

DEPARTAMENTO DE DIRECCIÓN DE EMPRESAS “J. J.  
RENAU PIQUERAS”

DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS EN  
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA : PROPUESTA  
Y CONTRASTE DE UN MODELO INTEGRADO

FEDERICO TARAZONA LLÀCER

UNIVERSITAT DE VALENCIA  
Servei de Publicacions  
2007

Aquesta Tesi Doctoral va ser presentada a València el dia 19 de Juny de 2007 davant un tribunal format per:

- D<sup>a</sup>. Martina Menguzzato Boulard
- D. Enrique Claver Cortes
- D. Joan Romero González
- D. Francesc Solé Parellada
- D. Lorenzo Revuelto Taboada

Va ser dirigida per:

D. Rafael Fernández Guerrero

D. Justo Herrera Gómez

©Copyright: Servei de Publicacions  
Federico Tarazona Llàcer

---

Depòsit legal:

I.S.B.N.:978-84-370-6944-9

Edita: Universitat de València  
Servei de Publicacions  
C/ Artes Gráficas, 13 bajo  
46010 València  
Spain  
Telèfon: 963864115



VNIVERSITATIS VALÈNCIA

Facultat d' Economia

Departament de Direcció d'Empreses  
*Juan José Renau Piqueras*

## ***TESIS DOCTORAL***

***DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado***

**PRESENTADA POR:**

Federico J. Tarazona Llàcer

**DIRIGIDA POR:**

Dr. D. Rafael Fernández Guerrero

y

Dr. D. Justo Herrera Gómez

Departamento de Dirección de Empresas *Juan José Renau Piqueras*

Valencia, enero de 2007

***A tota la meua família:  
Per ells i amb ells he fet un impossible.***

## **AGRADECIMIENTOS**

**T**odos sabemos que un trabajo de esta naturaleza, no es posible realizarlo satisfactoriamente sin la intervención de muchas otras personas. Algunas me han apoyado para afrontar, continuar o terminar con un proyecto tan especial; otras me han ayudado a encontrar, tener o elaborar los distintos materiales utilizados. También recuerdo con todo cariño a aquellas personas que han comprendido mis momentos de nerviosismo, bloqueo y desesperación, durante los últimos tres años o más; y a las que me han dado muestras de preocupación, consideración y disposición ante el trabajo que estaba haciendo. Gracias por todo a todas ellas.

Mi mayor reconocimiento a la labor y a la relación con Rafa y Justo, por su trabajo de codirección formando un equipo excelente. Del amigo **Rafa**, quisiera destacar su enorme capacidad para sugerir y proponer ideas con una clara visión de conjunto, pero incidiendo hasta el más mínimo detalle; y su habilidad para preguntar y criticar en una sana búsqueda de la perfección. Al compañero **Justo** toda mi consideración por su exhaustiva batería de sugerencias y, sobre todo, por su iniciativa para proponer y llevar adelante un proyecto de investigación que, materialmente, me ha permitido realizar el estudio empírico de la Tesis.

Es inestimable el papel jugado por **Alejandro**, desde el principio hasta el final de la investigación empírica; e inimaginable todo lo que he podido aprender gracias a su colaboración. En ningún momento han disminuido su constante interés, su absoluta disponibilidad ni su máxima exigencia respecto al trabajo realizado,

Dado el carácter del objeto de estudio, era totalmente necesaria la implicación institucional y el hecho es que la respuesta a cada cuestión planteada ha sido óptima en todos los casos. Aunque no podemos mencionar a todas estas personas, es muy destacable la intervención de **Antonio** y **César** como grandes impulsores iniciales de este trabajo por ser excelentes conocedores de la situación; por haber realizado importantes trabajos profesionales en este ámbito; y por poner a nuestra disposición sus materiales y enlaces.

De ahí surgieron contactos con Secretarios de Ayuntamiento como **Cristina**, **José Luis** e **Hilario** que aportaron sus meritorias experiencias prácticas; y con Técnicos municipales de la Diputación de Valencia como **José Vicente**, **Joan** y **Benito** con una amplia perspectiva sobre el mundo local. Además, la buena disposición y agilidad de **Francisco** desde el MAP y de **Salvador** desde la FEMP, pusieron a nuestro alcance sus respectivas bases de datos (y otros materiales), con la información básica que ha hecho posible afrontar el estudio empírico, a pesar de nuestros limitados recursos.

Ahora bien, todo ello hubiera sido en vano sin la muy estimable colaboración de las personas que en cada Ayuntamiento comprendieron la importancia de este trabajo y han utilizado parte de su tiempo en participar de la presente investigación. Muchísimas gracias por tanto a las **trescientas sesenta y una** entidades que han respondido tan correctamente a las cuestiones planteadas.

Sin referencias, esta “anda-dura” hubiera sido muchísimo más compleja. Por muy diversos caminos he podido disponer de trabajos previos que me han servido de ayuda para estructurar y completar mi Tesis Doctoral. Algunos del propio Departamento como las espléndidas investigaciones de **Teresa**, de **Salva**, de **Manoli**, de **Begoña** y de **Rafa**; pero otros como los de **Vicente**, **Paco**, **Magí** y **Humberto**, son de diversos Departamentos pertenecientes a otras Universidades. Además, con los materiales proporcionados por **Lorenzo**, **Vicente** y **Víctor** he podido desbloquear problemas concretos importantes para el desarrollo coherente de la investigación.

Agradezco que las cuestiones relacionadas con todo tipo de materiales, trámites, informaciones y demás “papeleo” se hayan resuelto siempre perfectamente, por parte de **todas y cada una** de las personas de la Secretaría del Departamento. Y una mención muy especial a **Nacho**, por su capacidad para resolver “inmediatamente y sin ningún problema” mis enormes limitaciones, hasta con la parte “blanda” de la informática.

Finalmente, parece muy poco dedicar un simple agradecimiento a las personas que más directamente han hecho realidad este imposible. Cuando llego aquí es mucho más evidente que la comprensión, apoyo y empuje de **Carmen**, han sido decisivos en muchos momentos de un trabajo que parecía interminable. También ha hecho de “becaria” eventual; ...pero sin la dedicación, disponibilidad y, sobre todo, paciencia de **Frederic**, el “becario” permanente, la Tesis estaría todavía “en sucio” y algunas cosas “en mente”. La fuerza de **Carla** y **Jordi** por su interés, por su ánimo y por su confianza me han ayudado a ir siempre un poco más allá. Hasta mi nieta **Iris** ha llegado antes que la “dichosa” Tesis, y me ha dado enseguida un motivo más para terminarla.

Con todo ello, simplemente quiero expresar mi sincero agradecimiento a todas las personas que he sentido cerca, cuando he levantado la vista de los papeles.

## **ÍNDICE**

<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>9</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS y GRÁFICOS</b>	<b>10</b>

### **PARTE I: MARCO TEÓRICO**

<b>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN GENERAL</b>	<b>11</b>
1.1. MARCO TEÓRICO	14
1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	17
1.3. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO	20
<b>CAPÍTULO 2: DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE ORGANIZACIONES</b>	<b>25</b>
2.1. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DIRECCIÓN	29
2.2. CONCEPTO DE ESTRATEGIA	33
2.3. MODELOS DE PROCESO ESTRATÉGICO	39
2.3.1. El modelo racional o mecánico	40
2.3.2. El modelo natural u orgánico	47
2.3.3. Un modelo integrado	55
2.4. DIRECCIÓN DE ORGANIZACIONES COMPLEJAS	64
ANEXO al capítulo 2	68

### **PARTE II: ESTUDIO TEÓRICO**

<b>CAPÍTULO 3: DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS</b>	<b>73</b>
3.1. EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	77
3.2. TRES CONCEPTOS BÁSICOS	86
3.3. RECURSOS HUMANOS Y ESTRATEGIA	105
3.4. RECURSOS HUMANOS Y PROCESO ESTRATÉGICO	111
3.4.1. Concepto y características	112
3.4.2. Diagnóstico estratégico en la Función de RR. HH.	117
3.4.3. Formulación de estrategias de recursos humanos	124
3.4.4. Implantación de la estrategia de recursos humanos	130
3.4.5. Auditoría del proceso estratégico de RR. HH.	134
ANEXO al capítulo 3	137
<b>CAPÍTULO 4: ESTRATEGIA Y RECURSOS HUMANOS EN AYUNTAMIENTOS</b>	<b>143</b>
4.1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA LOCAL ESPAÑOL	146
4.1.1. La formación del sistema local	149
4.1.2. La modernización de las Administraciones Públicas	160
4.1.3. El modelo de competencias municipales	172
4.2. UNA ALTERNATIVA DESDE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA	179
4.2.1. La especificidad de <i>lo público</i>	180
4.2.2. La DERH aplicada a un Ayuntamiento	190

### **PARTE III: ESTUDIO EMPÍRICO**

<b>CAPÍTULO 5: LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS: DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO</b>	<b>201</b>
5.1. CUESTIONES A INVESTIGAR E HIPÓTESIS	204
5.1.1. Un modelo teórico: Elementos y relaciones	208
5.1.2. Un modelo teórico: Configuración estratégica	221
5.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA	228
5.2.1. Ámbito del estudio	229
5.2.2. Obtención de datos	231
5.2.3. Metodología de análisis	234
ANEXO I al capítulo 5	245
ANEXO II al capítulo 5	253

<b>CAPÍTULO 6: LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS: RESULTADOS DEL ESTUDIO EMPÍRICO</b>	<b>259</b>
6.1. DEFINICIÓN DE UN MODELO TEÓRICO (Hipótesis primera)	262
6.2. APLICACIÓN DEL MODELO DERH (Hipótesis segunda)	276
6.3. OBJETIVOS DEL MODELO DERH (Hipótesis tercera)	286
6.4. CONDICIONANTES DEL MODELO DERH (Hipótesis cuarta)	293

### **PARTE IV: DISCUSIÓN FINAL**

<b>CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>309</b>
7.1. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN TEÓRICA	312
<i>Conclusiones sobre Dirección Estratégica de los Recursos Humanos</i>	314
<i>Conclusiones sobre estrategia y recursos humanos en Ayuntamientos</i>	316
7.2. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA	318
<i>Conclusiones sobre la definición del modelo teórico (Hipótesis primera)</i>	318
<i>Conclusiones sobre la aplicación del modelo DERH (Hipótesis segunda)</i>	321
<i>Conclusiones sobre los objetivos del modelo DERH (Hipótesis tercera)</i>	323
<i>Conclusiones sobre los condicionantes del modelo DERH (Hipótesis cuarta)</i>	325
7.3. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	327
7.4. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	329

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>331</b>
---------------------	------------



## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.1:</b> <i>Esquema general de la Tesis Doctoral</i>	23
<b>Figura 2.1:</b> <i>Dimensiones del concepto de estrategia</i>	34
<b>Figura 2.2:</b> <i>Comparación terminológica entre las definiciones de estrategia</i>	35
<b>Figura 2.3:</b> <i>Clasificación de escuelas de pensamiento estratégico</i>	40
<b>Figura 2.4:</b> <i>Un modelo mecánico del proceso de dirección estratégica</i>	45
<b>Figura 2.5:</b> <i>Un modelo orgánico del proceso de dirección estratégica</i>	52
<b>Figura 2.6:</b> <i>Elementos para la creación de estrategias</i>	54
<b>Figura 2.7:</b> <i>Procesos de cambio estratégico</i>	56
<b>Figura 2.8:</b> <i>Algunos cambios estratégicos en el tiempo</i>	57
<b>Figura 2.9a:</b> <i>Un modelo integrado (I) del proceso de dirección estratégica</i>	61
<b>Figura 2.9b:</b> <i>Un modelo integrado (II) del proceso de dirección estratégica</i>	62
<b>Figura 3.1:</b> <i>Modelo de recursos comparado con los modelos racional y natural</i>	83
<b>Figura 3.2a:</b> <i>Componentes de las competencias (I)</i>	94
<b>Figura 3.2b:</b> <i>Componentes de las competencias (II)</i>	96
<b>Figura 3.3:</b> <i>Comparación entre conceptos básicos</i>	99
<b>Figura 3.4:</b> <i>Formación de las capacidades organizativas</i>	101
<b>Figura 3.5a/5b:</b> <i>Estructura fractal de las capacidades organizativas</i>	103
<b>Figura 3.6:</b> <i>Elementos de la DERH</i>	113
<b>Figura 3.7:</b> <i>El proceso de DERH</i>	115
<b>Figura 3.8:</b> <i>Elementos del análisis externo (un ejemplo)</i>	119
<b>Figura 3.9:</b> <i>Incidencias del contexto interno sobre la DERH</i>	120
<b>Figura 3.10:</b> <i>Tipos de estrategia general y recursos humanos</i>	126
<b>Figura 3.11:</b> <i>Jerarquización de opciones estratégicas</i>	130
<b>Figura 3.12:</b> <i>Determinantes de la implantación de la estrategia de RRHH</i>	132
<b>Figura 3.13:</b> <i>Los distintos niveles de auditoría de la función</i>	136
<b>Figura 4.1:</b> <i>Principales cambios en la Función Pública Local-1.</i>	154
<b>Figura 4.2:</b> <i>Principales cambios en la Función Pública Local-2.</i>	161
<b>Figura 5.1.</b> <i>Formación de los elementos constituyentes del modelo DERH</i>	210
<b>Figura 5.2:</b> <i>Esquema del modelo teórico de DERH.</i>	212
<b>Figura 5.3:</b> <i>Hipótesis primera y subhipótesis en el modelo DERH.</i>	220
<b>Figura 5.4:</b> <i>Variables que miden las dimensiones del proceso de DERH</i>	224
<b>Figura 7.1:</b> <i>Conclusiones sobre las dimensiones del modelo DERH en Ayuntamientos</i>	320
<b>Figura 7.2:</b> <i>Conclusiones sobre clasificación de Ayuntamientos desde el modelo DERH</i>	323
<b>Figura 7.3:</b> <i>Conclusiones sobre la interacción entre las dimensiones del modelo DERH en los Ayuntamientos</i>	324
<b>Figura 7.4:</b> <i>Conclusiones sobre condicionantes del modelo DERH, en los Ayuntamientos</i>	326

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

<b>Tabla 5.1:</b> <i>Distribución de la muestra de Ayuntamientos en el estudio empírico</i>	230
<b>Tabla 5.2:</b> <i>Estructura general del Cuestionario</i>	232
<b>Tabla 5.3:</b> <i>Ficha técnica de la investigación empírica</i>	233
<b>Tabla 5.4:</b> <i>Fiabilidad de la escala de medición del proceso DERH (I)</i>	239
<b>Tabla 5.5:</b> <i>Estadísticos descriptivos de la escala de medición del proceso DERH</i>	240
<b>Tabla 5.6:</b> <i>Fiabilidad de la escala de medición del proceso DERH (II)</i>	241
<b>Tabla H1.1:</b> <i>Estadísticos descriptivos de los grupos iniciales</i>	262
<b>Tabla H1.2:</b> <i>Matriz de correlaciones entre las variables del modelo</i>	263
<b>Tabla H1.3:</b> <i>Matrices anti-imagen</i>	264
<b>Tabla H1.4:</b> <i>Matrices residual y de correlación reproducida</i>	265
<b>Tabla H1.5:</b> <i>Varianza total explicada por los factores</i>	266
<b>Tabla H1.6a:</b> <i>Matriz factorial</i>	267
<b>Tabla H1.6b:</b> <i>Matriz de configuración</i>	267
<b>Tabla H1.6c:</b> <i>Matriz de estructura</i>	267
<b>Tabla H1a:</b> <i>Correlaciones entre variables del grupo 3 y resultados funcionales</i>	271
<b>Tabla H1b:</b> <i>Correlaciones entre variables del grupo 2 y resultados funcionales</i>	272
<b>Tabla H1c:</b> <i>Correlaciones entre variables del grupo 1 y resultados funcionales</i>	273
<b>Tabla H1d:</b> <i>Correlaciones entre variables del grupo 4 y resultados funcionales</i>	274
<b>Tabla H1e:</b> <i>Correlaciones entre variables del grupo 5 y resultados funcionales</i>	275
<b>Tabla H2.1:</b> <i>Distribución de Ayuntamientos entre conglomerados</i>	278
<b>Tabla H2.2:</b> <i>Características de los dos conglomerados formados con todas las variables</i>	279
<b>Tabla H2.3:</b> <i>Características de los dos conglomerados formados con las tres dimensiones</i>	280
<b>Tabla H2s.1:</b> <i>Estadísticos de la función discriminante para dos conglomerados</i>	283
<b>Tabla H2s.2:</b> <i>Distribución de los dos conglomerados</i>	284
<b>Tabla H2s.3:</b> <i>Distribución de los tres conglomerados</i>	285
<b>Tabla H3.1:</b> <i>Análisis de regresión con términos de interacción en los Ayuntamientos</i>	288
<b>Tabla H3.2:</b> <i>Coeficientes de la función de regresión con términos de interacción</i>	291
<b>Tabla H4a.1:</b> <i>Contrastes multivariados proceso-tamaño</i>	295
<b>Tabla H4a.2:</b> <i>Pruebas de los efectos del factor tamaño</i>	295
<b>Tabla H4a.3:</b> <i>Contrastes univariados de la comparación por pares proceso-tamaño</i>	296
<b>Gráfico H4a.1:</b> <i>Perfil de la interrelación proceso-tamaño</i>	297
<b>Tabla H4b.1:</b> <i>Contrastes multivariados proceso-cargo</i>	298
<b>Tabla H4b.2:</b> <i>Pruebas de los efectos del factor cargo</i>	298
<b>Tabla H4b.3:</b> <i>Contrastes univariados de la comparación por pares proceso-cargo</i>	299
<b>Gráfico H4b.1:</b> <i>Perfil de la interrelación proceso-cargo</i>	299
<b>Tabla H4c.1:</b> <i>Contrastes multivariados proceso-geográfico</i>	300
<b>Tabla H4c.2:</b> <i>Pruebas de los efectos del factor geográfico</i>	301
<b>Tabla H4c.3:</b> <i>Contrastes univariados de la comparación por pares proceso-geográfico</i>	301
<b>Gráfico H4c.1:</b> <i>Perfil de la interrelación proceso-geográfico</i>	302
<b>Tabla H4d.1:</b> <i>Contrastes multivariados proceso-histórico</i>	303
<b>Gráfico H4d.1:</b> <i>Perfil de la interrelación proceso-histórico/6</i>	304
<b>Gráfico H4d.2:</b> <i>Perfil de la interrelación proceso-histórico/4</i>	305
<b>Gráfico H4d.3:</b> <i>Perfil de la interrelación proceso-histórico/2</i>	306

# TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



PARTE I

## ***CAPÍTULO 1***

***INTRODUCCIÓN GENERAL***

*“¿Qué sabes de este asunto?” le preguntó el Rey a Alicia.*

*“Nada”, respondió Alicia.*

*“¿Nada, en absoluto?” insistió el Rey.*

*“Absolutamente, nada”, confirmó Alicia.*

*“Eso es algo muy trascendente”, aseguró el Rey, volviéndose hacia los jurados.*

*Apenas empezaron éstos a anotar en sus pizarras cuando el Conejo Blanco interrumpió:*

*“In-trascendente, es lo que Su Majestad ha querido decir, naturalmente”, dijo con un tono de gran respeto, pero frunciendo el cejo y haciéndole al Rey muchas muecas significativas mientras hablaba.*

*“Intrascendente, naturalmente, es lo que quise decir”, se apresuró a corregir el Rey, y continuó mascullando por lo bajo: “Trascendente..., Intrascendente..., trascendente..., intrascendente...”, como si estuviera intentando decidir qué sonaba mejor.*

*Parte del jurado escribió “Trascendente” y la otra parte “Intrascendente”. Alicia podía verlo, porque se encontraba lo suficientemente cerca de ellos para leer lo que garabateaban:*

*“Pero poco importa la diferencia”, concluyó mentalmente.*

*LEWIS CARROLL.*

*Alicia en el País de las Maravillas*

*“Si no puedes explicar  
a todo el mundo  
lo que has hecho,  
tu trabajo ha sido en vano”*

*ERWIN SCHRÖDINGER*

## **CAPÍTULO 1**

### **INTRODUCCIÓN GENERAL**

**S**on escasas las investigaciones científicas que se han llevado a cabo sobre la función de recursos humanos en las Administraciones Públicas, a pesar del reconocimiento político y social de su importancia; de su repercusión evidente sobre el buen funcionamiento y sobre los múltiples objetivos deseables de cualquier entidad pública; de encontrarnos en pleno proceso de modernización y de aprobación de la primera ley democrática de la función pública. Además, mucho de lo publicado se ha centrado en cuestiones de administración laboral (con base jurídica), algunos introducen de manera genérica algunas prácticas o técnicas de gestión de personal (con base psicológica) y muy pocos la consideran una función estratégica que integra todos los elementos de dirección de los recursos humanos (con base sobre todo, en la teoría de la Organización).

Es posible que el número de estudios realizados sobre el papel estratégico de los recursos humanos en una Administración Local (no digamos en un Ayuntamiento) sea mucho más pequeño de lo que imagine el más pesimista (digamos, de paso, que valen los números negativos por aquellos planteamientos que cierran posibilidades en lugar de abrir perspectivas); pero no es menos cierta la existencia de profesionales, de nuestra área de conocimiento o no, que desde hace más de 10 años han centrado sus investigaciones en esta cuestión (ver párrafo tercero del capítulo 4) y muestran el camino para conseguir el reconocimiento generalizado de la función de recursos humanos como elemento esencial en una Administración Pública no sólo más moderna por imperativo legal, ni únicamente más sostenible por ser eficiente y eficaz, sino también más democrática por justa, equitativa, solidaria, etc.; en definitiva, para alcanzar los objetivos que se propongan los ciudadanos que la constituyen (en todos los sentidos de la palabra) <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CONSTITUIR: Formar, componer. Hacer que una cosa sea de cierta calidad o condición. Establecer, ordenar, fundar. Asumir obligación, cargo o cuidado.

## 1.1. MARCO TEÓRICO

El estudio de los recursos humanos, considerados una función estratégica de la dirección de organizaciones de todo tipo, es el eje central de la investigación; junto al análisis de la aplicación real del modelo teórico elaborado, en entidades públicas complejas como son los Ayuntamientos. Ambos serán los principales objetivos de la presente Tesis Doctoral. Para ello, hemos considerado necesario tomar como marco teórico un enfoque concreto como es la Dirección Estratégica, que forma parte de la Teoría de la Organización y está basada en la Teoría de Sistemas, entre otras referencias importantes dado su carácter multidisciplinar.

En los últimos años, diferentes autores han dedicado especial atención al estudio de los recursos humanos en las organizaciones. Como veremos, todos ellos reflejan la importancia que los investigadores en el campo de la Dirección Estratégica otorgan a la función de recursos humanos y a su papel dentro del proceso estratégico general; pero muchas de las aportaciones se hacen desde una perspectiva teórica poco fundamentada y parcial, lo cual se traduce en planteamientos prácticos fundamentalmente técnicos y muy economicistas. Por ello, cabe señalar que tradicionalmente en este campo de estudio de los recursos humanos no queda suficientemente claro en la literatura la existencia de asunciones analíticas y conceptuales que subyacen a la investigación, ni la gran carga ideológica que tienen algunos enfoques.

En el caso de las organizaciones públicas el problema es que los últimos avances en la estrategia se han realizado en empresas privadas con una situación interna y externa muy determinada y, en general, se aplica mecánicamente el principio de "la organización pública sigue a la empresa privada", sin ninguna discusión. Donde hay inquietudes estratégicas, en la práctica se traducen en intentos, normalmente infructuosos, por aplicar las políticas que "parecen" tener éxito durante algunos años en algunas empresas privadas líderes en cualquier sector de cualquier país; con lo cual las "intenciones" estratégicas pierden uno de sus fundamentos básicos (la idiosincrasia de cada organización) y suelen fracasar sobre el terreno o quedan muy por debajo de las expectativas, sin que nadie entienda mucho de lo sucedido ni se encuentre al verdadero responsable; y, sobre todo, con pocas ganas de repetir "experiencias"... de otros.

Así pues, tanto en la teoría como en la práctica, los integrantes de las organizaciones públicas necesitan deshacerse de las ideas empresariales más ortodoxas y darse cuenta que las empresas privadas están pobladas por personas tan normales como

cualquier miembro de una organización pública; e inmediatamente después superar el complejo de inferioridad que produce bloqueos para “crear” estrategia, y también para dirigir (en el buen sentido del término, un sentido estratégico) los recursos humanos de la organización en que se desarrolla la propia actividad profesional con el nivel de responsabilidad que corresponda. A estas personas va “dirigido” el presente estudio, así como a aquellos que muestren interés por resolver estas paradojas.

Las investigaciones sobre la dirección estratégica de cualquier función básica de las organizaciones (como la función de recursos humanos, entre otras) no se limitan a establecer modelos teóricos ideales con fines puramente estéticos (aparte de la finalidad ética de toda teoría), sino que tienen un objetivo obvio para toda persona como es intentar averiguar la relación de las diferentes teorías (análisis, tipos, modelos, enfoques, etc.), o al menos de la alternativa adoptada, con los resultados obtenidos por la organización. Por supuesto, si todo el contenido de esta investigación teórica tiene como premisa la presunción de ser aplicable a todo tipo de organizaciones (cada una con sus metas, sus recursos, sus condicionantes y su historia), se entiende que no sólo nos referimos a los resultados de carácter económico o técnico, sino a los de tipo político, social, cultural, legal, etc., normalmente prioritarios en las organizaciones públicas o tan importantes como los primeros.

Ahora bien, aunque las cuestiones sobre la efectividad (*performance*) de las organizaciones tienen una gran importancia y el número de trabajos que consideran la influencia de los recursos humanos en los resultados organizativos es muy elevado; por nuestra parte únicamente introduciremos el estudio de la relación entre el proceso estratégico específico que afecta a los recursos humanos y algunos resultados alcanzados por la organización en cualquier nivel, cuando sea necesario para realizar el contraste de hipótesis. No obstante, la construcción de un modelo teórico integrado de carácter estratégico y desde un planteamiento configurativo, permite disponer de un tipo ideal que no sólo servirá de referencia para estudiar los modelos reales en los Ayuntamientos españoles; sino que puede ser una base firme para aproximarnos, posteriormente, al estudio del *performance* en las Administraciones Públicas<sup>2</sup>.

Las referencias sobre el estudio de los recursos humanos desde un punto de vista estratégico se pueden remontar a unos cuarenta años; pero en la última década, o poco más, han aparecido investigaciones importantes en casi todas las disciplinas de las áreas de ciencias sociales formando diversas escuelas de pensamiento. Por esta razón, para llegar a nuestro modelo estratégico integrado de dirección de los recursos humanos

---

<sup>2</sup> Este objetivo forma parte de un proyecto más amplio de la Universitat de València, titulado “*Un estudio sobre las prácticas de Dirección de Recursos Humanos en la Administración Pública Española, sobre sus condicionantes y sobre su impacto en los indicadores de performance propios de la Administración Pública*” en el que se enmarcará nuestra propia investigación empírica.

hemos tomado dos caminos convergentes: uno más teórico (que orienta el capítulo 2), considera el modo en que se va formando el proceso estratégico como producto de la evolución de la propia dirección de las organizaciones (*management*); otro de carácter más práctico (que ha guiado el capítulo 5), se fija precisamente en las dimensiones o las relaciones entre los elementos y partes de la función de recursos humanos, para poder explicar su influencia sobre los resultados organizativos<sup>3</sup>. Una idea importante es que ha sido necesario casi un siglo de desarrollo teórico (con las referencias que aparecerán en el texto podremos ver su evolución) para que algunos autores se planteen la necesidad de afrontar la elaboración de un modelo integrado de dirección de organizaciones, con todas las piezas esenciales a su alcance y con las relaciones que las unen en un todo.

Hemos puesto especial interés en profundizar y avanzar en aquellos aspectos generales de la dirección estratégica de organizaciones y de la dirección estratégica de los recursos humanos donde considerábamos que era necesario definir más claramente un concepto; o completar lógicamente un proceso; o situar orgánicamente una función; o explicar exhaustivamente unas relaciones; o preocuparse por la evolución de cualquiera de estos elementos o del conjunto; o... Por tanto, existen algunos desarrollos teóricos con novedades, incluso para estudiosos de nuestra área, pero con la finalidad manifiesta de perfeccionar la teoría estratégica para hacer más comprensible su contenido a otros profesionales y para hacer más factible su desarrollo práctico por parte de las personas que "hacen" estrategia todos los días, conscientemente o sin saberlo.

También es un valor añadido el haber utilizado, sin ninguna limitación más que la personal, todo tipo de referencias de autores que han hecho sus aportaciones desde otras disciplinas, desde otros marcos teóricos y/o desde otros objetivos prácticos; porque la necesidad de integración abarca a campos científicos muy amplios por las propias características de la actitud y el propósito estratégicos, aunque hemos procurado no perder la coherencia de los fundamentos o premisas de este enfoque ni de su meta u objetivos últimos.

Por último, cabe destacar un objetivo muy inmediato de nuestro trabajo teórico como es, por una parte, el intento de poner orden o más bien de normalizar o estandarizar la terminología utilizada al escribir y hablar de estrategia, dando un significado distinto a cada palabra o término para evitar errores y ambigüedades o, simplemente equívocos; por ello hemos buscado cada uno de los conceptos clave que nos permiten comprender el desarrollo teórico de la Dirección Estratégica y lo hemos

---

<sup>3</sup> El método más clásico (Capítulo 2) de diferenciar las contribuciones considerando las teorías de partida es mucho más problemático puesto que "salvo en el caso de las aportaciones más representativas de cada marco teórico, es muy común encontrar trabajos sin una adscripción clara, o con marcos teóricos mixtos, que reflejan el fuerte componente de interdisciplinariedad de la [dirección] estratégica de los recursos humanos" (Martín et al., 2004:30).



definido, delimitado y diferenciado para intentar fijar con claridad y precisión cada una de las palabras que necesitamos para construir el modelo estratégico que presentaremos a continuación (considerando que esta cuestión sólo pretende ser una sencilla “llamada de atención”). Por otra parte, más importante es la pretensión de actualizar, ampliar y completar los esquemas teóricos al uso para ofrecer un modelo completo e integrado del proceso de dirección estratégica global y su aplicación a una función específica como la que dirige, gestiona y administra los recursos humanos en todo tipo de organizaciones; por esta razón hemos considerado y definido cada fase de esos procesos, cada uno de los elementos, así como las relaciones que existen entre ellos y con los demás procesos estratégicos, en cualquier nivel.

## 1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Toda investigación tiene un fin, relacionado con la consecución de unos objetivos; pero como mínimo siempre podremos diferenciar entre el fin teórico y el fin práctico. Ahora se trata de facilitar la comprensión de estos objetivos a través de la exposición detallada de las cuestiones concretas que motivan el análisis teórico y empírico, así como de la hipótesis general de la presente investigación.

En primer lugar, pretendemos profundizar en la comprensión del proceso de dirección estratégica para determinar todos sus elementos, fases y relaciones, con lo cual elaborar un patrón o modelo teórico que nos sirva de referencia, tanto para su aplicación en una función específica (la de recursos humanos) como en organizaciones concretas (los Ayuntamientos).

En segundo lugar, este modelo teórico de Dirección Estratégica de los Recursos Humanos se contrastará con el modelo o modelos reales que obtendremos de la investigación empírica realizada en los Ayuntamientos españoles, para alcanzar los objetivos que definen las hipótesis concretas de la presente Tesis.

Por tanto, para conseguir los primeros objetivos hemos realizado el estudio e integración de un conjunto de aportaciones previas efectuado desde mediados del siglo pasado por diferentes escuelas estratégicas. La redefinición del concepto de estrategia nos permite escoger las seis escuelas de pensamiento estratégico esenciales (1ª integración) y reagruparlas según las características que ofrecen a su proceso estratégico, para delimitar dos modelos generales (2ª integración). Con ello llegamos al primer objetivo del análisis:

OBJETIVO 1: Análisis de las distintas propuestas teóricas sobre proceso estratégico existentes e identificación de las premisas teóricas que definen los dos modelos alternativos resultantes.

A partir de estos dos modelos, denominados con la terminología clásica de mecánico y orgánico, proponemos un modelo integrado de Dirección Estratégica donde incorporamos todos los elementos que completan el proceso estratégico, entre los cuales están aquellos que permiten el desarrollo evolutivo del sistema organizativo en el que está inmerso. De esta manera el segundo objetivo será el siguiente:

OBJETIVO 2: Elaborar un modelo teórico o tipo ideal de proceso de dirección estratégica integrando el conjunto de variables propuestas en las investigaciones previas, para su contrastación teórica y empírica.

Con este modelo integrado realizaremos una primera prueba de su utilidad al aplicarlo, ordenada y sistemáticamente, a la función de recursos humanos para profundizar en su definición como una función organizativa clave; para identificar todos los elementos que la componen, cómo se agrupan y cómo se relacionan; para situarla internamente respecto de otras áreas funcionales y de otros niveles estratégicos; y para explicar, en última instancia, cómo influye la función de recursos humanos en los resultados de la organización. Y todo ello, después de redefinir los conceptos básicos de la función como son el de *recurso*, el de *capacidad* y, de manera especial, el concepto de *competencia* que servirá para unir todos estos elementos y dar consistencia a toda la función. Esto nos permite señalar a continuación un tercer objetivo:

OBJETIVO 3: Construir un modelo teórico de dirección estratégica de recursos humanos mediante el desarrollo de la base conceptual y la aplicación del modelo integrado de dirección estratégica en un nivel funcional.

En una segunda gran secuencia, añadiremos objetivos prácticos; porque debemos demostrar que el marco teórico definido anteriormente no sólo es útil e implica a organizaciones privadas y relativamente lejanas, sino también a las organizaciones públicas y absolutamente cercanas como son los Ayuntamientos. Aunque esta aplicación, por su carácter estratégico, no se debe realizar de una manera mecánica ni por "real decreto" ni por leyes "naturales". Para esto, se ha incluido un estudio de la evolución de

estas entidades locales hasta la actualidad y hemos comprobado que el análisis estratégico se puede aplicar en este tipo organizaciones, concretamente para dirigir los recursos humanos con todas sus particularidades previamente establecidas por la propia teoría estratégica. Con ello, también nos podemos incorporar a la discusión sobre el mandato constitucional de una indispensable Ley de la Función Pública que en el largo proceso de elaboración se ha convertido en Estatuto Básico de los Empleados Públicos, aprobado definitivamente por el Congreso el 29 de marzo de 2007. Así pues, llegamos al objetivo siguiente:

**OBJETIVO 4:** Análisis de todos los elementos y características del posible modelo real de dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos y las distintas posibilidades de desarrollo futuro.

Finalmente presentamos un amplio estudio empírico donde intentamos avanzar en el conocimiento de la situación real en los Ayuntamientos españoles en concreto del desarrollo de la dirección de recursos humanos; es decir, de la función en su conjunto. El problema se manifestaba al intentar plasmar en un Cuestionario, no excesivamente amplio ni complejo, todas las preguntas adecuadas en un lenguaje inteligible para la persona encargada de respondernos. Aunque básicamente teníamos algunos cuestionarios realizados en estudios previos de empresas privadas, ha sido decisiva la colaboración y contribución de un grupo de técnicos y funcionarios municipales para obtener el formato definitivo que ha demostrado su efectividad en el número de respuestas recibidas.

Aunque no tenemos antecedentes significativos, hemos tenido en cuenta algunas investigaciones (casi únicas) realizadas en el nivel municipal y autonómico; la revisión de algunos trabajos existentes con un planteamiento similar al defendido en esta tesis doctoral; y, en una pequeña parte, la propia experiencia del doctorando en este tipo de organizaciones. Con todo ello, podemos determinar cual es la hipótesis general de la investigación que discutiremos mediante un análisis cuantitativo de los datos obtenidos del estudio empírico realizado:

**HIPÓTESIS GENERAL:** La dirección de los recursos humanos en los Ayuntamientos es una función desestructurada y este problema esta relacionado, con una baja consideración de la importancia de la función, con un proceso estratégico parcial y poco definido, y con una altísima influencia de los condicionantes externos.

Para desarrollar esta hipótesis, dado su carácter general y cualitativo, plantearé una serie de hipótesis concretas donde confluyen el trabajo teórico previo y el estudio empírico realizado para acercarnos a la realidad municipal en lo que respecta a la función de Recursos Humanos. Así abrimos la posibilidad de obtener conclusiones fundamentadas en el análisis cuantitativo de los datos acumulados sobre esta situación e indicar algunas líneas de investigación para seguir avanzando en el estudio científico de la Administración Local.

Por último, un objetivo implícito en la investigación era llegar al máximo número de Ayuntamientos entre los que formaron la muestra del estudio, para aumentar su representatividad. De la muestra total (8.100 aprox.) se excluyeron por razones obvias las entidades de menos de 1.000 habitantes; además se hizo el envío sólo a la mitad aproximadamente de las que tenían una población comprendida entre 1.000 y 5.000 habitantes, eligiendo entre ellas a todas las mayores de 3.000 habitantes; y se incluyeron todos los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, sin excepción. Al aplicar estos criterios (provincia a provincia) se formó una muestra inicial de 2.293 Ayuntamientos distribuidos por todo el territorio estatal y este ha sido el número de encuestas postales enviadas; de los cuales nos reenviaron sus respuestas un total de 361 entidades que forma nuestra base de datos o muestra final. Su tratamiento estadístico nos dará argumentos para discutir las hipótesis planteadas y llegar a conclusiones concretas, sobre nuestro objeto de investigación.

### **1.3. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO**

Para alcanzar los objetivos propuestos vamos a desarrollar un estudio estructurado de modo tradicional en toda investigación científica. El punto de partida se sitúa al ser consciente de un problema concreto de suficiente importancia para ser objeto de estudio en un área de conocimiento. En nuestro caso era evidente la necesidad académica de contribuir al desarrollo teórico del enfoque estratégico, ante la gran cantidad de literatura publicada sobre el tema; y la oportunidad social de contribuir al desarrollo de la práctica de dirección de los recursos humanos en las organizaciones públicas, centrándonos en los Ayuntamientos, dado el proceso de modernización en que se encuentran actualmente. Estas son las dos partes fundamentales de la presente Tesis como ya hemos indicado con anterioridad.

Así pues, en el cuerpo de la investigación habrá una primera parte donde añadiremos a esta Introducción, un capítulo para delimitar el marco teórico general. Este **segundo capítulo** consiste en un acercamiento y desarrollo teórico del proceso de dirección estratégica, entendido como un enfoque que estudia globalmente a organizaciones complejas en procesos de cambio.

El objetivo final del capítulo es la propuesta de un modelo integrado de dirección que sintetiza las aportaciones de las seis escuelas de pensamiento estratégico más representativas, previamente agrupadas en dos modelos básicos: racional o mecánico y natural u orgánico. En el modelo integrado se redefinen las fases del proceso estratégico y sus relaciones, para lo cual se intenta fundamentar un concepto general de estrategia y se estudian los procesos de cambio.

El marco teórico así definido lo hemos desarrollado a continuación al comprobar la aplicación del modelo de Dirección Estratégica en la función de recursos humanos (capítulo 3) y de la Dirección Estratégica de Recursos Humanos en los Ayuntamientos (capítulo 4). Ambos capítulos forman la segunda parte de la Tesis y consisten en estudios teóricos específicos en el nivel funcional y en el nivel organizativo.

Dentro de esta segunda parte elaboramos un **tercer capítulo** dedicado al desarrollo de la función de recursos humanos, entendida como una función estratégica. Para comprender la posible asimilación completa del modelo estratégico general en el nivel funcional, hemos definido previamente los conceptos clave de la Teoría de recursos y capacidades; fijándonos sobre todo en el concepto de competencia e indicando cuales son todos sus componentes y su interrelación con los otros dos conceptos básicos.

El objetivo final del capítulo es la propuesta de un modelo integrado de dirección de recursos humanos (DERH), comprobando mediante un desarrollo teórico particular, que se pueden llenar de contenido específico todas y cada una de las fases del proceso estratégico de dirección, definido en el capítulo anterior; y también, que se pueden establecer todas las interrelaciones entre estas fases, así como de la función con otras funciones y otros niveles organizativos.

En la segunda parte también se incluye un **cuarto capítulo** donde intentaremos comprobar si la función de recursos humanos, entendida desde un punto de vista estratégico, se puede encontrar en organizaciones de carácter público como los Ayuntamientos. Para ver la importancia de este planteamiento, se presenta una aproximación al proceso histórico de formación del sistema local español, incluidas las sucesivas propuestas de reforma/modernización dentro del actual régimen democrático.

El objetivo final del capítulo es una propuesta teórica que pueda demostrar que el modelo de dirección estratégica de recursos humanos, desarrollado en los dos capítulos anteriores, es aplicable a la Administración Local manteniendo la especificidad de lo público y considerando las particularidades del proceso estratégico en la Administración Pública objeto de estudio. Por tanto, esto nos induce a pensar que este modelo estratégico lo podemos encontrar, con diversos grados de desarrollo, al estudiar empíricamente los Ayuntamientos españoles, y que es una referencia válida para contrastar los modelos reales que encontremos en nuestra investigación empírica.

Las dos partes anteriores no sólo han establecido el marco de trabajo, sino que han desarrollado la teoría estratégica para definir el modelo teórico general de una manera específica. Todas estas propuestas teóricas sientan las bases en las que se sustenta la hipótesis general planteada anteriormente; y sirven como punto de partida para establecer las hipótesis de trabajo concretas que contrastaremos en el estudio empírico (tercera parte). Así pues, en los capítulos finales se recogerán tanto el diseño (capítulo 5) como los resultados del estudio empírico realizado (capítulo 6), para obtener evidencias que sustenten las relaciones teóricas que han sido establecidas anteriormente.

El estudio empírico se presenta en el **capítulo cinco**, donde se incluyen las cuestiones relativas a la fundamentación de cada uno de los objetivos e hipótesis planteadas, así como la metodología de la investigación. En el primer caso, cada hipótesis (y sus correspondientes subhipótesis, si existen) está basada en problemas concretos planteados directamente por las diversas perspectivas estratégicas (universalista, contingente, configurativa y contextual) y se corresponden con todas las dimensiones del proceso estratégico de dirección de recursos humanos, con todos sus condicionantes y con todos sus resultados (en correspondencia con el modelo integrado de DERH, construido teóricamente). Además, se detalla cada uno de los pasos, procedimientos y características del estudio empírico, delimitando el ámbito del estudio, describiendo la fuente de información (Cuestionario postal) y el procedimiento de recolección de datos y, por último, explicando los instrumentos de medida y la diversidad de técnicas estadísticas utilizadas en el análisis de las hipótesis.

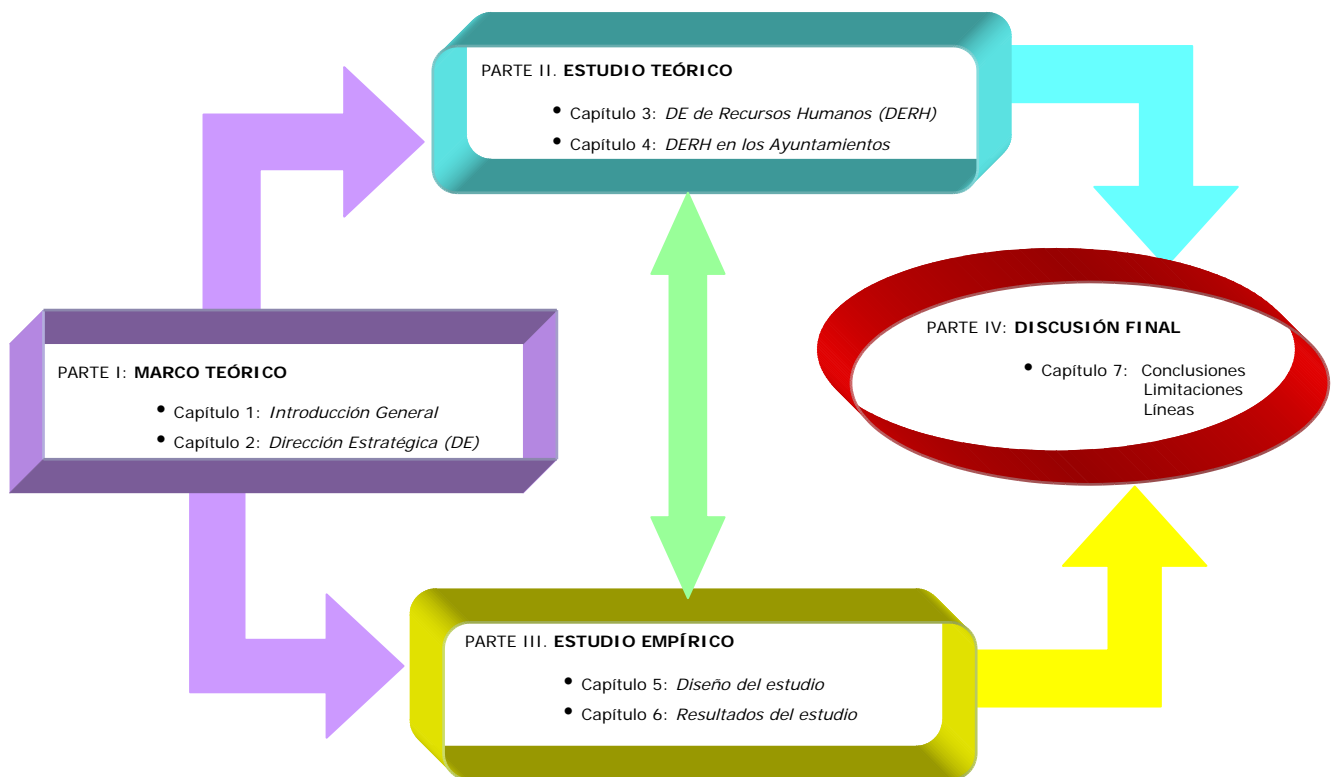
Los resultados del estudio empírico se recogen en el **capítulo sexto**, describiendo cada uno de los procedimientos utilizados y explicando el significado de los valores estadísticos obtenidos: Las dimensiones del proceso DERH (análisis factorial); los grupos diferenciados de Ayuntamientos (análisis de conglomerados); la efectividad de la DERH (análisis de regresión) y el efecto de los condicionantes externos e internos (análisis de varianza multivariante). De esta manera, se efectuará el contraste de las cuatro hipótesis

y de sus correspondientes subhipótesis, para completar el estudio empírico de la DERH en los Ayuntamientos españoles.

Finalmente, la cuarta parte de la presente Tesis Doctoral consta de un **séptimo capítulo**, donde se recogen fundamentalmente las principales conclusiones teóricas y prácticas alcanzadas, junto a algunas reflexiones y la discusión sobre el cumplimiento o no de los objetivos planteados. Al mismo tiempo, nos referiremos a las limitaciones del estudio, tanto las necesarias para delimitar la propia investigación como las que han aparecido al realizarla; y destacaremos posibles líneas de investigación futura tanto teóricas como empíricas.

Todos los contenidos de estas cuatro partes se han desarrollado en siete capítulos, según el siguiente **esquema general** de la Tesis Doctoral (figura 1.1); el cual permite una visión más rápida de sus elementos y de la relación entre ellos:

**Figura 1.1:** Esquema general de la Tesis Doctoral



# TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



PARTE I

## ***CAPÍTULO 2***

***DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE ORGANIZACIONES***



“¡Nunca tuve la ocasión de aprender esa asignatura!”, continuó la Tortuga Artificial con un suspiro.  
“Solamente me permitieron seguir los cursos ordinarios”.  
“¿Y en qué consistían?”, preguntó Alicia.  
“Pues nos enseñaban a beber y escupir, naturalmente, para empezar”, replicó la Tortuga Artificial,  
“y luego las diversas ramas de la Aritmética: a fumar y a reptar, y también la feifificación y la dimisión”.  
“Nunca he oído hablar de feifificación”, se atrevió a decir Alicia.  
El Grifo levantó sus dos patas en ademán de sorpresa:  
“¡Cómo! ¡Nunca has aprendido a **feificar!**”, exclamó.  
“¡Al menos sabrás lo que quiere decir **embellecer!**”  
“Sí”, dijo Alicia dudándolo un poco, “quiere decir... hacer algo... un poco... más bello”.  
“Pues bien”, continuó el Grifo,  
“si no sabes entonces lo que quiere decir **feificar**, desde luego eres tonta de remate”.  
Con esto Alicia no se sintió con ánimos para seguir preguntando.

LEWIS CARROLL.  
*Alicia en el País de las Maravillas*

“Las ciencias están todas entrelazadas entre sí:  
Es mucho más fácil  
aprenderlas todas juntas,  
que separar unas de otras.”.

RENÉ DESCARTES

## **CAPÍTULO 2**

### **DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE ORGANIZACIONES**

**L**a especial evolución del entorno desde los primeros años sesenta<sup>1</sup>, supone para muchas organizaciones la necesidad de buscar la adaptación a las nuevas condiciones e introduce un cambio de perspectiva a la hora de afrontar los nuevos problemas. Aparecen sistemas complejos que no se pueden analizar sólo desde dentro, sino que deben considerar también factores externos; donde no se pueden tratar sólo cuestiones técnicas, sino que debe plantearse cuáles son las actitudes y comportamientos; que no pueden mirar sólo al pasado, sino que deben orientarse también al futuro; y que no son problema sólo de una parte de la organización, sino que debe implicar prácticamente a todos sus miembros.

Estos son los factores que llevan hacia una visión estratégica en el estudio y prácticas de las organizaciones, dando lugar a un enfoque que contempla globalmente a organizaciones complejas inmersas en procesos de cambio. En nuestro caso estas organizaciones son los Ayuntamientos que son, normalmente, las más complejas en su ámbito de actuación y están en pleno proceso de “modernización” Por esta razón, tomaremos el enfoque estratégico como marco teórico de nuestra investigación y presentamos a continuación la evolución del sistema de dirección; del propio concepto de estrategia; y de la idea de la Dirección Estratégica como un proceso completo y articulado. Pretendemos así construir teóricamente un modelo integrado de Dirección Estratégica; realizar su desarrollo teórico aplicándolo a la Función de Recursos Humanos; y, finalmente, estudiar empíricamente si este modelo de Dirección Estratégica de Recursos Humanos se encuentra en la realidad de los Ayuntamientos españoles.

Aunque en la literatura se han utilizado varios criterios para analizar la evolución del sistema de dirección (apartado 2.1), por nuestra parte hemos descrito el

---

<sup>1</sup> Como es evidente, las referencias temporales que indican años o décadas de esta manera tan genérica hacemos notar que son fechas del siglo pasado, es decir del siglo XX, en todos los casos.

planteamiento que mejor se ajusta en su contenido y en su terminología a los objetivos de nuestro trabajo. En este sentido, indicaremos como se desarrolla el concepto de planificación hasta llegar al de formulación de estrategias; el de organización que se convierte en la implementación o puesta en marcha de la estrategia elegida, y el de control, en el que nos fijamos especialmente porque adquiere un significado totalmente nuevo al incorporar la evaluación; así como la cuestión clave de concretar los cambios en las relaciones entre estos elementos, para entender su contenido y su papel en las organizaciones. Pero, además, todo ello se va ajustando internamente con las distintas estructuraciones organizativas en que se van configurando las organizaciones y, sobre todo, con los cambios en un entorno cada vez más significativo para el funcionamiento de organizaciones de todo tipo; lo cual hace que adquiera gran trascendencia el diagnóstico estratégico, puesto que incluye un análisis interno y externo previo al proceso propiamente dicho.

A continuación (apartado 2.2) realizamos una aportación teórica al concepto de estrategia tomando como referencia los trabajos que han profundizado y ampliado su contenido sistemáticamente, para completar y ordenar estas ideas originales y llegar a una definición integrada de estrategia. Agruparemos algunas definiciones parciales (plan-patrón; posición-perspectiva) porque están interrelacionadas y tienen elementos complementarios, con lo cual podemos añadir dos nuevas definiciones (parapeto-palanca). Además la relación de las definiciones con otros términos asociados, se aplicará a cada par de conceptos con un mismo esquema conceptual y constituirán la base para construir los modelos de proceso estratégico que presentaremos en el siguiente apartado.

El apartado final es intencionalmente el más extenso (apartado 2.3) y presenta una clasificación de modelos de proceso estratégico, agrupando las aportaciones de distintas escuelas de pensamiento estratégico en dos grandes modelos básicos: racional o mecánico y natural u orgánico. En cada uno de ellos, paralelamente, se indican sus orígenes, las seis premisas que lo definen, las principales aportaciones y algunas de sus limitaciones para, con todo ello, construir ambos modelos. Nuestra aportación consiste, además, en proponer un modelo integrado que desarrolla los dos modelos anteriores, para lo cual tenemos que introducir un nuevo componente del concepto de estrategia y un estudio de los procesos de cambio. En este modelo se redefinen las fases del proceso estratégico y sus relaciones, especificando también sus limitaciones en cuanto a la aplicabilidad práctica.

En último término (Anexo), se incluyen algunas consideraciones sobre la dirección de organizaciones locales (ampliables a cualquier organización pública), desde la perspectiva estratégica desarrollada en este capítulo. Se deben entender como primeras

aproximaciones, exclusivamente cualitativas, que están ordenadas a partir del razonamiento teórico presentado, y que se han deducido de experiencias personales y de ideas compartidas con profesionales del mundo local.

## 2.1. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DIRECCIÓN

Durante el desarrollo del sistema de dirección se ha producido la evolución de sus tres funciones fundamentales (planificación, organización y control), aunque de manera muy desigual. Si nos atenemos a la evolución del *management*, basada en el grado de predictibilidad del entorno y en la novedad de los cambios en dicho entorno (Ansoff y McDonnell, 1990; Ansoff, 1991a), podemos diferenciar cuatro etapas<sup>2</sup>.

La primera, identificada dentro de la denominada **Dirección por control**, supone que en el entorno no se producen cambios y es prácticamente pasivo y que la empresa debe plantearse los problemas en el ámbito interno, buscando exclusivamente la eficiencia (medida con indicadores financieros). El presupuesto anual se convierte así en el único instrumento en manos de los directivos para formalizar los planes, proyectos y acciones. El tipo de control utilizado es un control operativo, reducido prácticamente al control presupuestario, que intenta conseguir el cumplimiento estricto de los planes a corto plazo; por tanto, en caso de producirse cualquier desviación debe corregir las causas que la provocan en el nivel operativo y evitar su repetición.

La segunda etapa la situamos a partir de los años 50 y recibe el nombre de **Dirección por extrapolación**, porque supone que la evolución del entorno es, simplemente, una continuación del pasado (estabilidad), sin cambios estructurales; con lo que se puede alcanzar la eficiencia cuantificando los objetivos y ajustando la correspondiente asignación de recursos desde una perspectiva plurianual. El sistema de planificación a largo plazo se complementa con el denominado control de gestión (sistemas de planificación-control como el PPBS) que consiste, además del control presupuestario, en la aplicación de otras técnicas como el control interno, el control de costes, el *audit* interno y externo, etc.; y amplía la función para verificar tanto la ejecución como el diseño de los planes, con el papel de guía para la obtención y asignación de recursos.

---

<sup>2</sup> En los siguientes párrafos seguimos básicamente a Renau (1995), con la selección, ordenación y ampliaciones que mejor se ajusten a los objetivos del presente trabajo.

Estas dos primeras etapas corresponden al período en que se desarrolla completamente la Dirección Clásica.

La **Dirección por anticipación** constituye la tercera etapa en el desarrollo del *management* y el inicio del período de Dirección Estratégica. Aparece cuando, a finales de la década de los sesenta, los cambios en el entorno son nuevos y rápidos (inestabilidad); pero suficientemente predecibles para definir una estrategia que, salvando las amenazas y aprovechando las oportunidades del entorno, permita alcanzar los objetivos deseados apoyándose en los puntos fuertes y superando las debilidades de la organización. Aunque la planificación estratégica se centra casi exclusivamente en la formalización del proceso de formulación de la estrategia, con variables estrictamente económicas o tecnológicas (modelos de cartera como la matriz del BCG); también se describen explícitamente tanto la implementación de la estrategia, suponiendo que la estrategia se implanta de una forma mecánica si está bien formulada, como el control estratégico, cuyo contenido inicial es todavía limitado porque lo máximo que se plantea es ampliar el control a algunos elementos clave considerados en la elaboración de la estrategia (Horovitz, 1979).

En los primeros años de la década de los ochenta se hace necesaria en muchas empresas una **Dirección por respuestas**, respuestas que deben ser flexibles e inmediatas ante un entorno con una baja o nula predictibilidad (sorpresas), pues los cambios que se producen son cada vez más complejos, dinámicos e inciertos (turbulencia), y las empresas no tienen el tiempo suficiente para completar adecuadamente todo el proceso estratégico o su revisión es cada vez más frecuente. Por tanto, las sucesivas adaptaciones a los cambios del entorno y de la propia organización hacen muy difícil realizar formalmente este proceso, porque la evolución de la estrategia es continua y los estrategas no pueden basarse en sistemas, reglas o procedimientos, sino que deben estar preparados para adaptarse continuamente de manera novedosa (Stacey, 1992). Esto hace necesario combinar la formulación deliberada de la estrategia y los elementos que emergen a través del proceso de implementación (Mintzberg, 1994), de manera que la formalización será tanto menor cuanto menor sea el tiempo de respuesta; y la estrategia de respuesta será tanto más ambigua cuanto mayor sea la turbulencia del entorno; entonces, se podría hablar de una estrategia que se va rediseñando mediante sucesivos cambios incrementales (Renau, 1995). En esta situación adquiere toda su importancia el control del proceso de dirección estratégica, puesto que de esta función depende ahora la solución del problema estratégico mediante su papel de *fundamento* de la continua toma de decisiones, *coordinador* de las acciones necesarias para afrontar problemas y *guía* del comportamiento de todos y cada uno de los miembros de la empresa.

Más concretamente pudimos observar, en un primer momento, cómo la concepción estratégica del *management* permitía plantear una alternativa al método tradicional de planificación a largo plazo, dando lugar a la denominada **planificación estratégica** que fundamentalmente introduce análisis dinámicos al delimitar el desarrollo de la actividad de la empresa en el futuro<sup>3</sup>:

Por una parte, la planificación a largo plazo era apropiada en un entorno estable donde se podía elaborar un plan para la situación futura más probable, extrapolando el pasado, con lo cual se podían determinar perfectamente los objetivos suponiendo, además, que los recursos para alcanzarlos se tenían o se obtenían fácilmente; pero si el entorno de una empresa no es estable, entonces la herramienta idónea para conseguir el ajuste entre objetivos y medios es la planificación estratégica, porque se necesitan varias estrategias elaboradas en función de los distintos escenarios futuros con probabilidades poco o nada diferenciadas.

Por otra parte, el análisis simultáneo del entorno (oportunidades y amenazas para la empresa) y del ámbito interno (fuerzas y debilidades de la empresa) y la necesidad de un ajuste entre ambos para diseñar las posibles estrategias, es una tarea en la que debe participar directamente la alta dirección como propone la planificación estratégica, superando los análisis exclusivamente internos y meramente técnicos de la planificación a largo plazo, realizados por analistas que estaban fuera de la línea jerárquica.

A pesar de sus éxitos aparentes durante la década de los setenta, la planificación estratégica tal como se planteó inicialmente no resuelve el problema estratégico completamente, porque el análisis del entorno se reducía al estudio de factores económicos (variables macroeconómicas, tecnología, análisis de la competencia, etc.); porque los análisis internos perdían importancia al no considerar cambios estructurales (del diseño de puestos, del estilo de dirección, de la cultura organizativa, etc.); y porque consideraba que el verdadero problema era la formulación de la estrategia (la planificación, entendida estrictamente), dando por supuestas tanto su ejecución como su control, mediante mecanismos jerárquicos.

Posteriormente, la respuesta a estos problemas en un entorno turbulento<sup>4</sup> significó un nuevo avance teórico con la aparición del paradigma representado por la **Dirección Estratégica** (*Strategic Management*) cuyo desarrollo va configurando un

---

<sup>3</sup> Según indica Bueno (1995), la crítica va mucho más allá dado que el nuevo planteamiento se presenta desde el principio (Ansoff, 1965 y 1968) como un modelo alternativo frente al modelo neoclásico o Teoría de la Firma (Simon, 1947 y 1960; Cyert y March, 1963).

<sup>4</sup> Un entorno se define como turbulento cuando es complejo (factores estratégicos heterogéneos e interdependientes), dinámico (cambios profundos y rápidos) e incierto (respuestas inmediatas a problemas imprevisibles) y, en demasiadas ocasiones, hostil.

proceso completo de toma de decisiones: Este enfoque pretende, por un lado, un nuevo equilibrio en la consideración de variables internas y externas, tanto al realizar el diagnóstico estratégico como al valorar su importancia para el éxito de la estrategia empresarial. También considera fundamental en ambos casos la consideración no sólo de variables económicas y técnicas, sino también de variables psicológicas, sociológicas y políticas. Además, en el ámbito interno aparece un nuevo planteamiento sobre la importancia de la participación de un mayor número de miembros de la empresa, tanto en la formulación de la estrategia como en su implementación y control, para dotar a la empresa de una mayor capacidad y flexibilidad en la toma de decisiones y una mayor garantía en la consecución de los objetivos.

Por tanto, la Dirección Estratégica implica la integración de distintos ámbitos (externo/interno) y distintas funciones (directivas/operativas); distintos factores (duros o técnico-económicos/blandos o psico-socio-políticos) y distintas perspectivas (pasado/futuro); así como distintos actores (personal de la empresa/terceros y la propia empresa/otras relacionadas) y distintas actitudes (reactivas/proactivas) a considerar en todas las fases del proceso estratégico. Es decir que, este enfoque de *management* trata de unir y complementar, de forma congruente, toda una serie de conocimientos acumulados durante la evolución de la Teoría de la Organización para analizar, interpretar y comprender mejor la compleja realidad actual de las organizaciones.

En cuanto a la limitación de considerar la planificación estratégica como la única cuestión importante para resolver el problema estratégico, se intenta solucionar planteando este problema como un proceso constituido por tres fases interrelacionadas. De esta manera, en un proceso estratégico completo se añade a la *formulación* de la estrategia (que se confunde prácticamente con la planificación estratégica); la fase de *implementación* (aplicación o implantación) de la estrategia elegida en la fase anterior; y la fase de *evaluación* que amplía el control de gestión y afecta a todo el proceso de dirección estratégica.

Ahora bien, como acabamos de ver, el contenido del proceso de dirección estratégica no ha estado perfectamente definido desde el principio y de hecho sigue existiendo un gran desequilibrio en la preocupación, tanto teórica como práctica, por los problemas de formulación de la estrategia respecto del tratamiento específico, muy posterior pero importante, sobre la implementación de la estrategia, y respecto del estudio básicamente teórico de la fase de control y evaluación (como veremos en este mismo capítulo).

## 2.2. CONCEPTO DE ESTRATEGIA

El concepto de estrategia aplicado al ámbito empresarial lo situamos temporalmente a partir de 1960 y ha ido evolucionando a medida que lo han hecho los propios sistemas de dirección y los problemas internos y externos a los que éstos se han enfrentado. La estrategia se convierte así en el marco de referencia donde se realizarán todos los procesos de la empresa durante un período de tiempo relativamente amplio (Menguzzato y Renau, 1991). A pesar de ello, son muy numerosas las definiciones que se han presentado de estrategia por parte de diversos autores sin que se haya llegado a un consenso sobre el significado preciso de tal término.

Las definiciones utilizan, generalmente, sólo alguna o algunas de las dimensiones que finalmente constituirán el concepto. Tomando a los autores más significativos y ordenándolos cronológicamente (una década de diferencia), tenemos las siguientes definiciones de referencia:

Una primera y clásica definición de estrategia es la de Chandler (1962:13) quién considera que *"la estrategia consiste en la determinación de los objetivos a largo plazo, la asignación de recursos y la adopción de las acciones necesarias para alcanzar esos objetivos"*.

Por otro lado, Andrews (1971:59), define la estrategia como *"el patrón de los principales objetivos, propósitos o metas y las políticas y planes esenciales para lograrlos, establecidos de tal manera que definan en qué clase de negocio está la empresa o quiere estar y qué clase de empresa es o quiere ser"*.

Por su parte, Porter (1980:23-49), señala que *"la esencia de la formulación de una estrategia competitiva consiste en relacionar a una empresa con su entorno"* y supone emprender *"acciones ofensivas o defensivas para crear una posición defendible frente a las cinco fuerzas competitivas en el sector industrial en el que está presente y obtener así un rendimiento superior sobre la inversión de la empresa"*.

Finalmente, añadiremos dos definiciones tomadas de algunos manuales de estrategia, como la de Wright, Pringle y Kroll (1992:3), para quienes la estrategia está constituida por *"los planes de la alta dirección para obtener resultados compatibles con la misión y objetivos de la organización"*. O como indican Thompson y Strickland (1994:2), la estrategia es, simplemente, *el plan de actuación que diseña la dirección para conseguir que la empresa tenga excelentes resultados*.

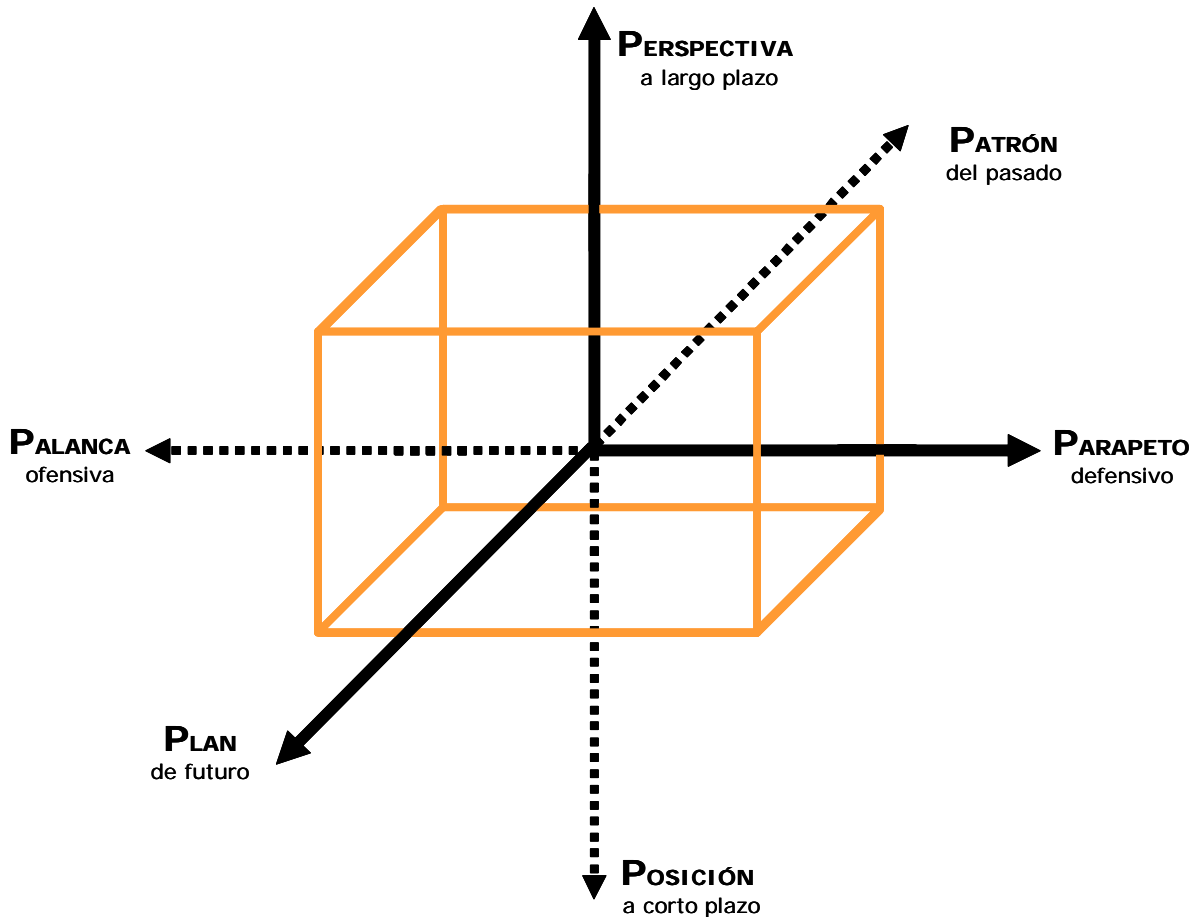
En cambio, las posturas actuales son más eclécticas, ya que relacionan la estrategia con el éxito (Grant, 2002:27-28), pero indican expresamente que *"la estrategia no es un plan pormenorizado de acción o un programa de instrucciones; es*



una materia unificadora que da coherencia y sentido a las decisiones individuales de una organización”.

**Figura 2.1:** Dimensiones del concepto de estrategia

Fuente: Elaboración propia



Todas estas definiciones intentan aproximar el concepto al término que consideran más idóneo o que destaca alguna característica o finalidad esencial (plan, patrón, posición,...); pero, según Mintzberg (1973), la estrategia requiere varias definiciones<sup>5</sup> para describir las diferentes maneras de acercarse al concepto. Además, como cada una de ellas se sigue utilizando actualmente (por ejemplo, en Mintzberg *et al.*, 1998), pasamos a enunciarlas, agrupadas dos a dos, formando cada una de las tres dimensiones en que las hemos clasificado:

1. La estrategia **es un plan**; es decir, una orientación, una guía o rumbo de acción hacia el futuro.

<sup>5</sup> “Al menos cinco” por sus “cinco P”. Nosotros las ampliaremos a “seis P”, eliminando una de ellas (*ploy* o *estrategema*) porque puede incluirse en cualquiera de las demás; y añadiendo dos (*parapet/parapeto* y *pull/palanca*) para completar la idea original. En figura 2.2, una ordenación tridimensional de estas definiciones.

2. La estrategia **es un patrón**; es decir, la coherencia o la consolidación de una conducta en el tiempo.

La figura 2.1 sitúa en un eje de coordenadas todas las definiciones. En este caso, relacionamos la estrategia como plan (semieje adelante) con la estrategia como patrón (semieje atrás). A la estrategia como plan podemos llamarla **proyectada** y a la estrategia como patrón la llamaremos **realizada**. Inevitablemente, el mundo real requiere en su trayectoria un poco de **previsión** y algo de **adaptación**.

Cuando las intenciones se realizan por completo se denominan **estrategias deliberadas**, frente al modelo realizado que no se pretendía expresamente o **estrategia emergente**. Las primeras implican *ningún aprendizaje*, mientras que las segundas significan *ningún control*. Las estrategias del mundo real deben ser una combinación de ambos tipos: ejercer el control, a la vez que se fomenta el aprendizaje,... en particular la capacidad de **pronosticar** las regularidades, junto con la necesidad de **cambiar** ante (o producir cambios en) sucesos inesperados.

**Figura 2.2:** Comparación terminológica entre las definiciones de estrategia  
Fuente: Elaboración propia

<b>PLAN</b>	<b>POSICIÓN</b>	<b>PARAPETO</b>
ESTRATEGIA PROYECTADA (deliberada)	ESTRATEGIA EXTERNA (a corto plazo)	ESTRATEGIA DEFENSIVA (limitada)
Eje Adelante	Eje Abajo	Eje Derecha
PREVISIÓN	EFICIENCIA	CONSERVACIÓN
CONTROL	CRECIMIENTO (mercado)	COOPERACIÓN
PRONOSTICAR (escenarios)	AUMENTAR (resultados)	COMPENSAR (colectivo)
<b>PATRÓN</b>	<b>PERSPECTIVA</b>	<b>PALANCA</b>
ESTRATEGIA REALIZADA (emergente)	ESTRATEGIA INTERNA (a largo plazo)	ESTRATEGIA OFENSIVA (ampliada)
Eje Atrás	Eje Arriba	Eje izquierda
ADAPTACIÓN	EFICACIA	INNOVACIÓN
APRENDIZAJE	DESARROLLO (empresa)	CONFLICTO
CAMBIAR (sucesos)	MEJORAR (recursos)	COMPENSAR (individuos)

En la tabla que forma la Figura 2.2, aparecen los términos utilizados aquí que están asociados con cada definición, comparándolos entre sí y con los términos que caracterizan a las demás dimensiones. Esta primera agrupación y la descripción de cada

una está basada en Mintzberg y colaboradores (1998:23-27); las demás mantienen este mismo esquema para evidenciar que son parte del mismo concepto.

En la segunda dimensión de la Figura 2.1, añadimos las dos definiciones siguientes según la referencia anterior:

3. La estrategia **es una posición**; es decir, la ubicación de determinados productos en mercados particulares.
4. La estrategia **es una perspectiva**; es decir, la ubicación de la organización en una sociedad determinada.

La Figura 2.1 también sitúa en el mismo eje estas dos definiciones, relacionando a la estrategia como posición (semieje abajo) con la estrategia como perspectiva (semieje arriba). A la estrategia como posición podemos llamarla **externa** y a la estrategia como perspectiva la llamaremos **interna**. Inevitablemente, el mundo real requiere para su propio funcionamiento tanto de **eficiencia** como de **eficacia**.

Cuando los resultados que se buscan son inmediatos se denominan **estrategias a corto plazo**, y cuando esos objetivos no pueden conseguirse de una manera inmediata, tenemos **estrategias a largo plazo**. Las primeras implican que *no se considera el desarrollo de la organización* como cuestión prioritaria, mientras que las segundas significan la *no-consideración del crecimiento de los recursos* como elemento clave. Las estrategias del mundo real deben ser una combinación de ambos tipos: conseguir el crecimiento cuantitativo, a la vez que permitimos el desarrollo cualitativo,... en particular la posibilidad de **aumentar** los resultados en el mercado, junto con la necesidad de **mejorar** los recursos existentes en la organización.

Finalmente, de manera complementaria, las dos nuevas definiciones que hemos incorporado constituyen la tercera dimensión de la Figura 2.1 y nos permiten completar un concepto integrado de estrategia:

5. La estrategia **es un parapeto**; es decir, la consideración de la organización como una entidad particular, perfectamente diferenciada de las demás.
6. La estrategia **es una palanca**; es decir, una búsqueda de colaboración entre entidades distintas, para construir entidades superiores.

En la figura citada, como en los otros casos, se sitúan estas dos definiciones relacionando a la estrategia como parapeto (semieje derecha) con la estrategia como palanca (semieje izquierda). A la estrategia como parapeto podemos llamarla **defensiva**

y a la estrategia como palanca la llamaremos **ofensiva**. Inevitablemente, el mundo real requiere para su propia dinámica un poco de **conservación** y algo de **innovación**.

Cuando los intereses que se defienden tienen carácter exclusivo hablamos de **estrategias limitadas**, y cuando se tienen en cuenta los intereses de los demás, estamos ante **estrategias ampliadas**. Las primeras implican *no preocuparse de la cooperación*, mientras que las segundas significan que *no se considera el conflicto*. Las estrategias del mundo real deben ser una combinación de ambos tipos: la necesidad de resolver los inevitables conflictos, así como la posibilidad de aprovechar todas las formas de cooperación,... en concreto, buscar compensaciones para satisfacer el interés **individual** en actividades perfectamente definidas, al mismo tiempo que procuramos no olvidar el interés **colectivo** al afrontar actividades complejas.

La variedad de definiciones que, como las anteriores, se proponen para el concepto de estrategia son consecuencia de la multiplicidad de enfoques que tratan de estudiar el problema. Veremos, más adelante, que cada escuela de pensamiento estratégico da lugar o tiene preferencia por alguna de estas definiciones; pero nuestro planteamiento está más cerca de Hax y Majluf (1997:24) puesto que consideran el concepto de estrategia de carácter multidimensional al abarcar todas las actividades críticas de la empresa, proporcionándole un sentido de unidad, dirección y propósito así como facilitando los cambios necesarios inducidos por su entorno y por los propios procesos internos<sup>6</sup>.

De este modo, a partir de una revisión extensa de la literatura sobre estrategia, Hax y Majluf (1997:24-36) encuentran las dimensiones clave que, en conjunto, proporcionan una definición unificada del concepto de estrategia, integrando prácticamente nuestras seis definiciones. De acuerdo con esta propuesta, la estrategia...:

1. ...Determina y revela el propósito de la organización en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos (plan).
2. Forma en el tiempo, un conjunto de decisiones coherente, unificador e integrador (patrón).
3. Selecciona los negocios en los que la organización actúa o va a actuar (posición).

---

<sup>6</sup> A finales de los años ochenta, el análisis de la ventaja competitiva se desplazó rápidamente hacia los aspectos internos de la empresa; entendiéndose que era menos dependiente de las decisiones de la empresa sobre su posición en el mercado y más de la explotación de recursos y capacidades internos únicos, que constituyen los aspectos dinámicos de la ventaja competitiva (Grant, 2002: 176-180).

4. Permite invertir de forma selectiva en los recursos necesarios para desarrollar las capacidades que aseguren una ventaja competitiva sostenible (perspectiva).
5. Define la naturaleza de las compensaciones de todo tipo que se proponen para los grupos participantes de la empresa (parapeto).
6. Aspira a desarrollar y fomentar las competencias esenciales de la empresa (palanca).

A partir de este enfoque integrador del concepto de estrategia, Hax y Majluf (1997:39) consideran que la estrategia se convierte en el proceso fundamental a través de la cual una organización puede definir su continuidad vital facilitando, al mismo tiempo, su adaptación a un entorno cambiante. De este modo, la esencia de la estrategia se convierte en la dirección intencionada del cambio hacia la consecución de ventajas competitivas en cada uno de los negocios en los que está comprometida la empresa. Finalmente, se reconoce que el objetivo último de la estrategia es proporcionar una base para establecer el marco de contratos sociales que vinculan a la empresa con los grupos con los que se relaciona directamente (*stakeholders*).

Después de llegar a esta definición integrada del concepto de estrategia, hemos de considerar que tampoco el contenido del proceso de dirección estratégica ha estado perfectamente definido desde el principio. De hecho, como ya hemos indicado ha existido un gran desequilibrio en la preocupación, tanto teórica como práctica, por los problemas de formulación de la estrategia respecto del tratamiento específico, muy posterior pero importante, sobre la implementación de la estrategia, y del estudio básicamente teórico y marginal de la fase de control.

Una manifestación explícita de esta situación se encuentra en el manual de Grant (2002:22), donde el propio autor indica en el prólogo que *"en respuesta a las sugerencias de los lectores, esta cuarta edición pone un énfasis mayor sobre la implantación de la estrategia"* y sus traductores (Fernández et al., 2004:19) concretan que en esta última edición *"se han introducido dos nuevos capítulos. El primero de ellos, destinado al estudio de la estructura organizativa y los sistemas de gestión, completa el texto primitivo que solo se preocupaba por las fases de análisis y formulación estratégicas, sin llegar a introducir la puesta en práctica de la estrategia"*, es decir la fase de implementación. Además, no se menciona la evaluación y control del proceso estratégico, porque se reduce a un limitado y parcial control de gestión, que aparece incluido en ese mismo capítulo (Capítulo 6 del manual). Por esta razón, en el siguiente

apartado nos plantearémos explicar el desarrollo de las distintas concepciones del proceso estratégico, destacando la existencia o no de las diversas fases que lo forman y su contenido.

### 2.3. MODELOS DE PROCESO ESTRATÉGICO

La dirección de empresas como actividad práctica es mucho más antigua que su estudio e investigación. Concretamente, aunque los trabajos de Chamberlain, Robinson, Schumpeter y Barnard en la década de los treinta, y de Newman, Simon, Selznick y Penrose en los cincuenta, son considerados precursores del enfoque estratégico; el nacimiento de la Dirección Estratégica puede situarse en los años sesenta con la publicación de las investigaciones de Chandler (1962), Ansoff (1965) y de Andrews (1965, en el equipo encabezado por Learned; y 1971). Sin embargo, la perspectiva estratégica adquiere las características de un campo de estudio científico en los años setenta, sobre todo cuando a mediados de la década aparecen planteamientos más específicos de una ciencia social (Mintzberg 1973, 1978; Argyris, 1976; Sarrazin, 1977; Argyris y Schön, 1978; entre otros).

Esta evolución de la Dirección Estratégica se debe a distintas razones, según las ideas y prácticas originadas en alguna de las cuatro fuentes siguientes (Mintzberg y Lampel, 1999):

1. La competencia y confrontación entre organizaciones es la vía tradicional, desde que existe el mercado, para mantener o desarrollar la organización.
2. Los nuevos tipos de estrategia que surgen de relaciones de colaboración entre las organizaciones, son cada vez más importantes.
3. La creatividad de los estrategas (individuales y colectivos), que siempre buscan nuevas formas de hacer las cosas.
4. Las nuevas estrategias surgidas como consecuencia de una actualización, reordenación o síntesis de las viejas, aunque éstas nunca desaparecen completamente.

La proliferación de estudios sobre Dirección Estratégica en las últimas décadas ha generado una diversidad de aportaciones y corrientes con distintos enfoques, procedencias y niveles de análisis sobre un mismo problema. En este apartado se identifican las principales escuelas de pensamiento estratégico y se resumen sus aportaciones más relevantes. Para ello, partimos de la categorización más completa que

se ha hecho de este conjunto de planteamientos (Mintzberg, 1990, desarrollado posteriormente con sus colaboradores en 1998 y 1999), donde se identifican hasta diez escuelas diferentes.

En nuestro caso, reduciremos las escuelas a seis, precisamente las que se ajustan a las seis definiciones de estrategia que hemos indicado anteriormente; pero manteniendo la diferenciación sintética entre los dos tipos de aproximación al problema estratégico de cada grupo de autores (una prescriptiva y la otra descriptiva) que, además, se corresponde con la clasificación de Scott (1992) al diferenciar los sistemas racionales y naturales, entre los sistemas abiertos. El esquema-guía es el siguiente:

**Figura 2.3:** Clasificación de escuelas de pensamiento estratégico

Fuente: Basada en Navas y Guerras, 1998:52

GRUPO	ESCUELAS RACIONALES	ESCUELAS NATURALES
<b>CARÁCTER</b>	Prescriptivo (el qué)	Descriptivo (el cómo)
<b>BASE CONCEPTUAL</b>	Teoría económica	Teoría de la organización
<b>ASPECTO CENTRAL</b>	Búsqueda de estrategias correctas	Análisis de decisiones estratégicas
<b>PROPÓSITO</b>	Normas para definir una estrategia óptima	Elementos para desarrollar procesos decisorios
<b>PERSONALIDAD (estratega)</b>	Individualista	Colectiva
<b>RACIONALIDAD (decisor)</b>	Absoluta u objetiva	Limitada o subjetiva
<b>AUTORIDAD (responsable)</b>	Jerárquica o formal	Participativa o consensuada
<b>ESCUELAS</b>	<p><b>1. De diseño</b> (estrategia como perspectiva)</p> <p><b>2. De planificación</b> (estrategia como plan)</p> <p><b>3. De posicionamiento</b> (estrategia como posición)</p>	<p><b>4. De aprendizaje</b> (estrategia como patrón)</p> <p><b>5. De poder</b> (estrategia como palanca)</p> <p><b>6. Cultural</b> (estrategia como parapeto)</p>

### 2.3.1. El modelo racional o mecánico

El **pensamiento estratégico prescriptivo** tiene una base económica y pretende desarrollar teorías normativas para determinar estrategias correctas. Las escuelas racionales se ocupan, sobre todo, del modo en que deben formularse las estrategias para definir el contenido óptimo de la estrategia (el *qué*) y el comportamiento ideal que lleva implícito (ver figura 2.3).

Se inspiran en gran medida en el modelo de decisor racional propuesto por la teoría económica<sup>7</sup>; asumen que el máximo dirigente o la alta dirección poseen una discrecionalidad considerable y puede planificar de forma comprensiva. Por ello, se trata de instruir al estratega individual en la formulación de la estrategia que proporcione la mayor rentabilidad a la empresa, a partir del estudio de las posibilidades del entorno y las capacidades de la organización (Fernández Rodríguez, 1987), suponiendo que no habrá ningún problema en hacer cumplir los planes a través de la línea jerárquica.

### *Orígenes*

Si obviamos los antecedentes en escritos militares, los orígenes de estas escuelas se remontan a algunos desarrollos concretos de la teoría económica (Organización Industrial y Teoría de Juegos) y de la teoría de la organización (escuela clásica); pero de manera más inmediata se encuentran en los trabajos de Selznick (1948, 1957) y de Chandler (1962), donde aparecen algunas premisas comunes y se establece una primera definición de estrategia empresarial.

Además, específicamente, el grupo de Harvard (Learned et al., 1965; Christensen et al., 1982) y, sobre todo, los textos elaborados por Andrews en estas obras colectivas (ver también 1971), desarrollan el modelo básico de la **escuela de diseño** asumido por las demás escuelas. Al mismo tiempo se introducen las aportaciones de Ansoff (1965) en el sentido de formalizar el modelo, para dar lugar a partir de los años setenta a la **escuela de planificación**. Más tarde, con una influencia directa de la economía se introduce una mayor preocupación por el contenido de la estrategia (Hatten y Schendel, 1977) y en el análisis del entorno competitivo (Porter, 1980), caracterizando así a la **escuela de posicionamiento**.

### *Premisas*

Como nuestro punto de vista es que las tres escuelas incluidas en este apartado (de diseño, de planificación y de posicionamiento) tienen en común las características esenciales, vamos a concretar sus premisas (Mintzberg et al., 1998) de manera conjunta y citando siempre en primer lugar las propuestas de la escuela de diseño.

Así pues, podemos enunciar las (seis) premisas correspondientes a este primer grupo de escuelas, en los siguientes términos:

---

<sup>7</sup> Este modelo supone un decisor único que sabe definir claramente sus objetivos (problemas por racionalidad limitada) y elegir entre varias alternativas posibles (problemas por grupos de interés), usando métodos analíticos para optimizar resultados (problemas por variables cualitativas).



1. Las tres escuelas consideran que la formación de la estrategia debe ser un proceso deliberado de pensamiento consciente; por tanto, la definición de una estrategia no es una aptitud intuitiva o natural, sino adquirida o racional.

Esto implica posicionarse en el concepto de racionalidad ilimitada y, en consecuencia, considera el pensamiento independiente de la acción; con lo cual, se reduce a un proceso conceptual o teórico que sólo afecta a la formulación de la estrategia, considerando su puesta en práctica como algo dado mecánicamente y su control también se supone garantizado utilizando métodos disciplinarios tradicionales.

2. La responsabilidad del proceso es del máximo directivo jerárquico (el estratega); por tanto, el proceso debe mantenerse simple e informal para poder ser controlado por una mente.

Ahora bien, la escuela de planificación considera que los responsables de la ejecución práctica son los planificadores internos, porque esta ejecución debe ser altamente estructurada y formal, casi en el límite de lo mecánicamente programado<sup>8</sup>. Y la escuela de posicionamiento considera que, previamente, los analistas (normalmente, externos) acumulan y estudian los datos objetivos para recomendar al estratega la estrategia genérica óptima (en el fondo, otra vez “la mejor manera”).

3. Al definir una estrategia se intenta lograr un ajuste fundamental entre las condiciones externas y las capacidades internas; por tanto, es un paso imprescindible del proceso conocer cuales son las fortalezas y debilidades de la organización que permiten afrontar las oportunidades y amenazas del contexto externo (análisis DAFO).

Ahora bien, el entorno tiene un papel de menor importancia, porque se supone una situación estable o al menos previsible; además, el contexto externo es reconocido e investigado, pero no se considera necesario interactuar con él (entorno objetivo). De hecho, únicamente la escuela de posicionamiento trata de manera especialmente minuciosa el estudio de las etapas para efectuar un diagnóstico del entorno competitivo, aunque se limita al análisis económico con datos cuantificables (modelo de las cinco fuerzas de Porter, 1979).

En el análisis interno se cita la necesidad de que la estrategia genere “competencias distintivas”, así como la importancia de los valores directivos o de la responsabilidad social de la empresa (Selznick, 1957), pero sin ninguna trascendencia teórica ni práctica en el desarrollo inmediato de estas escuelas.

---

<sup>8</sup> En su estudio de planificación estratégica para *Texas Instrument*, Jelinek (1979) trazó un paralelismo entre la programación de estrategias de los planificadores y la del trabajo fabril realizada casi un siglo atrás por el taylorismo y sus “*expertos en eficiencia*” (citado en Mintzberg et al., 1998:57).

4. La estrategia debe hacerse explícita por el estratega y ha de ser comprensible para todos los demás miembros de la organización, por tanto debe ser bastante simple.

Ahora bien, la escuela de diseño considera que la estrategia es única y específica para cada organización (diseño individualizado), con lo cual no hay límite a las posibles estrategias en cualquier situación dada (estrategia como **perspectiva**). En cambio, la escuela de posicionamiento plantea que sólo unas pocas estrategias clave son deseables en una industria determinada, y convierte las posibles estrategias en posiciones genéricas e identificables en el contexto competitivo (estrategia como **posición**).

5. El proceso de diseño sólo finaliza cuando la estrategia está completamente formulada (por ser un proceso conceptual) y sólo entonces puede procederse a su implementación; por tanto hay pocas posibilidades para el desarrollo o surgimiento de estrategias, haciendo inflexible el proceso estratégico.

Ahora bien, la escuela de planificación profundiza en la etapa de aplicación de la estrategia, detallando los objetivos y los programas, presupuestos y planes en un conjunto de jerarquías (estrategia como **plan**). Pero el énfasis puesto en la descomposición y la formalización, significa que se prestaba mayor atención a las actividades operativas que al propio proceso estratégico (realmente era una "programación estratégica" y no una planificación).

6. En las tres escuelas existe una separación estricta entre formulación e implementación, en coincidencia con las nociones clásicas del racionalismo (diagnóstico o análisis, seguido de prescripción o formulación, y luego de acción o implementación)<sup>9</sup>.

Al respecto, también debemos tener en cuenta que hay una forma particular de organización (burocracia maquinal) donde el compromiso explícito debe preceder a cualquier acción y, por tanto, no es casual la tendencia de las escuelas racionales a estudiar organizaciones grandes, establecidas y maduras con esta estructuración o con su forma desarrollada (configuración multidivisional), sean de propiedad privada o pública.

---

<sup>9</sup> Nótese que a pesar de las inevitables referencias al control, incluso denominándolo "control estratégico", en ningún caso aparece como una fase independiente en el proceso estratégico, sino como una subetapa de la implementación (reducido, por tanto, a un control de gestión); de modo que conduce a simples modificaciones en los actos de los individuos, pero no al cuestionamiento de las premisas del mismo plan (Goold y Quinn, 1990: 46 y 52).

### *Aportaciones*

Si analizamos estas premisas en su conjunto, vemos que las escuelas racionales han aportado la idea fundamental de que la estrategia representa un ajuste entre los factores externos y las características internas.

Su concepción del proceso estratégico (diagnóstico-formulación-implementación) sigue siendo preponderante tanto en la docencia como en la práctica; sobre todo en los departamentos de planificación gubernamentales, pero también en las grandes empresas privadas y en las consultoras (Hill y Westbrook, 1997), como reconocimiento a las siguientes aportaciones:

**En el diagnóstico**, los analistas proporcionan datos significativos y plantean preguntas clave para iniciar el proceso (por ejemplo, ¿cómo crear o mantener una ventaja competitiva sostenible?).

**En la formulación**, los estrategas deben tener la información y el conocimiento necesarios para poder diseñar estrategias con una perspectiva a largo plazo y para seleccionar “la mejor” de ellas mediante su evaluación.

**En la implementación**, los planificadores codifican y desarrollan las estrategias, las programan y presupuestan para potenciar conductas estratégicas, mediante su comunicación y posterior control operativo.

### *Limitaciones*

También debemos ser conscientes de las premisas que limitan el pretendido carácter universalista de estas escuelas, porque hacen necesario investigar otras alternativas para resolver nuevos y viejos problemas estratégicos:

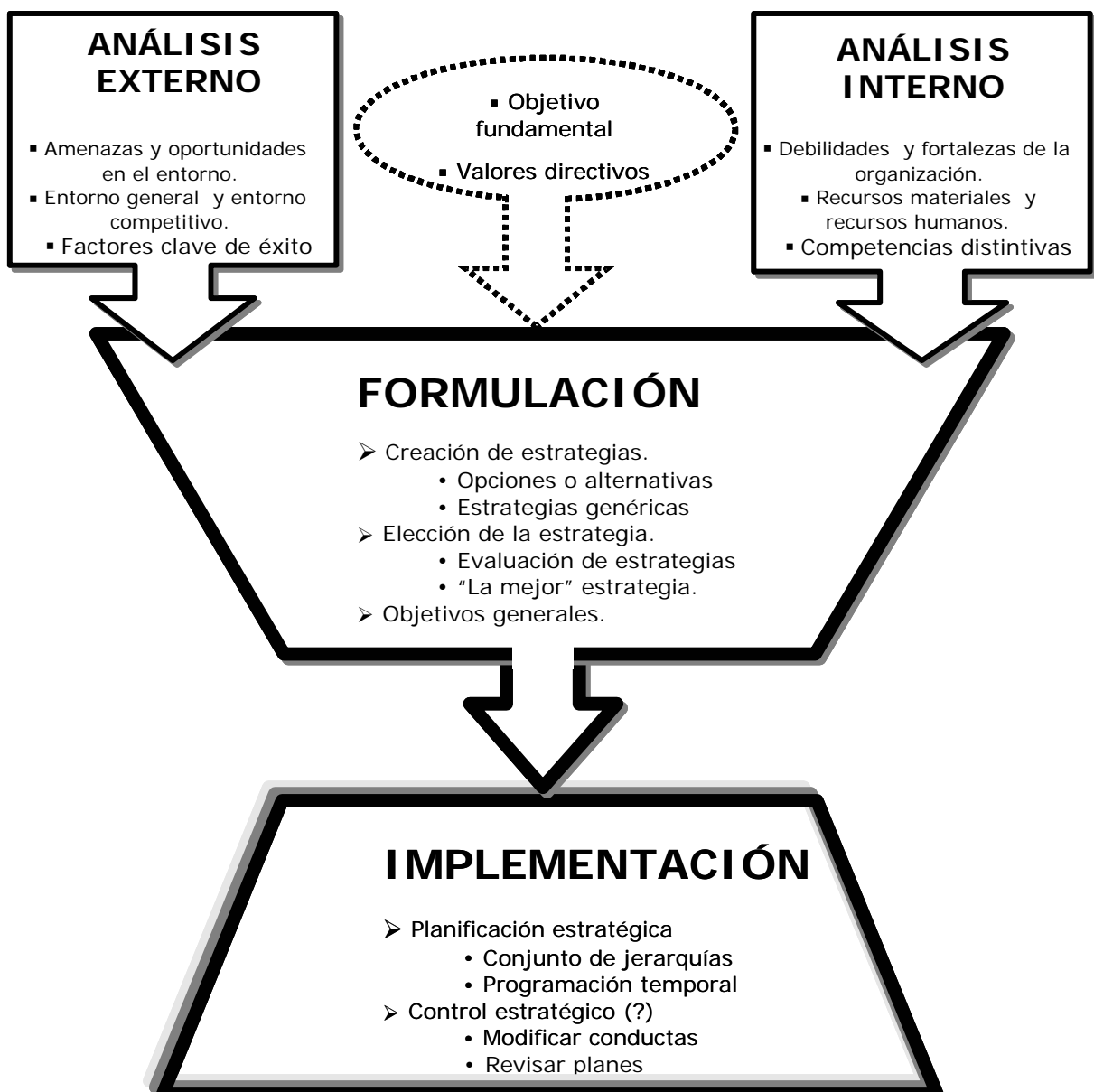
En primer lugar, estos planteamientos son útiles en un contexto (externo e interno) bastante estable o al menos previsible o, dicho de manera general, relativamente controlable por la organización (problemas de planificación). La estabilidad externa la aseguraba teóricamente un mercado perfecto en el nivel microeconómico, y la acción del gobierno en cuanto a la situación macroeconómica; y la estabilidad interna, mediante estructuras organizativas privadas y públicas totalmente jerarquizadas.

En segundo lugar, estas soluciones, creadas por “una” mente individual, pueden ser efectivas en configuraciones centralizadas donde los recursos humanos de la organización son elementos pasivos y completamente secundarios (problemas de diseño), porque: Deben someterse a la opinión o visión de un sólo estratega que debe coordinar todas las acciones necesarias; deben tener el tiempo, la información y los

recursos materiales necesarios para ejecutar la estrategia; y deben ser “movilizados” de alguna manera para hacer esa implementación.

En tercer lugar, estos enfoques racionales ponen el énfasis en el cálculo, mediante el análisis de datos cuantitativos, incluidos los resultados. Con ello no se tiene en consideración múltiples factores débiles junto a los fuertes, y elimina también la posibilidad de pensar desde una perspectiva integrada al definir, simplemente, una cartera de posiciones (problemas de posicionamiento). Además, el cálculo no sólo puede impedir el aprendizaje y la creatividad, sino también el compromiso personal, de manera que los recursos humanos no aparecen nunca identificados con una función estratégica, y están supeditados a resultados financieros, comerciales o técnicos.

**Figura 2.4:** *Un modelo mecánico del proceso de dirección estratégica*  
Fuente: Basada en Mintzberg et al., 1998:26



### *Modelo*

Los autores de la escuela de diseño crean el modelo básico del proceso de dirección estratégica (Figura 2.4) y, a partir de ahí, las demás escuelas racionales e incluso las escuelas naturales han ido replanteándose este esquema para corregirlo y ampliarlo; tanto en el número y contenido de sus elementos como, sobre todo, en las relaciones entre esos elementos.

El modelo propuesto ha estado influido en gran parte por la mecánica newtoniana aplicada a las ciencias sociales (positivismo), y por las ideas predominantes en la economía y las ciencias del comportamiento cuando empezó el estudio formal de las estrategias empresariales (Farjoun, 2002).

Por esta razón, le denominamos **modelo mecánico** del proceso estratégico y tiene las siguientes características:

En una primera etapa (diagnóstico) se pone un énfasis especial en realizar el análisis del contexto externo (oportunidades y amenazas del entorno) y del contexto interno (fortalezas y debilidades de la organización); pero también se pretende, aunque no suele hacerse explícitamente, definir el objetivo último (meta) de la organización y considerar los valores directivos con los que se rige la organización.

Por sus ideas deterministas, se da una cierta importancia a los factores del entorno general (tecnológicos, sociales, políticos) y, sobre todo, del entorno específico (estructura del mercado o industria, fuerzas competitivas). De éste se derivan las posibles estrategias (más o menos genéricas) a las que sigue linealmente la estructuración organizativa que las hará efectivas. Se relega así el contexto interno a un plano totalmente secundario, a pesar de que un concepto estratégico clave como el de "*competencia distintiva*" aparece en Selznick (1957) pero, como hemos indicado, hasta los años 90 no será desarrollado ni teórica ni prácticamente.

En la segunda etapa (formulación) se produce la generación de estrategias; donde se ha pasado de considerarlo como un acto creativo y único para cada organización (escuela de diseño), a suponer que existe una fórmula mediante la cual se selecciona una posición a partir de una lista restringida de condiciones (escuela de posicionamiento).

Cuando se llega a varias alternativas u opciones estratégicas, se debe evaluar su coherencia, conformidad, ventaja y viabilidad para elegir la mejor de ellas (Rumelt, 1997), comparando entre alternativas discretas (Dosi et al., 1997). En este sentido, la postura más determinista es la basada en estrategias genéricas, es decir las que toman como referencia las industrias establecidas, los grupos constituidos y los datos

cuantificables; porque se plantean con la idea de que existe una estrategia genérica que objetivamente es *“la mejor”*.

En la tercera etapa (implementación) se trata de asegurar la aplicación de la estrategia elegida, completamente definida, en toda la organización. Esto significa que, teóricamente, deberíamos redefinir la estructuración organizativa para ajustarla a cada nueva estrategia.

Un nuevo supuesto determinista está implícito en esta etapa al supeditar las acciones más o menos formalizadas de la aplicación, a las decisiones previas, más o menos rígidas, por las que se define una estrategia. Para ello se supone, implícitamente, que la toma de decisiones se realiza siempre en perfectas condiciones y, explícitamente, que la información (normalmente en forma de órdenes) puede agregarse y ser transmitida a través de la jerarquía sin pérdidas ni distorsiones significativas. Además, mediante el mecanismo de control correspondiente se espera que se ejecute tal como se ha concretado en los planes de acción (sistemas de planificación-control), haciendo las correcciones oportunas.

### 2.3.2. El modelo natural u orgánico

Las limitaciones del modelo mecánico para resolver en un momento determinado los problemas reales con que se enfrentan algunas de las organizaciones más dinámicas, plantean la necesidad de corregir sus premisas y desarrollar el propio modelo estratégico con la finalidad de dar respuesta a situaciones más complejas.

El **pensamiento estratégico descriptivo** (ver Figura 2.3) tiene su fundamento en la teoría de la organización y pretende analizar la creación real de las estrategias y, en general, la toma de decisiones estratégicas. Estas escuelas pretenden dar a conocer *cómo* y *por qué* surgen y se desarrollan las estrategias en las organizaciones; y, concretamente, cuáles son los elementos que caracterizan los procesos de decisión no programados y no estructurados (Fernández Rodríguez, 1987).

Frente al modelo de decisor racional, para la resolución de problemas supone que tienen un carácter limitado tanto la información disponible como las posibles alternativas y sus consecuencias; y que los criterios de elección son muy sencillos (por ejemplo, el consenso) al buscar, simplemente, una opción satisfactoria. Reconocen la capacidad colectiva para aprender y adaptarse mediante la participación y el compromiso; pero, en cualquier caso, destacan el papel de las respuestas a corto plazo (incrementalismo) y los patrones de actuación o modelos (emergencia).

### *Orígenes*

Los trabajos que dan origen a estas escuelas se encuentran dentro de la Teoría de la Organización y se preocuparon de cómo procesan la información los seres humanos para tomar decisiones (escuela de comportamiento), siendo decisivas las aportaciones de Simon (1947) y de sus colaboradores (March y Simon 1958; Cyert y March, 1963; entre otros) sobre la racionalidad limitada del decisor y sobre las características del propio proceso decisorio, que conectan directamente con el denominado problema estratégico (Mintzberg, 1973 y 1978; Mintzberg et al., 1976).

Desde otros campos se han hecho aportaciones más específicas que han contribuido a abrir nuevas líneas de investigación. Es el caso de las ciencias políticas, donde las obras de autores concretos ponen en cuestión prácticamente todas las premisas de las escuelas racionales (Lindblom, 1959, 1968; Braybrooke y Lindblom, 1963), dando lugar a la **escuela de aprendizaje**; y, en general, la amplia bibliografía sobre creación de políticas públicas fundamentan la **escuela de poder** desarrollada en los años 70. Pero también, desde la Teoría Económica, los estudios sobre el crecimiento de la empresa (Penrose, 1959), al ser aplicado al proceso estratégico dan lugar a la teoría basada en los recursos (Wernerfelt, 1984), relacionada con la **escuela cultural** y que nosotros introduciremos más detalladamente en el análisis estratégico para el estudio de los recursos humanos (en el capítulo siguiente).

### *Premisas*

El tratamiento de las premisas que caracterizan a estas escuelas (de aprendizaje, de poder y cultural) también será conjunto. Se indicarán, si procede, las diferencias con el planteamiento de la escuela de aprendizaje; tomada como referencia por ser la que cuestiona la tradición racional de la manera más amplia y contundente, al poner en cuestión la mayoría de sus suposiciones básicas. Si tratamos las mismas cuestiones vistas en las escuelas racionales, y en el mismo orden a los efectos de poder compararlas entre sí; estas premisas serían, en resumen, las siguientes (Mintzberg et al., 1998):

1. En general, se considera que la formación de estrategias es un proceso emergente bien mediante conductas que estimulan el pensamiento retrospectivo para dar sentido a la acción pasada/realizada o experiencia (aprendizaje); bien mediante la negociación entre individuos, grupos y coaliciones en conflicto (poder); o bien mediante la interacción cooperativa entre los miembros de una organización con valores compartidos (cultura).

La creación de la estrategia es una aptitud natural de personas con racionalidad limitada que consideran interdependientes el pensamiento y la acción.

2. Normalmente actuando de manera colectiva, las personas de cualquier parte de la organización pueden contribuir al proceso estratégico, con sus conocimientos y/o información.

Las iniciativas estratégicas son tomadas por cualquier colectivo que cuente con las capacidades y los recursos necesarios para aprender; por personas y/o coaliciones que persigan sus propios intereses o parcelas de poder; por directivos que consiguen un consenso sobre los valores compartidos en su organización. Todas estas posibles actuaciones dan al proceso estratégico una elevada complejidad social.

3. Las estrategias emergen cuando los integrantes de una organización llegan a aprender lo necesario sobre una situación concreta; así como sobre la capacidad de su colectivo para actuar en ella.

Las organizaciones pueden adaptarse y cambiar para coincidir con los requisitos del entorno o pueden intentar modificar el entorno para que coincida con sus capacidades. Los recursos y capacidades profundamente arraigados en la organización se encuentran protegidos y se utilizan para lograr ventajas competitivas.

4. La idea de estrategia emergente reconoce la capacidad de la organización para experimentar (aprendizaje estratégico); porque puede tomarse una sola medida (acción o decisión), recibirse la realimentación adecuada y el proceso continuará hasta que la organización converja en el patrón que se convierte en su estrategia (estrategia como **patrón**)<sup>10</sup>.

La estrategia que emerge de un proceso político es imprevisible y no tiene por qué ser óptima, sino que reflejará los intereses de los grupos más poderosos de la organización (o de la red de acuerdos cooperativos). En cambio, la cultura estimula la creación de estrategias únicas cargadas de ambigüedad causal, porque es producto de toda la organización como "comunidad social" (Kogut y Zander, 1996).

5. La definición de la verdadera estrategia es un proceso que tiende a evolucionar mientras las decisiones internas y los sucesos externos fluyen juntos para crear un nuevo consenso para la acción.

En la formación de estrategias emergentes, la política es capaz de asegurar que se debatan por completo todos los aspectos de un tema, mientras los otros sistemas de

---

<sup>10</sup> "Weick (1995) afirma que el management está inextricablemente unido a (se confunde con, es inseparable de) el proceso de adjudicar un sentido a la experiencia (o a la acción, o a "lo echo"; en el original **sense making**). Probamos las cosas, vemos las consecuencias luego las explicamos y seguimos adelante" (citado en Mintzberg et al., 1998:195; paréntesis nuestros).



influencia (autoridad formal, cultura establecida y experto reconocido) suelen plantear sólo uno; de ahí que se pueda estimular cambios necesarios bloqueados por otros sistemas (estrategia como **palanca**). En cambio, la cultura convierte la formación de estrategias en la gestión del conocimiento colectivo y de los valores comunes; con lo cual, normalmente, no se estimula el cambio estratégico, sino la perpetuación de la estrategia existente (estrategia como **parapeto**).

6. En el límite de un proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo, formulación e implementación se vuelven imposibles de distinguir. De hecho, se considera que la integración constante de los procesos incrementales de formulación y aplicación de estrategias, es la principal característica de una dirección estratégica efectiva.

Para que sea posible esta relación, no sólo interactiva sino proactiva, es necesario construir un sistema de verificación y evaluación del proceso estratégico completamente desarrollado e integrado, y que no sólo afecte a las acciones sino también a las decisiones; aunque esta fase no se desarrollará en un primer momento, desde ninguna de estas escuelas.

#### *Aportaciones*

Las escuelas naturales se han preocupado fundamentalmente de *cómo* se produce realmente un proceso estratégico completo e integrado, donde los recursos internos son tan importantes como el conjunto de condiciones externas; y donde la formación de la estrategia tiene un carácter colectivo.

Sus aportaciones al proceso estratégico serían las que destacamos a continuación y podremos observar que se refieren a cuestiones prácticamente complementarias a las propuestas por las escuelas racionales:

En **el análisis externo**, el mercado es reemplazado por un conjunto más amplio y completo de participantes y fuerzas (redes, acuerdos de cooperación, etc.); y **el análisis interno** se centra en el mantenimiento y desarrollo de los recursos y capacidades de la organización.

En **la formulación**, la definición de posibles estrategias se realiza mediante procesos de toma de decisiones más o menos amplios y consensuados que pueden incluir **la racionalización** de estrategias emergentes, producto de acciones no planificadas.

**La implementación**, además de su carácter ejecutivo, se puede convertir en **la realización** de una estrategia emergente que, si resuelve problemas, puede

llegar a plantearse como estrategia deliberada a implementar después de ser racionalizada<sup>11</sup>.

También aparece la necesidad de verificar y evaluar las acciones y las decisiones tomadas y en marcha para redefinir cualquier elemento del proceso estratégico; lo cual permitirá añadir posteriormente una etapa más al proceso, la cual se integra en el todo a través de un conjunto de relaciones. Esta será una idea clave del modelo integrado.

Además, con el desarrollo del concepto de cultura (valores compartidos o consensuados) como fundamento de la meta, la visión y la filosofía de la organización, se completa la incipiente misión del modelo mecánico como condicionante del proceso estratégico.

### *Limitaciones*

En principio, las propuestas de las escuelas descriptivas tienen un carácter contingente; por tanto, no pretenden ser una alternativa global a los planteamientos de las escuelas prescriptivas, sino un intento por resolver problemas estratégicos concretos en determinadas situaciones. Así pues, nos encontraríamos con las siguientes limitaciones:

La necesidad de crear la estrategia mediante un proceso de aprendizaje colectivo, será mayor cuando el entorno de una organización es complejo o simplemente cuando se enfrenta a situaciones novedosas o críticas; cuando no se puede o no se quiere imponer una estrategia y debemos definirla por negociación o por consenso; cuando se quieran generar procesos estratégicos integrados; o, espontáneamente, cuando la experiencia acumulada nos marca un patrón a seguir, más o menos explícito.

Estas soluciones colectivas necesitan organizaciones descentralizadas y flexibles, donde los recursos humanos tienen un papel clave y constituyen una función estratégica (Noda y Bower, 1996), porque: Deben tener el conocimiento suficiente para realizar su trabajo de manera idónea y para proponer alternativas, si procede, a la estrategia correspondiente; deben tener el poder necesario para participar plenamente en la parte del proceso estratégico que les corresponda; y deben tener la voluntad para comprometerse en las acciones y las decisiones del proyecto común.

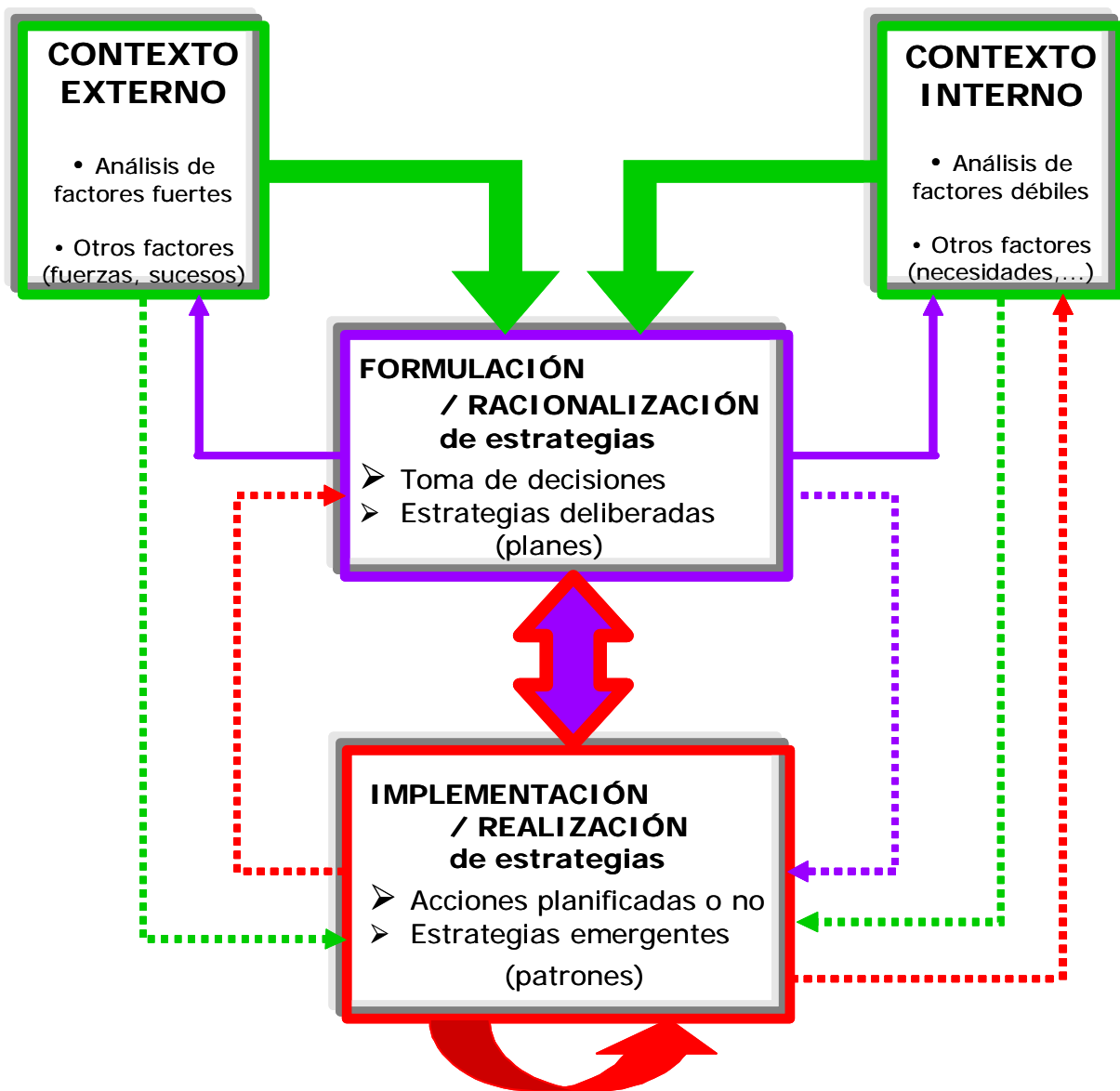
Estas escuelas naturales ponen el énfasis en la política y en la cultura, además de en el conocimiento (Pettigrew, 1977; Bower y Doz, 1979), para generar alternativas negociadas y consensuadas, además de integradas. Esto significa hacer y pensar las

---

<sup>11</sup> Para destacar la idea de que las organizaciones necesitan dirigir experiencias y no sólo análisis y planes, algunas investigaciones proponen una visión más activa de la estrategia (Miller y Chen, 1996; Brown y Eisenhardt, 1997).

cosas colectivamente, buscando la cooperación y el convencimiento para afrontar problemas complejos. Pero todo esto requiere tiempo y hace que el aprendizaje pueda ser muy costoso; por lo cual una organización que aprende, lo primero que debe aprender es a gestionar esos procesos políticos y culturales, además del propio proceso de adquisición de conocimientos.

**Figura 2.5:** *Un modelo orgánico del proceso de dirección estratégica*  
Fuente: Elaboración propia



### Modelo

A partir de las características indicadas, las escuelas naturales corrigen y amplían el modelo básico anterior porque su preocupación fundamental es el estudio del proceso real por el cual "se crea" la estrategia (Figura 2.5). La aportación clave es la integración de formulación e implementación por la necesidad de considerar estas dos fases conjuntamente al definir una nueva estrategia (interrelación) y por la necesidad de replantearse cualquiera de estas fases ante cambios significativos en la otra (proactividad)<sup>12</sup>.

En el modelo propuesto consideraremos, solamente, los nuevos elementos y relaciones que defienden las escuelas naturales desde la Teoría de la Organización (escuela de comportamiento y escuela contingente) e, implícitamente, desde la Teoría de Sistemas por su visión global del proceso y por el análisis de las interrelaciones (en concreto la realimentación). De esta manera, tendremos una primera aproximación al que denominaremos **modelo orgánico** del proceso estratégico, cuyas características principales son:

El contexto (interno y externo) tiene dos clases de factores: unos están formados por variables *hard* (datos cuantitativos, en general) que pueden intervenir en el aprendizaje de manera consciente mediante la definición de estrategias paraguas y estrategias de proceso. Otros son factores de variables *soft* (fuerzas, necesidades, sucesos, intenciones) que normalmente crean procesos inconscientes de donde surgen estrategias emergentes y que los estrategas dirigen hacia las estrategias conscientes. Ambos tipos de factores dan lugar a relaciones de proactividad tanto desde la fase de formulación/racionalización como desde la aplicación/realización<sup>13</sup>.

Por tanto, como hemos dicho al principio de este subapartado, se rompe la relación mecánica o lineal entre la formulación y la implementación. En la fase de aplicación no sólo se ejecutan las estrategias formuladas después de un diagnóstico tradicional, sino que es posible la emergencia de nuevas estrategias realizadas producto de acciones no planificadas que, en último término, podrán ser racionalizadas para obtener nuevas estrategias deliberadas (Quinn, 1980:15). Es decir, que las organizaciones pueden aprender reconociendo patrones derivados de su conducta

---

<sup>12</sup> Los términos "**formulación**" y "**definición**" de la estrategia serán intercambiables; así como también se puede intercambiar "**implementación**" y "**aplicación**" de estrategias. Pero el término "**creación**" no se puede utilizar exclusivamente como sinónimo de formulación, que es la creación conceptual o teórica de una estrategia deliberada; porque también se puede "crear estrategia" en la implementación, aunque en este caso se trata de una creación factual o práctica de estrategias emergentes.

<sup>13</sup> Para completar la terminología, llamaremos "**realización**" a un conjunto de acciones coherentes que hacen emerger una estrategia; y "**racionalización**" al proceso de toma de decisiones que convierten en deliberada una estrategia que ha emergido o patrón.

(realización de acciones y toma de decisiones) y son capaces de convertir las estrategias emergentes del pasado en estrategias deliberadas para su futuro.

Esto implica considerar una nueva fase de control/evaluación del proceso emergente, aunque no diferenciada o independiente sino que consiste en un bucle sobre la propia implementación. Se trataría de responder ante una conducta organizativa para determinarla (hacerla explícita si no lo es), evaluarla (asegurar que es deseable o/y efectiva) y seleccionarla, en su caso, para darle un sentido a "lo hecho" (a la experiencia). Después se recibe la realimentación correspondiente sobre la acción o sobre la decisión, y el proceso continuará hasta que la organización sea capaz de definir un nuevo patrón y producir un cambio de estrategia. Así pues, el aprendizaje estratégico se produce cuando los miembros de una organización reflexionan sobre la experiencia colectiva de una manera continuada.

**Figura 2.6:** Elementos para la creación de estrategias  
Fuente: Basado en Mintzberg et al., 1998: 452-460

<b>PREMISAS<sup>1</sup></b>	<b>ESCUELAS RACIONALES</b> Contenido (qué)	<b>ESCUELAS NATURALES</b> Proceso (cómo)
<b>1. CREACIÓN</b>	Premeditada	Emergente
<b>2a. ESTRATEGIA</b> <b>2b. ESTRATEGIA</b>	Individual Simple	Colectivo Compleja
<b>3. DECISIÓN</b>	Determinismo (...no existe)	Voluntarismo (...es posible)
<b>4. CARÁCTER</b>	Genérico	Único
<b>5. PRIORIDAD</b>	Decisiones Conceptual Teoría Formulación Racionalización	Acciones Factual Práctica Aplicación Realización
<b>6. INTERRELACIÓN</b> (fases del proceso)	Independientes	Integradas

1. El orden y el concepto clave de cada premisa se corresponde con el presentado en los modelos mecánico y orgánico.

### 2.3.3. Un modelo integrado

Algunos de los enfoque estratégicos actuales son híbridos de las escuelas anteriores como es el caso de las capacidades dinámicas (Hamel y Prahalad 1990, 1993 y 1994), o de la creación de conocimiento (Nonaka y Takeuchi, 1995; Crossan, Lane y White, 1997); porque la dirección estratégica implica trabajar con todo tipo de relaciones entre pensamiento y acción o estabilidad y cambio. Por tanto debe combinar el análisis premeditado (*plan*) con el aprendizaje emergente (*patrón*); el interés particular y el conflicto (*palanca*) con los valores comunes y la cooperación (*parapeto*); y la visión amplia más equilibrada (*perspectiva*) con la resolución de los problemas más inmediatos (*posición*).

La escuela de configuración intenta realizar esta integración de manera expresa, sin considerar a las distintas escuelas como alternativas para crear estrategias sino como dimensiones diferentes de un solo proceso estratégico (ver un esquema de sus premisas en la Figura 2.6). Teniendo en cuenta las aportaciones de ambos grupos de escuelas (Bowman y Hurry, 1993; MacIntosh y MacLean, 1999), el problema sería el grado en que combinaremos (*¿cuánto?*), a partir del principio contingente de cada escuela en su propio momento (*¿cuándo?*) y en su propio lugar (*¿dónde?*). Además, introduce una nueva premisa al estudiar el cambio estratégico como un proceso de transformación incremental o cuántico entre dos configuraciones sucesivas, preocupándose de la relación entre estabilidad y cambio<sup>14</sup>.

Si partimos del estado o configuración en que están agrupadas las distintas dimensiones (estrategias, entorno, estructuración y cultura) de una organización durante un tiempo determinado, existen cuatro posibles "camino" para alcanzar una nueva configuración (Figura 2.7):

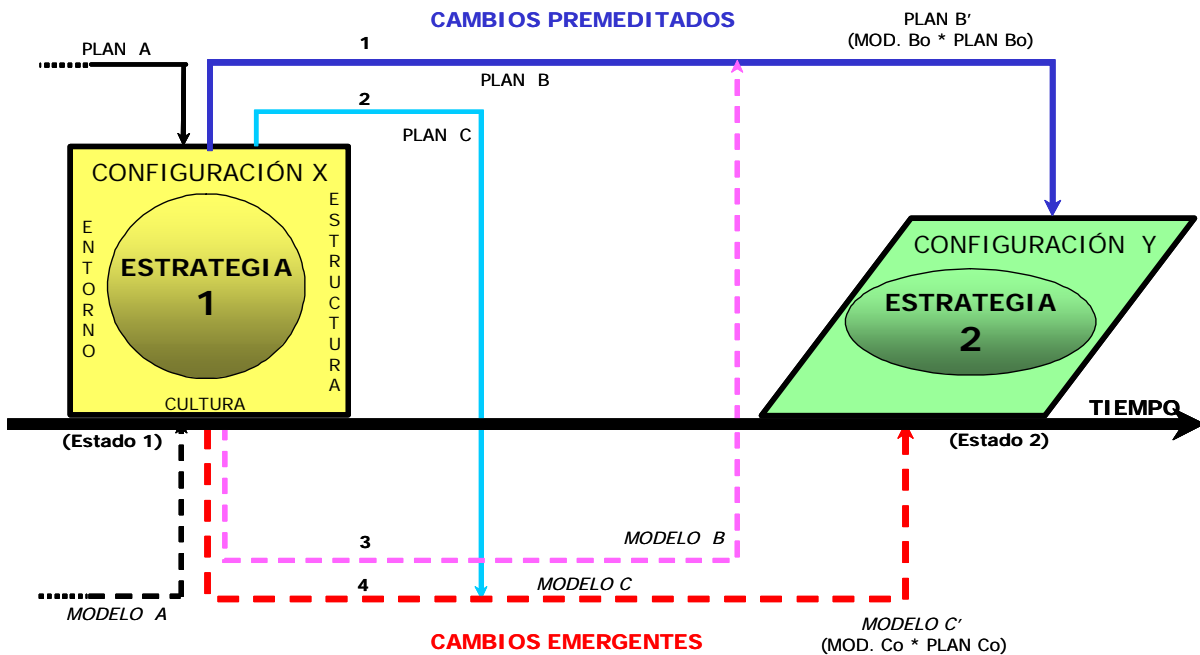
- a. Que se pueda conseguir un cambio mediante un plan premeditado puro (plan B).
- b. Que el cambio sea producto exclusivo de un patrón emergente puro (modelo C).
- c. Que la acción combinada de un plan y un patrón den lugar al cambio (doble posibilidad: Plan B' y modelo C').

---

<sup>14</sup> Una explicación más completa sobre los procesos de desarrollo y cambio en las organizaciones se pueden encontrar en Van de Ven y Poole (1995); donde los modelos evolutivos y del ciclo de vida utilizados en este trabajo, están incluidos entre sus cuatro modelos básicos.

**Figura 2.7:** *Procesos de cambio estratégico*

Fuente: Elaboración propia



Esto permite introducir una nueva definición de estrategia como transformación que aparece explícita o implícitamente en todas las demás definiciones porque está directamente relacionada con la introducción de la variable tiempo. Por tanto, como corresponde a esta escuela integradora, se trata de un concepto que engloba a todos los demás o, más exactamente, que debe considerarse en cada caso desde su propio punto de vista. Así pues, podemos enunciar una “séptima P” con la siguiente definición:

7. **La estrategia es una pista;** es decir, el desarrollo en el tiempo de una secuencia de acciones coordinadas (Farjoun, 2002:572) <sup>15</sup>.

#### *Proceso de cambio*

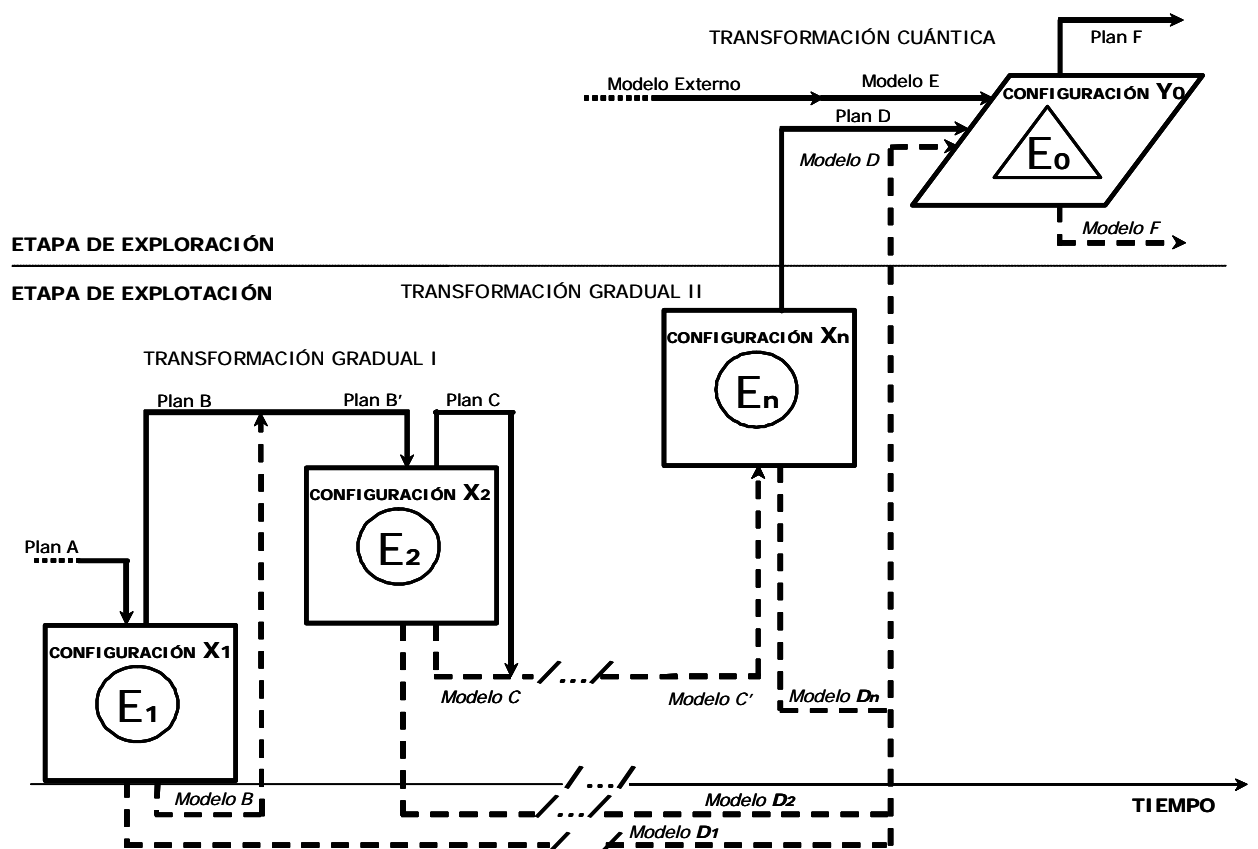
La configuración sólo puede constituirse si existen periodos de estabilidad suficientemente amplios; pero en todo caso, cada cierto tiempo (o continuamente) se producen cambios significativos (o pequeños cambios, no por su extensión irrelevantes) en cualquiera de las dimensiones que definen un estado; lo cual provoca sucesivas transformaciones rápidas y totales, un cambio cuántico/revolucionario (o

<sup>15</sup> Esta nueva “P” (*path*, en inglés) parece muy forzada en castellano puesto que “trayectoria” es la traducción más usual; pero “pista” es la acepción del vocablo cuando se trata de una *person's track*, indicando el camino por donde una persona (en este caso un colectivo u organización) ha dejado rastro o huella.

transformaciones lentas y por partes, cambio incremental/gradual) que pueden agruparse en periodos del ciclo de vida de una organización. Al respecto podemos añadir que el "ecociclo organizativo" (Hurst,1995:103) es una ampliación del tradicional ciclo de vida lineal al incorporar las aportaciones de las escuelas no mecanicistas en un entrelazado interminable de crisis y renovación (como podemos observar en el esquema reproducido en Mintzberg et al., 1998:323).

El proceso (Figura 2.8), normalmente, será de periodos de estabilidad relativamente largos donde se explotan estrategias de éxito mediante la transformación incremental de algunas partes, cuando se producen desajustes momentáneos con alguno de sus condicionantes. Pero, en ocasiones los cambios en las dimensiones de la configuración (entorno, estructuración, cultura y la propia estrategia) son tan rápidos, imprevistos, complejos o/y agresivos que no se pueden afrontar con simples mejoras parciales sino que se deben explorar nuevas alternativas estratégicas.

**Figura 2.8:** Algunos cambios estratégicos en el tiempo  
Fuente: Elaboración propia





En este momento, es cuando la organización necesita plantearse una transformación cuántica<sup>16</sup>, iniciando una etapa de exploración donde se intenta conseguir rápidamente una nueva configuración mediante la integración de un conjunto de dimensiones distinto, para iniciar el siguiente periodo estable. A esta situación se puede llegar por diversos procesos:

- a. Realizar en la organización un *proceso deliberado* para definir una nueva estrategia, siguiendo básicamente el modelo racional (plan D).
- b. Aprovechar algún *patrón emergente* de estrategia, entre diferentes procesos no estructurados que existan en la organización (modelo D).
- c. Analizar algunos *modelos utilizados* en organizaciones similares, que ofrezcan garantías de éxito y sean viables en la organización (modelo E).

También en este caso, la vía normal para cambiar de estrategia ( $E_0$ ) en una nueva configuración ( $Y_0$ ) será una de las posibles combinaciones entre estos tres procesos; siendo preferible aquella que dependa exclusivamente de nuestros propios recursos y capacidades, para aumentar la probabilidad de que la alternativa elegida tenga un carácter estratégico. Para ello, siempre se podrá investigar entre los patrones emergentes que existen en algunas partes de la organización y que se manifiestan o se han manifestado de alguna manera durante el periodo precedente; o aquellos planes que no se consideraron adecuados en su momento por razones económicas, políticas, técnicas o sociales. En un sentido más general, podemos decir que una influencia importante sobre la trayectoria evolutiva de una organización es la propia organización; porque la estrategia actual estará condicionada por su historia previa (*path dependence*) y la nueva alternativa elegida influirá decisivamente sobre la configuración y trayectoria futuras (Monge, 1990).

Cuando se estudian procesos de cambio (Pettigrew, 1987) se ponen en evidencia algunas limitaciones de las escuelas racionales, al ser necesario introducir factores internos y no sólo del entorno; la búsqueda del poder y no sólo de la eficiencia; la influencia del azar o la capacidad para superar problemas "imposibles" y no sólo las soluciones "matemáticas"; etc. El motivo es que durante estos procesos se ha de producir una compleja combinación de ajustes entre los principales valores de las personas que toman decisiones, los parámetros definatorios de la estructuración

---

<sup>16</sup> En todo el trabajo se ha considerado que las organizaciones son homogéneas y se desarrollan conjuntamente al mismo tiempo y en el mismo sentido; pero en organizaciones con múltiples unidades organizativas pueden existir diferentes configuraciones, con distintas estrategias que cambian de manera autónoma (Donaldson, 1996:117). Esto permite, por ejemplo, la aparición o la implantación de **buenas prácticas** en algunas partes de la organización (*benchmarking*).

organizativa y los factores clave del entorno; mientras que la modificación de la estrategia es más lenta y se produce después de legitimar y aplicar los demás cambios (ver Figura 2.8). El cambio más efectivo buscará integrar lo nuevo y lo viejo sin prejuicios, sabiendo que cualquier combinación será relativa y dinámica.

### *Modelo*

A partir de que la idea de integración del proceso estratégico implica también la necesidad de explicar el cambio organizativo, surge la cuestión clave de averiguar cuál es el elemento que “dinamiza” ese proceso integrado.

La idea básica es que debemos añadir la fase de control-evaluación en el proceso<sup>17</sup>. Su papel inmediato sería, por una parte, desarrollar las estrategias deliberadas en marcha mediante la introducción de mejoras en cualquier fase del proceso que permitan alcanzar los objetivos propuestos inicialmente; y, por otra parte, facilitar la emergencia de patrones mediante sucesivos ajustes de las acciones y de las decisiones que hagan posible crear nuevas estrategias, más efectivas.

La nueva fase del proceso está relacionada con los resultados (*performance*). Este parámetro puede estar representado por el crecimiento, el rendimiento, la supervivencia y otros indicadores estándar, incluidos indicadores no económicos. Ello dependerá del nivel de análisis y de la escala temporal pero, en cualquier caso, necesitaremos evaluar tanto la capacidad de explotación de las estrategias actuales, como las posibilidades para la exploración de nuevas alternativas (Sánchez y Heene, 1997), para diferenciar la eficiencia estática y la eficiencia dinámica (Ghoshal *et al.*, 1999:12).

A su vez, la coordinación interna entre las decisiones y acciones de una organización, está asegurada por el continuo acoplamiento mutuo con su entorno: La organización se adapta a su entorno y, al mismo tiempo, el entorno se adapta a ella (Thompson, 1967; Pfeffer y Salancik, 1978; Itami y Roehl, 1987; Porter, 1991). Esta interconexión significa que la organización en su conjunto forma parte del entorno y que el ajuste con las demás partes se produce por el intercambio de recursos e información y por otras relaciones y entidades (por ejemplo: alianzas; redes). Es más, los recursos clave para conseguir ventajas competitivas pueden estar en esas estructuras externas en que está integrada la organización (Dyer y Sing, 1998) y no necesariamente ni exclusivamente en su estructura interna. De esta manera, consideraremos en nuestro modelo que tanto el entorno organizativo como la estructuración organizativa, con todos sus atributos, son los elementos que constituyen el contexto del proceso estratégico.

---

<sup>17</sup> En un trabajo anterior (Tarazona y Fernández, 2002), hemos realizado una propuesta de modelo integrado de control, donde se daba entidad propia a esta fase del proceso de dirección estratégica ampliando su cometido y relacionándola con todas las demás fases.

Los resultados (*performance*) indican, precisamente, la calidad de la influencia mutua que se produce de manera continua entre una organización y su entorno (Chakravarthy, 1986); pero, además, esos resultados pueden influir directamente no sólo sobre los elementos del contexto interno (por ejemplo: procesos; capacidades), sino también sobre el contexto externo (por ejemplo: relación con competidores; distribución de recursos). Al mismo tiempo, los resultados no se explican exclusivamente por la aplicación o la realización de una estrategia, sino que pueden estar influidos por múltiples causas como acciones y decisiones espontáneas; o como elementos imprevistos o improvisados del entorno y del contexto interno; o como interacciones muy lejanas en el tiempo y con líneas de causalidad muy ambiguas; o simplemente, como la suerte.

El nuevo modelo (Figura 2.9a) tiene un carácter orgánico y lo formaremos añadiendo al modelo anterior una fase de control-evaluación independiente, totalmente desarrollada e integrada mediante las relaciones que completan e impulsan a todas las demás fases. Así pues, la dinámica del proceso estratégico durante las fases de explotación nos permitirá conocer los "caminos"<sup>18</sup>, no alternativos sino complementarios, por los cuales una serie de elementos consiguen influir en los resultados finales de la organización y, directa o indirectamente, sobre la evolución del propio proceso.

Uno sería el tradicional camino de diseño (en la figura en verde o raya continua) que tiene como punto de partida la **formulación** de una estrategia deliberada, teniendo en cuenta los condicionantes del contexto, y llega directamente con su **implementación** a la obtención de resultados cuyas desviaciones deberán ser **controladas**; aunque la estrategia formulada también puede influir en esos resultados, indirectamente, a través de los cambios que produce en su **contexto** externo e interno.

Otro sería un camino de aprendizaje (en rojo o raya punteada) que tiene como punto de partida la **realización** de estrategias emergentes surgidas directamente de "lo que hace" la organización; e indirectamente porque al llevar a la práctica una estrategia aparecen condicionantes del **contexto** interno-externo no previstos, los cuales inducen nuevos patrones que deberán ser **evaluados**. En cualquier caso, la **racionalización** de algunas de estas estrategias emergentes nos dará la posibilidad de obtener una nueva estrategia más efectiva en cuanto a los resultados esperados.

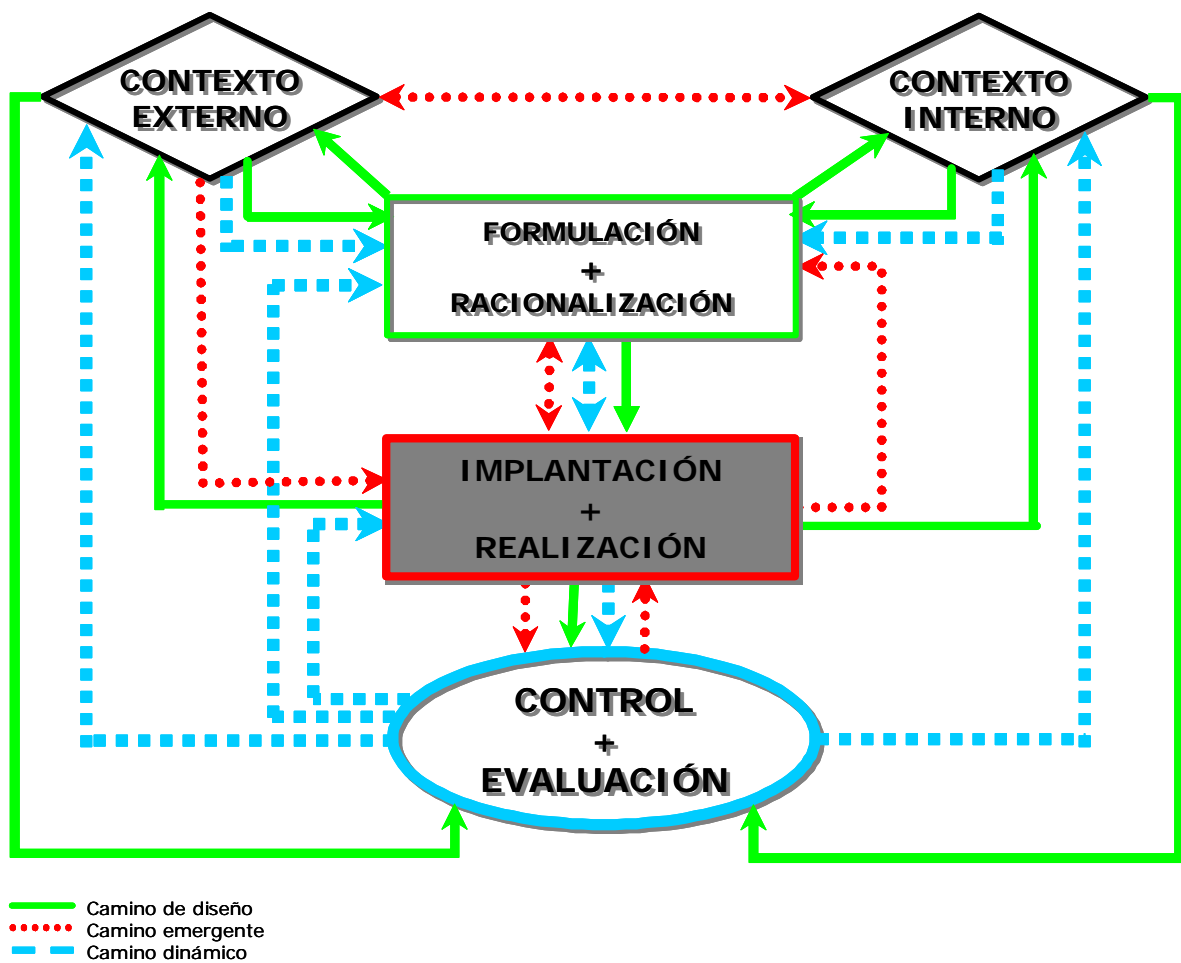
El tercero sería un camino cíclico o sistémico (en azul o raya discontinua) que tiene como punto de partida el **control-evaluación** del proceso estratégico, teniendo en cuenta los resultados de la organización en cualquier nivel; e intentará de manera inmediata variar positivamente los resultados mejorando la **implantación-realización**

---

<sup>18</sup> O, dicho con otras palabras, ver las posibles "trayectorias" o seguir las "pistas" (recuérdese que éste es el concepto de estrategia implicado en este modelo integrado). Todo ello aparece debido a las relaciones entre los elementos que forman cada una de las fases del proceso de creación de estrategias.

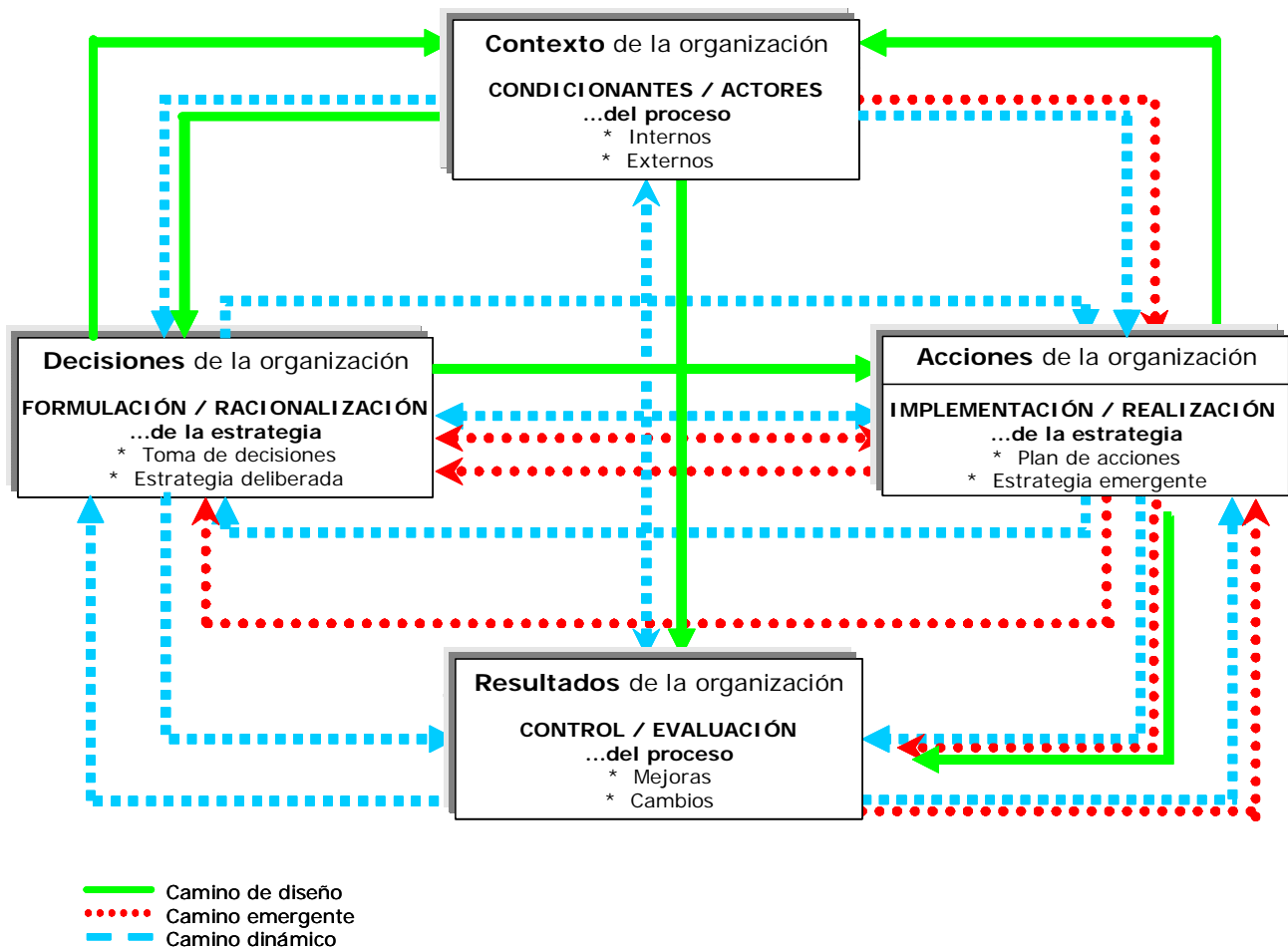
de una estrategia o, en su caso, cambiando directamente su **formulación-racionalización** o indirectamente replanteando las premisas que se derivan del análisis del **contexto** interno-externo.

**Figura 2.9a:** *Un modelo integrado (I) del proceso de dirección estratégica*  
 Fuente: Basado en Farjoun, 2002:579 y 581



Si unimos todas estas posibilidades vemos que se rompe completamente el modelo lineal del que se ha partido y cuyo esquema básico hemos mantenido hasta aquí; pero, evidentemente, ya no es necesario ni conveniente seguir con la misma imagen del proceso, aunque la seguiremos utilizando a efectos comparativos. Por ello, hemos elaborado la Figura 2.9b con otro esquema ajustado al modelo orgánico resultante de nuestro razonamiento, donde aparecen algunos detalles no considerados expresamente con anterioridad:

**Figura 2.9b:** Un modelo integrado (II) del proceso de dirección estratégica  
Fuente: Elaboración del autor



1. Diferenciamos cuatro elementos de la organización en el proceso de dirección estratégica que se refieren a las **decisiones** y las **acciones**, junto al **contexto** y los **resultados**, e indicamos algunas de sus características<sup>19</sup>.
2. En cada uno de ellos distinguimos dos funciones, una de carácter más **estático** (condicionantes, formulación, implementación y control) y la otra de tipo **dinámico** (actores, racionalización, realización y evaluación).
3. Las relaciones no tienen todas la misma fuerza ni desde un punto de vista **cuantitativo**, porque algunas aparecen en todos los caminos de creación de estrategias y otras sólo en uno de ellos; ni desde un punto de vista **cualitativo**, porque algunas indican proactividad, otras interrelación conjunta y otras relaciones simples.

<sup>19</sup> El contenido de estos elementos aparece detallado en el trabajo de Farjoun (2002:579-582) y es válido como una primera aproximación que nosotros reconsideraremos al estudiar la función de recursos humanos en el capítulo siguiente.

4. Será necesario analizar cuáles de estas relaciones están activas, sea en un **momento determinado** si estudiamos una configuración concreta de dirección estratégica; o bien en un **movimiento determinado** si estudiamos una transformación más o menos profunda de ese proceso<sup>20</sup>.

Con todo ello, también queda perfectamente delimitado que la característica esencial de la dirección estratégica es preocuparse del proceso de decisión estratégica con planteamientos no lineales y cuyos elementos son: cómo y dónde encontrar una estrategia (o cómo crearla cuando no puede encontrarse), para ver cómo aprovecharla (o considerarla porque está siendo efectiva) y, siempre, cómo mejorarla o cambiarla.

### *Limitaciones*

Todas estas consideraciones nos aproximan a los modelos enmarcados en la teoría del caos aplicada a las ciencias sociales (Weick, 1987; Stacey, 1992; y Nonaka, 1998a), donde se conciben las organizaciones como sistemas caracterizados por relaciones no lineales e interacciones complejas que evolucionan en el tiempo (Levy, 1994:168).

Los sistemas caóticos no alcanzan equilibrios estables, son básicamente inestables, lo cual significa que sólo pueden pasar por el mismo estado una sola vez; porque (Navarro, 2000:45-46):

1. Pequeños cambios en variables remotas pueden producir efectos desproporcionados e inesperados (Lorentz, 1963; 1972).
2. Las posibles soluciones pierden unicidad y se bifurcan en haces de trayectorias (Wagensberg, 1985; Laszlo, 1988).
3. La solución final que se elige, depende de las soluciones previas e incluso del azar (Porter, 1990; Mandelbrot, 1996).

Si consideramos las organizaciones como sistemas dinámicos que pasan por estados de desequilibrio continuados, los procesos estratégicos pueden ser entendidos como vías para añadir complejidad e incertidumbre a las organizaciones (Zimmerman y Hurst, 1993; Zimmerman, 1993). Se trataría de facilitar la autoorganización espontánea del sistema (Allen, 1988) al crear un nuevo orden emergente desde las interacciones de todos los miembros de la organización; los cuales crean y utilizan una mayor y nueva información y nuevos significados (Nonaka, 1998a; 1998b) para tomar decisiones y para realizar acciones. Todo ello se potencia mediante la introducción de conflictos positivos

---

<sup>20</sup> Por supuesto, el conjunto de relaciones que obtengamos en cualquiera de estas dos investigaciones no tiene por qué coincidir con alguno de los tres caminos indicados anteriormente como ejemplos, sino que formarían un esquema propio.

en la organización, lo cual implica reconocer, aceptar y apoyar la existencia de grupos de todo tipo (o, en general de los recursos humanos) y su papel relevante en la dinámica repetitiva de creación y posterior consecución de los objetivos organizativos.

Por último, la idea de que la planificación a largo plazo no sólo es difícil sino esencialmente imposible, tiene profundas implicaciones para la organización que intenta definir su estrategia basándose en una anticipación del futuro. Pero, aunque no podamos prever el estado preciso de un sistema caótico, sí que podemos obtener información útil sobre un sistema a partir de los patrones repetitivos que define, cuya característica fundamental es la de ser independientes de la escala. Esto da lugar a esas imágenes de patrones dentro de patrones denominadas **fractales** cuando son generadas por sistemas caóticos.

Las consecuencias para la estrategia organizativa no son demasiado evidentes (Levy, 1994:172):

Por una parte, se puede pensar que algunas experiencias previas en determinado ámbito organizativo probablemente se repetirán (“buenas prácticas”, moda, consultoras, etc.) en una escala diferente, en ambos sentidos.

Por otra parte, se puede suponer que patrones similares de comportamiento pueden esperarse al analizar las relaciones competitivas o de cooperación entre países, entre organizaciones en una economía nacional, entre unidades estructurales en una organización, entre grupos en una unidad, o entre personas en cualquier nivel<sup>21</sup>.

## 2.4. DIRECCIÓN DE ORGANIZACIONES COMPLEJAS

En general consideramos que las organizaciones necesitan estrategias deliberadas para definir un propósito e indicar una dirección. Las estrategias emergentes permiten el aprendizaje de lo que funciona y el reconocimiento de lo que no funciona a la hora de encontrar un patrón viable o que sea consistente; en ningún caso implican disfunciones organizativas, sino un orden no intencionado; y tampoco significan que los procesos no estén controlados, sino que la dirección es abierta y flexible, responde a las iniciativas que surgen en la organización y desea aprender (Hax y Majluf, 1996). Esto indica que son partes no excluyentes entre sí, sino perfectamente compatibles, de un mismo proceso multidimensional de dirección estratégica; cuya interrelación a través de un

---

<sup>21</sup> De hecho el modelo definido en este capítulo es el que aplicaremos a la función de recursos humanos y consideramos que sería aplicable a cualquier otra función organizativa (como podremos ver en la Figura 3.3).

sistema de control idóneo hace posible el desarrollo dinámico del proceso, al garantizar que la estrategia deliberada facilita un marco fiable para la discusión racional de las ideas alternativas que van configurando las estrategias emergentes (modelo integrado).

Concretamente, las dificultades y la conveniencia de tener un sistema de control estratégico más o menos formalizado son las mismas que para las otras dos fases del proceso de dirección estratégica (García y Álamo, 1993), aunque la discusión teórica y práctica se ha centrado casi únicamente en la formación de la estrategia. Parece evidente que debe haber congruencia entre el carácter deliberado o emergente de todas y cada una de las partes del proceso estratégico, y que esto depende a su vez de las características del entorno y de la propia organización (Camillus, 1982; Pascale, 1999).

La primera dificultad consiste en que la alta dirección ni individualmente ni como grupo tiene suficiente información en todos los casos para definir completamente las posibles alternativas y seleccionar entre ellas la estrategia con más garantías de éxito o/y para concretar los detalles de su ejecución y evaluación; pero, puesto que las decisiones correctas y las acciones idóneas pueden emerger desde todos los niveles de la organización (Hamel, 1996), sería conveniente aprovechar este potencial con sistemas de información-comunicación suficientemente desarrollados formal o informalmente para resolver estas cuestiones, porque deberían constituir la **base material** de cualquiera de los procesos de control que los necesitase.

La segunda dificultad es que los directivos ni individual ni colectivamente tienen suficiente poder para que en todo momento sus subordinados realicen las actividades programadas, tengan el comportamiento que corresponde o sean coherentes con los valores que caracterizan a la organización; pero, puesto que las resistencias al cambio se pueden superar con la participación en la toma de decisiones y en la forma de llevarlas a la práctica desde todos los niveles de la organización implicados (Erez y Kanfer, 1983), sería conveniente aprovechar esta posibilidad buscando sistemas de participación-implicación suficientemente desarrollados formal o informalmente para afrontar este problema, porque deberían constituir la **base humana** de cualquier proceso de control que lo necesitase.

Sin embargo, estas dificultades no se manifiestan claramente en organizaciones sencillas o que efectúan sus actividades en entornos relativamente estables; pero se harán cada vez más evidentes según aumenta la complejidad por el propio desarrollo organizativo (Mintzberg y McHugh, 1985) o en cualquier organización si está inmersa en entornos con grados elevados de turbulencia (Ansoff, 1987; Ansoff y Sullivan, 1993), porque entonces el establecimiento de un conjunto de objetivos estratégicos será mucho más difícil e incluso peligroso, o la programación de acciones y su evaluación pueden perder todo su sentido ante cambios no previstos.



La complejidad de una organización (Boisot y Child, 1999), no es consecuencia exclusivamente del hecho de estar formada por múltiples partes que deben interactuar entre sí (complejidad relacional), sino también porque debe resolver problemas no rutinarios y de difícil comprensión (complejidad cognitiva); tanto una como la otra provocan dificultades de coordinación e integración, interfiriendo en todos los procesos de toma de decisiones, incluido el proceso de dirección estratégica, y concretamente obliga a buscar sistemas de control ajustados a las nuevas condiciones organizativas.

Estos mismos autores también diferencian dos planteamientos estratégicos para enfrentarse a la complejidad: En unos casos se decide realizar un proceso estratégico racional, analítico y formal (deliberado), para intentar reducir la complejidad definiendo claramente una estrategia; pero que implica limitar la participación en todos los niveles y considerar sobre todo información técnica, de tipo cuantitativo. Significaría, por tanto, dar una mayor preponderancia a (o hacer exclusiva) la construcción de sistemas de realimentación negativa o control hacia atrás.

En otros casos se decide mantener distintas opciones estratégicas abiertas, más o menos conflictivas y sin ninguna preferencia inicial (emergentes), para intentar absorber la complejidad con una mayor flexibilidad organizativa; lo cual permite y necesita de la intervención e implicación de individuos y colectivos relacionados con el proceso, y la consideración de fuentes de información más amplias y de naturaleza básicamente de tipo cualitativo. Esto llevaría implícita la necesaria implantación de una realimentación positiva o control hacia delante para fundamentar, apoyar y desarrollar un sistema de control integrado.

Ambos planteamientos no son incompatibles porque, según la investigación de Eisenhardt (1999), en organizaciones complejas las decisiones estratégicas más eficaces son aquellas fundamentadas en procesos que, al mismo tiempo, son deliberados en la elección de la estrategia más viable y permiten la emergencia de toda una serie de alternativas en todos los niveles, generando una visión y propósito estratégico compartidos con una intención de aprendizaje continuo. En el mismo sentido, Beinhocker (1999) señala que la utilización de varias opciones estratégicas no implica eliminar como referencia la estrategia más viable, sino que se toma en consideración el resto de opciones para activarlas si cambiase el contexto en que se encuentra la organización.

De hecho, desde la discusión entre Mintzberg (1990 y 1991) y Ansoff (1991b y 1994) sobre la importancia y necesidad de la planificación, otros autores han ido asumiendo esta postura de integración (Goold, 1992; Grant, 1995) desarrollando la idea inicial de planificación altamente flexible (Ansoff, 1987), aplicable incluso en entornos de elevada incertidumbre. Brews y Hunt (1999) intentan resolver el dilema al fundamentar empíricamente la necesidad de la planificación previa en cualquier tipo de entorno, pero

flexibilizando sus orientaciones según aumenta la inestabilidad de ese entorno; de forma que en entornos muy inestables lo más adecuado es la utilización conjunta de ambos procesos para poder *"aprender de la planificación y planificar el aprendizaje"*. Esto sólo es posible disponiendo de una función de control integrada que se ajuste a estas nuevas necesidades de la organización

Por nuestra parte, consideramos que la dirección de estos procesos necesita incorporar una fase de control-evaluación que hagan posible su integración y coordinación; porque finalmente se ha comprobado (Osborn, 1998), que un sistema de control-evaluación, de carácter interactivo y asociado a un sistema de información semi-formal, aporta flexibilidad y estabilidad a organizaciones con estrategias emergentes ya que facilita la participación de todos los interesados y su implicación en todas las fases del proceso estratégico; aprovecha el conocimiento compartido para tomar decisiones y concretar acciones o/y para identificar alternativas viables; y aumenta la capacidad de respuesta ante los cambios al aumentar las posibilidades de anticipación y, en todo caso, hacer más rápida la toma de decisiones o/y su puesta en práctica (modelo integrado).





ANEXO

***CAPÍTULO 2***

*CONSIDERACIONES SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL*

## **ANEXO AL CAPÍTULO 2**

### *ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DESDE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE ORGANIZACIONES*

La idea inicial es que la visión estratégica, dentro de la Teoría de la Organización es aplicable a todo tipo de organizaciones e incluye, por tanto, aquellas cuya finalidad es económica o no económica, cuyo tamaño es grande o pequeño y cuya producción es de bienes o de servicios. Otra idea clave del enfoque estratégico es su carácter contingente, lo cual nos obliga a realizar análisis concretos de “cada” organización para que puedan servir como fundamento de “su” proceso estratégico.

A las entidades locales, como a las demás Administraciones Públicas se les puede aplicar las aportaciones teóricas de la Dirección Estratégica considerando que son un tipo de organización especial y que tienen unas características específicas. En todo caso, a partir del desarrollo teórico realizado en este capítulo y basándonos exclusivamente en nuestra experiencia, podemos hacer las siguientes **consideraciones concretas** sobre la dirección estratégica en organizaciones públicas como los Ayuntamientos españoles<sup>22</sup>:

1. Las Administraciones Públicas (AA.PP.), sobre todo las Administraciones Locales (AA.LL.), son conscientes y toman en consideración los cambios externos (socio-culturales, político-legales y técnico-económicos) en las políticas de gestión general del ente público.
2. En los últimos años se han implantado en las AA.LL. algunos sistemas de dirección avanzados a través de la elaboración de planes estratégicos específicos.
3. La planificación estratégica se realiza a partir de análisis externos y meramente técnicos, siendo mínima la intervención política tanto del gobierno municipal como de las demás fuerzas políticas y la participación social de la ciudadanía.

---

<sup>22</sup> Estas consideraciones se referirán siempre a las Administraciones Locales puesto que son nuestro objeto de estudio; aunque muchas de ellas serían ampliables, lógicamente, a todas las Administraciones Públicas.

4. En las AA.LL. donde han realizado la planificación estratégica se han aplicado modelos incompletos e inconexos, pero con avances limitados hacia la Dirección Estratégica.
5. El componente político de las AA.LL. impide que se creen patrones estables o permanentes y los planes, si existen, son a corto plazo (muchas veces reducidos a presupuestos y programas anuales).
6. También el componente político de las AA.LL. conduce a estrategias que intentan tomar posiciones frente a los demás partidos políticos, a los votantes, a ciertos sectores sociales, a otras instituciones públicas, etc.
7. La falta de perspectiva que podemos encontrar en la mayoría de AA.LL. lleva a la definición de políticas municipales muy poco diferenciadas respecto a los demás Ayuntamientos e independientes del partido político en el poder.
8. No existe preocupación ni intención de mantener las AA.LL. como instituciones públicas perfectamente diferenciadas de las organizaciones privadas, y las políticas de recursos humanos son un ejemplo evidente.
9. Las relaciones de cooperación entre entidades locales o con las demás AA.PP., así como con entidades privadas, no están muy desarrolladas ni interrelacionadas.
10. La estrategia de las AA.LL. está definida parcialmente por las propias entidades, por tanto algunos elementos los definen en otros niveles de las AA.PP. (autonómico o estatal), y otros no están definidos.
11. Si surgen nuevas estrategias en las AA.LL. son consecuencia de la actualización, reordenación o síntesis de las estrategias anteriores.
12. En las AA.PP., en general, cuando se realiza un proceso estratégico se ajustan a un modelo racional o mecánico, de manera muy aproximada.
13. Ciertas características del modelo orgánico existirán siempre en las AA.PP. a través de la actuación político-administrativa y de una cultura propia de las entidades públicas; aunque no siempre de una manera explícita.
14. Los procesos de cambio en las AA.LL. se producen por la acción combinada de un plan premeditado y patrones emergentes.

La importancia de los patrones emergentes aumenta cuando el proceso de formación de la nueva estrategia es más ampliamente democrático (intervienen más niveles organizativos o más asociaciones/instituciones).

**15.** En los procesos de cambio de las AA.PP. juegan un papel clave los modelos utilizados en otras instituciones públicas, sobre todo del mismo nivel.

Pero, los modelos externos son de muy difícil implementación y evaluación.

**16.** Existen pocos indicadores generales de *performance* en las AA.PP., porque los sistemas de control-evaluación están poco desarrollados y son, normalmente, de carácter operativo o aplicados sobre políticas concretas.

**17.** El mal uso del concepto de “patrón repetitivo” lleva a muchas AA.PP. a replicar mecánicamente experiencias previas de todo tipo (planificación estratégica, calidad, cursos de formación, valoración de puestos, etc.) sin ajustarlos al contexto organizativo concreto de cada entidad.

El error básico al utilizar patrones similares al de otras organizaciones (públicas o privadas) es que no se realizan “todas” las fases del proceso estratégico en cada organización concreta.

**18.** Las AA.PP., y las entidades locales en su gran mayoría, son organizaciones complejas tanto por su crecimiento organizativo durante los últimos años, como por la turbulencia de su entorno general y específico; pero los sistemas de dirección en los distintos niveles no se han ajustado a estos cambios.

**19.** La utilización del enfoque estratégico en las AA.PP. es excesivamente racional, cuando la complejidad de estas organizaciones aconsejarían modelos más abiertos y flexibles (orgánicos).

**20.** El modelo integrado de Dirección Estratégica que proponemos concretamente para las AA.LL., tendría como elemento clave el desarrollo democrático tanto interno como de la red relacional cuyo nodo principal es el Ayuntamiento.

TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



PARTE II

**CAPÍTULO 3**

***DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS***



*“A propósito, ¿qué le pasó al niño?, interrogó el Gato. “Casi me olvido de preguntártelo”  
“Se convirtió en un lechón”, contestó Alicia tranquilamente, como si la reaparición del Gato hubiera sido la cosa más natural del mundo.*

*“Convencido estaba de que iba a terminar así”, sentenció el Gato y desapareció de nuevo.*

*(...)*

*Mientras hacía estas consideraciones, miró hacia arriba y ¡hete aquí al Gato nuevamente, recostado sobre la rama de un árbol!*

*“¿Dijiste lechón o pichón?”, le preguntó el Gato.*

*“Dije lechón”, aclaró Alicia,*

*“¡y a ver si dejas de estar apareciendo y desapareciendo tan de golpe, que mareas a cualquiera!”.*

*“¡Vale!”, dijo el Gato, y esta vez se desvaneció muy paulatinamente, empezando por la punta de la cola y terminando por la sonrisa, que permaneció flotando en el aire un rato después de haber desaparecido todo el resto.*

*“¡Bueno!. Muchas veces he visto a un gato [personas] sin sonrisa [estrategia]”, pensó Alicia,*

*“pero, ¡una sonrisa sin gato!... ¡Esto es lo más raro que he visto en toda mi vida!”*

*LEWIS CARROLL.*

*Alicia en el País de las Maravillas*

*“Al hablar de átomos [personas],  
el lenguaje se vuelve poesía.  
Al poeta no le preocupa tanto describir cosas  
como crear imágenes”*

*NIELS BÖHR*

## **CAPÍTULO 3**

### **DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS**

**E**l siguiente paso en la fundamentación teórica consistirá en concretar el proceso estratégico en un nivel funcional, el de la Función de Recursos Humanos. Es habitual que dicho proceso se aplique a toda la organización, pero en nuestro caso necesitamos avanzar en esta aproximación funcional. Para ello, debemos tener en cuenta que el análisis en profundidad sobre el carácter estratégico de los recursos humanos en las organizaciones no aparece hasta los primeros años de la década de los ochenta, al comprobar su contribución a la consecución más efectiva de los objetivos estratégicos y su papel en la mejora de la capacidad de adaptación al entorno.

La evolución de la función de recursos humanos con una perspectiva de *management* (apartado 3.1) ha sido lenta en su contenido teórico y dispersa en cuanto a su práctica, siguiendo un camino paralelo al de la propia Dirección Estratégica, como veremos en este primer apartado donde se van introduciendo todos los elementos que irán constituyendo la función. Se tendrá en cuenta tanto el paso a la consideración estratégica de la función, como los avances a través de las sucesivas fases de desarrollo de la Dirección Estratégica. Así llegamos a la visión actual de la estrategia basada en los recursos, cuyas características nos permiten describir las premisas de un nuevo modelo estratégico que comparamos con los modelos racional y natural, ya mencionados y definidos en el capítulo anterior.

La importancia de las aportaciones al desarrollo del modelo estratégico que se van incorporando a la teoría de recursos y capacidades, nos lleva a detenernos (apartado 3.2.) en el intento de fijar la definición de los tres conceptos clave de esta teoría:

recurso, competencia y capacidad. En realidad el mayor problema surge con el concepto de competencia porque en la literatura científica aparece de manera confusa, parcial y aislada respecto de la teoría de referencia. Por ello, le hemos dedicado un amplio espacio en este apartado para determinar todos sus componentes; para indicar su interrelación con los otros dos conceptos básicos de la teoría de recursos y capacidades; y, en definitiva, para disponer de una definición de competencia planteada desde un enfoque estratégico.

A partir de este análisis conceptual, a continuación (apartado 3.3) discutiremos el valor estratégico de los recursos humanos teniendo en cuenta su contribución a la generación de las capacidades estratégicas de una organización. Se trata de entender que las capacidades organizativas para ser estratégicas deben cumplir ciertas características; que estas características dependen esencialmente de los recursos humanos que forman la organización y, además, que las prácticas en esta función organizativa tienen el objetivo de captar, crear, mantener y desarrollar las competencias de esos recursos humanos.

Todo ello nos da los elementos teóricos necesarios para presentar el proceso estratégico aplicado en toda su integridad a la función de recursos humanos (apartado 3.4), tomando como punto de partida la definición y características más importantes de la Dirección Estratégica de los Recursos Humanos (DERH). A continuación tenemos en subapartados sucesivos el detalle de cada fase del proceso estratégico, desde el análisis interno y externo de la función para tener un diagnóstico de su situación en un momento determinado, hasta los mecanismos de evaluación y control que hacen posible auditar cada fase en el momento oportuno, pasando por las fases centrales donde se forman las estrategias y se ponen en marcha mediante procesos flexibles y abiertos (no lineales). En este sentido, consideramos que en este modelo de DERH tan importante como indicar el contenido de cada fase, es tener presentes todas las interrelaciones entre ellas y de la relación con otras funciones y otros niveles organizativos.

Por último aunque esta presentación del modelo estratégico de dirección de los recursos humanos se realiza de manera resumida, se pretende sobre todo que sea ordenada, sistemática e incluso, hasta cierto punto, exhaustiva en cuanto a los elementos que lo constituyen. La finalidad de este planteamiento es que sirva como una referencia idónea al intentar comprobar su aplicación en organizaciones públicas concretas (Ayuntamientos), como nos proponemos hacer teóricamente en el siguiente capítulo y empíricamente en los capítulos 5 y 6 de la presente investigación.

### 3.1. EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Durante los años ochenta del pasado siglo, la creciente influencia del entorno (cada vez más turbulento) sobre el desarrollo de las empresas; la paulatina toma de conciencia de que los factores intangibles tienen un gran peso en la planificación y aplicación de estrategias y el reconocimiento de los recursos humanos como factor estratégico (Andrews, 1986), lleva a la noción de **Dirección de Recursos Humanos** (DRH), sustituyendo a la tradicional Dirección de Personal.

Los importantes cambios en la evolución del entorno general y específico van modificando las reglas del juego de la competencia. Las ventajas de los sistemas de base cuantitativa van reduciéndose en muchos sectores frente a la capacidad de innovar y de transformarse. En un sistema basado en la calidad, las innovaciones (en sentido genérico, no sólo técnicas) necesarias para responder y prever los cambios de todo tipo que se producen en su entorno, dependen en gran parte de la capacidad de implicación de todos los miembros de la organización en su conjunto, según unas relaciones y una cultura determinadas (Crozier, 1989).

Está muy lejos, al menos teóricamente, la concepción del factor humano como factor de producción cuyo coste se intentaba minimizar y en la que lo social y lo económico se declaraban incompatibles. En la perspectiva actual se considera el elemento humano un recurso que se intenta optimizar buscando sinergias (interacciones) entre lo económico y lo social; un recurso cuyo papel es fundamental para incrementar la efectividad de la organización en la consecución de sus objetivos.

Por todo ello, en el marco de la Dirección Estratégica los recursos humanos adquieren su justa dimensión porque existe cada vez una mayor preocupación por los aspectos sociales y humanos dentro y fuera de las empresas; pero, sobre todo, porque los recursos humanos son elementos activos necesarios, en el nivel interno, para superar las dificultades en la implantación de estrategias supuestamente bien formuladas, y capaces, en el nivel externo, de generar la diferenciación que toda empresa busca para conseguir una ventaja competitiva frente a las demás organizaciones que garantice su continuidad (Menguzzato y Renau, 1991).

Paralelamente a esta evolución se produce una ampliación de los elementos que constituyen la función de recursos humanos dándole un carácter más empresarial; puesto que aparecen la planificación, los sistemas de información o la auditoría

específicos de la función, añadiéndose a las funciones de captación, motivación, y capacitación, junto a las tradicionales tareas administrativas y de apoyo legal y técnico. Además, el enfoque estratégico se plantea integrar todos estos elementos buscando que sean coherentes entre sí; y relaciona la función de recursos humanos con las demás funciones empresariales y con la estrategia global de la organización. Con una relación entre estrategia y recursos humanos cada vez más proactiva, nos encontramos en los años noventa ante un elemento humano considerado un recurso estratégico y un área de personal confirmada como una de las funciones estratégicas de la empresa en su batalla por la competitividad. En estas condiciones aparece y se desarrolla la **Dirección Estratégica de los Recursos Humanos** (DERH).

Este nuevo sistema de dirección (Dirección Estratégica) implica una concepción más completa del proceso estratégico y una relación más amplia entre la estrategia corporativa y las estrategias funcionales; lo que va a influir sobre todas las funciones empresariales, pero de una forma decisiva sobre el desarrollo de la función encargada de dirigir los recursos humanos de la organización.

En una **primera fase de la Dirección Estratégica**, correspondiente al modelo racional o mecánico del capítulo anterior, vimos como se superaba la consideración única de la formulación de una estrategia deliberada propia de la *planificación estratégica* y se incorporaba al proceso estratégico la preocupación por la implementación de esta estrategia. Aquí juega un papel importante la denominada *Dirección de Recursos Humanos*, y su capacidad para conseguir y desarrollar estos recursos, para poner en marcha o gestionar la estrategia previamente elegida y, en definitiva, para influir decisivamente en el éxito de la organización.

Se amplía de esta manera el ámbito de la función, pasando de la simple *administración* de las relaciones jurídico-legales (contratación, nóminas, negociación, etc.) a la *gestión* de determinadas políticas (captación, capacitación y motivación) que forman parte del proceso estratégico.

Al analizar los elementos que influyen en una adecuada implantación de la estrategia, los autores más relevantes identifican una serie de factores comunes en distintos niveles que afectan directa o indirectamente a la función de los recursos humanos (Sanz y Sabater, 2002):

1. Elementos del contexto interno: Cultura organizativa; estructura organizativa o configuración estructural; sistemas de planificación-control; liderazgo estratégico; sistemas de información; etc.
2. Elementos propios de la función: Sistemas de motivación; remuneración; sistemas de incentivos; desarrollo de habilidades; etc.; o una mención inconcreta a la dirección de recursos humanos.

No obstante, aunque estos elementos “de soporte” son necesarios, en la etapa de puesta en marcha el elemento humano es un factor clave para garantizar el éxito de la estrategia formulada, porque es en este último nivel donde pueden surgir los problemas más importantes o más difíciles de controlar por parte de la organización (Davis, 1997:259), concretamente:

- a. La falta de aptitudes (conocimientos y habilidades) de aquellas personas que deben ejecutar las actividades relacionadas con la implementación.
- b. Las actitudes (comportamientos y valores) poco interesadas o no movilizadas por los resultados finales de la estrategia en marcha.
- c. La resistencia de las personas en posiciones jerárquicas, a los cambios en las relaciones de poder (o interpersonales, en general) derivadas del desarrollo completo de la nueva estrategia.

Sin embargo, este desarrollo teórico todavía tiene algunas limitaciones evidentes. Una de ellas es la relación mecánica o lineal entre la formulación y la implementación (además, el control es meramente de carácter operativo); otra es la consideración de la función de recursos humanos de una manera incompleta y constituida por prácticas y políticas independientes; y una última limitación es la concepción restringida del término “recurso humano” reducido en la práctica a los integrantes del núcleo de operaciones en un papel todavía relativamente pasivo.

Una **segunda fase de la Dirección Estratégica** intenta afrontar los problemas reales en las organizaciones más dinámicas, dando lugar al modelo natural u orgánico que supera la idea tradicional sobre la formación de estrategias como un proceso exclusivamente deliberado y lineal (racional) e introduce el concepto de estrategia emergente. Con ello se potencia el papel que debe desarrollar la dirección de los recursos humanos en el proceso estratégico; porque las personas no sólo están implicadas en la implantación sino que también participan en la formación de la estrategia finalmente

realizada<sup>1</sup>, mediante el aprendizaje colectivo a partir de su actividad diaria en la organización. Se introducen así los recursos humanos en el ámbito de la dirección en la medida que pueden influir más ampliamente en el resultado final de la organización; porque añaden a su papel en la ejecución de la estrategia, su aportación directa en la toma de decisiones estratégicas.

Para que esto sea posible la organización debe ser capaz de ajustar todos los elementos que afectan a la función de recursos humanos:

1. Los elementos del contexto interno deben evolucionar hacia una cultura organizativa más integradora, una configuración estructural con unos parámetros de diseño más flexibles, un liderazgo más participativo y unos sistemas de información que permitan elaborar datos "débiles".
2. Los elementos que constituyen la función de recursos humanos deben integrarse en un sistema social que incluya todas las políticas y prácticas necesarias para cumplir con su nuevo papel (funciones objetivo y funciones instrumentales).

Considerar la formación de estrategias<sup>2</sup> como un proceso deliberado y emergente al mismo tiempo, permite comprender de forma más completa, como pueden contribuir los recursos humanos al logro de los objetivos organizativos (Sanz y Sabater, 2002):

- a. En el ámbito de gestión, utilizando las prácticas de recursos humanos como herramientas clave para la implantación de estrategias deliberadas, puesto que la ejecución de una estrategia en marcha depende de las competencias gestionadas por la función social.

---

<sup>1</sup> Algunas estrategias deliberadas no llegan a alcanzar los objetivos (estrategias no realizadas) por estar mal definidas en la formulación; por errores o problemas en la implementación; o por modificaciones en las condiciones externas o internas que impiden su puesta en práctica (Mintzberg, 1978). Todo ello nos lleva a la necesidad de considerar la influencia de estrategias emergentes que varían (mejoran o cambian, en todo o en parte) las estrategias iniciales.

<sup>2</sup> La **formación** de la estrategia se confunde con su **formulación** en un *modelo racional o mecánico*, porque en este modelo la fase de formulación constituye el proceso completo y exclusivo de definición (es decir de formación) de la alternativa estratégica de la organización; por esta razón la **implementación** esta relacionada lineal y mecánicamente con la formulación, con el único objetivo de ejecutar "correctamente" la estrategia previamente formulada. Con este planteamiento además, se fijan en el tiempo los condicionantes del contexto interno y externo, al menos mientras termina el proceso, se obtienen los resultados y se comprueba si existe una diferencia significativa con los objetivos esperados.

En un *modelo natural u orgánico* la **formación** de la estrategia tiene dos fases una primera en que se **formula** una estrategia deliberada; y una segunda en que al **implementar** esta estrategia, no sólo se deben corregir las desviaciones observadas (mejoras) sino que se pueden proponer cambios en la estrategia en marcha o su reemplazo si surge un patrón que define una estrategia emergente mejor ajustada a las nuevas condiciones internas y externas. Esto significa que la relación entre formulación e implementación es de interdependencia mutua, dando lugar a un proceso de aprendizaje continuo para **formar** la estrategia más idónea en cada momento, dentro de su desarrollo evolutivo.

- b. En el ámbito de dirección, desarrollando estrategias emergentes a partir del potencial de los recursos humanos disponibles, para influir notablemente en el resultado de la estrategia finalmente realizada o para favorecer la formulación de nuevas estrategias.
- c. En ambos casos, la organización necesita algún mecanismo para evaluar tanto las acciones realizadas como las decisiones tomadas y, en su caso, mejorar o cambiar *a posteriori* cualquier elemento del proceso estratégico.

Una **tercera fase de la Dirección Estratégica** está relacionada con el modelo integrado que hemos desarrollado en el capítulo anterior, donde la idea de un proceso estratégico global y dinámico se aplica de manera completa<sup>3</sup>. Para ello es necesario introducir la evaluación y control como elemento independiente, de manera que la nueva fase estará relacionada con todas y cada una de las partes del proceso (análisis, decisiones y acciones), y no solamente con la implementación (acciones). Concretamente, en momentos de cambios acelerados, incertidumbre generalizada y fuerte competencia, los dirigentes han de estar regulando (ajustando) casi de forma permanente sus procesos de decisión y sus planes de acción. Por esta razón lo que realmente es fundamental en el concepto de Dirección Estratégica de Recursos Humanos es el hecho de que la función adopte una visión dinámica de los recursos que debe dirigir, gestionar y administrar; lo cual implica ser capaz de controlar los resultados y aprovechar su evaluación para mejorar o cambiar cada proceso en que interviene.

Esto permite superar totalmente el modelo lineal, al destacar los diferentes tipos de interrelaciones existentes entre cada uno de los cuatro elementos del proceso estratégico (ver Figuras 2.9a y 2.9b). En este modelo, necesitamos concebir los recursos humanos en su acepción más amplia porque las relaciones entre las diferentes funciones y unidades, y entre los distintos niveles internos y externos hace imposible restringir el término a una parte de la organización; porque individual o colectivamente son el elemento indispensable para crear/descubrir, explicar/innovar y aprovechar/desechar cualquier capacidad organizativa; y porque la función de recursos humanos incide decisivamente en todos los ámbitos del proceso estratégico global.

---

<sup>3</sup> En cuanto se derivan de un modelo propio de Dirección Estratégica, en los siguientes párrafos haremos nuestras propuestas en lo que afecta a la Función de Recursos Humanos y a los mismos recursos humanos, manteniendo el esquema utilizado en las dos fases anteriores.



Si se llega a esta concepción global de lo que representan la estrategia y los recursos humanos para la organización, debemos reconsiderar los elementos con los que construiremos este modelo:

1. Los elementos del contexto interno deben coordinarse a partir del ajuste proactivo con el entorno organizativo; por tanto, sobre la función de recursos humanos no influirán exclusivamente los condicionantes internos que hemos indicado anteriormente sino que se incluirán los condicionantes externos en cada nivel.
2. Los elementos que constituyen la función deben jugar un papel esencial en todas las partes del proceso estratégico de la organización (análisis, decisiones, acciones, evaluaciones) y en todos sus ámbitos (dirección, gestión y administración).

Además, para que tenga definitivamente el estatus de *función estratégica*, se debe aplicar el enfoque estratégico a la propia función de manera efectiva, para asegurar la coherencia global de la dirección de los recursos humanos y una actitud proactiva respecto a las decisiones sobre el futuro organizativo.

El desarrollo de los propios recursos humanos es el punto de apoyo necesario para hacer posibles todos estos cambios, dándoles sentido y coherencia, mediante las siguientes consideraciones respecto a las competencias personales y las capacidades organizativas:

- a. Las personas que integran la organización en su conjunto deben *saber* afrontar las tareas y funciones necesarias para realizar las acciones o tomar las decisiones oportunas en cada momento y lugar que le corresponda; lo cual depende de que la organización desarrolle todos los procesos en condiciones adecuadas (polivalencia, multivalencia, equipos, aprendizaje, etc.).
- b. Los miembros de la organización deben estar interesados en (deben *querer*) conseguir los objetivos estratégicos últimos, porque se sienten incluidos en ellos; lo cual depende de que la organización estimule unos valores personales idóneos (integración, implicación, profesionalidad, ética, etc.).
- c. Cualquier persona situada en cualquier parte del proceso estratégico debe *poder* identificar las posibilidades de mejora, las nuevas oportunidades o las necesidades de cambio a realizar en este proceso; lo cual depende de que la organización haya creado unas relaciones interpersonales adecuadas (de colaboración, de solidaridad, de confianza, de participación, etc.).

*Un modelo de recursos y capacidades*

Por último, en este apartado vamos a revisar y situar el modelo de recursos y capacidades entre los dos modelos que hemos tomado como referencia en el capítulo anterior al definir las fases de desarrollo de la Dirección Estratégica. Para ello, partiremos de las aportaciones que se han hecho a este enfoque estratégico desde varias disciplinas, y así poder compararlas con las premisas que hemos utilizado para definir cada modelo de Dirección.

La actual visión de la estrategia basada en la dotación de recursos ha recibido influencias muy diversas; pero surge fuertemente enraizada en la tradición del modelo racional, porque en principio conecta con antiguos planteamientos de la teoría económica como veremos en el apartado siguiente. Posteriormente ha recibido influencias muy diversas y supera algunas de sus limitaciones iniciales participando de las aportaciones al desarrollo del modelo estratégico<sup>4</sup>.

**Figura 3.1:** Modelo de recursos comparado con los modelos racional y natural

Fuente: Basado Fernández y Suárez, 1996 : 82-84

<b>MODELO RACIONAL</b>	<b>MODELO DE RECURSOS</b>			<b>MODELO NATURAL</b>
<b>PROCESO DELIBERADO</b> ➢ Pensamiento independiente de la acción.	<b>1. CREACIÓN</b>			<b>PROCESO EMERGENTE</b> ➢ Pensamiento retrospectivo respecto a la acción.
	<b>X</b>			
<b>INDIVIDUAL</b> ➢ Máximo directivo jerárquico.		<b>2a. ESTRATEGIA</b>		<b>COLECTIVO</b> ➢ Persona de cualquier parte de la organización.
		<b>X</b>		
<b>SIMPLE</b> ➢ Una sola mente. ➢ Puede ser compleja técnicamente.		<b>2b. ESTRATEGIA</b>		<b>COMPLEJA</b> ➢ Producto de interrelaciones entre personas y/o grupos. ➢ Puede ser compleja socialmente.
		<b>X</b>		
<b>DETERMINISMO</b> ➢ Ajuste entre condiciones externas y capacidades internas (DAFO). ➢ Dependiendo del contexto externo (sector).		<b>3. DECISIÓN</b>		<b>VOLUNTARISMO</b> ➢ Se puede cambiar el entorno para ajustarlo a sus capacidades. ➢ Dependencia de los recursos y capacidades.
		<b>X</b>		
<b>GENÉRICO</b> ➢ Estrategia como posición. ➢ Pero...estrategia como perspectiva/plan.		<b>4. CARÁCTER</b>		<b>ÚNICO</b> ➢ Estrategia como patrón/parapeto. ➢ Pero...estrategia como palanca.
			<b>X</b>	
<b>DECISIÓN</b> ➢ CONCEPTUAL/TEORÍA. ➢ FORMULACIÓN/RACIONALIZACIÓN.		<b>5. PRIORIDAD</b>		<b>ACCIONES</b> ➢ FACTUAL/PRÁCTICA. ➢ APLICACIÓN/REALIZACIÓN.
		<b>X</b>		
<b>FASES DEL PROCESO INDEPENDIENTES</b> ➢ Prioridad formulación (lineal). ➢ Estática.		<b>6. INTERRELACIÓN</b>		<b>FASES DEL PROCESO INTERDEPENDIENTES</b> ➢ No linealidad. ➢ Dinámica.
			<b>X</b>	

<sup>4</sup> "Algunos autores distinguen dos escuelas dentro de esta visión: una de contenido, asociada a la Economía; y otra de proceso ligada a la Teoría de la Organización" (Schulze, 1994; citado en Fernández y Suárez, 1996:87).

Si recordamos las seis premisas a partir de las cuales definíamos los modelos estratégicos racional y natural (Figura 3.1), podemos comparar las ideas que van conformando la teoría de recursos y capacidades con estos dos modelos (Fernández y Suárez, 1996). Las premisas de referencia serían en este caso, las siguientes:

1. **Creación** (deliberada vs. emergente)

La creación de capacidades organizativas y su **mejora progresiva**, pueden proporcionar ventajas competitivas sostenibles; por tanto, el problema es cómo se generan y desarrollan internamente los recursos y capacidades necesarios.

2. **Definición**

a. **Estrategia** (individual vs. colectivo)

Ninguna persona o grupo controla todos los factores del proceso (Montgomery, 1995); porque movilizar los recursos y capacidades estratégicos y estimular su creación para el futuro, es una tarea **colectiva**.

b. **Estrategia** (contenido vs. proceso)

El **proceso** de aprendizaje organizativo es, en última instancia, el que asegura la supervivencia de la empresa a largo plazo; porque las transformaciones en/del entorno exigen permanentemente el desarrollo de nuevos recursos y capacidades.

3. **Decisión** (determinismo vs. voluntarismo)

Se propone formular metas ambiciosas para la organización que fueren la necesidad de generar esos nuevos recursos y capacidades para **explorar las oportunidades** futuras (relacionado con el *"intento o propósito estratégico"* de Hamel y Prahalad, 1990).

4. **Carácter** (genérico vs. único)

La ventaja competitiva no depende exclusivamente de la estructura del sector, sino de la posesión o de la creación de capacidades organizativas **únicas** e inimitables.

5. **Prioridades** (decisión vs. acción)

Tiene una idea **integradora** de todas las partes o fases del proceso estratégico; de todas las partes del proceso (decisiones, acciones y evaluaciones).

## 6. Interrelaciones (estáticas vs. dinámicas)

No se tienen en cuenta únicamente las habilidades presentes en las actividades funcionales, sino la capacidad de la organización para **aprender, adaptarse y cambiar** a lo largo del tiempo (Collis, 1994).

A partir de estas propuestas de la teoría de recursos y capacidades, podemos hacer la comparación descrita en la figura 3.1 y observar que: En primer lugar, admite la posibilidad tanto de un proceso deliberado como de creación de estrategias a partir de los recursos y capacidades organizativas que posibilitan estrategias alternativas; en segundo lugar, aunque el papel de los directivos sigue siendo muy importante, se reconoce que las capacidades organizativas dependen del conjunto de la organización y esto se refuerza porque la formación de estrategias tiene cada vez mayor complejidad social; en tercer lugar, se abre la posibilidad de tomar decisiones estratégicas al depender de los propios recursos y capacidades y de una relación proactiva respecto al entorno; en cuarto lugar, expresamente se pasa de las estrategias genéricas derivadas de la posición en el mercado a estrategias únicas que surgen de los patrones de aprendizaje en la propia organización; en quinto lugar, la teoría prioriza inicialmente la aplicación y las prácticas o acciones, pero existe una cierta tendencia integradora; y en sexto y último lugar, la interrelación entre las fases del proceso estratégico tiene claramente un carácter dinámico y no lineal.

En todo caso, la perspectiva basada en los recursos convierte a la empresa en unidad básica de análisis, partiendo de una empresa con capacidad para seleccionar su futuro (voluntarismo), aunque condicionada por su historia y sus decisiones pasadas. Por tanto, esta perspectiva tendrá un carácter estratégico según cual sea su concepción de la empresa (y de las organizaciones en general).

A este respecto, una organización *“no debe considerarse un ente aislado, sino inmerso en un determinado entorno, y la evaluación de sus recursos y capacidades debe realizarse siempre en el marco de un determinado contexto espacial y temporal. Los recursos y capacidades no son estratégicos independientemente del mercado en el que compita la organización que los posee y de las circunstancias concretas del instante en que se analice, sino que tendrán valor (estratégico) en relación a su posible aplicación en un determinado momento y en un entorno concreto”* (Fernández y Suárez, 1996:85-86).

### 3.2. TRES CONCEPTOS BÁSICOS

#### *Los recursos*

La importancia estratégica del concepto de recurso se manifiesta inicialmente cuando se utiliza en el estudio del crecimiento de la empresa; considerada ésta como un conjunto de recursos cuya distribución entre diferentes usos a través del tiempo depende de decisiones directivas (Penrose, 1959). Aunque en este trabajo se utiliza para un objetivo muy concreto, el concepto ya aparece con todo su potencial, en primer lugar, en el trabajo de quien desde el campo estratégico inicia el estudio de la empresa con una perspectiva basada en los recursos (Wernerfelt, 1984); y, en segundo lugar, en los de todos aquellos que desde ese momento realizan sus aportaciones para la construcción de una teoría de los recursos y capacidades de la empresa que permita avanzar en la investigación del proceso de Dirección Estratégica y, concretamente, de la importancia estratégica de los Recursos Humanos. Ahora bien, la diversidad de corrientes que intervienen en este desarrollo también ha supuesto la aparición de problemas terminológicos en lo que se refiere a los dos conceptos clave del enfoque (recursos y capacidades) a los que, posteriormente, se ha añadido el de competencias.

La definición de **recurso** que consideraremos es también la primera que se realiza formalmente (Wernerfelt, 1984):

*Los recursos son todos aquellos activos que están vinculados semipermanentemente a una organización, en un momento determinado.*

Estos activos son cosas que la organización compra, arrienda o produce; son una parte de sus operaciones totales y su utilización (o su propiedad) es más o menos permanente en (de) la organización (Penrose, 1959). No obstante, para que esta definición sea más operativa habría que dejar claro aquello que “no es” un recurso y diferenciar los tipos de recursos:

En primer lugar no podemos confundir “recurso” con cualquier “*factor de producción que está a disposición de la empresa*” (Grant, 1991), porque precisamente con este último término, según Penrose (1959), la literatura económica no hace distinción entre los recursos de una empresa y los servicios<sup>5</sup> que ofrecen estos recursos, perdiendo todo su sentido para el análisis estratégico donde esta diferenciación es clave.

---

<sup>5</sup> Este concepto de “servicios” se puede asociar con el más actual de “capacidades”, aparecido posteriormente (Morcillo et al., 2001:51) y, concretamente, con la definición que daremos a continuación.

Tampoco es razonable por la misma razón, dar una definición “ampliada” de recurso englobando “los activos y capacidades” controlados o poseídos por una empresa (Amit y Schoemaker, 1993), porque esta vuelta atrás es precisamente todo lo contrario, una simplificación que reduce las posibilidades teóricas y prácticas de estos conceptos.

En segundo lugar, los diversos tipos de recursos se han clasificado de acuerdo con el tipo de análisis a realizar. Así, la teoría económica clásica diferencia entre tierra, capital y trabajo, a los que posteriormente añade Marshall organización; pero Penrose (1959; edición castellana, 1962:28) únicamente considera los recursos físicos (*“instalación, equipos, terrenos y recursos naturales, materias primas, productos semiacabados, subproductos y desperdicios e incluso stocks no vendidos de productos terminados”*) y los recursos humanos (*“mano de obra especializada o no, y personal de oficinas, administrativo, financiero, legal, técnico y de dirección”*)<sup>6</sup>.

Sin embargo, la distinción entre activos tangibles e intangibles, hecha por Wernerfelt (1984) en la propia definición de recurso, es una parte esencial del enfoque de recursos y capacidades:

Los **recursos tangibles** son aquellos activos, o la parte de los activos, tanto materiales como humanos que se pueden identificar, definir y describir y que, por tanto, es posible cuantificar y reproducir; es la parte visible o contable de las características o propiedades de un recurso.

Los **recursos intangibles** son aquellos activos o la parte de los activos (materiales y humanos) que no está identificada ni definida y, en caso de estarlo, es muy difícil de evaluar y más de reproducir; es la parte invisible, pero estratégica, de los recursos de una organización.

La importancia de estos recursos intangibles (o *“activos invisibles”*) ya fue destacada por Itami y Roehl (1987) y su característica fundamental es que están basados en la información; concretamente, en las aptitudes y actitudes de las personas y en las relaciones y procesos dentro y fuera de la organización. Los recursos intangibles, a diferencia de los tangibles, incorporan información no codificable; esta información es compleja socialmente porque es patrimonio colectivo (del grupo, de la organización, de la red); y es altamente específica porque se acumula a largo plazo a partir de la actividad cotidiana en la organización mediante el proceso de aprendizaje organizativo (Fernández Rodríguez, 1993). Por supuesto que todo ello sólo puede ser producto de la existencia y

---

<sup>6</sup> Esta autora indica que *“por razones prácticas los recursos pueden clasificarse en pocos tipos”*, pero indicando que toda clasificación puede ser válida si se realiza *“según los principios que sean más apropiados para el problema que se esté tratando”* (Penrose, 1962:83).

desarrollo de los recursos tangibles, dado que ambos son elementos complementarios en el conjunto de actividades organizativas. Todo esto sitúa en una posición central del análisis estratégico, las competencias individuales y profesionales de los recursos humanos y las capacidades estructurales y tecnológicas de la organización en su conjunto<sup>7</sup>.

### *Las capacidades organizativas*

Al definir el segundo concepto básico del enfoque, tomaremos el significado de **capacidad** utilizado en la mayoría de desarrollos teóricos (Grant, 1991):

*Una capacidad es un equipo de recursos [integrados] para realizar alguna tarea o actividad, aquello que se hace bien como resultado del trabajo conjunto de una serie de recursos.*

Las capacidades pueden incluir elementos de los sistemas tecnológicos, los sistemas de dirección, los sistemas físicos y los sistemas de valores que sustentan todo el conjunto (Leonard-Barton, 1992; Leonard-Barton et al., 1994). También en este caso es necesario diferenciar el concepto de otros con los que puede confundirse o estar relacionado y, además, indicar algunos tipos de capacidades.

En cuanto a la primera cuestión, una diferenciación clara entre "recurso" y "capacidad" es muy importante desde un punto de vista analítico. Así pues, tenemos que del mismo modo que las diferencias de rentas entre las empresas se deben sobre todo a sus capacidades más que a las características estructurales de la industria a la que pertenecen (Rumelt, 1991), tampoco estas rentas serán sostenibles por la posesión o el control de un recurso determinado sino, fundamentalmente, porque podamos crear a partir de él unas capacidades organizativas específicas. En este sentido, un recurso cualquiera, aunque tenga propiedades excepcionales, no puede ser la fuente exclusiva de una o varias capacidades de la organización. Es el caso, por ejemplo, de los activos coespecializados, necesarios para utilizar o desarrollar otros recursos (Teece, 1982) y de los recursos complementarios, necesarios para explotar una innovación (Teece, 1987).

Aquellos recursos extraordinarios no garantizan el desarrollo de capacidades distintivas; por ello, el problema estratégico no es tanto buscar esos recursos, sino

---

<sup>7</sup> El propio desarrollo del concepto de recurso ha llevado a la aparición de dos conceptos más: capacidad organizativa y competencia personal. Aunque, en general, capacidad y competencia se usan indistintamente; por nuestra parte marcaremos la diferencia mediante un calificativo específico para cada una porque, como veremos más adelante, creemos que esta diferencia puede tener trascendencia teórica y práctica.

comprender que utilizando adecuadamente las competencias de los miembros de la organización, incluso con los mismos recursos que tienen inicialmente las demás organizaciones, podemos crear nuevas capacidades específicas o distintivas que nos pueden permitir obtener en el tiempo buenos resultados (Collis y Montgomery, 1995). En otras palabras: Estrictamente hablando, los 'factores esenciales' en el proceso de producción no son los recursos en sí, sino solamente las capacidades que tales recursos crean. Las capacidades que crean los recursos son una función del modo en que se emplean [es decir, de las competencias]; el mismo recurso, empleado para fines diferentes o de maneras diferentes y en combinación con tipos o cantidades diversas de otros recursos, crean capacidades también diferentes (Penrose, 1962:27-28).

Con todo ello, podemos considerar (parafraseando a Penrose) que los recursos son un conjunto de capacidades potenciales y, en su mayoría, pueden ser definidos independientemente de su uso; pero, en cambio, las capacidades son una combinación de recursos y están asociadas a una actividad, una función o una relación. La diferenciación entre estos conceptos permite entender la singularidad de cada organización individual<sup>8</sup>.

Además, parece que existe cierto consenso en considerar que "competencia" y "capacidad" son términos análogos cuando se concreta el concepto al referirse a competencias distintivas (*distinctive competencies*, en Selznick, 1957; Hofer y Schendel, 1978; Snow y Hrebiniak, 1980) o competencias básicas (*core competencies*, en Prahalad y Hamel, 1990); pero en nuestro caso, vamos a considerar este concepto de competencia aplicado a los recursos humanos (competencias individuales o competencias profesionales o, simplemente, competencias personales) como el tercer concepto clave en la perspectiva de recursos y capacidades porque permite un desarrollo teórico importante, como veremos a continuación. Por esta razón, cuando utilizamos el concepto de capacidad hacemos siempre referencia a las **capacidades organizativas**.

En lo que respecta a la tipología de las capacidades organizativas (Fernández Sánchez, 2002), podemos considerar que las capacidades, y los recursos que las constituyen, se pueden integrar orgánicamente de abajo hacia arriba atravesando no sólo los límites funcionales y jerárquicos sino también los límites de los negocios y de las organizaciones (Collis, 1991; Teece y Pisano, 1994; Grant, 1995): En el primer nivel tenemos las capacidades **elementales** relativas a tareas individuales para aprovechar directamente las competencias profesionales de cada uno de sus miembros; que se

---

<sup>8</sup> Según la edición castellana del original (Penrose, 1962:29), "los recursos consisten en un conjunto de servicios potenciales y en su mayoría pueden ser definidos independientemente de su uso, mientras que (...) la misma palabra "servicio" implica una función, una actividad (...), es en esta distinción donde encontraremos la razón de la singularidad de cada empresa individual".



integran en un segundo nivel dando lugar a las capacidades **funcionales** más ampliamente definidas para grupos de trabajo o unidades organizativas (Snow y Hrebiniak, 1980). El tercer nivel es el más importante al estar formado por las capacidades **generales** que surgen de la integración de las capacidades funcionales reunidas en torno a proyectos, negocios, divisiones o a la organización tomada en su conjunto (Grant, 1991). En último término, las capacidades **relacionales** pueden atravesar incluso los límites de la propia organización al integrarse o cooperar con las capacidades de otras organizaciones para formar alianzas o redes, afectando a cualquier nivel y función<sup>9</sup> (Prahalad y Hamel, 1990). Por tanto, las capacidades son la forma en que una organización despliega sus recursos (Amit y Schoemaker, 1993), de forma combinada en el tiempo, mediante complejas interacciones que se producen en toda la organización de manera continua (Fernández Rodríguez, 1993).

Estas consideraciones nos permiten observar que todas las capacidades tienen un carácter dinámico a largo plazo, producto de las interrelaciones entre los recursos que las forman; pero ese dinamismo lo podemos diferenciar según nos encontremos en un entorno moderadamente dinámico y en un entorno altamente dinámico:

Aplicado a éste último aparece el término **capacidades dinámicas** para indicar los procesos de re-crear, re-integrar, re-configurar, obtener o eliminar los recursos de la organización con el objetivo de adaptarse, enfrentarse o, incluso cambiar ese entorno a corto plazo (Teece et al. 1997; Eisenhardt y Martin, 2000). En cambio, en el primer tipo de entorno las capacidades se parecen al tradicional concepto de **rutinas**; es decir procesos analíticos, relativamente previsibles, pero complejos, para crear configuraciones de recursos que dependen ampliamente del conocimiento existente, de una ejecución lineal o mecánica y una lenta evolución en el tiempo (Cyert y March, 1963; Nelson y Winter, 1982; Zollo y Winter, 1999).

### *Las competencias personales*

**La competencia** es el tercer concepto clave porque, en nuestro caso, la consideramos una variable intermedia entre los recursos y las capacidades. Por un lado, resuelve la integración de estos dos conceptos en el sistema organizativo y, por otro permite entender el papel estratégico de los recursos humanos.

---

<sup>9</sup> Al analizar el concepto de competencia individual o profesional en el subapartado siguiente, retomaremos esta clasificación jerárquica de las capacidades para destacar la relación que existe entre estos dos conceptos, sus analogías y diferencias, así como su inclusión en un mismo proceso de desarrollo (ver figura 3.4, más adelante).

Aunque el término competencias es utilizado en numerosas investigaciones desde su aparición (McClelland, 1973), actualmente todavía existe un considerable confusión terminológica y conceptual en el seno de la comunidad científica (Robotham y Jubb, 1996; Duyck, 1999).

Los discípulos de McClelland, desde un punto de vista psicológico, han asociado el término competencias a “características personales”, relacionadas directamente con una actuación, desempeño o resultados “superiores” en un puesto de trabajo<sup>10</sup> (Boyatzis, 1982; Spencer y Spencer, 1993; Mansfield, 1999). En este sentido, nos referiremos a que una persona “tiene” competencias (para conseguir ciertos resultados ahora o en un futuro: evaluación de potenciales); no tanto al problema concreto de si “es” competente (para ejecutar bien ciertos trabajos: evaluación de desempeño); y mucho menos referido a si es de “su” competencia (al delimitar su propio trabajo: descripción y análisis del puesto). Ahora bien, aunque se han hecho estas diferenciaciones (incluso terminológicas como *competency/competence* a partir de Woodruffe, 1991), en la práctica y en el desarrollo teórico que proponemos a continuación, el concepto será un híbrido que incluye todos estos significados, entre otros (Armstrong, 2001: 300-302).

En la Teoría de la Organización también se ha incorporado este concepto relativamente pronto con un contenido empresarial más específico, haciendo referencia directa a “los recursos humanos” y destacando sus características “como proceso” en un sentido estratégico<sup>11</sup> (Hofer y Schendel, 1978; Beer et al., 1984; Roberts, 1997). Por tanto, se mantienen íntimamente ligadas las nociones de “competencia” y de “recurso humano”; con lo cual, por una parte, podemos diferenciar la competencia que tiene siempre un carácter profesional (individual), de la capacidad que tiene siempre un carácter global, porque esta depende de las relaciones entre “todos” los recursos organizativos; y, por otra parte podremos diferenciar la competencia referida siempre a personas, de otros recursos o activos que no sean los recursos humanos, porque aunque aquellos también pueden ser intangibles o invisibles (Itami y Rohel, 1987), estratégicos (Amit y Schoemaker, 1993) o esenciales (Spender, 1994), serán sólo un medio para ejercer o manifestarse las competencias de cada uno de los miembros de la organización. En definitiva, consideramos importante diferenciar estos tres conceptos clave de la teoría de recursos y capacidades con la intención de contribuir al desarrollo teórico y práctico de este enfoque estratégico.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, según Boyatzis (1982), las competencias son características subyacentes a la persona, que están causalmente relacionadas con una actuación destacada en el puesto de trabajo.

<sup>11</sup> Por ejemplo, según Hofer y Schendel (1978), las competencias son patrones del despliegue de recursos y habilidades que ayudarán a conseguir los objetivos y metas de la empresa.

Teniendo en cuenta las definiciones citadas, y algunas otras que bien han incorporado ideas en plena formación del concepto (Aaker, 1989; Hall, 1993) o bien han detallado algunos de sus elementos (Koenig, 1996; Durand, 2000) o bien son aportaciones significativas de autores cercanos (Llopart y Redondo, 1996; Cantera, 1999); hemos elaborado una definición propia desde un enfoque estratégico, cuyo enunciado es el siguiente:

*Las competencias son conjuntos integrados de características que definen el potencial de una persona para intervenir con efectividad en el proceso estratégico de la organización, en cualquier momento de su vida laboral.*

Esta manera de entender las competencias tiene algunas particularidades como son: En primer lugar, que se pierde la referencia a un puesto de trabajo concreto y por ello decimos conjuntos (no un sólo conjunto) de características ajustadas a funciones diferentes en un mismo ámbito laboral (polivalencia) o a funciones en un ámbito laboral distinto (multivalencia).

En segundo lugar, no se hace referencia a una situación concreta y por esto decimos potencial (no sólo en el presente), para actuar adecuadamente ante problemas diferentes en una misma actividad (adaptabilidad) o ante problemas en actividades distintas (creatividad).

En tercer lugar, no se refieren a una parte o nivel de la organización y por eso decimos proceso (no sólo en una fase) de carácter estratégico, con la posibilidad de tener diferentes responsabilidades en la misma fase (autogestión) o de tener responsabilidades en fases distintas (cogestión).

De esta manera, la definición propuesta tiene en cuenta que la valoración de las competencias depende de la posibilidad de ser utilizadas al servicio de los objetivos estratégicos de la organización, en el sentido de estar "preparada para", yendo más allá de la simple contabilización de los recursos existentes (Etkin y Schvarstein, 1989). Esto permite aproximarse al contenido de las competencias de una persona mediante tres dimensiones (Gómez-Mejía et al., 1995):

1. La primera particularidad de la definición de las competencias nos da el sentido de **horizontalidad**, porque mide el grado de flexibilidad de los miembros de la organización para responder a múltiples demandas internas o externas.

2. La segunda, indica la **profundidad** de las competencias, porque mide el grado de profesionalismo de los miembros de la organización para enfrentarse a múltiples exigencias nuevas.
3. Y la tercera determina su **verticalidad**, porque mide el grado de participación en la organización de todas las personas comprometidas con sus múltiples objetivos.

Pero en la definición propuesta existe una cuarta particularidad, y es que no está referida a un momento determinado sino a cualquiera, para destacar que actúan simultáneamente tanto las necesidades de mantenimiento y transmisibilidad como las de perfeccionamiento y cambio de las competencias; porque la organización debe poder, por una parte, consolidar y fijar competencias; y, por otra parte, eliminar y renovar competencias (Aubrey y Cohen, 1995). Con lo cual, se añade a las anteriores una cuarta dimensión:

4. La cuarta dimensión indica que las competencias también dependen del tiempo (**historicidad**), porque mide el grado de dinamismo de la organización en su conjunto, así como la relación entre la estabilidad y el cambio que posibilita su supervivencia.

Visto el concepto de competencia, otro elemento de confusión ha aparecido cuando desde la referencia inicial a las "características personales" se ha intentado, posteriormente, concretar cuál es la naturaleza de esas características o componentes de las competencias<sup>12</sup>; e incluso, cuál es el nivel de conciencia en que operan dichas características (Figura 3.2a).

Desde un primer momento, en general se ha considerado que un componente esencial de las competencias es "lo que se sabe" (conocimientos o **saber**); pero algunos autores (Aaker, 1989; Hall, 1993) han destacado que lo más importante es la aplicación del conocimiento, y el resultado de "qué se hace" (habilidades técnicas o **saber hacer**)<sup>13</sup>; y en otras aportaciones (Buckley y Caple, 1991; Le Boterf et al., 1992;

---

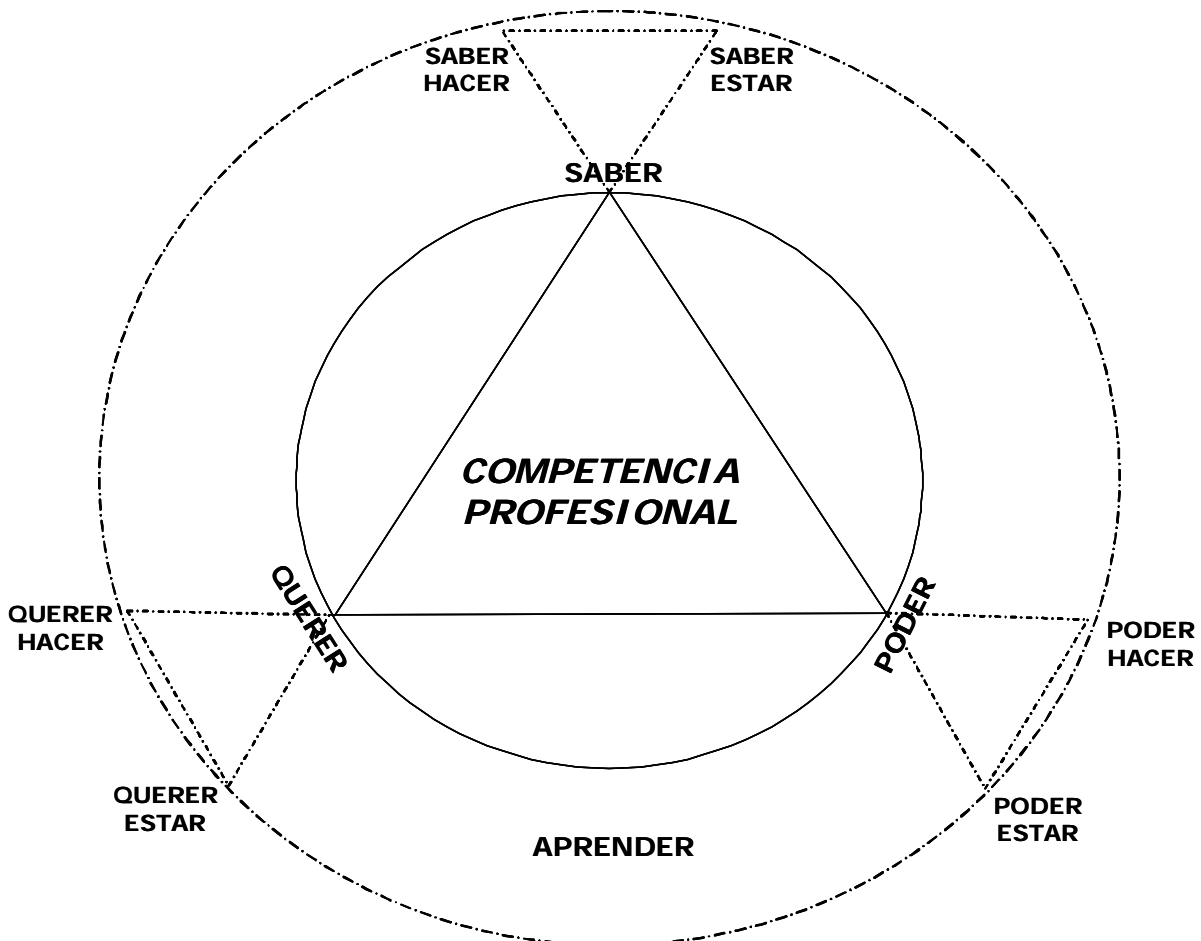
<sup>12</sup> Algunos de los autores citados indican en la propia definición del concepto los componentes que cada uno considera adecuados (por ejemplo, Roberts, 1997; Donadieu, 1999; Cantera Herrero, 1999).

<sup>13</sup> Siempre que hagamos referencia al "hacer" (**saber hacer**, pero también **querer hacer** y **poder hacer**, como veremos inmediatamente), indicaremos interrelaciones de la persona (en este caso de sus conocimientos) con las cosas en general, con "lo demás", con el uso de los recursos materiales; es decir, con su contribución a los procesos físicos y tecnológicos.

Durand, 2000) se considera que la base de conocimientos realmente se hace efectiva dependiendo de “cómo se hace” (habilidades sociales o **saber estar**)<sup>14</sup>.

Este primer componente (saber) y sus dos elementos derivados (saber hacer y saber estar) constituyen las competencias que dependen de la **racionalidad** de una persona y, como ya hemos dicho (Nonaka y Takeuchi, 1995) estos conocimientos y habilidades pueden manifestarse de manera explícita o tácita, pero considerando su creación y transformación continua en una “*espiral de conocimiento*”.

**Figura 3.2a: Componentes de las competencias (I)**  
Fuente: Elaboración propia



<sup>14</sup> Cuando se haga referencia al “estar” (**saber estar**, así como más adelante **querer estar** y **poder estar**), indicarán interrelaciones de la persona (aquí de sus conocimientos) con las otras personas, con “los demás”, con los recursos humanos en agrupaciones diversas; es decir, con su participación en procesos sociales y políticos.

También desde el principio, en el campo de la psicología, se ha propuesto junto al saber un componente complementario como es intentar conseguir “lo que se quiere” (compromiso o **querer**), relacionado directamente con la motivación. A esta característica se refieren algunos autores con términos diversos como cualidades personales (Boyatzis, 1982; Tobio, 1996), valores (Roberts, 1997) y voluntades (Donnadieu, 1999); pero, en cambio, los elementos que lo constituyen se mencionan de manera genérica como actitudes y comportamientos (Spencer et al., 1990; Klein, 1996); o cómo sentimientos y deseos<sup>15</sup>.

Por nuestra parte según su aplicabilidad diferenciaremos entre la actitud derivada de un interés por los objetivos personales que se consiguen a través del trabajo, “por qué lo hace” (comportamiento técnico o **querer hacer**); y la actitud derivada de la existencia de necesidades que se cubren de manera colectiva, “por quién lo hace” (comportamiento social o **querer estar**).

Este segundo componente (querer) y sus dos elementos asociados (querer hacer y querer estar) forman las competencias que dependen de la **personalidad** de un individuo y, de acuerdo con la teoría de la motivación (Maslow, 1954; Herzberg et al., 1959), los valores y el comportamiento se puede deber a factores extrínsecos o intrínsecos que están interrelacionados.

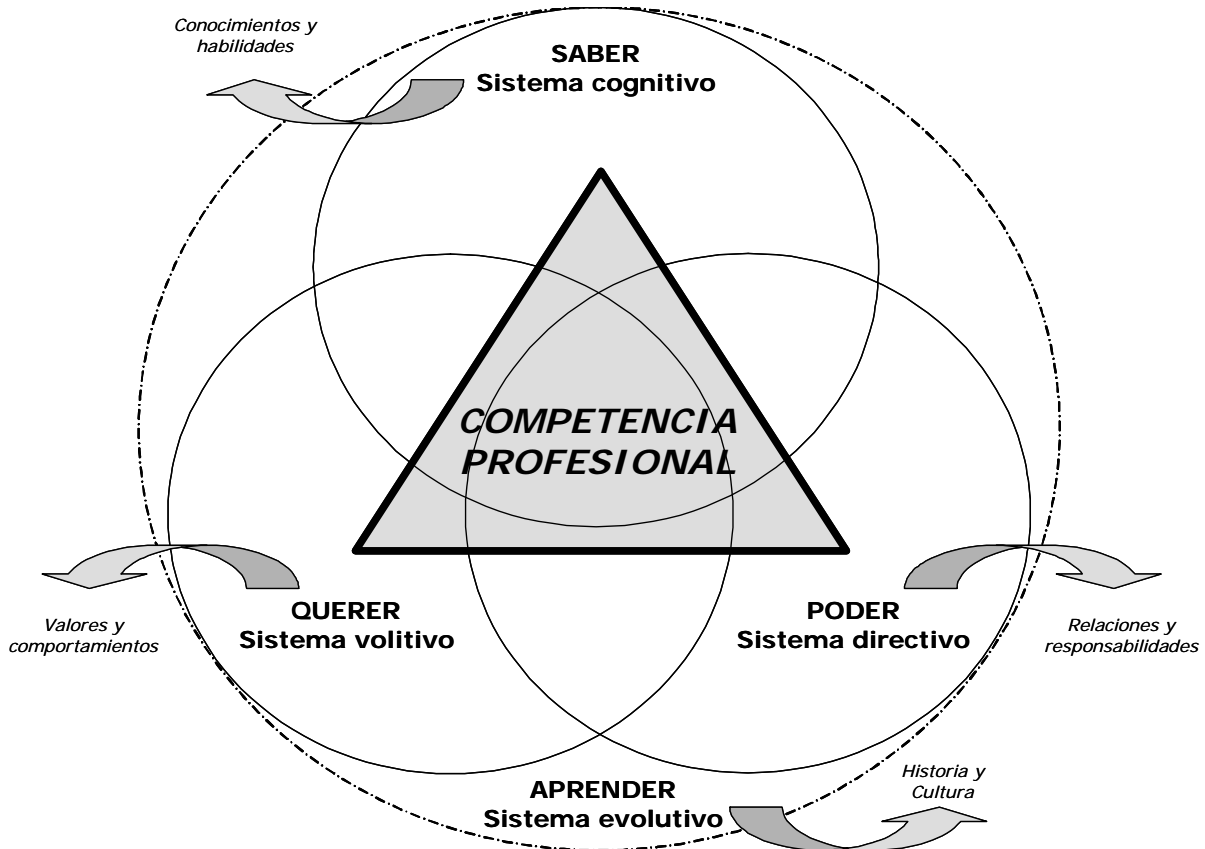
Ahora bien, para entender completamente el potencial real de una persona en una organización debemos considerar un tercer componente que nos indicará el marco de relaciones con los demás miembros y delimita “lo que se puede” (cooperación o **poder**), relacionado inmediatamente con el contexto laboral y, concretamente con la estructuración de la propia organización. Aunque se ha dicho que el éxito individual en las organizaciones es casi siempre una cuestión de trabajar con, y a través de, otras personas, y que el poder transforma el interés individual en actividades coordinadas para conseguir fines valiosos (Pfeffer, 1992), en ningún caso se relacionan el concepto de poder con el contenido de las competencias (tampoco cuando se investigan las capacidades organizativas).

Aquí consideramos que es necesario integrar este componente con los dos anteriores para entender en toda su amplitud y profundidad las posibilidades teóricas y prácticas del concepto de competencias (Leonard-Barton, 1992; Leonard-Barton et al., 1994). Todo ello nos permite representar este concepto en la figura 3.2b, de manera complementaria a la figura anterior.

---

<sup>15</sup> Estos elementos están relacionados con el desarrollo del concepto de inteligencia emocional (Goleman, 1996 y 1999; Boyatzis, Goleman y Rhee, 2000; Cherniss y Goleman, 2001).

**Figura 3.2b: Componentes de las competencias (II)**  
 Fuente: Basado en Leonard-Barton, 1992:114



Análogamente a los anteriores no nos interesa exclusivamente conocer cual es la parcela de poder que controla una persona; sino que además diferenciamos entre las posibilidades de resolver problemas con los recursos materiales que están a su disposición, "con qué se hace" (responsabilidad técnica o **poder hacer**); y las posibilidades de afrontar problemas que dependen sobre todo de la creación de formas de colaboración con los recursos humanos disponibles, "con quién se hace" (responsabilidad social o **poder estar**).

El tercer componente (poder) y sus dos elementos asociados (poder hacer y poder estar) constituyen las competencias que dependen de la **autoridad** de una persona y como es tradicional en la teoría de la organización (Selznick, 1957; March y Simon, 1958; Kast y Rosenzweig, 1970), los sistemas de cooperación y la distribución de responsabilidades puede basarse en principios formales e informales en diverso grado, más o menos centralizados pero totalmente entrelazados.

Otro componente que implícitamente siempre estará presente en toda investigación estratégica, y que aquí haremos explícito, es la naturaleza histórica de los tres componentes que constituyen el concepto de competencia y de todos sus elementos. Esto significa que su contenido, en un momento determinado, depende de la trayectoria seguida en su desarrollo histórico (*path-dependent*); porque todos ellos reflejan una acumulación de acciones y decisiones realizadas en el tiempo; de comportamientos y creencias que se han demostrado correctos en su momento y de acontecimientos significativos en/para la existencia de la organización (Pettigrew, 1979; Kimberly, 1987).

Cuando estudiamos las competencias (Dosi et al., 1992) debemos considerar la experiencia y la trayectoria histórica puesto que es en el curso de este proceso de aprendizaje donde se constituye la base de competencias (y, por tanto, de capacidades y de recursos) de la organización. La creación de un *stock* relevante de intangibles es un proceso complejo de aprendizaje continuo y a largo plazo; y esto supone que sobre él influya la forma en que se han desarrollado esos intangibles durante la historia de una organización concreta (Fernández Rodríguez, 1993; Kusunoki et al., 1998).

Por otra parte este componente temporal (historicidad) hace relevante y necesario considerar los requerimientos para el mantenimiento y desarrollo de las competencias; la posibilidad de adaptación de las competencias a los cambios, sean internos o externos sean personales u organizativos; y, también, la facilidad de ser explicitadas para conseguir tanto su perfeccionamiento como su transmisibilidad a otros miembros de la organización o de otras organizaciones, por ejemplo en forma de *buenas prácticas* (Aubrey y Cohen, 1995).

Si al componente temporal le aplicamos al mismo esquema que a los anteriores, a pesar de su carácter transversal, vemos en primer lugar que se refiere a “lo que se aprende” (cambios o **aprender**) en el tiempo o en la vida laboral de una persona y está relacionado directamente con la cultura que adquiere como profesional (ver Figuras 3.2a y 3.2b, donde también está incluido).

Además, podemos diferenciar entre el aprendizaje que se deriva de experiencias, fundamentalmente de tipo práctico, en tareas, procesos y funciones afines al trabajo futuro o en relaciones con recursos materiales, “con qué se aprende” (experiencia técnica o **aprender a hacer**); y aquello que se adquiere por experiencias en grupos, equipos, unidades organizativas y cualquier otra relación entre los recursos humanos, “con quién lo aprende” (experiencia social o **aprender a estar**).

Este cuarto componente (aprender), implícito en todos los demás, y sus dos elementos asociados (aprender a hacer y aprender a estar) constituyen las competencias



que dependen de la **historicidad** del ser humano y, como hemos visto anteriormente (capítulo 2), están consideradas en todos los análisis del enfoque estratégico.

Finalmente, en lo que respecta al concepto de competencias, podemos indicar resumidamente algunas otras posibilidades que se abren al desarrollar su contenido:

1. Entendemos que las competencias de una persona no se pueden reducir a sus conocimientos, sobre todo si se centran exclusivamente en los aspectos tecnológicos del "saber hacer", como es el caso de la denominada competencia básica (Prahalad y Hamel, 1990). Ahora bien, este planteamiento sería más exacto si a la competencia derivada de la racionalidad que nos indica únicamente el **conocimiento de/sobre las cosas** o la relación con "lo demás" (relación del recurso humano con todos los recursos materiales a su alcance o, resumidamente, H-M); le añadimos la competencia que depende de la personalidad e indica el **conocimiento de/sobre sí mismo** o relación con "uno mismo" (relación del recurso humano con su propia conciencia o, simplemente, H); y también incluimos la competencia que se obtiene de la autoridad y que significa el **conocimiento de/sobre las personas** o la relación con "los demás" (relación del recurso humano con todos los otros recursos humanos que sea posible o H-H')<sup>16</sup>.

Es decir si consideramos todo tipo de conocimiento tanto el derivado de la racionalidad (saber) como de la personalidad (querer) y de la autoridad (poder), y sus correspondientes manifestaciones prácticas (hacer y estar); entonces podremos decir que la gestión de las competencias y la gestión del conocimiento están fuertemente relacionadas.

2. Al analizar los componentes de la competencia, tradicionalmente se ha estudiado la parte **visible** del saber, del querer y del poder (por ejemplo, coeficiente de inteligencia, motivación económica y/o dirección formal, respectivamente); además, desde mediados del siglo XX se han ido incorporando a cada uno de estos componentes partes menos visibles o **invisibles** (por ejemplo, conocimiento tácito, enriquecimiento y/o liderazgo). Pero aún así, debemos ser conscientes de que la parte

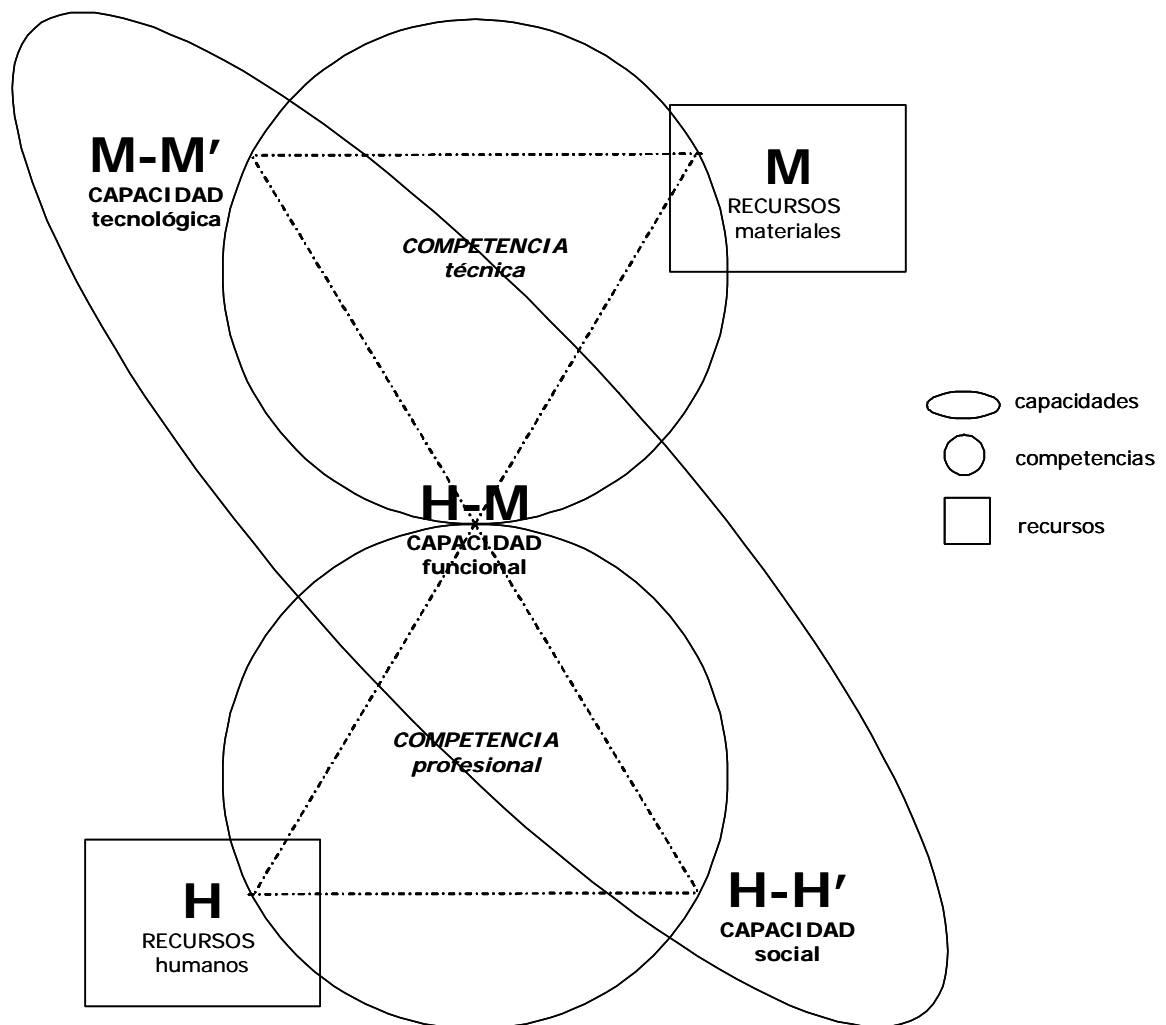
---

<sup>16</sup> Aunque ahora sólo haremos mención a estas tres dimensiones, no debemos olvidar aquella competencia que es producto de la historicidad del ser humano e indica el conocimiento del pasado unido necesariamente al "conocimiento" de, o expectativas sobre, el futuro. Supone la relación con "el todo" (relación del recurso humano con otras entidades humanas y materiales, producto de la evolución pasada y futura).

**negativa** de cada componente sigue siendo muy importante (Spear y Srivastava, 1987); porque la racionalidad no es ilimitada por amplia que sea la base de conocimientos, la personalidad no lo mueve todo por alto que sea el nivel de compromiso y la autoridad no es absoluta por grande que sea el grado de cooperación.

Esto da lugar a la necesidad de tener en cuenta la imagen invertida de los componentes, descritos anteriormente, para tener una idea completa del concepto de competencia, incorporando el no-saber o ignorancia (noS), el no-querer o alienación (noQ) y el no-poder o conflicto (noP).

**Figura 3.3:** Comparación entre conceptos básicos  
Fuente: Elaboración propia



3. Tal como aparecen en la figura 3.3 de manera conjunta, si consideramos que la **competencia profesional** está constituida por el conjunto de relaciones de un recurso humano consigo mismo o personalidad (H), con los demás recursos humanos o autoridad (H-H') y con todos los recursos materiales o racionalidad (H-M); entonces, se puede ampliar este esquema para definir también la **competencia técnica** como un conjunto de relaciones del recurso material, con un cierto valor por sí mismo (M), con los demás recursos materiales (M-M') y con todos los recursos humanos (M-H).

Este planteamiento y su representación gráfica nos permite diferenciar claramente los conceptos de recurso, de competencia y de capacidad:

Un **recurso** es estrictamente el activo por sí mismo, bien sea material (M) o humano (H).

Una **competencia** es el conjunto de relaciones que afectan a un recurso material (M/M-M'/M-H) o humano (H/H-H'/H-M).

Una **capacidad**, en sentido estricto, es únicamente el conjunto de relaciones entre recursos (H-H'/H-M/M-M').

La diferenciación entre los tres conceptos básicos de la teoría de recursos y capacidades, precisamente nos permitiría ahora integrarlos en un sólo término que podría englobar a todos ellos. Dada la idea relacional con la que hemos planteado las definiciones y como hemos indicado que cada tipo de recurso se define por la manera en que se relaciona consigo mismo, la definición de capacidad organizativa comprendería, entendida en su significado más amplio, todos los elementos o relaciones considerados en la figura anterior.

A pesar de ello, en nuestro análisis ha surgido como concepto clave para el enfoque estratégico el de competencia, definido en el nivel individual: En primer lugar, porque el núcleo de la presente investigación son los recursos humanos y la función que los dirige (y gestiona) en las organizaciones; pero también, porque permite la comprensión y el desarrollo de los demás conceptos, concretamente de su ampliación ontológica, como veremos a continuación (Figura 3.4):

**Figura 3.4:** Formación de las capacidades organizativas

Fuente: Elaboración propia

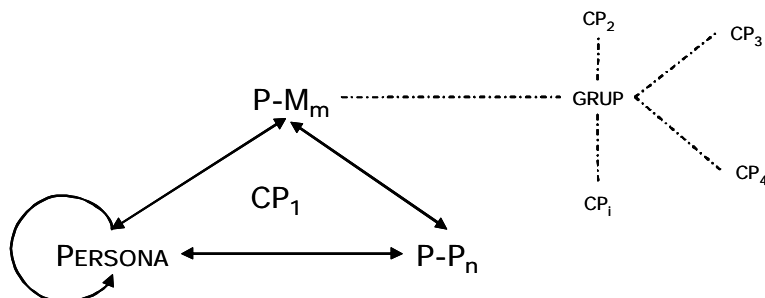


Figura 3.4a: Formación de una capacidad funcional (segundo nivel)

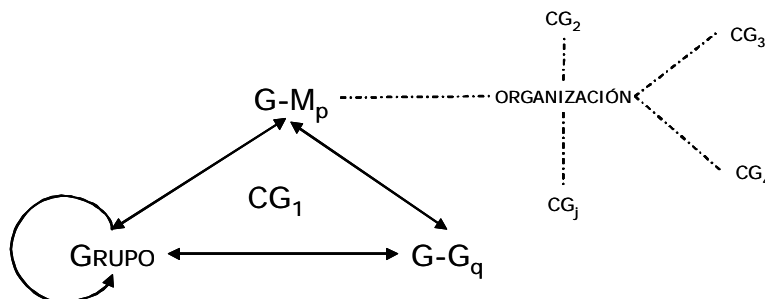


Figura 3.4b: Formación de una capacidad general (tercer nivel)

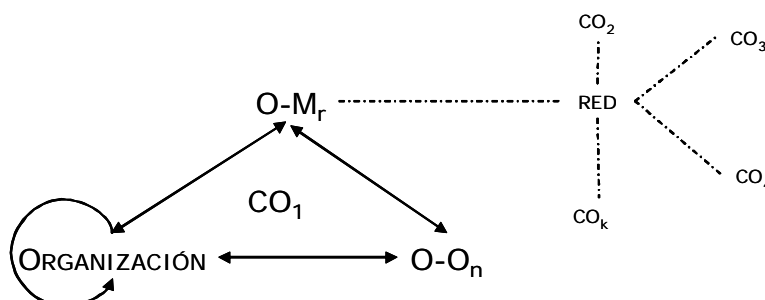


Figura 3.4c: Formación de una capacidad relacional (cuarto nivel)

El punto de partida para esta ampliación conceptual<sup>17</sup> es la competencia profesional o capacidad elemental como ha sido definida en los últimos párrafos, pero que aquí denominamos **capacidad especializada** (primer nivel) al ser las relaciones que afectan a una persona (capacidad profesional, CP) cuando tomamos una decisión o realizamos una acción<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Los párrafos en que se describe la “jerarquía de necesidades” está basado en la aportación de Fernández Sánchez (2002:31); pero se han nombrado todos los niveles y hemos mantenido fuera de la clasificación el término “capacidad organizativa” porque designa a todas las capacidades de una organización en cualquiera de los niveles. Además, se han ajustado a nuestro esquema original.

<sup>18</sup> La referencia a la **especialización** no tiene nada que ver con la concepción clásica del término. En nuestro caso, indica que una persona realiza una serie de tareas concretas en un momento o período de tiempo determinado (no las mismas continuamente) cuyas características son su especificidad y su adecuación a la organización.

Las capacidades especializadas relativas a tareas individuales se integran en las **capacidades funcionales** (segundo nivel), más ampliamente definidas al referirse a los grupos<sup>19</sup> que constituyen la organización (capacidad grupal, CG), sean unidades organizativas, sean equipos de trabajo u otros grupos de todo tipo.

Las más importantes son las **capacidades generales** (tercer nivel) que surgen normalmente de aplicar un sistema de autoridad determinado para integrar las capacidades funcionales en unidades de negocio más o menos autónomas, hasta llegar a la organización en su conjunto (capacidad organizativa, CO).

Ahora bien, la capacidad general (interna) lleva implícita la búsqueda de la mayor racionalidad de sus actividades, la necesaria participación de todos los implicados en la resolución de sus problemas y el profundo compromiso de conseguir objetivos valiosos para todos los interesados; para ello, si es necesario, se atraviesan los límites funcionales e incluso de la propia organización utilizando sus **capacidades relacionales** (cuarto nivel), al formar empresas conjuntas, grupos estratégicos o redes empresariales (capacidad de red, CX) en los que intervienen muchas partes de la organización y todas las funciones.

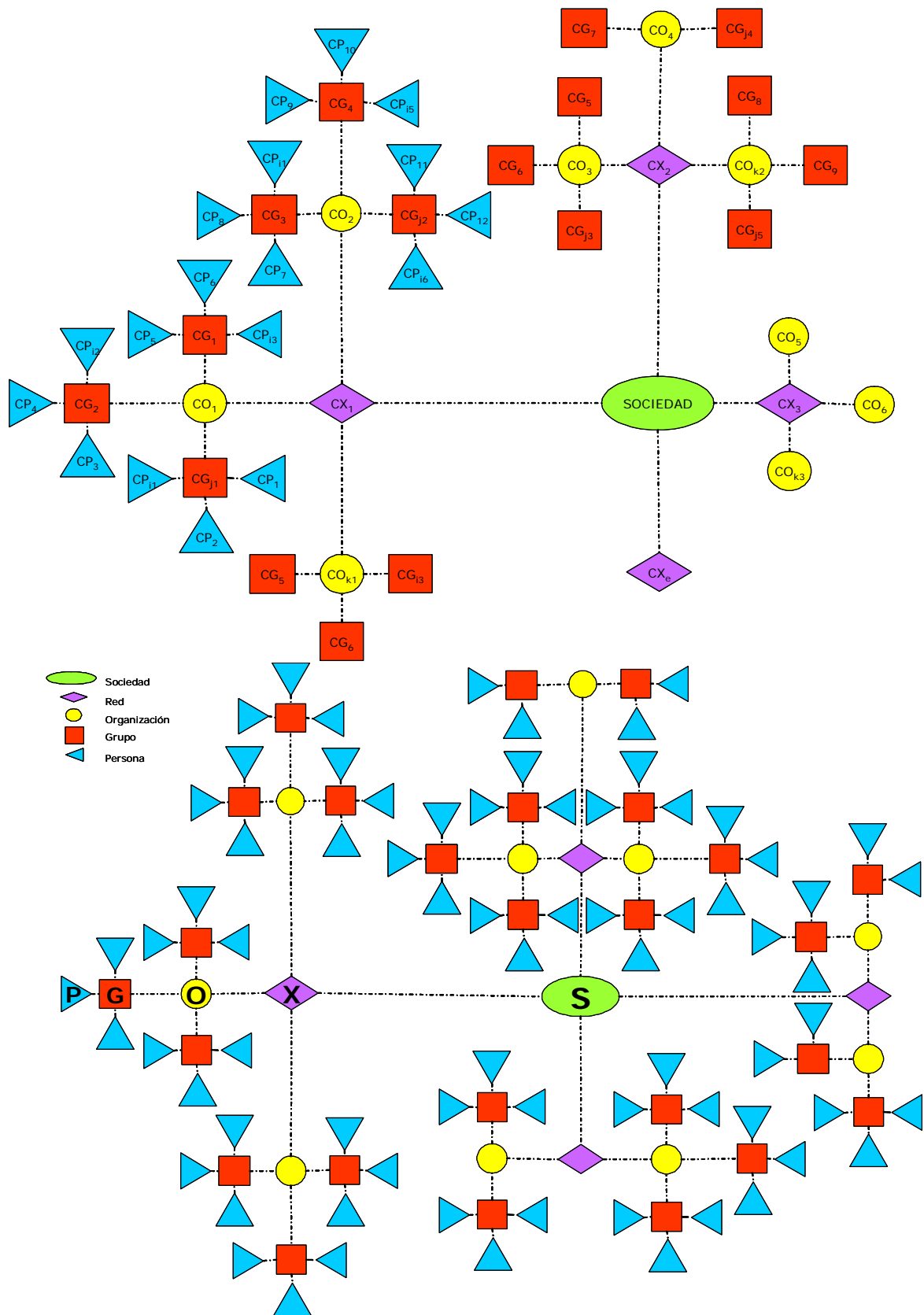
Al estudiar los recursos humanos tendremos que prestar especial atención al nivel individual a partir del concepto básico de competencia (profesional); pero si lo hacemos desde el enfoque estratégico nos debemos centrar en el nivel colectivo donde la capacidad (organizativa) es el concepto fundamental. Como hemos visto, estos conceptos no están contrapuestos sino que, por el contrario, su relación es tan estrecha que los componentes de las capacidades en los distintos subniveles, se definen por analogía respecto a la competencia individual (esencialmente por el saber, el querer y el poder, más el componente temporal de manera implícita). Por tanto, el proceso que permite pasar de un nivel organizativo a otro consiste en "replicar" los componentes de la competencia individual. Esto da lugar a la formación de una estructura fractal de las capacidades organizativas (Figuras 3.5a y 3.5b), formada por réplicas idénticas a ella misma que se repiten en cualquier nivel o escala (Morales Gutiérrez, 1999), con lo cual se encontrará que, aunque las distintas capacidades correspondientes a los sucesivos niveles de análisis sean completamente diferentes en lo que tienen de específico, tienen el mismo carácter global, los mismos rasgos genéricos<sup>20</sup> (Mandelbrot, 1987).

---

<sup>19</sup> En este contexto, definimos genéricamente un **grupo** como un conjunto de **personas** capaces de generar una **cultura** de trabajo propia (componente volitivo o querer); que realizan **actividades** laborales en común, orientadas hacia **objetivos** concretos (componentes cognitivo o saber); al **interactuar** habitual o periódicamente, coordinadas por una dirección efectiva (componente cooperativo o poder). Las entidades que se forman en niveles superiores, organización y red, se podrían definir de forma análoga.

<sup>20</sup> Ahora bien, las consecuencias de este hecho no van a ser analizadas en esta investigación, puesto que nuestro objetivo es el estudio de los recursos humanos y no el de la estructuración organizativa.

**Figura 3.5a/5b:** Estructura fractal de las capacidades organizativas  
Fuente: Elaboración propia



La competencia individual no tiene sentido sin las interacciones que la forman y que, al mismo tiempo, constituyen la esencia del hecho organizativo (Durand, 2000). En otras palabras, **la competencia no tiene un valor absoluto** ni es medible en abstracto, porque si hablamos de la competencia profesional sólo podemos ver si es más o menos efectiva al situarla junto a la de otros profesionales y en relación con los objetivos concretos que se hayan propuesto en la organización y porque en realidad las competencias son coproducidas en la interacción entre la organización y las personas (Le Boterf et al., 1992); por otra parte, las competencias de los recursos humanos **no existen de manera independiente** a las organizaciones porque en ellas se manifiestan y se desarrollan mediante las correspondientes interacciones en todos los niveles, y porque pueden desaparecer si no se mantienen y protegen por la propia organización (Prahalad y Hamel, 1990).

En el mismo sentido las capacidades organizativas no tendrán explicación sin las interrelaciones que crean los recursos humanos y que, de manera natural constituyen la misma esencia del ser humano. Como hemos dicho, cualquiera de estas capacidades y concretamente las capacidades clave o estratégicas son el resultado de la combinación única, coordinada y efectiva de un conjunto de competencias profesionales que tiene la organización en el nivel elemental. El paso de estas competencias individuales a capacidades organizativas no consiste simplemente en la consolidación o en la agregación de competencias sino que, para generar efectos sinérgicos, la dirección o los estrategas deben utilizar y desarrollar los recursos de manera complementaria (Amit y Schoemaker, 1993), y aprovechar las interrelaciones entre las personas para potenciar el trabajo colectivo en cualquier nivel.

Por tanto, sólo al referirse a la organización en su conjunto, definida entre unos límites amplios y abiertos, podemos entender el concepto de capacidades clave o estratégicas, porque los elementos y relaciones que las constituyen son por esencia de origen sistémico (Arrègle, 1995) y de estructura reticular (Black y Boal, 1994).

Así pues, las capacidades organizativas específicas de una organización no se crean ni se integran reuniendo simplemente un conjunto de recursos. Ambas cuestiones dependen de cómo se combinan las competencias personales de sus miembros, lo cual supone que se necesitan complejos patrones de coordinación para dar coherencia a las interrelaciones entre los recursos humanos y de estos recursos humanos con los demás recursos. Además crear, perfeccionar o cambiar tal coordinación requiere un aprendizaje colectivo a través de la repetición continua a lo largo del tiempo (Grant, 1991).

De esta manera, las competencias de los recursos humanos se convierten en el pilar central sobre el que se apoyan y se desarrollan todas las capacidades organizativas que llevan a la consecución de ventajas competitivas sostenibles, puesto que son el mecanismo de vinculación entre todos los recursos de la empresa (Ordiz y Avella, 2002).

### 3.3. RECURSOS HUMANOS Y ESTRATEGIA

Después del estudio analítico realizado en el epígrafe anterior, estamos en condiciones de abordar el valor estratégico de los recursos humanos. Esto significa explicar su contribución para alcanzar los objetivos de la organización y cómo mantener y/o ampliar esta capacidad en el tiempo. Se trataría de contestar a la pregunta: ¿qué papel desempeñan los recursos humanos en la generación de las capacidades estratégicas de una organización?.

Hemos visto como la perspectiva basada en los recursos destaca la importancia de las dotaciones de capacidades y características internas de la organización en la construcción, defensa y desarrollo de su ventaja competitiva. Esto se puede afirmar al constatar que la diversidad en el comportamiento y resultados entre organizaciones aparentemente similares es debida a la exclusividad de la combinación de recursos que caracteriza a cada organización. Así pues, las organizaciones son heterogéneas porque es diferente su capacidad para movilizar y potenciar los recursos disponibles, de forma integrada<sup>21</sup>; pero estas capacidades organizativas para integrar recursos no sólo justifican los distintos resultados, sino que son el elemento clave en el análisis estratégico de los procesos de formación, puesta en práctica y posterior evaluación de las estrategias (Grant, 1991).

Ahora bien, una organización puede disponer de recursos y capacidades de muy diversa índole que constituyen en diferente grado alguna/s de sus ventajas competitivas e influyen en distinta medida sobre los resultados obtenidos. De hecho, no todos los recursos y capacidades permiten alcanzar resultados positivos en una organización. Por ello, definimos las **capacidades estratégicas** como aquellas capaces de generar buenos resultados o mejorarlos (económicos y/o no económicos) de manera sostenible; para lo

---

<sup>21</sup> Alguna capacidad organizativa se puede apoyar en un único recurso; pero pocos recursos proporcionan por sí mismos una ventaja competitiva (Grant, 1991). En el mismo sentido, podemos afirmar que la ventaja competitiva sostenible procede de los equipos más que de los individuos (Barney y Wright, 1998).



cual deben tener al mismo tiempo las características de **unicidad** y **complementariedad**, *“entendidas como un conjunto minimal de condiciones o supuestos que ofrecen explicaciones satisfactorias de cómo y por qué surgen otras condiciones o características, tradicionales o novedosas, de los recursos estratégicos”* (Vicente, 2000: 23). Estas dos características básicas pueden ser definidas como sigue:

Una combinación de recursos (capacidad) es **única o escasa** cuando tiene una transferibilidad limitada, porque ha sido creada y/o desarrollada en/por la propia organización<sup>22</sup>.

Una capacidad es **complementaria** a otra/s cuando su integración en distintos niveles produce un resultado mayor que el valor de su explotación independiente; es decir, cuando puede formar una jerarquía de capacidades organizativas<sup>23</sup>.

Las demás características (véase, por ejemplo, Fernández Sánchez, 2002:25-31) que se imponen a los recursos o capacidades para ser calificados de estratégicos pueden ser consideradas redundantes; ya que o bien se derivan directamente de alguna de las dos básicas o bien son el resultado de la concurrencia de las dos características elementales o de sucesivas combinaciones (Vicente, 2000).

A pesar de ello, la dimensión dinámica del enfoque de recursos nos obliga a considerar las restricciones y condicionantes creadas por decisiones pasadas en las capacidades estratégicas de una organización (Schoemaker, 1992). Por tanto, debemos añadir la **dependencia histórica**, como tercera característica que definimos a continuación:

La **dependencia histórica** de una capacidad organizativa se produce cuando su proceso de creación o desarrollo es necesariamente largo en el tiempo<sup>24</sup>.

Recogiendo la aportación de Fernández Sánchez (2002:27), *“este desarrollo histórico integrado configura el verdadero carácter de la empresa (Selznick, 1957) y propicia la acumulación de competencias individuales mediante un proceso de aprender haciendo en cada puesto de trabajo (Arrow, 1962) y de capacidades colectivas a través del aprendizaje organizativo (Nonaka y Takeuchi, 1995)”*.

---

<sup>22</sup> “Los recursos y, sobre todo, las capacidades están sujetas a fallos de mercado; no es posible comercializarlas en mercados perfectos (Amit y Schoemaker, 1993), por lo que deben ser desarrollados internamente” (Ordiz y Avella, 2002:59).

<sup>23</sup> En caso contrario es una “rigidez esencial”, porque impide o dificulta alcanzar los objetivos organizativos o, más concretamente, porque “inhibe la innovación” o “el desarrollo” (Leonard-Barton, 1992: resumen, 112).

<sup>24</sup> Su consecución en un plazo temporal más breve puede ser imposible o excesivamente costoso, porque existen “deseconomías derivadas de la comprensión del tiempo” (Dierickx y Cool, 1989:1507).

En resumen, si los recursos de una organización se explotan desarrollando capacidades integradas que se fundamentan en competencias individuales únicas y en un proceso continuo de aprendizaje colectivo (complejidad social); entonces se reduce la posibilidad de identificarlas y reproducirlas (inimitabilidad), por la elevada incertidumbre que existe sobre lo que produce las diferencias en resultados (ambigüedad causal). Estas características de las capacidades estratégicas llevan a destacar la importancia de las tecnologías de proceso, más complejas, frente a las tecnologías de producto; lo que coloca en el centro de atención de cualquier enfoque estratégico las competencias de los miembros de una organización (de sus recursos humanos), porque son el elemento clave de todo proceso capaz de generar las capacidades organizativas que proporcionen ventajas competitivas (Fernández Rodríguez, 1993), y del proceso estratégico en su conjunto.

Anteriormente ya hemos indicado que las capacidades no se crean simplemente uniendo o sumando una serie de recursos sino mediante modelos complejos de coordinación entre personas, y de personas con otros recursos. Estos modelos pueden mejorar o cambiar como resultado del aprendizaje colectivo. Con este planteamiento los recursos humanos se convierten en el fundamento de las capacidades estratégicas ya que son quienes hacen posible la integración de todos los recursos (materiales y humanos; tangibles e intangibles) que constituyen una organización (Ordiz y Avella, 2002). Una concepción de las organizaciones como ésta destaca la importancia crucial de la dirección de los recursos humanos de manera que desarrollen sus conocimientos, inciten al máximo compromiso y fomenten la cooperación entre ellos (es decir, que potencien todas sus competencias); ya que serán la base sobre la que se sustente la creación de capacidades estratégicas.

De la misma manera que ocurre con los recursos en general, no todos los recursos humanos ni todas sus competencias tienen el carácter de estratégicas, sino que deben cumplir los mismos requisitos que acabamos de definir en párrafos anteriores.

Concretamente, un recurso humano o más exactamente sus competencias deberán ser **únicas o escasas**, lo cual implica que se han creado o desarrollado completamente o en gran parte dentro de la organización. Por ejemplo mediante programas de formación, sistemas de incentivos, rediseño de puestos, etc., especializados por su especificidad y, en la medida de lo posible, colectivos.

Por otra parte, los recursos humanos y sus competencias deben tener un alto grado de **complementariedad** para formar capacidades estratégicas; con lo cual puede surgir un entramado de relaciones integradas y difíciles de duplicar o imitar. Por ejemplo, mediante mecanismos de socialización en cualquier modelo organizativo, métodos de

trabajo en equipo, distintos grados de participación en la toma de decisiones o de responsabilidad en la ejecución de acciones, etc., y todo lo que signifique resolver problemas de coordinación.

Además, para convertirse en estratégicos, los recursos humanos y sus competencias también necesitaran un tiempo más o menos largo de aprendizaje; lo cual implica una cierta **dependencia histórica** para poder desarrollar relaciones sociales o completar procesos de integración. Por ejemplo, mediante contrataciones estables o fijas, creación y mantenimiento de relaciones de confianza, aparición de líderes, etc., y todo lo necesario para la formación y consolidación de una cultura organizativa.

#### *Las prácticas de recursos humanos.*

A partir de las aportaciones sobre el papel de las **prácticas de recursos humanos** en la generación de **capacidades organizativas** (Ordiz y Avella, 2002), podemos comprender el significado correcto del término, y su relación con el concepto de **competencia individual**, tal como se han definido en este trabajo<sup>25</sup>.

Los recursos humanos se entienden estratégicamente formando parte de las competencias individuales (o capacidades elementales), cuya naturaleza intangible hace que puedan constituir la base para generar una ventaja competitiva sostenible. Pero, además, las políticas y prácticas de recursos humanos y, sobre todo, el proceso estratégico del que forman parte, determinan cómo se combinan estos recursos con los demás recursos al alcance de la organización, para crear capacidades estratégicas<sup>26</sup>.

Las políticas y prácticas de recursos humanos (Wright et al., 1999) son los instrumentos con los cuales las organizaciones pueden captar, crear y/o ampliar los conocimientos y habilidades de los miembros de la organización (saber), proporcionándoles, los incentivos necesarios para que contribuyan al éxito organizativo (querer) y, además, este impacto se potencia cuando estos elementos se combinan mediante sistemas de participación de los empleados (poder). Es decir que las prácticas de gestión de recursos humanos captan, capacitan y compensan a los miembros de la organización apoyándose en las funciones instrumentales (Herrera, 2001), constituyendo

---

<sup>25</sup> Hemos realizado los cambios necesarios en la terminología y en la ordenación de los materiales, para mantener la unidad del trabajo. Además, queremos hacer la salvedad de que aquí únicamente estamos refiriéndonos a la gestión de los recursos humanos, porque su integración en el proceso estratégico de la función (Dirección Estratégica de los Recursos Humanos) se realizará en el apartado siguiente.

<sup>26</sup> *"Ignorar ambas realidades supone limitar el potencial de generación de rentas de los recursos humanos"* (Kamoche, 2001; citado en Ordiz y Avella, 2002:66).

los medios a través de los cuales se pueden crear o/y desarrollar las competencias de todos los integrantes de la organización.

Por tanto, aunque en algunos casos se considera que las prácticas de recursos humanos están formadas simplemente por el *stock* de conocimientos y habilidades (Lado y Wilson, 1994; Ulrich, 1998); en otros se añade un segundo componente relacionado con la motivación, fundamentalmente mediante incentivos y otros mecanismos de implicación (MacDuffie, 1995; Collins y Porras, 1997). Por nuestra parte, también consideramos necesario tener en cuenta explícitamente, un tercer componente referido a la distribución de poder, mediante la participación en la toma de decisiones del nivel correspondiente (Appelbaum et al., 2000; Sheppeck y Militello, 2000). Sin olvidar el componente dinámico o temporal, porque muchas de las prácticas de recursos humanos sólo consiguen su máximo potencial a través de elementos (confianza, seguridad, respeto, etc.) que necesitan mucho tiempo para consolidarse y actuar o manifestarse.

Dado que las competencias profesionales las hemos definido de acuerdo con estos cuatro componentes, se pone de manifiesto que las distintas aportaciones han ido acumulando estas mismas dimensiones como elementos constituyentes de las prácticas de recursos humanos. Esto nos permite afirmar que una perspectiva estratégica de estas prácticas se planteará alcanzar **simultáneamente** los cuatro objetivos siguientes<sup>27</sup>:

1. Contratar o/y capacitar a trabajadores idóneos.
2. Crear y aplicar diversos tipos de motivación.
3. Ampliar la participación en la toma de decisiones.
4. Mantener y/o desarrollar estas prácticas en el tiempo.

Si aceptamos que las prácticas de recursos humanos tienen necesariamente estas cuatro características para ser efectivas; entonces, la correspondencia con los cuatro componentes de las competencias profesionales será muy alta. Esto hace que sea bastante exacto hacer referencia a la gestión de competencias como término sinónimo del análisis de las prácticas de recursos humanos o incluso del estudio de la gestión estratégica de recursos humanos. Con este significado incluiremos las prácticas de recursos humanos en el modelo de Dirección Estratégica de Recursos Humanos que desarrollamos en el siguiente epígrafe.

---

<sup>27</sup> Los objetivos que plantean Sheppeck y Militello (2000) en su modelo, "para identificar cuando las prácticas de recursos humanos generan un incremento de efectividad en la organización", son: "Identificar y contratar a trabajadores con habilidades superiores; aumentar la motivación del personal; incrementar el rendimiento de los trabajadores y alinear los objetivos de los trabajadores y de la empresa" (citados en Ordiz y Avella, 2002: 71).

Por todo ello, aunque inicialmente la idea subyacente en la mayoría de análisis es que la aplicación aislada de determinadas prácticas de recursos humanos son condición necesaria y suficiente para obtener buenos resultados organizativos; el enfoque estratégico, en cambio, considera que se generan resultados óptimos cuando existen como mínimo conjuntos integrados de prácticas (Pfeffer, 1994 y 1998; Dyer y Reeves, 1995) o un *mix* de prácticas (Osterman, 1994) o un sistema de recursos humanos (Barney y Wright, 1998), que definan, apliquen, evalúen y desarrollen las competencias profesionales, de manera conjunta.

Dentro del enfoque estratégico también se diferencian los autores que consideran suficiente la adopción de ciertas prácticas para obtener buenos resultados (universalistas); de aquellos que hacen depender la efectividad de las prácticas de factores contingentes; y de otros que ponen como condición para conseguir resultados positivos que las prácticas adquieran configuraciones adecuadas. El debate entre las perspectivas universalista, contingente y configurativa, que la literatura atribuye en su origen a Delery y Doty (1996), va a ser retomado por nosotros en el capítulo 5. En él se incluye la perspectiva contextual y nos servirá para fundamentar las hipótesis que contrastaremos en la investigación empírica de la presente Tesis Doctoral.

Así pues, para las organizaciones el problema estratégico clave (Gratton et al., 1999) no es de contenido (¿qué prácticas?) sino de proceso (¿cómo implementarlas conjuntamente?), porque en este proceso están implicadas las capacidades organizativas actuales. Es más, la decisión estratégica crucial consiste en determinar cómo una práctica concreta se relaciona con las demás prácticas de recursos humanos, y cómo este conjunto de prácticas está diseñado de manera que ayude a conseguir los objetivos de la organización (o haya mecanismos para mejorarlo o cambiarlo) y refuerce sus relaciones con otros sistemas internos y externos de la organización (Becker et al., 1998), creando o desarrollando así nuevas capacidades organizativas.

Por todo ello, podemos afirmar que una organización puede generar o desarrollar sus capacidades organizativas para mejorar sus resultados, mediante la aplicación de prácticas de recursos humanos que se agrupen de manera coherente en un sistema de dirección de recursos humanos eficaz (Dyer y Reeves, 1995; Cappelli y Crocker-Hefter, 1996); sobre todo si esta dirección tiene un carácter estratégico, lo cual implica que la función de recursos humanos, además, está integrada en/con todas las otras funciones y tiene una relación proactiva con la estrategia organizativa.

### 3.4. RECURSOS HUMANOS Y PROCESO ESTRATÉGICO<sup>28</sup>

La función de recursos humanos con diferentes denominaciones, objetivos y contenido ha ido evolucionando durante el siglo pasado, ajustándose a los cambios que se van produciendo en las organizaciones empresariales; hasta adquirir un carácter estratégico, a finales de los años ochenta, cuando se incluye en un modelo empresarial (Dirección Estratégica) con el objetivo de optimizar todos los recursos humanos de la organización, considerados una inversión a largo plazo.

En las etapas anteriores se habían incorporado toda una serie de elementos con aportaciones que tienen un origen multidisciplinar y van constituyendo la función hasta llegar a su estructura actual:

Inicialmente la preocupación de la denominada **función de personal**<sup>29</sup> era mantener el orden interno y encontrar la organización del trabajo al menor coste, básicamente mediante el diseño de los puestos de trabajo y la administración de salarios.

A partir de los años cincuenta la llamada **función de relaciones laborales** añade el objetivo de aplicar correctamente la legislación laboral y llegar a acuerdos, generalmente de tipo salarial, mediante la administración de contratos y nóminas; la aplicación de la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo y, sobre todo, desarrollando la negociación colectiva.

Prácticamente al mismo tiempo, pero sobre todo a partir de los setenta, desde otros campos científicos como la psicología y sociología, la **función de relaciones industriales** intenta racionalizar el factor humano basándose en las nuevas técnicas de investigación social, incorporando elementos clave para el desarrollo de la función como la formación, el reclutamiento y la selección, o la valoración de puestos y la evaluación del desempeño (Herrera y Fernández, 1997).

---

<sup>28</sup> Este apartado está basado en los trabajos de Albizu y Landeta (2001) y de Herrera (2001), además de la aportación inicial de Besseyre des Horts (1988), con las fundamentaciones, correcciones, ampliaciones y actualizaciones que hemos considerado necesarias para ajustarlo a nuestra concepción y al modelo de DERH que proponemos a continuación.

<sup>29</sup> Al nombre de la función le hemos dado un contenido teóricamente lógico, aunque en realidad no ha existido siempre esta correspondencia y nos podemos encontrar cualquier combinación entre nombre y contenido como producto de la evolución concreta en cada empresa. En todo caso, nos fijaremos en el contenido para definir la función en una empresa determinada; así, por ejemplo, el hecho de que exista un Departamento de Recursos Humanos no le da un carácter estratégico a esta función empresarial.

En los últimos años se han completado todos los elementos que constituyen la actualmente denominada **función de recursos humanos**<sup>30</sup> ampliando algunos procesos como el de captación con la integración del personal, el de capacitación con el desarrollo de carreras y el de compensación con las recompensas no económicas; o incorporando elementos necesarios para definir el propio proceso estratégico de la función con el estudio de la planificación de plantillas, los sistemas de información y la auditoría de los recursos humanos.

Aunque en la práctica el desarrollo ha sido muy desigual (por países, por sectores, por empresas), al menos teóricamente la función forma actualmente un todo integrado y sistémico, adquiriendo un estatus comparable al de las demás funciones en la estructura empresarial; y si a todo ello unimos la conveniencia (o la necesidad) de su participación en la toma de decisiones estratégicas de la organización, tenemos todas las características de una **Dirección Estratégica de Recursos Humanos** que describimos a continuación.

### 3.4.1. Concepto y características

De acuerdo con el esquema que presentamos en la figura 3.6, la Dirección Estratégica de Recursos Humanos (DERH) *es el campo científico que genéricamente estudia las interrelaciones que existen entre los recursos humanos, la estrategia y la estructuración de una organización, en un entorno determinado.*

En esta definición se pueden distinguir como elementos de la Dirección Estratégica una serie de relaciones que han aparecido en diferentes momentos del desarrollo del enfoque estratégico. En efecto, desde las primeras aproximaciones en que se relaciona linealmente la estructura con la estrategia (Chandler, 1962) han de pasar más de quince años para estudiar la influencia de la gestión de los recursos humanos en la implantación de la estrategia (Galbraith y Nathanson, 1978) e introducir el entorno como un nuevo condicionante de los procesos empresariales (Mintzberg, 1979); y diez años más para integrar totalmente la dirección de los recursos humanos en la dirección estratégica de la organización (Besseyre des Horts, 1989).

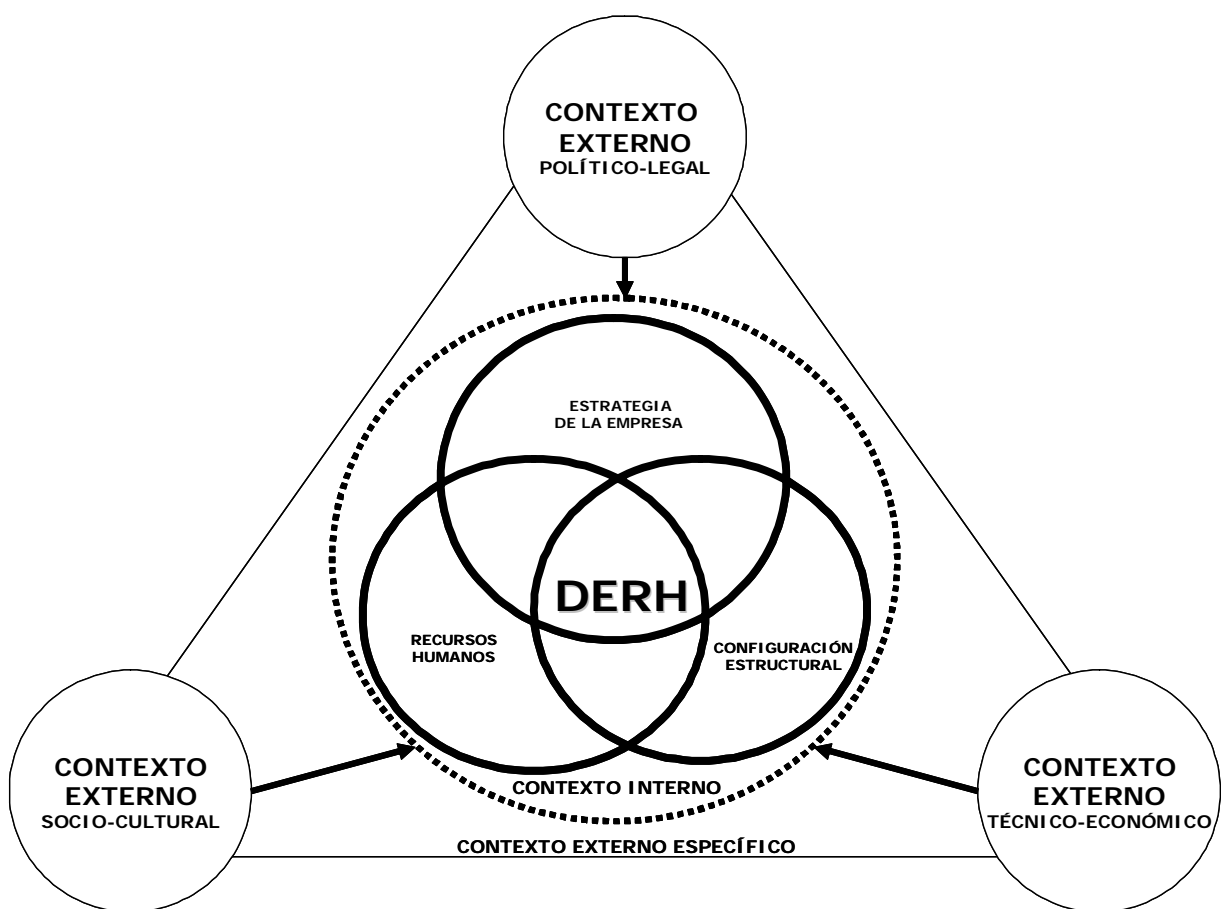
A partir de la definición de la función social podemos decir, por una parte, que las adecuadas prácticas de gestión de los recursos humanos, unidas a la necesaria

---

<sup>30</sup> Un mayor detalle de esta evolución, analizada con criterios similares, lo podemos encontrar en Leal (coord.), 1999, capítulo 2; o más ampliamente, en Albizu y Landeta (coord.), 2001, capítulos 2, 3 y 4.

adaptación organizativa que impliquen, posibilitarán la consecución de los objetivos estratégicos fijados por la empresa y condicionados por su entorno. Pero, por otra parte, también debemos considerar que las propuestas planteadas desde la dirección de los recursos humanos, junto a las de las demás funciones organizativas, hacen posible que la empresa pueda identificar, analizar y decidir entre diversas opciones estratégicas ajustadas a su contexto.

**Figura 3.6: Elementos de la DERH**  
 Fuente: Basado en Fombrun, Tichy y Devanna, 1984: 35



Además, en esta definición aparece integrada la función de recursos humanos en el sistema empresarial y se puede analizar globalmente su contribución al desarrollo del proceso estratégico de la organización. Esto supone, en primer lugar, tener en cuenta la relación tradicional que afecta sobre todo a la formulación de la estrategia de recursos humanos y más o menos mecánicamente a su implementación (Dyer, 1984):

- a. La estrategia de la empresa es el mayor condicionante de la estrategia de la función de recursos humanos.



- b. En esta relación influyen las características específicas del entorno y las condiciones internas de la organización.
- c. Una estrategia de recursos humanos es más efectiva cuando es coherente con todos los condicionantes<sup>31</sup>.

Pero, en segundo lugar, consideramos por nuestra parte que esta relación no es la única que existe entre los elementos del proceso estratégico sino que la evaluación de los cambios nos permitirá replantearnos cualquier elemento y cualquiera de sus consecuencias, porque:

- a. Los recursos humanos son un condicionante importante del proceso estratégico de la empresa.
- b. En esta relación influyen tanto las variaciones en los resultados respecto a los objetivos como los cambios en el contexto interno y externo que afectan a los recursos humanos.
- c. La estrategia de la empresa será más efectiva en el tiempo si es capaz de mantener la coherencia entre estos elementos.

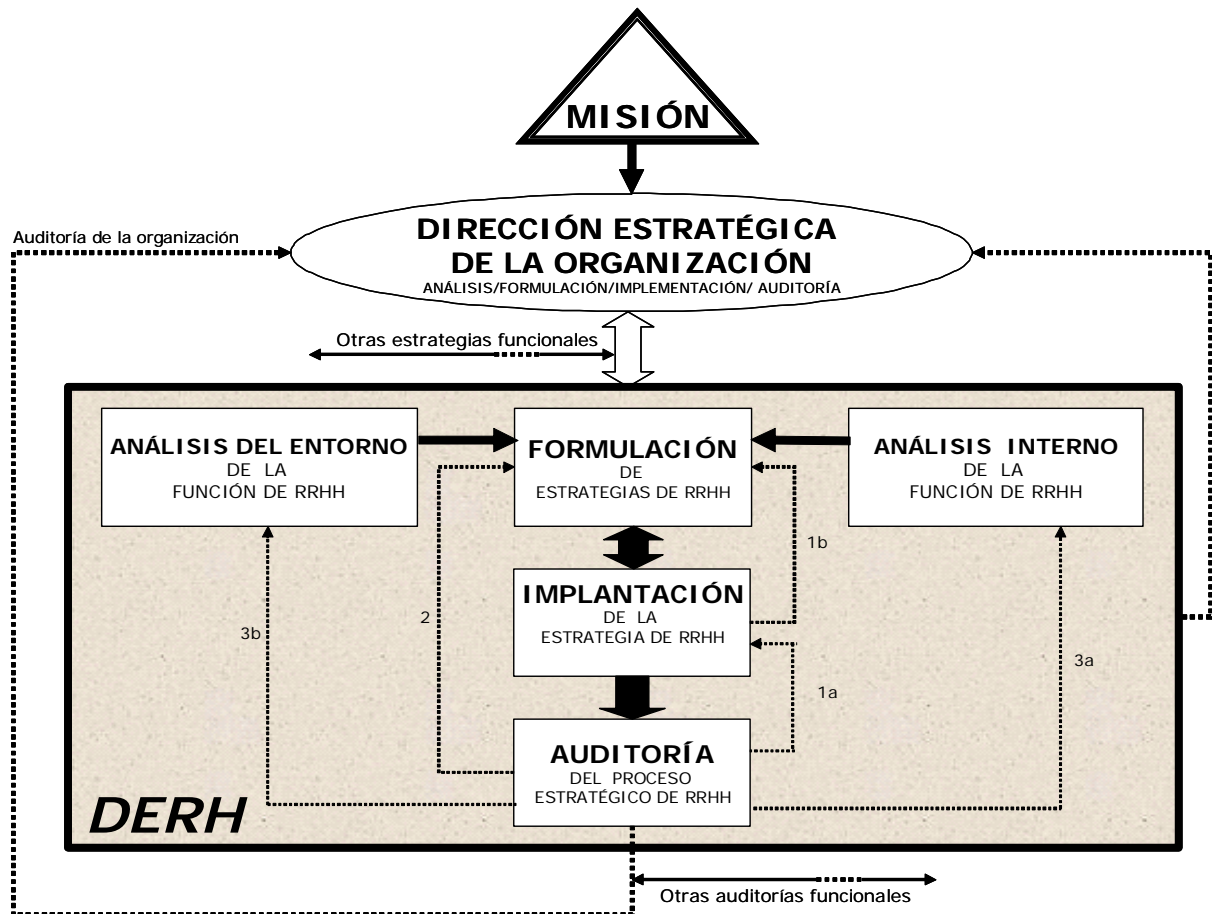
Se introduce así una concepción no lineal del proceso que equilibra la importancia de cada una de sus fases; pero que necesita, para su desarrollo, una actitud proactiva de la dirección que se plantee moldear el futuro con acciones adecuadas y una perspectiva dinámica de la organización que permita afrontar los cambios con mayores probabilidades de éxito.

Con estas premisas podemos presentar un esquema del proceso específico de Dirección Estratégica aplicado a la función de Recursos Humanos (Figura 3.7), donde se indican todas sus fases y las interrelaciones generales entre sus elementos. Como vemos, el proceso estratégico se reproduce íntegramente en el nivel funcional con las **relaciones generales** típicas entre sus fases (trazo continuo); aunque nos interesa destacar las **relaciones concretas** que se derivan de la fase de auditoría de los recursos humanos (trazos discontinuos), porque es el elemento que da coherencia a todo el proceso funcional y organizativo mediante el ajuste dinámico entre sus elementos.

---

<sup>31</sup> Esto implica que no existe ninguna estrategia de recursos humanos efectiva en todos los casos (no existe "la mejor estrategia"), puesto que depende de todos los condicionantes y de la coherencia de sus interrelaciones.

**Figura 3.7: El proceso de DERH**  
 Fuente: Basado en Kane y Palmer, 1995: 7



En este último sentido, podemos observar tres tipos de **relaciones internas** a la función:

La primera y más inmediata es la que establece el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos de la función de recursos humanos y busca la causa de las desviaciones en la implantación de la estrategia correspondiente (1a); para, en caso de no encontrarla, investigar el problema en la fase de formulación (1b).

La segunda (2) intenta establecer directamente si las desviaciones en los resultados esperados de la función de recursos humanos se deben a errores o problemas del proceso de toma de decisiones estratégicas realizado en la fase de formulación de la estrategia.

La tercera, tiene un doble sentido paralelo que se puede reducir a establecer el grado de cambio en los factores internos (3a) y externos (3b) a la función considerados al realizar el diagnóstico estratégico y determinar su repercusión en la formulación de los objetivos estratégicos específicos.

Además, se indican las **relaciones externas** a la función diferenciando, por una parte, la participación de la dirección de recursos humanos en la toma de decisiones estratégicas de la organización, con toda la información sobre la función acumulada durante el período de gestión de la estrategia general anterior (incluida la auditoría); y, por otra, la aportación de la auditoría específica junto a las demás auditorías funcionales, para constituir la auditoría estratégica global.

Este desarrollo de la concepción estratégica respecto a la dirección de recursos humanos, lleva implícitas sus características principales (Albizu y Landeta, 2001) que en resumen son las siguientes:

- a. Las personas son un recurso estratégico para la generación de ventajas competitivas; por tanto, la función de recursos humanos se debe considerar clave para alcanzar los objetivos estratégicos.
- b. El análisis a largo plazo de los recursos humanos permite el ajuste con el proyecto de empresa (o la misión de la organización); esto significa que la función de recursos humanos se debe integrar plenamente en la Dirección Estratégica.
- c. La dirección de los recursos humanos tiene un papel proactivo en el proceso estratégico; por tanto, en la función de recursos humanos se debe producir la integración horizontal y vertical<sup>32</sup>.
- d. Los directivos de línea tienen que asumir mayores responsabilidades en la dirección de recursos humanos; esto implica que la función de recursos humanos debe coordinarse estrechamente con los mandos intermedios.

---

<sup>32</sup> Es decir, que debe existir una fuerte interdependencia y coordinación **horizontal** entre las diferentes fases de los procesos estratégicos funcionales y, concretamente, entre las políticas y prácticas de recursos humanos; e, igualmente, en sentido **vertical** entre el proceso estratégico funcional y organizativo y, en particular, entre la estrategia de recursos humanos y la estrategia de la organización.

### 3.4.2. Diagnóstico estratégico en la Función de Recursos Humanos

Al presentar los elementos que constituyen la Dirección Estratégica de Recursos Humanos y los condicionantes de la estrategia funcional, indicábamos la influencia del contexto externo e interno sobre la función. Si simplificamos y especificamos esta relación podremos destacar la importancia del diagnóstico estratégico en el proceso estratégico porque es la etapa donde se realiza el análisis interno de la función y el análisis de su propio entorno. Ambos constituyen, a la vez, el punto de partida y punto de llegada de todo proceso estratégico, también del funcional.

#### *Análisis externo*

Al estudiar el contexto externo o entorno desde un punto de vista funcional, la DERH debe ser capaz de tener actitudes o planteamientos proactivos ajustados al enfoque global de la organización para cubrir tres objetivos. Cada uno de los objetivos que se presentan a continuación afectaría fundamentalmente a un elemento, aunque evidentemente existen interrelaciones entre todos ellos:

1. Desde una **actitud anticipativa**, detectar en la evolución del entorno, cuáles son las necesidades en cuanto a personas, competencias y capacidades que le planteará la organización en el futuro.
2. Mediante una **actitud participativa**, integrar esa información sobre los recursos humanos en el análisis externo, de forma que le permita plantear y discutir colectivamente estrategias razonables y factibles.
3. Con una **actitud adaptativa**, determinar las repercusiones que tienen las variaciones del entorno sobre las competencias, para ajustar rápida y efectivamente la estructura humana con la configuración estructural asociada a la estrategia.

Por tanto, un directivo con responsabilidad estratégica (en cualquier nivel jerárquico) mediante el análisis externo debe *estudiar las tendencias y cambios del entorno, identificar lo que pueda ser más significativo para su área, evaluar las repercusiones en sus recursos humanos y diseñar posibles respuestas o iniciativas, para mantener o mejorar las capacidades organizativas evitando amenazas y/o aprovechando las oportunidades que se le presentan* (Milkovich y Boudreau, 1994).

En el mismo concepto de DERH aparece el entorno como uno de sus elementos y lo consideramos dividido en varios sectores relativamente homogéneos<sup>33</sup> que pueden ejercer una influencia sobre todas las empresas en cuanto proporcionan el marco general de actuación para estas organizaciones; aunque cada empresa percibirá un impacto determinado de forma distinta según sus propias características.

Para cada sector se diferenciarán algunos factores concretos que pueden aparecer al realizar el análisis del entorno general y específico, indicando algunos ejemplos de la repercusión de cada factor sobre el proceso estratégico y en su caso, sobre las prácticas de recursos humanos utilizadas en la implantación de la estrategia.

Así pues, tal como esquematizamos en la figura 3.8 tomando como **ejemplo** el entorno técnico-económico, al realizar un *análisis general del entorno económico*, encontramos factores como la evolución del coste de la vida que influye sobre las políticas de retribuciones, y de promociones y traslados de la fase de implantación (compensación); o la tasa de crecimiento esperado con una amplia repercusión sobre el ciclo de actividad (a considerar al elaborar la estrategia global) y, en general, sobre todas las políticas básicas que desarrollamos en la implantación.

En el *análisis específico de este entorno económico* factores como cambios en los mecanismos de financiación pueden exigir una mayor flexibilidad en cualquier fase del proceso y, más concretamente, nuevos perfiles de puestos (diseño de puestos); o las prácticas de gestión de los recursos humanos realizadas por organizaciones líder pueden influir tanto en la formulación como en la implantación de estrategias.

Igualmente si realizamos un *análisis general del entorno tecnológico* podemos detectar nuevas tecnologías en el mercado que impliquen cambios en el diagnóstico estratégico al abrir posibilidades de innovación o exigir una reestructuración organizativa, o en todo el proceso estratégico como podría ser el caso de las tecnologías de información-comunicación.

De un *análisis específico del entorno tecnológico* podemos decir que, si las nuevas tecnologías afectan sustancialmente al sector en que se ubica una organización, el mantenimiento del nivel tecnológico respecto a los competidores puede afectar a todo el proceso estratégico, desde la formulación de nuevas estrategias hasta la auditoría al redefinirse los objetivos en distintos niveles, pasando por la implantación mediante el rediseño de puestos o la aparición de nuevas necesidades de capacitación.

---

<sup>33</sup> Según el tipo de análisis se tendrá en cuenta sólo tres sectores (técnico-económicos, socio-culturales y político-legales) o haremos el desglose completo en seis grupos (sectores) como ocurre a continuación. De la misma manera, en las relaciones del entorno con el proceso estratégico de la función de RRHH se indicará a que fase afecta; pero si es a la implantación pondremos, además, sobre qué política influye.

Las demás partes del entorno podrían ser analizadas de una forma análoga.

**Figura 3.8:** Elementos del análisis externo (un ejemplo)

Fuente: Elaboración propia.

SECTORES	ANÁLISIS	FACTORES	RELACIONES
ENTORNO ECONÓMICO	GENERAL	• Evolución del coste de vida.	• Retribuciones (COMPENSACIÓN) • Promociones y traslados (COMPENSACIÓN) • Ubicación de la empresa (ANÁLISIS EXTERNO)
		• Crecimiento económico esperado	• Ciclo de actividad (ESTRATEGIA GLOBAL) • Políticas básicas (FUNCIONES OBJETIVO)
	ESPECÍFICO	• Evolución del sector	• Tipo de estructura organizativa (ANÁL. INTERNO) • Procesos más flexibles (IMPLEMENTACIÓN) • Nuevos perfiles de puestos (DISEÑO DE PUESTOS)
		• Prácticas de gestión	• Alternativas estratégicas (ESTRATEGIA GLOBAL) • Aprendizaje y mejora (FORMULACIÓN)
ENTORNO TECNOLÓGICO	GENERAL	• Nuevas tecnologías en el mercado	• Posibilidades de innovación (ANÁLISIS EXTERNO) • Reestructuración organizativa (ANÁL. INTERNO)
		• Tecnologías de información-comunicación	• Fundamento toma de decisiones (FORMULACIÓN) • Sistemas de evaluación y control (AUDITORÍA)
	ESPECÍFICO	• Nuevas tecnologías en el sector	• Mantener nivel tecnológico (ANÁLISIS INTERNO) • Rediseño de puestos (DISEÑO DE PUESTOS)
		• Nuevos productos	• Nuevas competencias (FUNCIONES OBJETIVO)

### Análisis interno

Para realizar el análisis del contexto interno vamos a partir del concepto de empresa como *un conjunto de recursos y capacidades que, por sus características, pueden convertirse en una ventaja competitiva sostenible, por la forma en que se interrelacionan entre sí y con la estrategia global de la organización*<sup>34</sup>. Esto significa que, desde una perspectiva funcional (Grant, 1991) la DERH debería ser capaz de alcanzar tres objetivos:

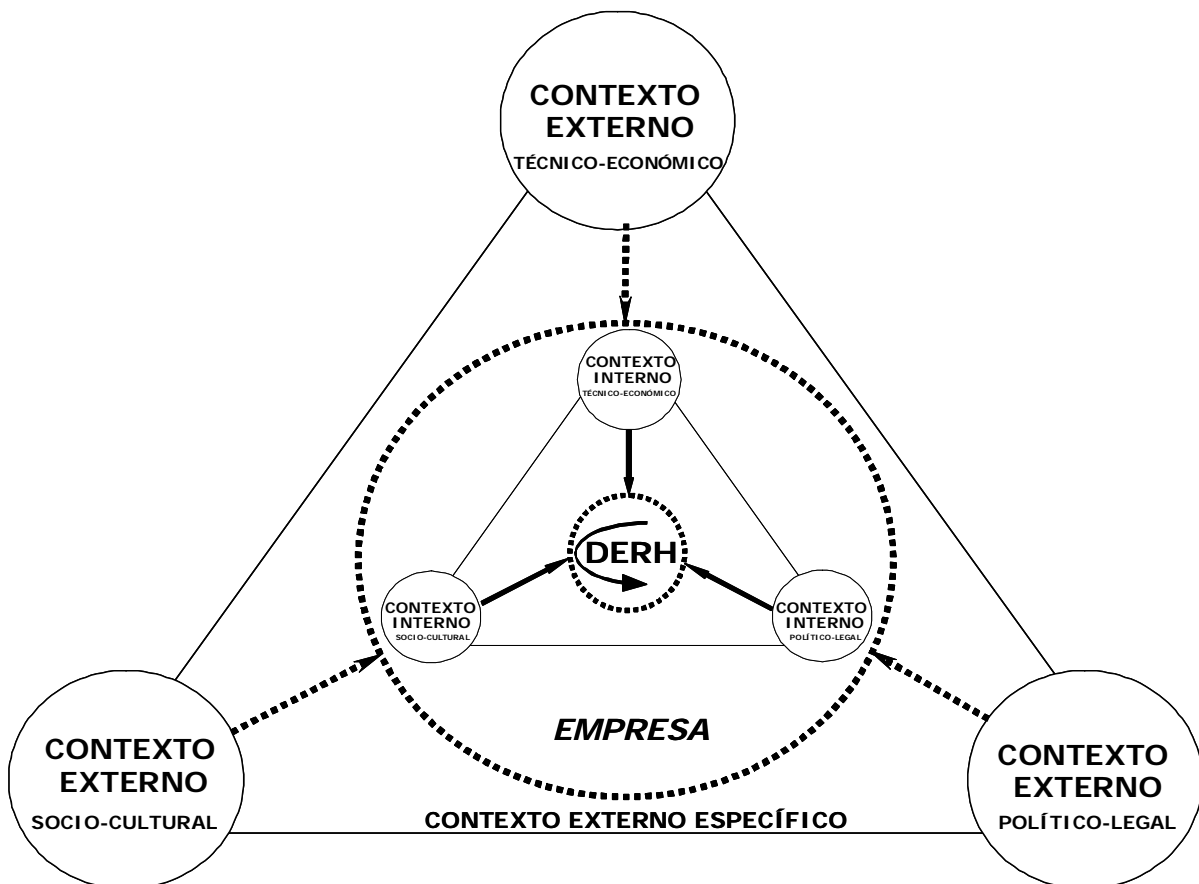
1. Identificar y clasificar los recursos humanos y organizativos que sustentan cada capacidad organizativa, y valorar su potencial para convertirse en ventaja competitiva sostenible.

<sup>34</sup> Ya hemos indicado anteriormente que los recursos humanos tienen un carácter estratégico, porque son capaces de generar capacidades distintivas que permite a una organización conseguir ventajas frente a sus competidores.

2. Utilizar esta información para seleccionar la estrategia global y de recursos humanos que pueda alcanzar con mayor probabilidad los objetivos estratégicos.
3. Determinar las carencias y defectos en la estructura y funcionamiento de las competencias individuales para redefinir y mejorar los recursos humanos y las capacidades organizativas.

Por tanto, un directivo con responsabilidad estratégica (en cualquier nivel jerárquico) al realizar el análisis interno debería ser capaz de *identificar o crear las competencias individuales necesarias para desarrollar su función y aplicarlas durante el proceso estratégico para mantener o mejorar las capacidades estratégicas, minimizando o superando las debilidades y consolidando o desarrollando las fortalezas que posee la organización.*

**Figura 3.9:** Incidencias del contexto interno sobre la DERH  
Fuente: Elaboración propia



El responsable de la DERH debe realizar un diagnóstico sobre las fuerzas y debilidades de la función de recursos humanos (según mostramos gráficamente en la figura 3.9) considerando, en primer lugar, los factores del contexto interno (técnico-económicos, político-legales y socio-culturales) que influyen en el propio proceso estratégico; y, en segundo lugar, los factores que forman parte de la misma función de recursos humanos, evaluando las consecuencias objetivas y subjetivas, tal como describimos a continuación:

1. Si consideramos primero los tres grupos de **factores constituyentes** del contexto interno (de forma paralela a la división realizada anteriormente en el contexto externo) tendremos que, al estudiar el *contexto técnico-económico* analizamos la probabilidad de obtener los recursos humanos necesarios para conseguir los objetivos estratégicos. Esto depende, entre otros, de factores financieros que determinan la capacidad económica para implementar las posibles opciones estratégicas; de factores comerciales que permiten averiguar la capacidad de reacción frente a cambios repentinos en las necesidades de los clientes; y de factores productivos que indican la capacidad para asumir la utilización de nuevas tecnologías.

En el estudio del *contexto político-legal* analizamos la posibilidad de utilizar efectivamente los recursos humanos ajustándose a determinados condicionantes, y esto depende, por ejemplo, de factores que consideren los grupos de interés para llegar a un mayor ajuste entre la estrategia formulada (deseada) y la realmente implantada; y de factores que dependen de la normativa específica (convenios, reglamentos, etc.), cuya finalidad es alcanzar un mayor ajuste de la organización a las normas laborales.

Al analizar el *contexto socio-cultural* podemos obtener la probabilidad de definir objetivos deseados por todos mediante factores que dependen, entre otros, de las prácticas de dirección y de la cultura de la organización, e influyen sobre los objetivos estratégicos de todas las funciones.

2. En segundo lugar, el análisis interno incorpora algunos procedimientos de una auditoría de gestión al realizar un estudio de situación referido a las **prácticas de RRHH**, en un momento determinado, para evaluar lo que realmente hace la empresa en los distintos niveles organizativos, contestando preguntas como las siguientes, en un cierto orden lógico: ¿Conocemos las competencias de nuestros recursos humanos?; ¿cómo las obtenemos, activamos y desarrollamos?; ¿cuáles son sus costes y beneficios?; ¿lo hacemos cada vez mejor?; ¿lo hacemos mejor que los demás?; ¿tenemos la información adecuada?; etc.



Para conocer lo que se hace para *obtener las competencias necesarias* (captación), se deberá evaluar los procesos de contratación, (tipo de reclutamiento, niveles implicados, técnicas de selección, etc.); el diseño de los puestos de trabajo (procedimiento más o menos centralizado, personas implicadas, métodos utilizados, etc.); y la valoración de puestos (tipo de procedimiento, papel de la jerarquía, comisión de valoración, etc.).

Por lo que se refiere a las prácticas que permiten a la organización *utilizar plenamente las competencias* que ha captado (compensación o estímulo), deberá evaluar el sistema de retribución (procedimiento de cálculo, comparación externa, relación con la valoración de puestos, etc.); la calidad de vida laboral (gestión participativa, relaciones laborales, condiciones de trabajo, etc.); y la evaluación de desempeño (métodos, participación en el proceso, relación con otras prácticas, etc.).

Para construir un sistema coherente de *desarrollo de las competencias* en la organización (capacitación), deberá evaluar la formación de los miembros (proceso, tipos, clasificación de competencias, etc.); el desarrollo de carreras (sistemas de promoción, gestión provisional, clase de competencias buscadas, etc.); y el sistema de información (fuentes, tipos, soportes técnicos, etc.).

Esta evaluación de las prácticas de recursos humanos se completa, por una parte con el análisis de los resultados *objetivos* de estas políticas, que nos permite conocer hechos concretos fácilmente mensurables (datos numéricos, normalmente en forma de ratios) referidos a cualquier nivel organizativo; y, por otra parte, con el análisis de los resultados de esas políticas desde un punto de vista *subjetivo*, para conocer las actitudes de los miembros de la organización (Besseyre des Horts, 1988). Esto da lugar a una serie de parámetros que suelen estructurarse en una encuesta de clima laboral.

2.a Así pues, por una parte, como consecuencia del proceso de adquisición de competencias (captación), nos encontramos y podremos medir *objetivamente*, que se ha producido un determinado flujo de personal (crecimiento de plantilla, despidos, tipos de contrato, etc.), una estructura de los puestos de trabajo (perfil de puestos, categorías, niveles jerárquicos, etc.) y una estructura de los efectivos (sexo, edad, antigüedad, calificación, etc.).

Derivado de la forma en que se han movilizad las competencias (compensación), tendremos una cierta estructura de las retribuciones con datos como la composición del salario (fijo/variable), la variación del coste por empleado o de la productividad, etc.; podremos calcular indicadores laborales referidos a salud laboral (accidentes, condiciones de trabajo, etc.) o a

participación (propuestas aceptadas, niveles afectados, etc.); y averiguar el nivel de desempeño tanto por los tipos de evaluación (de rendimiento, de objetivos, etc.) como por sus resultados (por categoría, por unidad, etc.).

Además, estudiando como se ha producido el desarrollo de competencias (capacitación) podemos obtener datos sobre el proceso de formación (contenidos, masa salarial dedicada, destinatarios, etc.); sobre los movimientos internos (promociones, inventario de competencias y de potenciales, etc.); y sobre el sistema de información-comunicación utilizado (soportes, presupuesto, análisis de reuniones, etc.).

2.b. Por otra parte, las consecuencias *subjetivas* de las prácticas intentan medir actitudes y, por tanto, el problema será determinar el método y conocer sus limitaciones para alcanzar ciertos objetivos. Si utilizamos indicadores de comportamiento mediante el cálculo y tratamiento de índices o ratios (absentismo, rotación, productividad, conflictividad, quejas, etc.), tendremos exclusivamente información cuantitativa y muchas de las actitudes que reflejan pueden ser el producto de prácticas ajenas a la dirección de recursos humanos.

También nos podemos aproximar a través de contactos directos (reuniones, supervisión, proyectos, asambleas, entrevistas, etc.) con los miembros afectados por algunas de estas prácticas, recogiendo sobre todo información cualitativa y poco estructurada. Normalmente, de esta manera sólo se detectan síntomas o impresiones que deben ser contrastadas con otras técnicas.

2.c. Por último, para la medición de las consecuencias objetivas y subjetivas de las prácticas de RRHH, podemos utilizar una técnica específica más desarrollada como la *encuesta de clima organizativo o laboral* que incorpora mediante un proceso perfectamente estructurado informaciones cuantitativas y cualitativas (imagen de la entidad, características del puesto, calidad de la contratación, relaciones jerárquicas, calidad de vida en el trabajo, etc.). Los datos considerados en el cuestionario serán siempre una parte más o menos significativa de la situación global, por lo que siempre será necesario delimitar los aspectos sobre los que efectuar la medición. Además, el tratamiento de las respuestas y la interpretación de los resultados es una tarea compleja.

### 3.4.3. Formulación de estrategias de recursos humanos

A partir de las relaciones señaladas al definir el proceso estratégico en la función de recursos humanos, podemos considerar (Figura 3.7) que sobre la formulación de la estrategia propia de esta función, además de las relaciones clásicas con la estrategia de la organización y con los resultados del análisis externo; también influyen sobre esta fase tanto las informaciones derivadas del análisis interno como, directa o indirectamente, las consideraciones que se obtengan de los procesos que constituyen la auditoría de los recursos humanos. Todo ello hace posible que la implementación de la estrategia formulada tenga un papel activo (más exactamente, proactivo) en la formación de la estrategia finalmente realizada.

#### *Objetivos y estrategias específicas*

Los objetivos estratégicos de RRHH definen en el ámbito de esta función, la situación deseada a la que se quiere llegar en un plazo determinado mediante el ajuste de los objetivos (globales y funcionales) y los condicionantes (internos y externos), incluida la auditoría del proceso estratégico. Con estos elementos el responsable de RRHH deberá definir los objetivos específicos de la función para identificar un conjunto de opciones estratégicas, fundamentalmente respecto a la adquisición, estímulo y desarrollo de competencias; y para poder evaluar y seleccionar las estrategias más adecuadas.

Estos objetivos específicos deberán ser también *coherentes* entre sí porque se trata de desarrollar un enfoque global de la función de recursos humanos; pero además deben tener ciertas características para desarrollar su papel en todo el proceso estratégico. Así, en la implantación objetivos *comprensibles* facilitarán las tareas de todos, especialmente de los directivos de línea que han de concretar estos objetivos en su unidad; objetivos *realistas y aceptables* evitarán la desmotivación o incluso las resistencias y obstrucciones de los afectados. Igualmente la manera de definir los objetivos determina las posibilidades de realizar la auditoría de la función y esto dependerá de que estos objetivos sean *mensurables* conectando los resultados que se pretenden para cada componente de la función objetivo o instrumental que intervenga; y que sean objetivos *flexibles* para permitir ajustes por problemas detectados en su implantación o en la propia formulación, o por cambios importantes en el contexto interno o externo.

Además, siendo consecuentes con nuestro planteamiento, consideramos que la formulación de estrategias no es sólo un proceso lógico y racional sino que sobre él

influyen, como sobre todos los procesos de toma de decisiones, los intereses personales y de grupo e implica necesariamente algún tipo de negociación política.

Concretamente, la función de RRHH se manifiesta y desarrolla en todas las unidades y niveles organizativos para hacer posible la consecución de los demás objetivos funcionales. Al mismo tiempo el logro de los objetivos de la función de RRHH necesita del compromiso y apoyo del resto de la línea jerárquica. Es decir, que existe una relación de interdependencia entre los objetivos (y estrategias) de RRHH con los objetivos (y estrategias) de las diferentes áreas y unidades organizativas.

Esta concertación horizontal y vertical necesita un desarrollado sistema de información-comunicación que será, además, el fundamento básico de los sistemas de evaluación y control organizativos; y amplios mecanismos de participación con la posibilidad de que cualquier responsable jerárquico pueda proponer modificaciones a los objetivos que le son propuestos, para intentar mejorar este proceso de formulación de la estrategia de recursos humanos.

Aunque hemos planteado desde el principio que la influencia más importante para definir una estrategia funcional, como la de recursos humanos, es la estrategia general de la organización; también indicábamos que desde un enfoque estratégico debiéramos considerar la repercusión de los condicionantes internos y externos. En nuestro caso influirán decisivamente las características de los propios recursos humanos, de sus competencias, y de las capacidades organizativas que permiten aprovechar todo su potencial.

En cambio, los modelos teóricos que se proponen para realizar la formulación de la estrategia, únicamente relacionan la estrategia de recursos humanos con la estrategia corporativa; de manera que todos ellos (Porter 1980; Miles y Snow, 1984; y Schuler, 1987) tienen como finalidad determinar políticas de RRHH que favorezcan una adecuada implantación de la estrategia competitiva elegida<sup>35</sup>. Como ejemplo, hemos adaptado a las funciones objetivo de la DERH (definidas más adelante) el modelo más desarrollado (Schuler, 1987), tal como aparece esquematizado en la figura 3.10. En él se indican algunas prácticas de recursos humanos que potencian ciertas características de los miembros de la organización, necesarias para hacer posible la implantación de una estrategia competitiva previamente determinada.

---

<sup>35</sup> Una explicación de la importancia y significado de estos modelos, así como una presentación esquemática de la correspondencia entre la estrategia general y las características de los recursos humanos, se encuentra en el manual de Albizu y Landeta (2001:270-281)

Figura 3.10: Tipos de estrategia general y recursos humanos

Fuente: Basada en Schuler, 1987:9

ESTRATEGIA	CAPTACIÓN	COMPENSACIÓN	CAPACITACIÓN
<b>EMPREDEDORA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas con fuerte potencial de competencias</li> <li>• Procedimientos abiertos e informales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación informal de los logros individuales</li> <li>• Participación directa en beneficios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación abierta e informal</li> <li>• Buenas perspectivas de carrera profesional</li> </ul>
<b>CRECIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben ser operacionales con rapidez (experiencia previa)</li> <li>• Procedimientos que detecten personas competentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de resultados y de comportamientos (individual y colectivo)</li> <li>• Participación en la expansión de la empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación relativamente estructurada</li> <li>• Posibilidades de promoción importantes</li> </ul>
<b>BENEFICIOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrictamente personas que necesita</li> <li>• Procedimientos muy estandarizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del rendimiento individual</li> <li>• No existen fórmulas de participación colectiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación para mejorar la productividad</li> <li>• Perspectivas de carrera solo para los mejores</li> </ul>
<b>CAMBIO TOTAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas de la organización con potencial</li> <li>• Procedimientos que detecten competencias nuevas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implicación máxima con pocas recompensas a corto plazo</li> <li>• El reto colectivo es superar la crisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación para potenciar competencias clave</li> <li>• Nuevas perspectivas de carrera</li> </ul>
<b>LIQUIDACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se contrata personal</li> <li>• Procedimiento para organizar despidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de cualquier elemento motivador</li> <li>• Ningún interés en conservar la plantilla (posible recolocación)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación muy específica</li> <li>• Cambio de profesión y de las competencias necesarias (recalificación)</li> </ul>

### Opciones estratégicas

Al observar los modelos de formulación de estrategias vemos que, normalmente, habrá un cierto ajuste, nunca perfecto, entre la estrategia de la función de recursos humanos y la estrategia general de la empresa para que existan mayores probabilidades de alcanzar los objetivos tanto de la organización en su conjunto como de cada una de sus áreas funcionales. Además, como la estrategia definitiva de una función también depende de factores del contexto externo e interno, entonces interviene en los análisis el concepto de **opción estratégica** para referirnos a las alternativas que se le puede plantear a la dirección de Recursos Humanos en cualquiera de sus ámbitos (de dirección, de gestión o de administración)<sup>36</sup> definidas mediante valores extremos de cada una de las políticas que contribuyen al cumplimiento de una estrategia determinada.

No se trata de presentar una lista exhaustiva de las posibles estrategias sobre recursos humanos que podríamos formular. Aquí simplemente vamos a enumerar a título

<sup>36</sup> La definición de los ámbitos de la función de RRHH se encuentra en Herrera (2001:49-52); aunque otros autores definen distintas áreas (Albizu y Landeta, 2001:278-308) que no coinciden con la clasificación mencionada. Pero como al plantear las distintas opciones hablamos de políticas concretas, (selección, retribución, contratación, formación, promoción, etc.), la terminología es más homogénea.

de ejemplo algunas de las opciones estratégicas que podría considerar el responsable de los recursos humanos en los diferentes ámbitos de la función; pero en cada caso concreto debería identificar aquellas que son significativas para tomar una decisión en el nivel correspondiente de la organización.

En el **ámbito de la dirección** se pueden diferenciar, en primer lugar, opciones generales como la de centralización o descentralización de la función, el enfoque estratégico o técnico del análisis, y la consideración de inversión o coste de los recursos humanos; y, en segundo lugar, las opciones específicas que, a su vez, podemos dividir entre las políticas básicas y las políticas instrumentales. Entre las políticas básicas tenemos diversas posibilidades tanto referidas a la captación (reclutamiento interno o externo; idoneidad de las actitudes o de las aptitudes, socialización formalizada o libre, etc.); como a la compensación (salario por puestos de trabajo o por rendimiento; equidad externa o interna; incentivos colectivos o individuales; participación estratégica u operativa, etc.); y a la capacitación (formación específica o general; carrera planificada o improvisada; promoción por rendimiento o por antigüedad). Y si buscamos opciones entre las políticas instrumentales que fundamenten, complementen o posibiliten las anteriores políticas, podemos tener diversas alternativas en cuanto a planificación de plantillas (p. e., previsión cualitativa o cuantitativa); sistemas de información (p. e., comunicación formal o informal); diseño de puestos (p. e., trabajo enriquecido o rutinario); evaluación del desempeño (p. e., herramienta de desarrollo o de control); y valoración de puestos (p. e., método cuantitativo o cualitativo).

El **ámbito de gestión** comprende las decisiones y comportamientos que definen las relaciones más inmediatas entre el directivo y el trabajador; y tiene una incidencia especial sobre la efectividad real de las diferentes políticas alternativas planteadas desde la dirección de los recursos humanos. Es el ámbito donde la línea media tiene la responsabilidad de conseguir el mayor nivel de compromiso e integración en el proyecto empresarial por parte del núcleo de operaciones para que la organización aproveche al máximo sus competencias. Para ello podemos considerar, entre otras, diversas opciones sobre los principales contenidos de la gestión de los recursos humanos.

Una cuestión importante en este ámbito es la forma de organizar las tareas concretas según consideremos trabajos muy especializados o trabajos que dependen de la cooperación entre diversos individuos (grupos o equipos). Tanto en uno como en otro, podemos poner mayor énfasis en intentar normalizar el trabajo y las relaciones, o potenciar la innovación. Además, normalmente, en este ámbito se buscará mejorar la eficiencia; aunque en determinados casos puede ser clave obtener el mayor grado de eficacia. Por otra parte, el directivo responsable también puede potenciar la participación

de los empleados en la toma de decisiones más o menos estratégicas (estilo participativo), o bien confiar exclusivamente en la transmisión de órdenes y el cumplimiento de las normas (estilo autoritario), para conseguir la ejecución de las decisiones tomadas en el nivel jerárquico superior; por tanto, en la unidad organizativa que dirige creará un clima laboral donde la resolución de conflictos se alcanzará con planteamientos de cooperación o de enfrentamiento, y donde los mecanismos de control se fundamentarán bien en el autocontrol o bien en el simple control jerárquico.

Respecto al **ámbito de administración**, las opciones se tomarán por la dirección de recursos humanos y pueden referirse, en primer lugar, a cuestiones de administración laboral como el cumplimiento o no de las normas legales; los tipos de contratación, concretamente decidir el grado de contratos estables y temporales, o si tienen un carácter laboral (contratación directa) o mercantil (a través de empresas de trabajo temporal o por subcontratas o mediante franquicias, etc.). En segundo lugar, también se refieren a como están estructuradas las relaciones laborales indicando si se pretende la cooperación o el antagonismo (conflicto); si se desarrolla o se limita la acción sindical; o si se producen dichas relaciones en un marco centralizado o descentralizado; entre otras posibilidades. Y, finalmente, podríamos considerar en este ámbito las alternativas sobre salud laboral diferenciando, por ejemplo, entre una gestión preventiva y una gestión reactiva.

Por último, recordar que las opciones señaladas no representan más que algunas de las posibilidades que, en todo caso, debe identificar de manera creativa y realista el responsable correspondiente, con la única salvedad de que sean coherentes entre sí y con la estrategia global de la organización. Estos responsables (director de recursos humanos o directivo de línea media) tienen el papel de generar una variedad suficiente de opciones estratégicas y facilitar la elección de aquella que parezca más satisfactoria para alcanzar los objetivos que se hayan formulado previamente. Puesto que estos objetivos son específicos en cada ámbito, las estrategias seleccionadas también deberán ser específicas para que puedan concretarse en planes de acción cuando llegue el momento de su implantación (Besseyre des Horts, 1989).

### *Evaluación y selección de estrategias*

Para hacer la elección entre las opciones estratégicas que el responsable del departamento de RRHH haya definido, se pueden aplicar procedimientos que al menos permitan su ordenación de acuerdo con unos criterios de evaluación que se consideren significativos para clasificar las alternativas en una situación concreta.

Los criterios de evaluación de las estrategias son de muchos tipos y dependerán de cuestiones políticas, culturales, temporales, personales, etc.; pero desde un punto de vista racional (Albizu y Landeta, 2001), podemos mencionar cuatro criterios suficientemente amplios para ser de aplicación general:

1. El **criterio de conveniencia** mide el grado en que las opciones elegidas posibilitan de manera efectiva alcanzar los objetivos específicos de la función de recursos humanos y de la unidad organizativa.

Se utilizan factores como cumplir objetivos ( $x, y, \dots$ ), aprovechar oportunidades, desarrollar fortalezas, evitar amenazas, reducir debilidades, etc.

2. El **criterio de factibilidad** mide el grado en que existen o se pueden obtener los recursos y capacidades necesarios para conseguir la implantación de las opciones consideradas.

Los factores considerados se refieren a los recursos financieros, recursos humanos, recursos tecnológicos, capacidades ( $A, B, C, \dots$ ), etc.

3. El **criterio de aceptabilidad** mide el grado en que la organización va a obtener la colaboración de los grupos de interés internos y/o externos que pueden influir en la implantación de alguna/s estrategia/s.

Entre los factores a tener en cuenta se encuentran sindicatos ( $S_1, S_2, \dots$ ); grupos de accionistas ( $A_1, A_2, \dots$ ); unidades organizativas ( $O_1, O_2, \dots$ ); entidades financieras; otras instituciones públicas; movimientos ciudadanos, etc.

4. El **criterio de coherencia** mide el grado en que las estrategias que se pretenden implantar se ajustan a la cultura y al proyecto de empresa que se han creado y desarrollado por la organización.

Los factores correspondientes definen el ajuste con los valores ( $V_1, V_2, \dots$ ); con la misión; con los comportamientos ( $C_1, C_2, \dots$ ); con la imagen; etc.

La aplicación de estos criterios de evaluación generales o/y de otros más específicos como el coste financiero o el plazo de aplicación de las estrategias, permite elegir aquellas opciones que cumplen simultáneamente con todos los criterios en un grado suficiente. Ahora bien, en el caso de que las opciones elegidas sean incompatibles entre sí o redundantes se podrían jerarquizar las diferentes opciones ponderando los factores que constituyen cada criterio y atribuyendo a cada factor una puntuación según



el grado en que cada opción estratégica permite aprovechar dicho factor para conseguir los objetivos deseados. Un ejemplo de evaluación<sup>37</sup> se podría estructurar como indicamos en la figura 3.11 que presentamos a continuación:

**Figura 3.11: Jerarquización de opciones estratégicas**

Fuente: Basada en Albizu y Landeta, 2001: 154

	CRITERIO DE CONVENIENCIA				CRITERIO DE FACTIBILIDAD				CRITERIO DE ACEPTABILIDAD				CRITERIO DE CONGRUENCIA				
	FACTORES	(1)	(2)	(3)	FACTORES	(1)	(2)	(3)	FACTORES	(1)	(2)	(3)	FACTORES	(1)	(2)	(3)	
OPCIÓN A	V1	8			T1	7			P1	3			G1	7			
	V2	10			T2	9			P2	5			G2	4			
	V3	4			T3	8			P3	9			G3	5			
	V4	6			T4	4			P4	6			G4	8			
	$\Sigma V_i =$				$\Sigma T_i =$				$\Sigma P_i =$				$\Sigma G_i =$				Total A=
OPCIÓN B	V1	8			T1	7			P1	3			G1	7			
	V2	10			T2	9			P2	5			G2	4			
	V3	4			T3	8			P3	9			G3	5			
	V4	6			T4	4			P4	6			G4	8			
	$\Sigma V_j =$				$\Sigma T_j =$				$\Sigma P_j =$				$\Sigma G_j =$				Total B=
OPCIÓN C	V1	8			T1	7			P1	3			G1	7			
	V2	10			T2	9			P2	5			G2	4			
	V3	4			T3	8			P3	9			G3	5			
	V4	6			T4	4			P4	6			G4	8			
	$\Sigma V_k =$				$\Sigma T_k =$				$\Sigma P_k =$				$\Sigma G_k =$				Total C=

- (1) Ponderación de los factores, idéntica para cada opción (ejemplo, con valores de 1 a 10)
- (2) Grado de aprovechamiento de cada factor, distinto para cada opción (valores según escala)
- (3) Producto de los dos valores anteriores

### 3.4.4. Implantación de la estrategia de recursos humanos

Si volvemos al esquema general del proceso estratégico aplicado a la función de RRHH, presentado en la figura 3.7, podremos observar los principales elementos que influyen sobre la implantación (o implementación) de una estrategia cualquiera elegida en la fase de formulación<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Los problemas de evaluación de cualquier elemento del proceso estratégico serán similares a estos; pero en este caso, de acuerdo con (Albizu y Fernández, 2001: 311) consideramos que "si bien la puntuación obtenida en cada estrategia no necesariamente tiene que ser, en sí misma, un elemento determinante para efectuar la selección, es cierto que este ejercicio posibilita reflexionar profundamente sobre las potencialidades de cada estrategia sirviendo esta reflexión, además de para la selección, para construir la argumentación que soporta toda decisión racional".

<sup>38</sup> Como indica Besseyre des Horts (1989:189), respecto a la importancia de esta parte del proceso: "No se puede concebir realmente un proceso estratégico sin integrar en él la fase de su aplicación, (porque) representa la única traducción concreta y mensurable de las orientaciones contenidas en la estrategia elegida".

Entre la implantación y la formulación de una estrategia, existe (teóricamente) una relación compleja que no siempre se estudia en toda su amplitud (Figura 3.12). En primer lugar, al exponer los criterios de evaluación para elegir una estrategia, hemos visto que en todos ellos aparecen factores directa o indirectamente relacionados con la implantación (recursos y capacidades, grupos de interés internos, comportamiento de los miembros, o fortalezas y debilidades); y, por otra parte, cuando se ha definido una estrategia, con la implantación se intenta alcanzar los objetivos estratégicos fijados, asegurando y haciendo efectivos los medios y los procedimientos adecuados. Por tanto, entre la implantación y la formulación existe una amplia interrelación.

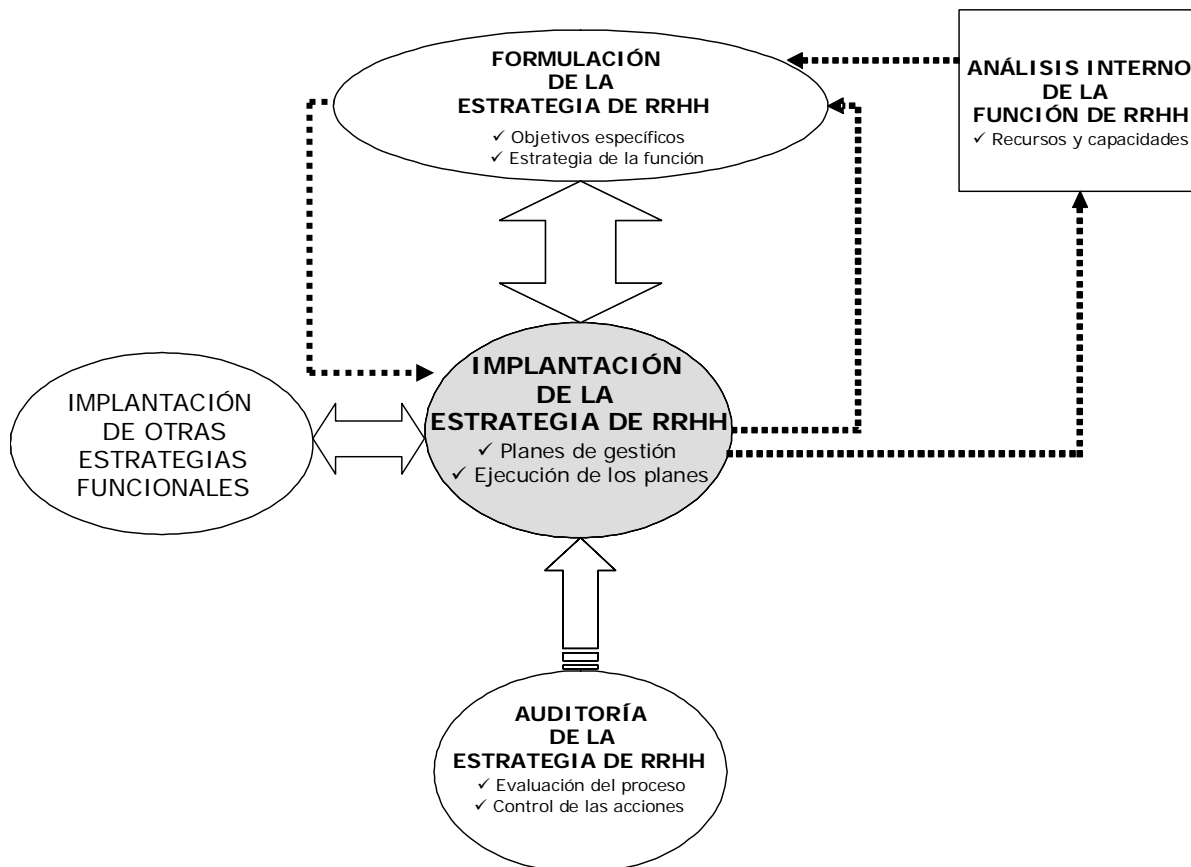
En segundo lugar, la elaboración y ejecución de los planes de gestión desarrollados para implantar una estrategia determinada, se deben considerar como unos de los condicionantes que constituyen el análisis interno para realizar el siguiente proceso estratégico. En tercer lugar, si no se consiguen los objetivos estratégicos y el control de las acciones (efectuado mediante una auditoría de gestión) no detecta ningún error en la fase de implantación, deberíamos considerar la posibilidad de que el problema se encuentre o bien en el análisis interno o en el propio subproceso de formulación de la estrategia. Por último, también aparece en la figura la necesaria coherencia, complementariedad y coordinación con la implantación de las estrategias específicas de cada unidad funcional, por el carácter transversal de la función de recursos humanos.

Así pues, el papel de la implantación de la estrategia de recursos humanos en el proceso estratégico, no se deriva de relaciones lineales o deterministas producto de cuestiones jerárquicas o simplemente técnicas; sino que esta fase tiene, como las demás, un papel proactivo y está plenamente integrada en el proceso de Dirección Estratégica de los Recursos Humanos.

En resumen, tal como se representa en la figura, los objetivos operativos de RRHH definen los medios concretos (planes de gestión) que permiten alcanzar resultados parciales a corto plazo, coherentes con los objetivos específicos de la propia función y de las demás unidades funcionales, en un proceso de mejora continua impulsado por el control y evaluación de las acciones concretas realizadas durante la implantación de la estrategia.

Por tanto, a partir de los objetivos y estrategias de nivel funcional (responsabilidad de la dirección de recursos humanos) se determinan inicialmente los planes de gestión anuales (responsabilidad de los directivos de línea), donde se detallan dentro del horizonte estratégico (3 a 5 años), los objetivos operativos que se pretenden conseguir y las directrices que orienten las acciones adecuadas.

**Figura 3.12:** *Determinantes de la implantación de la estrategia de RRHH*  
Fuente: Elaboración propia



Ya sabemos que la responsabilidad de hacer realidad el proceso estratégico en la función de RRHH, es de toda la línea jerárquica y no exclusivamente de la dirección de recursos humanos, porque:

- a. Necesita la participación de toda la línea jerárquica, para que la función de recursos humanos evolucione hacia actitudes, planteamientos y funcionamiento estratégicos.
- b. Necesita la comprensión por parte de toda la jerarquía, para que la función cumpla un papel integrador de los diversos intereses, tanto individuales y de grupo como organizativos.
- c. Necesita la implicación de todos los niveles jerárquicos, para que la función reciba en todas las etapas del proceso las iniciativas, las informaciones, las propuestas y/o las críticas pertinentes.

Pero, sobre todo en la implantación de la estrategia de recursos humanos, necesita especialmente la contribución de la línea media, para que dicha estrategia sea asumida por los miembros de cada unidad organizativa; porque su conocimiento del “terreno” les permite jugar un doble papel:

1. Conseguir la adaptación de la estrategia a cada situación concreta a través de los correspondientes planes de gestión (o de acción).
2. Conseguir el ajuste de las competencias de su unidad mediante la acción adecuada:
  - La compensación, si tiene realmente las competencias necesarias y quiere conservarlas.
  - La capacitación, si puede alcanzarlas (o “hacerlas”) con el desarrollo de los recursos actuales.
  - La captación, si debe “comprarlas” por ser imposible o no conveniente la solución anterior.

Así, respecto al **primer punto**, debemos considerar los planes de gestión como la concreción de la estrategia en forma de acciones operativas referidas a objetivos a corto plazo, a etapas que se deben cumplir, a recursos distribuidos entre diversos responsables y a limitaciones en los plazos (Thiéart, 1984).

La elaboración de los planes de gestión (o de acción) constituye un aspecto esencial de la aplicación de la estrategia, ya que esto lleva a la necesidad de concretar la estrategia mediante planes con los siguientes elementos:

- a. **Los objetivos operativos**, que se formulan tomando como base los objetivos específicos de la función en un período corto (anual, trimestral, mensual, diario), limitados al campo que cubren, bien definidos y mensurables.
- b. **Las acciones concretas**, que se establecen conjuntamente por toda la línea jerárquica del departamento y deben tener plazos de ejecución determinados para limitar los costes de la implantación.
- c. **La asignación de recursos**, que marcan prioridades en términos de recursos materiales y humanos, y reparten responsabilidades entre los distintos niveles jerárquicos (central, medio y operativo).

- d. **Los criterios de evaluación**, que definen indicadores tanto de los recursos destinados (p.e. control presupuestario) como de la calidad de ejecución de las acciones (p.e. satisfacción de los clientes) y de los plazos de ejecución.

En cuanto al **segundo punto**, indicar que para desarrollar las acciones operativas anuales debemos gestionar los recursos y capacidades necesarios para conseguir el ajuste con las exigencias de la estrategia funcional, mediante planes de captación o adquisición de competencias (planes de diseño de puestos, de variación de la plantilla, de selección, de contratación, etc.); planes de compensación o estímulo de competencias (planes de valoración de puestos, de incentivos, de mejora de las condiciones de trabajo, de participación, etc.); y planes de capacitación o desarrollo de competencias (planes de evaluación del desempeño, de formación, de carreras, etc.).

### 3.4.5. Auditoría del proceso estratégico de recursos humanos

Una última mirada al esquema del proceso de DERH que presentamos anteriormente en la figura 3.7, nos permite fijarnos en las relaciones de la fase de auditoría con todas las demás fases, incluida la relación con el proceso estratégico de la organización.

En este caso diferenciaremos el doble papel que debe jugar la auditoría de los recursos humanos para tener un carácter estratégico, tal como intentamos reflejar en la figura 3.13; donde se diferencia entre las relaciones de mejora ( $m_i$ ) que afectan a las fases del proceso de DERH, y las relaciones de cambio ( $c_i$ ) que repercuten sobre los condicionantes de la estrategia de RRHH.

Por tanto, una primera aproximación, más inmediata, está centrada en las relaciones que definen su **papel de gestión** porque trata que el responsable de la función de RRHH compruebe la efectividad de la estrategia definida y de las políticas desarrolladas para alcanzar los objetivos marcados por la estrategia de la organización, y proponga las mejoras que considere oportunas.

El objetivo de las **auditorías de gestión** es, por tanto, mejorar los resultados de una estrategia determinada mediante ( $m_1$ ) una evaluación de las prácticas de RRHH para detectar y corregir errores en la implantación de la estrategia<sup>39</sup>; o mediante ( $m_2$ ) una

---

<sup>39</sup> Normalmente este es el único objetivo que se intenta alcanzar con las auditorías de gestión o auditorías operativas de cualquier función, no sólo de los recursos humanos.

evaluación de las opciones estratégicas para detectar y corregir errores en la elección realizada al formular la estrategia; o, en su caso, mediante ( $m_3$ ) una evaluación de todo el proceso de toma de decisiones efectuado en la fase de formulación.

A esto añadiremos el segundo grupo de relaciones que tienen un **papel de dirección**, porque trata que el responsable de la función de RRHH ratifique o no el ajuste con todos los condicionantes considerados en la formulación de las estrategias (tanto específica como general), y proponga los cambios que considere necesarios.

El objetivo de las **auditorías de dirección** es, por tanto, cambiar las estrategias que quedan obsoletas mediante ( $c_1$ ) una evaluación de las consecuencias objetivas y subjetivas de las prácticas de RRHH para determinar las variaciones en la estructura interna de la función y en los propios miembros de la organización; o mediante ( $c_2$ ) una evaluación de la coherencia con las demás estrategias funcionales y con la estrategia general para deducir las variaciones en el entorno de la función; o, en último término, mediante ( $c_3$ ) una evaluación de algunos condicionantes significativos de tipo transversal para fijar las variaciones en la cultura, en las capacidades o en la estructuración de la organización, por ejemplo, variaciones que afectan a la estrategia general y, por tanto, a todas las estrategias funcionales.

De este análisis se derivan varias **consideraciones**, siendo la primera el hecho de dar a la auditoría entidad de fase diferenciada dentro del proceso estratégico ampliando el control y evaluación a todo el proceso y no únicamente a la implantación de la estrategia de recursos humanos; e influyendo, como una auditoría funcional más, en el proceso estratégico general.

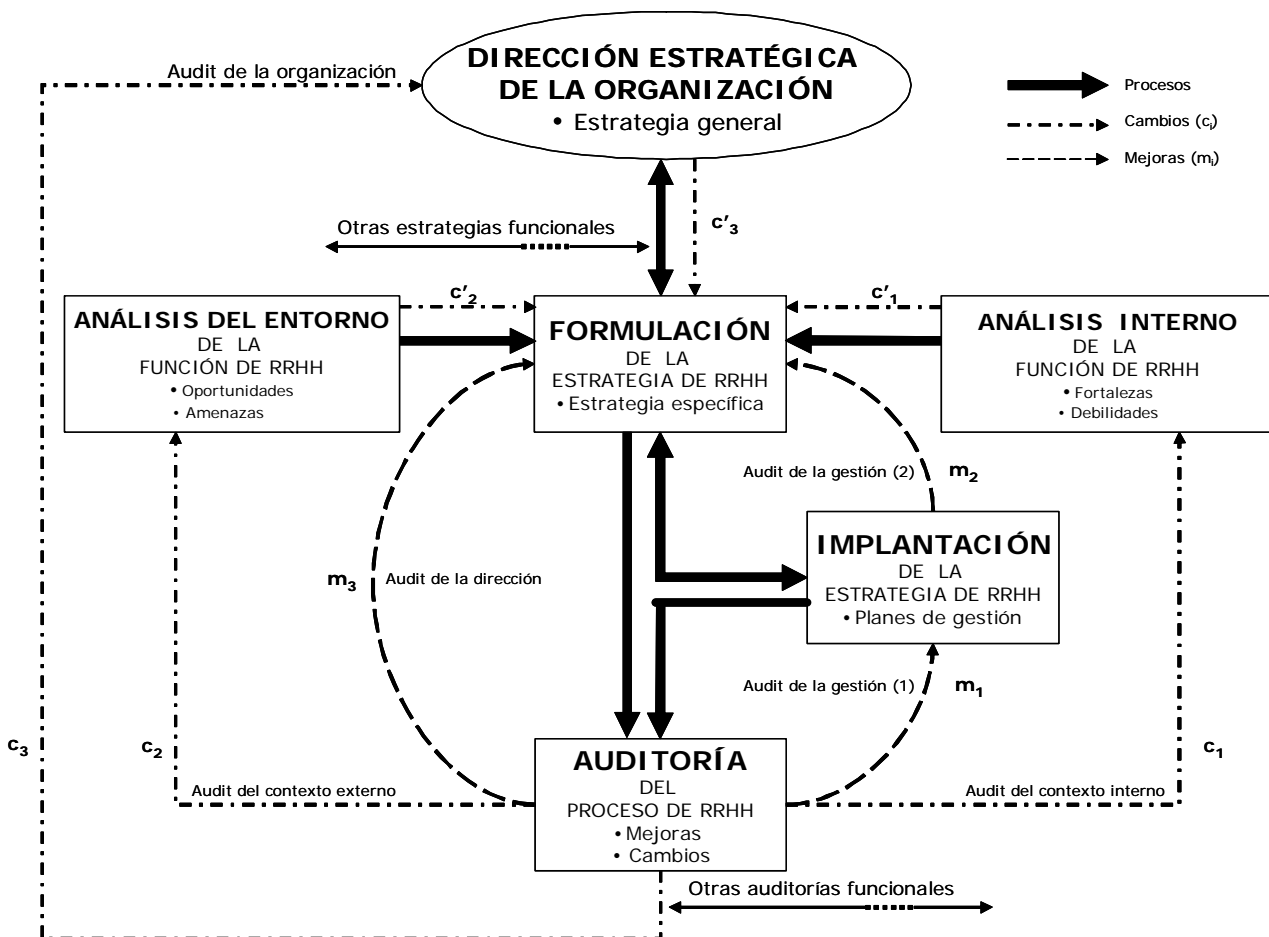
La segunda consiste en señalar que este planteamiento que hemos realizado (distinguiendo los niveles de auditoría y diferenciando sus objetivos) sería conveniente aplicarlo a todas y cada una de las funciones empresariales y unidades estratégicas.

La tercera cuestión a destacar es que la auditoría nos permite tanto, mejorar la gestión de un proceso determinado, como aportar a la dirección las informaciones significativas para cambiar un proceso estratégico no efectivo o con unos objetivos poco realistas (estrategias emergentes).

Y en cuarto lugar, es fundamental señalar que la auditoría es el elemento dinámico y verdadero "motor" del proceso estratégico al hacer posible replantearnos rápidamente con una base objetiva cualquier actitud, análisis, procedimiento o estrategia, si se cuenta con la información y las herramientas adecuadas.

Finalmente recordar que las auditorías que normalmente se realizan en algunas empresas se sitúan en el ámbito de gestión (auditorías de flujo e instrumentales); siendo muy poco frecuentes las que se centran o consideran problemas del ámbito de administración (nóminas, contratos o salud laboral), porque suelen ser suficientes los desarrollados controles internos que soportan; y sólo las auditorías transversales afectan al ámbito de dirección en mayor o menor grado, de acuerdo con su planteamiento más o menos estratégico.

**Figura 3.13:** Los distintos niveles de auditoría de la función  
Fuente: Elaboración propia





ANEXO

***CAPÍTULO 3***

*CONSIDERACIONES SOBRE ADMINISTRACIÓN LOCAL*



## **ANEXO AL CAPÍTULO 3**

### *ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DESDE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS*

La aplicación del enfoque estratégico en el nivel funcional es bastante limitado; aunque se han realizado aproximaciones en producción, comercialización y financiación, prácticamente no se ha desarrollado en el caso de la función de recursos humanos. Esta situación es producto de varias circunstancias que afectan directamente a esta función, como son las siguientes:

En primer lugar, el hecho de que la función de recursos humanos ha sido la última de las funciones empresariales en crearse y adquirir una cierta importancia en el conjunto de la organización.

En segundo lugar, esta función se preocupa de problemas sociales para los que las actitudes tradicionales y las soluciones técnicas son parciales y a veces negativas.

En tercer lugar, el hecho de que la función se ha desarrollado en pleno cambio al ponerse en cuestión la organización del trabajo, los estilos de dirección y la estructuración global de las organizaciones.

En cuarto lugar, la importancia estratégica de la función, incluso teóricamente, se valora e interpreta de muchas maneras distintas y se aplica en diferentes niveles y grados.

En quinto lugar, existen fuerzas poderosas que intentan difuminar la función de recursos humanos dentro de la organización, convirtiéndola en un instrumento más para ejecutar estrategias mejor o peor definidas.

En sexto lugar, paralelamente a la anterior situación, está el hecho de que algunos de los elementos integrantes de la función se están externalizando, reduciendo así su potencial estratégico; etc.

A pesar de todo, el marco teórico definido en este capítulo puede servir de referencia para evaluar la dimensión estratégica de la función de recursos humanos en las organizaciones. En nuestro caso, esto nos permite concretar algunas propuestas aplicables a las Administraciones Públicas que intentaremos realizar a continuación mediante una serie de **consideraciones específicas** sobre la dirección estratégica de los recursos humanos en las entidades locales:

1. Las organizaciones públicas españolas en su conjunto, han sufrido cambios en su entorno (político, legal, social, cultural, económico y técnico) mucho más amplios, profundos, rápidos e inciertos que los producidos por la mayoría de las organizaciones privadas y, en todo caso, en un sentido y con un carácter distinto.
2. Los importantes cambios externos no han repercutido con todo su potencial, ni de manera integrada, en la estructuración interna de las entidades públicas y, concretamente, no se ha ido implantando de manera generalizada una función de recursos humanos totalmente desarrollada.
3. Mayoritariamente, el papel de la función de personal en las entidades locales o no se ha planteado o está en la primera etapa de desarrollo, porque sus políticas y prácticas de recursos humanos son incompletas y se aplican de manera independiente entre sí.
4. En las entidades locales con una función de recursos humanos más avanzada, aparecen características de la segunda etapa de desarrollo, pero su influencia en la estructuración organizativa y en la estrategia global es mínima.
5. Cualquier organización, pero sobre todo las entidades públicas, sólo pueden avanzar hacia la tercera fase de la Dirección Estratégica de los Recursos Humanos mediante procesos de desarrollo democrático (social, político y legal) tanto en el nivel interno como de su entorno.
6. La Teoría de Recursos constituye un enfoque teórico adecuado para avanzar hacia sistemas de dirección estratégica de las organizaciones, cuyo carácter dinámico permite ajustarse a los condicionantes internos y externos que puedan aparecer en organizaciones complejas, como son muchas de las entidades locales. Los elementos organizativos clave en este desarrollo son una función de recursos humanos integrada y la capacidad de aprendizaje colectivo.

**7.** El potencial de creación de intangibles en las Administraciones Públicas dentro de su ámbito de actuación (estatal, autonómico y local) es notablemente superior al de las organizaciones privadas, por las características de la información a la que tienen acceso en cuanto a su exclusividad, complementariedad, complejidad social y especificidad.

**8.** Cada entidad local ha creado y desarrollado, consciente o inconscientemente, sus propias capacidades organizativas porque ha empleado sus recursos para fines distintos, de maneras diferentes y/o en combinación con tipos o cantidades diversas de otros recursos, respecto a las demás organizaciones. El problema es hacer explícitas estas capacidades organizativas para plantearse su mantenimiento, su perfeccionamiento o su sustitución.

**9.** Al analizar las competencias profesionales de los miembros de una Administración Pública, incluso de las personas relacionadas con la entidad, es fundamental considerar todos sus componentes; concretamente, las relaciones de poder y las experiencias pasadas respecto a la organización considerada.

**10.** Las organizaciones en general y, sobre todo, las administraciones públicas deben desarrollar todos sus niveles de capacidades de manera integrada y relativamente equilibrada; pero cabe considerar que en toda organización los miembros que componen la alta dirección son determinantes y, en nuestro caso, tienen un carácter eminentemente político.

**11.** En las entidades públicas, las capacidades estratégicas que pueden ser distintivas respecto a las organizaciones privadas, no se han desarrollado en todo su potencial (incluso, en algunos casos, se ha renunciado expresamente a ellas).

**12.** La importancia de los recursos humanos como creadores de capacidades estratégicas clave en toda organización, está muy lejos de ser reconocida en la Administración Local donde, en general, tienen un carácter dependiente e instrumental.

**13.** Las prácticas de recursos humanos (como, por ejemplo, la selección o la formación) en las administraciones locales se aplican, normalmente, para resolver problemas aislados e independientemente de las demás prácticas.

**14.** En la mayoría de entidades locales existen potencialmente todos los elementos clave para que la función que se ocupa de los recursos humanos pueda ser considerada una función estratégica.

**15.** En cualquier organización, un planteamiento estratégico de los recursos humanos sólo puede ser consecuencia de una visión estratégica de la organización en su conjunto por parte de la alta dirección, y en la mayoría de administraciones locales tiene una composición exclusivamente política.

**16.** El contexto externo en general, pero sobre todo si han existido cambios drásticos en la composición política de la corporación, es el determinante fundamental de la composición y competencias de los recursos humanos en las administraciones locales.

**17.** Conocer y evaluar para ordenar y clasificar los recursos humanos de las entidades locales, es una tarea previa y prioritaria para poder plantearse una gestión estratégica que cree, mantenga y desarrolle las competencias de los miembros de la organización; y como paso inicial para llegar a una Dirección Estratégica de los Recursos Humanos.

**18.** Dadas las características de los diferentes condicionantes en cada fase del proceso estratégico funcional, las Administraciones Públicas pueden (y deben) formular sus estrategias de recursos humanos a partir de premisas, procedimientos y finalidades específicas de la función pública.

**19.** Dadas las características de los diferentes condicionantes en cada fase del proceso estratégico funcional, las Administraciones Públicas pueden (y deben) implantar sus estrategias de recursos humanos a partir de premisas, procedimientos y finalidades específicas de la función pública.

**20.** Dadas las características de los diferentes condicionantes en cada fase del proceso estratégico funcional, las Administraciones Públicas pueden (y deben) evaluar sus estrategias de recursos humanos a partir de premisas, procedimientos y finalidades específicas de la función pública.

# TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



PARTE II

**CAPÍTULO 4**

**ESTRATEGIA Y RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS**

“¿Seguro que estarás pensando qué por qué no te paso el brazo por la cintura?”, dijo la Duquesa tras una pausa; “la razón es que tengo mis dudas sobre el humor de ese flamenco que llevas ahí”.

“A lo mejor le da un picotazo”, replicó Alicia con cautela.

“Muy cierto” concedió la Duquesa;

“los flamencos y la mostaza ambos pican. Y la moraleja de esto es...: **Dios los cría y ellos se juntan**”.

“Sólo que la mostaza no es precisamente un pájaro”, observó Alicia un poco extrañada.

“Tienes razón, como siempre”, insistió la Duquesa, “¡qué bien dices las cosas!”.

“Me parece que es un mineral”, dijo Alicia.

“Pues claro que sí”, asintió la Duquesa, que parecía dispuesta a estar en todo de acuerdo con Alicia;

“cerca de aquí hay una gran mina de mostaza. Y la moraleja de esto es...: **Mi medro mina el tuyo**”.

“¡Ah! ¡Ya me acuerdo!”, exclamó Alicia, que no había prestado atención a este último comentario:

“Es un vegetal; no lo parece, pero lo es”.

“¡Qué razón tienes!”, repuso la Duquesa.

“Estoy totalmente de acuerdo. Y la moraleja de esto es...: **Procura ser como pretendes aparecer...**, o si quieres que lo diga con mayor claridad...:

**Nunca te imagines ser diferente de lo que a los demás pudieras parecer o hubieses parecido que fueras si les hubieres o hubieses parecido que no fueras lo que eres**”.

LEWIS CARROLL.

*Alicia en el País de las Maravillas*

“Poco a poco, dejamos  
de temer  
aquello que hemos aprendido  
a entender”.

MARIE CURIE

## **CAPÍTULO 4**

### ***ESTRATEGIA Y RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS***

**A**unque en el capítulo anterior ya hemos hecho una aplicación específica del enfoque estratégico, se trataba todavía de un paso teórico al no ser más que describir la formación de la estrategia de recursos humanos y de manera coherente la puesta en marcha de las políticas correspondientes, así como de los mecanismos que mantienen la dinámica funcional (evaluación y control), y poner todo ello dentro de un proceso estratégico integrado.

Ahora la cuestión es realizar esa aplicación de la perspectiva estratégica con un objetivo más práctico, al pretender estudiar una organización de carácter público como un Ayuntamiento a partir de las premisas, elementos y relaciones derivadas del enfoque estratégico. La finalidad es construir un modelo estratégico para la dirección de los recursos humanos en un Ayuntamiento, que sirva de referencia ideal con la que contrastar el/los modelo/s real/es que encontremos en nuestra investigación empírica.

Para ello presentamos, en primer lugar, una amplia aproximación a la evolución histórica de las Administraciones Públicas españolas (apartado 4.1), con referencias concretas especiales tanto al desarrollo de la Administración Local como a los acontecimientos que afectan de manera relevante a la Función Pública de estas entidades y, por tanto, a su "personal". Con esto veremos cuál ha sido el proceso de formación del sistema local español y su desarrollo institucional desde los múltiples intentos de reforma hasta las sucesivas propuestas de modernización para llegar a la actual Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En un subapartado final, haremos una caracterización del sistema local español a partir de una discusión de las competencias que se reconocen a nuestros municipios en las diferentes normas legales que lo regulan, realizando un análisis comparado con el sistema municipal anglosajón.

Por último, nuestro propósito es construir una alternativa desde la dirección estratégica a la situación actual de los recursos humanos en los Ayuntamientos españoles. Para ello, se realiza (apartado 4.2) una triple discusión sobre la especificidad de *lo público* destacando algunas características del management público; diferenciando conceptualmente los ámbitos de administración y de gestión públicas, de lo que hemos denominado dirección pública; y concretando las particularidades del proceso estratégico en una administración pública, para concluir que este es un modelo teórico válido para estudiar los recursos humanos en los Ayuntamientos. De hecho, a la construcción de este modelo dedicamos el subapartado final, de acuerdo con el esquema de proceso estratégico presentado en el capítulo anterior (DERH).

#### **4.1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA LOCAL ESPAÑOL**

El Estado moderno nace y se define por oposición al Estado feudal, es decir al sistema feudal de organizar la economía y el poder, y se consolida mediante la creación de un poder político nacional. El Estado moderno se identifica con el Estado nacional, ya que representa la organización de un poder político que adquiere supremacía sobre otros poderes existentes en ámbitos territoriales más reducidos.

Ese Estado nacional no se consolida en todas partes de la misma manera, puesto que ni las clases dominantes que crean el nuevo Estado son las mismas ni, dentro de esas clases, los intereses de los grupos sociales que lo construyen son los mismos, dando lugar a diversos modelos de revolución burguesa (Poulantzas, 1968). Por tanto, la forma concreta en que el Estado nacional se impone sobre los antiguos poderes feudales localistas depende del grupo social (perteneciente a la clase dominante) que interviene como fuerza histórica creadora de ese Estado.

El Estado español sigue inicialmente una evolución similar a la de una mayoría de países del continente europeo, cuyo modelo es el caso francés. Partimos en el siglo XVIII, de una situación en que las monarquías absolutas gobernaban en casi todos los países continentales. En lo que fue conocido como Ilustración o Despotismo Ilustrado, estos monarcas absolutos intentaron llevar a efecto programas de modernización económica, social, intelectual y administrativa ante el patente éxito internacional del poder burgués en el nuevo Estado capitalista inglés.



A este tipo de Estado absolutista le faltaba, decisión y medios para realizar la revolución agraria desde el poder y únicamente las necesidades de cohesión y eficacia había obligado a los monarcas absolutos a intentar anular las tendencias centrifugas de la nobleza creando una burocracia tendente a la profesionalidad y, a ser posible, de origen no noble (Hobsbawm, 1976). Pero esta monarquía no podía, ni quería, ir en contra de los intereses aristocráticos porque realmente simbolizaba y encarnaba gran parte de esos valores feudales.

Para la clase terrateniente, los privilegios derivados del estatus de la nobleza son esenciales y, por tanto, cualquier libertad que pueda significar un peligro para esos privilegios es absolutamente prohibida. La desesperación de las masas rurales frente a los privilegios de la nobleza es el origen de la revolución francesa de finales del siglo XVIII. Ahora bien, la revolución no introduce el sistema capitalista en Francia, es una revolución básicamente agraria y no una revolución industrial, porque ni la burguesía tenía poder suficiente ni se creó un proletariado urbano; y mientras que el campesinado inglés desapareció como clase, el campesinado francés adquirió plenos derechos sobre la totalidad o la mayor parte de las tierras que cultivaba.

Tomados en su conjunto (Kemp, 1969), los cambios observados en las estructuras rurales heredadas del Antiguo Régimen en el continente, en Francia especialmente, representaron un proceso de adaptación del Estado monárquico absolutista y de la clase feudal dirigente, como alternativa o respuesta a una previsible insurrección campesina. El resultado fue que el campesinado pasó a ser un aliado de los grandes terratenientes frente a la burguesía comercial e industrial.

Durante todo el siglo XIX y mediados del XX, los países continentales tuvieron una menor industrialización global que Inglaterra. De hecho, la burguesía industrial en Francia no llega al poder hasta la revolución de 1848, con la instauración de la II República, dos siglos después de que se iniciara la revolución burguesa en Inglaterra. En otros países continentales como España, Italia o Alemania los historiadores debaten actualmente si ha habido realmente una revolución industrial.

Es más, incluso el término "revolución industrial" no ha tenido un significado común, puesto que en el continente este concepto se refiere a todo el proceso, que llega al siglo XX, a través del cual se crearon las condiciones sociales y legales para el pleno desarrollo del capitalismo frente a la resistencia de los beneficiarios del sistema feudal; mientras que este proceso en Inglaterra había empezado más de un siglo antes de la

industrialización propiamente dicha, a partir de la ejecución de Carlos I en 1649 y su símbolo son las *Enclosure Acts*<sup>1</sup> del siglo XVIII.

Esta evolución histórica se refleja en la creación de gobiernos locales con unas características peculiares, producto de los valores revolucionarios franceses de libertad, igualdad y fraternidad junto a los nuevos propósitos absolutistas encarnados en la figura de Napoleón que aparecerá como verdadero creador del Estado moderno.

Así pues, Napoleón invocará aquellos principios para crear una organización territorial caracterizada por dos rasgos esenciales que sientan las bases del centralismo y de la uniformidad reguladora del hecho municipal. Por una parte, toda colectividad agrupada en un territorio tiene derecho a estar representada políticamente en un Consejo Local y, por otra, ningún territorio debe tener más derechos o privilegios que otro. Todo ello garantizado desde el Estado a través de los Departamentos. Esta reorganización del poder local en Francia tras la revolución de 1789 ha sido muy duradera puesto que, *mutatis mutandis*, aún perdura hasta nuestros días (Vandelli, 1990).

El esquema municipalista napoleónico se difunde como elemento de modernización entre los ilustrados españoles y de otros países del sur de Europa. Lo moderno se identifica progresivamente con lo francés, hasta el punto de crear una corriente de pensamiento "afrancesada" ligada a todos los intentos reformistas de la monarquía española, (los constituyentes de 1812 se inspiran en los principios revolucionarios franceses); aunque, por otro lado, son los poderes oligárquicos locales los que se alían con las masas populares para oponerse a la invasión napoleónica y son estos mismos oligarcas los que condicionarán toda la vida política española en el siglo XIX (Carr, 1980).

En cuanto han sido una referencia para nuestro país, exponemos a continuación las características del modelo napoleónico que afectan al hecho local y podemos resumir (Vandelli, 1992) en las siguientes proposiciones, donde se observa respectivamente a qué intereses sirve, su grado de racionalidad, el sistema de autoridad y sus perspectivas de futuro:

---

<sup>1</sup> Como era un acto ilegal, la nueva dinastía Tudor facilita a los grandes propietarios rurales la eliminación de las pequeñas parcelas arrendadas a los campesinos, mediante la concesión de permisos de cercamiento que debían ser aprobados en el Parlamento (la primera *enclosure act* se aprueba en 1709), con el objetivo de formar extensiones de terreno que permitieran la introducción de maquinaria y nuevas técnicas agrícolas. Los campesinos se convirtieron mayoritariamente en la mano de obra barata que acude en masa a las grandes ciudades manufactureras inglesas y hacen posible la revolución industrial.

1. Los países que han soportado sistemas políticos absolutistas dominados por oligarquías agrarias, han tendido a situar el debate político en el ámbito local, por ser este el nivel donde mejor se defienden los intereses oligárquicos de los terratenientes.
2. La función del gobierno local está basada en competencias abiertas o generales en defensa de los intereses peculiares de cada pueblo, pero las funciones de gestión de las políticas públicas han permanecido centralizadas en el nivel del Estado.
3. En consecuencia el principio básico para el diseño institucional de la organización local ha sido fusionar política y gestión en una única instancia, con una fuerte presencia de componente político (toda la colectividad se ha de sentir representada) y una reducida presencia del componente gestión (vacío de competencias).
4. Actualmente se observa la tendencia a introducir más "gestión" en la vida local sin disminuir la representatividad política, cuya muestra más característica la podemos encontrar en el principio de subsidiaridad abogado programáticamente por la Carta Europea de la Autonomía Local.

#### **4.1.1. La formación del sistema local**

Dando un paso atrás, vamos a fijarnos en los hechos históricos que afectan a la evolución, y sientan las bases, del sistema local español<sup>2</sup>. Para ello, una primera cuestión es constatar que las numerosas oligarquías locales han conseguido mantener un papel dominante en la escena política nacional de forma continuada desde la unificación del Estado a finales del siglo XV hasta bien entrado el siglo XX.

Estas oligarquías, identificadas históricamente como aristocracia, fueron adquiriendo progresivamente el estatus de nobleza mediante la adquisición de cargos, especialmente cargos municipales, desde los tiempos de Felipe II, dando lugar a un régimen de señorío local con potentes y amplios poderes jurisdiccionales por delegación real (Tomás y Valiente, 1982).

---

<sup>2</sup> Debemos destacar aquí el resumen histórico que el profesor González Alonso incorpora en la primera parte del Preámbulo a la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; además tenemos una perspectiva histórica completa y detallada en la obra de Orduña (2005), aunque su análisis es básicamente jurídico. Nuestro punto de vista es interdisciplinar y se centra en el desarrollo del modelo napoleónico en lo que afecta más directamente a la función pública.

### *Periodo oligárquico*

Una de las principales fuentes de ingresos de la monarquía fue la venta de cargos<sup>3</sup> y la concesión de “derechos de villazgo” a los lugares<sup>4</sup>, introduciéndose así la figura del cacique cuyo poder sobre la vida y hacienda de los habitantes de los municipios era prácticamente ilimitado y fuera de todo control por parte de la monarquía delegante (Domínguez, 1985). La venalidad de los “oficios” municipales y la concesión de los privilegios de villazgo, realizadas ambas con absoluta profusión por la monarquía, condicionará hasta nuestros días la configuración municipal, siendo dos de sus características importantes la elevada cantidad tanto de concejales y funcionarios como de Ayuntamientos.

Los intentos de reforma local que se producen durante los siglos XVIII y XIX fracasaron en lo fundamental por la reacción de las clases dominantes. Como ejemplos podemos citar:

- La propuesta de Campomanes en 1766, cuyo objetivo real era reducir la influencia de las oligarquías locales introduciendo “síndicos personeros” y “diputados del común” como puestos electivos y no venales.
- La considerada primera Ley de Régimen Local, promulgada en 1823 durante un nuevo periodo constitucional, donde se introducen elemento democráticos y se definen competencias exclusivas (además de otras privativas) adoptando los principios inspiradores de la Constitución de 1812 y del Decreto de 1813 que la desarrolla en materia municipal (Parejo, 1988).
- También durante la Restauración a partir de la Ley Municipal de 1877, las sucesivas propuestas de federalistas y republicanos que pretendían avanzar en la descentralización territorial o realizar cambios democráticos en el sistema local<sup>5</sup>.

Tanto una como las otras son combatidas frontalmente por la actitud del absolutismo y por las fuerzas políticas que defienden los intereses de la aristocracia latifundista y de la burguesía terrateniente, con alternativas agraristas y reaccionarias (Martínez Cuadrado, 1974).

---

<sup>3</sup> La venta de cargos, limitada a la Corona de Castilla durante los Austria, se extendió a la Corona de Aragón a partir de 1739 (“juros de heredad”).

<sup>4</sup> Se refiere al derecho a constituir un Ayuntamiento totalmente independiente respecto a otra villa preexistente, de la cual se segrega.

<sup>5</sup> En la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de 1924, se indicó que: “Durante los cuarenta y siete años de vida que cuenta la Ley de 2 de octubre de 1877, se ha intentado su reforma, siempre infructuosamente, veintidós veces” (citado en Orduña, 2005:166).

Se puede constatar que a finales del siglo XIX la autoridad efectiva del Estado central continuaba en España dependiendo directamente de su colaboración con las oligarquías locales ya que formaban de hecho las élites políticas nacionales (Ringrose, 1996). Es más, el poder local que hasta ese momento dominaba el poder del Estado central a través de las redes formales (oficios y burocracia) e informales (familia y municipio), estaba en manos de cacique<sup>6</sup>.

A esta situación se llega después que en el ámbito local se produce la lucha de los oligarcas conservadores, queriendo mantener el poder político en el nivel local y aliados con la monarquía absoluta; contra los liberales afrancesados, igualmente miembros de la oligarquía, queriendo transferir el poder político hacia el centro con una monarquía constitucionalizada. Esto inicia un proceso de transferencia de funciones locales hacia el Estado central, transferencias inducidas por una parte de las oligarquías en la medida que pueden controlar ese poder central de una manera efectiva, puesto que desde el Estado se podían defender mejor ciertos intereses que necesitaban la creación de un mercado nacional (Carrillo, 1991).

Con este proceso de transferencias se vacía prácticamente de contenido la administración municipal reduciéndola a una administración de lo imprescindible. No obstante, bajo el control del cacique, el espacio local mantiene su importancia en cuanto al papel de cantera de personal político y burocrático; pero el caciquismo *“privó a los españoles de las ilusiones democráticas y creó un abismo entre el Estado y el Pueblo que todavía no se ha cerrado”* (Nieto, 1997:70). El resultado a principios del siglo XX, era un ámbito local muy activo en el tráfico de influencias políticas y casi inactivo en sus funciones de prestación de servicios, ya que habían pasado a ser competencia del Estado. De esta forma la oligarquía española crea un poder local relativamente fuerte para ajustarlo a las propias necesidades de evolución del capitalismo español y el municipio queda reducido a un lugar de debate político, donde se elimina la posibilidad de gestionar las políticas públicas (Ringrose 1996).

En este modelo, sólo se propone alguna reforma significativa<sup>7</sup> cuando se producen irrupciones de “terceros” en la escena política como es el caso de la dictadura del general

---

<sup>6</sup> El caciquismo español se describe como un sistema consistente en una red o trama no oficial de influencias que iba desde el Ministerio de Gobernación en Madrid hasta los jefes provinciales y locales de los partidos. Este sistema extraoficial *“proporcionaba nombramientos para toda clase de puestos gubernamentales, influía en los contratos de los gobiernos, interfería en los procedimientos judiciales, manipulaba las exenciones del servicio militar y amañaba los resultados electorales”* (Ringrose, 1996).

<sup>7</sup> Se considera (Seage, 1997) al Estatuto Maura de 1918 como el origen del sistema profesional en la función pública española; porque en él se consagran la inamovilidad, el sistema de categorías, el acceso por oposición y se da carta de naturaleza a los cuerpos especiales. Cuenta con algunos antecedentes destacables: *“Las reformas de López Ballesteros en 1828, o la de Bravo Murillo en 1852 y O'Donnell en 1866, constituyeron intentos de lograr una reglamentación moderna para los funcionarios”* (Sevilla, 2006b).

Primo de Rivera, autoritario y contrario a la pluralidad de partidos pero que introduce el novedoso Estatuto Municipal de 1924; o cuando se produce la proclamación de la II República, democrática y partidaria de la participación política de la clase obrera, que reconoce en su Constitución<sup>8</sup> la plena autonomía local pero que promulga la fallida Ley Municipal de 1935 elaborada, discutida y promulgada con la práctica ausencia de fuerzas políticas de izquierda en el Parlamento, debido a los graves sucesos de octubre de 1934 en Asturias y Cataluña. No obstante, en ambos casos, las reformas no tienen efectos prácticos: el Estatuto del Directorio, porque los encargados de su aplicación no sólo no creían en sus propuestas democratizantes, sino que temían las posibilidades que se desprendían de su texto, y la Ley Republicana porque no tuvo tiempo suficiente para llegar a implantarse.

Sin embargo debemos destacar del Estatuto citado, que por primera vez introdujo la diversidad de formas organizativas para los municipios, algunas de las cuales todavía están vigentes como el Concejo Abierto; y otras, inspiradas en el modelo anglosajón, que no llegaron a arraigar como los sistemas de gobierno local por Comisión y por Gerente<sup>9</sup>, en los que prevalece el criterio de concentración de poder y de autoridad, pero se agudizan los valores de eficacia y eficiencia de los que está impregnado este Estatuto Municipal (Guirado, 1991). Así mismo, se crean los Cuerpos Nacionales de Administración Local (Secretarios, Interventores y Depositarios) en un intento de armonizar el centralismo estatal y la escasa autonomía municipal; además se regula el acceso y estabilidad del resto de los funcionarios locales, lo que supone un importante paso en la organización municipal y un avance hacia la profesionalización de la función pública (Nieto, 1997; Orduña, 2005). Finalmente, debemos destacar que, como resultado del desarrollo normativo de este Estatuto, se inicia la función pública local como institución propia al promulgarse el primer Reglamento de los Empleados Administrativos Municipales (Martín, 1994). En este sentido, la siguiente referencia de relevancia *“será el Reglamento de los Funcionarios de Administración Local de 1952, sorprendentemente todavía en vigor en algunos de sus aspectos”* (Cuenca, 2002: 52).

En definitiva, la oligarquía local de base agraria, proveniente del Antiguo Régimen, domina el sistema político local hasta los años 60 del siglo pasado con un corto paréntesis en algunos periodos de la II República. No obstante, este mundo sufre varias

---

<sup>8</sup> Por primera vez un texto constitucional español reconoce al municipio como única entidad territorial, y manifiesta en su artículo 9º que *“todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo Abierto”* (Orduña, 2005:188).

<sup>9</sup> Un análisis relativamente exhaustivo de estas “singularidades organizativas”, planteadas como alternativas al modelo tradicional y reguladas en los artículos 142 a 149 del Estatuto, se encuentra en Nieto-Guerrero (2001:134-153).

crisis durante el lento proceso de industrialización del país, junto al consiguiente proceso de urbanización, que producen una agudización de las contradicciones entre clases sociales. Estas crisis adoptan, generalmente, formas violentas puesto que tales enfrentamientos sociales son “resueltos” por la vía de la represión policial o militar (Semana Trágica de 1909, crisis de 1917 y de 1934, Guerra Civil de 1936,...). Pero como hemos dicho la quiebra definitiva de la influencia de los oligarcas locales no se produce hasta que el Plan de Estabilización de 1959 desencadena procesos de urbanización e industrialización a gran escala, consolidando y desarrollando el capitalismo español.

















La Administración del Estado franquista era una Administración rígida y autoritaria, con graves disfunciones burocráticas. Más pensada para controlar que para prestar servicios, ni sus estructuras ni sus medios estaban creados para la mejor atención al ciudadano. La multiplicación hasta el infinito de organismos autónomos; de escalas y cuerpos de funcionarios; la confusa categoría de los contratos administrativos;... formaban el típico laberinto intrincado y confuso para el ciudadano. En este panorama de una Administración eminentemente tutelar, controladora y represora, los altos cuerpos de la Administración en cualquier nivel desempeñaban un papel de grupo de presión o de cauce de influencia política en la sombra (Cueto, 1993). Así pues, si por un lado apenas se pagaban impuestos directos, por otro, no se exigía ni se esperaba demasiado de los poderes públicos salvo a través de las siempre fructíferas y eficaces vías de las influencias o los “enchufes”.

No obstante, en Europa el antecedente próximo al actual proceso de modernización de las Administraciones Públicas lo constituye el llamado movimiento de la Reforma Administrativa de los años 60 y 70. Como hemos indicado, en nuestro país fue incorporado e impulsado por los tecnócratas opusdeistas (Canales, 1993:182); lo cual caracteriza a esta “reforma” con las siguientes particularidades:

*“En primer lugar, por ser un intento de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública copiando y adaptando el sistema administrativo francés, sin cuestionar en absoluto el régimen político franquista; en segundo término era un proceso impulsado e impuesto desde arriba, sin participación alguna de los empleados públicos y de los usuarios de los servicios públicos; en tercer lugar, ignoraba absolutamente la ‘sociedad civil’ y su finalidad no era la satisfacción del ciudadano, sino un intento aparentemente racionalizador del aparato administrativo de carácter tecnocrático; en cuarto lugar, el instrumento utilizado fue el normativo, es decir un conjunto de leyes reguladoras y configuradoras de la Administración Pública en su vertiente y manifestación jurídica, acompañadas y complementadas por la aplicación de las llamadas técnicas de ‘organización y métodos’; en quinto lugar, el ámbito temporal de aplicación de la reforma además de su vocación de permanencia, por no decir de perennidad, era a su vez de generalidad y totalidad sin prioridades ni estrategia; en sexto lugar, la perspectiva científica desde la que se abordaba el proceso de cambio era sólo la jurídica; y en séptimo y último lugar, podríamos hablar de un funcionamiento y cumplimiento administrativos no basados en los resultados sino en la mera ejecución automática y formal de lo estipulado, es decir en un control jerárquico”.*

**Figura 4.1:** Principales cambios en la Función Pública Local-1.

Fuente: Elaboración propia

<b>PERIODO OLIGÁRQUICO</b>		
<b>Siglo XVI</b>		OLIGARQUÍAS LOCALES: Antiguos feudos y colonización
<b>Siglo XVII</b>		RÉGIMEN DE SEÑORIO LOCAL: Aparición del caciquismo <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Venta de cargos</i></li> <li> <i>Derechos de villazgo</i></li> </ul>
<b>Siglo XVIII</b>	[1766]	PROPUESTA DE CAMPOMANES: Primeros puestos electivos <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Síndicos personeros</i></li> <li> <i>Diputados del común</i></li> </ul>
<b>Siglo XIX</b>	[1823]	1ª LEY DE RÉGIMEN LOCAL: Constitución de 1812 (Decreto en materia municipal, 1813) <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Competencias privativas</i></li> <li> <i>Competencias exclusivas</i></li> </ul>
	[1877]	LEY MUNICIPAL: ...y sucesivas reformas <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Propuestas de descentralización territorial</i></li> <li> <i>Intentos de cambios democráticos</i></li> </ul>
	[1900]	SISTEMA CACIQUIL: Lugar de debate político <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Tráfico de influencias políticas y administrativas</i></li> <li> <i>Transferencia de competencias al poder central</i></li> </ul>
<b>Siglo XX</b>	[1918]	ESTATUTO MAURA: Origen del sistema funcional <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Clases y categorías de funcionarios</i></li> <li> <i>Regulación del ingreso, ascensos y jubilación</i></li> </ul>
	[1924]	ESTATUTO MUNICIPAL: Inicio de la Función Pública Local <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Crea los Cuerpos Nacionales de Administración Local</i></li> <li> <i>Acceso y estabilidad de los funcionarios locales</i></li> </ul>
	[1952]	REGLAMENTO DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL <ul style="list-style-type: none"> <li> <i>Regulación estrictamente estatutaria y unilateral</i></li> <li> <i>Preponderancia de los Cuerpos Nacionales</i></li> </ul>



Por tanto, durante el período oligárquico, el gobierno local es un elemento clave para el tráfico político de las élites locales, provinciales y estatales. Pero su importancia es casi nula en cuanto a la prestación de servicios derivados del desarrollo económico, porque este desarrollo se realiza a través del mercado nacional gestionado desde el gobierno central; es decir que el desarrollo económico se fundamenta en la provisión de instituciones e infraestructuras físicas a escala estatal como tarea asociada al gobierno central. Por eso en España el debate local es un debate en torno a la influencia política (Sosa, 1991), y no un debate en torno a la eficacia y eficiencia del gobierno local para ejecutar políticas públicas que potencien el desarrollo económico. Además, por eso al hablar de las competencias del gobierno local aparecen referencias a los “intereses generales del pueblo”<sup>10</sup>, porque estas competencias abiertas y genéricas permiten a los oligarcas locales reforzar su papel y su capacidad de “influir” sobre las políticas del Estado central.

Resumiendo este periodo, García de Enterría (1972) pone de relieve que la construcción moderna del régimen local español se efectúa a partir del sistema napoleónico, cuyos rasgos más sobresalientes son que el alcalde es un poder dependiente del centro, guardando el principio de unidad del poder político en todo el territorio nacional; y que la Corporación Local está diseñada para la deliberación sobre los asuntos privativos del pueblo; siendo clasificado todo lo demás como “interés general” y, por esto mismo, atribuido formalmente al Estado.

#### *Periodo democrático: De reforma*

En estas condiciones, la transición democrática en nuestro país heredó una Función Pública<sup>11</sup> Local raquítica, tanto en su dimensión cuantitativa como en su calidad de prestadora de servicios, de acuerdo con el papel reservado a las Corporaciones Locales por el franquismo. Desde el punto de vista organizativo se presentaba *“como un modelo cerrado sin ninguna movilidad, de regulación estrictamente estatutaria y unilateral (Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 1952), por completo ajena a los derechos sindicales y a cualquier elemento contractual, y basada en la preponderancia de los Cuerpos Nacionales y en el binomio Técnico Superior-Auxiliar*

---

<sup>10</sup> Así el gobierno local solo tiene competencias “mínimas” (hará lo mínimo que esté obligado a hacer) y por supuesto, ninguna competencia “exclusiva”, como analizaremos en el apartado siguiente.

<sup>11</sup> La Función Pública surge con el Estado moderno y se puede considerar un término análogo al de Burocracia, entendida de manera estricta como el conjunto de profesionales que constituyen las organizaciones públicas y llevan a cabo la acción pública (Crespo, 2001). Tras la revolución francesa la burocracia crece en número e influencia potenciada por un poder centralista y se considera como el instrumento administrativo que está al servicio de los órganos políticos a quienes corresponde tomar decisiones.

*Administrativo. A su vez, dicha función pública local predemocrática se caracterizó, en general, por una fuerte juridificación de su actividad y centrada en los aspectos de Administración General y no de Administración Especial” (González, 1993:309-310). Ahora bien, al mismo tiempo, tanto el centralismo estatal como la existencia de una dictadura militar dan lugar al desarrollo de una poderosa burocracia que no sólo domina la Administración Pública, sino que también tiene una fuerte proyección social por su influencia en sectores claves de la economía (Nalda y Carrillo, 1993).*

Es lógico entender que el proceso democrático iniciado en 1978 con la aprobación de un nuevo texto constitucional exigía un completo replanteamiento del papel de las Administraciones Públicas, por su trascendencia en el cambio sociopolítico; a pesar del carácter instrumental de la Administración respecto de las instituciones de naturaleza puramente política y, sobre todo, económica. Pero el tratamiento de esta cuestión en el texto constitucional se reduce prácticamente al artículo 103 que enumera los fines y principios de actuación de la Administración, en un título IV dedicado casi íntegramente al Gobierno<sup>12</sup>.

Por otra parte, con este planteamiento respecto a la configuración global de la Administración, se puede entender la casi nula regulación de la Función Pública dado que en el propio artículo 103.3 se nos remite a un futuro “estatuto de los funcionarios públicos”, donde se concreten los sistemas de acceso, sus incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, entre otras cuestiones<sup>13</sup>.

Consideramos importante destacar que el modelo de Estado y de Administración Pública definido por nuestra ley Constitucional, tal como veremos a continuación, define claramente la interrelación básica y trascendental que existe entre el sistema de administraciones públicas y el de funciones públicas. No tiene sentido, por tanto, afrontar reformas sectoriales (por ejemplo, de la función pública local) al margen de la reforma global del sistema estructural (Administración Pública-Función Pública) dónde están integradas.

---

<sup>12</sup> A pesar de la escasa consideración constitucional del nivel local, “el hecho de que la Constitución 1978 emplee por primera vez el término ‘gobierno’ y no sólo ‘administración’ refiriéndose al ámbito local, es significativo y creemos que implica una ruptura con el pasado” (Canales, 1997). En el mismo sentido, el término ‘gobierno local’ aún es rechazado por “algunos sectores minoritarios profundamente conservadores de la doctrina y de la función pública” (Rodríguez, 2004).

<sup>13</sup> “Un nuevo Estatuto para la Función Pública de la democracia fue una reivindicación constante que se prolongó hasta la llegada del primer Gobierno socialista en diciembre de 1982 y al inicio de la década de los noventa aún se escucharon voces reclamando el régimen estatutario previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución” (Crespo, 2001). Durante el año 2006 se realizó la discusión del último anteproyecto (tercer borrador) de la futura Ley de la Función Pública, aprobada definitivamente el 29 de marzo de 2007 como Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007).

Se trata, por tanto, de conocer el tipo de gestión pública y de empleado público que requiere nuestra sociedad, en el marco que define la Constitución de 1978:

Por una parte un Estado Social Democrático de Derecho (Art. 1) exige como instrumento unas Administraciones Públicas que defiendan los intereses generales cumpliendo los principios de eficacia, descentralización y coordinación (Art. 103.1), mediante métodos democráticos, transparentes y respetuosos con el principio de legalidad (Art. 9). Así podríamos tener, *“unas Administraciones Públicas justificadas en función de sus resultados, en la extensión y calidad de sus servicios que prestan a los ciudadanos, lo que con ser un requerimiento general, se manifiesta más agudamente en las Administraciones Locales por su proximidad a los ciudadanos”* (González, 1993:308).

Por otra parte, una Administración Pública con estas características exige, entre otras cosas, una Función Pública que se justifica porque realiza una serie de actividades y presta unos servicios de naturaleza pública cuya necesaria independencia y objetividad deben tener base estatutaria (Art. 103.3). Una Función Pública que estará motivada e incentivada por la relación entre las esferas política y administrativa, de decisión y de actuación; así como por la definición de políticas formativas, de una estructura retributiva racional, de las expectativas de promoción, etc. Una Función Pública a definir en las bases del régimen jurídico general y del régimen estatutario de sus funcionarios que garanticen a los administrados un tratamiento común entre ellos (Art. 149.1.18ª)<sup>14</sup>.

Durante los primeros años de este periodo constitucional, los cambios de mayor repercusión sobre las administraciones públicas son la consolidación de un sistema democrático de gobierno; la redefinición de la distribución territorial del poder y la vinculación de los tres niveles de gobierno con la Unión Europea (Bañón, 1993). A pesar de los cambios que produce la emergencia de nuevos centros de poder (partidos políticos y sindicatos, comunidades autónomas y Unión Europea), hasta 1984 no aparece prácticamente ninguna normativa significativa sobre la función pública ni sobre las administraciones públicas; no hay medidas, no sólo legislativas sino de cualquier otro tipo, que intentaran ajustar la teóricamente “nueva” Administración a los cambios que se habían producido y se estaban produciendo (González, 1993).

---

<sup>14</sup> En este sentido, las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 151 puede asumir competencias legislativas sobre el régimen jurídico de la Administración Local y sobre el Régimen Estatutario de los funcionarios locales dentro de las bases fijadas por el Estado (Canales y Pérez, 2002).

En este período se adoptaron medidas de moralización de la función pública (ley de incompatibilidades y acuerdo sobre horario de trabajo), con consecuencias más simbólicas que efectivas; aunque también se produce el desarrollo legislativo en materia de acción colectiva que hace posible, a finales de los 80, celebrar las primeras elecciones sindicales democráticas en la Administración Pública española (Nalda y Carrillo, 1993:23). Compite los órganos unitarios de representación de los trabajadores equivalentes a los comités de empresa, pero con una mayor participación en el proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, como es sabido, la Administración Pública posee una fuerza inercial de difícil paralización, de difícil contención; en ese sentido y dado su carácter institucional ha conseguido "acomodarse" a dichos cambios (Garrido, 1985). Pero el tipo de interacción que ha existido entre todos estos elementos (una simple acomodación), no ha sido planificada ni pensada ni elaborada. Así, frente a tal ausencia de actuaciones normativas específicas la expansión del sector público local (absolutamente necesaria para atender a corto plazo las múltiples demandas ciudadanas de todo tipo de servicios), se basa en ampliaciones de personal mediante contrataciones administrativas de colaboración temporal; pero al mismo tiempo se generalizan entre los funcionarios locales las elecciones sindicales, la negociación colectiva y se reconoce en la práctica el derecho de huelga.

Cuando por fin se publica la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública se esperaba que iba a permitir una serie de actuaciones para mejorar los distintos niveles de la Administración Pública en su organización, métodos y funcionamiento; y también, para plantear decidida y globalmente la regulación de las funciones públicas, entre ellas la local, y su adecuación, socialmente reclamada, al nuevo contexto constitucional (Ferris, 1993). Con esta Ley se impulsan una serie de mecanismos que afectan directamente a la gestión de recursos humanos (Nalda y Carrillo, 1993; Seage, 1997):

1. Introduce el análisis y clasificación de puestos de trabajo para determinar las denominadas "relaciones de puestos de trabajo", que constituirán la base del nuevo sistema de recursos humanos frente al sistema de cuerpos<sup>15</sup>.
2. Avanza en la previsión de necesidades de personal para dar una mayor transparencia al proceso de reclutamiento de funcionarios públicos mediante una oferta centralizada anual de puestos (Oferta de Empleo Público).

---

<sup>15</sup> Realmente siguen conviviendo ambos sistemas, aunque se reduce sensiblemente el número de cuerpos después de un proceso de integración y fusión a nivel estatal (Crespo, 2001).

3. Establece un nuevo sistema retributivo, más ligado al puesto de trabajo que al cuerpo, e incorpora mecanismos de incentivos relacionados con la productividad.
4. Desarrolla medidas legales con el objetivo de potenciar la movilidad entre los funcionarios de los distintos niveles de la Administración Pública, abriendo nuevas posibilidades en la carrera de los empleados públicos<sup>16</sup>.

En cambio, los hechos mostraron el abandono del pretendido objetivo reformador de conjunto; la ambigüedad e indefinición del modelo de función pública; y la desconexión, contradicción e improvisación de la mayoría de las actuaciones posteriores tanto legislativas como políticas, económicas y sociales. En la práctica, esta reforma se salda con el estrepitoso fracaso de las buenas intenciones incorporadas, sobre todo respecto a las siguientes cuestiones: Con el históricamente reclamado derecho de movilidad funcional, pendiente de regulación estatal; con la proclamada operatividad de las Ofertas Anuales de Empleo Público, de nula efectividad; y con el establecimiento de sistemas objetivos de reclutamiento de personal que no han eliminado el "clientelismo", sino todo lo contrario, al permitir la progresiva laboralización del personal en determinados sectores o niveles de la Administración Pública<sup>17</sup>. Pero el caso más grave se produce con la propuesta de instaurar la "relación de puestos de trabajo" (RPT) como instrumento básico de racionalización de los recursos humanos y concretamente como fundamento de las carreras administrativas y de objetivación de la estructura retributiva; porque en la mayoría de corporaciones locales se sustituye por un sucedáneo, los catálogos de puestos de trabajo, introducidos por el real decreto 861/1986 a efectos retributivos ... o, simplemente, se ignora.

Como es lógico, en este contexto tampoco representa ningún avance la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>18</sup>, donde no aparecen novedades significativas en lo que se refiere al régimen de la función pública local. Sólo es digno de mención (González Ruíz, 1993) un elemento distorsionador (art. 92) como la sustitución de las relaciones de empleo jurídico-públicas (régimen estatutario) por relaciones jurídico-privadas (régimen laboral) para la inmensa mayoría de puestos de trabajo y

---

<sup>16</sup> Inicialmente, los funcionarios de la Administración Local tenían la posibilidad de desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales y en la Administración de su comunidad autónoma (Art. 16.2 de la Ley 30/1984). Actualmente, también en la Administración General del Estado aunque limitados a puestos con funciones en materia de Entidades Locales (conforme a la Ley 55/1999, Art. 17.2).

<sup>17</sup> Al respecto, Seage (1997) nos recuerda que en la discusión de la Constitución, la frase "*el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad*" (Art. 103.3), sólo pudo incluirse tras un duro debate en la Comisión y, finalmente, se aprobó con la abstención del PSOE.

<sup>18</sup> "Es una ley profundamente conservadora, a pesar de haberse aprobado bajo un gobierno socialista (...), constituyendo prácticamente una continuidad lineal con el modelo histórico de gobierno local español" (Rodríguez Álvarez, 2004:31 y 183).

funciones. La práctica generalización en nuestras corporaciones locales de este régimen ambivalente (funcionarios/laborales), incluso para el ejercicio de idénticas funciones, provoca múltiples problemas no sólo en lo que se refiere a los derechos de los empleados locales, sino también porque como hemos dicho, crea una desigualdad interadministrativa que hace mucho más compleja la dirección y gestión de sus recursos humanos; sin contar que las contrataciones indiscriminadas de personal laboral en las corporaciones locales contradicen al modelo constitucional de empleo público, según los artículos 23.2, 103.3 y 149.1.18 de la Constitución Española y la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 de 11 de junio (Castillo, 1995:125-128).

Estos cambios se plantean desde determinados ámbitos gubernamentales, cercanos a la Nueva Gestión Pública, para defender la necesidad de *“adaptar el régimen de los funcionarios a un modelo más flexible que permitiera mayor versatilidad en su administración (...); lejos de una gestión de personal excesivamente formalizada, y, por ello rígida y la mayoría de la veces lenta e ineficaz”* (Crespo, 2001:172).

#### 4.1.2. La modernización de las Administraciones Públicas

El proceso de consolidación democrática en España se cierra con las dos leyes “reformistas” de la administración pública civil que acabamos de comentar. En ellas todavía existe una concepción garantista y centralista, propia del modelo napoleónico, dando lugar a una **estrategia de reforma** caracterizada por los siguientes principios (Bañón, 1993:15-16):

1. Es conservadora en sus proposiciones, pero de confrontación directa con los empleados públicos.

El intento de implantar una clasificación dinámica de puestos de trabajo y de retribuir la productividad individual, no prospera por ser contradictorias y parciales respecto a un modelo general y a los valores de los funcionarios.















2. Es uniformadora en su regulación legal, a pesar de las grandes disparidades en niveles organizativos y de personal.

El intento de reducir la diversidad a la uniformidad crea resistencias en la aplicación de las medidas por quienes tienen una situación idiosincrásica, no incluida en las propuestas (es el caso de las entidades locales, entre otros).

3. Es juricista en la actuación, para dar una respuesta definitiva y global a los retos de la Administración Pública.

El intento de convertir un proyecto político específico en un mandato legal general, dificulta o hace imposible la participación de los interesados en la elaboración e implementación de las necesarias medidas reformistas.

**Figura 4.2:** Principales cambios en la Función Pública Local-2.  
Fuente: Elaboración propia

<b>PERIODO DEMOCRÁTICO I: De reforma</b>		
<b>Siglo XX</b> (continuación)	[1978]	TEXTO CONSTITUCIONAL  <i>Fines y principios de actuación de la Administración Pública</i>  <i>Futuro Estatuto de la Función Pública</i>
	[1984]	MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Ley 30  <i>Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT)</i>  <i>Oferta de Empleo Público (OEP)</i>
	[1985]	REGULACIÓN DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL: Ley 7  <i>Introducción de la contratación laboral</i>  <i>Continuista del modelo histórico de gobierno local</i>
<b>PERIODO DEMOCRÁTICO II: De modernización</b>		
<b>Siglo XX</b> (continuación)	[1989]	CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL: Pacto Local  <i>Principio de subsidiariedad</i>  <i>Principio de suficiencia financiera</i>
	[1999]	MEDIDAS PARA EL DESARROLLO DEL GOBIERNO LOCAL: Ley 11 (Modifica la Ley 7/1985)  <i>Ampliación de atribuciones del Alcalde en materia laboral</i>  <i>Posible ampliación de competencias municipales</i>
<b>Siglo XXI</b>	[2003]	MEDIDAS PARA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO. LOCAL: Ley 57 (Modifica la Ley 7/1985)  <i>Rompe el uniformismo municipal: "grandes ciudades"</i>  <i>Rompe el corporativismo funcional</i>
	[2007]	ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: Ley 7  <i>Completa regulación para todos los empleados públicos</i>  <i>Desarrolla la función de recursos humanos</i>

A partir de aquí la modernización administrativa comienza a plantearse al final de la década de los 80, durante la segunda legislatura del PSOE (1986-1990), al producirse la "reforma de la reforma" y la revisión de los principios tradicionales en que se basaba la gestión pública hasta ese momento. *"El modelo de modernización de la administración pública en España apenas se diferencia del seguido por otras naciones de la OCDE en cuanto los valores, los principios y los instrumentos de gestión pública que propugna y las estrategias de cambio empleadas"* (Nalda y Carrillo, 1993:26). Este proceso abarca todo un conjunto de fenómenos que Villoria (1996a) concreta en los puntos que enumeramos a continuación:

- Preocupación por la eficiencia pública con las consiguientes privatizaciones y desregulaciones (Savas, 1982; Thiemeyer y Quaden, 1986).
- Búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos, con la consiguiente orientación al cliente (Osborne y Glaebler, 1994; Serieyx, 1994).
- Problemas de la descentralización territorial y funcional (Hood y Schuppert, 1988; Delcamp, 1994).
- Participación más amplia de las organizaciones no-gubernamentales en la gestión de servicios públicos (Salamon, 1991).
- Reducción de plantillas y medición del rendimiento en la Administración Pública (OCDE, 1988; Ziller, 1993).

En España, el cambio es radical tanto en la base socioeconómica sobre la que se fundamenta (modelo neoliberal) como en la reestructuración organizativa sobre la que se apoya, (modelo divisional) y moderado en el enfoque estratégico sobre el que se desarrolla (modelo de diseño).

Así, por una parte, según Bañon (1993:16) *"la orientación a la consecución de resultados, la concepción del ciudadano como cliente, el equilibrio de la relación coste-beneficio son, entre otros, los referentes de mercado que se aspira a implantar en la administración pública"*, para sustituir los valores burocráticos tradicionales. En este sentido, se crea el compromiso de implantar indicadores de gestión en los diversos organismos públicos y de diseñar sistemas de valoración de rendimiento en el puesto de trabajo. Esto implica un mayor énfasis en la eficiencia de la administración pública y una orientación hacia la mejora de la calidad de los bienes y servicios que proporciona.

Por otra parte, en el plano organizativo se propugna un tipo de estructuras flexibles (configuración multidivisional) formadas por unidades de gestión



descentralizadas (con responsabilidad sobre una política) y autosuficientes (con responsabilidad sobre sus recursos). La Administración propició en estos años la creación de entes públicos de estatuto especial. Estos entes se caracterizan por prestar servicios en régimen de monopolio con una regulación estatutaria atomizada que les considera "excepciones" respecto de una serie de normas de gestión, con la finalidad de dejarlos fuera del imperio de derecho público<sup>19</sup> (Medela, 1993). Además, en el plano individual *"los recursos humanos se consideran un factor estratégico, especialmente los directivos públicos a los que se pretende dar una orientación gerencial y mayor responsabilidad"* (Nalda y Carrillo, 1993:27). Esto implica profesionalización, responsabilidad, flexibilidad y competitividad tanto en el nivel individual como organizativo de la función directiva.

Por último, debemos considerar que se realiza sólo una parte del proceso estratégico donde podemos diferenciar los siguientes pasos<sup>20</sup>: En principio, se realizan diagnósticos de situación ampliamente participativos para detectar las graves disfunciones existentes y formular las posibles directrices a seguir; posteriormente, se comunica estas alternativas para obtener un mayor consenso o/y legitimidad; después de esto se implantan experimentalmente las innovaciones en áreas de riesgo controlado y éxito probable; y finalmente, se evalúan los resultados y, en su caso, se generalizan las nuevas medidas de forma gradual (Nalda y Carrillo, 1993:28)<sup>21</sup>. Con lo cual se cumple perfecta, pero únicamente, con la fase de formulación de la estrategia o más exactamente de planificación estratégica.

Esta **estrategia de modernización**, en contraposición a los principios de la reforma anterior, tiene las siguientes características (Bañón, 1993; Villoria, 1996a):

1. Es de aproximación indirecta y, sobre todo, de persuasión.

Búsqueda de la legitimación y/o consenso de los actores implicados: cargos políticos, sindicatos, altos funcionarios, profesores universitarios, directivos del sector privado, etc.

---

<sup>19</sup> Como señala Saz (1994) se ha pasado en la actualidad a una aplicación indiscriminada del Derecho privado que implica el incumplimiento de normas fundamentales de contratos del Estado, de gestión del Presupuesto y de control del gasto, así como del régimen de funcionarios.

<sup>20</sup> Estas fases se encuentran detalladas en las obras colectivas que citamos a continuación, publicadas por el Ministerio de Administraciones Públicas: En 1989, *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*; en 1990, *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*; y en 1991, *La modernización de la Administración del Estado. Planes de formación del INAP*. Este proceso culmina en 1992 con la aprobación por el Consejo de Ministros del Plan de Modernización de la Administración del Estado.

<sup>21</sup> Paralelamente, a esta dinámica se añade la regulación de la representación sindical en el ámbito público (Ley 9/1987) y de negociación colectiva (Ley 7/1988), que hacen posible en 1990 el acuerdo del Gobierno Central con CCOO y UGT sobre condiciones de trabajo y el posterior acuerdo de modernización (finales de 1991, renovado en 1994).

2. Es fragmentada y heterogénea.

Presentación de 204 proyectos individualizados, orientados a obtener mejoras concretas en los servicios públicos de diversos departamentos y organismos.

3. Es gradual y permanente.

Introducción de cambios "incrementales" a largo plazo que afecten a la cultura de las organizaciones públicas de manera continua.

Con todo ello, los objetivos, los ritmos y los resultados de la modernización son muy diferentes. Así, los logros en la administración militar fueron espectaculares, quizás por mantener una estructuración organizativa perfectamente burocratizada; en cambio, los planes de intervención tardaron en llegar al resto de administraciones, la difusión de los nuevos valores fue muy desigual, y en general, no hubo un esfuerzo sistemático en cambiarlas, siendo un caso extremo la casi nula repercusión sobre las entidades locales consideradas en su conjunto<sup>22</sup>.

Si centramos este análisis en el objeto concreto de nuestro trabajo, encontramos que los recursos humanos han sido normalmente el centro de atención o el único interés en todos los países donde se han producido procesos de reforma o de cambio en el sistema de Administración Pública. De hecho, si se quiere conocer el grado de modernización de la Administración en un país, el mejor indicador de que se dispone se refiere al grado de desarrollo de sus recursos humanos (Nalda y Carrillo, 1993:32). Es decir, cabe analizar hasta que punto se ha avanzado desde la tradicional administración de personal (con todo su desarrollo normativo y legal) hasta la gestión avanzada de recursos humanos (con la aplicación de todas las técnicas de investigación social), para llegar a la dirección estratégica de recursos humanos (con una visión completa de la función, integrada con el sistema organizativo y con su entorno).

En el momento de afrontar la modernización de la administración pública española, podemos comprobar que las actuaciones en materia de personal al servicio de las administraciones públicas se limitan a su papel más elemental y rutinario (administración de personal). A pesar de ello, es en este ámbito donde la estrategia de la modernización de hace más conservadora, con una visión demasiado estrecha, de manera que *"se dispone de más diagnósticos y propuestas que de realizaciones concretas"* (Nalda y Carrillo, 1993:28). Se consigue así llegar a la formulación de una

---

<sup>22</sup> Falta en este momento (Villoria, 1996a:106) por concretar el papel de la Administración Local; la cual es por ahora la perdedora, en términos comparativos, de todo el proceso de descentralización territorial y los consecuentes repartos de competencias y redistribución de recursos.

serie de políticas de personal y la incorporación de determinados principios y técnicas de gestión; pero siguen sin resolverse los problemas de implantación de las políticas específicas mediante la definición de los correspondientes planes de acción que las hagan operativas ni, por supuesto, se suelen plantear los problemas de la necesaria evaluación y realimentación del proceso para incorporar mejoras o cambios en distintos niveles<sup>23</sup>.

El documento marco titulado "*Modernización y cambio en las Administraciones Públicas*" publicado por el INAP en 1995, nos recuerda los cinco ejes de la modernización planteada hasta ese momento por diversos gobiernos socialistas (Nieto, 1996), que en resumen son los siguientes:

1. Rediseño de estructuras organizativas (divisionalización) y revisión de los sistemas de control para ampliar la responsabilidad de los directivos.
2. Transformación de la cultura burocrática introduciendo valores de eficiencia y de responsabilidad.
3. Flexibilización de los sistemas de función pública; diseño de políticas de recursos humanos, sobre todo formación y desarrollo; y transferencia de estas responsabilidades a los directivos de línea.
4. Flexibilización de las formas de gestión, contratación externa de servicios públicos y privatizaciones.
5. Apertura a la sociedad, introducción de técnicas de *marketing* y de calidad total, y participación de los ciudadanos en el diseño de los servicios.

Por tanto, como los objetivos finales de estos cambios son la transformación de la cultura organizativa, la prestación de servicios de calidad y la mejora de la atención al ciudadano, se entiende que los recursos humanos son el elemento principal sobre el que recaen las políticas de modernización. Pero, además, se tienen en cuenta otras dimensiones del problema como la estructuración organizativa en aspectos cualitativos y cuantitativos; las cuestiones funcionales y de procedimiento; así como la definición del liderazgo en este proceso de cambio, que también afectan al papel y a la posición de los recursos humanos en las entidades públicas.

---

<sup>23</sup> En particular, la potenciación e incluso exigencia de la evaluación de programas, como se hace en Francia para ciertas políticas, es uno de los grandes ausentes de la modernización española (Villoria, 1996a: 106).

Por esta razón, el avance en la construcción de una función de recursos humanos plenamente desarrollada, puede ser el resultado de medidas de muy diversa índole (Nalda y Carrillo, 1993: 28-32):

De manera **indirecta y global**, de acuerdo con el tipo de diseño organizativo y de funcionamiento que plantea la modernización, se da mayor autonomía a los gestores y a las unidades de personal que le sirven de apoyo; se amplía la coordinación interdepartamental en materia de recursos humanos; y además, esta descentralización funcional limita el papel de las instancias centrales a la fijación de normas y criterios generales y a la definición de los objetivos estratégicos de la función. Por otra parte, todo ello hace necesario que se desarrollen los "sistemas de información" en general; y concretamente, para establecer mecanismos centrales de control.

De manera **relacionada y específica**, de acuerdo con el objetivo final de transformar la cultura administrativa que pretende la modernización, se intenta crear un nuevo tipo de directivo<sup>24</sup> capaz de gestionar los programas y recursos bajo su responsabilidad; de participar proactivamente en la formulación de políticas; de evaluar la efectividad de su equipo en la consecución de los objetivos estratégicos; y además, de relacionarse positivamente con los grupos de interés internos y externos. Por otra parte, todo ello permite que se desarrollen los procesos de formación en general; y concretamente, los necesarios para propiciar y apoyar las estrategias de cambio.

De manera **directa e inmediata**, de acuerdo con la idea que tiene el proceso modernizador de resolver las disfunciones del subsistema de personal, se plantean cambios en todos los elementos que constituyen la función de recursos humanos pero, sobre todo, en lo que afecta a la carrera administrativa. Considerar la carrera como elemento clave de la modernización de los recursos humanos es debido a que genera una serie de efectos indirectos sobre numerosos aspectos de la gestión de recursos humanos: Contribuye a la realización de descripciones de puestos y perfiles profesionales para los análisis previos; esto, a su vez, permite mejorar la previsión de necesidades y el diseño de la propia carrera; también supone introducir comisiones de evaluación del desempeño, e instrumentos más desarrollados para aumentar la calidad de la selección; y además, necesita crear mecanismos de seguimiento y control, y formar una base de datos que pueden ser útiles más allá de la propia definición de los planes de carrera

---

<sup>24</sup> Las exigencias derivadas de los procesos de cambio en las administraciones públicas, así como los retos del complejo entorno en el cual desarrollan sus funciones, han revalorizado la función directiva en las organizaciones públicas; de manera que uno de los elementos trascendentales en todo proceso de modernización (incluidos países con nuestro mismo modelo, como Francia e Italia), es sin duda, la articulación de un sistema de directivos públicos profesionales y responsables por su gestión (Jiménez, 1996: 125).

Si entendemos que estos tres niveles (organización, dirección y recursos humanos) se deben desarrollar de una manera integrada, buscando las sinergias positivas que se producen al interrelacionarlos adecuadamente; y que todos ellos en su conjunto se deben analizar en un contexto determinado, frente al que se tiene una actitud proactiva (ni de dependencia ni de imposición), entonces nos aproximaremos a una visión de las Administraciones Públicas en la que están abiertas una gran cantidad y calidad de alternativas estratégicas, en las que sólo se podrá definir su importancia para la organización en cada caso concreto, debido a su contingencia. Por otra parte, esto significa que cualquier avance en uno de estos tres niveles se puede (y debe) aprovechar para incorporar cambios o mejoras en los demás.

Además, consideramos que el nuevo marco de la globalización hace necesario un *“mayor ámbito competencial y funcional en manos de los gobiernos locales para el adecuado desarrollo de sus responsabilidades, así como la reforma política y administrativa de estos gobiernos para mejorar y hacer efectiva la gobernabilidad”* (Rodríguez Álvarez, 1997:76). Este tradicional problema nos permite incluir las siguientes referencias sobre la autonomía local, dado que a medio y largo plazo su solución va a influir sobre la función pública de las administraciones implicadas; y porque los planteamientos que suponen avances en dicha autonomía marcan un nuevo punto de inflexión en el proceso de reorganización territorial del Estado.

Durante casi doscientos años, cada periodo democrático ha intentado dar pasos hacia la disminución de la dependencia de los entes locales respecto a la Administración central (mucho antes de que apareciese el problema de las nacionalidades) y, en ese sentido, hemos hecho algunas referencias históricas. Aunque con las lógicas limitaciones del propio desarrollo social y político, en España estas propuestas de progreso se han visto truncadas rápida y repetidamente por los defensores del Antiguo Régimen sin que hasta el momento actual se haya avanzado significativamente a pesar de la solemne declaración constitucional ya mencionada.

Unos meses después de promulgar la Ley 7/1985, se produce un cambio trascendental en esta cuestión con la firma por parte del gobierno español del Convenio Internacional conocido como Carta Europea de la Autonomía Local, desde el primer momento de su creación (15 de octubre de 1985); ratificado posteriormente por el Parlamento (20 de enero de 1988), aunque su incorporación a nuestro Derecho Público se hace a partir de su entrada en vigor (1 de marzo de 1989). Esta norma consagra tanto el principio de autonomía local (Art. 3), como el principio de subsidiaridad (art.4) que la fundamenta; y otros principios asociados que los complementan, como los de suficiencia financiera (Art. 9), el derecho de asociación de las Entidades Locales (Art. 10)

y el derecho a la protección jurisdiccional de dicha autonomía (Art. 11) (Rodríguez Álvarez, 1997; Canales y Pérez, 2002:25-26). Esto convierte a las entidades locales en uno de los principales fundamentos de un régimen democrático y pone en evidencia la necesidad de fortalecer el poder local en España, llevando a sus últimas consecuencias el esfuerzo descentralizador que hasta ahora se ha quedado en el nivel autonómico.

Los sucesivos pasos para hacer realidad estos principios constituyen el proceso denominado "Pacto Local", tal como se plantea en la Asamblea Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de noviembre de 1993 en A Coruña<sup>25</sup>; y que posteriormente se reiteran y profundizan en la Asamblea General celebrada en Madrid en noviembre de 1995. Las propuestas elaboradas por la FEMP, tras la negociación con el Ministerio de Administraciones Pública (MAP) se concretan inicialmente en las "Bases para la Negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local" aprobado el 30 de mayo de 1997 por el Consejo de Ministros; y en los Anteproyectos de reforma recogidos en el documento "Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local", convertidos en Proyectos de Ley por el Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998, dando lugar a un conjunto de medidas legislativas y administrativas que entrarían en vigor el 22 de abril de 1999 (Rodríguez Álvarez, 1997; Canales y Pérez, 2002; Orduña, 2005).

La subsidiariedad<sup>26</sup> o proximidad es el concepto clave para entender el contenido profundamente democrático de la autonomía local y la necesidad de la llamada "segunda descentralización"<sup>27</sup>, transfiriendo al nivel local el máximo de competencias efectivas en cada caso para completar la estructuración territorial del Estado. Pero, para nuestro estudio, más significativa la otra cara de la relación, porque este principio sólo desarrolla todas las potencialidades de eficacia o economía en una democracia desarrollada, donde los ciudadanos pueden participar y/o incidir efectivamente sobre el gobierno local. En definitiva, la subsidiaridad tiene como objetivo *"la mejora de los resultados o performances en un contexto democrático"* (Rodríguez Álvarez, 1997:77 y 85).

---

<sup>25</sup> El detalle de todo el proceso hasta la actualidad se encuentra en la página web de la FEMP; y es noticia hasta el día de hoy, porque no se ha culminado el Pacto hasta llegar a la pretendida "segunda gran descentralización". Está inicialmente fijado en el libro coeditado por FEMP y INAP en 1999, titulado *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*.

<sup>26</sup> Según este principio "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea, o las necesidades de eficacia o economía" (art. 12 de la Carta Europea de Autonomía Local).

<sup>27</sup> "En esta nueva etapa las competencias que pueden transferirse a los Ayuntamientos se encuentran en las Comunidades Autónomas, por lo que el papel de Gobierno (Central) se reduce a impulsar el proceso, apoyar su necesidad, facilitar las vías legales, etc." (Orduña, 2005:254).

En cuanto a la cuestión más específica referida a la incidencia de estos cambios en los recursos humanos de la administración local, hemos de considerar la Ley 11/99 de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local; donde se introduce una ampliación muy importante de las atribuciones del Alcalde frente a las del Pleno, definiendo así un régimen municipal presidencialista (una variante del modelo municipal anglosajón,<sup>28</sup> llamada sistema de Alcalde fuerte). Así, además de desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la Corporación que ya tenía atribuida, las funciones del Alcalde en materia de gestión de personal se amplían incluyendo (Canales y Pérez, 2002):

- Aprobar de las bases para las pruebas selectivas de captación de personal y los concursos de provisión de puestos.
- Distribución de las retribuciones complementarias no fijas ni periódicas.
- Acordar los nombramientos y las sanciones de todo el personal.
- Decidir la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.

La pérdida de estas atribuciones, que correspondían al Pleno, reduce sus competencias específicas sobre personal a la aprobación anual de la plantilla orgánica, a través del Presupuesto; y a la formación de las "relaciones de puestos de trabajo", según la legislación básica estatal sobre función pública. No obstante, se añade la potestad sobre acuerdos claramente estratégicos, como es el caso de la determinación del tipo de gestión de los servicios municipales.

Las siguientes propuestas en esta materia (Rodríguez, 2004:47-77; Orduña, 2005:255-259) se concretan al promulgar la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de "Medidas para la modernización del gobierno local"; cuya finalidad fundamental es la regulación de las bases de régimen local para las "grandes ciudades" españolas mediante un tratamiento especial, pero también incluye la revisión y modificación de diversas cuestiones pendientes de reforma en la Ley 7/1985: Mecanismos de participación ciudadana; régimen de los servicios públicos; cooperación entre los tres niveles gubernamentales; redefinición de las entidades locales supramunicipales; etc.

---

<sup>28</sup> Una presentación de los cuatro sistemas de este modelo se encuentra en Nieto-Guerrero (2001:141-149; sobre todo, nota 355): donde, además, cita dos referencias concretas sobre las diferencias entre la administración local francesa e inglesa: Castro (1979:12-20) y Sánchez (1990:65-95).

Esta normativa tiene dos repercusiones sobre nuestra investigación:

La primera en el estudio empírico al diferenciar un grupo de “grandes” municipios<sup>29</sup> por criterios no exclusivamente poblacionales. Esto implica que, en nuestro análisis deberemos considerar como uno de los niveles de estudio diferenciado, a todos los municipios que potencialmente cumplan los requisitos de esta ley:

De manera directa:

- Municipios mayores de 250.000 habitantes (15 municipios) y capitales de provincia con población superior a 175.000 (9 municipios).

De manera potestativa:

- Municipios que sin tener esta población, fuesen capitales de provincia (28 municipios), capitales autonómicas (4 municipios) o sedes de instituciones autonómicas (1 municipio); y
- Municipios mayores de 75.000 habitantes (35 municipios) con circunstancias especiales de tipo económico, social, histórico o cultural.

A este respecto, una característica fundamental de esta Ley es que afecta sólo a los municipios, pero no aborda el hecho metropolitano; puesto que se trata de un ámbito de exclusiva competencia autonómica, según la doctrina del Tribunal Constitucional. Con ello se ha impedido avanzar hacia un mayor ajuste de estas realidades socioeconómicas a las exigencias de un mundo cada vez más globalizado. Esto afecta como mínimo a las trece ciudades con más de 300.000 habitantes y a sistemas urbanos como Vigo-Pontevedra; Gijón-Oviedo-Avilés o Cádiz-Jerez.

La segunda cuestión a tener en cuenta son los cambios en la estructura y organización de estos municipios, en su modelo orgánico-funcional, rompiendo tanto el uniformismo municipal (o negación de la capacidad de autoorganización) derivado del sistema napoleónico, al introducir nuevos elementos del modelo anglosajón; como el corporativismo funcional (o negación de la responsabilidad de los gestores) derivado del sistema burocrático tradicional, al introducir elementos de la nueva gestión pública.

Concretamente, respecto a los temas que acabamos de ver con carácter general encontramos, por una parte, que esta Ley elimina toda competencia gestora del Pleno y

---

<sup>29</sup> Según Orduña (2005:258), las incorporaciones producidas hasta principios de 2005 “suponen la existencia de 37 municipios reconocidos como grandes ciudades” de los 92 posibles. El proceso está siendo lento debido a que el acceso al régimen especial es automático para los que cumplen el primer requisito; pero en los otros dos casos necesitan un acuerdo Autonómico a iniciativa de cada Ayuntamiento interesado.



el presidencialismo del Alcalde se complementa con el reforzamiento ejecutivo de una Junta de Gobierno Local que se puede constituir con concejales y gestores no electos. Por otra parte, aparece la posible creación del Consejo Social de la ciudad formado por representantes de organizaciones económicas, culturales, profesionales, cívicas, etc.; con la función de hacer propuestas sobre desarrollo local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos, entre otras, por acuerdo del Pleno.

Además, en esta nueva normativa debemos tomar en consideración algo que va a influir en el funcionamiento global de la institución y, por tanto, en la dirección de sus recursos humanos, como es el hecho de que en las grandes ciudades se podrá ampliar el marco competencial al máximo aplicando el principio de subsidiaridad frente al Estado y a su Comunidad Autónoma mediante las leyes sectoriales correspondientes a cada ámbito de actuación pública, lo cual se deberá complementar con una mayor capacidad autonormativa y de autoorganización en el nivel local para garantizar la gestión de esas nuevas competencias.

Por último, esta ley introduce en su título X una serie de novedades que *“anticipan reformas que con mucha probabilidad acabaran generalizándose en todos o en buen número de municipios”*; porque, en su conjunto, esta normativa sobre el gobierno local español *“marca un cambio de rumbo y anticipa una futura nueva legislación básica en este decisivo ámbito de poder territorial”*, tal como se dice explícitamente en su exposición de motivos (Rodríguez, 2004:22-23).

Finalmente, en este apartado debemos hacer mención de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, publicada el 13 de abril en el BOE tras su aprobación definitiva por el Congreso, el pasado 29 de marzo y que entró en vigor un mes después de su publicación. Esta norma ha tenido un proceso de elaboración necesariamente largo y complejo porque el *“proyecto de ley ha sido fruto de un gran esfuerzo de diálogo y negociación con los partidos políticos, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los agentes sociales”* (SEVILLA, 2006b)<sup>30</sup>.

El objetivo más inmediato de esta ley es, como señalamos en su momento, dar cumplimiento al mandato constitucional pendiente desde 1978, tiene por tanto un carácter político; un segundo objetivo, surge de la necesidad de definir un marco global que unifique la dispersa legislación estatutaria; y en tercer lugar, se intenta elaborar una

---

<sup>30</sup> Un Comité de Expertos creado el 16 de septiembre de 2004 para el estudio y preparación del Estatuto, redactó un informe que fué presentado el 25 de abril de 2005. Posteriormente, se abrió un amplio debate con todos los actores sociales implicados que llevó al Proyecto final presentado al Congreso un año y medio después (2 de noviembre de 2006).

completa regulación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas y de sus características intrínsecas.

Si nos fijamos en los contenidos del Estatuto que se refieren de manera específica a la Función de Recursos Humanos podemos observar que se definen todas las políticas esenciales de gestión (nivel táctico): procesos selectivos; formación continua, modelos de carrera y retribuciones básicas. También se incluye la evaluación del rendimiento destacada por el propio Ministro como *“crucial para el buen fin de la reforma, al reconocer incentivos para los empleados públicos que se esfuercen y que logren los resultados previstos”* (SEVILLA, 2006a). Además, la legislación básica prevé los instrumentos que facultan a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos.

Todo ello con la salvedad que se indica en la exposición de motivos de la propia Ley: *“El régimen de la Función Pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes”*. Considerando, de manera más específica, que en desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobarán o modificarán *“las normas aplicables a la Administración Local, respetando la autonomía organizativa de las Entidades Locales”*.

#### **4.1.3. El modelo de competencias municipales**

Las entidades locales tienen algunas particularidades que afecta a la posibilidad de aplicar el enfoque estratégico, derivadas de su posición dentro del sistema de Administración Pública española y, concretamente, del hecho de no tener competencias exclusivas que permitan la elaboración y desarrollo de estrategias municipales autónomas. Para explicar esta situación, analizamos la cuestión comparando el sistema napoleónico con los sistemas anglosajones en lo que respecta a las alternativas que se han utilizado en cada caso para dar solución a este problema estratégico.

En las configuraciones funcionales de los gobiernos locales desarrollados dentro del sistema napoleónico, las competencias o responsabilidades atribuidas a éstos se encuentran tradicionalmente en los denominados tres círculos concéntricos (Entrena, 1988; Vandelli, 1990):

Un **primer círculo** encierra todas las funciones que pueden ser consideradas como correspondientes a los intereses peculiares vecinales (*"círculo de capacitación"*) que vendría formulado en términos de habilitación a los municipios con una capacidad general e inconcreta para *"promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"* (artículo 25.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local español).

Un **segundo círculo**, expresamente concretado por las leyes positivas, comprendería las funciones que el municipio puede legítimamente (legalmente) desempeñar (*"círculo de participación"*), que en la legislación española viene descrito en el artículo 25.2 de la Ley de Bases de 1985.

Un **tercer círculo** vendría constituido por una serie de funciones que los municipios no solamente pueden desempeñar legítimamente sino que están obligados de manera impositiva a ejercer (*"círculo de protección"*), puesto que tienen el carácter de mínimos, que la Ley de Bases citada señala en su artículo 26.

Todo ello, además, se suele adornar con una solemne declaración constitucional de autonomía municipal desde el punto de vista político y administrativo, lo que, en nuestro caso, efectúa el artículo 140 de la Constitución Española de 1978: Los municipios *"gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales"*.

La falta de delimitación de responsabilidades precisas y exclusivas de los gobiernos locales es un elemento común a muchos regímenes locales europeos de origen napoleónico. Para el caso de España, Font (1992:93) nota que *"están prácticamente desapareciendo del mundo local las ideas mismas de competencia específica, de competencia propia y, por supuesto, de competencia exclusiva"*, advirtiendo que el ordenamiento jurídico español del régimen local actual y las prácticas políticas seguidas por los distintos centros de poder (estatal y autonómico) evitan intencionadamente atribuir a los municipios competencias materialmente significativas que estimulen una actividad específica bajo la exclusiva responsabilidad de los Ayuntamientos<sup>31</sup>.

Por "competencias materialmente significativas", Font (1992) entiende aquellas que permitan a los Ayuntamientos desarrollar políticas públicas propias y autónomas de cierta importancia y significación social y política. Por el contrario, según este autor, lo

---

<sup>31</sup> Para el caso de Francia, Delcamp (1994) advierte que la existencia de competencias propias no figura entre los elementos constitutivos de la colectividad territorial y que la experiencia demuestra la práctica imposibilidad material de aislar competencias exclusivas de las entidades locales, aunque formalmente se haya acogido el principio de subsidiariedad de la Carta Europea de la Autonomía Local.

que más bien está ocurriendo es un desapoderamiento competencial de los municipios por la vía de la participación en políticas de otros niveles de gobierno, por la difusión de la llamada colaboración o compartición de competencias y por la coordinación interadministrativa. Como ejemplo, aduce la proliferación de convenios interadministrativos de los Ayuntamientos con el gobierno central y, de manera particularmente abundante, con los gobiernos autonómicos. Convenios a través de los cuales se viene a producir en la realidad una renuncia por parte de la entidad local a la toma de decisiones sobre competencias o servicios que se podrían interpretar como propios, a cambio de obtener un plus en la financiación de los mismos.

En cierta forma, los Ayuntamientos españoles se ven obligados a aceptar esta proliferación de convenios, que los incapacita cada vez más para realizar políticas locales autónomas, por varias razones, no siendo la menor de ellas la necesidad política de actuar a pesar de todo. Y es que el sistema jurídico formal español no contempla el llamado "principio de garantía institucional", es decir, la atribución de responsabilidad exclusiva, y excluyente de cualquier otro nivel de gobierno, al gobierno local, puesto que no es lo mismo la imposición de unos servicios mínimos obligatorios, como los del artículo 26 de la Ley Local de 1985, que atribuir competencias exclusivas sobre esos servicios a los municipios, lo cual sí sería atribuir un núcleo institucional autónomo local indisponible para los otros niveles de gobierno. Este artículo 26 de la Ley 7/1985 es una imposición legal a los Ayuntamientos y no el reconocimiento de una garantía institucional de competencias autónomas, de un institucional núcleo duro de la autonomía local.

Podemos afirmar, pues, que en España no se contempla al municipio como una entidad con competencias y responsabilidades propias, capaz de desarrollar autónomamente políticas decididas por él mismo, con lo que, pese a la solemne declaración constitucional de autonomía local, ésta es materialmente inexistente, casi vacía de contenido. Junto a esta ausencia de competencias exclusivas y precisas se yuxtapone la declaración de "habilitación universal", o capacitación general del primer círculo a que antes nos hemos referido, para *"promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"* (artículo 25.1 de Ley 7/1985).

Los sistemas napoleónicos, a los cuales denominamos de "competencias abiertas", por lo que hace relación al sistema de competencias tienen el denominador común de la falta de precisión y delimitación de funciones concretas y específicas para los gobiernos locales. En principio, cualquier cosa que sirva para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones vecinales puede ser competencia del gobierno local. A ello, se yuxtapone una uniformidad legislativa que contrasta con la pluralidad legislativa y organizativa de

los sistemas anglosajones, en especial del norteamericano. Las competencias abiertas son un indicativo de las políticas de centralización del poder político real que hemos visto en páginas anteriores de este trabajo al analizar los procesos de formación histórica del sistema local. Esas políticas de centralización del poder, como exigencia de creación del estado liberal, reducen la capacidad de gestión de servicios públicos por parte de los poderes locales y aumentan el papel de éstos como lugares para el debate político sobre los intereses peculiares de los pueblos, como ya hemos puesto de relieve. Por eso podemos afirmar que los gobiernos locales napoleónicos, al menos en su concepción original, no están diseñados para la prestación eficiente de servicios públicos, sino para que una corporación local numéricamente abundante debata sobre sus intereses peculiares, es decir, intente hacer política, pero sin recursos ni habilitaciones legales para hacer políticas públicas específicas y autónomas.

El resultado, en términos de posición local política y jurídicamente subordinada al centro, en cierto modo, es similar en los sistemas napoleónicos y anglosajones. Efectivamente, todo poder centralizado experimenta un recelo frente a cualquier otro centro de poder. Incluso en un sistema, como el de Estados Unidos, imbuido de lo que muchos de sus académicos denominan el “excepcionalismo americano” haciendo referencia a su especial sistema de poderes y contrapoderes en equilibrio, o a la denominada “concentración de funciones y dispersión del poder” y, no digamos ya en el sistema británico o en los sistemas napoleónicos, las pruebas sugieren que los gobiernos centrales tienen tendencia a no permitir que otros centros de poder, especialmente los centros de poder local, detenten funciones importantes, por la simple razón de que las élites centrales creen que los gobiernos locales son difíciles de controlar y ofrecen demasiados escenarios desde los que los adversarios políticos pueden conformar políticas públicas ( Page y Goldsmith, 1987).

El abordaje de este problema se hace por las élites centrales de dos maneras:

En los sistemas napoleónicos mediante la atribución de competencias abiertas y generales sin otorgamiento de autonomía política real, lo que condena a los gobiernos locales a cierta inoperancia, política y gestora, y a un cierto desprestigio público bajo una “regulación administrativa” de la tutela, con lo que siempre se considerará a los municipios como “menores de edad”. Por contra, se produce una fusión entre política y administración porque en el diseño napoleónico de competencias abiertas es irrelevante que los Ayuntamientos consigan resultados eficientes y, de ahí, que la administración municipal no sea profesionalizada sino ejercida por políticos electos. Subra de Bieusses (1991) resalta la tradición de la democracia local francesa, basada, por lo general en el voluntarismo (*amateurisme*) y en un persistente rechazo de la profesionalización.

Delcamp (1994) refiere que en los años anteriores a las reformas francesas de los años 80 se solía oponer la red de electos locales, abiertos a las realidades locales y próximos al ciudadano, a la "tecnocracia" parisina, menos sensible al aspecto humano de los problemas, pero portadora de la modernidad del Estado técnico y emprendedor, resaltando así el papel político que los Ayuntamientos juegan en el sistema político institucional general del país, a veces incluso contra el poder del centro, lo que en el sistema anglosajón o norteamericano sería impensable como no fuera por la vía del *lobbysmo* o por vías asociativas municipales muy formalizadas.

En los sistemas anglosajones, mediante la atribución de competencias cerradas, lo que se pretende es controlar, por los resultados, a los gobiernos locales, a los cuales se les regula estatutariamente, y se les exigen determinados niveles de eficiencia a través de mecanismos de profesionalización de la gestión pública que separen lo más nítidamente posible la política de la administración, previa una operación de reducción de la dimensión política tanto en cuanto al número de electos como en cuanto al ejercicio de funciones estrictamente políticas, de ejercicio de un real poder político.

**En resumen**, lo que aquí nos interesa señalar es que tanto las competencias cerradas del sistema local napoleónico como las competencias abiertas del sistema anglosajón responden a un mismo intento de control de los poderes locales por las élites centrales, si bien las competencias cerradas y tasadas llevan asociada una mayor profesionalización de la función gerencial pública y una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos, mientras que las competencias abiertas llevan asociada una mayor presencia de la política, entendida ésta como debate político, y una menor presencia del interés en la gestión de servicios públicos, lo que hace innecesaria, e incluso contraproducente, la introducción de parámetros o de figuras organizativas tendentes a la utilización eficiente de los recursos públicos, como la de los gerentes locales profesionales. Por eso, es esencial a los sistemas anglosajones una separación organizativa entre política y administración lo más nítida posible, mientras que en los sistemas napoleónicos lo que se produce es una confusión entre tareas políticas y tareas administrativas de gestión, siendo, a nuestro juicio, ésta también una característica esencial de nuestro sistema local.

Sin embargo, este diseño de los dos sistemas empieza a ponerse en crisis con la transformación del estado liberal en un estado social y democrático de derecho y su aneja multiplicación de los servicios públicos del *Welfare State*. Efectivamente, desde la instauración de la democracia local en España los servicios públicos municipales no han dejado de crecer por diversas causas y razones, la mayoría de ellas políticas, derivadas de la necesidad de atender demandas ciudadanas largamente ignoradas por los poderes

públicos. Este es un fenómeno bastante general a los municipios españoles en los años ochenta y, en términos generales, este crecimiento sigue produciéndose con ritmos distintos en los años noventa generando fuertes endeudamientos municipales (Carrillo, 1991 y 1995).

¿Cuál es el impacto del Estado del Bienestar en ambos sistemas y cómo se resuelve organizativamente este impacto?

Los sistemas anglosajones y nórdicos han enfrentado este reto fundamentalmente aumentando la capacidad de gestión de servicios del bienestar en el nivel local. Para ello, una de las políticas de modernización seguidas ha consistido en la concentración municipal, en la reducción del número de municipios por agrupación de varios de ellos en una única unidad de gobierno local. Esta concentración se ha llevado a cabo básicamente durante los años 60 y 70, tanto en los países nórdicos como en Alemania y en Inglaterra. Al aumentar el tamaño de la unidad de gobierno local se producen determinadas economías de escala que permiten la prestación de servicios públicos con unos costes razonablemente controlados, lo que permite atribuir no sólo competencias de gestión propias en el nivel municipal, sino también delegar en los municipios determinadas funciones del gobierno central. Se produce así una especie de relación de asociación de intereses entre el gobierno local y el gobierno central (Sharpe, 1991; Page y Goldsmith, 1987). A ello se ha unido el refuerzo de las estructuras directivas profesionales de gestión pública.

En los países napoleónicos se han producido intentos de reducir el número de gobiernos locales mediante la agrupación de ellos a fin de conseguir un tamaño razonablemente eficiente. En general todos estos intentos han fracasado:

- ❖ En Francia, cuyo número de municipios supera al de todos los países de la Unión Europea sumados, se intentó también en los años 70 "racionalizar" esta situación (Ley de 16 de julio de 1971 sobre fusiones de municipios), cuya puesta en práctica resultó un rotundo fracaso: el número de municipios fusionados fue mínimo y aquellas fusiones que se llevaron a cabo significaron meramente la puesta en común de escasos medios y de pequeños presupuestos, por lo que la experiencia de fusión municipal fue abandonada a partir de 1974 (Subra de Bieusses, 1991).
- ❖ En Italia, ante el fenómeno de la "pulverización municipal" (*Comuni polvere*) se ha renunciado a acometer una reestructuración del mapa municipal por imposición legal, confiando en que dicha reforma debe ser voluntaria, surgida desde los

propios municipios mediante mecanismos de incentivación (Fanlo, 1991) en la creación de municipalidades (Vandelli, 1992) como agrupación de varias *comuni*.

- ❖ En España, tras la fusión de algunos municipios en la época franquista, más debido a la desertificación rural que a otras causas, lo que abundan son, más bien, las iniciativas de segregación municipal (Font, 1992), con lo que el inframunicipalismo persiste.

Por contra, en estos países con sistema local napoleónico asistimos, especialmente en Italia y Francia en los años 70, al desarrollo de gobiernos regionales relativamente potentes a través de los cuales se canalizan los principales servicios públicos. Lo mismo ocurre en España en los años 80, en donde, a las razones debidas puramente a la necesidad de descentralización y desconcentración de servicios públicos, se une el intento del poder central de satisfacer las reivindicaciones históricas de autogobierno de Catalunya y Euskadi, satisfacción imprescindible para conseguir la instauración democrática, dando como resultado el actual "estado de las autonomías".

Por tanto, la respuesta al desarrollo del estado social o Estado del Bienestar, en los sistemas anglosajones se canaliza a través de una modernización municipal consistente en crear, mediante fusiones, municipios más grandes capaces de gestionar eficientemente los servicios públicos y desarrollando en ellos una dirección pública profesionalizada no electa junto al elemento político derivado de la elección democrática.

En los sistemas napoleónicos se opta por el mantenimiento del *statu quo* municipal. En términos generales se crean por encima unos gobiernos regionales que gestionen los servicios públicos, manteniendo a los municipios, por una parte, con el mismo "mapa municipal" y, por otra parte, vacíos de competencias propias e impidiéndoles, de hecho, desarrollar políticas públicas autónomas. Se mantienen las características gestoras de los políticos electos siendo muy difícil en este contexto el encaje de la profesionalización de la gestión pública. Con ello, los municipios napoleónicos permanecen fieles al modelo original jacobino, basado en la igualdad y la homogeneidad, al mismo tiempo que en una politización municipal propia de los antiguos señoríos, resistiéndose bastante eficazmente a la modernización, técnica pero no política, experimentada por los municipios pertenecientes al sistema anglosajón.



## 4.2. UNA ALTERNATIVA DESDE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

En un sistema de representación<sup>32</sup>, tras la “constitucionalización” de la monarquía, el papel fundamental asignado a los Ayuntamientos es el de “representar” los intereses generales de los vecinos y administrar los bienes comunes de todos ellos. Hemos visto que, ya desde el antiguo régimen, el municipio español funciona como una unidad política, con muchas atribuciones de regulación de la vida local, bajo el dominio de un “señor” que entra en constantes negociaciones con la monarquía absoluta<sup>33</sup>. Los intentos liberales del siglo XIX consisten, básicamente, en una progresiva ampliación, cualitativa, de la representación (censitaria) de los vecinos en las decisiones municipales al mismo tiempo que el gobierno local pierde autonomía (simbolizada en los antiguos fueros y privilegios) y se va convirtiendo también en agente local de los intereses del Estado central por razones, de eficacia burocrática administrativa vía uniformización legislativa y organizativa bajo la ideología burguesa de la igualdad ante la ley y abolición de privilegios.

Todo ello nos hace pensar que el sistema local de representación es poco eficaz y eficiente desde el punto de vista de la gestión pública, puesto que su razón de ser esencial no es la producción de servicios, y, por tanto la eficiencia, como valor informante del diseño organizativo, no ha jugado un papel ni siquiera medianamente significativo. Sin embargo, puede ser un sistema muy eficaz, y de hecho lo es, como ámbito de confrontación política.

El dilema que surge en estos sistemas es el siguiente: ¿Hasta qué punto estos sistemas locales de representación pueden adaptarse a una situación social caracterizada por la expansión de valores asociados a la eficacia, la eficiencia, la profesionalidad, la racionalidad económica, la mitificación de la ciencia y la técnica, sin que entre en crisis su legitimidad, su capacidad de hacerse aceptar socialmente?.

O, por el contrario, ¿es, precisamente, una ventaja, para una determinada forma de entender la democracia, la existencia de lugares diseñados para la confrontación política y, por tanto, que jueguen el papel de calmar determinadas pasiones sociales,

---

<sup>32</sup> Usaremos la expresión de “sistema de gobierno local de representación” para indicar una preeminencia política del papel-función asignado al gobierno local. Este sistema se sitúa geográficamente en los países que “importan” la administración napoleónica de Francia, como es el caso de España, además de Italia y Portugal, y de toda Latinoamérica

<sup>33</sup> El vocablo “representación” hace referencia a las antiguas *Representaciones*, es decir, a los memoriales de agravios, quejas y peticiones que los señores locales dirigían periódicamente a la monarquía absoluta con el fin de negociar con ella diversas cuestiones, generalmente de tipo político y fiscal.

teniendo cuidado, en consecuencia, de alojar la gestión pública en ámbitos administrativos donde esa politización no sea tan evidente, como pudieran ser los gobiernos regionales?

Según sea la opción que se tome ante este dilema, serán diferentes las posibilidades de que funcionen principios organizativos socialmente cada vez más valorados, como los mencionados en la primera parte del dilema anterior, pero también otros principios organizativos desarrollados con invocación de la eficacia y la eficiencia, como es el **principio de subsidiariedad** como rector de la organización territorial del Estado y de la asignación de funciones a los diferentes niveles de gobierno. Principio de subsidiariedad establecido por las autoridades europeas, tanto de la Unión como del Consejo de Europa para todos los países miembros de ambas instancias supranacionales.

Como el principio de subsidiariedad no es realmente aplicable sin una revisión relativamente profunda del sistema organizativo local; entonces, la cuestión sería: ¿Ofrece más garantías de efectividad el desarrollo autónomo del propio sistema local o la implantación de un modelo externo?

#### **4.2.1. La especificidad de *lo público***

La discusión sobre la trascendencia teórica y práctica del carácter público o privado de las organizaciones, ha dado lugar a planteamientos diferenciados desde el momento que se supera el modelo burocrático como modelo ideal. Inicialmente, esto da lugar al desarrollo del management en el sector privado; pero, muy poco después también tiene repercusiones en las organizaciones públicas, donde se plantea una discusión entre distintos “sistemas administrativos” (ver el siguiente subapartado A).

Otra cuestión que aparece asociada a este desarrollo del management, con influencia no sólo en la teoría, es la dificultad terminológica para diferenciar los distintos ámbitos del management. Por esta razón, a continuación intentamos en el subapartado B hacer claramente esta diferenciación entre el significado concreto de una tradicional administración pública hasta el contenido de lo que se podría entender por dirección pública, pasando por el término más común de gestión pública.

No obstante, la dirección estratégica tiene la característica esencial de su posible adaptación a cada organización concreta. Así pues, a pesar de la diversidad de entidades públicas, hemos hecho una primera aproximación (en el subapartado C) a los elementos

del proceso estratégico que serían específicos de las organizaciones públicas y que son suficientemente significativos para investigar sobre el *public management*. Esto nos permite plantearnos la construcción de un modelo de Administración Pública a partir de un enfoque estratégico, aplicado a la Administración Local y a la función de Recursos Humanos, tal como se concretará en el siguiente apartado del capítulo (4.2.2).

**A.** En primer lugar, una distinción radical entre *management* público y *management* privado<sup>34</sup> no se plantea, ni en la práctica ni en la teoría de las organizaciones, hasta mediados de los años 60 del siglo pasado cuando una amplia investigación (Chandler, 1962) consigue hacer evidente la existencia de empresas privadas con estructuras organizativas desarrolladas para superar, en cada caso concreto, las disfuncionalidades del único modelo existente: la burocracia. Estas empresas multidivisionales son grandes organizaciones que coordinan de manera unificada un conjunto de burocracias autónomas (divisiones), para resolver algunos de los problemas más graves de una estructura organizativa excesivamente rígida por su centralismo, su formalismo y su "olvido" del entorno.

Posteriormente, la propia dinámica organizativa y la evolución del sistema socioeconómico dan lugar a otras configuraciones estructurales, definidas teóricamente (Mintzberg, 1984) y más o menos presentes en la realidad de cada cultura, de cada país, de cada sector y de cada empresa, en un momento histórico concreto. Incluso dentro de cada sector podemos encontrar empresas con formas de estructuración diferente, porque sobre la configuración definitiva influyen otros factores como el tamaño de las unidades, el proceso tecnológico, el marco jurídico, la toma de decisiones, el sistema político, las relaciones laborales, etc. Como mínimo podremos distinguir entre empresas que evolucionan hacia estructuras orgánicas, abiertas y flexibles; y empresas que mantienen estructuras burocratizadas, cerradas y rígidas. Pero con ello no se establece ninguna jerarquía ni se presupone que una estructuración es "mejor" que la otra.

Las diferentes configuraciones están relacionadas con distintos estilos de dirección<sup>35</sup>; con distintas maneras de realizar sus tres funciones clásicas (planificación, organización/ejecución y control), o sus actuales fases estratégicas (formulación, implementación y evaluación); por tanto, no se puede definir un tipo universal de

---

<sup>34</sup> Utilizamos momentáneamente el anglicismo para no crear confusión eligiendo una de sus tres posibles traducciones: dirección, gestión y administración. El uso de cualquiera de estos términos se hace, muchas veces, de manera indiscriminada y sin ninguna justificación o fundamento.

<sup>35</sup> "La emergencia del gerente coincide con la constatación de que tanto la división de tareas como lo escrito en los manuales acerca de los mecanismos para solucionar las contingencias, tenían limitaciones. Alguien debía asumir personalmente la responsabilidad por los resultados" (Hughes, 1994: 108).

*management* ni siquiera “un” modelo de *management* público y “un” modelo de *management* privado (generalmente, considerados contrapuestos), porque el carácter público o privado de las organizaciones no es el único ni el principal determinante del tipo de *management*, sino que debemos tener en cuenta las contingencias que, normalmente, se incluyen todas en el análisis o diagnóstico estratégico y la influencia de determinados factores que pueden afectar a cualquier fase de proceso estratégico. Es más, si existen diferencias de *management* entre organizaciones privadas e, igualmente, existen diferencias de *management* entre organizaciones públicas, es una cuestión que no es considerada en absoluto o se le da un valor totalmente secundario (Vilas, 1997).

Sin embargo, el hecho es que hay distintos “sistemas administrativos” en el mundo occidental desarrollado. Sin entrar en ningún detalle, habría que distinguir al menos dos modelos de administración pública (Vilas, 1997):

1. Modelo napoleónico de corte político, caracterizado por:

- Una estricta y homogénea regulación normativa;
- Estructuras de carrera y salariales, rígidas y uniformes;
- Garantías legales de permanencia de los funcionarios en sus puestos;
- Una tradición formal de no-participación directa de los funcionarios en la decisión política.

2. Modelo anglosajón de corte gerencial, cuyas características son:

- Una legislación autónoma y diversa;
- Desarrollo de carreras y salarios muy diversificados y flexibles;
- Los funcionarios dependen directamente de procesos electorales;
- Ostensible vinculación de los funcionarios a grupos de interés.

Pero, incluso esta diferenciación es relativa. Si, por ejemplo, analizamos el modelo anglosajón en su versión norteamericana, el dato más relevante y característico de este régimen local “consiste, precisamente, en la presencia de una gran variedad y diversidad de entes, en número muy elevado (alrededor de 80.000). En cierto sentido, todas estas unidades de gobierno local están organizadas de cincuenta maneras distintas, porque las leyes que las regulan derivan de cincuenta Constituciones estatales diferentes y de la

legislación posterior aprobada por cada Estado. En casi la mitad de los Estados, además, se consiente un grado tal de *home rule* (autonomía), que las comunidades locales pueden aprobar por sí mismas el estatuto regulador de sus unidades de gobierno (...). No son menores, por lo demás, las diferencias que, desde esta perspectiva, existen en países como la República Federal Alemana o la Confederación Helvética” (Vandelli, 1992:266).

**B.** En segundo lugar, aunque la diferenciación entre los tres ámbitos del *management* se ha realizado en el capítulo 2, conviene detenerse otra vez sobre este problema terminológico por sus repercusiones sobre la teoría y la práctica del *management* público. El problema aparece porque en inglés para indicar el desarrollo del concepto de *management*<sup>36</sup> se añade un calificativo que diferencia o describe la aportación realizada; pero en castellano se suele utilizar una palabra distinta en cada caso. Así, el original *management* (o *Scientific Management*) se traduce por “administración de la empresa” (Renau, 1985) porque define este concepto cuando en una estricta jerarquía burocrática simplemente se trata de que unos empleados anónimos y pasivos cumplan con las normas y procedimientos derivados de un plan a largo plazo elaborado por la alta dirección de una empresa para conseguir el mejor resultado económico. Por supuesto, en este caso tiene un carácter meramente operativo, porque ni siquiera la línea media toma ningún tipo de decisión que no esté previamente establecida.

La **administración pública** en su sentido más tradicional tiene una correspondencia absoluta con esta idea del *management* privado. Se basa en la misma organización burocrática (teoría weberiana) donde la administración se reduce a un problema meramente técnico y alejado de los políticos que son quienes deciden (teoría wilsoniana), para realizar de la mejor manera unas tareas absolutamente objetivables y perfectamente definidas (teoría tayloriana).

Posteriormente se amplía el concepto con el *Strategic Management*, normalmente traducido por “gestión estratégica” porque en su primera etapa tiene un carácter ejecutivo o de gestión. Consiste en una planificación estratégica realizada por la alta dirección con el apoyo de técnicos de un departamento especializado, en la cual no sólo

---

<sup>36</sup> Su acepción inicial en Economía de la Empresa deriva de las aportaciones de Fayol y considera que es un proceso secuencial formado por las funciones empresariales de planificación, organización y control. Este enfoque “clásico” estudia cada una de las fases o funciones en una relación lineal o determinista; pero la consideración de sus interrelaciones y de la influencia del entorno abren las posibilidades de desarrollo del concepto (Menguzzato y Renau, 1991).

se tienen en cuenta factores internos sino factores del entorno organizativo; pero, sobre todo, reconoce la necesidad de que la línea media concrete la estrategia definida mediante planes de acción u operativos que permitan su aplicación y puesta en marcha.

Al hablar de **gestión pública** nos referimos a este concepto de *management* en que se definen estrategias a partir de objetivos basados en el interés general y se diseñan planes operativos para llevar a la práctica estas alternativas políticas (opciones estratégicas). Además, previamente, se consideran los recursos internos y los factores externos que condicionan la implantación de las políticas públicas; y, posteriormente, se controlan los resultados obtenidos, mediante un control sobre la ejecución de la estrategia (control de gestión, que se denomina evaluación de políticas públicas).

Así pues, se deben diferenciar estos dos ámbitos de management puesto que *“la administración es, en definitiva, un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior”* (Brugué y Subirats, 1996:14).

A pesar de esta visión idílica y aparentemente perfecta del *management*, ya hemos indicado en el capítulo 2, citado anteriormente, que aquí no termina la evolución de un concepto necesariamente dinámico como la realidad que intenta definir. El *Strategic management* se desarrolla llevando el concepto hasta las últimas consecuencias en el enfoque denominado “dirección estratégica”, porque:

- Se amplía el proceso estratégico con la consideración de la misión como fase previa al propio proceso, para concretar los fines últimos o razón de ser de la organización.
- Se realiza un diagnóstico estratégico a partir del análisis de los contextos interno y externo que se mantiene activado permanentemente mediante un sistema de control “a priori”.
- Se define una fase de formulación de la estrategia donde intervienen actores internos y externos en la toma de decisiones; incluyendo una evaluación de las opciones estratégicas elegidas.
- Se redefine la fase de implementación debido a la intervención de los directivos de línea en la elección de estrategias tomando en cuenta su puesta en práctica; debido también a su mayor autonomía para concretar los planes

de acción; y debido, finalmente, a su activo papel respecto a las estrategias emergentes y a la evaluación de las políticas funcionales básicas.

- Se completa el proceso estratégico con una fase de evaluación con entidad propia que permite realimentar todo el proceso y cada una de sus fases, de manera completa e integrada.

Por tanto, la **dirección pública** o dirección estratégica de una organización pública (o, concretamente, de una Administración Pública, como en nuestro caso es un Ayuntamiento) debe ser capaz de aplicar todo este proceso de manera específica, completa e integrada. Y esto no sólo a la organización en su conjunto, sino a cada una de sus funciones clave, como ocurre con la función de Recursos Humanos. Este es el objetivo final que pretendemos alcanzar en el último apartado de este capítulo.

**C.** En tercer lugar, es evidente que si aplicamos el modelo que nos define la Dirección Estratégica (*Strategic Management*) a una organización determinada, el resultado final será un modelo específico, concreto, con todas sus particularidades y singularidades. No sólo en el ámbito de la gestión de cualquiera de las funciones (Recursos Humanos, Producción, Logística, etc.), sino de las direcciones funcionales y general, de los sistemas de evaluación y control, de aprendizaje y de mejoras y cambio; así como de los principios que definen la cultura organizativa e incluso la propia misión.

Por tanto, igual que hay diferencias esenciales entre organizaciones públicas y privadas al considerar todos los factores que influyen en su *management* (en su dirección, en su gestión y en su administración); también las hay entre las diversas organizaciones que constituyen el sector público (entidades, agencias, fundaciones, patronatos, etc.) y las Administraciones de los gobiernos territoriales; igualmente en estas mismas administraciones públicas, entre sus distintos niveles (estatal, autonómico y local); e, incluso, entre las propias administraciones locales (Diputaciones, Ayuntamientos, Mancomunidades, Comarcas, etc.); y finalmente, la diferencia que marca la propia legislación entre los Ayuntamientos (grandes, menos de 100 habitantes y otros). Pero todo esto no invalida ni hace imposible la aplicación del modelo estratégico a todas estas realidades diferentes, para obtener un sistema de *management* ajustado a cada realidad organizativa y con capacidad de desarrollo coherente con todos sus condicionantes.

Si ahora consideramos una serie de factores específicos de las administraciones públicas podremos evaluar hasta que punto resultaría un modelo único y claramente

diferenciado; o bien las diferencias con el modelo privado son tan importante como las similitudes; o bien son modelos sustancialmente iguales. Para ello vamos a enumerar a continuación los elementos que caracterizan, en general, a una organización pública (Gunn, 1987; Cuenca, 2002), y que nosotros hemos relacionado con cada una de las partes que constituyen el proceso estratégico:

1. En cuanto a la misión:

- a. Su meta principal es la defensa del interés público.
- b. Las demandas internas y externas exigen la visibilidad y responsabilidad, así como democracia y participación.
- c. Debe mostrarse equidad, sobre todo interna; consistencia o coherencia a lo largo del tiempo, y elevados niveles de justicia y honradez.

2. Respecto al contexto externo:

- d. Actúan en un marco legal perfectamente definido y delimitado.
- e. Se ven afectadas por una amplia variedad de presiones políticas, sociales, sindicales, económicas,... tanto individuales como colectivas.
- f. Los bienes públicos y el carácter monopolista de algunas actividades, excluyen los mecanismos de mercado.

3. Relacionados con el contexto interno:

- g. Presencia de "lo político": procesos de legitimación, distribución del poder, relaciones política-administración, etc.
- h. Problemas objetivos y, sobre todo, subjetivos dificultan una reestructuración organizativa más ajustada a las nuevas actividades y competencias (red de organizaciones).
- i. Cambios importantes en los tipos de contrato, en la calificación profesional y en la organización del trabajo.



4. Afectando a la formulación de estrategias:

- j. Dificultades para realizar una planificación a largo plazo efectiva por cuestiones políticas y electorales.
- k. Los objetivos de un gobierno son complejos, producto de intercambios y equilibrios entre una gran variedad de demandas e intereses.
- l. En la toma de decisiones impera el consenso, la negociación, las coaliciones, etc.; en una tendencia a la más amplia participación.

5. En lo que respecta a la implementación:

- m. Necesidad de gestionar la interdependencia y la cooperación organizativa para el logro de objetivos públicos.
- n. Existen problemas para aumentar la delegación y la descentralización de las responsabilidades de gestión y, por tanto, para reducir la burocratización administrativa.
- o. Hay muchas limitaciones para que los recursos humanos en todos los niveles puedan cumplir con su papel estratégico.

6. Finalmente, considerando la evaluación de este proceso:

- p. Se aceptan generalmente las dificultades para medir y evaluar económicamente las situaciones y los resultados públicos por su carácter cualitativo, colectivo y multivariable.
- q. La evaluación de las informaciones y de las decisiones, así como de muchas actuaciones y resultados, se hacen normalmente desde un punto de vista estrictamente político.
- r. Existen sistemas de evaluación específicos de tipo político, social, cultural; también técnicos y económicos; y, por supuesto electorales.

Nuestra conclusión sería que el *public management* se debe constituir a partir de una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación estratégica del *management* tal como se entiende actualmente. En este sentido (Brugué y Subirats, 1996), entendemos que el adjetivo "pública" es relevante, que el *management* en el ámbito público debe incorporar sus especificidades y que la simple imitación de las experiencias privadas suele empobrecer el *public management*. Con la salvedad de que esta afirmación no determina la escala adecuada de este ámbito público, puesto que es una decisión ideológica y, por tanto, política. Simplemente indica que, cualquiera que sea su escala, el *public management* tiene sus propios objetivos, sus propios condicionantes y sus propias tareas (Ranson y Stewart, 1994).

Esto no significa mantener de hecho la distinción entre política y administración pretendiendo únicamente que se "modernice" la administración con la introducción de una serie de técnicas de gestión (importadas de algunas empresas consideradas excelentes por criterios privados), para ejecutar "de la mejor manera" las estrategias o políticas previamente definidas<sup>37</sup>. Porque, si no tenemos nada que ver con las estrategias que nos proponen, "ni cómo se formulan, ni con el proceso a través del cual pretenden lograr sus resultados, entonces el *public management* ofrece al análisis de las políticas públicas una alternativa realmente pobre" (Gunn, 1987:54).

Por el contrario como se desprende del mismo proceso estratégico, la utilización o no de un tipo de gestión u otro (de unos medios: recursos, técnicas y relaciones) por parte de la administración para implementar determinadas políticas; afectará al proceso político de dirección por el cual se formulan dichas estrategias, y también a los objetivos que se pretendían conseguir como resultado de su puesta en práctica. Por supuesto, estos resultados de la gestión realizada por la administración (el cómo) dependen a su vez de cómo se efectúe la dirección en el nivel político (quién, cuándo y dónde se decide qué) y de las estrategias y políticas (el qué) generadas en este proceso de toma de decisiones.

En definitiva, creemos que existen razones para intentar la superación, (en la medida de lo posible y necesario) de los problemas y limitaciones con que se encuentra la dirección de las administraciones públicas entendida como mera **administración** de los asuntos públicos, reducida al cumplimiento y resolución de las normas y procedimientos establecidos en una amplísima legislación (a veces inconmensurable e

---

<sup>37</sup> "Los intentos que se realizaron en las primeras décadas de este siglo de dibujar una clara frontera entre política y administración... reflejan la búsqueda de una simplificación que nos permita colocar los asuntos valorativos de la política a un lado (quién consigue qué, cuándo y cómo), y centrarnos en los problemas más limitados sobre cómo ejecutar las tareas eficientemente. Pero, ¿puede realmente alguien negar que el cómo afecta sustancialmente al quién, al qué y al cuándo?" (Allison, 1979, citado por Gunn, 1987:48-49).

intrincada como la del régimen local), dictada por el estamento político de manera totalmente discrecional. Esto significaba que el estudio de las administraciones públicas fuese cuestión de politólogos (Ciencias Políticas) y de juristas (Ciencias del Derecho), prácticamente en exclusiva y relativamente independientes entre sí. De hecho, desde la perspectiva de “la administración pública como ciencia política” (que incluyen tendencias como el análisis de las políticas públicas) se defiende durante los años 50 y 60, su unicidad y especificidad (Perry y Kraemer, 1983, citado en Gunn, 1987:45). Desde nuestro punto de vista, se pasa de considerar únicamente la parte operativa y estrictamente burocrática de la actividad administrativa (planteamiento jurídico); a centrarse en la formulación de políticas, dentro del movimiento de planificación estratégica o de la estrategia entendida como diseño (planteamiento politólogo).

Un paso, dado en los años 70, hacia la integración de otras disciplinas en el estudio de las administraciones públicas, lo representan los planteamientos que destacan su papel en la **gestión** de las políticas públicas, como complemento necesario de la nueva elaboración de políticas y relegando a una posición secundaria las tareas administrativas o de simple “administración”. Con ello pasa a ser objeto de estudio de sociólogos, de psicólogos,... pero, sobre todo, de economistas; aunque a fin de cuentas *“lo más frecuente es identificar los procesos y las prácticas asociadas a la gestión empresarial y sugerir su aplicación, con las mínimas adaptaciones, al sector público”* (Gunn, 1987:51). Desde nuestra perspectiva, se añade a la fase de formulación de políticas públicas (planificación estratégica) realizada en el nivel político, la consideración de su puesta en marcha o implementación mediante la aplicación de una serie de técnicas de gestión utilizadas en el sector privado y consideradas de validez universal. Se trata entonces de obtener los resultados más eficientes y realizar posteriormente un control de esa gestión (planteamiento economicista).

En los años 90, la **dirección** estratégica completa la evolución del *management* incorporando al análisis todas las demás fases del proceso estratégico. Sobre todo la evolución y control global; pero también superando la linealidad y la reactividad al hacer explícitas las relaciones sistémicas y adoptar una actitud proactiva en todo el proceso, e integrando todas las disciplinas que han realizado aportaciones al estudio de las complejas organizaciones humanas. Este es el enfoque que adoptaremos al construir nuestro modelo de Administración Pública, cuya especificidad es únicamente la que se deriva de la propia formación del proceso estratégico, ni más ni menos. Un modelo que se aplicará a una Administración Pública que está en pleno proceso de cambio, como es la Administración Local y a una función concreta considerada clave desde todos los puntos de vista, como es la función de Recursos Humanos. Con ello, nuestra intención es

reforzar una reflexión teórica que desde hace bastantes años (Nieto, 1997) se viene desarrollando y se caracteriza por las dos premisas siguientes:

1. Abandonar la antigua arrogancia de creer que con dos recetas técnicas de algún pragmático se podían arreglar cada uno de los problemas que se presentaran en cualquier organización del mundo.
2. Tomar conciencia de que no hay una fórmula ideal que valga de una vez por todas y para todos, sino que las soluciones vendrán del progreso constante mediante el aprendizaje colectivo.

#### 4.2.2. La DERH aplicada a un Ayuntamiento

El enfoque estratégico supone, como hemos visto en el capítulo 3, que para ser coherentes tanto en teoría como en la práctica debemos aplicar el proceso estratégico en cada nivel funcional, manteniendo todas sus características de tipo conceptual y relacional. Ahora bien, esa misma coherencia obliga a realizar ese análisis de la función de recursos humanos considerando que se trata de una organización pública concreta (un Ayuntamiento) en un contexto determinado (el Estado Español). Por tanto, en nuestro caso el modelo de Dirección Estratégica que construyamos debe permitir estudiar científicamente las interrelaciones que existen entre la estrategia organizativa, la configuración estructural y todos los recursos humanos de un Ayuntamiento en España<sup>38</sup>.

Esto implica la **formulación** y sobre todo la sistematización de la estrategia de recursos humanos y de cada una de sus funciones objetivo, considerando la estrategia global de la entidad definida en el ámbito político o nivel de dirección; a partir del diagnóstico que se deriva de las características específicas del entorno y de sus condiciones internas, realizado en el mismo ámbito; y considerando las posibilidades de la puesta en marcha al evaluar las opciones estratégicas. Con lo cual en el ámbito técnico o nivel de gestión se podrá priorizar, temporizar, coordinar y guiar la **implementación** de las estrategias o políticas de recursos humanos, considerando además sus interrelaciones y su congruencia interna; y el proceso se completa con la actuación de los

---

<sup>38</sup> Recordemos que en el capítulo 3 hemos definido la Dirección Estratégica de los Recursos Humanos como "el campo científico que genéricamente estudia las interrelaciones que existen entre los recursos humanos, la estrategia y la estructuración de una organización, en un entorno determinado".

sistemas de **evaluación** en el momento, fase y ámbito<sup>39</sup> oportunos que hacen posible el desarrollo de la función y de los propios recursos humanos mediante las mejoras o cambios adecuados.

### *Misión*

La fase previa a todo el proceso estratégico es la misión o meta última de la entidad local y tiene una fundamentación ideológica puesto que se construye a partir de una visión ideal de lo que se pretende ser (Bazaga, 1997). Esta visión estratégica da sentido a la misión y a la posterior formulación de objetivos, si está ajustada a los demás condicionantes externos o internos.

Una visión estratégica de la función municipal de recursos humanos (Villoria y Del Pino, 1997:168; Cuenca, 2002:95-96), debe orientar a las entidades locales y a las organizaciones relacionadas para poder alcanzar las siguientes metas:

- Colaborar con los directivos municipales (políticos y profesionales) para definir y poner en marcha una estrategia específica que sea efectiva y se pueda mejorar de manera continua.
- Satisfacer las expectativas de los empleados municipales por sentirse orgullosos de pertenecer a la entidad, por participar en su funcionamiento y por poder alcanzar sus propios objetivos.
- Ofrecer programas, servicios y atención adecuados con personal comprometido en cubrir las necesidades de la ciudadanía que dependen de las competencias municipales e interadministrativas.

Al tener la alta dirección de las organizaciones públicas un fuerte componente político, suele aparecer explícitamente la naturaleza y razón de ser de una organización como el Ayuntamiento y de algunas de las unidades que lo componen. Como mínimo deben considerarse los objetivos de la coalición de gobierno y su incidencia en procesos estratégicos; pero en muchas ocasiones la misión general (Ayuntamiento democrático,... transparente,... participativo, etc.) es producto de una negociación entre varias fuerzas

---

<sup>39</sup> Se incluyen los ámbitos de dirección y gestión citados, además de ámbito de administración que se refiere a nivel operativo y consiste en la aplicación de tareas y requerimientos predeterminados en cualquier fase del proceso estratégico.

políticas, incluso de distintas ideologías. En esta fase no intervienen directamente otros actores, (sindicatos, asociaciones ciudadanas, fuerzas sociales y económicas); aunque pueden hacerlo indirectamente influyendo en los programas o en los candidatos electorales, en cualquier momento.

En todo caso, la misión de la función municipal de recursos humanos consiste en asegurar un proceso estratégico dinámico e integrado de manera coherente en un entorno local determinado, que haga posible la efectividad interna y externa de la función para la consecución de los objetivos específicos propuestos mediante unos recursos humanos profesionalizados, satisfechos y comprometidos.

### *Diagnóstico*

De manera complementaria al establecimiento de la misión, que tiene un carácter netamente político, el diagnóstico estratégico aporta a la formulación de la estrategia de recursos humanos en un Ayuntamiento el necesario análisis del contexto interno y externo de la función, con una información esencialmente técnica.

Se trata de elaborar un conjunto de documentos, estudios, informes e investigaciones sobre los antecedentes y sobre el estado de la cuestión, referidos todos ellos a cualquier ámbito de la función municipal de recursos humanos, en el momento que se inicia (o reinicia) el proceso estratégico formal.

En cuanto al contexto externo en general, podemos destacar las siguientes cuestiones referidas a un Ayuntamiento (Cuenca, 2002), que permiten conocer las amenazas y oportunidades de la función:

- Del entorno técnico-económico, la base económica del municipio, su posición en el sistema de ciudades, su articulación territorial, y las posibilidades de externalización de servicios municipales.
- Del entorno socio-cultural, los problemas derivados de su estructura demográfica; el número y composición de los núcleos poblacionales; el nivel de prestación y demanda de servicios públicos; y la importancia de la participación ciudadana.
- Del entorno político-legal, la regulación externa del Estado y de la Comunidad Autónoma, las competencias reales en el nivel local y la cantidad y calidad de las relaciones intergubernamentales.

El análisis del contexto interno (Cuenca, 2002) hace posible la evaluación de las debilidades y fortalezas de la entidad local respecto a sus recursos humanos, y se refiere a elementos que podemos situar en dos niveles distintos.

Por una parte, aquellos factores que dependen de la organización municipal pero no son de la propia función de recursos humanos y que hemos estructurado de forma paralela al contexto externo, destacaremos los siguientes:

- Entre los factores internos técnico-económicos, tenemos los procesos y sistemas de gestión (presupuestación, sistemas de información-comunicación, etc.) evolución de los gastos de personal y grado de informatización de los procedimientos administrativos.
- Entre los factores internos socio-culturales, tenemos la estructura de la plantilla (tendencias de laboralización y eventualidad), cualificación, antigüedad y pirámide de edades, estilos de dirección (incluido el gerencialismo) y cultura administrativa.
- Entre los factores internos político-legales, tenemos los que se concretan en su estructuración organizativa, como los mecanismos de coordinación y de enlace, el tipo y dimensión de las unidades organizativas y el sistema de toma de decisiones; así como el nivel de cumplimiento de la legislación y el desarrollo de reglamentos municipales.

Por otra parte, el análisis interno incorpora una evaluación de las prácticas de recursos humanos en el momento de realizar el diagnóstico estratégico de la función:

- Por lo que respecta a la captación de competencias estudiaremos el diseño de los puestos de trabajo, relaciones de puestos, planificación de plantillas y los procesos de contratación.
- Respecto al estímulo de las competencias (motivación) analizaremos el sistema retributivo en su conjunto, la evaluación del desempeño (salario variable), la valoración de puestos (salario fijo) y la calidad de vida laboral (enriquecimiento y participación).
- La situación del desarrollo de las competencias la obtenemos al valorar los procesos de formación y aprendizaje y los planes de carreras.

Pero, además esta evaluación de las prácticas de recursos humanos se completa, en primer lugar, con el análisis de los resultados **objetivos** de estas políticas a través de hechos concretos fácilmente mensurables (normalmente con ratios) referidos a cualquier nivel organizativo; y, en segundo lugar, con el análisis **subjetivo** de estos mismos resultados, para conocer las actitudes de los miembros de la organización ante las prácticas aplicadas. Estos dos puntos de vista dan lugar a una serie de parámetros que pueden estructurarse en una encuesta de clima laboral. Estos últimos elementos del diagnóstico los hemos detallado en el capítulo 3 y, por sus características, tienen algunas particularidades al realizarse en una organización pública; pero las adaptaciones necesarias son en su mayor parte muy evidentes.

### *Formulación*

Sobre la formulación de la estrategia municipal de recursos humanos influyen la estrategia global del Ayuntamiento, los resultados del análisis externo e interno de la entidad local y la auditoría del proceso estratégico que está en marcha en ese momento. Con estos condicionantes el Responsable de Recursos Humanos y su equipo deberá definir, por vías más o menos participativas, los **objetivos específicos** de la función para poder identificar un conjunto de **opciones estratégicas** (tanto de la estrategia funcional como respecto a las estrategias para la adquisición, estímulo y desarrollo de competencias); y para poder evaluar y seleccionar las estrategias más ajustadas a todos los condicionantes, que permitan definir explícitamente políticas y prácticas de personal concretas. De esta manera, la puesta en marcha de la estrategia de recursos humanos permitirá una gestión consistente en materia de personal, ya que *“orienta las actividades, estructura sus decisiones y permite elaborar planes de acción sistemáticos a la unidad municipal de recursos humanos”* (Cuenca, 2002: 170).

Ahora bien, en una organización pública se hace más evidente que la formulación de estrategias y más, si cabe, cuando tiene que ver con las personas, no es sólo un proceso lógico y racional (es decir técnico) para determinar los resultados deseables u objetivos; sino que supone normalmente hacer explícitos los valores y principios (es decir, la ideología) que fundamentan esas decisiones; así como, también incluye la directrices y orientaciones (es decir, la autoridad) con las que se indica la manera de actuar en ese proceso; y además, intervienen los intereses personales y/o de grupo (es decir, políticos) porque a estas estrategias y políticas se llega a través de acuerdos negociados.



Con todo ello, la estrategia de recursos humanos en el ámbito municipal la podemos definir como el conjunto de objetivos y opciones estratégicas referidos a los miembros que constituyen la entidad, definidos por mecanismos participativos y basados en determinadas ideas políticas.

Los objetivos que se pretenden con una dirección estratégica de los empleados públicos en un Ayuntamiento (Cuenca, 2002), por exigencias constitucionales como la búsqueda de eficacia y la defensa de los intereses generales o por la obligación impuesta por la Ley de Bases como los principios de racionalidad, economía y eficiencia. Estos objetivos son los siguientes:

- ✓ De integración: Participación, coincidencia o consenso sobre los objetivos personales y de la entidad con los intereses generales, compromiso con la entidad local y vocación de servicio público.
- ✓ De equidad: Recursos humanos neutrales y profesionales, que sirven objetivamente los intereses generales en su trabajo y que cumplen las normas legales vigentes como garantía de su imparcialidad.
- ✓ De flexibilidad: Recursos humanos formados, polivalentes y adaptables en el funcionamiento de la entidad y en la prestación del servicio.
- ✓ De calidad: Al ejecutar el servicio/programa y en la actuación ante el ciudadano y ante grupos internos/externos, para conseguir una organización pública participativa y proactiva.
- ✓ Objetivo costes: Servicios públicos con un diseño, ejecución y evaluación adecuados, que garanticen la economía y la eficiencia de la función de recursos humanos.

La definición de la estrategia lleva implícita la toma de decisiones referidas a todo el ciclo de gestión municipal de los recursos humanos, mediante la elección de una serie de opciones estratégicas o alternativas concretas<sup>40</sup>. Estas opciones normalmente vienen definidas mediante valores extremos de cada una de las políticas que contribuyen al cumplimiento de una estrategia determinada en todos los ámbitos de la función, tal como hemos desarrollado en el capítulo 3; pero ahora ampliaremos las opciones genéricas con algunos ejemplos significativos del ámbito municipal (Cuenca, 2002), en lo que afecta en las políticas básicas e instrumentales de la función de recursos humanos:

---

<sup>40</sup> La pretensión de hacer gestión estratégica de recursos humanos sin la definición de una política previa (en nuestros términos, sin la formulación de una estrategia específica), actúa como un pesado lastre para el éxito de la estrategia global de modernización de nuestras Administraciones Públicas (Villoria, 1996b:271).

- La gestión de plantillas y la importancia de las relaciones de puestos de trabajo, el recurso a contrataciones eventuales arrendamiento de servicios, empresas de trabajo temporal, jornada a tiempo parcial, etc.
- El uso de las técnicas de entrevista en la selección de personal fijo y funcionario, así como el alcance concedido a los méritos en los procesos selectivos y su posible concreción por colectivos, etc.
- La detección de necesidades y los criterios de acceso a las acciones formativas, el tipo de formación/aprendizaje, la evaluación del proceso y los resultados formativos, etc.
- Los criterios respecto a la carrera profesional: sobre la inclusión del personal laboral, sobre la promoción interna y ocupación de puestos de trabajo, sobre las posibilidades de cambio de escala, etc.
- La equidad interna y externa mediante la valoración de puestos, el establecimiento de la retribución variable y su relación con la evaluación del rendimiento, los criterios para distribuir beneficios sociales, etc.
- El grado tipo y alcance de la participación en todo el proceso, tanto de los empleados municipales individualmente considerados como a través de su representación sindical o unitaria, etc.

Pero, debemos recordar la salvedad hecha en su momento de que éstas son sólo algunas de las opciones estratégicas a considerar por la persona o equipo responsable de los recursos humanos municipales; porque, en cada Ayuntamiento concreto debería identificar las que son relevantes para orientar la toma de decisiones en un ámbito (dirección, gestión o administración) y en un área determinada de la organización. Además, estas opciones se deben estudiar de manera completa y conjunta en el marco del proceso estratégico global, para conseguir su mayor congruencia y efectividad<sup>41</sup>. No obstante, como los objetivos son específicos en cada ámbito, las estrategias seleccionadas también deberán ser específicas para poder concretarlas en planes de acción o políticas de recursos humanos cuando se implanten en cada área municipal.

---

<sup>41</sup> Un problema grave en la búsqueda de respuestas a las disfunciones detectadas es que se elaboran "excelentes" respuestas parciales pero faltan una definición integrada de las políticas de recursos humanos para la administración pública española (Villoria, 1996b:271). Y esto en todos los niveles de gobierno, puesto que no existen ni los supuestos básicos que proporciona una Ley de la Función Pública.

### *Implementación*

Cuando se ha formulado una estrategia general de la función de recursos humanos en cualquier organización, con la implementación se intenta alcanzar los objetivos estratégicos poniendo en marcha las estrategias elegidas, mediante la definición de una serie de políticas o planes de acción que deben estar integrados en un sistema coherente. En este sentido, es necesario hacer un sumario de todas las posibles actuaciones en el área de recursos humanos y trabajar con todas a la vez, integrándolas en un plan de acción global y evitando actuaciones parciales y desconexas (Villoria, 1996a y 1996b). Pero la relación entre la formulación y la implementación de una estrategia es una relación compleja y no se deriva exclusivamente de relaciones lineales producto de imposiciones jerárquicas ni de cuestiones técnicas; sino que esta fase tiene relaciones proactivas y, por ello, un papel tan importante como el de las demás fases del proceso de Dirección Estratégica de Recursos Humanos.

En principio, recordemos que la elaboración y ejecución de las políticas (o prácticas) desarrolladas para implantar la estrategia de recursos humanos vigente y las políticas existentes son uno de los condicionantes que influye sobre el análisis interno necesario para realizar el diagnóstico estratégico de la función de recursos humanos. Igualmente, factores directa o indirectamente relacionados con la implementación forman parte de los criterios utilizados para evaluar las opciones estratégicas y realizar la elección de una estrategia municipal adecuada para esta función. Además, el carácter transversal de la función de recursos humanos hace indispensable mantener la coherencia, la complementariedad y la coordinación al implantar las estrategias específicas o políticas de cada área municipal.

La fase de implementación de la estrategia municipal de recursos humanos pertenece al ámbito de gestión. Aquí se definen los objetivos operativos de recursos humanos para concretar los medios que permiten alcanzar resultados parciales a medio y corto plazo, coherentes con los objetivos específicos de la propia función y de las demás unidades funcionales, en un proceso de mejora continua impulsado por el control y evaluación de las acciones realizadas. Esta concreción de las estrategias o políticas esenciales, definidas en la fase de formulación, será más coherente si los directivos y empleados públicos han participado en la discusión de las opciones estratégicas y de sus políticas correspondientes, así como si se produce un aprendizaje social en su puesta en marcha mediante la constante retroalimentación del sistema de gestión de recursos humanos (Villoria, 1996a).

Por esta razón, la responsabilidad de hacer realidad el proceso estratégico en la función de recursos humanos es de toda la línea jerárquica y no exclusivamente de la

persona responsable del área de recursos humanos; pero en la implantación de la estrategia específica necesita especialmente, por su carácter transversal, la contribución de los responsables de todas las demás áreas municipales a través de programas coordinados, para que dicha estrategia sea asumida por los miembros de cada unidad organizativa.

Se trata así de conseguir la adaptación de la estrategia municipal de recursos humanos a cada situación concreta mediante los correspondientes planes de acción. Los elementos que forman estos planes son los objetivos operativos a corto plazo bien definidos y mensurables; las acciones concretas en plazos de ejecución fijados; y la asignación de recursos que marcan prioridades y reparten responsabilidades.

Y para desarrollar las acciones operativas anuales ajustadas a la estrategia funcional debemos gestionar las competencias de los recursos humanos, con políticas de captación o adquisición; de compensación o estímulo; y de capacitación o desarrollo. Estas políticas básicas forman un sistema único definido por las interrelaciones entre ellas y con las políticas instrumentales (relaciones de puestos, planificación de plantillas, evaluación del desempeño, etc.).

La fase de implementación se completa con la adopción y puesta en práctica de criterios de evaluación mediante indicadores que permitan "medir" tanto la efectividad de cada una de las políticas desarrolladas como los recursos destinados, la calidad de los servicios y los plazos de ejecución, entre otros. En todo caso, este control de gestión como los demás mecanismos de evaluación citados hasta aquí forman parte de un sistema más amplio que constituye la siguiente fase del proceso estratégico de la función de recursos humanos.

### *Evaluación*

Si al control y evaluación de la gestión unimos el control y evaluación de los demás ámbitos del proceso funcional (administración y dirección), si además, tenemos en cuenta sus relaciones con todas las demás fases de este proceso e, incluso, si estudiamos su relación con el proceso estratégico global de una organización municipal; entonces estaremos ante una fase estratégica de evaluación con entidad propia y el elemento clave para explicar la dinámica de desarrollo (mejora y/o cambio) de los recursos humanos en cualquier nivel organizativo considerado.

Con este planteamiento, la utilidad de un sistema de control y, sobre todo, de evaluación deriva de su capacidad para aportar información. Por tanto, es esencial

construir un sistema de información-comunicación de la función social que no sólo “recoja” informaciones al principio o al final de procesos globales, sino que “cree” informaciones que posibilite realimentaciones (bucles) adecuadas en el proceso particular de cada función o área, en cada fase de esos procesos estratégicos (específico o general), en cada uno de los subprocesos que se producen en esas fases (diagnóstico, formulación, implementación en la propia evaluación), y en cada nivel o ámbito organizativo (dirección, gestión o administración).

Esto permite diferenciar las dos caras que necesariamente debe tener la auditoría<sup>42</sup> de la función de recursos humanos para que adquiera un carácter estratégico. Por una parte, la auditoría de gestión permite comprobar la efectividad de la estrategia específica definida y de las políticas desarrolladas para alcanzar los objetivos marcados por la estrategia de la organización, y proponer las mejoras oportunas en el proceso en marcha<sup>43</sup>. Por otra parte, la auditoría de dirección debe ratificar o no que las premisas consideradas en la formulación de estrategias (tanto específica como general) se ajustan satisfactoriamente a todos los condicionantes, y proponer los cambios que considere necesarios en la estrategia vigente. A esto podría añadirse circunstancialmente una auditoría de administración mediante controles internos, para verificar el nivel de cumplimiento o conformidad de las prácticas, procesos y procedimientos con la normativa jurídica, presupuestaria, social, etc.

Además la auditoría de gestión añade al control de gestión clásico, la evaluación del grado de integración y de la coherencia interna de las políticas y prácticas que se derivan de la estrategia de recursos humanos (Spector et al., 1989). Pero, en nuestro caso, puede ser muy importante los cambios que puede producir una auditoría de dirección al tener en cuenta las actitudes y opiniones de los empleados municipales o de los directivos públicos, y las expectativas individuales o colectivas de los ciudadanos (Ballart, 1992; Pfeffer, 1998).

Así pues, la auditoría estratégica de la función de recursos humanos abarca el estudio de todos los ámbitos de la función dentro de proceso estratégico global, con la finalidad de determinar no sólo los problemas (control), sino los elementos y áreas de mejora con sus posibles soluciones (evaluación), así como detectar los factores de

---

<sup>42</sup> “Auditoría” es un termino conceptual más desarrollado y que integra a los otros dos conceptos: “Control”, porque mide únicamente la ejecución o los resultados de algo predefinido e indiscutible normalmente en el nivel de gestión operativa; Evaluación, porque aunque amplía la investigación a las causas inmediatas y de alternativas de mejora incluso en niveles de dirección, normalmente, se aplica a procesos independientes.

<sup>43</sup> En este ámbito de gestión de los recursos humanos existen instrumentos como el Cuadro de Mando que recogen de forma sistemática información relevante sobre la realización de las políticas y prácticas y la consecución de objetivos específicos (Cuenca, 2002).

cambio para diseñar nuevas estrategias<sup>44</sup>. Constituye, por tanto, el elemento dinámico y verdadero “motor” del proceso estratégico al posibilitar el replanteamiento de cualquier acción, decisión, análisis y procedimiento, si se cuenta con la información y las competencias personales y capacidades organizativas adecuadas.

Para finalizar el análisis del proceso estratégico aplicado a la función de recursos humanos en un Ayuntamiento, debemos hacer explícitas las siguientes consideraciones de Villoria (1996b:260-261) puesto que han servido de guía general para la realización de nuestro trabajo.

Debemos ser conscientes de que la determinación de las estrategias y políticas de recursos humanos a seguir en una administración local concreta es imposible realizarla desde fuera, con propuestas universales y de una vez para siempre. Es evidente que las características del enfoque estratégico hacen científicamente imposible saber con antelación “qué” estrategia o política seguir para dirigir los recursos humanos en una organización pública concreta y en un momento determinado.

Entonces, se trata de construir un marco teórico que nos indique “cómo” elaborar, aplicar y evaluar las estrategias y políticas a seguir, partiendo de la base de que el “cómo” va a definir en gran medida el “qué”. Por eso, diferenciar el nivel de dirección de los niveles de gestión y de administración, y distinguir todas las fases del proceso estratégico, es un planteamiento esencial para definir estrategias y políticas de recursos humanos adecuadamente.

Por esta razón hemos diseñado un modelo de Dirección Estratégica y se ha aplicado íntegramente a la función de recursos humanos para conseguir una teoría general que facilite el trabajo de la persona responsable de la dirección de los recursos humanos; ya que se podrá utilizar como guía a la hora de concretar las estrategias y políticas más adecuadas en su Ayuntamiento, en el momento de su utilización.

De esta manera, al final quedará en manos de nuestros directivos públicos de recursos humanos el adecuado uso de dicho modelo, el cuál alcanzará su verdadero significado y utilidad al ser confrontado a las competencias de cada responsable de su aplicación práctica, a las fuerzas políticas existentes en cada administración local, a los planteamientos sobre negociación/participación vigentes, a las actitudes de los actores internos y externos, a...

---

<sup>44</sup> El desarrollo de todas las consecuencias de esta concepción de la auditoría en el proceso estratégico completo e integrado que hemos presentado, no consideramos que sea necesario explicitarlas en esta investigación; pero se ha realizado paralelamente a la Tesis en un Manual donde ha participado el doctorando y que está pendiente de publicación.

# TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



## PARTE III

### **CAPÍTULO 5**

**LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS:  
DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO**

*“Menino de Cheshire”, empezó algo tímidamente, pues no estaba del todo segura de que le fuera a gustar el cariñoso tratamiento; pero el Gato siguió sonriendo más y más.*

*“¡Vaya! Parece que le va gustando”, pensó Alicia y continuó:*

*“¿Me podría indicar, por favor, hacia dónde tengo que ir desde aquí?”*

*“Eso depende de a dónde quieras llegar”, contestó el Gato.*

*“A mí no me importa demasiado a dónde...”*, empezó a explicar Alicia.

*“En ese caso, da igual hacia a dónde vayas”, interrumpió el Gato.*

*“... siempre que llegue a alguna parte”, terminó Alicia a modo de explicación.*

*“¡Oh! Siempre llegarás a alguna parte”, dijo el Gato, “... si caminas lo bastante”.*

*LEWIS CARROLL.*

*Alicia en el País de las Maravillas*

*“No existe cantidad de experimentación  
que pueda demostrar que tengo razón,  
pero basta un solo experimento  
para demostrar que estoy equivocado”.*

*ALBERT EINSTEIN*



## **CAPÍTULO 5**

### **LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS: DISEÑO DEL ESTUDIO EMPÍRICO**

**L**a estructura de esta Tesis Doctoral se ha construido con un doble planteamiento. En los capítulos anteriores, se ha ido avanzando desde una perspectiva general del enfoque estratégico que hemos intentado situar en el tiempo, ordenar sus aportaciones, y completar e integrar sus elementos clave (capítulo 2); hasta llegar a dos aplicaciones específicas de la dirección estratégica en niveles distintos, como son: En el nivel interno sobre la función de recursos humanos (capítulo 3); y en el nivel externo sobre las organizaciones públicas, y más concretamente los Ayuntamientos (capítulo 4). Esto ha constituido la investigación teórica de la Tesis y en este capítulo se inicia una segunda parte donde se incluye la investigación empírica, empezando por cuestiones relativas a la fundamentación concreta de las hipótesis planteadas y al diseño específico del estudio realizado en los Ayuntamientos españoles para intentar validar el modelo teórico propuesto.

A pesar del estudio teórico previo, se ha considerado importante fundamentar explícitamente las cuestiones a investigar y las hipótesis-subhipótesis en que se concretan (apartado primero), puesto que así podemos contextualizarlas cuando las relacionamos con la evolución de las diversas perspectivas estratégicas y de sus planteamientos básicos. Esto nos lleva, de nuevo, al modelo estratégico de la función de recursos humanos por otros caminos que veremos como vuelven a converger en nuestro modelo integrado. Además, de esta manera es más evidente la definición de todas las dimensiones del modelo de Dirección Estratégica de Recursos Humanos, lo cual nos permite plantearnos si organizaciones como los Ayuntamientos cumplen con los requisitos del modelo; si influyen en la función determinados condicionantes internos y externos; y si la aplicación del modelo tiene repercusiones positivas sobre los resultados organizativos de estas organizaciones públicas. Intentamos, por tanto, poner en

evidencia que el diseño de la investigación empírica está de acuerdo con los objetivos planteados y con el modelo conceptual que la sustenta.

En el apartado segundo se muestra el proceso completo de la investigación empírica desarrollada (Kinnear y Taylor, 1993) delimitando el ámbito de estudio y la unidad de observación elegida, así como describiendo la fuente para la obtención de información (envío postal de un Cuestionario) y el procedimiento de recolección de datos y, por último, explicando los instrumentos de medida y las técnicas estadísticas utilizadas para el análisis de las hipótesis. A este respecto, como pretendemos analizar la influencia de unas variables sobre otras y dónde o en qué circunstancias se produce esa influencia, entonces la metodología más adecuada es la investigación mediante Cuestionario para poder realizar una valoración cuantitativa de las relaciones propuestas (Yin, 1994); pero debemos precisar que la utilización de encuestas ha hecho necesario abordar el diseño de los instrumentos de medida que permitan recabar información acerca de la validez y fiabilidad de las variables incluidas en el modelo.

## 5.1. CUESTIONES A INVESTIGAR E HIPÓTESIS

Los problemas que se quieren resolver o/y los resultados que se quieren obtener mediante la dirección de los recursos humanos en las organizaciones, en general, son problemas y resultados complejos. De ahí la dificultad de construir una teoría que ofrezca respuestas prácticas simples e inmediatas a todas las cuestiones que se plantea una función de Recursos Humanos totalmente desarrollada. Nuestra propia definición de Dirección Estratégica de Recursos Humanos (DERH) indica de manera sintética los problemas para su puesta en práctica<sup>1</sup>, dado que es una función constituida por la interacción de gran número de factores organizativos (en su más amplio significado):

- 1) La estrategia global.
- 2) La configuración organizativa.
- 3) Las competencias profesionales.
- 4) Los componentes del entorno.
- 5) La historia y la cultura propias.

---

<sup>1</sup> La definición está en el Capítulo 3. Compárese también con el punto de partida de la perspectiva contextual (a la que nos referiremos más adelante, en este apartado) al afirmar que *“una organización es eficaz cuando sus distintos elementos (por ejemplo **estrategia**, **estructura**, **sistemas**, **personas** y **cultura**), son coherentes a la vez con el **entorno** en el que dicha organización ha de actuar; existen interdependencias entre sí y, además, encaja con todas las partes del sistema, de tal manera que ningún factor puede, aisladamente, garantizar el éxito”* (Galve y Ortega, 2004: 24).

De este planteamiento se derivan dos problemas académicos más concretos con repercusión directa sobre la investigación empírica de nuestra disciplina (Sanz y Sabater, 2005:23): En el primero, aunque partimos de un acuerdo teórico bastante generalizado sobre sus efectos positivos, en realidad *“no existe acuerdo acerca de qué significa desarrollar una DERH, es decir cómo se puede implantar”*. Esto se plantea, por tanto, en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y nosotros defendemos a continuación (como hemos hecho teóricamente) que el éxito de la DERH depende de aplicar conjuntamente todas las prácticas que incluye la función (perspectiva configurativa); y que su implantación gradual o parcial (perspectiva universalista) reduce su efecto sobre los resultados de las organizaciones (Brown et al., 1993; Pil y MacDuffie, 1996).

Respecto al segundo problema, a pesar de los avances en la investigación empírica realizados en los últimos años, en realidad sigue siendo un reto demostrar cuál es la relación entre la aplicación del enfoque estratégico a la función de recursos humanos y la mejora de los resultados organizativos (Becker y Gerhart, 1996). En este sentido hay problemas técnicos para identificar las variables a medir y su metodología específica de medición; pero también aparecen problemas teóricos de fondo, ya que los investigadores no pueden estudiar el efecto sobre los resultados, precisamente, porque son pocas las organizaciones que relacionan sus recursos humanos (su estrategia funcional y sus prácticas interrelacionadas) con su **estrategia global** y, menos aún, las que desarrollan un proceso completo de DERH. Por tanto, replanteando el problema anterior, la cuestión no es “sólo” cómo se puede implantar la estrategia de recursos humanos, sino también cómo se decide y formula esta estrategia, cómo se evalúa su efectividad para mejorarla o cambiarla y cómo se interrelacionan todas estas partes del proceso. Vuelve a manifestarse la necesidad de tener un marco teórico de referencia definido claramente que permita plantearse las preguntas adecuadas y, más urgentemente, que aparezcan todas las preguntas clave consideradas en su conjunto.

Ahora bien, para ello, incluso si realizamos el análisis únicamente en el nivel organizativo, debemos tener en cuenta que los problemas de recursos humanos afectarán a “todas” las demás funciones, por el carácter transversal de la función social; es decir, porque la función de recursos humanos está incrustada en todas y cada una de las funciones organizativas (finanzas, producción, comercialización, etc.). De ahí el importante papel de los directivos funcionales en el proceso de DERH y la amplia interrelación de la función de recursos humanos con la **configuración estructural** de la organización, a través del diseño de puestos, de la superestructura (unidades organizativas), de los vínculos laterales (incluyendo la planificación y control) y del sistema decisor.

Pero si, además, consideramos el nivel infraorganizativo o personal y el nivel supraorganizativo o ambiental, entonces se añaden nuevas cuestiones a las ya planteadas. En efecto, por una parte, nos podemos encontrar que las mejores prácticas en una estructura organizativa perfecta no se pueden implantar (o descubrir) por la inercia de las personas con responsabilidades en cualquier nivel de la organización, de su mentalidad, de sus creencias, de sus conocimientos, de su manera de hacer las cosas, de sus relaciones con los demás, de sus posibilidades de hacer cosas con otros, etc., es decir, porque no tenemos a personas con las **competencias profesionales** (ni, como consecuencia, tenemos las capacidades organizativas) adecuadas para alcanzar los objetivos que nos habíamos propuesto ...y al revés porque, también entre políticos y funcionarios de organizaciones como los Ayuntamientos, tenemos experiencias de liderazgo y de profesionalismo que plantean y resuelven estos problemas en la teoría y en la práctica.

En este sentido, el problema que puede existir en empresas privadas para realizar *“un cambio drástico, revolucionario o radical en el sistema de personal”*, como representa adoptar la DERH, puesto que *“supone eliminar las capacidades actuales de la empresa, eliminar el efecto experiencia y llevar a cabo inversiones importantes lo que implica, al menos a corto plazo, una reducción de resultados”* (Pil y MacDuffie, 1996:23); es evidente que no existe en un Ayuntamiento, más bien al contrario, sobre todo cuando se produce un cambio político (cambio de partido o, simplemente, de líder) que pretenda apoyar su cambio estratégico en “nuevos” recursos humanos de la entidad o/y se fije objetivos políticos (sociales, técnicos, culturales, administrativos o, en todo caso, no estrictamente económicos).

Por último, si consideramos los factores supraorganizativos, podemos decir que los cambios en el **entorno organizativo**, en general, facilitan la introducción de nuevas políticas de recursos humanos; hacen posible la adopción de un enfoque más estratégico y provoca el aumento de estatus de la Función (Sanz y Sabater, 2005). Y al revés porque, incluso en las organizaciones más humanistas, las situaciones de crisis prolongadas llevan a la contratación eventual, a la externalización de funciones como la selección de personal, a no prestar ciertos servicios, a eliminar inversiones en formación, a reducir incentivos o ayudas, etc. En nuestro caso, no sólo nos referimos a cambios políticos que renuevan los equipos de gobierno sino también legislativos, como hemos visto en el capítulo anterior; sociales como es el caso de los nuevos movimientos ciudadanos; culturales como ocurre inevitablemente por el desarrollo de la democracia; técnicos como ya se han producido con la generalización de tecnologías de la información; y, por supuesto, económicos como son la terciarización, la globalización, las crisis sectoriales, etc.

En resumen, tenemos realmente dos grandes problemas cuando estudiamos la DERH en las organizaciones (Sanz y Sabater, 2004; 2005):

**Un problema práctico** y trascendental para extender el uso de la función, es la necesidad de convencer a la alta dirección (podríamos decir a los estrategas) mediante pruebas empíricas más definitivas, de la influencia positiva sobre los resultados cuando conseguimos la integración de recursos humanos y estrategias en una organización (Becker y Gerhart, 1996).

**Un problema teórico** y esencial para entender la meta de la función, es la necesidad de convencer a los técnicos (en general, podríamos decir a los pragmáticos) mediante los estudios empíricos correspondientes, del valor añadido de un marco teórico que da sentido, fundamenta y permite integrar de forma coherente la práctica diaria en dirección de recursos humanos. Muy pocas investigaciones proporcionan evidencias de cómo un modelo de DERH adecuadamente diseñado, desarrollado y actualizado, puede convertirse en una fuente de creación de valor para organizaciones de todo tipo (Lundy y Cowling, 1996).

Así pues el primero y el principal problema práctico con que nos encontramos en las organizaciones para desarrollar la función de dirección de los recursos humanos, es *“la falta de un modelo teórico único de DERH que explique cómo llevarlo a cabo y sirva de guía para su adopción en las empresas”* (Sanz y Sabater, 2005:30). De hecho, desde las posturas más pragmáticas (Becker y Huselid, 1999:287) una de sus principales críticas es que sería necesaria *“una comprensión más clara sobre cómo funcionan estos procesos y, posteriormente, cómo pueden las empresas dirigir a sus miembros para conseguir una fuente de ventajas competitivas”*. Por ello, desarrollamos en el capítulo 3 un modelo estratégico de dirección de recursos humanos y ahora intentaremos demostrar su utilidad como guía en la aplicación práctica de este enfoque para dirigir los recursos humanos de una organización pública concreta como es un Ayuntamiento. Además, nuestro modelo ha tomado como fundamento teórico la perspectiva de recursos y capacidades; y esto significa asumir que una respuesta efectiva de las organizaciones a los retos del entorno actual incide y depende esencialmente de las personas que las componen.

La necesidad de una teoría para explicar las posibles relaciones entre las decisiones sobre recursos humanos y el funcionamiento de la organización (Wright y McMahan, 1992), se hace más evidente cuando la respuesta técnica de la “dirección de recursos humanos” (aplicación de las técnicas de investigación social a la gestión de algunos elementos de la función) a las insuficiencias de la tradicional “administración de personal” (aplicación de normas jurídicas a los procedimientos y relaciones laborales), demuestra ser parcial y lineal.

En la actualidad, después del esfuerzo teórico realizado durante la última década<sup>2</sup> “la corriente predominante trata de incrementar el rigor analítico mediante diversos planteamientos teóricos y aparatos conceptuales sólidos sobre los que construir las prescripciones y las descripciones [prácticas] ofrecidas en materia de recursos humanos” (Galve y Ortega, 2004:12). Estos diferentes enfoques tienen sus raíces en disciplinas científicas distintas (economía, sociología, psicología, organización, etc.) y representan diversos “modos de hacer teoría”, maneras distintas de acercarse al mismo problema práctico y objetivo último de cualquier investigación sobre recursos humanos: Conceptualizar y medir la *performance*, así como su relación con la dirección de los recursos humanos.

Pero desde un punto de vista analítico, si queremos entender el nexo de unión entre los recursos humanos y la *performance* de la organización, necesitamos desarrollar teoría sobre recursos humanos, teoría sobre *performance* y teoría sobre cómo están unidos (Guest, 1997; citado por Galve y Ortega, 2004:13). En nuestro caso, sólo hemos intentado resolver la primera parte del problema<sup>3</sup> construyendo un modelo teórico mediante la integración de diversas aportaciones multidisciplinares, porque sin la consideración de todos los elementos y ámbitos que forman la función, de todas las relaciones significativas entre ellos, de todas las interrelaciones entre los procesos organizativos y de estos procesos con los resultados parciales y globales de la organización; sin todo ello, es imposible comprender el papel de la función de recursos humanos en las complejas organizaciones actuales. Este es el planteamiento general del enfoque estratégico y, por esta razón son partes esenciales del modelo teórico construido en los capítulos anteriores.

### 5.1.1. Un modelo teórico: Elementos y relaciones

Como hemos visto inicialmente, muchos académicos se han preocupado por la relativa falta de “teoría” a la hora de explicar la relación existente entre recursos humanos y resultados, porque dificulta seriamente una interpretación coherente de cualquier análisis empírico (Galve y Ortega, 2004). Pero la revisión de la literatura muestra que hay una clasificación de las aportaciones, bastante generalizada, que las

---

<sup>2</sup> Como destacan Martín et al. (2004:30), esto se produce a partir del campo abierto por importantes revisiones teóricas (Wright y McMahan, 1992; Jackson y Schuler, 1995) que da lugar, por ejemplo, a los números monográficos sobre modelos de estrategias sociales en la *Internacional Journal of Human Resource Management* (1997) y la *Human Resource Management Review* (1997, vol. 36-1 y 1999, vol. 38-4).

<sup>3</sup> El resto del problema es el objetivo del proyecto dirigido por el doctor Justo Herrera sobre Prácticas de Recursos Humanos en la Administración Pública Española, aprobado por la Universitat de València en el año 2004 y actualmente en proceso de ejecución y elaboración de resultados.

estructura en cuatro perspectivas: **universalista, contingente, configurativa y contextual**. Entonces el problema hoy no es la falta de "teoría", sino la falta de articulación suficiente entre modos diferentes de fundamentación teórica y su consideración como visiones alternativas en lugar de complementarias (García-Tenorio y Sánchez, 2004). En definitiva, falta una perspectiva de síntesis, falta "una teoría" que sea capaz de integrar las aportaciones de diferentes momentos y distintas disciplinas en "un modelo" global que permita el avance hacia otros niveles de desarrollo teórico y práctico de la función de recursos humanos de las organizaciones (Martín et al., 2004).

Esta característica integradora es propia del enfoque estratégico y también la tiene cualquiera de las propuestas desarrolladas en capítulos anteriores, tanto el que representa el modelo orgánico de Dirección Estratégica (figura 2.9.a) como el que describe el proceso de Dirección Estratégica de Recursos Humanos (figura 3.9). Como resultado del análisis del concepto de estrategia organizativa en sus tres (más una) dimensiones, de las fases del proceso estratégico y sus interrelaciones completadas mediante aportaciones de diferentes escuelas de pensamiento estratégico, y de su integración en un modelo único de dirección estratégica desarrollado en el capítulo 2; así como su aplicación a la función objeto de estudio, realizada en el capítulo 3 para construir un modelo teórico de dirección estratégica de los recursos humanos; y de acuerdo con los objetivos de la presente investigación, podemos concretar que la primera cuestión a investigar (C1) será:

**C1 Analizar si existen características estratégicas de dirección de recursos humanos en las organizaciones con el objetivo de definir un modelo teórico integrado que pueda constituir un marco de referencia para ser aplicado al estudio de la administración local.**

De hecho, esencialmente las cuatro perspectivas citadas destacan alguna de las dimensiones básicas de la DERH; por tanto se trata de ver cuál es la aportación con la que cada una contribuye a la construcción del modelo integrado<sup>4</sup> aunque, evidentemente, la proposición inicial de cada perspectiva ha sido desarrollada (es decir ampliada, corregida, actualizada, etc.) dentro del mismo enfoque o por otras perspectivas, para completar su contenido esencial hasta llegar al modelo teórico propuesto (figura 5.1).

---

<sup>4</sup> Los párrafos que siguen respecto a las aportaciones de cada perspectiva, están basados en el trabajo de Martín, Romero y Sánchez (2004) donde construyen un "modelo integrador", original y muy aleccionador. Resulta similar y compatible con nuestro modelo (figura 3.9), aunque el camino seguido para su elaboración ha sido muy diferente.

**Figura 5.1.** Formación de los elementos constituyentes del modelo DERH

Fuente: Elaboración propia

PERSPECTIVA PRINCIPAL	VARIABLES CLAVE		RELACIONES BÁSICAS	SUBHIPÓTESIS
	Agrupadas	Cuestionario		
UNIVERSALISTA	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA FUNCIONAL <b>V3</b>	<b>B02-B06-B35</b>	Entre prácticas (acción-acción)	H1a
	FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA FUNCIONAL <b>V2</b>	<b>B07-B08-B28</b>	Acciones-Decisiones	H1b
CONTINGENTE	IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA FUNCIÓN <b>V1a</b>	<b>B01-B03</b>	Función-Organización (decisión-decisión)	H1c
	DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO DE LA FUNCIÓN <b>V1b</b>	<b>B04 B05</b>	Función-Entorno	# (1)
CONFIGURACIONAL	<b>V0a</b>	<b>Tamaño</b>		
	<b>V0b</b>	<b>Nacionalidad</b>		
CONTEXTO	EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DIRECCIÓN <b>V4</b>	<b>B09-B10</b> <b>B31-D20</b>	Función-Cambios (dinámica del sistema)	H1d
	EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA FUNCIÓN <b>V5</b>	<b>D16-D17-D18</b>	Función-Resultados (objetivos del sistema)	H1e

(1) Estas relaciones se consideran en la hipótesis 4 y sus correspondientes subhipótesis.

No obstante, en este caso se trata de ser exhaustivos en la elección de las dimensiones clave del proceso de dirección, aunque su complejidad hace imposible abarcar completamente cada una de ellas (Miller, 1986) y, por ello en esta investigación se han determinado a partir de un pequeño número de variables concretas<sup>5</sup>, como veremos a continuación. A partir de estas consideraciones podemos formular la primera hipótesis:

**H1 El modelo teórico de DERH en los Ayuntamientos se puede construir mediante un número limitado de dimensiones, asociadas al conjunto de características o relaciones que constituyen la función de recursos humanos.**

Es fundamental comprender las características del modelo, puesto que se ha formado por sucesivas aportaciones desde diversos puntos de vista; las cuales se han

<sup>5</sup> En la figura que acabamos de presentar aparecen las 17 variables definitivamente incluidas en el estudio del proceso estratégico en los Ayuntamientos (sin tener en cuenta las variables de contexto ni de resultados), aunque inicialmente cada grupo de variables tenía un componente más (total 21 variables) que ha sido eliminado al finalizar los primeros análisis exploratorios por su baja significatividad.



desarrollado durante las dos últimas décadas ampliando, corrigiendo y complementándose entre sí. A continuación vamos a sintetizar aquellos rasgos de las mismas que han sido determinantes en el modelo propuesto.

#### *Perspectiva universalista*

Un supuesto básico de la DERH indica que la relación entre los recursos humanos y los resultados organizativos es positiva y significativa. Desde la **perspectiva universalista** se reconocía el valor del factor humano (de cada persona) para aumentar (directa o linealmente) el rendimiento organizativo (contable o financiero), mediante la aplicación de una o varias prácticas independientes (“las mejores” o “de alto rendimiento”) en cualquier organización (y en cualquier momento o lugar). El mérito de esta postura fué, en su momento, demostrar que no era suficiente definir “la” estrategia por un grupo de altos directivos y planificar técnicamente su aplicación estricta e imperativa, sino que el resultado final dependía de las personas que debían ejecutar las tareas adecuadas en cada unidad organizativa, y de las prácticas a través de las cuáles se gestionan estas personas.

Con el desarrollo posterior, esto permite en nuestro modelo estratégico de dirección de recursos humanos referirse, como mínimo, al colectivo de personas (de todas las personas en su conjunto) que forman la organización, cuyas decisiones y acciones interrelacionadas (por ejemplo, “alto compromiso” y prácticas integradas) constituyen una función específica con una influencia primordial (de tipo proactivo) sobre los resultados (de todo tipo, en cualquier nivel) que produce la actividad de una organización concreta. Además aparecerá implícito el concepto de competencia profesional (frente al de “capital humano”, más limitado)<sup>6</sup>, según la hemos definido en el capítulo 3; porque refuerza y da consistencia a la consideración como elemento clave, en nuestro modelo, de una función de recursos humanos totalmente desarrollada y constituida por un proceso estratégico propio.

Así pues, esta primera aportación nos lleva a fijarnos, **por una parte**, en la relación que existe entre las propias prácticas de recursos humanos; viendo que ha pasado de estudiar el efecto de prácticas independientes (Gerhart y Milkovich, 1990; Terpstra y Rozell, 1993), a tener en cuenta grupos de prácticas no interrelacionadas que constituyen el *high performance work system* de la organización (Pfeffer, 1994; Becker y Gerhart, 1996), hasta llegar a las prácticas integradas donde deben considerar las relaciones sinérgicas y el principio de equifinalidad. Este último desarrollo lo realizan

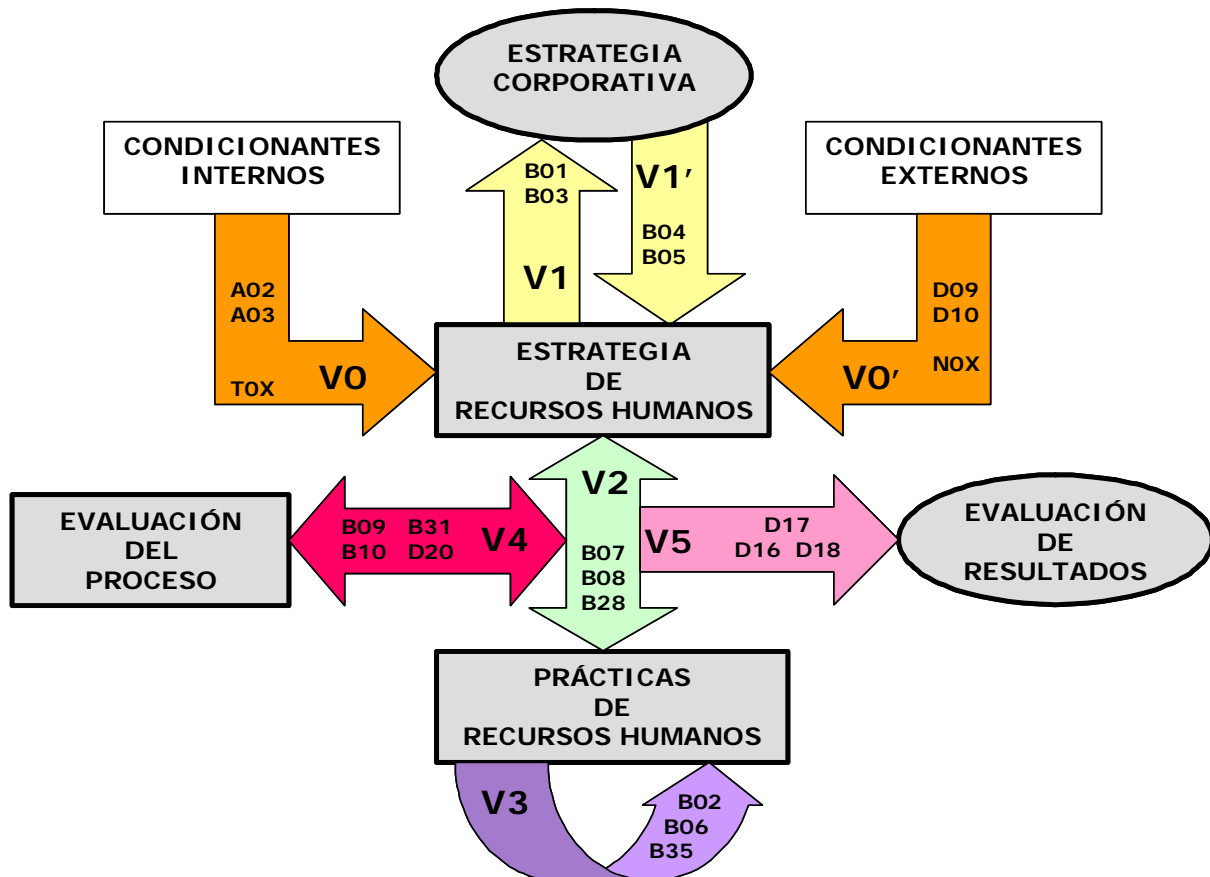
---

<sup>6</sup> En el trabajo de referencia (Martín et al., 2004:43) consideran que “el valor de las personas reside en el capital humano, entendido como el conjunto de habilidades y conocimientos de que dispone la organización” y, por ello, incorporan el “capital humano” como un elemento más de su modelo integrador.

desde la perspectiva configurativa (Delery y Doty, 1996), al aplicar la teoría de sistemas a esta cuestión y tiene como consecuencia el planteamiento de los “sistemas de alto rendimiento” en toda su complejidad.

**Figura 5.2:** Esquema del modelo teórico de DERH.

Fuente: Elaboración propia



En nuestro modelo (figura 5.2), las variables B02, B06 y B35 del Cuestionario<sup>7</sup> nos definen esta característica de integración de las prácticas de recursos humanos; y el análisis estadístico correspondiente hace posible integrarlas en el grupo (V3) “implementación de la estrategia”, para usarla en contrastar las hipótesis del estudio empírico. También podemos desarrollar la primera hipótesis, formulando la siguiente subhipótesis:

**H1a El carácter estratégico de la función en un Ayuntamiento se relacionará positivamente con la implementación de prácticas conjuntas e integradas de dirección de sus recursos humanos.**

<sup>7</sup> Podemos ver la descripción de todas las variables del modelo resumidamente en la figura 5.4 o el enunciado completo en el Anexo II de este Capítulo.

**Por otra parte**, en algunos trabajos de esta primera perspectiva (Yount et al., 1996) se plantean la relación de la toma de decisiones y la ejecución de las acciones, entre la formulación de la estrategia y su puesta en marcha o implementación, al preocuparse de aspectos como el compromiso y la participación del empleado. Con anterioridad (Pfeffer y Langton, 1988; Balkin y Bannister, 1993), las relaciones de poder se habían introducido como una variable organizativa de contingencia; pero esta idea tiene su máximo desarrollo en la perspectiva contextual al comprender que *“en la formulación e implantación de las estrategias sociales están implicados una gran cantidad de agentes, tanto internos como externos, que influyen y/o se ven influidos por las políticas de recursos humanos”* (Tyson, 1997; citado por Martín et al., 2004:34).

En el modelo teórico (figura 5.2), las variables B07, B08 y B28 del Cuestionario indican la interrelación que existe entre la formulación de la estrategia de la función social y su implementación mediante las prácticas de gestión de esa estrategia. También las hemos considerado conjuntamente en el grupo **(V2)** “formación de la estrategia”, para hacer el contraste de las hipótesis del estudio empírico. Así podemos seguir desarrollando la primera hipótesis con la segunda subhipótesis:

**H1b El carácter estratégico de la función en un Ayuntamiento estará asociado positivamente con la interrelación que exista entre las acciones y las decisiones necesarias para formar la estrategia de recursos humanos.**

#### *Perspectiva contingente*

Un segundo supuesto básico de la DERH es la consideración del entorno (organizativo y ambiental) en el análisis de la función, para entender la efectividad de las prácticas de recursos humanos. Desde la perspectiva contingente se deben incorporar al estudio del proceso estratégico las variables externas (sobre todo económicas, nivel micro), las variables internas (sobre todo tecnológicas) del entorno de la función, y de manera destacada y preferente la propia estrategia corporativa; porque el resultado de las prácticas asociadas a una determinada estrategia de recursos humanos estará condicionada a (deberá ajustarse con o dependerá de) una o varias de estas variables críticas (variables de contingencia). El valor de este enfoque fué poner en evidencia que las prácticas de recursos humanos no eran ni buenas por naturaleza ni arbitrarias o voluntaristas sino que debían tener cierta coherencia (estar ajustadas) con “su” entorno más inmediato y especialmente con la estrategia general de la organización, como las demás funciones.

Esta propuesta tiene posteriormente un gran desarrollo, lo cual nos permite introducir en nuestro modelo teórico la posibilidad de considerar todos los condicionantes externos (también los socioculturales y los político legales) y todos los condicionantes internos (también la configuración estructural o el propio sistema de recursos humanos), neutralizando la influencia única y lineal de la estrategia genérica de la organización que aparece en la inmensa mayoría de los estudios empíricos basados en la contingencia; y añade un punto de complejidad cuando generaliza las relaciones interactivas entre la estrategia corporativa y la estrategia de recursos humanos a prácticamente todas las variables del modelo estratégico. Además, explícitamente se está avanzando hacia un modelo orgánico (frente al modelo mecanicista tradicional), tal como hemos presentado ampliamente en el capítulo 3; en el cual se pretende tener en cuenta todas las partes y elementos de la función de recursos humanos y las relaciones sistémicas entre ellos.

Entonces tenemos que, esta segunda aportación nos destaca, **por una parte**, las relaciones que existen entre la función de recursos humanos (en concreto, la formulación de su estrategia) y variables externas a la función (en este caso, la estrategia corporativa); y vemos que ha pasado de propuestas iniciales donde se buscaba la idoneidad de las prácticas a partir de relaciones lineales o reactivas entre las estrategias genéricas y específica (Fombrun et al., 1984; Miller, 1989; Butller et al., 1991), a la consideración de que los elementos de la función de recursos humanos también tiene una influencia recíproca o interactiva sobre la definición de la estrategia general (Lengnick-Hall y Lengnick-Hall, 1988; Lado y Wilson, 1994; Wright et al., 2001)<sup>8</sup>, hasta comprobar que *“resulta necesario definir tipos diseñados específicamente para la investigación en recursos humanos, que recojan toda la complejidad y las particularidades de este objeto de estudio, aunque pierdan por este motivo la operatividad de las tipologías genéricas”* (Chadwick y Cappelli, 1999; citados por Martín et al., 2004). De esta última cuestión se preocuparon en parte tanto la perspectiva configurativa (internamente a la función) como la contextual (externamente a la propia organización), al proponer la integración sistémica de todas las variables esenciales del proceso estratégico de recursos humanos en los diferentes niveles.

En nuestro modelo (figura 5.2) las variables B04 y B05 pretenden valorar la influencia típica de la estrategia corporativa sobre la estrategia funcional; y a esto añadimos las variables B01 y B03 que valorarán la relación en sentido contrario. Estas dos relaciones estarán definiendo la interactividad entre estas dos partes del proceso estratégico global y su integración en el grupo **(V1)** indica la “importancia estratégica de

---

<sup>8</sup> *“El enfoque de recursos y capacidades, además de enfatizar en el concepto de ajuste estratégico, pone de manifiesto la existencia de una relación recíproca entre el factor humano y la estrategia empresarial, argumentando que su carácter valioso raro e inimitable lo convierten en un recurso organizativo clave en la formulación de las estrategias empresariales”* (Martín et al., 2004:33, tomando referencias desde 1992).

la función” de recursos humanos en este proceso y nos servirá para realizar el contraste de las hipótesis del estudio empírico. Además, esto nos permite formular una tercera subhipótesis, derivada también de la primera hipótesis:

**H1c El carácter estratégico de la función en un Ayuntamiento se relacionará positivamente con el ajuste mutuo que se produce durante el desarrollo de la estrategia general y de la estrategia de recursos humanos.**

**Por otra parte**, en otros trabajos de esta segunda perspectiva (Jackson y Schuler, 1995) se plantean las relaciones de la función con otras variables externas (en este caso los condicionantes internos u organizativos y los condicionantes externos o ambientales) y, concretamente, de la influencia de estas variables sobre la formulación de la estrategia de recursos humanos. Aquí podemos diferenciar entre estos dos grupos de condicionantes:

**En primer lugar**, el estudio de las relaciones de contingencia mediante variables organizativas (del entorno de la función) como la estructura organizativa y el tamaño (Jones, 1984; Jackson et al., 1989) y su ampliación a las relaciones de poder mencionadas anteriormente<sup>9</sup>. A esta cuestión la perspectiva contextual también añade elementos que completan este marco interno, como la cultura organizativa (Ferris et al., 1998) y los correspondientes intereses particulares de los diversos agentes implicados (Beer et al., 1984 y 1985).

Por ello, en nuestro caso (figura 5.2) tomaremos como variables organizativas el “tamaño de la entidad” (TOX), con una definición propia, y la “responsabilidad sobre la función” obtenida a partir de las variables A02 y A03 del Cuestionario, para indicar la influencia más o menos determinante de estos condicionantes internos sobre la formulación de la estrategia de recursos humanos.

**En segundo lugar**, el último grupo de relaciones de contingencia viene definido por variables del entorno de la organización, no sólo competitivo sino también tecnológico (Warner, 1984) y por otras variables referidas a los factores macroeconómicos y a las relaciones laborales (Schuler y Walker, 1990; Boxall, 1998). Como es lógico, según Martín et al. (2004) la perspectiva contextual es la

---

<sup>9</sup> Las proposiciones que provienen del enfoque de la Dependencia de Recursos, suponen la introducción de las relaciones de poder como variables contingentes (Pfeffer y Cohen, 1984; Pfeffer y Langton, 1988, citados por Martín et al., 2004:33).

que amplia este marco externo mediante “variables como el entorno legislativo, político e institucional, así como las condiciones sociales y económicas; las diferencias culturales; la influencia de los sindicatos; o la configuración del sistema educativo y del mercado laboral”, fundamentalmente como producto de los trabajos de investigadores europeos (sobre todo, Brewster, 1995 y 1999, y otros estudios con sus colaboradores desde principios de la década de los 90).

Por todo esto, en el modelo teórico (figura 5.2) consideraremos como condicionante ambiental la “ubicación geográfica de la entidad” (NOX) con una referencia directa a nuestras Comunidades Autónomas y, además, la más usual que considera la “innovación tecnológica” definida por las variables D09 y D10 del Cuestionario para señalar la influencia de estos condicionantes externos a la hora de formular la estrategia funcional.

#### *Perspectiva configurativa*

Un tercer supuesto básico de la DERH se refiere a la necesaria integración sistémica de todas las variables (o elementos) que componen esta función organizativa para explicar los resultados organizativos. Desde la **perspectiva configurativa** la estructura interna de la función de recursos humanos queda definida por un proceso multidimensional de diferentes fases y elementos (no sólo de prácticas a implementar) que pueden combinarse entre sí (no sólo mediante agrupaciones simples), dando lugar teóricamente a un número infinito de configuraciones (no todas posibles en un momento y/o lugar) que se concretan en diferentes “patrones” o posibilidades estratégicas. La importancia de este enfoque ha sido demostrar que la dirección de recursos humanos debe tener, además de la consistencia externa con las variables contingentes, su propia coherencia interna entre las decisiones, acciones y evaluaciones de todo el proceso estratégico que define la función de recursos humanos.

El desarrollo posterior de esta propuesta no es muy amplio; pero permite que en nuestro modelo consideremos que la función de recursos humanos esté formada por un proceso estratégico completo (añadiendo a la formulación e implementación de su estrategia, la evaluación y control de estas decisiones y acciones; además de todos sus condicionantes), entre cuyas fases y elementos existen relaciones de coordinación proactivas (definición conjunta e interrelación continua) que le dan un carácter dinámico al sistema y permite definir (para una organización concreta, en un momento concreto) un modelo específico o patrón propio de sus funciones básicas, incluida la de recursos humanos. Todas estas consideraciones han hecho posible construir nuestro modelo integrado (tal como era nuestro objetivo); que se ha explicado *in extenso* en el capítulo 3

y donde se pretende una descripción de la función prácticamente exhaustiva, incluido el mecanismo de evolución del sistema funcional.

Así es como esta tercera perspectiva intenta, fundamentalmente, completar la definición de todos los componentes de proceso estratégico de DERH añadiendo en todas las fases las relaciones que coordinan y dinamizan la función, como son las de evaluación y control; aunque una primera preocupación consiste en desarrollar estratégicamente los denominados sistemas de trabajo de alto rendimiento mediante la integración de diversos conjuntos de prácticas con sinergia positiva<sup>10</sup> (Miles y Snow, 1984; Schuler y Jackson, 1987b); para llegar después a la idea más amplia de configuración incluyendo todos los componentes de la función de recursos humanos y sus condicionantes; además de analizar exhaustiva y sistemáticamente cómo pueden ser combinados estos elementos en diferentes tipos o clases (Lengnick-Hall, 1992; Meyer et al., 1993). Pero posteriormente, ha sido necesaria una definición más rigurosa de configuración estratégica incorporando la interdependencia que existe entre todas las fases de proceso estratégico (funcional en nuestro caso), convirtiéndose así en una pauta o patrón coherente (Delery y Shaw, 2001; Wright et al., 2001). Estos patrones configurativos son alternativas teóricas *a priori* o tipos ideales con los que poder comparar las organizaciones reales, tal como pretendemos hacer por nuestra parte mediante el estudio empírico que culmina esta Tesis Doctoral.

Como en nuestro modelo (figura 5.2) ya hemos tenido en cuenta las relaciones incorporadas por las perspectivas anteriores, en el nivel interno del que se preocupa fundamentalmente la perspectiva configurativa, sólo queda añadir las variables B09, B10, B31 y D20 que indican la relación del proceso de decisiones-acciones con el sistema de control de este proceso y hace posible, en primera instancia, el desarrollo de la función en su conjunto. Así definimos un nuevo grupo **(V4)** del estudio empírico denominado "evaluación y control del proceso" y necesario para contrastar las hipótesis planteadas. Este grupo de variables nos lleva a formular una nueva concreción de la primera hipótesis, de manera que la cuarta subhipótesis es la siguiente:

**H1d El carácter estratégico de la función en un Ayuntamiento se relacionará positivamente con la existencia de sistemas de evaluación del proceso estratégico en su conjunto, para hacer posible el desarrollo de la función de recursos humanos.**

---

<sup>10</sup> A esto se añade que "adoptan explícitamente el principio de equifinalidad al suponer que unos mismos objetivos empresariales pueden ser conseguidos mediante diferentes configuraciones de prácticas igualmente eficientes (...), con lo que se apartan definitivamente del objetivo universalista de encontrar las mejores prácticas de gestión de los recursos humanos" (Martín et al., 2004: 34).

También podemos añadir una referencia al “desarrollo temporal” de la función, si introducimos en los análisis empíricos las cuestiones referidas a la “mejora de las políticas de recursos humanos” (C02, C03, C04 y C05); o a la evolución de algunos resultados organizativos (C06, C07 y C08). Lo cual es una opción a concretar cuando realicemos el contraste de las hipótesis, si se considera conveniente.

### *Perspectiva contextual*

El cuarto supuesto básico de DERH (y quintaesencia de todo enfoque teórico) se refiere a la preocupación por conocer en toda su amplitud los resultados organizativos que se derivan de cada una de sus estrategias. Desde la **perspectiva contextual** las estrategias dejan de evaluarse únicamente por su contribución al rendimiento organizativo (que no será sólo contable o financiero), al considerar en este análisis su repercusión sobre aspectos internos de la organización (que no serán sólo individuales o dinerarios) e incluir, de manera específica, sus efectos sobre la sociedad en que se desarrolla (que no serán solo competitivos o económicos). La aportación fundamental de este enfoque ha sido reconsiderar la relación entre la función de recursos humanos y su contexto, sobre todo externo al incluir su integración en el macrosistema sociopolítico y la interdependencia proactiva en todos los niveles del marco contextual.

El desarrollo de estas propuestas es muy particular, porque aparecen en Europa a finales de la década y tiene su propia evolución paralelamente a las tres perspectivas anteriores. Se plantea todas las cuestiones que afectan al proceso estratégico de dirección de recursos humanos, aunque desde principios organizativos diferentes; de ahí su crítica, rechazo, replanteamiento o alternativa a muchas de las propuestas anteriores, como ya hemos visto. Pero en nuestro modelo, tomaremos entre sus propuestas la que amplía y desarrolla las demás perspectivas; esto es, el análisis completo de los resultados del sistema de dirección estratégica de los recursos humanos considerando sus tres niveles:

- El efecto directo sobre las competencias de los recursos humanos de la organización, que hace posible el desarrollo personal y grupal.
- El efecto necesario sobre las capacidades organizativas en su conjunto, que hace posible el desarrollo interno y externo.



- El efecto inevitable sobre la actividad de las demás personas y organizaciones con las que esta relacionada, que posibilita el desarrollo social y humano en general.

Todas estas consideraciones se han tenido en cuenta para construir nuestro modelo, pero sobrepasan los objetivos de esta tesis doctoral puesto que aquí solamente se pretende estudiar un modelo de la función de recursos humanos que comprenda todos los elementos que la constituyen o influyen en su funcionamiento y las relaciones que existan entre ellos, para contrastarlo con la configuración o configuraciones reales en organizaciones concretas como los Ayuntamientos. Aunque, como ya hemos indicado, precisamente esta investigación se ha realizado ante la necesidad de poder explicar la influencia de la función de recursos humanos sobre los resultados organizativos, pero que la cuestión formará parte de una futura investigación más amplia. No obstante, queremos volver a subrayar la necesidad de teoría ante la complejidad de determinar los factores que influyen más en el *performance* global de las organizaciones, haciendo la siguiente consideración (Galve y Ortega, 2004:26): Aunque el enfoque contextual *“tiene en cuenta tanto el entorno externo como el interno a la organización, así como su origen y cultura, la gran variedad de factores constantemente dinámicos que afectan a las organizaciones hace que en términos teóricos sea muy difícil construir un marco a través del cual podamos generalizar, por lo que quizás haya que construir teoría a través de la evidencia empírica, principalmente basada en casos de estudio”*.

Así pues, esta última perspectiva cierra el modelo de DERH con el análisis exhaustivo de todos los resultados sobre los que influye la función de recursos humanos, ampliando su marco contextual. Pero, en primer término su preocupación fue incluir aspectos como las relaciones con otras organizaciones y entidades, así como la consideración de condicionantes sociales y culturales, ampliando las ideas contingentes (Legge, 1989; Guest, 1990; Brewster y Bournois, 1991); a ello se añade inmediatamente (MARTÍN et al. 2004:35) el concepto de marco contextual que *“excede del nivel organizativo e integra el sistema de recursos humanos en el entorno con el que interacciona, porque en definitiva condiciona y es condicionado por las políticas empresariales (Brewster et al. 1991; Brewster, 1993, 1995 y 1999)”*<sup>11</sup>; y, en último término, la integración de la función de recursos humanos en el entorno sociopolítico con el que interacciona lleva tanto al estudio de los efectos de las estrategias sociales (que ya

---

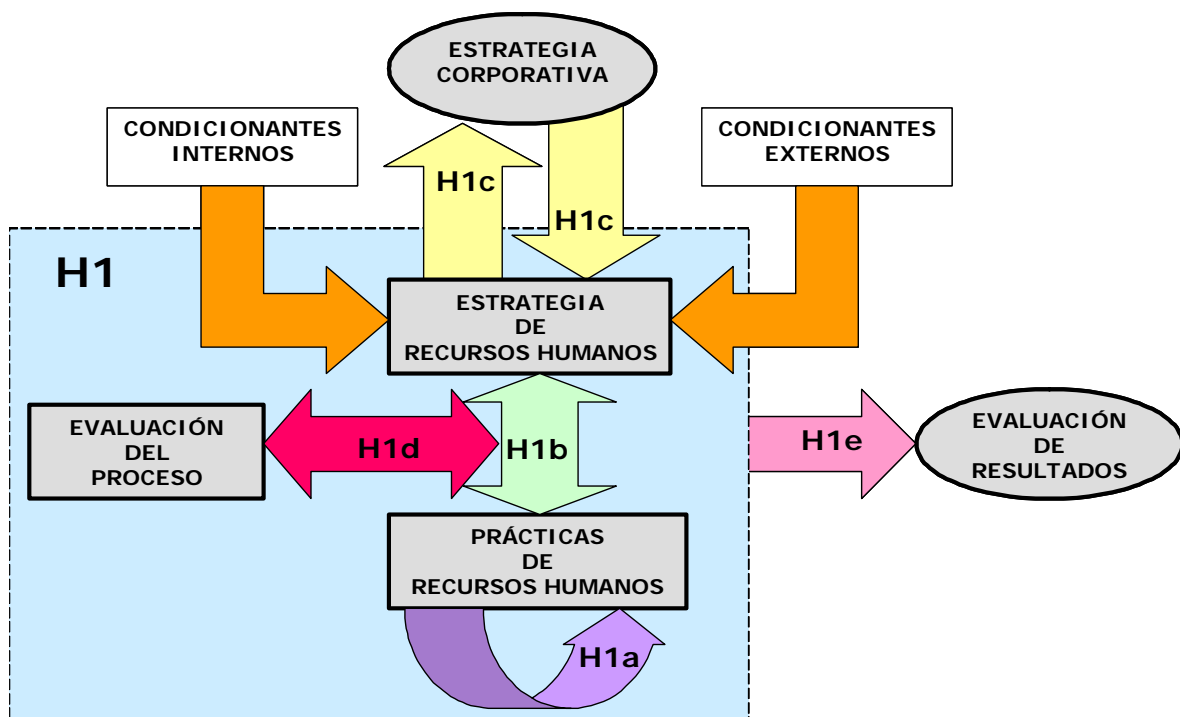
<sup>11</sup> No es necesario indicar que en un contexto determinado un Ayuntamiento será, en muchísimos casos, la única organización capaz de influir de manera decisiva, importante y trascendente en el contexto (interno y externo) sobre el que incide su actuación; y es evidente que todas estas entidades reciben presiones de personas, grupos y organizaciones de toda clase. Es más, estas interacciones son prácticamente la razón de ser de estas organizaciones públicas y determinante clave de su funcionamiento general y de la dirección de los recursos humanos.

se ha destacado), como a realizar estudios comparativos de las diferentes incidencias de cada entorno social (estatal, autonómico o comarcal) sobre la dirección de recursos humanos en las organizaciones (Brewster, 1999; Bowen et al., 2002).

Con todo ello, a partir del modelo integrado (figura 5.2) cerraremos el estudio empírico considerando, por una parte, una referencia al grado en el que hay implantados sistemas formalizados o explícitos para efectuar algún tipo de “medición de resultados” (V5), en cualquiera de los tres niveles mencionados (variables D16, D17, D18). Este grupo de variables permite formular respecto a la primera hipótesis, una última subhipótesis (como todas las demás, representada en la figura 5.3) en los siguientes términos:

**H1e El carácter estratégico de la función en un Ayuntamiento estará asociado positivamente con la medición de resultados de la función de recursos humanos, en distintos niveles del contexto funcional.**

**Figura 5.3:** Hipótesis primera y subhipótesis en el modelo DERH.  
Fuente: Elaboración propia



Por otra parte, para realizar el estudio de la influencia del contexto sociopolítico sobre la función de recursos humanos, se puede ampliar el análisis contingente agrupando la muestra de Ayuntamientos no sólo por la "ubicación geográfica" (ya considerado como condicionante o contingencia externa); sino también haciendo grupos homogéneos por su "lengua propia" (condicionante cultural), ambos incluidos en el estudio empírico. O también, por su "partido gobernante", (condicionante político) considerando la estabilidad en el gobierno local o el color político u otros factores socioeconómicos.

Por tanto, a partir de la aportación fundamental de cada perspectiva teórica sobre dirección de recursos humanos tenemos las variables y factores del estudio empírico, fundamentadas y definidas para realizar los análisis cualitativos y cuantitativos correspondientes y permite plantear las demás hipótesis de este estudio.

Todas las variables clave que hemos identificado hasta aquí aparecen en el esquema resumido del modelo teórico de DERH (Figura 5.1); además, como se ha indicado, estas variables están definiendo las relaciones que existen entre los elementos del proceso de dirección de recursos humanos en las organizaciones y le dan el carácter estratégico a la función, en mayor o menor grado, según sus valores.

### **5.1.2. Un modelo teórico: Configuración estratégica**

Dado el carácter y objetivos de la presente Tesis vamos a desarrollar la investigación centrándonos en la perspectiva configurativa (García Gómez, 2002; Roca y Bou, 2004), porque es dentro de este enfoque donde se han desarrollado instrumentos y métodos que consideramos válidos, para realizar el estudio del proceso de dirección estratégica de la manera más coherente<sup>12</sup>.

Para formar configuraciones se considera un conjunto de características definitorias cuyo grado de integración o ajuste da lugar a diferentes tipos o patrones estratégicos coherentes (Meyer et al., 1993; Miller, 1996). Una tipología se fundamenta en una teoría (implícita o explícita) con una serie de argumentos lógicos que especifican relaciones entre variables, en nuestro caso entre fases de un proceso; y cuyo objetivo

---

<sup>12</sup> Hay varias diferencias importantes entre el planteamiento de las referencias que hemos encontrado y el contenido de esta investigación: Por una parte, no nos referimos a qué elementos caracterizan una estrategia genérica (propio de esta perspectiva), sino a cómo es el proceso que puede llegar a definir estrategias efectivas (tendremos, por tanto, modelos de proceso y no modelos de estrategias); por otra parte, no abordamos el proceso global para definir estrategias corporativas, sino el proceso específico para definir una estrategia funcional (dando por supuesto que este subproceso es un isomorfismo del proceso estratégico general); por último, no haremos una aproximación a todas las modalidades de configuraciones estratégicas (Roca y Bou, 2004), sino que aplicaremos la tipología con la que implícitamente se relaciona el marco conceptual de la Tesis.

último es explicar la variación de los resultados organizativos (Ketchen et al., 1993; Ferguson y Ketchen, 1999).

La tipología que hemos desarrollado intenta ordenar un fenómeno social como la función de recursos humanos en las organizaciones, utilizando un método deductivo puesto que clasifica estas organizaciones en configuraciones con referencia a un modelo estratégico integrado, y siguiendo los preceptos de un marco teórico establecido *a priori* como la Dirección Estratégica. Este modelo es un "tipo ideal", en el sentido weberiano, ya que es *"un tipo extremo o perfecto en el que se representan de forma clara todas las características distintivas necesarias para conformar una configuración (...). Ninguno de los atributos que caracterizan a un tipo ideal puede quedar difuminado o difícil de reconocer en una determinada configuración estratégica"* (Roca y Bou, 2004:57).

Así pues, debemos tener en cuenta que, aunque las organizaciones dirigen sus recursos humanos con procesos diferentes, se ha podido definir teóricamente un conjunto de dimensiones lo suficientemente específicos como para ser identificables y lo suficientemente generales como para ser de aplicación a organizaciones de todas clases, y que su combinación en un modelo estratégico permite clasificarlas e identificar así los distintos modos de dirección de la función (García Gómez, 2002:82). Por tanto, el modelo estratégico integrado, como tipo ideal, está formado por un número determinado de variables clave, con la finalidad inmediata de poder realizar distinciones entre organizaciones. Se convierte así (Bailey, 1994, citado por Roca y Bou, 2004:61), en una entidad empírica con una combinación de variables perfectamente definida.

No obstante, como el concepto de proceso de dirección es tan amplio y complejo, ha sido necesaria la revisión de las diversas perspectivas estratégicas para seleccionar un conjunto de dimensiones o variables clave que lo caractericen en su totalidad, aunque de manera simplificada, como son las referidas al núcleo del proceso (grupos V2, V3 y V4), las relacionadas con los condicionantes (grupos V0 y V1) y las que consideran los resultados obtenidos por la organización (grupo V5). Además, para hacer operativas estas dimensiones se han utilizado, en cada caso, las variables concretas que han constituido el Cuestionario base del estudio empírico, según se presenta en la figura 5.2, y han servido para caracterizar el tipo estratégico ideal de proceso de dirección.

Respecto al concepto de tipo ideal, únicamente destacar que *"tiene el significado de un concepto límite puramente ideal, respecto del cual la realidad es medida y comparada a fin de esclarecer determinados elementos significativos de su contenido empírico"*; y la utilidad de esta comparación es *"para extraer genéticamente la esencia de un concepto, aquello perdurable, cuyas manifestaciones empíricas, en cambio, serán tan diversas y singulares que pueden llegar a ocultar dicho fundamento, ya que no se presentan en su estado puro"* (Roca y Bou, 2004:63). En nuestro caso, como la mayoría

de los investigadores, utilizaremos el modelo ideal de DERH para marcar los puntos de referencia teóricos respecto a los cuales comparar y medir las desviaciones de los casos empíricos (Doty et al. 1993, Doty y Glick, 1994); pero al discutir los resultados también intentaremos depurar conceptualmente el modelo general o sus aplicaciones a la función de recursos humanos y a las organizaciones públicas objeto de estudio.

Estas consideraciones permiten expresar la segunda cuestión a investigar (C2), de la manera siguiente:

**C2 Analizar si existen Ayuntamientos españoles que dirigen sus recursos humanos de acuerdo con el modelo estratégico definido teóricamente para las organizaciones, en general.**

Para ello, intentaremos determinar si en los Ayuntamientos son conscientes de la importancia de la función; se plantean, en medida suficiente, el análisis de todas las fases del proceso básico; y ven la necesidad de medir los resultados de estos planteamientos estratégicos. Por tanto, proponemos como segunda hipótesis la suposición de que es posible detectar una situación positiva en este sentido, mediante el siguiente enunciado:

**H2 Un número importante de Ayuntamientos cumplirán con los requisitos mínimos del modelo teórico de dirección estratégica de recursos humanos, diferenciándose significativamente de las demás entidades estudiadas.**

Es más, cualquiera que sea la importancia cuantitativa de las entidades locales que dirigen sus recursos humanos de acuerdo con un modelo estratégico, podemos profundizar en la hipótesis anterior planteando las posibles diferencias en la distribución de las entidades locales según su carácter estratégico o no, concretando las siguientes subhipótesis:

**H2a El grado de aproximación al modelo teórico es similar entre los Ayuntamientos que cumplen sus requisitos mínimos.**

**H2b El grado de diferenciación respecto al modelo teórico es muy distinto entre los Ayuntamientos que no cumplen sus requisitos mínimos.**

Este análisis comparativo tiene una serie de problemas (criterios de agrupación, determinar requisitos mínimos, ordenar los casos, calcular la dispersión,...) a la hora de hacer el análisis empírico, pero no son los más importantes de la presente investigación. En efecto, como ya indicamos al desarrollar la perspectiva configurativa, ha sido necesaria una definición más rigurosa de configuración estratégica, incorporando la interdependencia o ajuste entre todas las fases del proceso funcional, para tener un tipo ideal coherente (Delery y Shaw, 2001; Wright et al., 2001). En este sentido, también sabemos que, desde sus orígenes, el enfoque estratégico se caracteriza por incorporar el concepto de interdependencia que desarrolla hasta defender la proactividad como concepto esencial al definir una configuración, indicando el necesario ajuste entre sus elementos (Miller, 1996).

**Figura 5.4:** Variables que miden las dimensiones del proceso de DERH

VARIABLES CLAVE	VARIABLES OPERATIVAS (definición resumida)	
<b>V0.</b> Condicionantes del contexto	(previa) (previa)	<b>V0a.</b> Tamaño de la entidad (definición propia). <b>V0b.</b> Ubicación geográfica de la entidad (definición legal). <b>V0b<sub>1</sub>:</b> Área Territorial. <b>V0b<sub>2</sub>:</b> Área Cultural.
<b>V1.</b> Importancia estratégica de la función (sentido ascendente)	(B01) (B03)	<b>V1a.</b> Consideración de los recursos humanos en la toma de decisiones estratégicas. <b>V1b.</b> Participación del responsable de la función en las decisiones estratégicas.
<b>V1'.</b> Importancia estratégica de la función (sentido descendente)	(B04) (B05)	<b>V1c.</b> El responsable introduce temas específicos en las discusiones sobre estrategias municipales. <b>V1d.</b> Al establecer la estrategia de recursos humanos se considera la estrategia municipal.
<b>V2.</b> Formulación de la estrategia funcional	(B07) (B08) (B28)	<b>V2a.</b> Políticas específicas desarrolladas por el Ayuntamiento. <b>V2b.</b> Mejoras y cambios autónomos y participativos. <b>V2c.</b> La dirección política no decide inicialmente las estrategias de recursos humanos.
<b>V3.</b> Implementación de la estrategia funcional	(B02) (B06) (B35)	<b>V3a.</b> Departamento específico que coordina la función en todo el Ayuntamiento. <b>V3b.</b> Las políticas de recursos humanos son coherentes con la estrategia funcional. <b>V3c.</b> Las nuevas políticas de recursos humanos se derivan de experiencias propias.
<b>V4.</b> Evaluación del proceso de dirección	(B09) (B10) (B31) (D20)	<b>V4a.</b> Se definen objetivos y métodos de evaluación de las políticas de recursos humanos. <b>V4b.</b> Se concreta el responsable de cada política de recursos humanos. <b>V4c.</b> Se consulta a los empleados para tomar decisiones que les afectan. <b>V4d.</b> Se evalúan los costes y los beneficios de la política de recursos humanos.
<b>V5.</b> Evaluación de resultados	(D16) (D17) (D18)	<b>V5a.</b> Existe alguna medida de la productividad de los empleados del Ayuntamiento. <b>V5b.</b> Existe alguna medida de la opinión de los ciudadanos de Municipio. <b>V5c.</b> Existe alguna medida de satisfacción de los empleados del Ayuntamiento.

A pesar de ello, normalmente, no se especifica de manera expresa el tipo de ajuste que existe entre las dimensiones o variables que definen una configuración y, de

este modo, *“se elude la complejidad que supone introducir explícitamente el ajuste en los estudios empíricos”* (Roca y Bou, 2004:65). En cambio, el estudio de todos los elementos del proceso estratégico de dirección de los recursos humanos y el análisis de todas sus interdependencias (ver, por ejemplo, la figura 3.9), han sido desarrollados en el capítulo 3 para cubrir este objetivo. También en el modelo ideal presentado resumidamente en este capítulo 5 (figura 5.2), las variables clave se definen precisamente por las relaciones entre los elementos o fases del proceso estratégico (figura 5.4), mediante una serie de variables operativas. Entonces, ahora estamos obligados a completar el estudio empírico añadiendo a los requisitos mínimos la necesidad de ajuste entre las variables que forman la configuración ideal.

Todo ello nos lleva, además, a tener que determinar el tipo de ajuste concreto que podemos utilizar entre las diversas posibilidades matemáticas existentes y de acuerdo con el marco teórico defendido en esta investigación. En el modelo estratégico desarrollado, las fases del proceso funcional se potencian entre sí (sinergia), y se considera esencial tener en cuenta los efectos conjuntos derivados de la interacción entre las variables clave o dimensiones estratégicas del proceso básico (relación entre estrategia general y funcional, formulación e implementación de la estrategia funcional y evaluación-control del proceso total). Así pues, en nuestro caso, el ajuste hace referencia *“a los efectos sinérgicos entre las dimensiones y puede ser representado mediante el análisis de regresión con términos de interacción, donde los términos multiplicativos entre las dimensiones estratégicas representan la sinergia entre ellas (Karnani, 1984)”* (Roca y Bou, 2004:65-66). De esta manera tendríamos una prueba más de la complementariedad entre las aportaciones específicas efectuadas por las perspectivas estratégicas presentadas anteriormente, y planteadas originariamente como alternativas por distintas escuelas de pensamiento estratégico.

En esta investigación, las tres variables clave del modelo integrado de DERH no se consideran tres ámbitos diferentes de la función, sino como tres dimensiones del mismo proceso estratégico. Entonces, en cada uno de los casos de estudio deberemos tomar estas dimensiones simultáneamente e integrarlas, como requisito para operativizar de forma rigurosa el modelo. Según este planteamiento, la congruencia entre las dimensiones se hace operativa algebricamente con términos multiplicativos que incorporan la interacción en un análisis de regresión. Si consideramos tres variables, este método permite investigar tanto los posibles modelos parciales que incluyen las interacciones de segundo orden, como el modelo general que incorpora el término de interacción de tercer orden, para estudiar el efecto conjunto de las dimensiones

estratégicas del modelo integrado sobre los resultados organizativos<sup>13</sup> (Camisón et al., 2004:9).

En resumen, desde la aproximación dimensional, la efectividad de una organización o de cualquiera de sus funciones dependerá de una adecuada combinación de decisiones, acciones y mejoras y, por tanto, es evidente que será más apropiado concebir la formulación, la implementación y la evaluación como dimensiones del proceso de dirección estratégica (en nuestro caso, de la función de recursos humanos) que como etapas o ámbitos independientes. La interacción proactiva es, pues, intrínseca al concepto de proceso estratégico en cualquier nivel organizativo, pudiéndose asimilar la interacción o congruencia entre las dimensiones estratégicas de la función de recursos humanos con el propio concepto de proceso estratégico de dirección.

Estas consideraciones amplían el contenido de la primera hipótesis que hemos planteado, al introducir una nueva cuestión que afecta de manera trascendental a la construcción del modelo teórico de DERH, y da lugar a exponer la siguiente hipótesis al respecto:

**H3 El modelo de DERH aplicado en un Ayuntamiento estará constituido por todas las variables clave del proceso estratégico funcional con un elevado nivel de integración o congruencia, para conseguir una mayor efectividad.**

La perspectiva configurativa, por tanto, completa las aportaciones iniciales tanto del enfoque universalista como contingente al definir todos los componentes de la función de recursos humanos y analizar exhaustiva y sistemáticamente sus múltiples combinaciones para formar procesos igualmente efectivos; los cuales serán más o menos adecuados para conseguir los objetivos de la organización en función de sus condiciones internas y externas concretas (Martín et al., 2004:40). Ya hemos indicado que la perspectiva configurativa se preocupó fundamentalmente de demostrar la necesaria coherencia interna de los elementos que constituyen el proceso de dirección de los recursos humanos (ajuste horizontal), pero con la idea de complementar y equilibrar (es decir, sin olvidar) el estudio de la consistencia externa realizado por la perspectiva contingente. Entonces, para analizar la función de recursos humanos en su totalidad se

---

<sup>13</sup> Como nuestro objetivo no es analizar los resultados económicos o financieros, tomaremos la valoración de magnitudes como la "evolución de la función", o la "evolución de la organización" o, simplemente, la "preocupación por medir resultados", para tener un ejemplo de la repercusión de la acción conjunta de las variables clave del proceso estratégico sobre resultados.



considera ahora la congruencia con una serie de condicionantes internos y externos a la función (ajuste vertical), que se representarán por variables o factores de contingencia.

Así pues, la dirección de recursos humanos debe desarrollar un proceso estratégico específico de la función que integre o interrelacione sus distintas fases; pero considerando que esta responsabilidad no consiste sólo en realizar un proceso abstracto o meramente teórico (aunque es muy conveniente hacerlo o conocerlo, y sirve de referencia), tampoco exclusivamente técnico, sino que dicho proceso únicamente tiene sentido o será más efectivo para la consecución de determinados objetivos si se ajusta a las condiciones internas y externas con las que interacciona la función.

En una nota al margen decir, finalmente, que esta interacción proactiva con los condicionantes permite incorporar al modelo integrado, de manera natural, la necesidad de medir los efectos de la función sobre el contexto (y al revés, a través del sistema de control *a priori*) en el nivel que corresponda; y también el análisis de toda clase de resultados del proceso de dirección de recursos humanos ampliando y concretando el propio concepto de *performance*.

Las posibilidades abiertas con estas consideraciones son muy amplias, pero en esta investigación utilizaremos los condicionantes simplemente para caracterizar o clasificar a los Ayuntamientos que están utilizando el punto de vista estratégico, cuando afrontan los problemas de dirección de recursos humanos en su organización; y en concreto, para resolver una tercera cuestión a investigar (C3) que será la siguiente:

**C3    Analizar si existe alguna relación entre el modelo de dirección de recursos humanos adoptado por los Ayuntamientos españoles y los condicionantes considerados teóricamente.**

De donde se deriva una hipótesis sobre los condicionantes en su conjunto, tal como se expone a continuación:

**H4    Los condicionantes organizativos y del entorno afectan positivamente a la elección del modelo de dirección de recursos humanos que desarrollan los Ayuntamientos<sup>14</sup>.**

---

<sup>14</sup> Para realizar la comprobación de esta hipótesis se pueden tomar como variables o factores condicionantes dos de carácter interno y dos de carácter externo, tal como se especifican en las subhipótesis correspondientes.

Esta hipótesis se puede analizar en detalle considerando varios de estos factores contextuales de manera independiente. Para ello, en primer lugar, estudiaremos cual es la relación entre los siguientes factores internos a la organización y el proceso de dirección de recursos humanos; a partir de las subhipótesis que seguidamente indicamos:

- H4a** El valor de las dimensiones que constituyen el modelo de dirección de recursos humanos aplicado en un Ayuntamiento, *depende del tamaño de la entidad.*
- H4b** El valor de las dimensiones que constituyen el modelo de dirección de recursos humanos aplicado en un Ayuntamiento, *depende de la existencia de un cargo específico para la persona responsable de esta función.*

Para complementar la última hipótesis (H4), en segundo lugar también se considera en esta investigación la relación del proceso de dirección de recursos humanos con factores externos a la organización, mediante las subhipótesis que podemos enunciar como sigue:

- H4c** El valor de las dimensiones que constituyen el modelo de dirección de recursos humanos aplicado en un Ayuntamiento, *depende de su ubicación en determinadas áreas geográficas.*
- H4c** El valor de las dimensiones que constituyen el modelo de dirección de recursos humanos aplicado en un Ayuntamiento, *depende de su ubicación en determinadas áreas culturales.*

## **5.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA.**

En principio, es importante indicar que la investigación empírica de esta Tesis se ha diseñado en el marco de un proyecto más amplio aprobado por la Universitat de València el año 2004, para su desarrollo desde enero de 2005 hasta abril de 2006, cuyo

título general es ***Un estudio sobre las prácticas de Dirección de Recursos Humanos en la Administración Pública española, sobre sus condicionantes y sobre su impacto en los indicadores de performance propios de la administración pública.*** En este proyecto se encuentra comprometido el Equipo de Investigación (UV-728) en Dirección de recursos Humanos de la Oferta Científica y Tecnológica de la UVEG, del que forma parte el doctorando, y está dirigido por el Doctor Justo Herrera Gómez, codirector de la presente Tesis.

### 5.2.1. Ámbito del estudio

Para contrastar las hipótesis planteadas se ha realizado un estudio empírico de ámbito estatal dirigido a los Ayuntamientos pertenecientes a todas las Comunidades Autónomas con la finalidad de obtener datos más generalizables; pero entre el conjunto de las entidades objeto de análisis (más de 8.000 Ayuntamientos) fué necesario diseñar una muestra ajustada a las características concretas de la investigación.

Esta selección se realizó a partir de la información proporcionada por la base de datos remitida directamente por el Ministerio de Administraciones Públicas que nos permitió conocer, por ejemplo, la dirección completa de todos y cada uno de los Ayuntamientos españoles en un formato operativo. Además tal como nos indicaron desde la misma institución, estos datos iniciales se pudieron corroborar o corregir y, sobre todo, complementar (por ejemplo población de cada municipio), accediendo libremente a la base de datos municipales que la Federación Española de Municipios y Provincias tiene incorporada a su *web* oficial. Esto permitió disponer en un formato operativo de todo el colectivo de Ayuntamientos en España, para obtener un tamaño de muestra adecuado en términos estadísticos.

Entre los diferentes criterios cuantitativos que se podrían considerar para clasificar los Ayuntamientos según su tamaño, se ha utilizado un criterio legal como el que utiliza la propia FEMP fundamentado en el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, y según el cual diferenciamos el tamaño del Ayuntamiento por la población del municipio en que está ubicado. Con ello en la distribución por tamaño se tomaron los segmentos siguientes, de acuerdo con el registro de entidades locales de la Dirección General para la Administración Local (ANEXO I): de 1.000 a 5.000 habitantes (inframunicipios<sup>15</sup>), de 5.000 a 20.000 habitantes (pequeños municipios), de 20.000 a 50.000 habitantes (municipios medianos) y de más de 50.000 habitantes (grandes

---

<sup>15</sup> La referencia poblacional del inframunicipalismo se cifra en el umbral de los municipios de menos de 5.000 habitantes, como se desprende de las medidas para el fomento de las agrupaciones de municipios implementadas en España entre 1966 y 1977 (Márquez, 2001). Además por nuestra parte no se consideraron en la muestra de partida los municipios menores de 1.000 habitantes (4.950 entidades, aproximadamente).

municipios). Al mismo tiempo la muestra se distribuía entre todas las Comunidades Autónomas, aunque con una sobrerrepresentación de las nacionalidades que tienen municipios de una mayor población.

En este sentido no se ha partido de ninguna suposición previa respecto a que los planteamientos estratégicos existan con más o menos probabilidad por cuestiones territoriales, culturales o por la dimensión absoluta o relativa del Ayuntamiento. Aún así, se ha efectuado la salvedad que acabamos de comentar respecto a la exclusión de los municipios con menos de 1.000 habitantes, por motivos lógicos y operativos; pero además, se ha tenido que realizar un ajuste más en el diseño muestral (en este caso, fundamentalmente, por razones presupuestarias) reduciendo el total de municipios de 1.000 a 5.000 habitantes a un poco más de la mitad (1.079 municipios exactamente) de los 1973 municipios considerados en un principio. En este último tramo se han incluido todos los Ayuntamientos de los municipios con más de 3.000 habitantes; y de las entidades restantes se ha seleccionado un conjunto, aproximadamente proporcional al número total existente en cada nacionalidad o región.

**Tabla 5.1:** Distribución de la muestra de Ayuntamientos en el estudio empírico

TRAMO POBLACIÓN	COMUNIDAD AUTÓNOMA																	
	Andalucía 01	Aragón 02	Asturias 03	Canarias 04	Cantabria 05	Castilla León 06	Castilla Mancha 07	Catalunya 08	Pais Valencià 09	Extremadura 10	Galiza 11	Illes Balears 12	Rioja 13	Madrid 14	Navarra 15	Euskadi 16	Murcia 17	TOTAL
más de 50.000	27	1	3	7	2	9	5	23	13	3	7	1	1	16	1	7	4	132
De 20.000 a 50.000	39	2	4	13	2	6	9	32	37	4	15	9	1	11	2	11	10	207
De 5.000 a 20.000	181	17	23	45	14	35	52	128	97	32	98	23	6	41	14	47	22	875
De 1.000 a 5.000	333	94	32	21	51	224	221	254	161	151	180	24	19	54	67	80	7	1973
Número de Ayuntamientos	580	114	62	86	69	274	287	437	308	190	300	57	27	122	84	145	43	3185
Número de cuestionarios enviados	420	67	46	76	34	162	177	321	308	115	210	45	17	95	51	109	40	2293
% cuestionarios sobre total enviados	18'3	2'9	2'0	3'3	1'5	7'1	7'7	14'0	13'4	5'0	9'2	2'0	0'7	4'1	2'2	4'8	1'7	100
Número de respuestas recibidas	60	11	9	12	8	20	21	49	71	15	23	6	3	15	8	22	7	361
% respuestas sobre total respuestas	16'6	3'1	2'5	3'3	2'2	5'5	5'8	13'6	19'7	4'2	6'4	1'7	0'8	4'2	2'2	6'1	1'9	100
% respuestas s/ enviados a su Comunidad (a)	14'3	16'4	19'6	15'8	23'5	12'4	11'9	15'3	23'1	13'0	11'0	13'3	17'7	15'8	15'7	20'2	17'5	15'74

(a) Porcentaje promedio de respuestas sobre enviados a Comunidad = 15'68%

Así pues, la muestra inicialmente utilizada para esta investigación es la resultante de las consideraciones anteriores y alcanza la cifra global de 2.293 Ayuntamientos distribuidos entre todos los tramos de población mayores a 1.000 habitantes y entre

todas las Comunidades Autónomas de territorio estatal, tal como puede observarse en la Tabla 5.1 con detalle. Esta cifra se corresponde con 1.079 Ayuntamientos de municipios con menos de 5.000 habitantes; y los 875 Ayuntamientos de municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes; los 207 de municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes; y los 132 que tienen más de 50.000 habitantes (incluidas todas las capitales de provincia). Por otra parte, geográficamente podemos ver que los territorios más representados en esta muestra son, por este orden, las Comunidades de Andalucía con 420 Ayuntamientos en la muestra final, Catalunya con 321 Ayuntamientos, el País Valencià y Galiza con 308 y 210 Ayuntamientos; aunque es de los municipios valencianos de donde se han recibido más respuestas tanto respecto a los Cuestionarios enviados a la Comunidad como respecto al total de respuestas recibidas.

### 5.2.2. Obtención de datos

El procedimiento utilizado para la recogida de datos ha sido la encuesta postal dado el gran tamaño inicial y el elevado grado de dispersión geográfica; pero, sobre todo porque la intención era llegar con un elemento físico permanente (la encuesta) al máximo de organizaciones objetivo (los Ayuntamientos), ya que se iniciaba con este estudio una línea de investigación sobre el tema a estudiar (los recursos humanos) con las características que se han definido en el estudio teórico. Además, este carácter de investigación previa reforzaba la necesidad de utilizar alguna metodología cuantitativa de análisis.

El proceso concreto ha tenido las siguientes fases:

En primer lugar, la elaboración de un borrador de Cuestionario se realizó en la primavera del 2005 a partir de trabajos previos sobre prácticas de recursos humanos efectuados en organizaciones privadas (especialmente, Lado y Wilson, 1994; Wright et al., 1995;; Huselid, 1995; Becker y Gerhart, 1996; Ulrich et al., 1995; y en el caso español De Saá y García Falcón, 2001); complementado por estudios realizados en algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Catalunya, Galiza,...) y por la FEMP, con una perspectiva estatal (sobre mejora continua, sobre buenas prácticas, sobre calidad de los servicios, etc.); y de la OCDE (2003), desde un punto de vista internacional.

En segundo lugar, el Cuestionario fue revisado mediante entrevistas realizadas durante el verano de 2005 a expertos en las materias analizadas; en concreto, a tres profesores del Departamento de Dirección de Empresas de la Universitat de València; dos profesionales de empresas especializadas en la aplicación de la estadística a las ciencias sociales y dos asesores de temas municipales de la Diputació Provincial de València.

Posteriormente, con las correcciones necesarias después de atender las recomendaciones que surgieron en esta fase exploratoria, a principios de otoño se envió el nuevo borrador a los responsables de recursos humanos en tres Ayuntamientos de la provincia de València (donde son especialmente activos en este tema), para detectar todo tipo de problemas que hiciesen difícil o imposible cumplimentar el Cuestionario. Las sugerencias supusieron modificaciones en el sentido de acomodar todo lo posible los enunciados de cada ítem a las características propias de las entidades locales. Con ello se le dio el contenido y la forma definitiva al Cuestionario y se procedió a su envío postal a principios de diciembre del año 2005, acompañado de una carta de presentación donde se describían las características de la investigación en curso, se animaba a la participación, se ofrecían indicaciones para facilitar la respuesta y finalmente, añadíamos los medios de contacto con los investigadores ante posibles problemas concretos.

La estructura completa del Cuestionario remitido se presenta en la Tabla 5.2 donde puede observarse que consta de 72 preguntas distribuidas en cuatro bloques: El bloque A contiene cinco cuestiones para la caracterización del Ayuntamiento; el bloque B reúne 35 preguntas distribuidas en tres partes (la primera sobre el proceso estratégico, la segunda sobre prácticas concretas y la tercera sobre gestión, todo ello referido a la función de recursos humanos); el bloque C agrupa 8 preguntas para medir la evolución del sistema de recursos humanos y de la organización en su conjunto; y el bloque D está formado por 24 preguntas referidas a los condicionantes (internos y externos) y al desempeño de la organización (las variables utilizadas en el estudio empírico se han descrito en la figura 5.4, y en su formato original se incluyen en el ANEXO II).

**Tabla 5.2:** Estructura general del Cuestionario

<b>CUESTIONES</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>PREGUNTAS</b>
<b><i>Bloque A de caracterización</i></b>	> Conocer el cargo de la persona que responde y si existe responsable de la función; así como el tipo de Ayuntamiento en que se desarrolla la función de recursos humanos.	<b>A01-A05</b>
<b><i>Bloque B sobre prácticas</i></b>	> Conocer las características del proceso estratégico de la función; y 'concretamente' de las prácticas de gestión de los recursos humanos.	<b>B01-B35</b>
<b><i>Bloque C sobre la evolución del sistema</i></b>	> Conocer los cambios específicos y generales producidos en el Ayuntamiento por las políticas de recursos humanos.	<b>C01-C08</b>
<b><i>Bloque D sobre condicionantes y performance</i></b>	> Conocer los condicionantes internos y externos de la función; y el nivel relativo de medidas subjetivas de performance respecto a otros Ayuntamientos.	<b>D01-D21</b> (y tres notas adicionales)

La encuesta postal se remitió en un principio a todo el conjunto resultante de la selección indicada en el apartado anterior (2.293 Ayuntamientos), durante la primera semana de diciembre. Se obtuvieron 209 respuestas que suponían el 58% de los 361 Cuestionarios finalmente recibidos. A principios de febrero de 2006 se realizaron dos acciones para potenciar el número de respuestas: Por una parte, se realizó el seguimiento telefónico de todos los Ayuntamientos en municipios de más de 50.000 habitantes para asegurar el destinatario del nuevo envío, y con la alternativa de realizar este envío personalizado bien por correo electrónico o por fax. Por otra parte, se hizo un segundo envío postal de 900 Cuestionarios a todos los Ayuntamientos de los municipios que no habían contestado hasta ese momento y tenían una población superior a los 5.000 habitantes.

**Tabla 5.3:** Ficha técnica de la investigación empírica

<b>ÁMBITO GEOGRÁFICO</b>	Todo el territorio del Estado Español donde existen <b>8.106 municipios</b> .
<b>UNIVERSO DE MEDIDA</b>	<b>3.185 Ayuntamientos</b> (39'29% del total de Ayuntamientos) Municipios con más de 1.000 habitantes (base de datos del MAP, 2005).
<b>MUESTRA INICIAL</b>	<b>2.293 Ayuntamiento</b> (28'29% del total de Ayuntamientos) Todos los municipios (100%) de los estratos superiores a 5.000 habitantes y una parte (55%) de los municipios del estrato de 1.000 a 5.000 habitantes.
<b>MUESTRA FINAL</b>	<b>361 Ayuntamientos</b> (15'74% sobre 2.293 cuestionarios enviados).
<b>ERROR MUESTRAL</b>	error máximo +/- <b>4,9%</b>
<b>NIVEL DE CONFIANZA</b>	<b>95%</b> para el caso más desfavorable (p=q=50%)
<b>TIPO DE ENTREVISTA</b>	Cuestionario semiestructurado, dirigido al máximo responsable de la función de recursos humanos en el Ayuntamiento.
<b>TRABAJO DE CAMPO</b>	Junio 2.005 (borradores del Cuestionario) Diciembre 2.005 (primer envío de Cuestionarios) Febrero 2.006 (segundo envío de Cuestionarios) Abril 2.006 (resultados brutos disponibles )

En resumen, los datos generales de la investigación pueden observarse en la Tabla 5.3 donde se indica la cifra total de 8.106 Ayuntamientos existentes en todo el Estado; de los cuales se consideraron los 3.185 mayores de 1.000 habitantes como universo de medida del estudio empírico. Como hemos indicado, esta cifra se redujo a 2.293 Ayuntamientos para formar la muestra inicial y son, por tanto, el número de

entidades a las que se envió el Cuestionario por correo postal<sup>16</sup>. Los Cuestionarios recibidos al finalizar el periodo de recogida de datos (abril de 2006) alcanzaba la cifra de 361 (15'74% sobre el total remitido). Teniendo en cuenta el tamaño del universo de esta investigación y considerando que la muestra final hubiera sido seleccionada por un procedimiento aleatorio simple, el **error máximo** asociado con la estimación de una proporción próxima al caso más desfavorable es de 4'9%, para un **nivel de confianza** del 95%; pero, puesto que el cálculo se ha realizado para el caso más desfavorable ( $p=q=50\%$ ), la mayoría de las estimaciones gozarán de cotas de precisión superiores.

### 5.2.3. Metodología de análisis

La ciencia adquirió desde el principio un rango particular de aproximación a la verdad, cuyas características básicas se formaron a partir del modelo de las Ciencias Naturales. Este carácter no sólo penetra en los procedimientos o técnicas de la investigación científica sino que invade la propia definición del objeto de estudio, inhibiendo la observación de fenómenos que no se enmarcan dentro de la visión racional del paradigma imperante (Khun, 1985).

Durante el siglo XX, este modelo de ciencia (positivismo) se trasladó al campo de la investigación social. La visión positivista del orden social es una concepción de progreso indefinido dentro de un sistema orgánico y en permanente equilibrio; no obstante, en su planteamiento más estricto pronto se vio incapaz de explicar la complejidad y dinamismo de los fenómenos que se producían en el conjunto del sistema social: Se encontró con datos de una realidad que no podía interpretar y se le plantearon interrogantes no incluidos en el paradigma científico. A pesar de ello, el positivismo y sus desarrollos se mantienen vigentes en la concepción epistemológica (relación del sujeto con su objeto de estudio o proceso de conocimiento) haciendo especial hincapié en la creación de un sistema de procedimientos y técnicas, sobre todo cuantitativas; pero abandonando, prácticamente, la elaboración teórica y olvidando, precisamente, las cuestiones metodológicas.

Desde un punto de vista metodológico, el área de Ciencias Sociales está dividida en dos grandes posturas que implican no sólo una manera particular de concebir la actividad científica sino que indican una concepción determinada de la realidad (objeto), del propio sujeto y del proceso de conocimiento (relación sujeto-objeto). El paradigma dominante diferencia dos dimensiones de la actividad científica: Por una parte, la

---

<sup>16</sup> Recordamos que la cifra total de Cuestionarios enviados (2293, que representan el 72% del universo de medida) está formada por todos los Ayuntamientos de más de 5000 habitantes (1214) y el 55% de las entidades cuya población está comprendida entre 1000 y 5000 habitantes (1079), donde están incluidos todos los de más de 3000 habitantes.



elaboración de las **teorías** como sistemas proposicionales que fundamentan las hipótesis; y, por otra, un conjunto de **técnicas** que permiten refutar o comprobar las hipótesis de trabajo. Se establecen así dos niveles, pero con esto no sabemos cuál es el sentido y la ubicación del **método** en este esquema, cuál es la función que se adjudica a cada uno y como se vinculan; si el método es una tercera dimensión específica de la ciencia o si forma parte de alguna de las dos dimensiones mencionadas. **En resumen**, el problema es que no existe un concepto unívoco de método, sino que es entendido de modo diferente según el sistema teórico en que se fundamenta; y también es distinta la manera de ver la relación método-técnica, no siendo casual que algunos enfoques ni siquiera diferencien ambos conceptos.

Desde nuestra perspectiva Teoría, Método y Técnicas corresponden a tres niveles diferentes en la investigación social, pero integrados estrechamente y que se influyen mutuamente al desarrollar un proceso de conocimiento (Landreani, 2002):

**Teoría** es un sistema de categorías que ofrece un marco global de la realidad social. Es una "narración" que organiza el mundo, le confiere significación. Las teorías tienen un carácter históricamente determinado y por esta razón deben generar una metodología adecuada para conseguir su objetivo.

**Método** (fase intermedia del proceso de conocimiento) es la estrategia de aproximación a una realidad social desde una perspectiva teórica y epistemológica. Establece los criterios de selección de técnicas a usar, según las características concretas del objeto de estudio y el modo específico en que se debe aplicar la teoría.

**Técnicas** son los procedimientos y herramientas que se utilizan para analizar una parte de la realidad (un objeto) delimitada por la teoría y por el método. Según cómo se enfoca operativamente la realidad social, se escogen las técnicas más idóneas y/o los procedimientos que se ajustan a los objetivos teóricos.

En muchos casos, las **técnicas cualitativas** han cambiado las formas de abordar los fenómenos sociales, pero no el contenido y la intencionalidad, ni la estructuración del proceso, ni tampoco la relación entre el sujeto y el objeto de estudio. Se mantiene la misma concepción ahistórica de la realidad social, y la preeminencia de las hipótesis que determinan el proceso de investigación, y el carácter descriptivo-explicativo de los resultados finales. Se conservan, por tanto, los presupuestos metodológicos. Así pues, en las Ciencias Sociales plantear la dicotomía método cualitativo versus método cuantitativo resulta una falacia que encubre la crisis real del paradigma dominante reduciéndola al campo de los procedimientos y confundiendo las técnicas con los métodos, negando la

función mediadora del método entre los supuestos teóricos y las técnicas de análisis. De este modo, se ignora que la producción científica es un complejo proceso de construcción del objeto, cuyos supuestos teóricos generales confieren un sentido particular a las técnicas que se utilizan en la investigación (Berger y Luckman, 1984; Searle, 1997).

Tanto el método tradicional como cualquier enfoque alternativo, pueden requerir el uso de técnicas cuantitativas o cualitativas sin que ello implique una trasgresión de sus axiomas epistemológicos. En nuestro caso, la decisión de utilizar conscientemente **técnicas cuantitativas** ha venido determinada por la naturaleza de las cuestiones a investigar; es decir, de los supuestos previos sobre el objeto de estudio (la función de recursos humanos) y del modo de plantear su conocimiento (análisis exploratorio), en un contexto concreto (Ayuntamientos) y en el momento actual, tal como hemos desarrollado teóricamente en los capítulos anteriores<sup>17</sup>. Porque, una visión crítica de esta realidad no reniega ni prescinde de la expresión fenoménica de los hechos sociales, puesto que la manifestación inicial de todo fenómeno social se produce desde lo empírico-concreto y *“la construcción del campo empírico de una investigación requiere también de técnicas cuantitativas como primera aproximación, cuya expresión (no necesariamente numérica) permita la construcción de categorías en la explicación de ese fenómeno”* (Landreani, 2002: 15).

Precisamente, este es el límite de los procedimientos cuantitativos para llegar al conocimiento de las organizaciones públicas objeto de investigación e implica la necesidad de complementarlo con estudios de carácter cualitativo para construir una teoría más sólida. El problema no son las técnicas cuantitativas sino la metodología que reduce los fenómenos sociales a su mera expresión cuantitativa, porque el método debe permitir como mínimo la unión de la teoría con la práctica de manera proactiva (no lineal). El problema no es el conocimiento empírico sino el paradigma científico que reduce el objetivo de la ciencia a una mera descripción de lo observable o dado, porque la teoría debe permitir como mínimo interpretar o explicar la realidad de manera activa (no contemplativa).

Con la base teórica del enfoque estratégico, esta perspectiva metodológica ha permitido dar los primeros pasos en el conocimiento de unas organizaciones clave, centrándonos en una función esencial, y para ello, se ha recurrido a técnicas convencionales de investigación empírica. Las técnicas cuantitativas evalúan la relación existente entre los datos o variables de las observaciones obtenidas de una muestra

---

<sup>17</sup> Hemos considerado que *“la metodología cuantitativa necesita de la existencia de un cuerpo teórico previo suficientemente fundamentado y capaz de definir los conceptos a analizar de forma concreta y mensurable”* (Miquel et al., 1997); o sea que esta metodología *“es más apropiada para la verificación o el contraste de proposiciones o hipótesis fundamentadas en el conocimiento teórico existente”* (Escribà, 1999), ambos citados en Vivas (2004: 156).

poblacional (Ragin, 1999) y utilizan categorías predeterminadas que permiten someter los datos a un análisis estadístico (Skinner *et al.*, 2000). Así, el objetivo de la investigación cuantitativa pasa a ser la identificación de patrones generales que caracterizan a la totalidad de una población (Vivas, 2004). Sin embargo, aunque son los objetivos finales los que nos preocupan y, en definitiva, lo que más importa (Ragin, 1999), esto trasciende a este trabajo y no depende exclusivamente del doctorando; porque esta investigación forma parte de un proyecto más amplio y para completarla necesitará ser desarrollada en otros proyectos, investigaciones o estudios, donde se deberán utilizar algunas técnicas de carácter cualitativo y otras de tipo longitudinal.

#### *Instrumentos de medición.*

El Cuestionario elaborado (escala) tenía como objetivo recoger un conjunto de variables consideradas teóricamente relevantes para el estudio de las relaciones que definen el proceso estratégico en la función de recursos humanos (figura 5.4) tal como se ha descrito detalladamente en el capítulo 3. El desarrollo teórico previo nos permite realizar una primera agrupación de estas variables, de manera que cada grupo estará más relacionado con una de las cuatro dimensiones que, *a priori*, permiten identificar el tipo de proceso estratégico funcional adoptado: La relación entre la estrategia funcional y la estrategia global (grupo V1, importancia estratégica de la función); la relación entre la toma de decisiones y el desarrollo de acciones (grupo V2, formación de la estrategia funcional); la relación interna entre las acciones realizadas (grupo V3, integración de las prácticas específicas); y la relación de los sistemas de evaluación con todo el proceso (grupo V4, dinámica del proceso estratégico funcional).

El estudio empírico servirá para comprobar hasta qué punto se recogen en el Cuestionario las variables representativas de cada una de las dimensiones, así como del conjunto del proceso; y si estas variables describen con suficiente exactitud cada una de las dimensiones o conceptos que se pretendía definir. En nuestro caso, la referencia para seleccionar estas variables ha sido fundamentalmente teórica; aunque de manera indirecta se ha derivado también de diversos trabajos previos sobre prácticas y políticas de dirección de recursos humanos en empresas, citados anteriormente.

Como resultado de este análisis teórico se han identificado las cuatro dimensiones que se concretan en el conjunto de variables recogidas en la escala utilizada como instrumento de medición que se forma básicamente con las dos primeras partes del Cuestionario (figura 5.2). La escala ha servido para hacer operativas las dimensiones o "variables latentes" (Law *et al.*, 1998) del proceso estratégico específico de la función de recursos humanos, puesto que mediante su análisis intentaremos medir el nivel que

alcanza este atributo, “no directamente observable”, en los Ayuntamientos españoles (Vila, Küster y Aldás, 2000).

Este instrumento de medición consta de diecisiete ítems que debían ser valorados por el responsable de la función de recursos humanos utilizando una escala de Likert de 1 a 5 (ver ANEXO II) con algunas particularidades para controlar el sesgo potencial de las respuestas individuales (Slevin y Covin, 1997):

La primera es que la mayoría de ítems tiene una doble entrada con las definiciones extremas de una misma variable.

La segunda es que la mayoría de preguntas requerían un análisis inverso de las puntuaciones (el 1 indicaba la postura estratégica), aunque *a posteriori* se le ha dado un sentido único a estas valoraciones.

La tercera es que la mayoría de variables estaban agrupadas al principio del bloque B (diez primeras preguntas); pero algunas estaban formando otras agrupaciones de variables en otros bloques del Cuestionario, como podemos detectar por el código de cada pregunta.

La escala que estamos describiendo es la que vamos a utilizar para identificar las dimensiones del proceso estratégico funcional. Se trata de una escala donde los diversos indicadores (variables) están midiendo una entidad común y, por esta razón, deben estar fuertemente correlacionados. En estos casos, la dimensión subyace en la estructura de los datos y esto hace que necesariamente se deban evaluar las propiedades de unidimensionalidad, de fiabilidad y de validez para cada una de las dimensiones propuestas.

El análisis de **fiabilidad** nos permitirá comentar algunas cuestiones referidas a los otros dos aspectos. La fiabilidad es la capacidad de la escala para medir de forma consistente y precisa la dimensión que se ha definido previamente; es decir el grado de homogeneidad de sus elementos y la ausencia de error en las mediciones. Para ello, cada elemento (pregunta, ítem o variable) debe medir de manera individual la dimensión que se intenta evaluar y todos los elementos que la constituyen miden esta dimensión en la misma dirección.

En principio supondremos que las catorce variables (excluyendo las tres que evalúan resultados) miden una única dimensión global como es el proceso estratégico de dirección de los recursos humanos en un Ayuntamiento. Pero también hemos supuesto que podemos diferenciar en este proceso hasta cuatro dimensiones específicas que miden las fases de que consta el proceso; por tanto también realizaremos el cálculo de la fiabilidad para cada subescala o agrupación de variables (V1, V2, V3, V4).

El procedimiento más común para medir la fiabilidad de una escala es el coeficiente *alpha de Cronbach*, que indica la proporción de la varianza total de una escala atribuible a una fuente común, presumiblemente el valor real de la variable que pretenden recoger los ítems (DeVellis, 1991). Al calcular el coeficiente alpha para nuestra escala de medida del proceso de dirección de recursos humanos en su conjunto (tomando todas las variables), se obtiene un valor de fiabilidad de 0'819 que indica una elevada consistencia interna entre las variables que forman la escala. Además, como se puede observar en la Tabla 5.4, sólo eliminando la variable B28 mejoraríamos el valor global apreciablemente ( $\alpha=0'833$ ); aunque no sería razonable eliminar dicha variable porque el coeficiente es suficientemente alto y, en cambio, se perdería la información que aporta al análisis. A este respecto, *“otra posible interpretación bastante extendida de un coeficiente alfa alto es que la escala esta midiendo una única dimensión (unidimensionalidad), pero esto es algo que no puede deducirse de forma directa”* (Pardo y Ruiz, 2002:598); de hecho esta cuestión aparecerá inmediatamente (primer apartado del próximo capítulo), al realizar un *análisis factorial* de la escala para contrastar la primera hipótesis.

**Tabla 5.4:** *Fiabilidad de la escala de medición del proceso DERH (1)*

VARIABLES	MEDIA DE LA ESCALA al eliminar ítem (1)	VARIANZA DE LA ESCALA al eliminar ítem (2)	CORRELACIÓN ítem-total corregida	Alpha de CRONBACH al eliminar ítem (3)
<b>B.01</b>	37,02	75,723	,633	<b>,796</b>
<b>B.02</b>	36,74	73,572	,547	<b>,800</b>
<b>B.03</b>	36,96	73,637	,576	<b>,798</b>
<b>B.04</b>	36,77	74,048	,573	<b>,798</b>
<b>B.05</b>	36,87	78,656	,378	<b>,813</b>
<b>B.06</b>	37,42	75,482	,606	<b>,797</b>
<b>B.07</b>	37,02	80,013	,343	<b>,816</b>
<b>B.08</b>	36,58	81,905	,296	<b>,818</b>
<b>B.09</b>	37,33	72,758	,671	<b>,791</b>
<b>B.10</b>	37,05	73,327	,678	<b>,791</b>
<b>B.28</b>	37,17	84,784	,209	<b>,833</b>
<b>B.31</b>	36,97	81,029	,326	<b>,816</b>
<b>B.35</b>	37,45	84,464	,215	<b>,822</b>
<b>D.20</b>	37,51	82,186	,298	<b>,818</b>

(1) Media de la escala = 39' 91

(2) Varianza de la escala = 89' 19

(3)  $\alpha$  global = 0'819

En este análisis de fiabilidad se obtienen algunos estadísticos descriptivos que indican características relevantes de los elementos de la escala, según se reproduce en la Tabla 5.5 mediante la tabla correspondiente. Se observa que no hay muchos *valores perdidos*, en general; siendo los ítems D20 (21 casos) y B04 (22 casos) los que muestran una mayor dificultad para ser contestados (6% del total). Al seleccionar únicamente los casos que han dado su respuesta a todos y cada uno de los ítems (14 preguntas), la cantidad de casos excluidos se eleva a 53 Ayuntamientos (14,7% del total), que son los que no han contestado al menos a una pregunta, de las catorce propuestas, sobre el proceso de dirección de recursos humanos. De esta manera, los 308 Cuestionarios completos será la muestra sobre la que se realizarán todos los análisis estadísticos posteriores para obtener los resultados del estudio empírico. De esta manera, siempre se trabajará con el mismo conjunto de datos (selección según lista).

**Tabla 5.5:** Estadísticos descriptivos de la escala de medición del proceso DERH

VARIABLES	NÚMERO DE CASOS (N)		Media	Mediana	Moda	Desviación típica	Rango
	Válidos	Perdidos					
<b>B.01</b>	355	6	2,84	3,00	3	1,135	4
<b>B.02</b>	354	7	3,12	3,00	5	1,443	4
<b>B.03</b>	347	14	2,91	3,00	1	1,388	4
<b>B.04</b>	339	22	3,12	3,00	4	1,359	4
<b>B.05</b>	354	7	2,94	3,00	3	1,339	4
<b>B.06</b>	351	10	2,49	2,00	2	1,185	4
<b>B.07</b>	353	8	2,86	3,00	3	1,246	4
<b>B.08</b>	350	11	3,33	3,00	3	1,145	4
<b>B.09</b>	350	11	2,53	2,00	1	1,282	4
<b>B.10</b>	352	9	2,79	3,00	3	1,257	4
<b>B.28</b>	355	6	2,76	3,00	2	1,321	4
<b>B.31</b>	358	3	2,91	3,00	3	1,179	4
<b>B.35</b>	352	9	2,43	2,00	2	0,987	4
<b>D.20</b>	340	21	2,39	2,00	3	1,077	4

La variabilidad de los elementos de la escala también es una información relevante puesto que las variables que tienen menor **desviación típica** (por ejemplo, B35 y D20) son las que poseen menor capacidad para discriminar entre los Ayuntamientos de la muestra; pero en ambos casos tienen valores próximos a los demás. En el mismo sentido actúa el hecho de que el **rango** tenga el máximo valor en todas las variables; o que la **moda** recorra todos los valores de la escala.

Ahora bien es importante señalar que los estadísticos descriptivos se refieren a variables individuales de la escala y no contienen información sobre el grado de relación entre ellos. Para ello se ha calculado la *matriz de correlaciones* entre cada par de elementos de la escala y, en nuestro caso, cabe destacar dos resultados: El primero, que no existen correlaciones negativas (2 sobre 91), lo cual indica que todos los ítems están valorados en el mismo sentido. Y el segundo, que se forman grupos de variables con distinto grado de relación, lo cual indica que la escala tiene posiblemente un carácter multidimensional<sup>18</sup>.

Finalmente, como hemos supuesto que el proceso estratégico puede dividirse en varias fases o dimensiones que definen relaciones diferenciadas, entonces se han agrupado las preguntas (V1, V2, V3 y V4) de tal manera que cada grupo de preguntas intentan medir una dimensión distinta. Cuando la escala es de tipo **multidimensional**, el cálculo de la fiabilidad se realiza para cada una de las *subescalas*, aunque no debe olvidarse que el *coeficiente alfa* depende directamente del número de variables.

**Tabla 5.6:** *Fiabilidad de la escala de medición del proceso DERH (II)*

VARIABLES		Alpha de CRONBACH	NÚMERO DE CASOS (N)		
Tipo	Ítems		Válidos	Perdidos	%
ESCALA	14	0'819	308	53	14'7
Grupo V1	4	0'719	330	31	8'6
Grupo V2	3	0'212	346	15	4'2
Grupo V3	3	0'491	343	18	5'0
Grupo V4	4	0'722	333	28	7'8
GRUPOS	4	0'766	308	53	14,7

<sup>18</sup> En todo caso, el análisis de la relación entre las variables prácticamente constituye un objetivo implícito en cada una de las hipótesis de la presente Tesis Doctoral y se irán concretando al realizar la contrastación de estas hipótesis en el capítulo siguiente.

En la Tabla 5.6 se resume este análisis, donde podemos observar que el grupo V3 y, sobre todo, el V2 tienen importantes problemas de fiabilidad. No obstante, como el análisis detallado sobre la existencia o no de estas dimensiones y sobre sus características se realiza en el capítulo siguiente; ahora consideraremos suficiente para continuar el estudio empírico, la coherencia que muestran las variables que constituyen la escala elaborada en su conjunto ( $\alpha=0,819$ ). Además, la articulación de las puntuaciones de la escala en dimensiones similares a las propuestas teóricamente (hipótesis primera); así como la capacidad de la escala para discriminar entre Ayuntamientos de los que se conoce su distinto nivel en la característica medida, por ejemplo con un desarrollo diferente de la función de recursos humanos (hipótesis segunda) o de tamaños diferentes (hipótesis cuarta), indicarán la **validez** de la escala para medir en la práctica lo que en teoría dice medir (Pardo y Ruiz, 2002).

#### *Técnicas estadísticas utilizadas*<sup>19</sup>

Dado el carácter de aproximación desde una perspectiva estratégica, al estudio de la función de recursos humanos en organizaciones públicas como los Ayuntamientos; en principio, no hemos obviado ningún método de análisis sea cualitativo o cuantitativo, sea simple o complejo, sea tradicional o innovador. Por supuesto, todo ello en la medida de las posibilidades del propio investigador y del tiempo realmente disponible, y teniendo en cuenta que finalmente aparecerán como resultados únicamente aquellos análisis considerados relevantes para los objetivos de esta Tesis.

Para contrastar la primera hipótesis se ha realizado un **análisis factorial exploratorio** para encontrar grupos homogéneos de variables y conseguir así determinar un número reducido de dimensiones que expliquen las respuestas de los sujetos. Se trata de buscar el número de dimensiones capaces de explicar el máximo de información contenida en los datos y comprobar si las dimensiones que aparecen en el análisis estadístico (*método de extracción: ejes principales*) coinciden con aquellas previstas por el análisis teórico realizado anteriormente. Además, como estos factores o dimensiones estarán correlacionados al formar parte del mismo proceso estratégico y como deseamos evaluar el grado de interrelación existente entre los factores, se ha recurrido a una rotación oblicua (*método de rotación: promax*). En cuanto a las subhipótesis derivadas de la hipótesis anterior, se ha utilizado un **análisis de correlación lineal simple** de cada grupo de variables inicial comparada con otra agrupación de variables que nos da una medida de resultados sobre la evolución organizativa.

---

<sup>19</sup> La base de datos se ha construido en un formato ajustado al **programa SPSS** para su tratamiento. Así pues, los cambios en estos datos y en las variables del estudio, incluyendo la creación de nuevas variables; así como todos los análisis cuantitativos, se han realizado utilizando este programa estadístico.



En la hipótesis segunda se pretendía obtener un grupo significativo de Ayuntamientos que cumplieren ciertos requisitos impuestos por la perspectiva teórica en la que se ha enmarcado esta investigación. Dado que el **análisis de conglomerados** permite determinar el número óptimo de grupos existentes a partir de los datos, se ha utilizado el *método jerárquico* para hacer una primera aproximación de contraste de la hipótesis y posteriormente se ha complementado mediante una selección directa de los casos imponiendo un criterio condicional propio. A partir de estos resultados, para contrastar las subhipótesis correspondientes se han obtenido los estadísticos básicos de cada conglomerado mediante un **análisis descriptivo-exploratorio** y la técnica de **análisis de la varianza** con un factor (ANOVA), para establecer si se producen diferencias significativas entre los dos grupos de Ayuntamientos formados.

En la tercera hipótesis interesaba detectar no sólo los efectos principales de las variables independientes sobre una variable dependiente, sino también en analizar los efectos de la interacción entre esas variables independientes. El **análisis de regresión con términos de interacción**<sup>20</sup> permite contrastar la importancia del ajuste estratégico entre una serie de dimensiones y sus efectos sinérgicos sobre los resultados organizativos. Para ello, partimos de que *“cualquier combinación de variables categóricas y continuas puede ser analizada mediante un modelo de regresión lineal múltiple en el que las interacciones pueden ser representadas como productos”* (Cohen, 1968; citado por Roca, 2004). Pero si consideramos la interacción, el método de construcción de la ecuación de regresión se realiza introduciendo las variables ordenadamente, de manera que todos los términos de orden inferior deben estar incluidos en dicha ecuación<sup>21</sup>.

Por último, se intentará contrastar la hipótesis cuarta y sus subhipótesis derivadas relativas a la influencia de los condicionantes internos como el tamaño y existencia de cargo específico; y de los condicionantes externos concretados en su ubicación geográfica y en su particularidad cultural (tener un desarrollo histórico particular o poseer una lengua propia). En esta última cuestión a investigar se trata de comparar varios grupos de la muestra, definidos por los condicionantes, respecto al valor de las tres dimensiones obtenidas al analizar la primera cuestión de este estudio empírico y averiguar si existen o no diferencias significativas entre ellos. Para ello, se utilizará en todos los casos el análisis de varianza **multivariante** (MANOVA) por el procedimiento **modelo lineal general**, que permite medir las diferencias de dos o más variables dependientes,

---

<sup>20</sup> Esta metodología se desarrolla con todo detalle en la Tesis Doctoral de VICENTE ROCA PUIG (2004) al elaborar las fases para la formación y análisis de la tipología de Porter, desde una perspectiva dimensional; y ha sido aplicada por Camisón, Bou y Roca (2004), como hemos citado anteriormente al fundamentar la hipótesis tercera.

<sup>21</sup> Como veremos en el siguiente capítulo (hipótesis tercera), *“si se construye una ecuación de regresión con un término de interacción de tercer orden; esta deberá incorporar además, los tres términos individualmente y las tres posibles interacciones de segundo orden (con lo cual tendremos) un modelo de regresión con siete variables independientes”* (Roca, 2004:220; paréntesis nuestro).

basadas en uno o más factores que actúan como condicionantes (en nuestro caso se analizará independientemente cada factor). Cuando aparecen estas diferencias se aplica el **contraste de comparaciones múltiples *post hoc* o *a posteriori*** para determinar el valor de estas diferencias entre los grupos que definen cada condicionante interno o externo; y se obtienen los **gráficos de perfil** correspondientes para visualizar las diferencias entre las medias de cada grupo definido por el condicionante y cada una de las dimensiones del proceso estratégico de dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos españoles.

En resumen, para efectuar el tratamiento de la información se han usado todas las técnicas estadísticas necesarias y adaptadas a cada una de las hipótesis planteadas; teniendo en cuenta que, en muchos casos, son herramientas complementarias entre sí. Como acabamos de comentar, estas herramientas o técnicas concretas van desde los indispensables análisis de fiabilidad y cálculo de estadísticos descriptivos, hasta el análisis *cluster* o de conglomerados y el análisis factorial exploratorio, pasando por el estudio de la varianza (ANOVA y MANOVA), el análisis de regresión y el análisis discriminante. En cada caso se ha utilizado el procedimiento que hemos considerado más idóneo, entre las diversas posibilidades que ofrece el programa estadístico básico para cada una de las técnicas utilizadas.



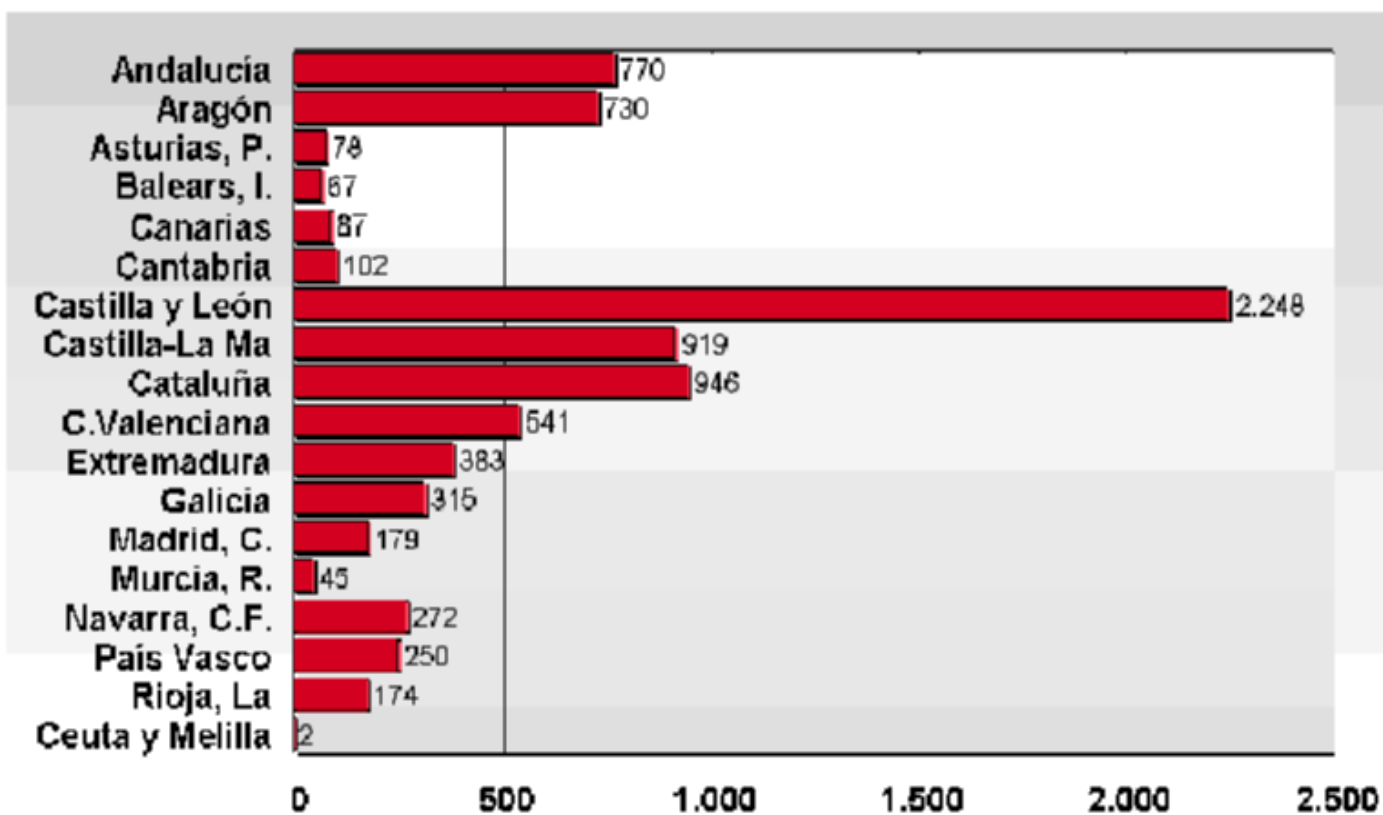
## ANEXO I

### ***CAPÍTULO 5***

*REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES (MUNICIPIOS)*



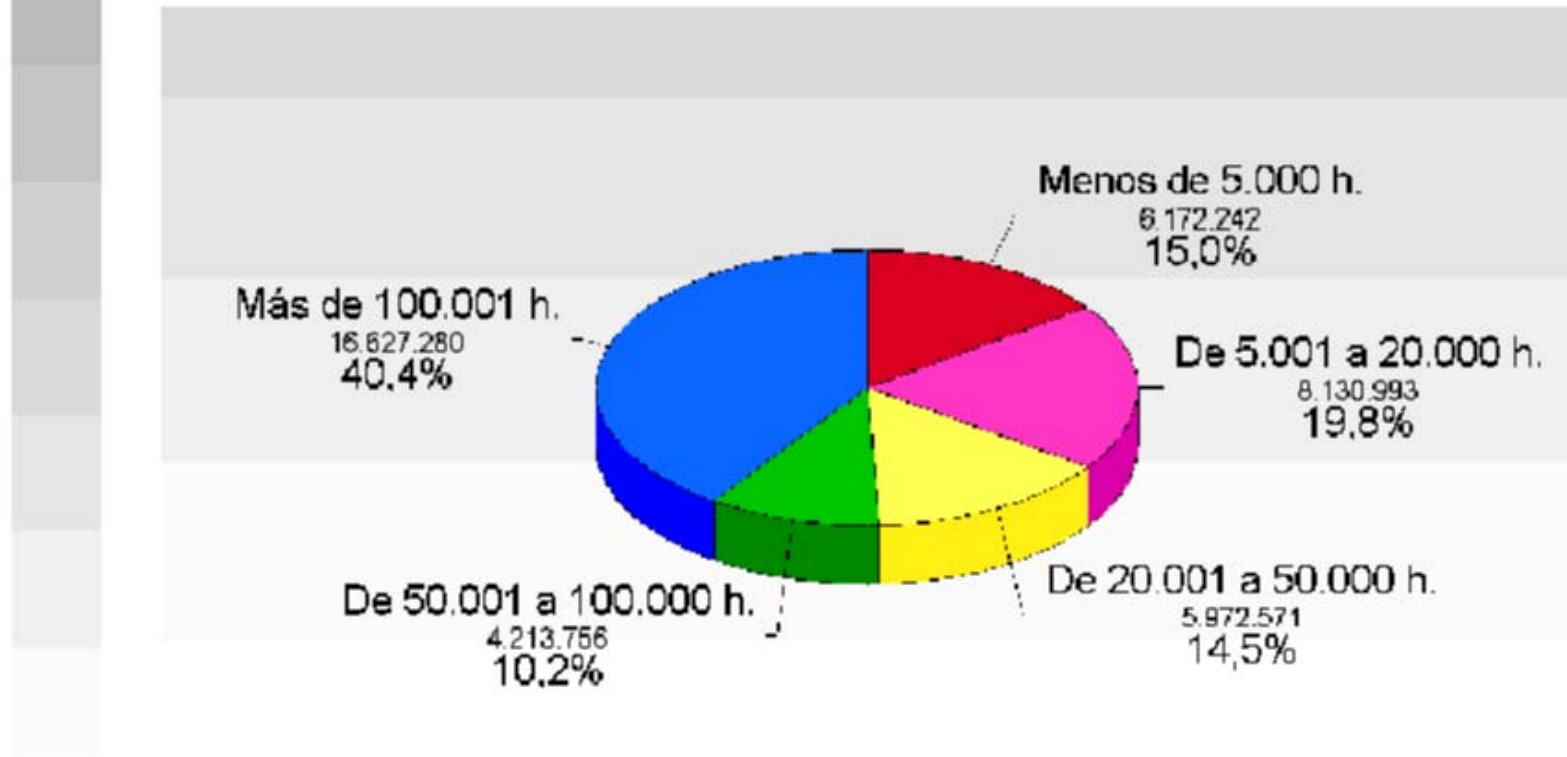
## Número de Municipios por CC.AA.



Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local



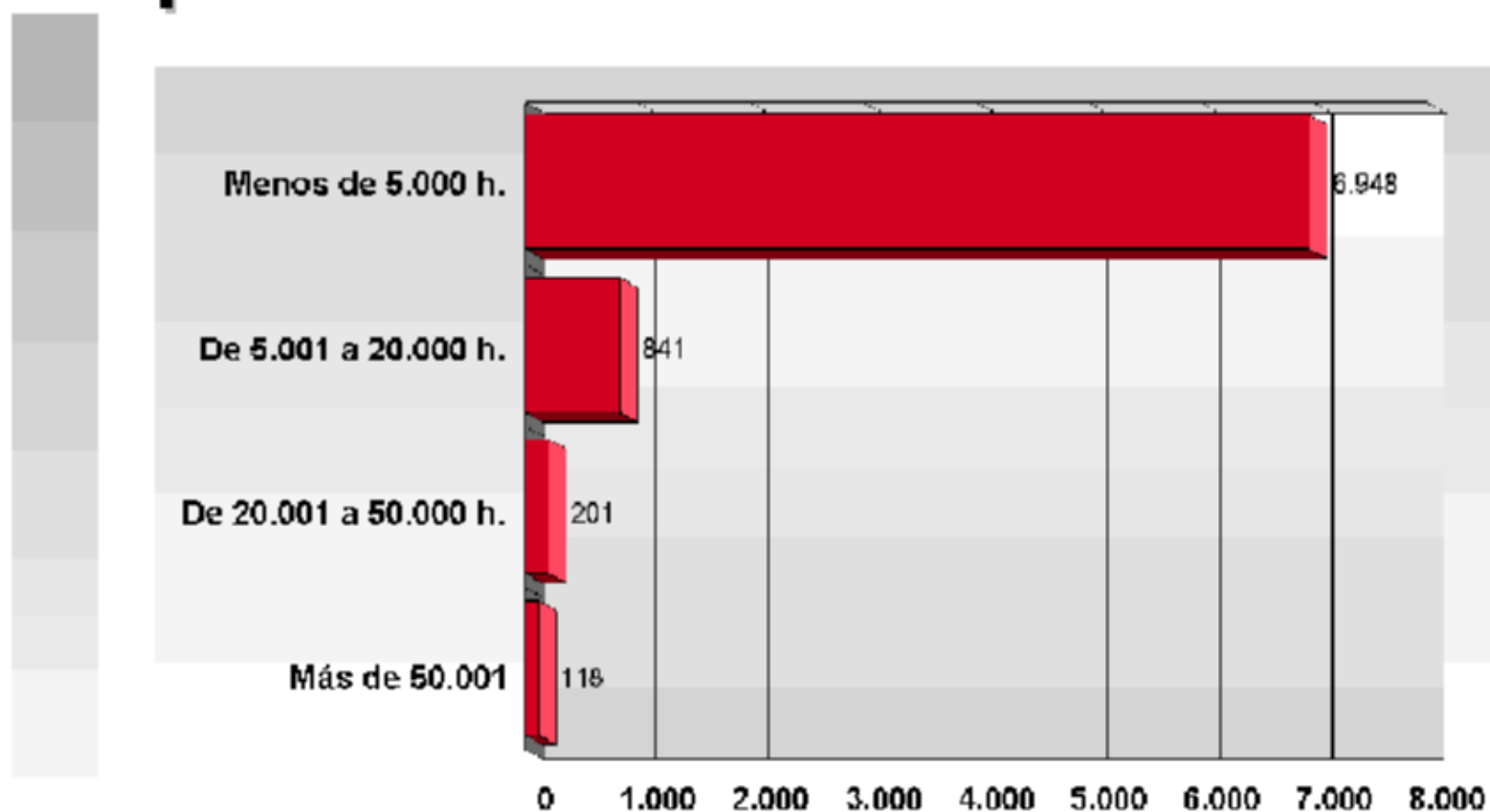
# Habitantes totales por tipo de Municipio



Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local



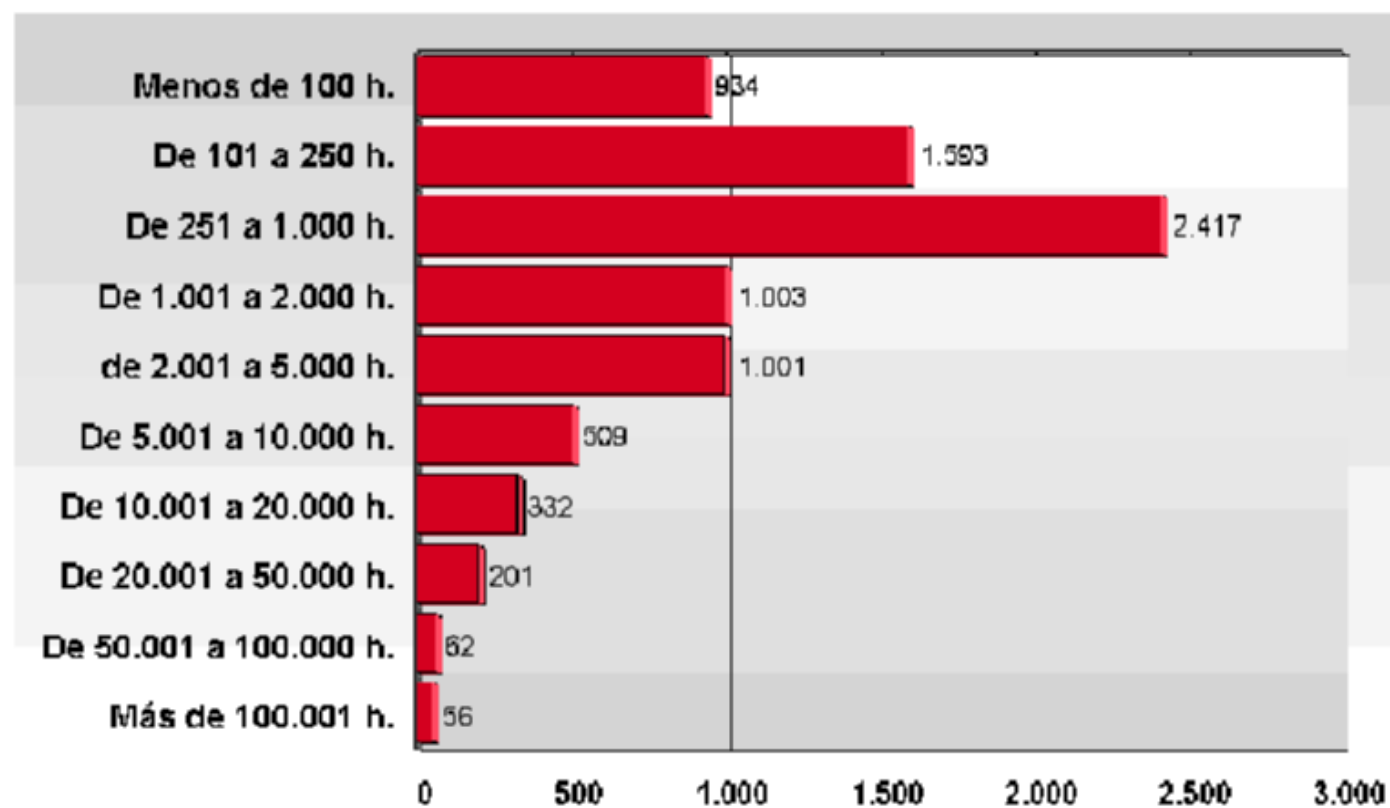
## Municipios por tramos de población



Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local



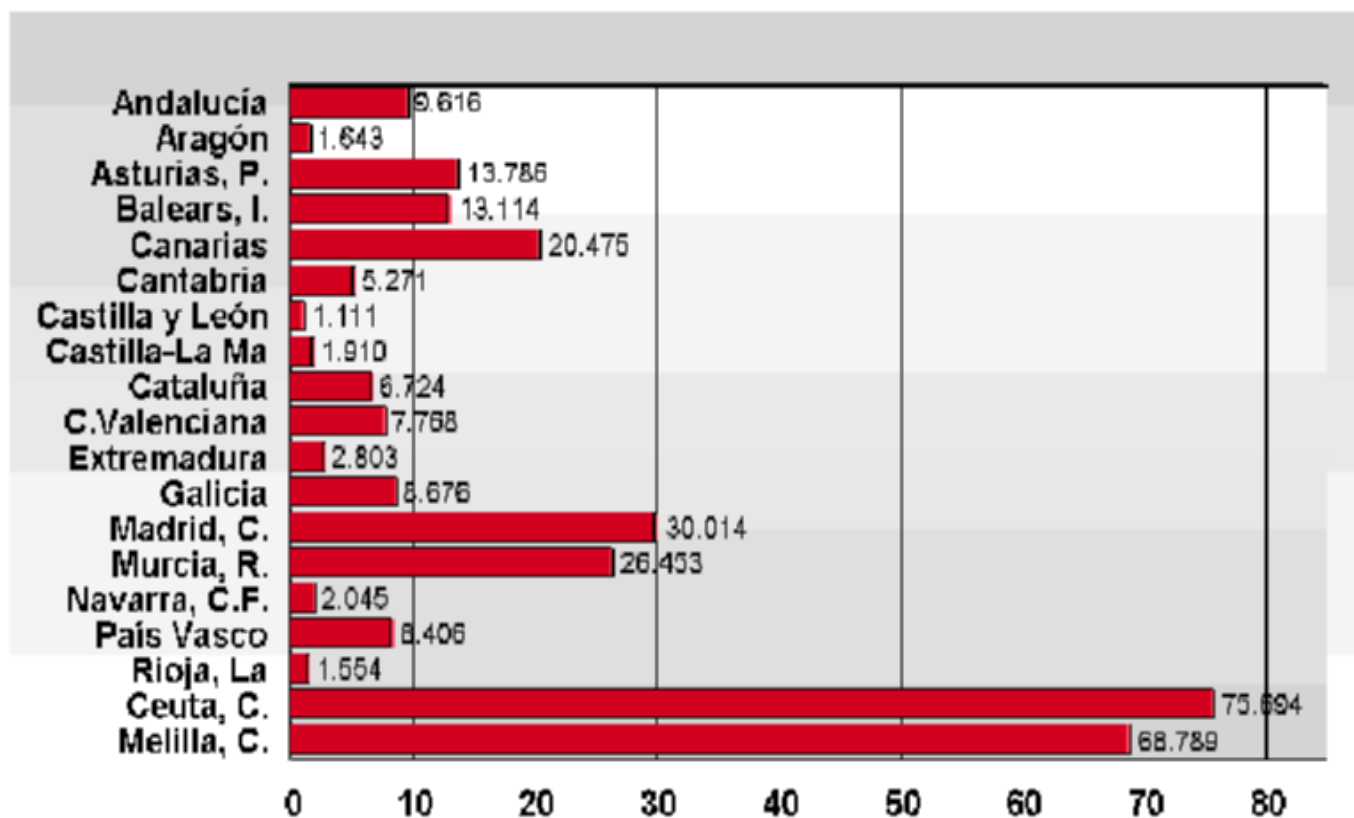
## Municipios por tramos de población



Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local



## Población media de los Municipios por CC.AA. (habitantes).

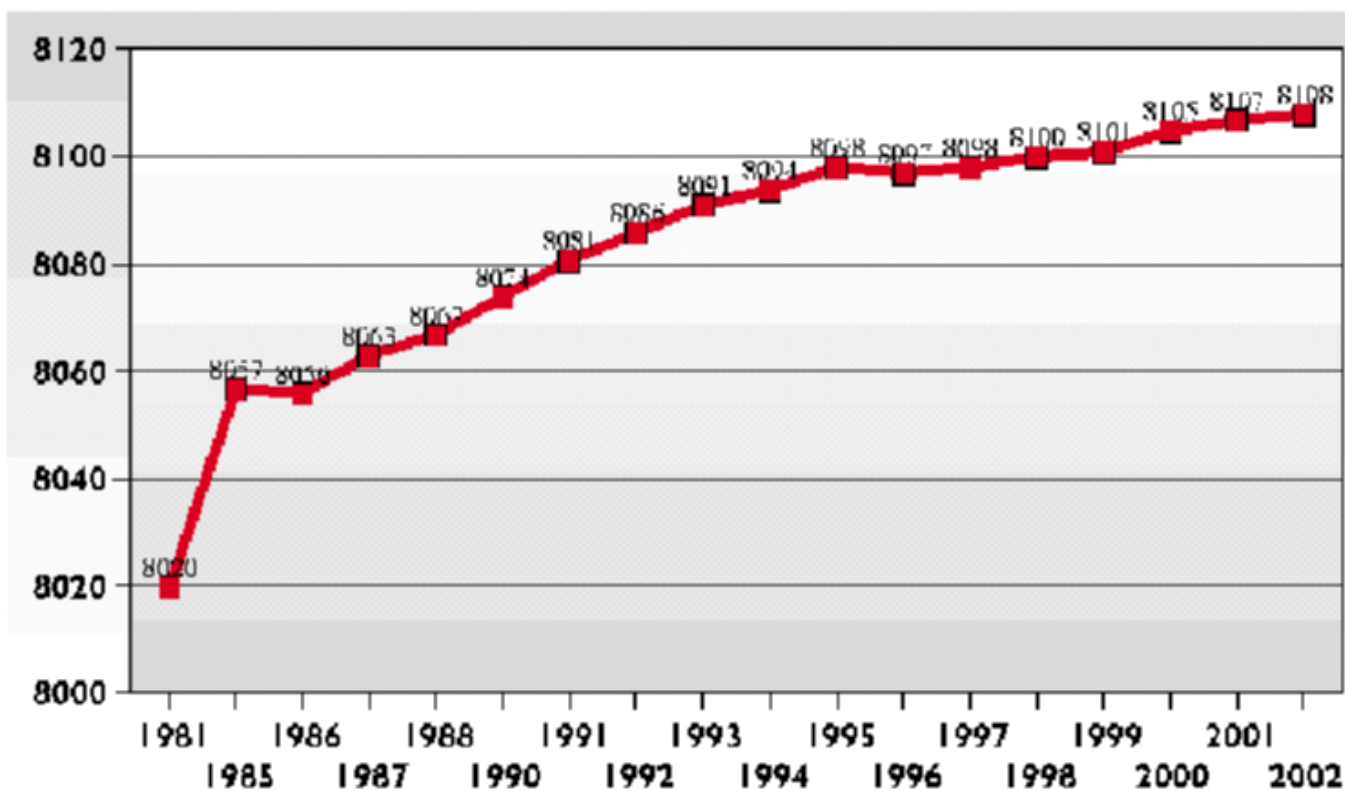


Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local





## Evolución del número de Municipios



Fuente: Registro de Entidades Locales de la Dirección General para la Administración Local





## ANEXO II

### ***CAPÍTULO 5***

*CUESTIONARIO POSTAL*

# CUESTIONARIO PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

## A. Cuestiones de caracterización

1. ¿Cuál es el cargo municipal de quien responde al cuestionario? .....
2. Entre el personal del ayuntamiento, ¿existe un cargo específicamente dedicado a la Función de Recursos Humanos? **SI NO**
3. En caso afirmativo, indique la denominación de este cargo: .....
4. El tamaño de nuestro ayuntamiento en cuanto al número de empleados que trabaja con todo tipo de contrato (funcionario, laboral o eventual), es aproximadamente de:

1 a 5 empleados	1	51 a 100 empleados	4	501 a 1000 empleados	7	5001 a 7500 empleados	0
6 a 10 empleados	2	101 a 250 empleados	5	1001 a 3000 empleados	8	7501 a 10000 empleados	x
10 a 50 empleados	3	251 a 500 empleados	6	3001 a 5000 empleados	9	Más de 10001 empleados	y

5. El porcentaje de funcionarios respecto al total de empleados, es de:

Más del 80%	Entre el 80 y el 60 %	Entre el 60 y el 40 %	Entre el 40 y 20 %	Menos del 20%
1	2	3	4	5

## B. Cuestiones sobre prácticas

1. Los temas de recursos humanos tienen una gran importancia en la toma de decisiones estratégicas de nuestro ayuntamiento.	1	2	3	4	5	Los temas de recursos humanos no se consideran en la toma de decisiones estratégicas de nuestro ayuntamiento.
2. En el ayuntamiento existe un departamento específico que coordina la dirección de los recursos humanos de todas las áreas municipales.	1	2	3	4	5	En el ayuntamiento cada área asume la entera responsabilidad respecto a su propio personal, en las decisiones no reglamentarias.
3. El responsable de los temas de recursos humanos participa de las decisiones estratégicas importantes que toma la corporación.	1	2	3	4	5	El responsable de los temas de recursos humanos no participa de las decisiones estratégicas importantes que toma la corporación.
4. El responsable de los recursos humanos, cuando participa en las decisiones estratégicas que toma la corporación, lo hace para introducir las limitaciones y necesidades en materia de recursos humanos que esa decisión tiene.	1	2	3	4	5	El responsable de los recursos humanos, cuando participa en las decisiones estratégicas que toma la corporación, lo hace porque es un miembro más del equipo de gobierno, no para introducir el tema de recursos humanos.
5. En nuestro ayuntamiento, primero establecemos nuestra estrategia municipal de carácter general y luego vemos qué conviene hacer en materia de recursos humanos.	1	2	3	4	5	En nuestro ayuntamiento, la estrategia municipal y las políticas de recursos humanos son algo independiente. Se definen cada una por separado.
6. Primero establecemos directrices generales de recursos humanos que luego concretamos en las diferentes políticas de recursos humanos, buscando su coherencia.	1	2	3	4	5	Al definir nuestras políticas de recursos humanos, nos centramos en resolver problema a problema. Cada política de recursos humanos es un mundo aparte (formación, selección, retribución,...).
7. Las políticas de recursos humanos vigentes son específicas de este ayuntamiento a partir de una interpretación amplia de la ley, de una aplicación flexible, del desarrollo reglamentario,...	1	2	3	4	5	Las políticas de recursos humanos vigentes son la aplicación estricta de la normativa general aplicable a todas las entidades locales.
8. Las mejoras o cambios sobre recursos humanos son ideas propias de nuestro ayuntamiento, y han surgido tanto de estamentos políticos como de otros estamentos.	1	2	3	4	5	Las mejoras o cambios sobre recursos humanos son ideas tomadas inicialmente tanto de otras entidades locales como de consultores externos.
9. Al definir e implantar una política de recursos humanos se marcan los objetivos y se prevén los métodos para evaluar su efectividad.	1	2	3	4	5	Al definir e implantar una política de recursos humanos no se hacen explícitos los objetivos, ni los métodos para evaluar los resultados.
10. Al definir e implantar una política de recursos humanos siempre se establecen los responsables para concretarla y controlarla.	1	2	3	4	5	Al definir e implantar una política de recursos humanos nunca se establecen los responsables para concretarla y controlarla.

11. El responsable de recursos humanos del ayuntamiento interviene en los procesos de selección de personal poniendo criterios y requisitos para contratar los perfiles deseados.	1	2	3	4	5	El responsable de recursos humanos en el ayuntamiento no cambia los procesos de selección de personal, porque se aplican directamente los procedimientos públicos.
12. Los criterios de selección son una serie de requisitos basados en un análisis del puesto de trabajo o perfil del puesto.	1	2	3	4	5	Los criterios de selección no están relacionados directamente con el contenido del puesto de trabajo.
13. Las personas seleccionadas suelen tener el nivel de capacidades y conocimientos requerido por el puesto.	1	2	3	4	5	Las personas seleccionadas suelen tener un nivel de capacidades y conocimientos distinto al requerido por el puesto.
14. En general preferimos contratar personal laboral en todos aquellos casos que no estemos obligados por ley a contratar funcionarios.	1	2	3	4	5	Preferimos contar con puestos de funcionario dentro de nuestro ayuntamiento, más allá del mínimo exigido por ley.
15. El personal laboral que contratamos suele ser bastante estable y solemos hacer contratos de larga duración y mantener a las mismas personas.	1	2	3	4	5	El personal laboral que contratamos suele tener bastante rotación. Están con nosotros poco tiempo y suelen cambiar mucho las personas.
16. El personal funcionario, dentro de las mismas áreas, suele estar más comprometido con la organización y la búsqueda de un mejor servicio a los ciudadanos que el personal laboral.	1	2	3	4	5	El personal laboral, dentro de las mismas áreas, suele estar más comprometido con la organización y la búsqueda de un mejor servicio a los ciudadanos que el personal funcionario.
17. Las políticas de recursos humanos afectan a todo tipo de contratados y se aplican a todas las áreas municipales por igual.	1	2	3	4	5	Algunas políticas de recursos humanos sólo afectan a un tipo de contratados o se aplican a una sola área municipal.
18. En nuestro ayuntamiento se apuesta por planes de formación continuados, en todos los niveles y áreas municipales.	1	2	3	4	5	En nuestro ayuntamiento se apuesta por planes de formación puntuales (cuando aparece una necesidad concreta).
19. El responsable de recursos humanos decide los cursos de formación que conviene realizar, según las necesidades municipales.	1	2	3	4	5	Nuestros empleados deciden individualmente los cursos de formación que quieren realizar.
20. En nuestro ayuntamiento realizamos evaluaciones periódicas del rendimiento de nuestros empleados.	1	2	3	4	5	En nuestro ayuntamiento no se ha realizado ninguna evaluación del rendimiento de los empleados.
21. La política retributiva de nuestro ayuntamiento tiene notables aspectos propios, con los que tratamos de intervenir en la motivación y rendimiento de nuestros empleados.	1	2	3	4	5	La política retributiva de nuestro ayuntamiento se limita a lo establecido en las tablas salariales para los empleados públicos del perfil de cada plaza o puesto de trabajo.
22. El complemento de productividad sólo se aplica a los puestos y cargos de mayor responsabilidad de cada área.	1	2	3	4	5	El complemento de productividad se aplica a todos los puestos y cargos de las áreas municipales afectadas.
23. El logro de objetivos y el desempeño profesional de cada uno, son los criterios que se tienen en cuenta a la hora de asignar el complemento de productividad..	1	2	3	4	5	El complemento de productividad se asigna por criterios igualitarios, independientemente de rendimientos individuales.
24. En nuestro ayuntamiento existe un plan de carreras que integra los criterios de formación, evaluación y promoción del personal.	1	2	3	4	5	Las carreras profesionales se dejan en exclusiva a la iniciativa de los empleados
25. En nuestro ayuntamiento los empleados desempeñan su actividad según los procedimientos ya establecidos.	1	2	3	4	5	Los empleados pueden alterar los procedimientos formales referidos a sus tareas y funciones cuando lo consideren necesario.
26. Tenemos un sistema que estimula la aportación de propuestas de mejora de nuestros empleados.	1	2	3	4	5	No existe un sistema que estimule la aportación de propuestas de mejora de nuestros empleados.
27. Tenemos un sistema que permite recoger las aportaciones críticas de nuestros empleados.	1	2	3	4	5	No existe un sistema que permita recoger las aportaciones críticas de nuestros empleados.
28. Las decisiones se toman previamente en el nivel político y luego se determina técnicamente la manera de aplicarlas.	1	2	3	4	5	Los técnicos y cargos profesionales de cada área definen varias alternativas y los cargos políticos toman la decisión definitiva.
29. Los empleados nuevos saben qué es lo que tienen que hacer porque está claramente establecido por escrito.	1	2	3	4	5	Los nuevos empleados aprenden su trabajo concreto sólo a través del trabajo diario y los consejos de sus compañeros.
30. Intentamos favorecer el trabajo en equipo con programas como círculos de calidad, equipos de trabajo para proyectos concretos,..	1	2	3	4	5	Preferimos que los trabajadores desempeñen sus funciones de manera individual, acotando mejor así las responsabilidades.
31. Tenemos en cuenta la opinión de todos los empleados cuando se va tomar una decisión que les afecte.	1	2	3	4	5	Las decisiones que afectan a los trabajadores son tomadas por responsables políticos y sindicales, sin consultar con los empleados.
32. Los canales de comunicación están muy formalizados, siguiéndose estrictamente la vía jerárquica para que fluya la información	1	2	3	4	5	Los canales de comunicación son abiertos, permitiendo que la información fluya por toda la organización.
33. Al introducir una nueva política de recursos humanos se analiza su importancia o su efectividad considerando las políticas ya existentes con las que está relacionada.	1	2	3	4	5	Al introducir una nueva política de recursos humanos se analiza su importancia o su efectividad considerando la repercusión que tiene por sí misma e independientemente de las políticas existentes.
34. Consideramos que las experiencias sobre recursos humanos realizadas en otras organizaciones se pueden aplicar, sin ningún problema, en nuestro ayuntamiento.	1	2	3	4	5	Consideramos que las experiencias sobre recursos humanos realizadas en otras organizaciones son de difícil aplicación en nuestro ayuntamiento.
35. Consideramos que puede ser más efectivo experimentar nuevas políticas de recursos humanos por nuestra cuenta, independientemente de su éxito o fracaso en otros ayuntamientos.	1	2	3	4	5	Consideramos que puede ser más efectivo aprovechar las "buenas" experiencias sobre recursos humanos realizadas en otras entidades locales que intentar cosas nuevas.

### C. Cuestiones sobre la evolución del sistema

Podría indicarnos en qué medida han cambiado en su ayuntamiento, durante los últimos 4 años, cada uno de los aspectos que se relacionan a continuación (UTILICE EN SUS VALORACIONES LA SIGUIENTE ESCALA):

HA DISMINUIDO SUSTANCIALMENTE	HA DISMINUIDO ALGO	HA PERMANECIDO IGUAL	SE HA INCREMENTADO ALGO	SE HA INCREMENTADO SUSTANCIALMENTE
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

1. En nuestro ayuntamiento, durante este período el número total de empleados	1	2	3	4	5
2. La importancia de los aspectos relativos a los recursos humanos en las decisiones estratégicas.	1	2	3	4	5
3. Los esfuerzos por crear un <b>capital humano</b> (*) específico del ayuntamiento.	1	2	3	4	5
4. Los esfuerzos por capacitar y motivar al capital humano específico del ayuntamiento.	1	2	3	4	5
5. Los esfuerzos por fomentar la capacidad creativa e innovadora de los empleados.	1	2	3	4	5
6. El grado de compromiso e implicación de los empleados con la institución.	1	2	3	4	5
7. Las relaciones del ayuntamiento con los ciudadanos, otras instituciones, tejido empresarial,...	1	2	3	4	5
8. La buena imagen del ayuntamiento.	1	2	3	4	5

(\*) **Capital humano:** Grupo humano que se convierte en un elemento determinante para el éxito del Ayuntamiento

### D. Cuestiones sobre condicionantes y performance

1. El equipo de gobierno municipal está muy implicado en las políticas de recursos humanos, y habitualmente interviene en las decisiones a tomar sobre este tema.	1	2	3	4	5	El equipo de gobierno no suele meterse en las decisiones que se toman sobre estos temas, pues se dedica a otros asuntos. Las políticas de recursos humanos se dejan a los técnicos.
2. El/los máximos responsables en los temas de recursos humanos en el ayuntamiento son todos cargos o puestos políticos.	1	2	3	4	5	El/los máximos responsables en los temas de recursos humanos en el ayuntamiento son todos puestos no políticos.
3. El tamaño de nuestro ayuntamiento, en número de empleados, nos define como un ayuntamiento grande a nivel nacional.	1	2	3	4	5	El tamaño de nuestro ayuntamiento, en número de empleados, nos define como un ayuntamiento pequeño a nivel nacional.
4. El tamaño de nuestro ayuntamiento, en número de empleados, nos define como un ayuntamiento grande a nivel autonómico.	1	2	3	4	5	El tamaño de nuestro ayuntamiento, en número de empleados, nos define como un ayuntamiento pequeño a nivel autonómico.
6. Las personas encargadas de elaborar las políticas de recursos humanos en el ayuntamiento llevan realizando esta función en el mismo durante más de 10 años.	1	2	3	4	5	Las personas encargadas de elaborar las políticas de recursos humanos en el ayuntamiento llevan realizando esta función en el mismo durante menos de 3 años.
7. El equipo de gobierno municipal (las personas que lo componen) se ha mantenido con pocos cambios durante las tres últimas legislaturas.	1	2	3	4	5	El equipo de gobierno municipal ha cambiado en la última legislatura de manera significativa.
8. Las políticas de recursos humanos que ahora mismo están vigentes, son similares a lo que venimos haciendo en nuestro ayuntamiento durante más de 10 años.	1	2	3	4	5	Las políticas de recursos humanos que ahora mismo están vigentes, han sido implantadas recientemente en nuestro ayuntamiento (menos de 3 años).
9. Llevamos incorporando políticas de gestión de la calidad al menos durante 4 años.	1	2	3	4	5	No nos hemos planteado políticas de gestión de la calidad hasta el momento.
10. Las nuevas tecnologías son un referente importante. Nos posicionáramos dentro del grupo de ayuntamientos más innovadores en el uso de nuevas tecnologías (Internet, e-mail, red local...) para la gestión municipal.	1	2	3	4	5	Las nuevas tecnologías son algo bastante lejano. Nos posicionáramos como un ayuntamiento con un desarrollo muy bajo en el uso de las nuevas tecnologías (Internet,...) para la gestión municipal.
11. Los apoyos de nuestra Diputación en materia de recursos humanos han sido importantes y frecuentes en los últimos años.	1	2	3	4	5	Los apoyos de la Diputación en materia de recursos humanos han sido escasos y poco comprometidos en los últimos años.
12. Los ayuntamientos vecinos al nuestro son ayuntamientos donde la inquietud por el desarrollo de políticas de recursos humanos es alto.	1	2	3	4	5	Los ayuntamientos vecinos al nuestro son ayuntamientos donde la inquietud por el desarrollo de políticas de recursos humanos es bajo.
13. Los cambios en nuestras políticas de recursos humanos han tomado como referencia las experiencias realizadas en otros ayuntamientos.	1	2	3	4	5	Los cambios en las políticas de recursos humanos han sido realizadas por iniciativa de nuestro propio personal.

14. Entre nuestro colectivo de empleados existe una cultura de "miedo al cambio" bastante desarrollada.	1	2	3	4	5	Entre nuestros empleados existe un deseo importante de mejorar cosas y de incorporar iniciativas innovadoras.
15. Los resultados económicos del ayuntamiento de los últimos años han sido muy favorables, y eso nos ha permitido acometer inversiones importantes en todos los campos.	1	2	3	4	5	La situación financiera del ayuntamiento en los últimos años ha sido difícil y hemos tenido que ajustarnos a las inversiones estrictamente necesarias.
16. Nunca hemos medido la productividad de nuestros trabajadores de manera individual.	1	2	3	4	5	Medimos con mucha frecuencia la productividad de nuestros empleados. Ver <b>nota (1)</b> abajo.
17. Nunca se ha establecido un sistema formal para conocer la opinión de los ciudadanos por los servicios que prestan nuestros empleados.	1	2	3	4	5	Tenemos establecido un sistema formal para conocer la opinión de los ciudadanos sobre los servicios que prestan nuestros empleados. Ver <b>nota (2)</b> abajo.
18. Nunca hemos utilizado un método formal para conocer la opinión y grado de satisfacción de las personas que trabajan en los diferentes servicios y áreas municipales	1	2	3	4	5	Hemos realizado estudios para conocer la opinión y grado de satisfacción de las personas que trabajan en los diferentes servicios y áreas municipales. Ver <b>nota (3)</b> abajo.
19. Al evaluar la repercusión de una política concreta sobre los resultados de una actividad, servicio o de la entidad, se considera la influencia conjunta con otras políticas o prácticas.	1	2	3	4	5	Al evaluar la repercusión de una política concreta sobre los resultados de una actividad, servicio o de la entidad, sólo se considera la influencia directa de cada práctica.
20. Al evaluar las políticas de recursos humanos, nuestro análisis es básicamente sobre costes y control presupuestario.	1	2	3	4	5	La evaluación de las políticas de recursos humanos relaciona los costes con la medición de los resultados de estas políticas.

21. Para finalizar, cite **dos ayuntamientos** que según sus informaciones trabajan los temas de recursos humanos de una manera bastante efectiva (eficaz y/o eficiente):

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

**¡MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!**

**NOTAS:**

(1) Si se realiza algún tipo de **medición de la productividad de los empleados** en nuestro ayuntamiento (es decir, si ha marcado cualquier opción en la fila 16 de la tabla D, excepto la 1), el resultado general en cuanto a dicha **productividad** respecto a otros ayuntamientos que conocemos es:

Excelente	Algo más satisfactoria de lo habitual	No es ni mejor ni peor	Algo menos satisfactoria de lo habitual	Insatisfactoria
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

(2) Si se realiza algún tipo de **medición de la opinión de los ciudadanos** sobre los servicios que presta el ayuntamiento (es decir, si ha marcado cualquier opción en la fila 17 de la tabla D, excepto la 1), el resultado general en cuanto a dicha **opinión** respecto a otros ayuntamientos que conocemos es:

Excelente	Algo más satisfactoria de lo habitual	No es ni mejor ni peor	Algo menos satisfactoria de lo habitual	Insatisfactoria
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

(3) Si se realiza algún tipo de **medición del nivel de satisfacción de los empleados** del ayuntamiento (es decir, si ha marcado cualquier opción en la fila 18 de la tabla D, excepto la 1), el resultado general en cuanto a dicha **satisfacción** respecto a otros ayuntamientos que conocemos es:

Excelente	Algo más satisfactoria de lo habitual	No es ni mejor ni peor	Algo menos satisfactoria de lo habitual	Insatisfactoria
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



**PARTE III**

***CAPÍTULO 6***

***LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS:  
RESULTADOS DEL ESTUDIO EMPÍRICO***



“¿Quién eres ‘TU’?”, preguntó la Oruga.

No era ésta precisamente la manera más alentadora de iniciar la conversación.

Alicia replicó, algo intimidada: “Pues verá usted, señor..., YO..., yo no estoy muy segura de quien soy, ahora, en este momento; pero al menos si sé quién era cuando me levanté esta mañana, lo que pasa es que me parece que he sufrido varios cambios desde entonces”.

“¿Qué es lo que quieres decir?”, dijo la Oruga con severidad. “¡Explicate!”.

“Mucho me temo señor que no sepa explicarme a mí misma”, respondió Alicia, “pues no soy lo que era, ¿ve usted?”.

“¡No veo nada!”, dijo la Oruga.

“Temo no poder decírselo con mayor claridad”, insistió Alicia cortésmente, “pues, para empezar ni yo misma lo comprendo; y además, cambiar tantas veces de tamaño en un solo día resulta muy desconcertante”.

“No lo es”, replicó la Oruga

“Bueno, quizá a usted aún no se lo parezca así”, dijo Alicia;

“pero cuando se haya transformado en una crisálida —y eso ha de pasarle algún día, ¿sabe?— y después, cuando se convierta en una mariposa, ¿no cree usted que le parecerá todo eso un poco extraño?”.

“¡En absoluto!”, declaró la Oruga.

“Bueno, quizás tenga usted sentimientos distintos a los míos”, dijo Alicia;

“pero lo que sí sé es que YO, en su lugar, me sentiría ciertamente ¡muy rara!”

“¡Ah! ¡TU!”, dijo la Oruga con desdén. “¿Y quién eres TU?”

LEWIS CARROLL.

Alicia en el País de las Maravillas

“Hace tiempo  
que tengo los resultados,  
pero todavía no sé  
como he llegado a ellos.”

CARL F. GAUSS

## **CAPÍTULO 6**

### ***LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS AYUNTAMIENTOS: RESULTADOS DEL ESTUDIO EMPÍRICO***

**E**n este capítulo se presentan los resultados de la investigación empírica con el objetivo concreto de validar las hipótesis planteadas en el capítulo anterior, describiendo los procedimientos utilizados y explicando el significado de los valores estadísticos obtenidos. Estas hipótesis son producto, en primer lugar, del planteamiento teórico desarrollado en los dos primeros capítulos para definir estratégicamente la función de recursos humanos; y en segundo lugar, de la especificación del modelo estratégico en un tipo de organizaciones concretas como son los Ayuntamientos, caracterizados según lo desarrollado en el cuarto capítulo.

Se trata de un objetivo bien definido y que sólo se puede conseguir de un modo sistemático, por ello se expondrán y comentarán a continuación los resultados empíricos dedicando un apartado propio a cada hipótesis y sus correspondientes subhipótesis:

En el primer apartado, se comprobará si las cuatro dimensiones que definen teóricamente el proceso estratégico de dirección de recursos humanos, están igualmente delimitadas en la práctica de los Ayuntamientos.

En el segundo apartado, se realizará una aplicación del modelo obtenido empíricamente para diferenciar varios grupos entre las organizaciones estudiadas, según su grado de proximidad a una dirección de recursos humanos ideal.

En el apartado tercero, se intentará comprobar mediante un análisis de regresión con términos de interacción que la efectividad del modelo de dirección estratégica de los recursos humanos (modelo DERH) aumenta notablemente cuando se incorporan "todas" las interacciones junto a las variables independientes que lo definen.

Y en el cuarto apartado se efectuarán los contrastes mediante un análisis de varianza multivariante aplicado a cada uno de los dos condicionantes internos de la función (tamaño y cargo específico) y de los dos condicionantes externos (ubicación geográfica y cultura propia); para analizar la significatividad estadística de la influencia de estos dos tipos de factores sobre el proceso de DERH.

### 6.1. DEFINICIÓN DE UN MODELO TEÓRICO (Hipótesis primera)

En el capítulo anterior, a partir del análisis de las diversas perspectivas estratégicas, se propusieron cuatro grupos de variables (V1, V2, V3 y V4, según la figura 5.2) que definían el proceso estratégico de dirección de recursos humanos adoptado por las organizaciones. Estas cuatro dimensiones han sido medidas mediante un conjunto de 14 ítems<sup>1</sup> o variables constituyendo un instrumento de medición validado en el capítulo anterior; lo cual nos permite definir una tipología de procesos de dirección en las organizaciones, aplicado en este caso a la función de recursos humanos.

**Tabla H1.1:** Estadísticos descriptivos de los grupos iniciales  
(Agrupación teórica de las variables)

Variables iniciales	Media	Desviación típica	N del análisis (por lista) <sup>a</sup>	Grupos teóricos
B.01	2,90	1,111	308	<b>V1</b> Relación entre estrategias
B.03	2,95	1,381		
B.04	3,14	1,350		
B.05	3,05	1,313		
B.07	2,89	1,244	308	<b>V2</b> Formulación de la estrategia funcional
B.08	3,33	1,124		
B.28	2,75	1,322		
B.02	3,17	1,443	308	<b>V3</b> Implementación de la estrategia funcional
B.06	2,49	1,171		
B.35	2,46	0,963		
B.09	2,58	1,290	308	<b>V4</b> Evaluación del proceso estratégico
B.10	2,87	1,234		
B.31	2,94	1,161		
D.20	2,40	1,080		

<sup>a</sup> Valores perdidos = 53 casos (14'7%).

<sup>1</sup> En este caso no se consideran las variables de contexto (4) ni de resultados (4) que aparecerán en análisis posteriores, al contrastar las hipótesis donde están implicadas.

Se trata, por tanto, de responder a la primera cuestión a investigar donde se pretendía *analizar si existen características estratégicas de dirección de recursos humanos en las organizaciones con el objetivo de definir un modelo teórico integrado que pueda constituir un marco de referencia para ser aplicado al estudio de la administración local.*

Cómo técnica de agrupación de las variables con significado común se ha utilizado el **análisis factorial**, el cual permite comprobar si es posible explicar la información disponible sobre el proceso estratégico funcional en las 14 variables iniciales, a partir de un número reducido de dimensiones o factores (primera hipótesis). Si bien el planteamiento teórico ha dado lugar a los cuatro grupos de variables cuyos estadísticos descriptivos univariados aparecen en la Tabla H1.1, vamos a determinar, mediante el análisis exploratorio de la muestra de casos, las dimensiones o factores que expliquen las interrelaciones entre las variables.

*Cálculo de las matrices.*

La solución factorial se efectúa a partir de la matriz de correlaciones, directamente o mediante las transformaciones oportunas, según el método de extracción elegido.

**Tabla H1.2:** Matriz de correlaciones<sup>a</sup> entre las variables del modelo

		B.01	B.03	B.04	B.05	B.07	B.08	B.28	B.02	B.06	B.35	B.09	B.10	B.31	D.20
Corre lacio nes	B.01	1													
	B.03	,526	1												
	B.04	,427	,545	1											
	B.05	,316	,254	,270	1										
	B.07	,176	,141	,244	,196	1									
	B.08	,160	,157	,229	,206	,323	1								
	B.28	,171	,094	,119	,031	,023	-,049	1							
	B.02	,456	,488	,456	,257	,313	,207	,012	1						
	B.06	,445	,379	,373	,417	,240	,164	,092	,392	1					
	B.35	,145	,116	,130	,030	,188	,204	-,062	,155	,149	1				
	B.09	,524	,421	,356	,265	,229	,195	,115	,346	,546	,279	1			
	B.10	,506	,413	,406	,265	,230	,229	,065	,406	,566	,213	,758	1		
	B.31	,293	,232	,236	,092	,099	,093	,115	,154	,147	,081	,296	,326	1	
	D.20	,190	,213	,164	,097	,078	,036	,079	,169	,288	-,056	,358	,314	,197	1
Sig nifi canti dad	B.01	*													
	B.03	,000	*												
	B.04	,000	,000	*											
	B.05	,000	,000	,000	*										
	B.07	,001	,007	,000	,000	*									
	B.08	,002	,003	,000	,000	,000	*								
	B.28	,001	,051	,019	,294	,343	,195	*							
	B.02	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,415	*						
	B.06	,000	,000	,000	,000	,000	,002	,054	,000	*					
	B.35	,005	,021	,011	,301	,000	,000	,138	,003	,005	*				
	B.09	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,022	,000	,000	,000	*			
	B.10	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,127	,000	,000	,000	,000	*		
	B.31	,000	,000	,000	,054	,041	,052	,022	,003	,005	,079	,000	,000	*	
	D.20	,000	,000	,002	,044	,085	,266	,085	,001	,000	,165	,000	,000	,000	*

N = 308 (según lista).

<sup>a</sup> Determinante = 0'018

En la Tabla H1.2 se presenta la **matriz de correlaciones** de todas las variables. Esta matriz ofrece los coeficientes de correlación de Pearson entre cada par de variables y es conveniente que contenga grupos de variables que estén fuertemente correlacionadas entre sí; es decir con muchos **niveles críticos de significación** menores que 0'05 como podemos observar en nuestro caso.

Otro resultado que confirma la idoneidad del análisis es que el valor del **determinante** de la matriz de correlaciones se aproxima a cero<sup>2</sup> (ver nota al pie de la Tabla). De esta matriz también se obtienen dos estadísticos que valoran la bondad del ajuste de los datos a un modelo factorial, como son la **medida de adecuación muestral** de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO=0'856), la cual indica que los datos disponibles corresponden a una estructura factorial; y la **prueba de esfericidad** de Barlett, cuyo nivel de significación ( $p=0'000<0'05$ ) permite asegurar que el modelo factorial es adecuado para explicar los datos.

Tabla H1.3: *Matrices anti-imagen*

		B.01	B.03	B.04	B.05	B.07	B.08	B.28	B.02	B.06	B.35	B.09	B.10	B.31	D.20
Covarianza anti-imagen	B.01	,540													
	B.03	-,126	,551												
	B.04	-,028	-,188	,602											
	B.05	-,072	-,013	-,038	,772										
	B.07	,024	,061	-,054	-,047	,798									
	B.08	,004	-,002	-,061	-,096	-,190	,828								
	B.28	-,089	,004	-,060	,027	-,025	,058	,935							
	B.02	-,102	-,128	-,094	-,012	-,135	-,011	,061	,612						
	B.06	-,040	-,013	-,035	-,179	-,038	,030	-,024	-,050	,542					
	B.35	,002	,006	-,009	,074	-,073	-,103	,076	-,028	-,015	,850				
	B.09	-,075	-,039	,021	-,010	-,025	,006	-,036	,035	-,058	-,114	,353			
	B.10	-,030	,008	-,041	,021	,006	-,043	,040	-,047	-,096	,013	-,198	,360		
	B.31	-,081	-,023	-,054	,006	-,016	-,006	-,058	,032	,074	-,015	-,014	-,079	,839	
D.20	,042	-,034	,007	,036	-,002	,016	-,015	-,021	-,076	,143	-,103	-,012	-,085	,816	
Correlación anti-imagen	B.01	,908 <sup>a</sup>													
	B.03	-,231	,870 <sup>a</sup>												
	B.04	-,050	-,327	,890 <sup>a</sup>											
	B.05	-,111	-,020	-,056	,852 <sup>a</sup>										
	B.07	,036	,092	-,077	-,060	,818 <sup>a</sup>									
	B.08	,006	-,003	-,086	-,120	-,234	,815 <sup>a</sup>								
	B.28	-,126	,006	-,080	,031	-,029	,066	,650 <sup>a</sup>							
	B.02	-,177	-,220	-,155	-,018	-,193	-,016	,080	,887 <sup>a</sup>						
	B.06	-,074	-,024	-,061	-,278	-,058	,045	-,034	-,087	,896 <sup>a</sup>					
	B.35	,003	,009	-,013	,091	-,089	-,123	,085	-,038	-,022	,732 <sup>a</sup>				
	B.09	-,171	-,088	,046	-,020	-,047	,010	-,063	,076	-,132	-,209	,816 <sup>a</sup>			
	B.10	-,069	,017	-,088	,041	,011	-,079	,068	-,100	-,217	,023	-,556	,834 <sup>a</sup>		
	B.31	-,120	-,034	-,076	,007	-,020	-,008	-,066	,045	,109	-,017	-,026	-,144	,878 <sup>a</sup>	
D.20	,064	-,051	,010	,045	-,003	,020	-,018	-,030	-,115	,171	-,192	-,023	-,103	,835 <sup>a</sup>	

<sup>a</sup> Medida de adecuación muestral para cada variable considerada individualmente.

Además todo ello está corroborado, por una parte mediante la **matriz de correlaciones anti-imagen** (Tabla H1.3) donde sólo 8 de los 91 coeficientes tienen un

<sup>2</sup> Cabe observar que como el determinante no vale exactamente cero, es posible calcular la matriz inversa y, por ello, en este análisis factorial podemos utilizar más adelante el método de extracción de factores denominado "*de ejes principales*".

valor mayor a 0'200, y donde también podemos fijarnos en los valores de su diagonal, que son los coeficientes de adecuación muestral para cada variable individualmente considerada y están todos por encima de 0'600.

Por otra parte, en la **matriz residual** (Tabla H1.4) se observan muy pocos valores mayores que 0'05 (ver nota al pie de la Tabla); indicando que las **correlaciones reproducidas** se parecen a las correlaciones observadas y que la información contenida en la solución factorial es significativa.

**Tabla H1.4:** Matrices residual y de correlación reproducida

	B.01	B.03	B.04	B.05	B.07	B.08	B.28	B.02	B.06	B.35	B.09	B.10	B.31	D.20
Correlación reproducida	B.01	,514 <sup>b</sup>												
	B.03	,519	,572 <sup>b</sup>											
	B.04	,467	,514	,487 <sup>b</sup>										
	B.05	,285	,288	,287	,188 <sup>b</sup>									
	B.07	,196	,184	,242	,191	,304 <sup>b</sup>								
	B.08	,160	,147	,212	,176	,302	,304 <sup>b</sup>							
	B.28	,122	,129	,089	,039	-,033	-,046	,057 <sup>b</sup>						
	B.02	,437	,472	,464	,286	,276	,251	,066	,454 <sup>b</sup>					
	B.06	,452	,413	,389	,268	,233	,205	,086	,382	,448 <sup>b</sup>				
	B.35	,120	,082	,122	,119	,200	,201	-,026	,152	,172	,152 <sup>b</sup>			
	B.09	,512	,395	,359	,285	,234	,203	,107	,360	,563	,223	,827 <sup>b</sup>		
	B.10	,514	,422	,392	,295	,253	,222	,102	,391	,547	,218	,762	,714 <sup>b</sup>	
	B.31	,255	,236	,204	,132	,078	,059	,068	,190	,239	,061	,311	,297	,140 <sup>b</sup>
D.20	,251	,214	,170	,113	,037	,018	,080	,152	,242	,046	,350	,321	,151	,176 <sup>b</sup>
Residual <sup>a</sup>	B.01													
	B.03	,007												
	B.04	-,040	,031											
	B.05	,031	-,034	-,017										
	B.07	-,020	-,043	,002	,005									
	B.08	,000	,009	,016	,030	,021								
	B.28	,048	-,035	,029	-,008	,056	-,003							
	B.02	,019	,016	-,008	-,029	,037	-,045	-,054						
	B.06	-,007	-,035	-,016	,150	,007	-,042	,005	,010					
	B.35	,026	,035	,007	-,089	-,012	,003	-,036	,003	-,023				
	B.09	,012	,026	-,003	-,019	-,005	-,008	,007	-,013	-,018	,057			
	B.10	-,008	-,009	,014	-,030	-,022	,007	-,037	,015	,020	-,005	-,004		
	B.31	,038	-,004	,032	-,040	,022	,034	,048	-,036	-,092	,020	-,015	,029	
D.20	-,061	-,001	-,007	-,016	,041	,018	-,001	,017	,046	-,102	,009	-,007	,046	

Método de extracción: Factorización de Ejes principales.

<sup>a</sup> Hay 8 (8,0%) residuales no redundantes con valores absolutos mayores que 0,05.

<sup>b</sup> Comunalidades reproducidas

*Extracción de los factores*

El método utilizado para extraer los factores es el denominado **de ejes principales**. Es un método iterativo de estimación basado en la matriz de correlaciones reducida a partir del cálculo de la correlación múltiple al cuadrado entre cada variable y todas las demás. Para facilitar la interpretación de la solución factorial se realiza siempre algún tipo de rotación que completa el análisis y en esta investigación se ha seleccionado el método de rotación oblicua denominado **promax**, que es uno de los que corresponde

aplicar cuando los factores están teóricamente correlacionados<sup>3</sup>. Al seleccionar una solución oblicua, en la Tabla H1.5 de **varianza total explicada** sólo debemos considerar los autovalores de los factores rotados puesto que no tiene sentido hablar de porcentajes de varianza “independientes” y acumulables; por ello, es importante observar en esa última columna que en la rotación se equilibran los autovalores de cada factor y que el peso conjunto de los tres factores mejora sustancialmente, respecto a la solución ortogonal obtenida inicialmente.

**Tabla H1.5:** *Varianza total explicada por los factores*

Factor	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación <sup>a</sup>
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total
1	4,572	32,660	32,660	<b>4,091</b>	29,224	29,224	<b>3,463</b>
2	1,364	9,746	42,406	<b>,668</b>	4,775	33,998	<b>3,331</b>
3	1,086	7,755	50,160	<b>,577</b>	4,118	38,116	<b>2,145</b>
4	1,002	7,156	57,316				
5	,952	6,802	64,118				
6	,886	6,325	70,443				
7	,800	5,714	76,158				
8	,687	4,906	81,063				
9	,609	4,349	85,412				
10	,540	3,857	89,269				
11	,476	3,398	92,667				
12	,408	2,916	95,583				
13	,397	2,838	98,421				
14	,221	1,579	100,000				

Método de extracción: Factorización de Ejes principales.

<sup>a</sup> Cuando los factores están correlacionados, no se pueden acumular las varianzas de los factores para obtener una varianza total.

Si los factores son oblicuos (es decir, están relacionados linealmente entre sí)<sup>4</sup>, la saturación y la correlación de una variable en un factor no coinciden; entonces, los resultados de la rotación oblicua necesitan dos matrices para ser representados: Una es la **matriz de configuración** que ofrece “las saturaciones” de las variables “en” los factores de la solución rotada; y la otra es la **matriz de estructura** que contiene “las correlaciones” de las variables “con” los factores de la solución rotada. Además, normalmente, se tiene como referencia la **matriz factorial** que corresponde a la solución de la estructura “no rotada” (Tablas H1.6b, H1.6c y H1.6a, respectivamente).

<sup>3</sup> Uno de los motivos que justifican la rotación “es que la solución factorial original es siempre ortogonal (los factores no rotados son siempre independientes entre sí). Sin embargo, existe un gran número de situaciones (y en especial en las ciencias sociales) en la que los factores pueden estar relacionados entre sí. En estos casos, si se desea estimar el grado de relación existente entre los factores, debe recurrirse a una rotación oblicua” (Pardo y Ruiz, 2002:429).

<sup>4</sup> Como las variables iniciales están correlacionadas, podemos suponer que entre los factores también existirá correlación; pero no debemos olvidar que este es un punto de partida teórico, derivado del hecho de que los cuatro grupos de variables que hemos considerado pretenden explicar un único proceso estratégico de dirección de recursos humanos.

	Factor		
	1	2	3
<b>B.09</b>	<b>,796</b>	-,381	,221
<b>B.10</b>	<b>,786</b>	-,261	,169
<b>B.01</b>	<b>,691</b>		-,189
<b>B.06</b>	<b>,664</b>		
<b>B.03</b>	<b>,658</b>	,137	-,347
<b>B.04</b>	<b>,623</b>	,238	-,207
<b>B.02</b>	<b>,609</b>	,270	-,100
<b>B.05</b>	<b>,416</b>	,125	
<b>B.07</b>	<b>,364</b>	,306	,279
<b>B.31</b>	<b>,352</b>	-,113	
<b>D.20</b>	<b>,344</b>	-,233	
<b>B.08</b>	<b>,322</b>	,321	,312
<b>B.35</b>	<b>,251</b>	,102	,280
<b>B.28</b>	<b>,129</b>	-,109	-,169

Tabla H1.6a: *Matriz factorial*  
(No rotada).

	Factor		
	1	2	3
<b>B.09</b>	<b>,942</b>	-,113	
<b>B.10</b>	<b>,777</b>		
<b>D.20</b>	<b>,442</b>		-,167
<b>B.06</b>	<b>,442</b>	,226	
<b>B.31</b>	<b>,303</b>	,149	
<hr/>			
<b>B.03</b>		<b>,767</b>	-,133
<b>B.04</b>		<b>,675</b>	
<b>B.02</b>		<b>,580</b>	,192
<b>B.01</b>	,317	<b>,518</b>	
<b>B.05</b>		<b>,277</b>	,160
<hr/>			
<b>B.08</b>	-,119		<b>,580</b>
<b>B.07</b>			<b>,544</b>
<b>B.35</b>		-,101	<b>,381</b>
<b>B.28</b>	,146	,161	<b>-,220</b>

Tabla H1.6b: *Matriz de configuración*  
(Saturación de la estructura rotada)

	Factor		
	1	2	3
<b>B.09</b>	<b>,905</b>	,511	,491
<b>B.10</b>	<b>,840</b>	,557	,506
<b>B.06</b>	<b>,634</b>	,552	,436
<b>D.20</b>	<b>,396</b>	,256	
<b>B.31</b>	<b>,355</b>	,299	,149
<hr/>			
<b>B.03</b>	,488	<b>,748</b>	,289
<b>B.04</b>	,437	<b>,696</b>	,396
<b>B.01</b>	,601	<b>,677</b>	,341
<b>B.02</b>	,427	<b>,654</b>	,465
<b>B.05</b>	,327	<b>,402</b>	,335
<hr/>			
<b>B.28</b>	,136	,143	
<b>B.07</b>	,247	,310	<b>,545</b>
<b>B.08</b>	,208	,266	<b>,544</b>
<b>B.35</b>	,228	,150	<b>,380</b>

Tabla H1.6c: *Matriz de estructura*  
(Correlaciones de la estructura rotada)



La **matriz de configuración** (Tabla H1.6b) representa la contribución neta de cada variable en cada factor y es la solución factorial más inmediata y evidente. Hasta este momento, consideraciones teóricas llevaban a agrupar las variables en cuatro grupos y la solución buscada fué inicialmente planteada en este sentido; pero esto dio lugar a alternativas muy poco adecuadas que en ningún caso se aproximaban suficientemente al supuesto teórico. La solución final que se ha obtenido del análisis factorial exploratorio de los datos define claramente tres factores o dimensiones. Para cada uno de ellos se indican a continuación las variables con las que presentan unas mayores correlaciones:

Factor 1 = Grupo V4 + B06 (del grupo V3)

Factor 2 = Grupo V1 + B02 (del grupo V3)

Factor 3 = Grupo V2 + B35 (del grupo V3)

Por tanto, el proceso estratégico de dirección de recursos humanos en un Ayuntamiento queda configurado por las tres dimensiones que definen las relaciones fundamentales entre las fases del proceso (ver figura 5.4 para seguir el razonamiento):

El factor 2 es la dimensión que indica la importancia de la función de recursos humanos en el Ayuntamiento al coincidir con el teórico grupo V1 propuesto en un principio, reforzado por la variable B02 que preguntaba precisamente sobre la existencia de “un departamento específico que coordinara la dirección de los recursos humanos de todas las áreas municipales”.

El factor 3 es la dimensión que indica como se produce la formación de la estrategia funcional en el Ayuntamiento, puesto que coincide con el teórico grupo V2 inicial; y se añade de una manera lógica la variable B35 donde se plantea si las “nuevas políticas de recursos humanos” se derivan de experiencias propias o se aprovechan las mejores experiencias realizadas en otras entidades.

El factor 1 es la dimensión que indica las particularidades en cada Ayuntamiento sobre la evaluación de la propia dirección de recursos humanos, ya que es el mismo grupo V4 propuesto inicialmente al que se incorpora la variable B06 que pretende medir si “las políticas de recursos humanos son coherentes con la estrategia funcional”, cuestión bastante similar a las planteadas en el resto de variables de este factor.

De esta manera, la **matriz de configuración** delimita una serie de indicadores o variables que definen exactamente la naturaleza de cada dimensión del proceso de dirección de los recursos humanos en un Ayuntamiento. Estos indicadores cumplen la propiedad de unidimensionalidad, entonces podemos agregar las variables asociadas a cada una de las tres dimensiones en un único valor, ya sea su suma o su promedio (TAYLOR, 1997; citado por ROCA, 2004). La reducción realizada consiste en calcular la media de las variables que constituyen cada dimensión, creándose así tres nuevas variables:

$$\text{dim1} \equiv \text{MEDIA (B09, B10, D20, B06, B31)}$$

$$\text{dim2} \equiv \text{MEDIA (B03, B04, B02, B01, B05)}$$

$$\text{dim3} \equiv \text{MEDIA (B08, B07, B35, B28)}$$

Como se ha indicado, la solución del análisis factorial ofrece dos matrices más que ajustan este resultado porque, por una parte, la **matriz de estructura** (Tabla H1.6c) nos aproxima más a la realidad cuando indica correlaciones muy grandes entre todas las variables y todos los factores, mostrando la interrelación que existe entre estas dimensiones y, por otra parte, la **matriz factorial** (Tabla H1.6a) satura claramente en un factor recordándonos que en realidad estamos estudiando un proceso único e integrado, como es todo proceso estratégico y los datos sobre la función de recursos humanos en los Ayuntamientos nos confirman.

Pero todo esto no contradice el resultado buscado para comprobar el cumplimiento de la primera hipótesis en las organizaciones consideradas, por lo que podemos confirmar que: **El modelo teórico de DERH en los Ayuntamientos se puede construir simplemente mediante tres dimensiones, determinadas empíricamente a partir del conjunto de características o relaciones que constituyen la función de recursos humanos.**

#### *Análisis de las subhipótesis.*

La primera hipótesis ha dado lugar a una subhipótesis por cada relación básica del proceso de DRH, y se trata de observar en los Ayuntamientos cual es la repercusión de las variables que miden estas relaciones sobre alguna magnitud que nos indique el carácter estratégico de este proceso. Es evidente que una función de recursos humanos tendrá un carácter más estratégico cuando influya positivamente sobre el funcionamiento organizativo; es decir si ha hecho evolucionar favorablemente a la organización en un

sentido general o en algunos aspectos importantes, cuestiones que hemos planteado en el bloque C del cuestionario.

En este caso concreto hemos tomado como referencia los cambios que afectan a la función de recursos humanos, bien mediante las variables C02, C03, C04 y C05 que serán analizadas de manera individual, pero también conjunta a través de su media (mCa).

Por último, dado que las subhipótesis (H1a, H1b, H1c, H1d y H1e) se han formulado a partir de su fundamentación teórica y antes de conocer el resultado del análisis factorial que se acaba de ver, en el análisis que realizaremos a continuación vamos a considerar todavía las cuatro agrupaciones de variables deducidas teóricamente (V1, V2, V3 y V4), más la agrupación V5, denominada evaluación de resultados, formada por las variables D16, D17 y D18 del cuestionario (ver figura 5.1).

Para estudiar la relación entre estas variables cuantitativas se utiliza el análisis de correlación bivariada suponiendo en cada caso que la relación lineal entre cada grupo de variables de proceso y las variables de resultado será positiva. Respecto a la **primera subhipótesis** (Tabla H1a), donde se propone que la implementación de prácticas integradas (V3) influye de manera positiva sobre la organización, debemos recordar que afecta a las tres variables siguientes (ver figura 5.4):

B02  $\equiv$  V3a: Departamento específico que coordina la función en todo el Ayuntamiento.

B06  $\equiv$  V3b: Las políticas de recursos humanos son coherentes con la estrategia funcional.

B35  $\equiv$  V3c: Las nuevas políticas de recursos humanos se derivan de experiencias propias.

Del análisis de la Tabla de correlaciones entre la implementación de la estrategia de recursos humanos y la evolución de la función, cabe destacar la influencia positiva y significativa sobre esta evolución de la existencia de un Departamento específico que coordine la función en todo el Ayuntamiento (variable B02 o V3a), y de las políticas específicas coherentes con la estrategia funcional (variable B06 o V3b). Pero, mucho más importante es fijarnos en la relación negativa con la variable B35 o V3c, indicando que la evolución positiva de la función de recursos humanos en un Ayuntamiento no se deriva de experiencias propias y autónomas como habíamos supuesto teóricamente, sino de "aprovechar las buenas experiencias sobre recursos humanos realizadas en otras entidades locales"; lo cual puede deberse a la existencia de muchos pequeños Ayuntamientos que prefieren ir "sobre seguro" en lo que se refiere a sus empleados e

implantar prácticas propuestas, comprobadas y consolidadas en otras entidades con más posibilidades o con más iniciativas<sup>5</sup>.

**Tabla H1a:** Correlaciones<sup>(a)</sup> entre variables del grupo3 y resultados funcionales

		C.02	C.03	C.04	C.05	media grupCa
<b>B.02</b>	Correlación de Pearson	,226(**)	,128(*)	,177(**)	,114(*)	,187(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,018	,001	,037	,001
<b>B.06</b>	Correlación de Pearson	,246(**)	,213(**)	,232(**)	,279(**)	,279(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>B.35</b>	Correlación de Pearson	-,145(**)	-,127(*)	-,104(+)	-,042	-,123(*)
	Sig. (bilateral)	,007	,019	,057	,442	,024
<b>Media grup3</b>	Correlación de Pearson	,185(**)	,122(*)	,167(**)	,176(**)	,187(**)
	Sig. (bilateral)	,001	,025	,002	,001	,001

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

+ La correlación es significativa al nivel 0,1 (bilateral).

<sup>a</sup> N por lista = 339

En cuanto a la **segunda subhipótesis** (Tabla H1b), plantea que la interrelación entre la implantación y la formulación (V2) afectará positivamente a la evolución del sistema de recursos humanos. En este caso las variables implicadas son las siguientes (ver figura 5.4):

B07 ≡ V2a: Políticas específicas desarrolladas por el Ayuntamiento.

B08 ≡ V2b: Mejoras y cambios autónomos y participativos.

B28 ≡ V2c: La dirección local no decide inicialmente las políticas sobre recursos humanos.

<sup>5</sup> En todo caso, en la Tabla de correlaciones también podemos ver que la repercusión de esta variable es relativa en cuanto a su significación para explicar la evolución del sistema; aunque de una única variable sobre "buenas prácticas" no podemos sacar más conclusiones por nuestra parte. En cambio, es una cuestión que entra de lleno en el proyecto general en que se enmarca esta investigación empírica y que está desarrollándose actualmente.

Como podemos observar en la Tabla, aunque la relación es positiva en todos los casos sólo es fuertemente significativa en el caso de la variable B28 o V2c, indicando que son más efectivas las decisiones sobre recursos humanos tomadas inicialmente por técnicos y cargos profesionales de los Ayuntamientos. Este resultado parece ir en contra de lo que hemos supuesto inicialmente (sobre todo en organizaciones pequeñas o medianas), pero le dimos a la escala la valoración en este sentido guiados por la opinión de los expertos en el pretest y por nuestra propia experiencia en política municipal. Las otras dos variables tienen una influencia menor sobre la evolución de la función, siendo todavía aceptable el impacto de la variable B08 o V2b que señala al propio Ayuntamiento como creador de las mejoras o cambios sobre recursos humanos; pero tiene una repercusión mínima la variable B07 o V2a referida al desarrollo específico de las políticas de recursos humanos, quizás como producto de una manera de expresar los extremos de la escala bastante ambigua.

**Tabla H1b:** *Correlaciones<sup>(a)</sup> entre variables del grupo2 y resultados funcionales*

		C.02	C.03	C.04	C.05	media grupCa
<b>B.07</b>	Correlación de Pearson	,049	,057	,074	,068	,072
	Sig. (bilateral)	,368	,292	,170	,210	,184
<b>B.08</b>	Correlación de Pearson	,078	,135 <sup>(*)</sup>	,093 <sup>(+)</sup>	,106 <sup>(*)</sup>	,120 <sup>(*)</sup>
	Sig. (bilateral)	,150	,013	,086	,050	,026
<b>B.28</b>	Correlación de Pearson	,098 <sup>(+)</sup>	,115 <sup>(*)</sup>	,158 <sup>(**)</sup>	,115 <sup>(*)</sup>	,141 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,072	,034	,003	,034	,009
<b>Media grup2</b>	Correlación de Pearson	,121 <sup>(*)</sup>	,163 <sup>(**)</sup>	,176 <sup>(**)</sup>	,155 <sup>(**)</sup>	,179 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,026	,002	,001	,004	,001

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

+ La correlación es significativa al nivel 0,1 (bilateral).

<sup>a</sup> N por lista = 341

La **subhipótesis tercera** (Tabla H1c) intenta medir la relación entre el hecho de que exista un amplio ajuste o coherencia entre la estrategia de recursos humanos, y la estrategia general del Ayuntamiento (V1), para obtener buenos resultados referidos a la propia función. Esto significa relacionar con la evolución del sistema (ver figura 5.4) las siguientes variables:

B01  $\equiv$  V1a: Consideración de los recursos humanos en la toma de decisiones estratégicas.

B03  $\equiv$  V1b: Participación del responsable en la función de las decisiones estratégicas.

B04  $\equiv$  V1c: El responsable introduce temas específicos en las estrategias municipales.

B05  $\equiv$  V1d: Al establecer la estrategia funcional se considera la estrategia municipal.

A la vista de los resultados, es sorprendente ver la amplia y clara relación positiva que se presenta entre las variables, ya que aparece, en todas las relaciones, un nivel de significación crítico inferior al 1%. Así pues, se produce una interrelación casi-perfecta entre estos dos grupos de variables. También debemos tener en cuenta que se trataba de comprobar la repercusión positiva para los Ayuntamientos de dar conscientemente a la función de recursos humanos una importancia estratégica al relacionarla directamente con la estrategia general y esta relación queda confirmada sin ningún género de dudas, como está aceptado teóricamente a partir de las propuestas de la perspectiva contingente.

**Tabla H1c:** Correlaciones<sup>(a)</sup> entre variables del grupo1 y resultados funcionales

		C.02	C.03	C.04	C.05	media grupCa
<b>B.01</b>	Correlación de Pearson	,346 <sup>(**)</sup>	,302 <sup>(**)</sup>	,262 <sup>(**)</sup>	,222 <sup>(**)</sup>	,330 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>B.03</b>	Correlación de Pearson	,288 <sup>(**)</sup>	,255 <sup>(**)</sup>	,234 <sup>(**)</sup>	,208 <sup>(**)</sup>	,286 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>B.04</b>	Correlación de Pearson	,239 <sup>(**)</sup>	,222 <sup>(**)</sup>	,190 <sup>(**)</sup>	,165 <sup>(**)</sup>	,237 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,001	,003	,000
<b>B.05</b>	Correlación de Pearson	,240 <sup>(**)</sup>	,223 <sup>(**)</sup>	,216 <sup>(**)</sup>	,219 <sup>(**)</sup>	,260 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>media grup1</b>	Correlación de Pearson	,373 <sup>(**)</sup>	,336 <sup>(**)</sup>	,303 <sup>(**)</sup>	,274 <sup>(**)</sup>	,374 <sup>(**)</sup>
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

<sup>a</sup> N por lista = 328

Al contrastar la **cuarta subhipótesis** (Tabla H1d) obtenemos un resultado similar; aunque aquí queremos comprobar si la existencia de sistemas de evaluación del proceso estratégico en su conjunto (V4), repercute positivamente en la función de

recursos humanos del Ayuntamiento. Para ello, se han tomado las cuatro variables siguientes (ver figura 5.4):

B09≡V4a: Se definen métodos de evaluación de las políticas de recursos humanos.

B10≡V4b: Se concreta el responsable de cada política de recursos humanos.

B31≡V4c: Se consulta a los empleados para tomar decisiones que les afectan.

B20≡V4d: Se evalúan los costes y los beneficios de la política de recursos humanos.

Los resultados de esta contrastación no admite ningún “pero” y aún así debemos decir que impresiona la enorme coherencia de los datos que se obtienen de los Ayuntamientos de la muestra, sobre la necesidad de tener bien definidos los elementos que permiten realizar una evaluación del proceso estratégico; y también la congruencia con asumir plenamente el hecho de que esto produce buenos resultados, al menos para el desarrollo de la función.

**Tabla H1d:** *Correlaciones<sup>(a)</sup> entre variables del grupo4 y resultados funcionales*

		C.02	C.03	C.04	C.05	media grupCa
<b>B.09</b>	Correlación de Pearson	,251(**)	,297(**)	,274(**)	,321(**)	,330(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>B.10</b>	Correlación de Pearson	,263(**)	,267(**)	,299(**)	,303(**)	,327(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>B.31</b>	Correlación de Pearson	,193(**)	,273(**)	,265(**)	,268(**)	,289(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>D.20</b>	Correlación de Pearson	,293(**)	,356(**)	,368(**)	,389(**)	,406(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000
<b>Media grup4</b>	Correlación de Pearson	,336(**)	,400(**)	,404(**)	,430(**)	,454(**)
	Sig. (bilateral)	,000	,000	,000	,000	,000

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

<sup>a</sup> N por lista = 330

Para comprender toda su importancia cabe fijarse en que este grupo de variables se refiere a los objetivos y métodos de evaluación, al reparto de responsabilidades y a la

toma de decisiones sobre políticas de recursos humanos. Esta es una parte del proceso introducida teóricamente en nuestro modelo de una manera explícita y con entidad propia, y es evidente que en la práctica de los Ayuntamientos se manifiesta la misma importancia que se le ha dado por nuestra parte; aunque es posible que su contenido se aproxime más al tradicional mecanismo de control *a posteriori*, típico de estructuras jerárquicas, que a un sistema de evaluación integrado en el proceso estratégico y pieza fundamental para el desarrollo funcional (en este caso de la función de recursos humanos) y, también, del desarrollo organizativo en su papel de auditoría interna<sup>6</sup>.

En último lugar, la **quinta subhipótesis** (Tabla H1e) asocia positivamente el carácter más o menos estratégico de la función de recursos humanos con el hecho de que en el Ayuntamiento existan procedimientos más o menos formales para medir los resultados en distintos niveles del contexto funcional (V5). Las tres variables siguientes nos permiten contrastar esta relación (ver figura 5.4):

D16≡V5a: Existe alguna medida de la productividad de los empleados del Ayuntamiento.

D17≡V5b: Existe alguna medida de opinión de la ciudadanía del Municipio.

D18≡V5c: Existe alguna medida de la satisfacción de los empleados del Ayuntamiento.

**Tabla H1e:** Correlaciones<sup>(a)</sup> entre variables del grupo5 y resultados funcionales

		C.02	C.03	C.04	C.05	media grupCa
<b>D.16</b>	Correlación de Pearson	,073	,101(+)	,108(*)	,111(*)	,114(*)
	Sig. (bilateral)	,173	,060	,043	,039	,034
<b>D.17</b>	Correlación de Pearson	,184(**)	,132(*)	,185(**)	,175(**)	,195(**)
	Sig. (bilateral)	,001	,013	,001	,001	,000
<b>D.18</b>	Correlación de Pearson	,183(**)	,190(**)	,234(**)	,240(**)	,244(**)
	Sig. (bilateral)	,001	,000	,000	,000	,000
<b>Media grup5</b>	Correlación de Pearson	,175(**)	,167(**)	,209(**)	,208(**)	,219(**)
	Sig. (bilateral)	,001	,002	,000	,000	,000

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

+ La correlación es significativa al nivel 0,1 (bilateral).

<sup>a</sup> N por lista = 348

<sup>6</sup> Para un desarrollo teórico de la fase de evaluación del proceso estratégico entendida en el sentido que se ha indicado, ver el manual sobre *Auditoría de recursos humanos en las organizaciones*, elaborado por Fernández, Martínez y Tarazona (pendiente de publicación).



También en este caso obtenemos correlaciones positivas entre la existencia de medidas de resultados y la evolución de la función; pero destacamos que una mayor formalización en la medición de la productividad de los empleados (D16) influye positivamente en la evolución del sistema, aunque de forma poco significativa para aumentar la importancia de los recursos humanos en las decisiones estratégicas (C02) y en la creación de capital humano específico del Ayuntamiento (C03). En cambio, la medición de la opinión de los ciudadanos (D17) y de la satisfacción de los empleados (D18) incrementa de manera muy significativa todos los resultados considerados en este estudio (C02, C03, C04, C05).

## 6.2. APLICACIÓN DEL MODELO DERH (Hipótesis segunda)

Con la contrastación empírica de la hipótesis primera se ha podido identificar un conjunto de tres factores o dimensiones perfectamente definido; cuya combinación permite clasificar los distintos modos de dirección de la función con la finalidad inmediata de diferenciar entre las organizaciones públicas consideradas en este estudio.

Como se acaba de señalar, el resultado del análisis factorial ha conducido a la obtención de tres factores que constituyen, en nuestro caso, las tres dimensiones del proceso estratégico de dirección de los recursos humanos en un Ayuntamiento. Además, para hacer operativas estas tres dimensiones resultantes, hemos simplificado algunos análisis posteriores considerando el promedio de los valores de aquellas variables más fuertemente relacionadas con cada factor. Por estas razones, concretamos ahora que en los cálculos que realizaremos en este apartado se tendrán en cuenta esas tres nuevas variables, definidas como sigue:

dim1	≡	MEDIA (B06, B09, B10, B31, D20)	→	<i>Evaluación del proceso funcional</i>
dim2	≡	MEDIA (B01, B02, B03, B04, B05)	→	<i>Importancia de la función</i>
dim3	≡	MEDIA (B07, B08, B28, B35)	→	<i>Formación de la estrategia funcional</i>

Utilizaremos el modelo estratégico así definido como punto de referencia respecto al cual comparar y medir las similitudes o las desviaciones de los casos que forman la muestra de Ayuntamientos que intervienen en la investigación. Se trata de comprobar si un número importante de estas organizaciones dirigen sus recursos humanos de acuerdo con el modelo teórico y si las diferencias con las demás entidades son significativas

desde un punto de vista estadístico (hipótesis segunda). El **análisis de conglomerados** (*cluster analysis*) es una técnica multivariante que permite agrupar los casos de una base de datos únicamente en función del parecido o similitud existente entre ellos; y consideramos el **método jerárquico** como el más idóneo para determinar el número óptimo de conglomerados existente en los datos y su composición, aunque la decisión última sobre el número de grupos homogéneos “naturales” que existen en una muestra, siempre corresponde a cada analista. Además, a partir de esta clasificación es posible conocer algunos estadísticos o realizar análisis complementarios para caracterizar cada agrupación resultante, cuestión que nos permitirá contrastar las subhipótesis correspondientes.

Para realizar el análisis de conglomerados se deben tomar muchas decisiones previas, según las cuales se llegará a un resultado determinado y diferente a otras posibles soluciones. En este estudio, la primera decisión ha sido utilizar el análisis de conglomerados jerárquicos por la razón comentada. La segunda decisión es seleccionar las variables numéricas que se van a utilizar para diferenciar los casos y formar los conglomerados; para hacer la primera aproximación tomaremos las 14 variables consideradas desde el principio. A esto se unen dos decisiones clave, una sobre el método de conglomeración que para esta investigación será el **método de vinculación completa** o enlace completo, donde la distancia entre dos conglomerados se calcula como la distancia entre sus dos elementos más alejados; y la otra decisión es sobre la medida para cuantificar la distancia entre los elementos, eligiendo en este caso **la distancia euclídea**, donde los valores más altos indican, también, mayor lejanía (disimilitud) entre los elementos comparados. Por último, debemos elegir entre una solución única y un rango de soluciones, considerando más conveniente tener varias soluciones (entre 2 y 4), aunque realmente la división entre dos grupos diferenciados sería suficiente para conseguir el objetivo propuesto.

El resultado del análisis de conglomerados jerárquicos se discute a partir del **conglomerado de pertenencia** cuyo contenido se resume en la Tabla H2.1. En ella se indican diversas alternativas para destacar un número más o menos importante de Ayuntamientos que se aproximen al modelo teórico de dirección estratégica de recursos humanos. Utilizando las 14 variables que integran este proceso hemos intentado diferenciar entre dos y cuatro conglomerados, como podemos observar en las tres primeras columnas de la Tabla; pero al formar dos conglomerados, el número de casos acumulados en el nivel superior es de 178 Ayuntamientos (50% del total de la muestra, aproximadamente) lo cual implica criterios de conglomeración poco exigentes y, posteriormente, al formar tres o cuatro conglomerados vemos que es un procedimiento con una capacidad muy débil para crear nuevos grupos, puesto que las dos soluciones sitúan únicamente a 18 Ayuntamientos en el nivel superior.

Tabla H2.1: Distribución de Ayuntamientos entre conglomerados

		NÚMERO DE CONGLOMERADOS				Nº DE SEGMENTOS
		CON 14 VARIABLES			CON 3 DIMENSIONES	CON $\dim(i) \geq 3$
		CUATRO	TRES	DOS	DOS-TRES	DOS
NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS		56	130	130	181	130
		74				
		160	160	<b>178</b> 49'31%	<b>127</b> 35'18%	<b>72</b> 19'95%
		18	18			
TOTAL	LISTA	308			308	308
	MUESTRA	361			361	361

No obstante, este resultado tiene pleno sentido estadístico como podemos comprobar aprovechando la nueva variable del conglomerado de pertenencia y aplicando la **comparación de medias** y el **análisis de varianza** (ANOVA de un factor) que presentamos conjuntamente en la Tabla H2.2; donde se observan diferencias muy significativas ( $p < 0'01$ ) y en el mismo sentido (la media del conglomerado-2 es siempre mayor que la media del conglomerado-1), para todas y cada una de las variables que definen el modelo.

Aún así, al fijarnos en la tabla completa de estadísticos descriptivos resulta, por ejemplo, que los valores mínimo y máximo oscilan, respectivamente, entre 1 y 5 en los dos conglomerados y absolutamente para todas las variables estudiadas; lo cual nos indica que el criterio de agrupación parece demasiado laxo y, por tanto, que el grupo de Ayuntamientos con una dirección de recursos humanos desarrollada (según un enfoque estratégico), seguramente no es tan amplio.

Tabla H2.2: Características de los dos conglomerados formados con todas las variables

	Variables	Congl.	N	Media	Desviación típica	F	Sig.
<i>Evaluación del proceso estratégico</i>	<b>B.06</b>	1	130	1,78	,826	112,326	,000
		2	178	3,01	1,115		
		Total	308	2,49	1,171		
	<b>B.09</b>	1	130	1,63	,837	199,622	,000
		2	178	3,27	1,112		
		Total	308	2,58	1,290		
	<b>B.10</b>	1	130	2,02	,940	163,928	,000
		2	178	3,49	1,037		
		Total	308	2,87	1,234		
	<b>B.31</b>	1	130	2,55	1,114	27,913	,000
		2	178	3,22	1,112		
		Total	308	2,94	1,161		
<b>D.20</b>	1	130	2,02	1,034	31,818	,000	
	2	178	2,69	1,026			
	Total	308	2,40	1,080			
<i>Importancia estratégica de la función</i>	<b>B.01</b>	1	130	2,18	,976	135,714	,000
		2	178	3,42	,887		
		Total	308	2,90	1,111		
	<b>B.02</b>	1	130	2,24	1,238	134,036	,000
		2	178	3,85	1,181		
		Total	308	3,17	1,443		
	<b>B.03</b>	1	130	1,89	1,044	234,257	,000
		2	178	3,73	1,039		
		Total	308	2,95	1,381		
	<b>B.04</b>	1	130	2,25	1,318	146,095	,000
		2	178	3,80	,935		
		Total	308	3,14	1,350		
	<b>B.05</b>	1	130	2,50	1,388	44,285	,000
		2	178	3,44	1,099		
		Total	308	3,05	1,313		
<i>Formación de la estrategia funcional</i>	<b>B.07</b>	1	130	2,41	1,274	38,347	,000
		2	178	3,25	1,097		
		Total	308	2,89	1,244		
	<b>B.08</b>	1	130	3,04	1,223	15,628	,000
		2	178	3,54	,998		
		Total	308	3,33	1,124		
	<b>B.28</b>	1	130	2,48	1,371	9,082	,003
		2	178	2,94	1,254		
		Total	308	2,75	1,322		
	<b>B.35</b>	1	130	2,25	,863	11,237	,001
		2	178	2,61	1,004		
		Total	308	2,46	,963		

Para tener otra referencia que nos permitiera contrastar esta segunda hipótesis y con el objetivo de discriminar mejor entre los casos del nivel superior (más próximos al modelo teórico), se ha repetido el mismo análisis de conglomerados con las mismas opciones anteriormente expuestas, excepto que hemos tomado las variables construidas a partir de los tres factores identificados en el proceso DERH (dim1, dim2 y dim3, definidas al principio de este apartado) y, además, que el método de aglomeración es el de **vinculación promedio** o inter-grupos (*average linkage, between groups*). En este caso, aunque también pretendíamos obtener entre 2 y 4 conglomerados, han resultado ser todos ellos idénticos y, por tanto, únicamente se forman dos conglomerados; pero es suficiente para realizar la comparación. En las dos columnas centrales del esquema anterior (Tabla H2.1) también se ha incluido el resultado numérico de este análisis alternativo, siendo 127 Ayuntamientos (35% del total de la muestra) los casos que forman el nivel superior. Las entidades así agrupadas cumplen una serie de propiedades destacables desde el punto de vista estadístico (Tabla H2.3): En primer lugar, las diferencias entre las medias de cada grupo son más amplias y mantienen el mismo nivel de significación crítico ( $p < 0,01$ ); en segundo lugar, los valores mínimos del conglomerado "estratégico" para cada dimensión son 2'60, 1'80 y 1'50, respectivamente (y los máximos del conglomerado-1 son 4'60, 3'60 y 4'25), reduciendo el rango de valores de la media de cada conglomerado; y en tercer lugar es de destacar que los 127 Ayuntamientos resultantes en este segundo análisis, están incluidos entre las 178 entidades anteriores formando un subconjunto de aquella primera solución. Esta última característica permite obtener un tercer grupo intermedio con las 51 entidades restantes.

**Tabla H2.3:** Características de los dos conglomerados formados con las tres dimensiones

Dimensiones	Congl.	N	Media	Desviación típica	F	Sig.	Mín.	Máx.
<b>dim1</b>	1	181	2,5039	,78700	256,704	,000	1,00	4,60
	2	127	3,8079	,56197				
	Total	308	3,0416	,95192				
<b>dim2</b>	1	181	2,1260	,57159	383,141	,000	1,00	3,60
	2	127	3,4110	,56079				
	Total	308	2,6558	,84975				
<b>dim3</b>	1	181	2,6561	,60336	45,754	,000	1,00	4,25
	2	127	3,1417	,64364				
	Total	308	2,8563	,66394				

<sup>a</sup> Si  $\text{dim}(i) \geq 3 \rightarrow 72$  casos

Finalmente, visto el rango de valores de las medias, todavía se puede imponer un criterio más estricto para formar ese grupo de Ayuntamientos que desarrolla estratégicamente la dirección de sus recursos humanos. Este criterio se deduce de una característica muy repetida del enfoque estratégico cuando se remarca la necesidad de interrelación y de integración de todas las variables (de todas las dimensiones) para obtener sinergias positivas que aumenten los resultados organizativos<sup>7</sup>. No es lógico calificar de estratégica una función que se dirige sin tener en cuenta esta característica sistémica; por tanto, se puede exigir que cada una de las tres medias de los grupos de variables asociadas a las dimensiones que definen el proceso de dirección de recursos humanos (dim1, dim2 y dim3) tenga un valor mínimo y mayor que 3, en la escala definida. De esta manera, el tercer y último resultado incluiría en el máximo nivel a 72 Ayuntamientos (20% del total de la muestra) que son, a su vez, un subconjunto de los 127 casos que forman la segunda solución considerada en este análisis.

Con todo ello podemos resumir los resultados de estos análisis corroborando que se cumple la segunda hipótesis porque, como mínimo, **72 Ayuntamientos (20% de la muestra total) cumplen con estrictos requisitos derivados del modelo teórico de dirección estratégica de recursos humanos y se diferencian de las demás entidades con la máxima significatividad estadística.**

#### *Análisis de las subhipótesis*

Cuando hemos realizado el análisis de conglomerados jerárquicos, se ha creado una nueva variable que define el conglomerado de pertenencia. Con esta variable se han caracterizado los conglomerados a través de estadísticos descriptivos y de la varianza de un factor (ANOVA), para comprobar que los Ayuntamientos de los grupos formados se diferencian claramente entre sí. Es decir que, si esa variable del conglomerado de pertenencia se utiliza como variable de clasificación o dependiente en un **análisis discriminante**, podemos contrastar las dos subhipótesis derivadas de la hipótesis segunda identificando las características que permiten diferenciar a los grupos resultantes y, concretamente, la distribución de los Ayuntamientos en cada conglomerado.

Tomaremos para este análisis discriminante el resultado intermedio obtenido al formar dos conglomerados de Ayuntamientos utilizando las tres dimensiones o factores del proceso de dirección de recursos humanos (dim1, dim2 y dim3). Por este método se ha llegado a formar dos grupos con 181 y 127 entidades estadísticamente diferenciados de un total de 308 casos considerados válidos por tener respuesta en todas las variables

---

<sup>7</sup> Precisamente, esta cuestión se intentará comprobar al contrastar la tercera hipótesis de esta investigación.

del estudio (al no cumplir esta condición 53 Ayuntamientos han sido excluidos de la lista inicial para realizar el análisis).

Para caracterizar estos dos grupos, analizaremos los estadísticos de la única función discriminante que se forma con dos conglomerados (Tabla H2s.1); pero, además, al tener un **autovalor** claramente superior a cero y una correlación canónica bastante alta, podemos suponer que las tres dimensiones permiten distinguir bien estos conglomerados. Generalmente, este resultado se refuerza con el estadístico **lambda de Wilks** y su valor, próximo a cero (0'362 con  $p \leq 0'01$ ), confirma que existe una gran diferencia entre los dos grupos de Ayuntamientos. Una información adicional, con cierta trascendencia, es conocer la ubicación de los **centroides** en la función discriminante: Los valores de sus coordenadas indican que los Ayuntamientos del primer conglomerado (DERH no desarrollada) están situados, en promedio, entre las puntuaciones discriminantes negativas (-1'109); mientras que los Ayuntamientos del segundo conglomerado (DERH desarrollada), se encuentran localizados mayoritariamente en la parte positiva (+1'581) de la función discriminante<sup>8</sup>.

Por otra parte, si observamos la **matriz de estructura** (también en Tabla H2s.1) podemos ver la importancia de cada dimensión en la función discriminante a partir de sus coeficientes estandarizados: La segunda dimensión (importancia de la función o relación entre la estrategia de recursos y la estrategia global del Ayuntamiento) es la que más se correlaciona con la función discriminante; también tiene un peso importante la primera dimensión (evaluación del proceso de dirección de recursos humanos); y con una menor importancia en esta función, aparece la dimensión tercera (formación de la estrategia funcional o relación entre la formulación y la implantación de la estrategia de recursos humanos), aunque estos valores son relativos debido a la elevada colinealidad entre estos factores o dimensiones (recordemos el análisis factorial efectuado). En nuestro caso, esta estructura de las dimensiones interpretamos que indica una gran dependencia de la dimensión que indica la formación de la estrategia específica (dim3), sobre todo

<sup>8</sup> Saber el valor de los centroides abre la posibilidad de clasificar casos que por cualquier circunstancia no han sido incluidos en los análisis de un estudio concreto; por ejemplo, podríamos pronosticar en que grupo estarían los Ayuntamientos cuya encuesta nos ha llegado fuera del plazo marcado para iniciar el estudio empírico. Aunque esta aplicación concreta se hará, en todo caso, fuera de la presente investigación, sólo queremos indicar que existe una probabilidad muy elevada de clasificarlos correctamente, como podemos deducir de la Tabla siguiente:

Resultados de la clasificación <sup>(a)</sup>					
		Average Linkage (Between Groups)	Grupo de pertenencia pronosticado		Total
			1	2	
Original	Recuento	1	170	11	181
		2	4	123	127
	%	1	93,9	6,1	100,0
		2	3,1	96,9	100,0

(a) Clasificados correctamente el 95,1% de los casos agrupados originales.

respecto a una resolución satisfactoria de la relación entre las estrategias funcional y global (dim2) y, en segundo término, de como se resuelva la evaluación del proceso estratégico de recursos humanos (dim1).

**Tabla H2s.1:** Estadísticos de la función discriminante para dos conglomerados

<b>Autovalores</b>				
Función	Autovalor	% de varianza	% acumulado	Correlación canónica
1	1,765	100,0	100,0	,799

<b>Lambda de Wilks</b>				
Contraste de la función	Lambda de Wilks	Chi-cuadrado	gl	Significación
1	,362	309,698	3	,000

<b>Coefficientes estandarizados de las funciones discriminantes canónicas</b>			
Función	dim1	dim2	dim3
1	,520	,722	,115

<b>Matriz de estructura<sup>a</sup></b>			
Función	dim2	dim1	dim3
1	,842	,689	,291

<sup>a</sup> Variables ordenadas por el tamaño de la correlación con la función.

<b>Funciones en los centroides de los grupos</b>		
Función	Average Linkage (Between Groups) <sup>a</sup>	
	1	2
1	-1,109	1,581

<sup>a</sup> Método de conglomeración: Vinculación promedio (inter-grupos)

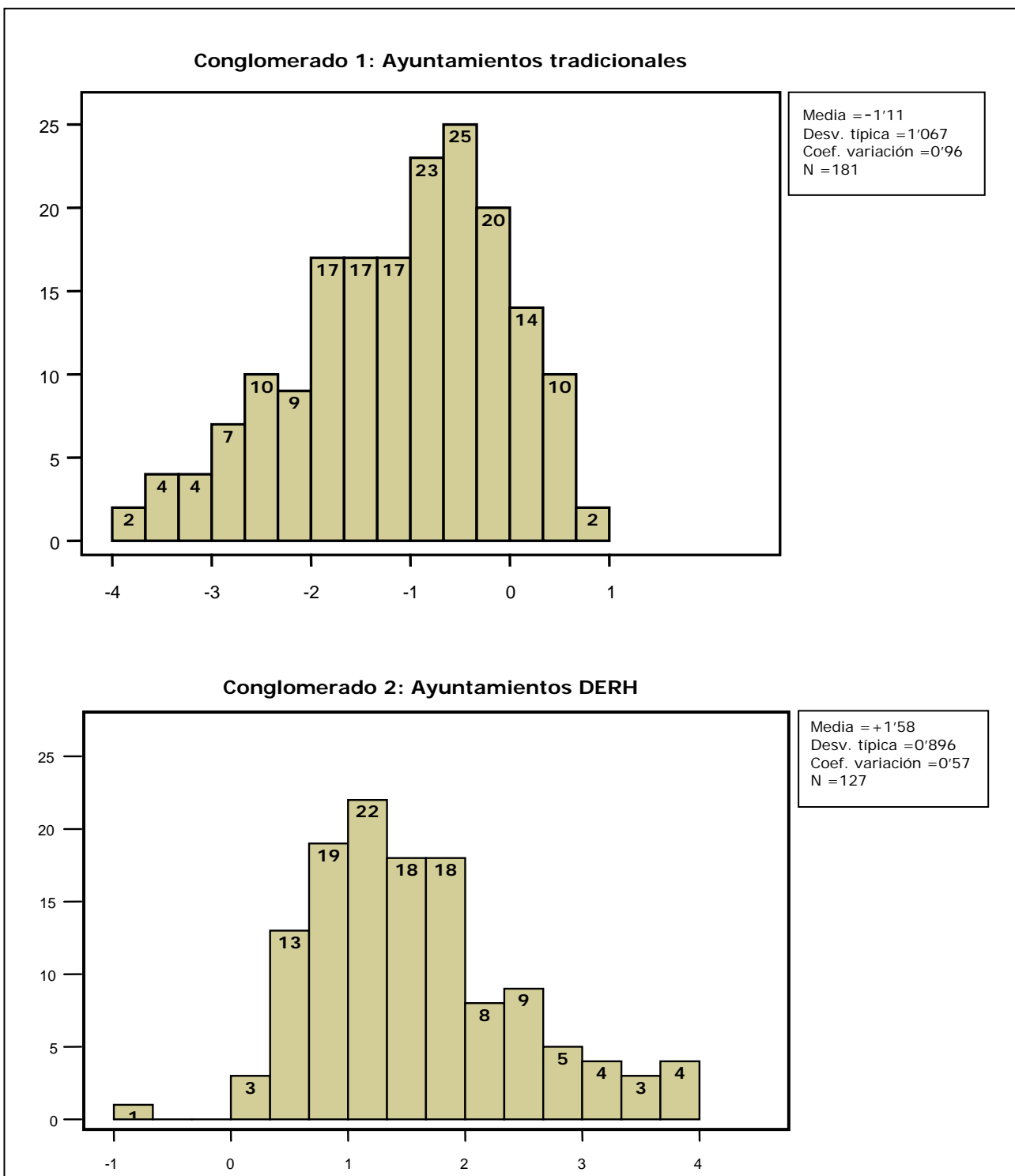
Pero como hemos indicado al principio del apartado, el objetivo concreto de estas subhipótesis es contrastar si existe una distribución diferente entre los Ayuntamientos incluidos en cada conglomerado, suponiendo una mayor homogeneidad entre las entidades que más se aproximan al modelo teórico de DERH y mayor dispersión en las más alejadas. Para llegar a esta contrastación es necesario clasificar todos los casos de la



muestra por la propia función discriminante; con lo cual podemos obtener una representación gráfica de la clasificación mediante el histograma de cada grupo por separado. La representación de los histogramas aparece en la Tabla H2s.2, donde el primero contiene los 181 Ayuntamientos pertenecientes al grupo con DERH tradicional (alejados del modelo) y el segundo los 127 que tienen DERH desarrollada (cerca del modelo).

**Tabla H2s.2:** Distribución de los dos conglomerados<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Método de vinculación promedio (inter-grupos)



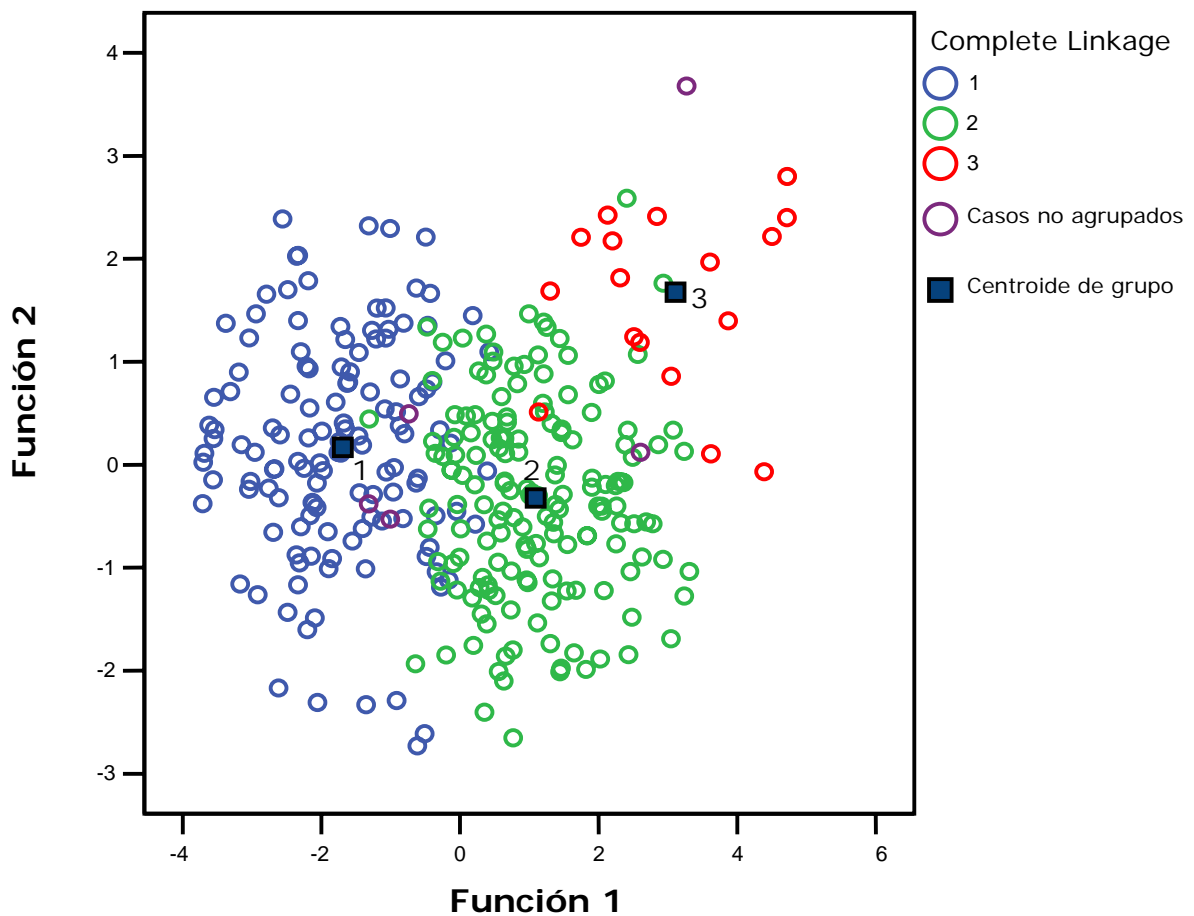
En el primer gráfico tenemos representados a los Ayuntamientos que tienen mayoritariamente una puntuación discriminante negativa; excepto 26 entidades (14'4% de su grupo), que se solapan con los 35 casos (27'6% de su grupo) del segundo gráfico con valores comprendidos entre 0 y +1. En este segundo gráfico, todos los valores son positivos, excepto un caso atípico con valor cercano a -1; además, prácticamente el 75% de los Ayuntamientos de este grupo tiene valores comprendidos entre 0 y +2.

Para obtener un diagrama de dispersión es necesario formar más de dos conglomerados. A título de ejemplo, incluimos el diagrama para los tres conglomerados formados por las 14 variables del estudio (Tabla H2s.3), considerando que los 127 Ayuntamientos del grupo 2 estarían entre los 178 de los grupos 2 y 3 del diagrama.

**Tabla H2s.3: Distribución de los tres conglomerados<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Método de vinculación completa, aplicado a todas las variables

Funciones discriminantes canónicas



En nuestro caso, al no poder formar la **nube de dispersión** por considerar sólo dos conglomerados, no es posible visualizar la mayor o menor concentración de los casos; pero aún así, deberíamos calcular alguna medida de dispersión para obtener una solución aún más objetiva. Los histograma anteriores ofrecen la posibilidad de tener dos medidas: La **desviación típica** es directamente una medida de dispersión absoluta y es un 20% mayor en el grupo "tradicional" (1'067) que en el grupo DERH (0'896); pero el **coeficiente de variación** es un índice de dispersión relativo, estadísticamente más adecuado para comparar la dispersión de varios conjuntos de datos y marca una diferencia más evidente entre los dos grupos (en definitiva esto es lo que queremos contrastar), porque el estadístico en el primer grupo (0'96) casi duplica el valor del segundo grupo (0'57). Es más, por convención (Mateu, 2003) se considera que la dispersión es óptima cuando el coeficiente de variación es igual o menor que 0'30; así la diferencia queda mejor definida puesto que el grupo DERH "sólo" multiplica por 2 este valor, cuando el grupo tradicional triplica el índice de referencia.

Con todo ello, consideramos contrastadas la hipótesis segunda referida a la aplicación del modelo DERH y de sus dos subhipótesis derivadas, porque estos resultados indican que únicamente obtenemos dos grupos de Ayuntamientos perfectamente diferenciados y ajustados a nuestro objetivo; y que esas diferencias también son significativas en cuanto a su distribución, teniendo en cuenta las correspondientes representaciones gráficas y las medidas de dispersión absoluta y relativa.

### 6.3. OBJETIVOS DEL MODELO DERH (Hipótesis tercera)

Al definir una configuración estratégica es necesario incorporar la interdependencia o ajuste entre todos los elementos que la constituyen. En la configuración de la función de recursos humanos esto implica la proactividad entre todas las fases del proceso de dirección estratégica como requisito para operativizar de forma rigurosa el modelo teórico, y para comprobar la efectividad práctica del modelo estratégico; por tanto, es necesario concretar cual es el efecto conjunto de las dimensiones estratégicas del modelo integrado sobre los resultados organizativos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Es importante resaltar en este momento que el análisis de regresión que vamos a utilizar a continuación "no permite afirmar que las relaciones detectadas sean de tipo causal: sólo es posible hablar de grado de relación" (Pardo y Ruiz, 2002:361).

Respecto a la hipótesis tercera, se trata de contrastar empíricamente en los Ayuntamientos los efectos de interacción de las dimensiones o variables explicativas del modelo teórico de DERH, para ello utilizaremos un **modelo de regresión lineal múltiple** en el que las interacciones se representarán como productos<sup>10</sup>. Los indicadores que definen de manera significativa la naturaleza de la dirección de recursos humanos se sintetizan mediante el promedio de aquellas variables que más se relacionan con cada una de las dimensiones del proceso DERH (dim1, dim2 y dim3, definidas en el apartado anterior). Pero las variables que se introducen en el modelo de regresión deben tener valores centrados (restando a cada valor de las variables su media muestral), *“para evitar los probables problemas de multicolinealidad entre los diversos términos de interacción y las variables que los conforman”* (ROCA, 2004); esto da lugar a nuevas variables con valores centrados (dim1c, dim2c y dim3c) que serán inicialmente las variables independientes del modelo. Además, como ya se ha dicho al fundamentar la tercera hipótesis, en la ecuación de regresión se deben incluir todas las posibles interacciones hasta el nivel que se considere adecuado; y en nuestro caso esto significa añadir a los efectos de las tres variables dimensionales, las interacciones de segundo orden (dim12c, dim13c, dim23c) y el término de interacción de tercer orden (dim123c), para construir un modelo jerárquico de regresión con siete variables explicativas. Por otra parte, en este estudio se ha considerado necesario introducir como variable de control el tamaño de la entidad definido por el número de empleados y transformado logarítmicamente (lnplantilla); al comprobar que, en caso de omitir este tipo de variables, pueden aparecer distorsiones en los resultados cuando estimamos el modelo de regresión que determina la relación dimensiones-resultado.

La técnica de regresión lineal en realidad tiene por finalidad averiguar en qué medida estas variables independientes que hemos creado explican alguna variable dependiente, generalmente asociada con resultados organizativos. En el estudio de los Ayuntamientos, y concretamente al contrastar la necesaria interacción entre las dimensiones del proceso DERH para que sea efectivo, hemos tomado como variable dependiente la medida de la evolución de magnitudes propias de la función que se ha denominado mCa (media aritmética de las variables C02, C03, C04 y C05, ya considerada en todas las subhipótesis de la hipótesis primera). Por tanto, con el objetivo de contrastar la tercera hipótesis intentaremos comprobar la significatividad y la importancia de la integración o sinergia entre una serie de dimensiones de la DERH, y si el proceso de dirección de recursos humanos así entendido es un factor básico para explicar algunos resultados organizativos.

---

<sup>10</sup> Para el contraste de esta hipótesis seguiremos parcialmente la metodología empleada por el profesor Roca (2004) en su Tesis Doctoral y resumida en un trabajo conjunto (Camisón, Bou y Roca, 2004).

Los resultados estadísticos del análisis de regresión efectuado con todos estos elementos, aplicado sobre la muestra de Ayuntamientos que hacen posible esta investigación se puede resumir en la Tabla H3.1, donde están los valores fundamentales de cada modelo considerando los términos de interacción adecuados<sup>11</sup> (binarios en el modelo II y se añade el ternario en el modelo III):

**Tabla H3.1:** *Análisis de regresión con términos de interacción en los Ayuntamientos*

VARIABLES INDEPENDIENTES	MODELO I		MODELO II		MODELO III	
	B	Error típico	B	Error típico	B	Error típico
Constante	<b>3'052 **</b>	0'148	<b>3'112 **</b>	0'159	<b>3'105 **</b>	0'156
Plantilla	<b>0'045</b>	0'031	<b>0'036</b>	0'032	<b>0'035</b>	0'032
<b>dim 1c</b> (evaluación del proceso)	<b>0'102<sup>+</sup></b>	0'056	<b>0'095<sup>+</sup></b>	0'057	<b>0'136<sup>*</sup></b>	0'057
<b>dim 2c</b> (importancia de la función)	<b>0'339 **</b>	0'061	<b>0'348 **</b>	0'062	<b>0'36 **</b>	0'061
<b>dim 3c</b> (formación de la estrategia)	<b>-0'085</b>	0'067	<b>-0'091</b>	0'068	<b>+0'065</b>	0'078
<b>dim 12c</b>			<b>-0'008</b>	0'052	<b>-0'002</b>	0'051
<b>dim 13c</b>			<b>-0'081</b>	0'089	<b>-0'053</b>	0'088
<b>dim 23c</b>			<b>0'014</b>	0'095	<b>-0'039</b>	0'093
<b>dim 123c</b>					<b>-0'253 **</b>	0'065
R <sup>2</sup>	0'200		0'203		0'242 ( $\Delta$ 21%)	
Cambio en R <sup>2</sup>	--		0'003		0'039	
R <sup>2</sup> ajustado	0'189		0'184		0'222	
Error típico de la estimación	0'705		0'707		0'691	
<b>Valor de F</b>	<b>18'509 **</b>		<b>10'726 **</b>		<b>11'111 **</b>	

<sup>+</sup> p<0'1; <sup>\*</sup> p<0'05; <sup>\*\*</sup> p<0'01

<sup>11</sup> La estructura de esta Tabla es idéntica a la representada en la Tabla 3 del trabajo de Camisón et al. (2004:17), a los efectos de poder realizar una comparación entre ambas y comprobar que se obtienen resultados análogos.

En el modelo I aparecen solamente las tres dimensiones de la DERH, para analizar los efectos de cada dimensión sobre los resultados relacionados con la función de recursos humanos. En el modelo II se añaden todas las posibles interacciones de segundo orden, donde se debería observar algún efecto positivo sobre estos resultados. Y en el modelo III se completa el análisis con todas las interacciones al incluir el término de interacción de tercer orden, que debe ser el más significativo respecto a los resultados.

En primer lugar, podemos observar que es muy importante la mejora del ajuste en el modelo con el término de interacción de tercer orden (modelo III), puesto que la proporción de varianza explicada aumenta más del 20% considerando tanto el valor directo como el ajustado del coeficiente de determinación (respectivamente, 0'242 y 0'222). En el mismo sentido podemos interpretar el valor t asociado al coeficiente de regresión de este término ternario ( $B=-0'253$ ), cuya significatividad es muy alta ( $p<0'01$ ). En cuanto a la prueba estadística F, en este último caso es significativa con un nivel crítico inferior a 0'01, como en los otros dos modelos de regresión. En cambio, cuando se incluyen solamente los términos de interacción binarios (modelo II), observamos que no mejora ni empeora significativamente ninguno de los resultados obtenidos para el modelo I.

Si, además, analizamos los coeficientes “no estandarizados”<sup>12</sup> de la recta de regresión que aparecen en cada modelo, en lo que respecta a los valores asociados con las dimensiones del proceso DERH, podemos indicar inicialmente que los resultados son distintos según las variables consideradas en cada modelo, al tener en cuenta los términos de interacción. Esto significa que, en general, es realmente esencial plantearse las tres dimensiones del proceso DERH **de manera conjunta** y no alguna o algunas de ellas individualmente (modelo I); es más, no sólo se trata de plantearse las tres dimensiones a la vez sino hacerlo **de manera integrada**, pero no parcialmente integradas (modelo II) sino **totalmente integradas** (modelo III) porque entonces es cuando se evidencian los efectos positivos de la interacción (sinergia).

En particular, podemos entrar en el análisis de los distintos coeficientes de regresión parcial, asociados a las dimensiones estratégicas en cada modelo<sup>13</sup>:

El **modelo I** muestra un efecto sobre la mejora de la función de recursos humanos positivo y con la máxima significación ( $p<0'01$ ) de la importancia

---

<sup>12</sup> En este caso, los coeficientes “estandarizados” no se incluyen porque prácticamente coinciden con los coeficientes “no estandarizados” al medir todas las variables con la misma escala.

<sup>13</sup> Se puede observar que la variable tamaño, incluida en el modelo como variable del control, no tiene un impacto significativo ni sobre los resultados de la función ni sobre la importancia relativa de cada dimensión en la ecuación de regresión.

estratégica de la función de recursos humanos (dim2c); también influye de manera significativa ( $p < 0.1$ ) cómo realicemos la evaluación del proceso estratégico (dim1c). En cambio, la dimensión que mide como se produce la formación de la estrategia (dim3c), no evidencia un impacto significativo ( $p \cong 0.2$ ) sobre estos resultados, lo cual se puede entender como que la repercusión de esta dimensión se incluye mayoritariamente en las otras dos variables y, por ello, su efecto principal o directo es mucho menor<sup>14</sup>.

El **modelo II** mantiene el valor relativo del impacto de las tres dimensiones estratégicas con su mismo nivel de significación; pero ninguna interacción de segundo orden es significativa en cuanto a su influencia sobre la mejora de la función. Únicamente la interacción de la primera y tercera dimensión (dim13c) tiene un coeficiente similar al de los componentes que la forman, puesto que los valores de las otras dos interacciones son muy bajos. Esto indica que estos efectos binarios están, en lo sustancial, comprendidos en las dimensiones originarias.

El **modelo III** es el que en realidad da sentido a todo el análisis realizado en este apartado, debido a los cambios en todos los valores de la función de regresión al incorporar el término de interacción de tercer orden: La segunda dimensión estratégica, importancia estratégica de la función, sigue manteniendo su mayor importancia relativa (aumenta su coeficiente a 0.365) y la máxima significatividad ( $p < 0.01$ ); la primera dimensión, evaluación del proceso, aumenta notablemente tanto su coeficiente (0.136, con un incremento del 33%) como su significatividad ( $p = 0.017 < 0.05$ ); en cambio, la tercera dimensión, formación de la estrategia, sigue sin mostrar una influencia significativa, aunque su coeficiente toma un valor positivo.

Las interacciones de segundo orden siguen sin tener ningún peso en la nueva función de regresión y su influencia sobre los resultados analizados es muy poco significativa.

Por último, se evidencia que el término que mide la interrelación entre las tres variables estratégicas tiene una gran importancia relativa en la función de regresión (coeficiente  $\cong 0.250$ ) y produce por sí mismo un gran impacto sobre las mejoras en la dirección de recursos humanos con la máxima significatividad ( $p < 0.01$ ); además de los cambios indicados en las demás variables.

---

<sup>14</sup> "Es necesario señalar que estos coeficientes no son independientes entre sí. De hecho, reciben el nombre de coeficientes de regresión **parcial** porque el valor concreto estimado para cada coeficiente se ajusta teniendo en cuenta la presencia del resto de variables **independientes**" (PARDO y RUIZ, 2002: 366). Es evidente que las palabras "parcial" e "independientes" pueden crear bastante confusión en este sentido.

Para efectuar aplicaciones prácticas de este modelo de regresión se deben cumplir una serie de condiciones que garanticen su validez (Tabla H3.2). Quizás el problema más grave que se puede presentar sea el de **colinealidad** entre las variables; pero no hay ningún indicio al respecto en los resultados del análisis de regresión efectuado ya que tanto el estadístico F que evalúa el ajuste general, como algunos coeficientes de regresión parcial (B) son significativos y ningún coeficiente Beta tiene coeficientes absolutos mayores que 1. Además en la Tabla también podemos ver que estadísticos específicos como los niveles de tolerancia y sus inversos (factores de inflación de la varianza, FIV) tienen valores que evidencian un reducido nivel de colinealidad (tolerancias grandes, FIV pequeños).

**Tabla H3.2:** Coeficientes<sup>(a)</sup> de la función de regresión con términos de interacción

Modelo		Coeficientes no estandarizados		t	Sig.	Estadísticos de colinealidad	
		B	Error típico			Tolerancia	FIV
<b>I</b>	(Constante)	3,052	,148	20,562	<b>,000</b>		
	Tamaño (plantilla)	,045	,031	1,430	<b>,154</b>	,931	1,074
	<b>dim1c</b>	,102	,056	1,818	<b>,070</b>	,585	1,710
	<b>dim2c</b>	,339	,061	5,567	<b>,000</b>	,623	1,604
	<b>dim3c</b>	-,085	,067	-1,260	<b>,209</b>	,853	1,172
<b>II</b>	(Constante)	3,112	,159	19,547	<b>,000</b>		
	Tamaño (plantilla)	,036	,032	1,102	<b>,271</b>	,876	1,141
	<b>dim1c</b>	,095	,057	1,665	<b>,097</b>	,571	1,751
	<b>dim2c</b>	,348	,062	5,614	<b>,000</b>	,605	1,653
	<b>dim3c</b>	-,091	,068	-1,336	<b>,183</b>	,839	1,192
	<b>dim12c</b>	-,008	,052	-,163	<b>,871</b>	,838	1,193
	<b>dim13c</b>	-,081	,089	-,910	<b>,363</b>	,478	2,090
<b>dim23c</b>	,014	,095	,147	<b>,883</b>	,514	1,945	
<b>III</b>	(Constante)	3,105	,156	19,960	<b>,000</b>		
	Tamaño (plantilla)	,035	,032	1,103	<b>,271</b>	,876	1,141
	<b>dim1c</b>	,136	,057	2,403	<b>,017</b>	,551	1,816
	<b>dim2c</b>	,365	,061	6,021	<b>,000</b>	,601	1,663
	<b>dim3c</b>	,065	,078	,839	<b>,402</b>	,614	1,630
	<b>dim12c</b>	-,002	,051	-,036	<b>,971</b>	,837	1,194
	<b>dim13c</b>	-,053	,088	-,604	<b>,547</b>	,475	2,105
	<b>dim23c</b>	,039	,093	,424	<b>,672</b>	,511	1,955
<b>dim123c</b>	-,253	,065	-3,876	<b>,000</b>	,577	1,732	

<sup>a</sup> Variable dependiente: media grupCa



El resto de condiciones depende de los residuos (diferencias entre los valores observados y los pronosticados), ya que permiten comprobar el cumplimiento de varios supuestos del modelo de regresión lineal:

El más importante es el de **independencia** entre los residuos, sobre el cual nos da la información relevante el cálculo del estadístico de Durbin-Watson que toma el valor 2 cuando los residuos son independientes. Como en nuestro caso se aproxima claramente a este valor ( $D-W=1'983$ ), podemos asumir que los residuos cumplen el supuesto de independencia.

Para comprobar la **homoscedasticidad** de los residuos se ha contrastado la igualdad de varianzas mediante el test de Levene modificado. Para ello, se han formado dos subgrupos, tomando los residuos tipificados (\*ZRESID) como variable dependiente y los pronósticos tipificados (\*ZPRED) como variable de agrupación, con un punto de corte de valor 0. Los resultados de esta prueba T para las dos muestras independientes creadas ( $t=0'021$ ;  $p>0'05$ ), confirman el cumplimiento de este supuesto.

Así pues, se dan todas las condiciones necesarias para garantizar la validez del modelo, por tanto los resultados obtenidos ponen de manifiesto la importancia y significación de considerar simultáneamente las interrelaciones entre las tres dimensiones del proceso estratégico de dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos, a la hora de estudiar su efecto sobre mejoras de elementos específicos de la función. Esto es evidente si lo comparamos con la influencia de cada dimensión sin considerar las relaciones entre ellas, o si tenemos en cuenta sólo las relaciones binarias entre estas dimensiones; puesto que al considerar en el análisis el término de interacción de tercer orden refuerza el efecto de cada dimensión y esta variable integrada tiene una gran significatividad. Lo cual nos lleva a considerar mucho más conveniente una visión integrada del modelo DERH que incorpore todas las potenciales interrelaciones entre las dimensiones estratégicas del proceso de dirección de recursos humanos en las organizaciones, y vemos que esto se cumple en la práctica de los Ayuntamientos españoles.

Ahora bien, por una parte con unas salvedades curiosas como que las diferentes fases separadas pero actuando todas conjuntamente, explican el 80% de las mejoras conseguidas en la propia función de recursos humanos; y que la interrelación entre dos de estas fases es necesaria para llegar a la plena integración donde se consigue una mayor efectividad, pero por ellas mismas no afectan significativamente al ajuste del modelo DERH con resultados. También, por otra parte, queremos destacar una nota importante respecto al tipo de contrastación que estamos realizando al considerar los términos de interacción, puesto que *“una correcta interpretación de una interacción positiva entre dos valores ( $X_1$ ,  $X_2$ ) no es que la variable dependiente ( $Y$ ) obtiene los*

mayores valores para valores elevados de ambas variables sino que para valores elevados de  $X_2$ ; entonces  $X_1$  tiene un efecto más positivo sobre  $Y$ . 'Un análisis de regresión con términos de interacción contrasta la significatividad del efecto de interacción, no contrasta el efecto combinado de los efectos principales y el efecto de interacción sobre la variable dependiente' (HARTMAN y MOERS, 1999:306). Por lo tanto, para poder precisar dicho efecto es necesario realizar la representación gráfica de la ecuación de regresión, y no limitarse a analizar los coeficientes de la ecuación de regresión" (ROCA, 2004:224).

En definitiva, podemos observar que la utilidad del análisis realizado tiene sus limitaciones pero, aún así, es suficiente para dar por contrastada la tercera hipótesis donde se pretendía comprobar que **se conseguirá una mayor efectividad cuando todas las dimensiones estratégicas que constituyen la dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos estén completamente integradas en un mismo proceso funcional.**

#### 6.4. CONDICIONANTES DEL MODELO DERH (Hipótesis cuarta)

Las hipótesis anteriores nos han permitido, por una parte, contrastar la existencia de un modelo DERH para los Ayuntamientos definido a partir de tres dimensiones que indican las relaciones fundamentales entre los elementos que constituyen el proceso de dirección de recursos humanos. Por otra parte, hemos podido diferenciar un grupo de Ayuntamientos (más o menos amplio según el criterio aplicado) que de manera bastante homogénea y coherente están desarrollando esta función de recursos humanos con una perspectiva estratégica. Y, además se ha comprobado que esta alternativa es la más efectiva en los Ayuntamientos para alcanzar objetivos propios de la dirección de recursos humanos y organizativos. Precisamente en esta última hipótesis hemos utilizado el tamaño de la organización como variable de control, por ser el condicionante que tradicionalmente se ha incluido en estos análisis empíricos. Pero la siguiente cuestión a investigar intentará contrastar si existe alguna relación entre el modelo DERH y alguno de sus condicionantes tanto internos (tamaño de la entidad y cargo específico) como externos (ubicación geográfica y cultura propia).

El análisis de esta última cuestión se realizará considerando cada condicionante independientemente, aunque después de estos resultados parciales comentaremos también algún resultado global. Para ello, se utilizará en todos los casos el análisis de

varianza multivariante (MANOVA) por el procedimiento **modelo lineal general**, que permite medir las diferencias de dos o más variables dependientes, basadas en uno o más factores que actúan como condicionantes. En nuestro caso las variables dependientes son los tres niveles o dimensiones determinadas anteriormente, que constituyen el proceso estratégico de dirección de recursos humanos y han sido valoradas por todos y cada uno de los Ayuntamientos de la muestra. Los factores serán, sucesivamente cada uno de los condicionantes citados, donde tendremos a grupos de Ayuntamientos en cada nivel según su **tamaño**, según la existencia de **cargo específico**, según su **ubicación geográfica**, y según su **cultura propia**. Esto nos permitirá comparar las respuestas a aquellas cuestiones básicas que definen su postura respecto al proceso de dirección de recursos humanos.

#### *Subhipótesis primera (H4a)*

Si entramos en el análisis de algunos condicionantes internos, empezaremos por el factor que tradicionalmente interviene en este tipo de estudios como es el tamaño de la entidad (**factor tamaño**), en nuestro caso medido por la población del municipio en que está ubicado el Ayuntamiento<sup>15</sup> y de acuerdo con la siguiente segmentación en cuatro tramos:

1. PEQUEÑOS: De 1.000 a 5.000 habitantes (N=93).
2. MEDIANOS: De 5.000 a 20.000 habitantes (N=133).
3. GRANDES: De 20.000 a 50.000 habitantes (N=42).
4. MUY GRANDES: Más de 50.000 habitantes (N=40).

Así pues, tomando el tamaño de la entidad por su nivel de población como factor diferenciador entre Ayuntamientos, del modelo lineal general destacamos un primer resultado (Tabla H4a.1), donde se ofrecen los **contrastos multivariados**, para medir los efectos en los que se encuentra involucrado el factor tamaño. Los cuatro estadísticos coinciden en señalar que el efecto del factor tamaño tiene una elevada significatividad ( $p < 0'01$ ). En esta misma Tabla también aparece la potencia observada con valores muy elevados (el máximo es la unidad); lo cual significa que cada grupo definido por el factor tamaño tiene suficiente número de casos y que es posible evaluar estadísticamente las diferencias entre estos grupos.

---

<sup>15</sup> También se ha efectuado este análisis, paralelamente, definiendo los cuatro niveles a partir de los datos obtenidos sobre la **plantilla** (pregunta A04 del Cuestionario): Hasta 50 empleados (nivel 1); de 51 a 100 (nivel 2); de 101 a 500 (nivel 3) y más de 501 (nivel 4). Mejora los resultados obtenidos tomando como referencia la **población**, a veces sustancialmente.

**Tabla H4a.1:** *Contrastes multivariados<sup>(c)</sup> proceso-tamaño*

Efecto		Valor	F	Gl de la hipótesis	Gl del error	Signif.
Proceso	Traza de Pillai	,188	35,079 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
	Lambda de Wilks	,812	35,079 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
	Traza de Hotelling	,232	35,079 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
	Raíz mayor de Roy	,232	35,079 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
proceso * tamaño	Traza de Pillai	,057	2,949	6,000	608,000	,008
	Lambda de Wilks	,944	2,978 <sup>(a)</sup>	6,000	606,000	,007
	Traza de Hotelling	,060	3,007	6,000	604,000	,007
	Raíz mayor de Roy	,058	5,876 <sup>(b)</sup>	3,000	304,000	,001

<sup>a</sup> Estadístico exacto

<sup>b</sup> El estadístico es un límite superior para la F el cual ofrece un límite inferior para el nivel de significación.

<sup>c</sup> Diseño: Intercept+tamaño Diseño intra sujetos: proceso

Este resultado indica que podemos rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias entre los Ayuntamientos de tamaño distinto y afirmar que la función de recursos humanos no es la misma en todos los Ayuntamientos sino que depende de como haya ajustado el proceso de dirección de los recursos humanos con el tamaño de la entidad.

Mediante la Tabla H4a.2, obtenemos información específica respecto al factor tamaño mediante el estadístico F, cuyo nivel de significación crítico ( $p < 0,01$ ) permite afirmar que la función de recursos humanos se puede diferenciar entre los cuatro estratos definidos por el tamaño de la organización, porque el valor de las dimensiones del proceso estratégico específico no será el mismo.

**Tabla H4a.2:** *Pruebas de los efectos del factor tamaño*

Variable transformada: Promedio

Fuente	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Significación
Intersección	5961,794	1	5961,794	4818,071	,000
Tamaño	22,512	3	7,504	6,064	,001
Error	376,164	304	1,237		

No obstante, si queremos investigar los efectos de interacción del tamaño de la entidad sobre las dimensiones del proceso de dirección de recursos humanos (subhipótesis 4a), es conveniente contrastar las comparaciones múltiples para los efectos simples (comparaciones por pares) y representar esta relación en un gráfico de perfil.

Al realizar el contraste univariado basado en las **comparaciones por pares** (Tabla H4a.3), se toman las medias marginales estimadas para aplicar una prueba F que contrasta el efecto de cada nivel del factor tamaño en cada dimensión del proceso funcional: En la Tabla podemos observar que se obtienen valores significativos sobre todo respecto a la evaluación del proceso estratégico funcional (dimensión 1); es bastante importante en lo que afecta a la formación de la estrategia (dimensión 3); y, en menor grado ( $p \cong 0'2$ ) también se puede considerar que el tamaño influye sobre la importancia estratégica de la función de recursos humanos (dimensión 2).

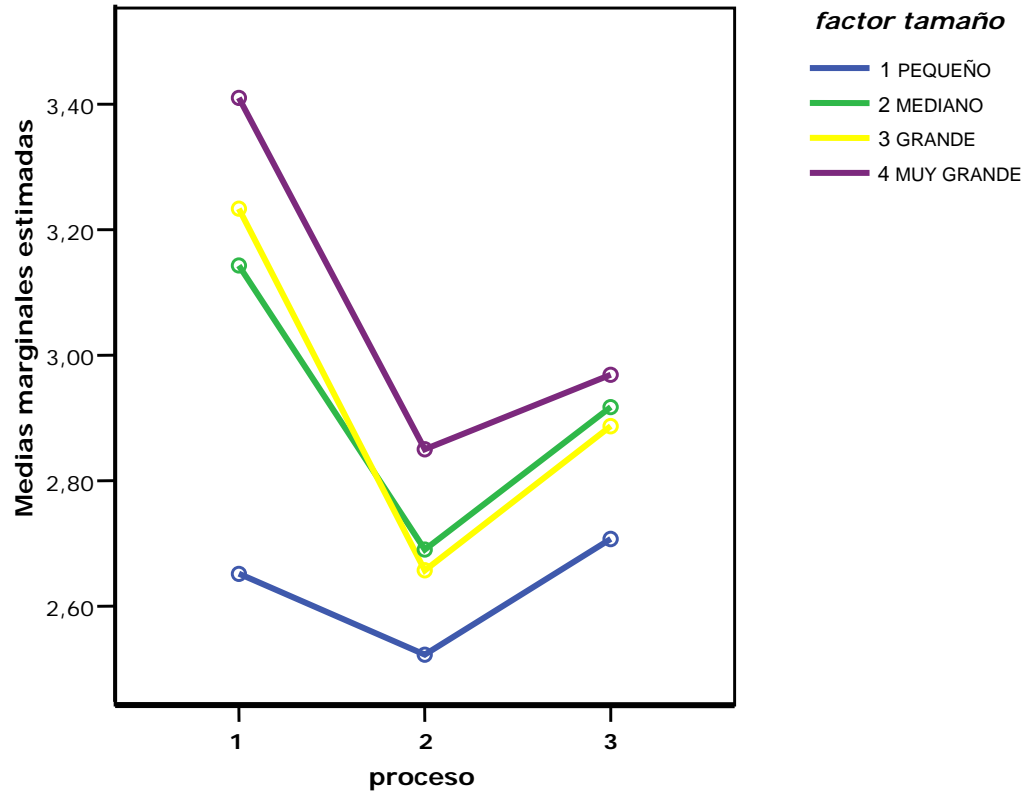
**Tabla H4a.3:** *Contrastes univariados de la comparación por pares proceso-tamaño*

Proceso		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F <sup>a</sup>	Significación
dim1	Contraste	22,481	3	7,494	8,909	,000
	Error	255,707	304	,841		
dim2	Contraste	3,317	3	1,106	1,539	,204
	Error	218,363	304	,718		
dim3	Contraste	3,113	3	1,038	2,386	,069
	Error	132,217	304	,435		

<sup>a</sup> Cada prueba F contrasta el efecto del tamaño de la entidad.

El **gráfico de perfil** (gráfico H4a.1), además, descubre un detalle importante como es la coincidencia casi perfecta entre los valores promedio de las dimensiones estratégicas que definen la dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos de tamaño medio (nivel 2: de 5.000 a 20.000 habitantes; y nivel 3: de 20.000 a 50.000 habitantes); pero al mismo tiempo que se aprecia esta homogeneidad, también es evidente que hay una notable distancia entre estas entidades y los Ayuntamientos de mayor tamaño (nivel 4: más de 50.000 habitantes); así como respecto a los pequeños Ayuntamientos (nivel 1: de 1.000 a 5.000 habitantes).

Gráfico H4a.1: Perfil de la interrelación proceso-tamaño



#### Subhipótesis segunda (H4b)

Si consideramos la existencia de un cargo específico para la persona responsable de la función de recursos humanos, como factor que diferencie a los Ayuntamientos de la muestra, y repetimos el análisis multivariante que ofrece el modelo lineal general; entonces, se obtienen los resultados correspondientes al **factor cargo**, que divide la muestra casi exactamente por la mitad:

1. CON CARGO ESPECÍFICO (N=151).
2. SIN CARGO ESPECÍFICO (N=156).

Como hemos visto en la subhipótesis anterior, el primer resultado (Tabla H4b.1) son los **contrastos multivariados**, donde se miden los efectos individuales y conjuntos del factor sobre las variables dimensionales. Todos los estadísticos nos indican que la significatividad para el análisis es máxima y, concretamente, que la interacción entre la

existencia de una persona responsable de los recursos humanos y los valores de las dimensiones que definen el proceso de dirección de la función, tiene efectos significativos.

**Tabla H4b.1:** *Contrastes multivariados<sup>(b)</sup> proceso-cargo*

Efecto		Valor	F	Gl de la hipótesis	Gl del error	Signif.
proceso	Traza de Pillai	,194	36,485 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
	Lambda de Wilks	,806	36,485 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
	Traza de Hotelling	,240	36,485 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
	Raíz mayor de Roy	,240	36,485 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
proceso *cargo	Traza de Pillai	,061	9,898 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
	Lambda de Wilks	,939	9,898 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
	Traza de Hotelling	,065	9,898 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000
	Raíz mayor de Roy	,065	9,898 <sup>(a)</sup>	2,000	304,000	,000

<sup>a</sup> Estadístico exacto

<sup>b</sup> Diseño: Intercept+cargo Diseño intra sujetos: proceso

Con esos resultados podemos rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias en las dimensiones de la dirección de los recursos humanos entre los Ayuntamientos con cargo específico para la función y los que no lo tienen; es decir que el desarrollo de los elementos que constituyen la función de recursos humanos, depende de que haya una persona que se preocupe y se ocupe de los problemas específicos de la función. Tampoco hay ninguna duda del efecto independiente del factor cargo (Tabla H4b.2), igualmente con la máxima significatividad, que evidencia las diferencias entre las dos situaciones definidas por este factor<sup>16</sup> en lo que respecta a las dimensiones que constituyen la función de recursos humanos en un Ayuntamiento.

**Tabla H4b.2: Pruebas de los efectos del factor cargo**

Variable transformada: Promedio

Fuente	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Significación
Intersección	7500,259	1	7500,259	6347,648	,000
Cargo	38,227	1	38,227	32,353	,000
Error	360,382	305	1,182		

<sup>16</sup> En cambio, al realizar este análisis considerando las distintas denominaciones que recibe el cargo (Pregunta A03 del Cuestionario), desde "Jefe/a de Personal" hasta "Director/a de Recursos Humanos", se ha observado que esta diferenciación *no influye* en ninguna de las dimensiones de la función de recursos humanos, de manera significativa.

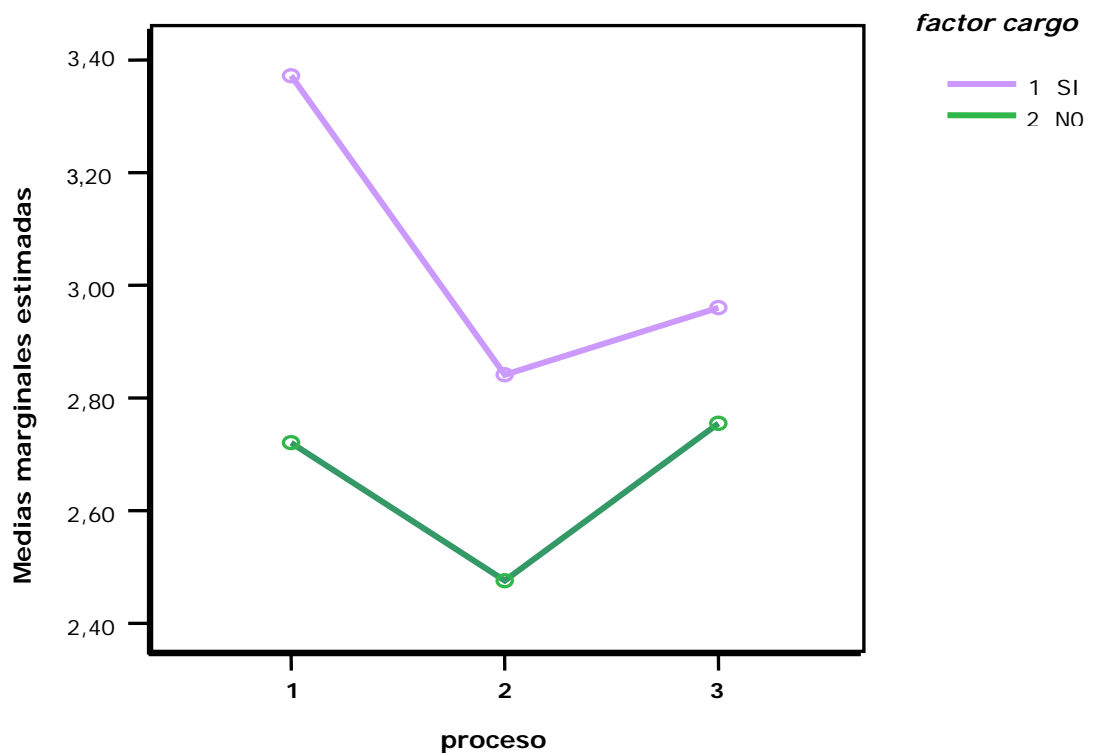
**Tabla H4b.3:** *Contrastes univariados de la comparación por pares proceso-cargo*

Proceso		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F <sup>a</sup>	Significación
dim1	Contraste	32,585	1	32,585	40,470	,000
	Error	245,578	305	,805		
dim2	Contraste	10,246	1	10,246	14,781	,000
	Error	211,413	305	,693		
dim3	Contraste	3,239	1	3,239	7,480	,007
	Error	132,070	305	,433		

<sup>a</sup> Cada prueba F contrasta el efecto del cargo específico.

Centrándonos en los efectos de interacción del cargo específico de la función sobre el proceso de dirección de recursos humanos (subhipótesis 4b), podemos ampliar esta cuestión mediante el contraste de las **comparaciones por pares** (Tabla H4b.3). Estos resultados confirman con la mayor significatividad el efecto positivo sobre todas y cada una de las dimensiones del proceso de dirección, cuando existe un cargo específico que se responsabiliza de la función. El mismo resultado se evidencia en el **gráfico de perfil** o la representación gráfica de la interrelación entre el cargo de dirección funcional y el proceso estratégico correspondiente (Gráfico H4b.1).

**Gráfico H4b.1:** *Perfil de la interrelación proceso-cargo*





### Subhipótesis tercera (H4c)

Si pasamos al análisis de los condicionantes externos, en primer lugar consideraremos un factor totalmente aleatorio como es la ubicación geográfica del Ayuntamiento (**factor geográfico**); lo cual nos permitirá observar el efecto de estar situado cerca de la costa o en el interior, con economías de servicio o tradicionales, con población más o menos diversificada, con mayores o menores concentraciones urbanas, etc. La segmentación incluirá a todos los Ayuntamientos de la muestra distribuidos por el criterio de tomar como base la situación de la Comunidad Autónoma a la que pertenece y de buscar un equilibrio relativo en el número de entidades que incluye cada grupo (por respuesta a Cuestionarios):

1. ZONA NORTE: Navarra, Euskadi, Cantabria, Asturias y Galiza (N=70).
2. ZONA ESTE: Catalunya, País Valencià y Illes Balears (N=126).
3. ZONA CENTRO: Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Madrid, Rioja y Murcia (N=77).
4. ZONA SUR: Andalucía, Extremadura y Canarias (N=87).

A través de los primeros resultados (Tabla H4c.1), encontramos que en los **contrastos multivariados** se obtiene el efecto de interacción entre el proceso de dirección de recursos humanos y la ubicación geográfica aunque, en este caso, los valores obtenidos no son significativos en absoluto (valores cercanos a 1)<sup>17</sup>.

**Tabla H4c.1:** *Contrastes multivariados<sup>(c)</sup> proceso-geográfico*

Efecto		Valor	F	GI de la hipótesis	GI del error	Signif.
proceso	Traza de Pillai	,178	32,828 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
	Lambda de Wilks	,822	32,828 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
	Traza de Hotelling	,217	32,828 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
	Raíz mayor de Roy	,217	32,828 <sup>(a)</sup>	2,000	303,000	,000
proceso *geográfico	Traza de Pillai	,003	,177	6,000	608,000	,983
	Lambda de Wilks	,997	,176 <sup>(a)</sup>	6,000	606,000	,983
	Traza de Hotelling	,003	,175	6,000	604,000	,983
	Raíz mayor de Roy	,002	,230 <sup>(b)</sup>	3,000	304,000	,875

<sup>a</sup> Estadístico exacto

<sup>b</sup> El estadístico es un límite superior para la F el cual ofrece un límite inferior para el nivel de significación.

<sup>c</sup> Diseño: Intercept+geografico Diseño intra-sujetos: proceso

<sup>17</sup> La aproximación univariada es menos conservadora pero tampoco mejora este resultado, porque no se cumple el supuesto de esfericidad y los correctores épsilon tampoco permiten obtener valores de la interacción más significativos.

Esto se refuerza al calcular el efecto geográfico por separado (Tabla H4c.2), donde vemos que el nivel de significación crítico ( $p=0,188$ ) es relativamente grande; lo cual nos lleva a afirmar que la ubicación geográfica del Ayuntamiento no es un factor con una influencia importante sobre la manera de plantearse la dirección de los recursos humanos de la entidad o, lo que es lo mismo, que los planteamientos más o menos desarrollados sobre esta función organizativa están distribuidos uniformemente por todo el territorio del Estado.

**Tabla H4c.2:** Pruebas de los efectos del factor geográfico

Variable transformada: Promedio

Fuente	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Significación
Intersección	7118,241	1	7118,241	5513,765	,000
Geográfico	6,214	3	2,071	1,604	,188
Error	392,462	304	1,291		

Aún así, el procedimiento modelo lineal general ofrece otros resultados que nos ayudarán a interpretar el efecto de interacción entre el proceso de dirección y el factor geográfico (subhipótesis 4c). Se trata por una parte de realizar una comparación por pares y por otra, de representar esta relación mediante un gráfico de perfil, como se ha hecho anteriormente.

**Tabla H4c.3:** Contrastes univariados de la comparación por pares proceso-geográfico

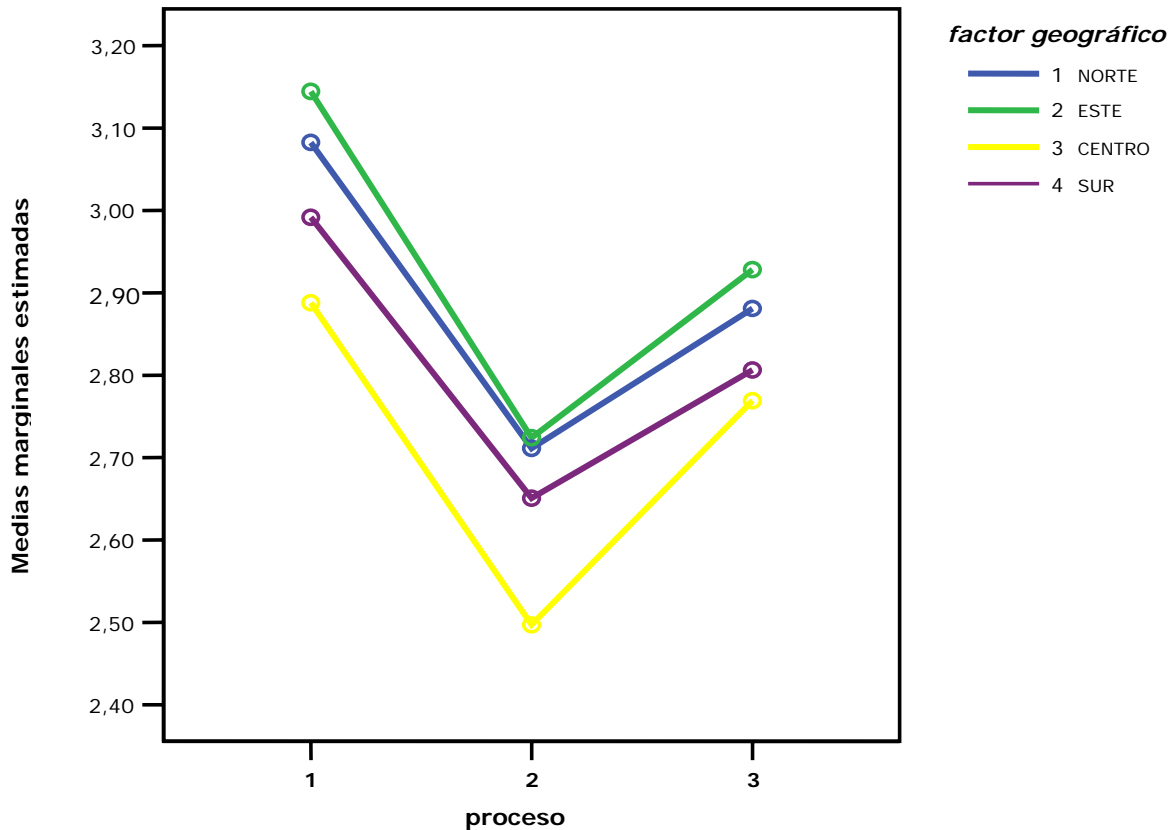
Proceso		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F <sup>a</sup>	Significación
dim1	Contraste	2,985	3	,995	1,099	,350
	Error	275,203	304	,905		
dim2	Contraste	2,363	3	,788	1,092	,353
	Error	219,316	304	,721		
dim3	Contraste	1,278	3	,426	,966	,409
	Error	134,052	304	,441		

<sup>a</sup> Cada prueba F contrasta el efecto de la ubicación geográfica.

En cuanto al contraste basado en la **comparación por pares**, entre las medias marginales estimadas (Tabla H4c.3), nos da claramente un resultado muy poco significativo en todas las dimensiones del proceso de dirección; lo cual se hace más evidente si vemos la propia tabla de comparación por pares (no incluida) donde los

niveles de significación críticos son muy elevados, indicando prácticamente la coincidencia del promedio de cada dimensión estratégica en cada zona geográfica.

**Gráfico H4c.1:** Perfil de la interrelación proceso-geográfico



Tampoco hemos encontrado una diferenciación apreciable estadísticamente al realizar **pruebas post hoc** mediante comparaciones múltiples; y, al calcular el estadístico de Levene, asumiendo varianzas iguales (concretamente hemos tomado la opción Tukey). En la tabla correspondiente<sup>18</sup> se puede observar que no existe un sólo par de valores que se aproximen a un nivel de significación crítico suficientemente bajo. En todo caso, la diferencia de medias entre las dimensiones del proceso de dirección de recursos humanos será más apreciable en el **gráfico de perfil** (gráfico H4c.1), que representa la interrelación entre el proceso de dirección y la ubicación geográfica de los Ayuntamientos.

<sup>18</sup> Tanto la Tabla de comparación por pares citada en el párrafo anterior como la Tabla de comparaciones múltiples que estamos describiendo, no están incluidas en este trabajo y son simples referencias suplementarias.

*Subhipótesis cuarta (H4d)*

Si repetimos este análisis de varianza, utilizando también el procedimiento multivariante del modelo lineal general para el último de los condicionantes externos considerados en la investigación; se obtendrá así la influencia del factor cultural sobre el proceso de dirección de los recursos humanos en los Ayuntamientos, medido por la existencia de procesos históricos diferenciados (las tres nacionalidades históricas) o por ser Comunidades Autónomas con personalidad propia y gran importancia relativa dentro del conjunto del Estado. Si a esto añadimos la búsqueda de similitud en cuanto al número de casos, obtenemos una muestra formada por los grupos siguientes<sup>19</sup>:

- |                     |                         |
|---------------------|-------------------------|
| 1. CATALUNYA (N=49) | 4. PAÍS VALENCIÀ (N=71) |
| 2. GALIZA (N=23)    | 5. ANDALUCÍA (N=60)     |
| 3. EUSKADI (N=22)   | 6. CASTILLA-3 (N=56)    |

Los resultados en este caso son muy parecidos a los obtenidos para el factor geográfico. Así pues, ni los contrastes multivariados (Tabla H4d.1) ni los univariados (mediante la aplicación de **correctores épsilon**) nos lleva a valores significativos sobre el efecto de la interacción entre el proceso de dirección de recursos humanos y la pertenencia a una Comunidad Autónoma histórica o no.

**Tabla H4d.1:** *Contrastes multivariados<sup>(c)</sup> proceso-histórico*

Efecto		Valor	F	GI de la hipótesis	GI del error	Signif.
proceso	Traza de Pillai	,167	23,732 <sup>(a)</sup>	2,000	236,000	,000
	Lambda de Wilks	,833	23,732 <sup>(a)</sup>	2,000	236,000	,000
	Traza de Hotelling	,201	23,732 <sup>(a)</sup>	2,000	236,000	,000
	Raíz mayor de Roy	,201	23,732 <sup>(a)</sup>	2,000	236,000	,000
proceso*histórico	Traza de Pillai	,026	,632	10,000	474,000	,787
	Lambda de Wilks	,974	,633 <sup>(a)</sup>	10,000	472,000	,786
	Traza de Hotelling	,027	,634	10,000	470,000	,785
	Raíz mayor de Roy	,026	1,235 <sup>(b)</sup>	5,000	237,000	,294

<sup>a</sup> Estadístico exacto

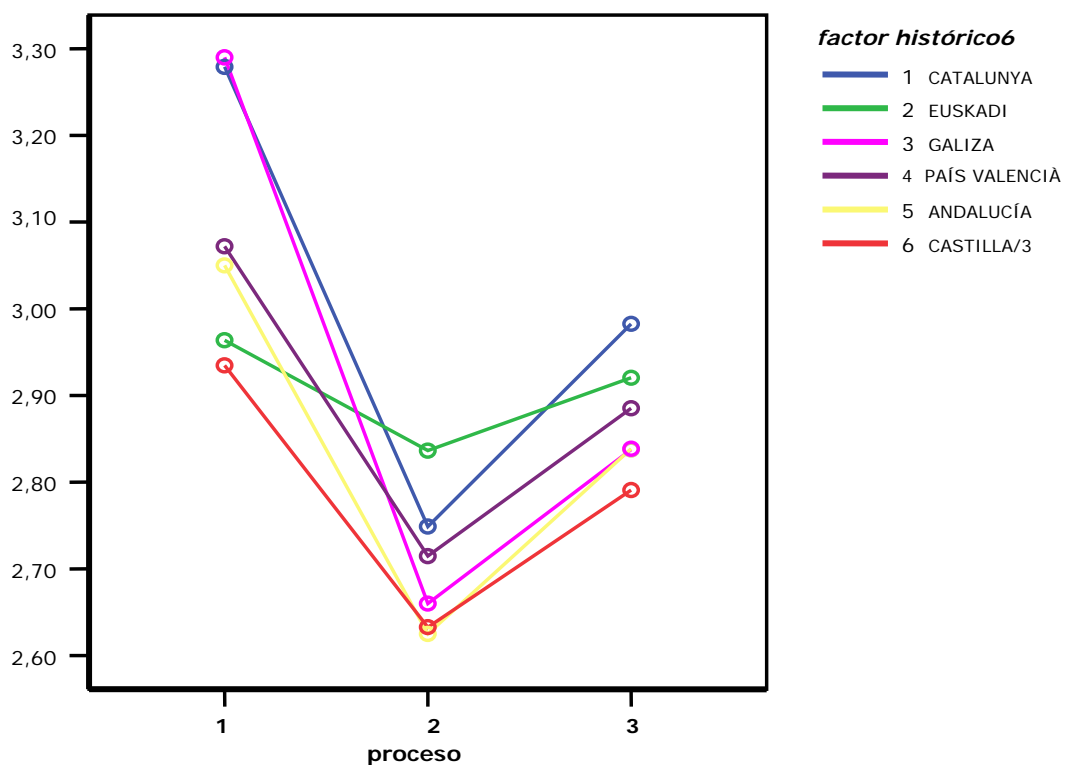
<sup>b</sup> El estadístico es un límite superior para la F el cual ofrece un límite inferior para el nivel de significación.

<sup>c</sup> Diseño: Intercept + histórico Diseño intra sujetos: proceso

<sup>19</sup> Como se ha dicho en la subhipótesis anterior se indica el número total de entidades de la muestra, pero en el análisis estadístico sólo aparecen los Ayuntamientos que han contestado a todas las preguntas definitorias de las dimensiones consideradas en esta investigación. Además, para realizar la contrastación hemos tomado una muestra parcial de 281 casos sobre 361 posibles, por excluir en este caso a las Comunidades Autónomas no citadas.

En realidad, como no se incumple el supuesto de esfericidad y algunas submuestras son pequeñas, deberíamos utilizar los estadísticos univariados realizando las correcciones  $\epsilon$  oportunas (en condiciones de esfericidad perfecta  $\epsilon$  vale 1, como de hecho ocurre para este factor histórico); pero esta aproximación conduce al mismo resultado que los procedimientos multivariados y, en todos los casos, el nivel crítico de significación se aproxima a la unidad. Es decir que, no podemos rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias y debemos concluir que los procesos de dirección de recursos humanos son iguales, independientemente de la nacionalidad o Comunidad Autónoma a la que pertenezca el Ayuntamiento estudiado.

**Gráfico H4d.1:** Perfil de la interrelación proceso-histórico/6

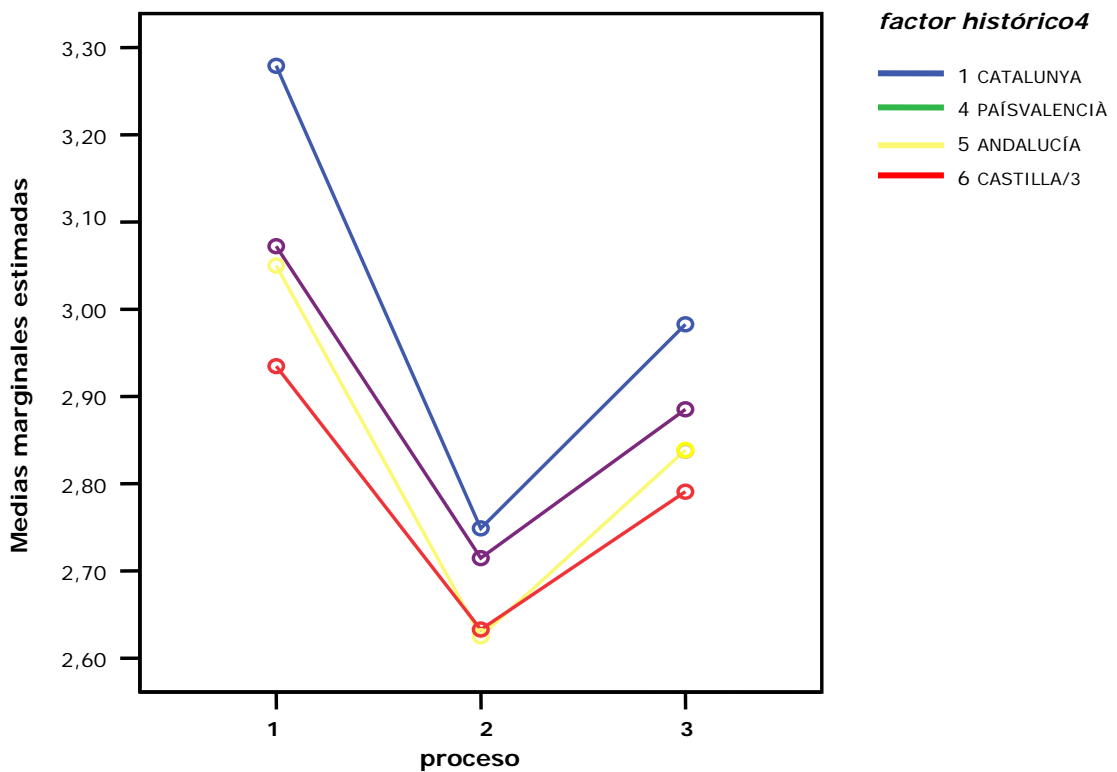


Sin embargo, también tenemos otros resultados del análisis que nos permitirá matizar este efecto de interacción del factor cultural respecto al proceso de dirección de recursos humanos (subhipótesis 4d). En primer lugar, la **comparación por pares** no deja ningún lugar a dudas y refuerza el resultado anterior al mostrar que la diferencia entre medias marginales estimadas es mínima hasta el punto que su significatividad es nula ( $p \equiv 1'000$ ), absolutamente en todas las comparaciones realizadas. En segundo

lugar, el **gráfico de perfil** (gráfico H4d.1) resulta poco claro, las líneas se entrecruzan y no se mantienen las posiciones en las tres dimensiones; dando lugar a un resultado ambiguo tomado en su conjunto.

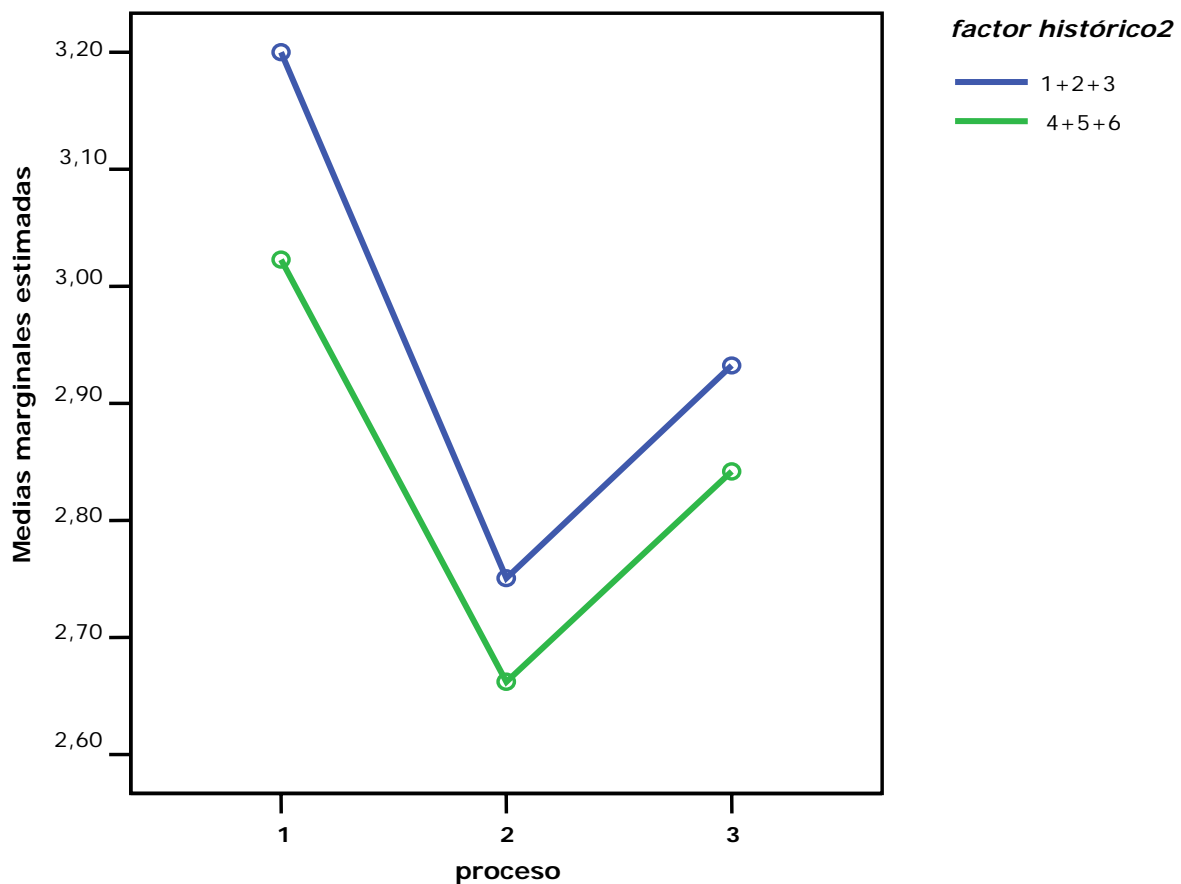
Un posible problema en estos cálculos es la poca representatividad de grupos excesivamente pequeños como son los que forman los Ayuntamientos de Galiza y de Euskadi (unos 20 en cada caso). Si eliminamos de los análisis estos dos grupos (Gráfico H4d.2) los estadísticos no mejoran sustancialmente; pero tenemos una representación gráfica mejor diferenciada de los grupos restantes. Se puede observar más claramente que las mayores distancias se producen en la primera dimensión (formación de la estrategia) entre los Ayuntamientos catalanes (media 3'279) y los castellanos (media 2'935); y las menores diferencias en la dimensión segunda (importancia de la función) entre los mismos grupos de Ayuntamientos (media 2'719 y 2'633, respectivamente), puesto que las posiciones se mantienen en las tres dimensiones.

**Gráfico H4d.2:** Perfil de la interrelación proceso-histórico/4



Por último, si reducimos a dos grupos la representación gráfica (Gráfico H4d.3), incluyendo en el primero a las tres nacionalidades históricas (Galiza, Euskadi y Catalunya) y en el segundo a las tres Comunidades Autónomas más importantes en la muestra del estudio (Castilla<sup>20</sup>, Andalucía y País Valencià); entonces, vemos también dos líneas prácticamente paralelas cuya distancia varía mínimamente entre 1 y 2 décimas, según la dimensión. Tampoco en este caso obtenemos ningún estadístico con valores significativos para poder establecer entre los Ayuntamientos así divididos una diferencia evidente respecto a las perspectivas que manifiestan sobre la dirección de recursos humanos en estas organizaciones.

**Gráfico H4d.3:** Perfil de la interrelación proceso-histórico/2



<sup>20</sup> Este subgrupo se ha formado con las siguientes Comunidades: Castilla-La Mancha, Castilla-León y Madrid. De esta manera, el primer grupo comprende la mitad de Ayuntamientos (N=94) que el segundo (N=187).

*Nota final*

El resultado global de este análisis de factores internos y externos al Ayuntamiento para estudiar su influencia sobre el proceso de dirección de los recursos humanos nos permite diferenciar por una parte, entre los importantes efectos tanto del tamaño de la entidad (medido por el nivel de población del municipio) como del cargo específico de la función (medido simplemente por su existencia o no) y, por otra parte, los efectos nulos tanto de la distribución geográfica de los Ayuntamientos (medida aleatoriamente) como de su trayectoria histórica (medida por varios criterios).

**Con ello, la hipótesis cuarta parece que se cumple parcialmente puesto que los condicionantes organizativos (tamaño y cargo) están relacionados positivamente con la elección del modelo de dirección de recursos humanos que utilizan los Ayuntamientos; y, en cambio, el análisis de los condicionantes externos indica que estadísticamente esta relación no es significativa.**

Ahora bien, precisamente el hecho de que exista esa uniformidad entre los Ayuntamientos también puede significar todo lo contrario. Puede indicar el gran poder uniformador de factores externos como las normas de tipo jurídico-legal y técnico-económico; también puede indicar el grado de homogeneidad conseguido por la evolución histórico-cultural unitaria durante centenares de años; y también puede indicar la tendencia al isomorfismo institucional de organizaciones todavía excesivamente burocratizada y con poca capacidad para su diversificación configurativa.

Por tanto, actualmente, los condicionantes internos son los que están interrelacionados positivamente con el proceso de dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos y, por el contrario, es nula la interrelación de este proceso con los condicionantes externos. Pero la previsible evolución de las propias organizaciones y de la función pública, quizás lleve a invertir estas relaciones; por una parte (condicionantes internos), ante el posible efecto demostración de los Ayuntamientos más dinámicos (normalmente los más grandes en un sentido relativo) junto el deseable efecto aprendizaje en los Ayuntamientos (normalmente potenciado por un responsable formal o informal de la función), que tenderán a homogeneizar los distintos procesos funcionales ahora diferenciados; y por otro lado (condicionantes externos), la previsible evolución económica, política y legal producirá esa inversión en las relaciones por los cambios específicos según zonas y sectores económicos, por las distintas alternativas políticas que se consoliden en determinadas zonas y sectores sociales y por los desarrollos legislativos concretos implantados en los diferentes zonas y niveles territoriales, que tenderán a diferenciar esos mismos procesos funcionales, ahora homogéneos. Todo ello referido a la función de recursos humanos en entidades locales, dos características que consideramos



muy sensibles a todos los cambios en su entorno específico, general y global, tanto en el nivel organizativo como funcional.

En definitiva, los resultados permiten comprobar, primero, que son más homogéneos los Ayuntamientos con un enfoque que considera la dirección de recursos humanos como un proceso completo e integrado; segundo, que los avances en lo que respecta a la función de recursos humanos se están desarrollando con cierta sincronía en un número importante de Ayuntamientos; tercero, que debe haber algún factor uniformador de estos procesos, aunque momentáneamente indeterminado o quizás sea producto conjunto de varios factores (internos/externos, personales/grupales, organizativos/institucionales, etc.); y cuarto, que estas cuestiones seguramente se encuentren relacionadas con otros procesos más generales (planificación estratégica de las ciudades, gestión de la calidad total en los servicios, buenas prácticas en la administración pública, presupuestos participativos, relaciones de puestos de trabajo, etc.), asociados más o menos directamente con la dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos.

# TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



**PARTE IV**

***CAPÍTULO 7***

***CONCLUSIONES GENERALES***

“... el Sombrerero abrió desmesuradamente los ojos, pero todo lo que dijo fue:  
“¿En qué se parece un cuervo a una mesa de escribir?”  
“¡Vaya! Parece que nos vamos a divertir un poco”, pensó Alicia.  
“Me alegro de que les guste jugar a las adivinanzas...”, y añadió en voz alta: “Creo que sé la solución”.  
“¿Cómo? ¿Quieres decir que piensas decirnos la solución?”, preguntó sorprendida la Liebre de Marzo.  
“Precisamente”, contestó Alicia.  
“Entonces”, continuó la Liebre, “debieras decir lo que piensas”.  
“Pero ¡si es lo que estoy haciendo!”, se apresuró a replicar Alicia.  
“Al menos..., al menos pienso lo que digo..., que después de todo viene a ser la misma cosa, ¿no?”  
“¿La misma cosa? ¡De ninguna manera!”, negó enfáticamente el Sombrerero.  
“¡Hala! Si fuera así, entonces también daría igual decir **veo lo que como que como lo que veo**”  
“¡Qué barbaridad!”, coreó la Liebre de Marzo.  
“Sería como decir que da lo mismo asegurar **me gusta cuanto tengo que tengo cuanto me gusta**”  
“Valdría tanto como afirmar”, añadió el Lirón, que parecía hablar en sueños,  
“que es indiferente decir **respiro cuando duermo que duermo cuando respiro**”  
“¡Eso sí que te da igual a tí!”, exclamó el Sombrerero; y con esto cesó la conversación.

LEWIS CARROLL.  
*Alicia en el País de las Maravillas*

“Poco conoce el mundo cuántas ideas,  
que han pasado por la mente del científico,  
han sido aplastadas en silencio  
por un resultado adverso y su propia crítica exigente

MICHAEL FARADAY

## **CAPÍTULO 7**

### **CONCLUSIONES GENERALES**

La estructura de la Tesis se ha constituido por sucesivos niveles de análisis ordenados desde los temas más abstractos, generales y teóricos, desarrollados en los capítulos segundo y tercero, hasta las cuestiones más concretas, específicas y prácticas de los dos capítulos anteriores (quinto y sexto); con un nexo de unión entre estas partes (capítulo cuarto), indispensable para centrar la presente investigación en las organizaciones elegidas: los Ayuntamientos.

Dentro de la Teoría de la Organización se ha partido de un enfoque estratégico determinado como es la Dirección Estratégica. En el desarrollo del estudio ha sido necesario delimitar los conceptos básicos en cada nivel teórico, explícitamente los de estrategia y recurso humano e implícitamente el concepto de organización. Este ha sido el fundamento en primer lugar, para poder definir el proceso estratégico en toda su amplitud, considerando y ordenando todas sus fases; en segundo lugar, para aplicarlo en su integridad a una función organizativa específica como es la dirección de los recursos humanos; y, en tercer lugar, para comprobar que, teniendo en cuenta sus características propias, el proceso de dirección estratégica de los recursos humanos, está presente de hecho en los Ayuntamientos españoles.

Este planteamiento inicial y los resultados finales de la investigación realizada en la presente Tesis Doctoral, lleva a la necesidad de establecer dos grupos de conclusiones: En uno haremos referencia a las aportaciones teóricas realizadas para completar el modelo general de dirección estratégica, así como al desarrollo específico en ese mismo nivel teórico referido a la función de recursos humanos; en el otro grupo, a través de las respuestas recibidas al estudio empírico realizado y de la comprobación estadística de las hipótesis planteadas, describiremos la situación de la función de recursos humanos en los Ayuntamientos a partir de los resultados obtenidos al contrastar el modelo teórico mediante las hipótesis planteadas.

Por otra parte, en este capítulo se han incluido las limitaciones del trabajo doctoral; las planteadas inicialmente para delimitar la investigación y aquellas que nos hemos encontrado al realizarla. E igualmente, hemos concretado algunas líneas de investigación futuras; algunas con la finalidad de superar estas limitaciones y otras para seguir el desarrollo del objeto considerado en la presente investigación. En ambos casos, se aportarán cuestiones referidas al estudio teórico y al estudio empírico.

### 7.1. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN TEÓRICA

Dentro del enfoque estratégico elegido (capítulo 2), el punto de partida ha sido entender de una manera sintética la evolución del concepto clásico de dirección de empresas (*management*) hasta convertirse en la actual dirección estratégica de organizaciones (*strategic management*). Hemos descrito como la evolución del entorno; el desarrollo de las propias organizaciones; y la búsqueda de respuestas a nuevos problemas, han ido convirtiendo el sistema de dirección en un proceso más completo, más amplio, más profundo y, en definitiva, con mayor efectividad para afrontar los retos de organizaciones en cambio. Esto nos lleva a una primera conclusión:

**La Dirección Estratégica trata de unir y complementar, de forma congruente, toda una serie de conocimientos acumulados durante la evolución de la Teoría de la Organización para analizar, interpretar y comprender mejor la compleja realidad actual de las organizaciones.**

El concepto de estrategia es un elemento definitorio de este enfoque de dirección pero hemos visto como no existe un consenso sobre el significado de este término, llegando al extremo de tener que admitir varias definiciones para describir las diferentes maneras de acercarse al concepto (figura 2.2). Por nuestra parte hemos intentado seleccionarlas, ordenarlas y, en definitiva, agruparlas suponiendo que la estrategia tiene un carácter tridimensional y que al definir los extremos de cada dimensión da como resultado las "seis caras" del concepto. De esta manera cada idea de estrategia tiene asociadas una serie de características que la definen; a cada idea de estrategia se le contrapone una idea complementaria para formar una dimensión completa; cada dimensión se caracteriza buscando la coherencia con las demás; y las tres dimensiones se integran en el concepto de estrategia. Por tanto, tenemos otra conclusión del estudio:

**El concepto de estrategia tiene un carácter multidimensional al abarcar todas las actividades críticas de la empresa, proporcionándole un sentido de unidad, dirección y propósito así como facilitando los cambios necesarios inducidos por su entorno y por los propios procesos internos.**

El núcleo del estudio sobre el proceso estratégico de dimensión es la creación de modelos pero, para no transformar esta investigación en una jungla insondable o una bestia indomable, ha sido necesario sintetizar e integrar posturas. Con esta idea se han seleccionado las seis escuelas de pensamiento estratégico más importantes con cuyas aportaciones se han constituido dos modelos de proceso estratégico (figura 2.3): El pensamiento prescriptivo de las escuelas de diseño, de planificación y de posicionamiento, da lugar a un modelo racional o mecánico; y el pensamiento descriptivo de las escuelas de aprendizaje, de poder y cultural, desarrollan el modelo lógico anterior para formar un modelo natural u orgánico.

El análisis de las características de cada modelo, después de concretar sus premisas y de conocer sus limitaciones, nos permite considerar a las distintas escuelas no como alternativas para crear estrategias sino como dimensiones diferentes de un sólo proceso de dirección estratégica. Con ello hemos propuesto un modelo integrado de dirección estratégica que integra el análisis premeditado (plan) con el aprendizaje emergente (patrón); el interés particular y el conflicto (palanca) con los valores comunes y la cooperación (parapeto); y la visión amplia más equilibrada (perspectiva) con la resolución de los problemas más inmediatos (posición); dentro de un proceso de transformación incremental o cuántico entre dos configuraciones sucesivas de una organización (estrategia de transformación o pista).

A partir de que la idea de integración del proceso estratégico del proceso estratégico implica también la necesidad de explicar el cambio organizativo, surge la cuestión clave de averiguar cuál es el elemento que "dinamiza" ese proceso integrado.

La idea básica es que debemos añadir la fase de control-evaluación en el proceso. Su papel inmediato sería, por una parte, desarrollar las estrategias deliberadas en marcha mediante la introducción de mejoras en cualquier fase del proceso que permitan alcanzar los objetivos propuestos inicialmente; y, por otra parte, facilitar la emergencia de patrones por sucesivos ajustes de acciones y decisiones que hagan posible crear nuevas estrategias (figura 2.9b). Así pues, una tercera conclusión nos muestra que:

**El modelo integrado de dirección estratégica tiene un carácter orgánico y se forma añadiendo a los modelos anteriores una fase**

**de control-evaluación independiente, totalmente desarrollada e integrada mediante las relaciones que completan e impulsan a todas las demás fases.**

En resumen, las aportaciones teóricas realizadas a la dirección estratégica de organizaciones nos dan una perspectiva de su desarrollo, necesaria para comprender la situación actual, además de una idea más operativa de todo lo que implica el concepto de estrategia; porque esto ha permitido delimitar los modelos constituidos por las diferentes escuelas de pensamiento estratégico y proponer un modelo integrado de dirección, con el objetivo inmediato de su aplicación en la función de recursos humanos.

#### *Conclusiones sobre Dirección Estratégica de Recursos Humanos*

Al plantear el estudio de la función de recursos humanos (capítulo 3) la primera cuestión ha sido observar la estrecha relación entre el papel de esta función en las organizaciones y el desarrollo del propio proceso estratégico de dirección. Por esta razón, se ha analizado la evolución de la función encargada de dirigir los recursos humanos de una organización dentro de cada modelo de Dirección Estratégica definido anteriormente. Se asocian así el modelo racional con la Dirección de Recursos Humanos encargada de poner en marcha la estrategia general elegida, mediante la gestión de algunas políticas específicas que garanticen la obtención de los resultados previstos. En el modelo integrado la DERH hace que la función adopte una visión dinámica de los recursos humanos que debe administrar, gestionar y dirigir, de donde se deduce la siguiente conclusión:

**El modelo estratégico concibe los recursos humanos en su acepción más amplia porque las relaciones entre las diferentes funciones y unidades, y entre los distintos niveles internos y externos hace imposible restringir el término a una parte de la organización; porque individual o colectivamente son el elemento fundamental para explicar cualquier capacidad organizativa; y porque la función de recursos humanos incide esencialmente en todos los ámbitos del proceso estratégico global.**

La aportación fundamental de esta parte teórica se refiere a la definición diferenciada de los tres conceptos básicos de la Dirección Estratégica de los Recursos Humanos y a su interrelación.

Se ha añadido el concepto de competencia, considerada una variable intermedia entre los recursos y las capacidades, porque resuelve la integración de estos dos conceptos en el sistema organizativo y permite entender el papel estratégico de los recursos humanos. A partir de la definición de cada concepto tenemos, por una parte, que la competencia tiene siempre un carácter profesional y la capacidad organizativa tiene un carácter global; y, por otra, que las competencias se refieren a personas y los recursos pueden ser también activos materiales.

Pero una diferenciación más trascendente se deriva de las características o componentes de las competencias al distinguir tres partes en este concepto: Las competencias derivadas de la racionalidad o conocimiento de las cosas, representado por la relación entre los recursos humanos y materiales de la organización (H-M); las competencias que dependen de la personalidad o conocimiento de sí mismo, representado por la relación reflexiva del propio recurso humano (H); y las competencias que dependen de la autoridad o conocimiento de las personas, representado por la relación entre los recursos humanos de la organización (H-H').

Este planteamiento ampliado a los recursos materiales (competencias técnicas) y su representación gráfica (figura 3.3) nos permite diferenciar claramente los conceptos de recurso, de competencia y de capacidad:

Un recurso es estrictamente el activo por sí mismo, bien sea material (M) o humano (H).

Una competencia es el conjunto de relaciones que afectan a un recurso material (M/M-M'/M-H) o humano (H/H-H'/H-M).

Una capacidad en *sentido estricto* es únicamente el conjunto de relaciones entre recursos (H-H'/H-M/M-M').

Así pues las capacidades organizativas no se crean ni se integran reuniendo simplemente un conjunto de recursos, sino que dependen de cómo se combinan las competencias profesionales de sus miembros; lo cual supone que se necesitan complejos patrones de coordinación para dar coherencia a las interrelaciones entre los recursos humanos y de estos recursos humanos con los demás recursos. Por tanto llegamos a una nueva conclusión:

**Los recursos humanos se convierten en el pilar central sobre el que se apoyan y se desarrollan todas las capacidades organizativas que llevan a mejorar la efectividad de una organización en su entorno, puesto que sus competencias profesionales son el mecanismo de vinculación entre todos los recursos de la empresa.**



Una concepción estratégica de las organizaciones destaca la importancia crucial de la dirección de los recursos humanos, de tal manera que desarrollen sus conocimientos, inciten el máximo compromiso y fomenten la cooperación entre ellos (es decir que potencien todas las competencias); ya que serán la base sobre la que se sustenten la creación de capacidades estratégicas. Desde este punto de vista, los recursos humanos poseen o pueden tener una serie de competencias individuales, cuya naturaleza, sustancialmente intangible, hace que pueda constituir la base para generar mejoras en la efectividad de las organizaciones; pero, además, las políticas y prácticas de recursos humanos y sobre todo el proceso estratégico del que forman parte, determinan cómo se combinan estos recursos con los demás recursos de la organización para crear capacidades estratégicas. Por tanto, una organización puede generar o desarrollar capacidades organizativas para mejorar sus resultados, mediante la aplicación de prácticas de recursos humanos que se agrupan de manera coherente en un sistema de dirección de recursos humanos de carácter estratégico; lo cual implica que la función de recursos humanos también estará integrada con todas las otras funciones y tendrá una relación proactiva con la estrategia global de la organización (figura 3.16). Después de hacer una aproximación teórica de estos planteamientos, la conclusión que podemos obtener es la siguiente:

**El proceso estratégico se puede y se debe intentar reproducir íntegramente en el nivel funcional de las organizaciones; desarrollando todas las relaciones generales entre sus fases, para formar en su caso el proceso específico de Dirección Estratégica de Recursos Humanos.**

#### *Conclusiones sobre estrategia y recursos humanos en la Administración Local.*

El proceso de formación del sistema local está plagado de intentos fallidos de reforma desde la Constitución de 1812 hasta el primer tercio del siglo XX. La primera ley de régimen local se elabora en 1823, pero las sucesivas propuestas de cambios democráticos no pudieron impedir (por las inmediatas contrarreformas) la continuidad de un sistema caciquil municipal que, prácticamente ha estado presente hasta los primeros años del actual régimen democrático. A pesar de ello, hemos destacado el Estatuto Municipal de 1924 donde se define ampliamente la función pública local (a partir de las propuestas del Estatuto Maura de 1918), aunque no tuvo ningún efecto práctico.

Como consecuencia, la transición democrática heredó una Función Pública Local raquílica, tanto en su dimensión cuantitativa como en su calidad de prestadora de

servicios, de acuerdo con el papel reservado a las Corporaciones Locales por la oligarquía dominante. Por ello, el mandato constitucional exige un completo replanteamiento del papel de las Administraciones Públicas, al reconocer su influencia sobre el cambio sociopolítico. Aún así, las iniciativas legislativas sobre la Función Pública, en general, y sobre el régimen local, en particular, han sido relativamente tardías (Ley 30/84 y Ley 7/85); han elaborado instrumentos y técnicas parciales y descoordinadas; y ha sido discutida la efectividad de la amplitud y profundidad de las medidas realmente aplicadas. Por tanto, la evolución histórica de las Administraciones Públicas nos lleva a la siguiente conclusión:

**Hasta el último cuarto del siglo XX, los Ayuntamientos tienen un papel totalmente irrelevante en la sociedad y la economía española y un desarrollo prácticamente nulo de la función pública local.**

En las dos leyes reformistas citadas, todavía existe una concepción garantista y centralista, propia del modelo napoleónico, porque en realidad son un intento de construir una Administración Pública burocrática. Durante los años 90, la llamada modernización revisa los principios tradicionales en los que se basaba la gestión pública hasta ese momento, mediante sucesivas medidas inspiradas en la "nueva gestión pública": *Un movimiento de ideas, políticas y reformas centrado en la introducción de valores gerenciales en la Administración, principalmente la orientación y la responsabilidad por resultados* (Sevilla, 2006). Estos cambios se enmarcan en la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyos principios (sobretudo el principio de subsidiariedad) convierten a las entidades locales en el principal fundamento de un régimen democrático y pone en evidencia la necesidad de fortalecer el poder local. Las consecuencias para los recursos humanos de la administración local se han concretado, hasta el momento, en dos nuevas normas legales: Ley 11/1999 y Ley 57/2003; y está en trámite el nuevo Estatuto Básico de los Empleados Públicos que afectará de manera directa e inmediata a la dirección de los recursos humanos en los Ayuntamientos, de donde podemos entresacar la siguiente conclusión:

**Cabe analizar hasta que punto se ha avanzado desde la tradicional administración de personal (con todo su desarrollo normativo y legal) hasta la gestión avanzada de recursos humanos (con la aplicación de todas las técnicas de investigación social), para llegar a la dirección estratégica de recursos humanos (con una visión completa de la función, integrada con el sistema organizativo y con su entorno).**

Desde que a mediados de los años 60 del siglo pasado se supera el modelo burocrático como modelo ideal para todo tipo de organizaciones, se produce la aparición

de planteamientos diferenciados entre el sector público y privado en el subsiguiente desarrollo del *management*. Ahora bien, el *strategic management* por una parte relativiza las diferencias al indicar que el carácter público o privado de las organizaciones no es el único ni el principal condicionante del tipo de *management*; por otra parte, encuentra significativa la diferenciación entre la tradicional administración pública y lo que se podría entender por dirección pública, sin obviar el término de gestión pública; y, finalmente, la dirección estratégica se puede adaptar a cada tipo de organización concreto, lo cual permite los elementos de procesos estratégicos específicos, en nuestro caso, de las organizaciones públicas. Nuestra siguiente conclusión señala que:

**El *public management* se debe constituir a partir de una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación estratégica del *management* completamente desarrollada, incorporando las especificidades de lo público.**

El enfoque estratégico supone que para ser coherentes tanto en teoría como en la práctica, debemos aplicar el proceso estratégico en cada nivel funcional y en cada tipo de organización. Por tanto, en nuestro caso el modelo de Dirección Estratégica que hemos construido debe permitir estudiar científicamente las interrelaciones que existen entre la estrategia organizativa, la configuración estructural y todos los recursos humanos de un Ayuntamiento. Por ello hemos desarrollado cada fase del proceso estratégico de una manera específica para la función de recursos humanos de una organización pública concreta (un Ayuntamiento) en un contexto determinado (el Estado Español); y, en cada una de esas fases hemos indicado cual es su contenido, intentando llegar a la máxima concreción, para comprobar que los supuestos teóricos pueden plasmarse en la realidad práctica de nuestro objeto de estudio: los Recursos Humanos en los Ayuntamientos. De esta manera consideramos que existe una base teórica firme para realizar el correspondiente estudio empírico.

## 7.2. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

### *Conclusiones sobre la definición del modelo teórico (Hipótesis primera)*

Muy pocas investigaciones proporcionan evidencias de cómo un modelo de DERH adecuadamente diseñado, desarrollado y actualizado, puede convertirse en una fuente de creación de valor para todo tipo de organizaciones. Este problema no es consecuencia de

la falta de teoría, sino por la falta de articulación suficiente entre las diferentes perspectivas teóricas (universalista, contingente, configurativa y contextual), puesto que se consideran visiones alternativas en lugar de complementarias. Pero hemos tomado la aportación básica de cada perspectiva y teniendo en cuenta su desarrollo posterior, normalmente, producto de aportaciones de todas las demás perspectivas; entonces se han podido definir las dimensiones de un modelo teórico integrado que ha constituido un marco de referencia para ser aplicado al estudio de los recursos humanos municipales.

De esta manera, a partir de los ítems o variables del Cuestionario se han obtenido, en primer lugar cuatro grupos (V1, V2, V3 y V4 de la figura 5.2) que proponíamos como dimensiones teóricas del proceso estratégico de recursos humanos, adoptado en los Ayuntamientos; siendo: V1= Importancia estratégica de la función; V2= Formulación de la estrategia funcional; V3= Implementación de la estrategia funcional; V4= Evaluación del proceso de dirección. El problema empírico era comprobar si los datos obtenidos se ajustaban a este modelo teórico mediante un análisis factorial; puesto que esta técnica nos permite observar si es posible explicar la información disponible sobre el proceso de DERH, con un número reducido de dimensiones o factores (primera hipótesis).

Los resultados de este análisis factorial, realizado por los procedimientos que se correspondían con las características de las variables utilizadas y del proceso estudiado, se desvían parcialmente del supuesto teórico inicial (cuatro grupos o dimensiones). La solución final obtenida del análisis estadístico mencionado define, en cambio, tres factores o dimensiones cuya relación con la propuesta inicial es la siguiente:

Factor 1  $\cong$  grupo V4  $\equiv$  *Evaluación del proceso estratégico funcional*

Factor 2  $\cong$  grupo V1  $\equiv$  *Importancia estratégica de la función*

Factor 3  $\cong$  grupo V2  $\equiv$  *Formación de la estrategia funcional*

Así pues, se ha comprobado que el modelo teórico de DERH en los Ayuntamientos se puede explicar mediante tres dimensiones, determinadas empíricamente a partir del conjunto de relaciones entre los elementos del proceso estratégico de recursos humanos. Pero más importante es el hecho, derivado del mismo análisis, de constatar la fuerte correlación entre estas dimensiones; hasta el punto de que los datos de la muestra de entidades locales estarían indicando, prácticamente, que todas las variables consideradas podrían agruparse en un sólo factor o, lo que es lo mismo, que en realidad la DERH actúa como un proceso único e integrado en los Ayuntamientos.

**Figura 7.1:** Principales conclusiones sobre las dimensiones del modelo DERH en los Ayuntamientos

HIPÓTESIS	CONTRASTACIÓN	COMENTARIOS
<p><b>H1:</b> <i>El modelo teórico de DERH en los Ayuntamientos se puede construir mediante un número limitado de dimensiones, asociadas al conjunto de relaciones que constituyen el proceso de dirección de la función de recursos humanos.</i></p>	<p>Por Análisis Factorial <b>SE CUMPLE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ A partir de un enfoque de Dirección Estratégica.</li> <li>✚ El proceso estratégico de recursos humanos en un Ayuntamiento queda configurado por tres dimensiones.</li> <li>✚ En el análisis entran todas las variables, formando cuatro grupos (V1, V2, V3, V4).</li> </ul>
<p><b>SUBHIPÓTESIS:</b> <i>El carácter estratégico de la función en un Ayuntamiento, estará relacionado positivamente...</i></p> <p><b>H1a:</b> <i>...con la implantación de prácticas conjuntas e integradas de dirección de recursos humanos.</i></p>	<p>(Todas) por Correlación Bivariada  <b>SE CUMPLE</b> parcialmente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Incluimos un nuevo grupo de variables, (V5), que define sistemas de medición de resultados.</li> <li>✚ Propuesta realizada desde una perspectiva universalista.</li> <li>✚ Aparece una relación negativa con la variable que indica si el desarrollo de la función depende de las experiencias propias (influyen experiencias de otras entidades)</li> <li>✚ Este grupo (V3), lo forman tres variables.</li> </ul>
<p><b>H1b:</b> <i>...con la interrelación que exista entre las acciones y las decisiones necesarias para formar la estrategia funcional.</i></p>	<p><b>SE CUMPLE</b> parcialmente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Propuesta realizada desde una perspectiva universalista.</li> <li>✚ La variable referida al desarrollo específico de las políticas de recursos humanos, tiene una repercusión positiva (pero baja).</li> <li>✚ Este grupo (V2), lo forman tres variables.</li> </ul>
<p><b>H1c:</b> <i>...con el ajuste mutuo que se produce durante el desarrollo de la estrategia general y de la estrategia funcional.</i></p>	<p><b>SE CUMPLE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Propuesta realizada desde una perspectiva contingente.</li> <li>✚ Todas las relaciones tienen un nivel de significación crítico muy bajo (<math>p &lt; 0.01</math>).</li> <li>✚ Este grupo (V1), lo forman cuatro variables.</li> </ul>
<p><b>H1d:</b> <i>...con la existencia de sistemas de evaluación del proceso estratégico de recursos humanos, en su conjunto.</i></p>	<p><b>SE CUMPLE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Propuesta realizada desde una perspectiva configurativa.</li> <li>✚ Todas las relaciones tienen una significatividad muy elevada (<math>p &lt; 0.01</math>).</li> <li>✚ Este grupo (V4), lo forman cuatro variables.</li> </ul>
<p><b>H1e:</b> <i>...con la medición de resultados de la función de recursos humanos, en distintos niveles del contexto funcional.</i></p>	<p><b>SE CUMPLE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Propuesta realizada desde una perspectiva contextual.</li> <li>✚ Existe una clara relación positiva, pero con una significatividad muy variada.</li> <li>✚ Este grupo (V5), lo forman tres variables.</li> </ul>

Por otra parte, la influencia de cada grupo de variables inicial (V1, V2, V3 y V4 más el grupo V5) sobre la evolución de la propia función de recursos humanos (C02, C03, C04 y C05 del Cuestionario), constituyen las cinco subhipótesis definidas a partir de esta primera hipótesis. Para su estudio se ha realizado un análisis de correlación bivariada, suponiendo en cada caso que la relación lineal entre cada uno de los grupos y las variables de resultados, será positivo. Como conclusiones, que aparecen resumidas en la figura 7.1, podemos destacar las siguientes:

En primer lugar, la amplia y clara relación positiva que se presenta entre cada una de las variables de los distintas agrupaciones respecto al buen funcionamiento de la función; especialmente en dos casos:

La referida a la necesidad de ajuste o coherencia entre la estrategia de recursos humanos y la estrategia general del Ayuntamiento (subhipótesis tercera); y la referida a la necesidad de tener bien definidos los elementos que permiten realizar una evaluación del proceso de DERH (subhipótesis cuarta), en ambos casos para obtener una evolución positiva de los resultados específicos de la propia función.

En segundo lugar, consideramos importante observar que la variable referida al desarrollo específico de políticas de recursos humanos (B07) tiene una repercusión positiva pero mínima sobre la evolución de la función (subhipótesis segunda); lo cual está reforzado por la relación negativa que aparece en el análisis de la subhipótesis primera (variable B35), poniendo en evidencia que la evolución positiva de la función de recursos humanos en un Ayuntamiento no se deriva de experiencias propias y autónomas, sino de aprovechar las “buenas experiencias” sobre recursos humanos realizadas en otras entidades locales; cuestión que merecería un estudio especial.

#### *Conclusiones sobre la aplicación del modelo DERH (Hipótesis segunda)*

La identificación de las tres dimensiones de la DERH ha permitido diferenciar a los Ayuntamientos según los distintos modos de dirección de la función. En efecto, al tomar el modelo estratégico definido como referencia se han diferenciado las entidades que forman la muestra, para comprobar si un número importante de Ayuntamientos dirigen sus recursos humanos de acuerdo con el modelo DERH (hipótesis segunda) y si las diferencias con las demás entidades son significativas (subhipótesis).

Para ello se ha utilizado sucesivamente dos análisis de conglomerados con características ajustadas a los objetivos del estudio y concretamente, para llegar a discriminar el conglomerado que incluye los casos más próximos al modelo teórico con criterios fundamentados, no sólo estadísticamente sino también por razones teóricas.

Este procedimiento nos ha acercado a una posible solución, confirmada por la correspondiente comparación de medias y el análisis de varianza (ANOVA de un factor); pero un análisis más detallado ha evidenciado que ninguna de las soluciones obtenidas eran completamente satisfactorias. Entonces, se ha tomado como definitiva una solución más coherente con el enfoque estratégico al exigir que el valor de la media de cada una de las tres dimensiones que definen el proceso de DERH, tenga un valor mínimo y mayor que 3 en la escala del estudio. De esta manera se ha formado un grupo de 72 Ayuntamientos (20% de la muestra total) que se ajustan al modelo teórico propuesto y se diferencian significativamente de las demás entidades.

Aprovechando la nueva variable creada en el análisis anterior para diferenciar los conglomerados de pertenencia, se ha realizado un análisis discriminante en el contraste de las correspondientes subhipótesis. Mediante el análisis hemos obtenido una serie de estadísticos que evidencian la gran diferencia que existe entre los dos grupos de Ayuntamientos considerados (con los 127 Ayuntamientos más próximos al modelo DERH y por otra parte, las 181 entidades restantes). Pero el objetivo concreto era contrastar si existe una distribución distinta entre los Ayuntamientos incluidos en cada conglomerado y, además de mostrar gráficamente (histogramas y nube de dispersión) esta característica. También hemos calculado medidas estadísticas concretas (p.e. el coeficiente de variación) que nos han llevado a concluir que son más homogéneas las entidades que más se aproximan al modelo de Dirección Estratégica de Recursos Humanos propuesto.

En definitiva, los resultados permiten comprobar, primero, que son más homogéneos los Ayuntamientos con un enfoque que considera la dirección de recursos humanos como un proceso completo e integrado; segundo, que los avances en lo que respecta a la función de recursos humanos se están desarrollando con cierta sincronía en un número importante de Ayuntamientos; tercero, que debe haber algún factor uniformador de estos procesos, aunque momentáneamente indeterminado o quizás sea producto conjunto de varios factores (internos/externos, personales/grupales, organizativos/institucionales, etc.); y cuarto, que estas cuestiones seguramente se encuentren relacionadas con otros procesos más generales (planificación estratégica de las ciudades, gestión de la calidad total en los servicios, buenas prácticas en la administración pública, presupuestos participativos, relaciones de puestos de trabajo, etc.), asociados más o menos directamente con la dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos.

Estas conclusiones se resumen en la figura 7.2 que incluimos a continuación:

**Figura 7.2:** Principales conclusiones sobre clasificación de Ayuntamientos desde el modelo DERH

HIPÓTESIS	CONTRASTACIÓN	COMENTARIOS
<p><b>H2:</b> <i>Un número importante de Ayuntamientos cumplirán con los requisitos mínimos del modelo teórico de DERH, diferenciándose significativamente de las demás entidades.</i></p>	<p>Por Análisis de Conglomerados</p> <p><b>SE CUMPLE</b></p>	<p>Los Ayuntamientos de la muestra se agrupan prácticamente en dos conglomerados; pero son de distinto tamaño según método.</p> <p>Se han tomado todas las variables, individualmente y en las tres dimensiones del proceso.</p>
<p><b>SUBHIPÓTESIS:</b> <i>El grado de aproximación al modelo teórico...</i></p> <p><b>H2a:</b> <i>...es similar entre los Ayuntamientos que cumplen los requisitos mínimos.</i></p>	<p>(Todas) por Análisis Discriminante</p> <p><b>SE CUMPLE</b></p>	<p>Esta característica se comprueba mediante una representación gráfica y por medidas de dispersión.</p> <p>Este conglomerado lo forman 127 Ayuntamientos (o, como mínimo, 72 entidades, un 20% de la muestra)</p>
<p><b>H2b:</b> <i>...es muy distinto entre los Ayuntamientos que no cumplen los requisitos mínimos.</i></p>	<p><b>SE CUMPLE</b></p>	<p>Esta característica se comprueba mediante una representación gráfica y por medidas de dispersión.</p> <p>Este conglomerado lo forman 181 Ayuntamientos (o, como máximo, 236 entidades)</p>

*Conclusiones sobre los objetivos del modelo DERH (Hipótesis tercera)*

Una característica básica del enfoque estratégico (capítulo 2) es la defensa de la proactividad como concepto esencial al definir una configuración, indicando el necesario ajuste entre sus elementos.

La aplicación de este enfoque a la función de recursos humanos (capítulo 3) supone considerar todos los elementos del proceso específico de dirección y, sobre todo, analizar todas sus interdependencias teóricas.

El estudio de la dirección de recursos humanos desde una perspectiva estratégica es posible realizarlo en organizaciones públicas como los Ayuntamientos y así lo hemos comprobado al final del capítulo 4 al llenar de contenido el esquema teórico construido.

Por esta razón, en el modelo ideal que ha servido de guía para diseñar el estudio empírico de esta investigación (capítulo 5), las variables clave se han definido a partir de las relaciones entre las fases del propio proceso estratégico: Relación entre las estrategia



general y funcional; formulación e implementación de la estrategia funcional y evaluación-control de proceso total.

La configuración estratégica de los recursos humanos ha incorporado la relación proactiva entre las dimensiones del proceso de dirección funcional, y esto ha permitido plantearse el objetivo básico del modelo DERH que era comprobar su efectividad práctica en las entidades locales estudiadas (hipótesis tercera). Para este contraste del efecto conjunto de las dimensiones del modelo integrado propuesto sobre los resultados organizativos, se ha utilizado un análisis de regresión lineal múltiple donde se han incluido todos los términos de interacción.

De los tres modelos resultantes (ver Tabla H3.1) obtenemos la evidencia sobre que tipo de relación tiene efectos positivos sobre los resultados considerados: En general, es realmente esencial plantearse las tres dimensiones del modelo DERH de manera conjunta y no alguna o algunas dimensiones individualmente (modelo I), tampoco es suficiente considerar las tres al mismo tiempo, sino que es necesario que las tres dimensiones estén totalmente integradas (modelo III) para incorporar todos los potenciales efectos sinérgicos. Es importante destacar que la estructura formal o cuantitativa de estos resultados coinciden totalmente con el estudio realizado sobre una muestra de empresas de varios sectores industriales de la Comunidad Valenciana (ROCA, 2004), que nos ha servido de base teórica y de referencia práctica en esta parte de la presente Tesis.

**Figura 7.3:** Principales conclusiones sobre la interacción entre las dimensiones del modelo DERH en los Ayuntamientos

HIPÓTESIS	CONTRASTACIÓN	COMENTARIOS
<p><b>H3:</b> <i>El modelo de DERH aplicado en un Ayuntamiento estará constituido por todas las dimensiones del proceso estratégico funcional, con un elevado nivel de integración para conseguir una mayor efectividad.</i></p>	<p>Por Modelo de Regresión Lineal Múltiple</p> <p><b>SE CUMPLE</b></p>	<p>✚ A partir de la perspectiva configurativa.</p> <p>✚ Respecto a la función de regresión obtenida:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las tres dimensiones separadas, pero actuando todas ellas, explican la mayor parte de las mejoras producidas en la función de recursos humanos de la entidad.</li> <li>○ Las interacciones binarias tienen una influencia sobre los resultados analizados prácticamente nula.</li> <li>○ El efecto de la interacción conjunta entre las tres dimensiones explica con mayor significatividad la evolución positiva de la función de recursos humanos en un Ayuntamiento.</li> </ul> <p>✚ Los resultados coinciden con los obtenidos en un estudio de empresas valencianas pertenecientes a varios sectores industriales (Roca, 2004).</p>

Así pues, se conseguirá una mayor efectividad cuando todas las dimensiones estratégicas que constituyen la dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos estén completamente integradas en un proceso funcional. La figura 7.3, muestra un resumen de estas conclusiones.

*Conclusiones sobre los condicionantes del modelo DERH (Hipótesis cuarta)*

La necesaria preocupación por la coherencia interna de los elementos que constituyen el proceso de dirección de recursos humanos (tal como acabamos de comentar), ha sido complementada tradicionalmente por la perspectiva contingente con el diagnóstico estratégico de la función. Este análisis se plantea el estudio de la congruencia de la estrategia de recursos humanos con una serie de condicionantes internos y externos a la función (cuarta hipótesis); y, en concreto, en la investigación empírica se ha comprobado que es evidente la relación entre el modelo de dirección de recursos humanos en un Ayuntamiento y los dos condicionantes internos considerados: El tamaño de la entidad y la existencia de un cargo específico. En cambio, no se ha encontrado influencia significativa sobre la función de ninguno de los dos condicionantes externos, dependientes de la ubicación geográfica y del entorno cultural en que estas organizaciones desarrollan su actividad.

Para comparar las respuestas respecto al proceso de cada grupo formado con estos criterios, se ha utilizado el análisis de varianza multivariante (MANOVA) mediante un modelo lineal general, llegando a las siguientes conclusiones:

La función de recursos humanos se diferencia entre los Ayuntamientos porque el proceso de dirección funcional se ajusta al tamaño de la entidad. Este condicionante afecta sobre todo al desarrollo de los sistemas de evaluación y control del proceso estratégico funcional (primera dimensión) y a la manera en que se produce la formación de la estrategia (tercera dimensión).

Mucho más significativa es la diferencia entre las entidades objeto de estudio, cuando analizamos la interrelación de la función con la existencia de una persona responsable de los recursos humanos. Además, este condicionante afecta positivamente a todas y cada una de las dimensiones del proceso de dirección de los recursos humanos en los Ayuntamientos.

Si realizamos este análisis sobre los dos condicionantes externos los resultados son totalmente contrarios, puesto que todos los estadísticos calculados tienen asociados niveles críticos de significación próximos a la unidad. Esto nos permite concluir que tanto la distribución geográfica de los Ayuntamientos como su trayectoria histórico-cultural no

se interrelacionan positivamente, en la actualidad, con la dirección de los recursos humanos en estas organizaciones públicas.

**Figura 7.4:** Principales conclusiones sobre condicionantes del modelo DERH, en los Ayuntamientos

HIPÓTESIS	CONTRASTACIÓN	COMENTARIOS
<b>H4:</b> <i>Los condicionantes organizativos y del entorno afectan positivamente a la elección del modelo de dirección de recursos humanos que desarrollan los Ayuntamientos.</i>	<b>SE CUMPLE</b> parcialmente	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ A partir de la perspectiva contingente.</li> <li>✚ El análisis estadístico se ha realizado para cada factor de contingencia y no conjuntamente.</li> <li>✚ En cada caso se ha segmentado la muestra por un criterio ajustado al objetivo concreto.</li> </ul>
<b>SUBHIPÓTESIS:</b> <i>El valor de las dimensiones que constituyen el modelo de dirección de recursos humanos aplicada en un Ayuntamiento,...</i>  <b>H4a:</b> <i>...depende del tamaño de la entidad.</i>	Por Análisis de Varianza Multivariante (MANOVA)  <b>SE CUMPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Importantes efectos positivos de los condicionantes internos y efectos nulos de los condicionantes externos.</li> <li>✚ La relación más débil es con la segunda dimensión que mide la importancia de la función o interdependencia entre las estrategia general y funcional.</li> </ul>
<b>H4b:</b> <i>...depende de la existencia de un cargo específico para la persona responsable de esta función.</i>	<b>SE CUMPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ La relación es muy alta con las tres dimensiones del modelo.</li> </ul>
<b>H4c:</b> <i>...depende de su ubicación en determinadas áreas geográficas.</i>	<b>NO SE CUMPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Relaciones prácticamente nulas.</li> </ul>
<b>H4d:</b> <i>...depende de su ubicación en determinadas áreas culturales.</i>	<b>NO SE CUMPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Relaciones con significatividad muy baja en las tres segmentaciones realizadas.</li> </ul>

Por tanto, tal como se ha resumido en la figura 7.4, la hipótesis cuarta parece que se cumple parcialmente puesto que los condicionantes organizativos (tamaño y cargo) están relacionados positivamente con la elección del modelo de dirección de recursos humanos que utilizan los Ayuntamientos; y, en cambio, el análisis de los condicionantes externos indica que estadísticamente esta relación no es significativa. Ahora bien, precisamente el hecho de que exista esa uniformidad entre los Ayuntamientos también puede significar todo lo contrario, en un cierto sentido. Puede indicar el gran poder uniformador de factores externos como las normas de tipo jurídico-legal y técnico-económico; también puede indicar el grado de homogeneidad conseguido por la evolución histórico-cultural unitaria durante centenares de años; y también puede indicar la tendencia al isomorfismo institucional de organizaciones todavía excesivamente burocratizada y con poca capacidad para su diversificación configurativa.

Es decir que, actualmente, los condicionantes internos son los que están interrelacionados positivamente con el proceso de dirección de recursos humanos en los Ayuntamientos y, por el contrario, es nula la interrelación de este proceso con los condicionantes externos. Pero, la previsible evolución de las propias organizaciones y de la función pública, quizás lleve a invertir estas relaciones:

En lo que respecta a los condicionantes internos, por el posible efecto demostración de los Ayuntamientos más dinámicos (normalmente los más grandes en un sentido relativo) junto con el deseable efecto aprendizaje en los Ayuntamientos (normalmente potenciado por un responsable formal o informal de la función), que tenderán a homogeneizar los distintos procesos funcionales ahora diferenciados.

En cuanto a los condicionantes externos, la previsible evolución económica, política y legal producirá esa inversión en las relaciones por los cambios específicos según zonas y sectores económicos; por las distintas alternativas políticas que se consoliden en determinadas zonas y sectores sociales; y por los desarrollos legislativos concretos implantados en las diferentes zonas y niveles territoriales, que tenderán a diferenciar esos mismos procesos funcionales, ahora homogéneos.

### 7.3. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En cuanto al trabajo teórico, al intentar tomar como punto de partida la definición de proceso estratégico hemos encontrado varios problemas, a pesar de decidir centrar la cuestión en el enfoque de **Dirección Estratégica**.

Un primer problema ha sido llegar a una idea completa e integrada del propio proceso estratégico (Farjoun, 2002; Martín et al., 2004), para lo cual se ha revisado el concepto de estrategia (Mintzberg, 1993; Hax y Majluf, 1997) y se han considerado las aportaciones al proceso de las escuelas más importantes de pensamiento estratégico (Mintzberg et al., 1998). Además, incorporando algunas consideraciones sobre la dinámica de este proceso, se ha construido, con cierta discrecionalidad, un modelo integrado de dirección estratégica con la intención de fijar su naturaleza, puesto que era la base de toda la investigación posterior.

En segundo lugar, hemos podido aprovechar trabajos previos importantes (Besseyre Des Horts, 1988 y la actualización de Albizu y Landeta, 2001), para aplicar este modelo de dirección a la **Función de Recursos Humanos**. Aún así, se ha considerado necesario fundamentarlo recogiendo las nociones de recurso y de capacidad

(Wernerfelt, 1984; Grant, 1991) Y, sobre todo, redefiniendo el término competencia para interrelacionar estos tres conceptos clave. De esta manera se ajustan sus definiciones, y se comprende mejor la importancia de la función de recursos humanos en las organizaciones entendidas desde un enfoque de Dirección Estratégica; pero sin olvidar la existencia de la misma discrecionalidad comentada anteriormente por parte del investigador, para realizar estos ajustes.

En tercer lugar, el mismo problema ha aparecido al utilizar este esquema del proceso de dirección estratégica de los recursos humanos (modelo DERH) para situar en cada una de las fases del proceso los elementos específicos que afectan a los **empleados públicos en un Ayuntamiento**. El intento por nuestra parte contaba con pocos antecedentes (Villoria, 1996b; Cuenca, 2002; Bouzas, 2005) y pretendía hacer una descripción de estos elementos ajustando o “traduciendo” su propia terminología, producto de las aportaciones de otras disciplinas; pero buscando comprobar que también era posible dar contenido concreto a todas y cada una de las partes del modelo DERH en la organización pública elegida.

Evidentemente, esta era una condición *sine qua non* para plantearnos el estudio empírico de los recursos humanos en los Ayuntamientos, mediante la contrastación del modelo teórico elaborado.

Respecto al trabajo empírico, los primeros problemas han aparecido al elaborar el **Cuestionario**, en temas tan simples como decidir el número de preguntas (en nuestro caso, es un Cuestionario corto de 75 ítems); si lo redactamos en más de una lengua (finalmente, sólo en castellano); a qué persona o personas se remite (nosotros, al responsable de recursos humanos o, en su defecto, al Secretario General del Ayuntamiento); ver cómo aumentábamos el número de respuestas (hemos enviado dos veces el cuestionario postal, y hecho un seguimiento por teléfono e Internet, en ambos casos); etc. Con estos procedimientos, siempre queda la duda de lo que se hubiera podido hacer o no hacer para mejorar las respuestas conseguidas; porque, en todo caso, no se puede negar su importancia en el resultado final (Díaz de Rada, 2002).

Además, otra cuestión más esencial es el hecho de que el modelo DERH tiene un carácter dinámico y, por tanto, el enfoque estratégico alcanza su pleno sentido cuando es aplicado a organizaciones en cambio (Zajac et al., 2000). Pero la investigación ha sido realizada en un momento determinado del tiempo, con lo que tenemos un **estudio empírico transversal**. La justificación es que se trata del primer estudio de estas características efectuado en organizaciones públicas, aunque para analizar la función de recursos humanos en toda su extensión se necesitarán investigaciones periódicas, de tipo longitudinal. Y con muchos más motivos cuando están implicadas organizaciones como

los Ayuntamientos en pleno proceso de cambio, sobre todo en lo que se refiere a la función de recursos humanos (nos referimos principalmente al Estatuto Básico del Empleado Público, en discusión de distintos borradores desde principios de 2005 y aprobado definitivamente como ley en marzo de 2007).

#### 7.4. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

El necesario desarrollo crítico de los distintos conceptos y/o relaciones teóricas y prácticas que se han propuesto en el presente trabajo; la superación de sus limitaciones, algunas de las cuales acabamos de concretar; y la posible ampliación del ámbito de estudio, incorporando los diversos avances que se produzcan en este campo científico, nos conduce a concretar las investigaciones futuras que se proponen a continuación:

El modelo DERH integrado se enmarca en la perspectiva configurativa, que defiende una **visión dinámica de las organizaciones** e introduce la variable “tiempo” en el análisis. Las interdependencias en los procesos sociales cambian a través del tiempo y se pueden observar patrones de covariación temporal. Teóricamente, determinar esos patrones configurativos y analizar como cambian (intensidad y sentido) en el tiempo, permitiría enlazar directamente con las investigaciones centradas en los estudios dinámicos de las organizaciones. Empíricamente, analizar estos fenómenos en toda su complejidad necesitaría estudios longitudinales, como ya hemos indicado.

Desde un punto de vista más concreto, unas Administraciones Públicas en **proceso de cambio**, desde sus objetivos y funciones hasta su composición y estructuración, pasando por un reajuste en profundidad de todo lo que afecta a los empleados públicos, necesitan las aportaciones teóricas y prácticas de enfoques como la Dirección Estratégica por su carácter multidisciplinario y contingente; descriptivo y analítico; sistémico e integrador. Desde esta perspectiva se puede conseguir un desarrollo de estas organizaciones y de sus recursos humanos, ajustado a su historia y cultura, a sus objetivos y a sus características específicas y diferenciadas.

Tan importante como este desarrollo teórico es la necesidad de trabajos empíricos que apliquen **instrumentos de medida complejos** (por ejemplo, para completar el análisis de regresión realizado). El estudio que hemos realizado se deberá complementar con otros procedimientos de carácter explicativo, ampliando el presente estudio (por ejemplo, el análisis factorial), e incluso tratar de buscar nuevas relaciones entre las dimensiones del proceso estratégico con una intención predictiva. Además, en el campo

de las Ciencias Sociales y en el estudio concreto de los recursos humanos, no debemos olvidar las imprescindibles aportaciones de los análisis cualitativos (en los que no hemos entrado), para explicar con mayor profundidad los resultados cuantitativos. En este sentido, sería interesante la realización de estudios de casos (a partir de los resultados del análisis de conglomerados efectuado), para investigar las interrelaciones entre las diversas acciones y decisiones tomadas en la dirección de recursos humanos de determinados Ayuntamientos; así como su evolución hacia la Dirección Estratégica de Recursos Humanos.

Finalmente, también podría ser importante analizar como afecta a la *performance*, el conjunto de las prácticas de recursos humanos; o las dimensiones integradas del proceso estratégico funcional; o la interrelación entre las dimensiones de la DERH, el entorno de la entidad (tomando otros factores, como las tecnologías de la información-comunicación) y la configuración organizativa; etc. Es más, dado el potencial que muestra la Dirección de Recursos Humanos, podrían estudiarse las relaciones de este área con la Gestión de la Calidad o la Gestión del Conocimiento, por ejemplo, puesto que son cuestiones directamente relacionadas.

En resumen, pensamos que deben continuar los esfuerzos por delimitar y medir conceptos clave de la Dirección Estratégica; pensamos que tan importante es aportar nuevas teorías como concretar, asimilar y/o aplicar las ideas ya aceptadas o consolidadas (el gran papel de la docencia); pensamos que se debe comprobar en la teoría y en la práctica la potencia del enfoque estratégico, ampliando su campo de aplicación a todas las funciones y a todo tipo de organizaciones; pensamos que es conveniente realizar una revisión crítica de marcos teóricos antiguos y nuevos, incluso dentro del enfoque estratégico, para actualizar, modificar y/o depurar tanto los conceptos como las relaciones entre ellos. Con estos fundamentos y perspectiva se ha afrontado este mismo trabajo de investigación, para construir la presente Tesis Doctoral.

# TESIS DOCTORAL

*DIRECCIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS  
EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA:  
Propuesta y contraste de un modelo integrado*



## **BIBLIOGRAFÍA**

*(ORDEN ALFABÉTICO DE AUTORES)*



*“Lo primero que he de hacer”, se dijo Alicia, “es crecer hasta recobrar mi propia estatura; y lo segundo, encontrar la manera de entrar en aquel precioso jardín.*

*Me parece que éste será un buen plan de acción”*

*(...)*

*Después de un rato se acordó de que aún tenía los trocitos de seta en las manos y se puso a trabajar diligentemente, mordisqueando primero uno y luego el otro, creciendo unas veces y menguando otras, hasta que hubo recobrado su estatura habitual.*

*Hacía tanto tiempo desde que Alicia perdiera su tamaño normal, que todo le parecía al principio bastante extraño; pero se acostumbró al cabo de algunos minutos:*

*“¡Ánimo! Ya he realizado la mitad de mi plan.*

*¡Qué desconcertantes son todos estos cambios!*

*¡Nunca puede estar una segura de lo que va a ser el minuto siguiente!*

*Sin embargo, la cosa es que ya he recobrado mi tamaño propio, y lo que tengo que hacer ahora es entrar en aquel hermosa jardín; sólo que... me pregunto ¿cómo me las arreglaré para lograrlo?”*

*LEWIS CARROLL.*

*Alicia en el País de las Maravillas*

*“Nadie puede bañarse dos veces  
en el mismo río,  
porque otras aguas fluyen  
continuamente”.*

*HERÁCLITO DE ÉFESO*

## **BIBLIOGRAFÍA**

**(ORDEN ALFABÉTICO DE AUTORES)**

- AAKER, D.A. (1989): "Managing assets and skills: The key to a sustainable competitive advantage". *California Management Review* (31, 2:91-106).
- ABERBACH, J.D.; PUTNAM, R.D.; ROCKAM, B.A. (1981): *Bureaucrats and Politicians Western Democracies*. Harvard University Press., Cambridge, Massachusetts.
- ALBIZU GALLASTEGI, E. y FERNÁNDEZ LOSA, N. (2001): "La formulación e implantación de los objetivos y estrategias de recursos humanos", en ALBIZU GALLASTEGI, E. y LANDETA RODRÍGUEZ, J., (coord.): *Dirección Estratégica de los Recursos Humanos: Teoría y práctica*. Pirámide, Madrid.
- ALBIZU GALLASTEGI, E. y LANDETA RODRÍGUEZ, J. (coord.)(2001): *Dirección Estratégica de los Recursos Humanos: Teoría y práctica*. Pirámide, Madrid.
- ALLEN, P.M. (1988): "Dynamic models of evolving systems". *System Dynamics Review* (4:109-130).
- ALLISON, G.T. (1979): "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?". En PERRY, J.L. y KRAEMER, K.L. (eds.) (1983): *Public management: Public and private perspectives*. Mayfield Publishing Co., Mountain View.
- AMIT, R. y SCHOEMAKER, P.J.H. (1993): "Strategic assets and organizational rent". *Strategic Management Journal* (14: 33-46).
- ANDREWS, K.R. y colaboradores (1965): Ver LEARNED et al. (1965)
- ANDREWS, K.R. (1971): *The concept of corporate strategy*. Irwin, Homewood.

- ANSOFF, H.I. (1965): *Corporate strategy*. McGraw-Hill, New York.
- ANSOFF, H.I. (1968): "Vers une théorie stratégique des entreprises". *Economies et Sociétés*, vol. 2, n° 3.
- ANSOFF, H.I. (1987): "The emerging paradigm of strategic behavior", *Strategic Management Journal* (8:501-515).
- ANSOFF, H.I. (1991a): "Strategic management in a historical perspective". *International Review of Strategic Management* (2, 1:3-69).
- ANSOFF, H.I. (1991b): "Critique of Henry Mintzberg's *The design school: Reconsidering the basic premises of strategic management*". *Strategic Management Journal* (12:449-461).
- ANSOFF, H.I. (1994): "Comment on Henry Mintzberg's *Rethinking strategic planning*". *Long Range Planning* (27, 3:31-32).
- ANSOFF, H.I. y McDONNELL, E. (1990): *Implanting strategic management*. Prentice Hall, New York.
- ANSOFF, H.I. y SULLIVAN, P.A (1993): "Optimizing profitability in turbulent environments: A formula for strategic success". *Long Range Planning* (26:11-22).
- APPELBAUM, E.; BAILEY, T.; BERG, P. y KALLEBERG, A. (2000): *Manufacturing advantage*. Cornell University/ILR Press, New York.
- ARGYRIS, C. (1970): "Intervention theory and method". En SHAFRITZ, J.M. y OTT, J.S. (eds.) (1992): *Classics of Organization Theory*. Wadsworth, Belmont, California.
- ARGYRIS, C. (1976): *Increasing leadership effectiveness*. Wiley&Sons. New York.
- ARGYRIS, C. (1986): "Skilled incompetence". *Harvard Business Review* (64, 5:74-79).
- ARGYRIS, C. y SCHÖN, D.A. (1978): *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley, Reading.
- ARMSTRONG, M. (2001): *A handbook of human resource management practice*. Kogan Page, London.
- ARRÈGLE, J.L. (1995): "Le savoir et l'approche Resource-Based: Une ressource et une compétence". *Revue Française de Gestion* (105:84-94).

- ARROW, K.J. (1962): "The economic implications of learning by doing". *Review of Economic Studies* (29, 3: 155-173).
- ARTOLA GALLEGO, M. (1991): *Antiguo régimen y revolución liberal*. Ariel, Barcelona.
- AUBREY, R. y COHEN, P. (1995): *La organización en aprendizaje permanente*. Deusto, Bilbao.
- AXELROD, R. (1986): *La evolución de la cooperación*. Alianza Universidad, Madrid.
- BAILEY, K.D. (1994): *Typologies and taxonomies: And introduction to classification techniques*. Sage University Paper Series on Quantitative Application in the Social Science, 102, Sage Publications, London.
- BALKIN, D. y BANNISTER, B. (1993): "Explaining pay forms for strategic employee groups in organizations: A resource dependence perspective". *Journal of Occupational and Organizational Psychology* (66:139-151).
- BAÑÓN i MARTÍNEZ, R. (1986): "Función Pública Local en España. Movilidad, carrera y profesionalización del personal". *Revista Española de Derecho Administrativo* (51:339-365).
- BAÑÓN i MARTÍNEZ, R. (1993): "La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas". *Política y Sociedad* (13:9-20).
- BAÑÓN i MARTÍNEZ, R. y CARRILLO BARROSO, E. (Comps.): *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad, Madrid.
- BARNEY, J.B. y WRIGHT, P.M. (1998): "On becoming a strategic partner: The role of human resources in gaining competitive advantage", *Human Resource Management* (37, 1:31-46).
- BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la burocracia. Una nueva visión para la gestión en el Gobierno*. FCE, México, DF.
- BAZAGA FERNÁNDEZ, I. (1997): "El Planteamiento estratégico en el ámbito público". En BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.): *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad, Madrid.
- BECKER, B.; HUSELID, M.A.; PICKUS, P.S. y SPRATT, M.F. (1998): "Los recursos humanos como fuente de valor para accionistas: Investigación y

recomendaciones", en ULRICH, D.; LOSEY, M.L. y LAKE, G. (eds.): *El futuro de la dirección de los recursos humanos*. Gestión 2000, Barcelona.

BECKER, B.E. y GERHART, B. (1996): "The impact of Human Resource Management on organizational performance: progress and prospects". *Academy of Management Journal* (39, 4:779-801).

BECKER, B.E. y HUSELID, M.A. (1999): "Overview: Strategic Human Resource Management in five leading firms". *Human Resource Management* (38, 4:287-301).

BEER, M. SPECTOR, B, LAWRENCE, P.R., MILLS, D.Q., WALTON, R.E [eds.] (1984): *Managing human assets*. Free Press, New York.

BEER, M.; LAWRENCE, P.R.; MILL, D.Q. y WALTON, R.E. (1985): *Human Resource Management*. The Free Press, New York.

BEINHOCKER, E.D. (1999): "Robust adaptive strategies". *Sloan Management Review* (Primavera:95-106).

BELTRÁN VILLALVA, M. (2003): *La realidad social*. Tecnos, Madrid.

BERGER, P.L. y LUCKMANN, T. (1966): *La construcció social de la realitat. Un tractat de sociologia del coneixement*. Herder, Barcelona, 1988.

BERGER, P. y LUCKMAN, T. (1986): *La construcción social de la realidad*. Amorrurtu, Buenos Aires.

BESSEYRE des HORTS, Ch.H. (1988): *Vers une gestion stratégique des ressources humaines*. Les Éditions d'Organisation, Paris.

BLACK, J.A. y BOAL, K.B. (1994): "Strategic resources: Traits, configurations and paths to sustainable competitive advantage". *Strategic Management Journal* (número especial, 15: 131-148).

BOISOT, M. y CHILD, J. (1999): "Organizations as adaptive systems in complex environments: The case of China". *Organization Science* (10, 3:237-252).

BOWER, J.L. y DOZ, Y. (1979): "Strategy formulation: A social and political process" en SCHENDEL y HOFER (eds.): *Strategic management*. Little Brown. Boston.

- BOXALL, P. (1998): "Achieving competitive advantage through human resource strategy: Towards a theory of industry dynamics". *Human Resource Management Review* (8, 3:265-288).
- BOYATZIS, R.E. (1982): *The competent manager: A model for effective managers*. John Willey & Sons, New York.
- BOYATZIS, R.E.; GOLEMAN, D. y RHEE, K. (2000): "Clustering competence in emotional intelligence: Insights from the Emotional Competence Inventory (ECI)", en BARON, R. & PARKER, J.D. (eds.): *Handbook of emotional intelligence*. Jossey-Bass, San Francisco.
- BRAYBROOKE, D. y LINDBLOM, C.E. (1963): *A strategy of decision*. Free Press, New York.
- BREWS, P. y HUNT, M. (1999): "Learning to plan and planning to learn: Resolving the planning school/learning school debate". *Strategic Management Journal* (20:889-913).
- BREWSTER, C. (1993): "Developing a 'European' model of Human Resource Management". *International Journal of Human Resource Management* (4, 4:765-784).
- BREWSTER, C. (1995): "Towards a European model of Human Resource Management". *Journal of International Business Studies* (26, 1:1-21).
- BREWSTER, C. (1999): "Strategic Human Resource Management: The value of different paradigms". *Management International Review* (39, 3:45-64).
- BREWSTER, C. y BOURNOIS (1991): "Human Resource Management: A European perspective". *Personnel Review* (20, 6:4-13).
- BREWSTER, C.; HEGEWISCH, A. y LOCKHART, J.T. (1991): "Researching Human Resource Management: Methodology of The Price Waterhouse Canfields Project on European trends". *Personnel Review* (20, 6:36-40).
- BROWN, C.; REICH, M. y STERN, D. (1993): "Becoming a high-performance work organization: The role of security, employee involvement and training". *International Journal of Human Resource Management* (4, 2:247-275).

- BROWN, S.L. y EISENHARDT, K.M. (1997): "The art of continuous change: Linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations", *Administrative Science Quarterly* (42:1-34).
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. INAP, Madrid.
- BUCKLEY, R. y CAPLE, J. (1991): *La formación. Teoría y Práctica*. Díaz de Santos, Madrid.
- BUENO CAMPOS, E. (1995): "La estrategia de la empresa: Treinta años de evolución teórica" en CUERVO GARCÍA (dctor.): *Dirección de empresas de los noventa*. Civitas, Madrid.
- BUTLER, J.E.; FERRIS, G.R. y NAPIER, N.K. (1991): *Strategy and Human Resource Management*. South-Western Publishing Co., Cincinnati.
- CAMILLUS, J.C. (1982): "Reconciling Logical Incrementalism and Synoptic Formalism: An Integrated Approach to Designing Strategic Planning Processes", *Strategic Management Journal* (3:277-283).
- CAMISÓN ZORNOZA, Z.; BOU LLUSAR, J.C. y ROCA PUIG, V. (2004): "Enlace estrategias genéricas-resultados: Efectos de integración derivados del concepto de congruencia estratégica". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa* (13, 3:7-26).
- CANALES ALIENDE, J.M. (1993): "Notas sobre la modernización administrativa". *Jornada sobre Administración y servicios públicos*, marzo, Madrid (181-188).
- CANALES ALIENDE, J.M. (1997): "La reorientación y la revitalización de los gobiernos locales en España". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, septiembre/diciembre (10:67-74).
- CANALES ALIENDE, J.M. y PÉREZ GUERRERO, P.L. (2002): *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. Editorial Club Universitario, Alacant.
- CANTERA HERRERO, F.J. (1999): "Gestión por competencia" en M.E. Domínguez: "Cien conceptos clave de 100 años de gestión de Recursos Humanos". *Capital Humano* (128:26-72).
- CAPPELLI, P. y CROCKER-HEFTER, A. (1996): "Distinctive human resources are firm's core competences". *Organizational Dynamics* (24:7-21).
- CARR, R. (1980): *Modern Spain 1875-1980*. Oxford University Press, Oxford.

- CARRILLO BARROSO, E. (1991): "Gestión de Recursos Humanos, presupuestación y Hacienda Local en España". *Instituto de Estudios Fiscales*, monografía nº 97, Madrid.
- CARRILLO BARROSO, E. (1995): "El gobierno y la administración local en el Estado de las Autonomías". *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, nº 695, Instituto Universitario Ortega y Gasset, mimeo.
- CARRILLO BARROSO, E. y BAÑÓN i MARTÍNEZ, R. (1992): *Tipología de municipios de la Comunidad Valenciana*. FVMP, València.
- CASTILLO BLANCO, F. (1995): "Las políticas de recursos humanos en las administraciones públicas: consideraciones jurídicas" en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A.: *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos, Madrid.
- CASTRO MONSALVE, C. (1982): *La revolución liberal y los municipios españoles*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- CHADWICK, C. y CAPPELLI, P. (1999): "Alternatives to strategic generic strategy typologies in Strategic Human Resource Management". *Research in Personnel and Human Resource Management* (suplemento 4:1-29).
- CHAKRAVARTHY, B.S. (1986): "Measuring strategic performance". *Strategic Management Journal* (7, 5:437-458).
- CHANDLER, A. (1962): *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. MIT Press, Cambridge.
- CHERNISS y GOLEMAN, D. (2001): *The emotionally intelligent workplace*. Jossey-Bass, San Francisco.
- CHRISTENSEN, C.R.; ANDREWS, K.R.; BOWER, J.L.; HAMMERMESH, G. y PORTER, M.E. (1982): *Business policy. Text and cases*. Irwin, Homewood.
- COHEN, J. (1968): "Multiple regression as a general data-analytic system". *Psychological Bulletin* (70, 6:426-443).
- COLLINS, C. y PORRAS, J.I. (1997): *Built to last: Successful habits of visionary companies*. Harper Business, New York.
- COLLIS, D.J. (1991): "A resource-based analysis of global competition: The case of bearings industry". *Strategic Management Journal* (12:49-68).



- COLLIS, D.J. (1994): "How valuable are organizational capabilities?". *Strategic Management Journal* (15:144-152).
- COLLIS, D.J. y MONTGOMERY, C.A. (1995): "Competing on resources: Strategy in the 1990s". *Harvard Business Review* (julio-agosto: 118-128).
- COLOMER, J.M. (dtor.) (1995): *La política en Europa. Introducción a las instituciones de 15 países*. Ariel, Barcelona.
- CONNOLLY, T.; CONLON, E.J.; DEUTSCH, S.J. (1980): "Organizational Effectiveness: A Multiple-Constituency Approach". *Academy of Management Review* (5:211-217). Reproducido en SHAFRITZ, J.M. y OTT, J.S. (eds.) (1992): *Classics of Organization Theory*. Wadsworth, Belmont, California.
- CRESPO MONTES, L.F. (2001): *La Función Pública española 1976-1986: De la transición al cambio*. INAP, Madrid.
- CUENCA CERVERA, J. (2002): *La Dirección de Recursos Humanos en el ámbito municipal: Un enfoque de política de personal*. Bayer Hnos., Barcelona.
- CUETO ÁLVAREZ, L. (1993): "Breves apuntes sobre el Plan de Modernización de la Administración del Estado". Materiales de las *Jornadas sobre Administración y servicios públicos*, marzo, Madrid (159-170).
- CYERT, R.M. y MARCH, J.G. (1963): *A behavioral theory of the firm*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- DAVIS, F.R. (1997): *Conceptos de administración estratégica*. Prentice Hall, México.
- DELCAMP, A. (1994): "France: L'expérience de la décentralisation" en DELCAMP, A. (dir.): *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*. La Documentation Française (vol. 19-20) en coedición con CNFPT.
- DELERY, J.E. y DOTY, D.H. (1996): "Modes of theorizing in Strategic Human Resource Management: Test of universalistic, contingency and configurational performance predictions". *Academy of Management Journal* (39, 4:802-835).
- DELERY, J.E. y SHAW, J.D. (2001): "The strategic management of people in work organizations: review, synthesis and extension". *Research in Personnel and Human Resource Management* (20, 1:165-197).

- De SAÁ PÉREZ, P.; GARCÍA FALCÓN, J.M. (2000): "El valor estratégico de los recursos humanos según la visión de la empresa basada en los recursos". *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa* (9, 2:97-116).
- DeVELLIS, R.F. (1991): *Scale development: Theory and applications*. Sage, Newbury Park.
- DIERICKX, I. y COOL, K. (1989): "Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage". *Management Science* (32, 12:1504-1514).
- DOMÍNGUEZ ORTÍZ, A. (1985): *Instituciones y sociedad en la España de los Austria*. Ariel, Barcelona.
- DONADIEU, G. (1999): *Les ressources humaines*. Les Éditions d'Organisation, Paris.
- DONALDSON, L. (1996): *For positivist organization theory: Proving the hard core*. Sage, London.
- DOSI, G.; MALERBA, F.; MARSILI, O.; ORSENIGO, L. (1997): "Industrial structures and dynamics. Evidence, interpretations and puzzles". *Industrial and Corporate Change* (6, 1:3-23).
- DOSI, G.; TEECE, D. y WINTER, S. (1992): "Toward a theory of corporate coherence preliminary remarks", en DOSI, GIANNETTI y TONELLI (eds.): *Technology and enterprise in a historical perspective*. Clarendon Press, Oxford.
- DOTY, D.H. y GLICK, W.H. (1994): "Typologies as a unique form of theory building: Toward improved understanding and modelling". *Academy of Management Review* (19, 2:230-240).
- DOTY, D.H.; GLICK, W.H. y HUBER, G.P. (1993): "Fit, equifinality and organizational effectiveness: A test of two configurational theories". *Academy of Management Journal* (36, 6:1196-1250).
- DURAND, T. (2000): "L'alchimie de la compétence". *Revue Française de Gestion* (127:84-102).
- DUYCK, J.Y. (1999): "Discours et réalités en GRH: Quelques éléments de discussion". *Économies et Sociétés* (26/27, junio-julio:397-424).

- DYER, J.H. y SINGH, H. (1998): "The relational view: Cooperative strategy and sources of inter-organizational competitive advantage". *Academy of Management Review*. (23, 4:660-679).
- DYER, L. (1984): "Studying human resource strategy: An approach and an agenda". *Industrial Relations* (23, 2:156-169).
- DYER, L. y REEVES, T (1995): "Human resource strategies and firm performance: What do we know and where we need to go?". *International Journal of Human Resource Management* (6, 3:656-670).
- EISENHARDT, K.M. (1999): "Strategy as strategic decision making". *Sloan Management Review* (40, 3:65-72).
- EISENHARDT, K.M. y MARTIN, J.A. (2000): "Dynamic capabilities: What are they?". *Strategic Management Journal* (21, 10/11:1105-1121).
- ENTRENA CUESTA, L. (1988): "Organització territorial". *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, I*, Barcelona.
- EREZ, M. y KANFER, F. (1983): "The Role of goal acceptance in goal setting and task performance". *Academy of Management Review* (8, 3:454-463).
- ESCRIBÁ ESTEVE, A. (1999): *Factores determinantes del comportamiento cooperativo en las alianzas entre empresas: Un estudio cualitativo*. Tesis Doctoral no publicada, Universitat de València, València.
- ETKIN, J. y SCHVARSTEIN, L. (1989): *La identidad de las organizaciones. Invarianza y cambio*. Paidós, Barcelona.
- FANLO LORAS, A. (1991): "La organización italiana tras la reforma de 1990". *Documentación Administrativa* (228:301-325).
- FARJOUN, M. (2002): "Towards an organic perspective on strategy". *Strategic Management Journal* (23:561-594).
- FERGUSON, T.D. y KETCHEN, D.J. (1999): "Organizational configurations and performance: The role of statistical power in extant research". *Strategic Management Journal* (20, 4: 385-395).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Z. (1987): "Evolución del pensamiento estratégico". *Economistas* (28:6-12).

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Z. (1993): "Organización interna como ventaja competitiva para la empresa". *Papeles de Economía Española* (56:178-193).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Z. et al. (2004): "Presentación de la edición en lengua española". en GRANT R.M. (2004): *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*. Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Z. y SUÁREZ GONZÁLEZ, I. (1996): "La estrategia de la empresa desde una perspectiva basada en los recursos". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa* (5, 3:73-92).
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, E. (2002): "Dirección estratégica: Una síntesis". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* (8, 1:13-38).
- FERRIS, G.F.; ARTHUR, M.M.; BERKSON, H.M.; KAPLAN, D.M.; HARRELL-COOK, G. y FRINK, D.D. (1998): "Toward a social context theory of the human resource management-organization effectiveness relationship". *Human Resource Management Review* (8, 3:235-264).
- FERRIS, J. (1993): "Iniciativas del gobierno local para la prestación de servicios". *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, nº 493. Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- FOMBRUN, C.; TICHY, N. y DEVANNA, M. (1984): *Strategic Human Resource Management*. Wiley & Sons, New York.
- FONT i LLOVET, T. (1992): "Las competencias locales" en *Informe sobre el Gobierno Local*, capítulo III. MAP y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudi Autonòmics i Locals, Madrid.
- GALBRAITH J.R. y NATHANSON, D.A. (1978): *Strategy Implementation: The risk of structure and process*. West Publishing Co., New York.
- GALVE GORRIZ, C. y ORTEGA LAPIEDRA, R. (2004): "Panorámica crítica sobre la Dirección de Recursos Humanos y su influencia en el *performance* de la organización". *Cuadernos Aragoneses de Economía* (14, 1:11-30).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1972): "Administración Local y Administración Periférica del Estado. Problemas de articulación" en *La Administración Española*. Alianza Editorial, Madrid.

- GARCÍA FALCÓN, J. y ÁLAMO VERA, F. (1993): "Importancia de los Sistemas de Control Estratégico para la Alta Dirección de la Empresa". *Alta Dirección* (171:9-14).
- GARCÍA GÓMEZ, M.C. (2002): "La medida de la estrategia competitiva: Revisión teórica y evidencia empírica". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* (8, 3:79-96).
- GARCÍA-TENORIO RONDA, J. y SÁNCHEZ QUIRÓS, I. (2004): "La encrucijada de los enfoques de Dirección de Recursos Humanos: Un análisis de sus sinergias en los hoteles españoles". *Cuadernos Aragoneses de Economía* (14, 1:31-59).
- GARRIDO FALLA, F. (1985): "La descentralización Administrativa". *Revista de Administración*, (63/64:157-207).
- GERHART, B. y MILKOVICH, G.T. (1990): "Organizational differences in managerial compensation and financial performance". *Academy of Management Journal* (33:662-691).
- GHOSHAL, S.; BARLETT, C.A. y MORAN, P. (1999): "A new manifesto for management". *Sloan Management Review* (40, 3:9-20).
- GOLEMAN, D. (1996): *Emotional Intelligence: Why It Can Matter More than IQ*. Bloomsbury Publishing, London.
- GOLEMAN, D. (1999): "Emotional competence". *Executive Excellence* (16, 4:19).
- GÓMEZ-MEJÍA, L.R.; BALKIN, D.B. y CARDY, R.L. (1997): *Gestión de Recursos Humanos*. Prentice Hall, Madrid.
- GONZÁLEZ RUÍZ, F.J. (1993): "La reforma de la Función Pública". *Jornadas sobre Administración y servicios públicos*, marzo, Madrid (307-320).
- GOOLD, M. (1992): "Research, notes and communications: Design, learning and planning: A further observation on the design school debate". *Strategic Management Journal* (13:169-170).
- GOOLD, M. y QUINN, J.J. (1990): "The paradox of strategic controls". *Strategic Management Journal* (11:43-57).
- GRANT, R.M. (1991): "The resource-based theory of competitive advantage: Implications for strategy formulation". *California Management Review* (primavera:114-135).

- GRANT, R.M. (1995): *Contemporary strategy analysis: Concepts, techniques, applications*. Blackwell Publishers, Cambridge.
- GRANT, R.M. (2002): *Contemporary strategy analysis: Concepts, techniques, applications*. Blackwell Publishers, Cambridge (4ª edición).
- GRATON, L.; HOPE-HAILEY, V.; STILES, P. y TRUSS, C. (1999): "Linking individual performance to business strategy", *Human Resource Management* (38, 1:17-31).
- GUEST, D.E. (1990): "Human Resource Management and the American dream". *Journal of Management Studies* (27, 4:377-397).
- GUEST, D.E. (1997): "Human Resource Management and performance: a review and a research agenda". *International Journal of Human Resource Management* (8, 3:263-276).
- GUIRADO CID, C. (1991): "Aproximación al estudio de la alcaldía a través de su evolución legislativa". *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica* (252:879-898).
- GUNN, L. (1987): "Perspectives on public management". En BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. INAP, Madrid.
- HALL, R. (1993): "A framework linking intangible resources and capabilities to sustainable competitive advantage". *Strategic Management Journal* (14:607-618).
- HAMEL, G. (1996): "Strategy as Revolution", *Harvard Business Review* (74, 4: 69-82).
- HARTMAN, F.G.H. y MOERS, F. (1999): "Testing contingency hypotheses in budgetary research: An evaluation of the use of moderated regression analysis". *Accounting Organizations and Society* (24, 4:291-315).
- HATTEN, K.J. y SCHENDEL, D.E. (1997): "Heterogeneity within an industry: Firm conduct in the U.S. Brewing Industry, 1952-1971". *Journal of Industrial Economics*. (26:97-133).
- HAX, A.C. y MAJLUF, N.S. (1996): *The Strategic Concept and Process. A Pragmatic Approach*. Prentice Hall Int., Upper Saddle River.
- HAX, A.C. y MAJLUF, N.S. (1997): *Estrategias para el liderazgo competitivo*. Granica, Buenos Aires.

- HERRERA GÓMEZ, J. (2001): *Dirección de recursos humanos. Un enfoque de Administración de Empresas*. ACDE, València.
- HERRERA GÓMEZ J. y FERNÁNDEZ GUERRERO R. (1997): "Análisis de los procesos de concertación social y papel de los sindicatos desde la perspectiva de la dirección de recursos humanos". *Revista De Trabajo Y Seguridad Social. Centro De Estudios Financieros* (172:87-120).
- HERZBERG, F.; MAUSNER, B. y SYNDERMAN, B.B. (1959): *The motivation to Work*. John Willey & Sons, New York.
- HILL, T. y WESTBROOK, R. (1997): "SWOT analysis. It's time for a product recall". *Long Range Planning* (30, 1:46-52).
- HOBBSAWM, E. (1976): *Las revoluciones burguesas*. Guadarrama, Madrid.
- HOFER, C.H. y SCHENDEL, D. (1978): *Strategy formulation: Analytical concepts*. West Publishing Company, St. Paul.
- HOOD, C. y SCHUPPERT, G.F. (1988): *Delivering Public Services in Western Europe*. Sage, London.
- HUGHES, (1994): *Public Management and Administration*. MacMillan, Londres.
- HUIZENGA, F.D. (1995): "Regime analysis. A rule-based method for studying institutions". *Administration & society* (57, 3:361-378).
- HUMMEL, R.P. (1994): *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in Modern Organization*. Saint Martin Press, New York.
- HUNTINGTON, S.P. (1996): *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Barcelona.
- HUSELID, M.A. (1995): *The impact of human resource management practices on turnover, productivity, and corporate financial performance*". *Academy of Management Journal* (38:673-703).
- ITAMI, H. y ROEHL, T.W. (1987): *Mobilizing invisible assets*. Harvard University Press, Cambridge.
- ITAMI, H. y ROEHL, T.W. (1987): *Mobilizing invisible assets*. Harvard University Press, Cambridge.

- JACKSON, S.E. y SCHULER, R.S. (1995): "Understanding Human Resource Management in the context of organizations and their environments". *Annual Review of Psychology* (46:237-264).
- JACKSON, S.E.; SCHULER, R.S. y RIVERO, J.C. (1989): "Organizational characteristics as predictors of personnel practices". *Personnel Psychology* (42:727-786).
- JELINEK, M. (1979): *Institutionalizing innovation. A study of organizational learning systems*. Praeger, NewYork.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1996): "Funciones directivas y modernización de las Administraciones Públicas". *Revista Vasca de Administración Pública* (mayo/agosto, 45, II:117-129).
- JONES, G. (1984): "Task visibility, free riding and shirking: Explaining effect of structure and technology on employee behaviours". *Academy of Management Review* (36:1278-1313).
- KAMOCHE, K.N. (2001): *Understanding human resource management*. Open University Press, Philadelphia.
- KARNANI, A. (1984): "Generic competitive strategies: And analytical approach". *Strategic Management Journal* (5, 4: 367-380).
- KAST, F.E. y ROSENZWEIG, J.E. (1970): *Organization and management. A systems approach*. McGraw-Hill Book Co., New York.
- KEMP, R. (1969): *Industrialization in Nineteenth Century Europe*. Longman, London.
- KETCHEN, D.J.; THOMAS, J.B. y SNOW, C.C. (1993): "Organizational configurations and performance". *Academy of Management Review* (19, 4:699-727).
- KHUN, T. (1985): *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KIMBERLY, J.R. (1987): *Organizations: A biographical approach*. En LORSCH, J.W. (ed.): *Handbook of organizational behaviour*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- KINNEAR, T.C. y TAYLOR, J.R. (1993): *Investigación de mercados: Un enfoque aplicado*. McGraw-Hill, Madrid.
- KLEIN, J.T. (1996): *Crossing boundaries: Knowledge, disciplinarity, and interdisciplinarity*. University of Virginia Press, Charlottesville.



- KOENIG, G. (1996): *Management stratégique*. Nathan, Paris.
- KOGUT, B. y ZANDER, U. (1996): "What firms do?. Coordination, identity and learning". *Organization Science* (7, 5, septiembre-octubre: 502-518).
- KUSUNOKI, K.; NONAKA, I. y NAGATA, A. (1998): "Organizational capabilities in product development of Japanese firms". *Organization Science* (9, 6: 699-718).
- LADO, A.A. y WILSON, M.C. (1994): "Human resource systems and sustained competitive advantage: A competency-based perspective". *Academy of Management Review* (19, 4: 699-727).
- LANDREANI, N.F. (2002): "Métodos cuantitativos versus métodos cualitativos: Un falso dilema". *Ciencia, Tecnología y Sociedad* (25: 11-54).
- LASZLO, E. (1988): *Evolución. La gran síntesis*. Espasa Calpe, Madrid.
- LAW, K.S.; WONK, C. y MOBLEY, W.H. (1998): "Toward a taxonomy of multidimensional constructs". *Academy of Management Review* (23, 4: 741-755).
- LAWRENCE, P. y LORCH, J. (1967): *Organización y Ambiente*. Labor, Barcelona, 1973.
- Le BOTERF, G. ; BARZUCCHETTI, S. y VINCENT, F. (1992): *Comment manager la qualité de la formation*. Les Editions d'Organisation, Paris.
- LEAL MILLÁN, A., coord. (1999): *El factor humano en las relaciones laborales*. Pirámide, Madrid.
- LEARNED, E.P.; CHRISTENSEN, C.R.; ANDREWS, K.R. y GUTH, W.D. (1965): *Business policy. Text and cases*. Irwin, Homewood.
- LEGGE, K. (1989): "Human Resource Management: A critical analysis". En STOREY, J. (ed.): *New perspectives on Human Resource Management*. Routledge, London.
- LENGNICK-HALL, C.A. (1992): "Strategic configurations and designs for corporate entrepreneurship: Exploring the relationship between cohesiveness and performance". *Journal of Engineering and Technology of Management* (vol. 9: 127-154).
- LENGNICK-HALL, C.A. y LENGNICK-HALL, M.L. (1988): "Strategic Human Resource Management: A review of the literature and a proposed typology". *The Academy of Management Review* (13, 3: 454-470).

- LEONARD-BARTON, D. (1992): "Core capabilities and core rigidities: A paradox in managing new product development". *Strategic Management Journal* (13:111-125).
- LEONARD-BARTON, D.; BOWEN, H.K.; CLARK, K.B.; HOLLOWAY, C.A. y WHEELWRIGHT, S.C. (1994): "How to integrate work and deepen expertise". *Harvard Business Review* (septiembre-octubre:121-130).
- LEVY, D. (1994): "Chaos theory and strategy: Theory, application and managerial implications". *Strategic Management Journal* (15:167-178).
- LINDBLOM, C.E. (1959): "The science of muddling through". *Public Administration Review* (19, 2:79-88).
- LINDBLOM, C.E. (1968): *"The policy-making process"*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- LLOPARD, X. y REDONDO, R. (1997): *La gestión de los recursos humanos: Aplicación del método de gestión con base en competencias*. PPU, Barcelona.
- LÓPEZ CALVO, J. (1996): *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Tecnos, Madrid.
- LORENTZ, E.N. (1963): "Deterministic nonperiodic flow". *Journal of Atmospheric Science* (20:130-141).
- LORENTZ, E.N. (1972): "El efecto mariposa", en LORENZ (1995): *La esencia del caos*. Debate, Madrid.
- LUNDI, O. y COWLING, A. (1996): *Strategic Human Resource Management*. Routledge, London.
- MacDUFFIE, J.P. (1995): "Human resources bundles and manufacturing performance: Organizational logic and flexible production systems in the world auto industry". *Industrial and Labor Relations Review* (48:197-221).
- MANDELBROT, B. (1987): *Los objetos fractales*. Tusquets, Barcelona.
- MANDELBROT, B. (1996): "Del azar benigno al azar salvaje". *Investigación y Ciencia* (diciembre:14-20).
- MANSFIELD, R. (1999): "What is competence all about?". *Competency* (6, 3:24-28).
- MARCH, J.G. y SIMON, H.A. (1958): *Organizations*. John Wiley, New York.

- MARCH J.G. y SIMON, H.A. (1980): *Teoría de la organización*. Ariel, Barcelona.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. (2001): "La reorganización de la planta municipal de Galicia: Un nuevo escenario para el gobierno local". En VARELA ÁLVAREZ, E.J. (ed.): *Reflexións sobre a política e a Administración na Eurorrexión Galiza- Norte de Portugal*. Planeta, Vigo.
- MARTÍN ALCÁZAR, F.; ROMERO FERNÁNDEZ, P.M. y SÁNCHEZ GARDEY, G. (2004): "Integración de las perspectivas universalista, contingente, configuracional y contextual en la investigación en Dirección Estratégica de los Recursos Humanos". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* (10, 2: 29-54).
- MARTÍN MATEO, R. (1994): "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total". *Revista de Administración Pública* (134:7-27)
- MARTÍN MATEO, R. (1995): "Modernas tendencias para la administración municipal valenciana". *Revista de Estudios Locales* (4:536-545).
- MARTÍN PÉREZ (1994): "La Función Pública Local y sus problemas actuales". *Actualidad Administrativa* (40:603-619).
- MARTÍNEZ CUADRADO, M. (1974): *La burguesía conservadora, 1874-1931*. Alianza Universidad, Madrid.
- MASLOW, A.H. (1954): *Motivation and personality*. Harper & Row, New York.
- MATEU MAHIQUES, J. (2003): *Estadística en la Diplomatura en Relaciones Laborales*. Materiales del módulo, UJI, Castellón.
- McCLELLAND, D.C. (1973): "Testing for competence rather than intelligence". *American Psychologist*, 28.
- MEDELA GODAS, M.P. (1993): "Los Entes públicos en España. Una propuesta de reforma". *Presupuesto y Gasto Público* (11:97-113).
- MENGUZZATO BOULARD, M. y RENAU PIQUERAS, J.J. (1991): *La dirección estratégica de la empresa: Un enfoque innovador del management*. Ariel Economía, Barcelona.
- MEYER, A.D.; TSUI, A.S.; HININGS, C.R. (1993): "Configurational approaches to organizational analysis". *Academy of Management Journal* (36, 6: 1175-1195).

- MILES R.E.y SNOW, Ch.C. (1984): "Designing strategic human resource systems". *Organizational Dynamics* (13,1:36-52).
- MILKOVICH, G.T. y BOUDREAU, J.W. (1994): *Dirección y administración de recursos humanos*. Addison-Wesley Iberoamericana, Wilmington.
- MILLER, D. (1986): "Configurations of strategy and structure: Towards a synthesis". *Strategic Management Journal* (7, 3:233-249).
- MILLER, D. (1989): "Strategic HRM: What it is and what it isn't". *Personnel Management* (21, 2:46-52).
- MILLER, D. (1996): "Configurations revisited". *Strategic Management Journal* (17, 7:505-512).
- MILLER, D. y CHEN, M-J. (1996): "The simplicity of competitive repertoires: An empirical analysis". *Strategic Management Journal* (17, 6:410-439).
- MINTZBERG, H. (1973): "Strategy-making in three modes". *California Management Review* (16, 2:44-53)
- MINTZBERG, H. (1978): "Patterns in strategy formation". *Management Science* (24, 9:934-948).
- MINTZBERG, H. (1979): *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- MINTZBERG, H. (1990): "Strategy formation schools of thought", en FREDRIKSON (ed.): *Perspectives on strategic management*. Harper Business. New York.
- MINTZBERG, H. (1991): "Learning 1, Planning 0. Reply to Igor Ansoff", *Strategic Management Journal* (12:463-466).
- MINTZBERG, H. (1992): *El poder en la organización*. Ariel, Barcelona
- MINTZBERG, H. (1994): *The rise and fall of strategic planning*. The Free Press, New York.
- MINTZBERG, H. y LAMPEL, J. (1999): "Reflecting on the strategy process", *Sloan Management Review* (40, 3:21-54).
- MINTZBERG, H. y McHUGH, A. (1985): "Strategy formation in an adhocracy", *Administrative Science Quarterly* (30:160-197).

- MINTZBERG, H.; AHLSTRANS, B. y LAMPEL, J. (1998): *Strategy safari*. Prentice Hall Int., New York.
- MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D. y THEORET (1976): "The structure of unstructured decision processes". *Administrative Science Quarterly* (21:246-275).
- MIQUEL PERIS, S.; BIGNÉ ALCAÑIZ, E.; LEVY, J.P.; CUENCA BALLESTER, A.C. y MIQUEL ROMERO, M.J. (1997): *Investigación de mercados*. McGraw-Hill, Madrid.
- MITROFF, I. (1983): *Stakeholders of the Organizational Mind*. Josey-Bass Inc. Publs., San Francisco, California. Reproducido parcialmente con el título "External Influences on Managers" en SHAFRITZ, J.M. y OTT, J.S. (eds.) (1992): *Classics of Organization Theory*. Wadsworth, Belmont, California.
- MORALES GUTIÉRREZ, A.C. (1999): "Diseño de organizaciones permanentemente adaptables: Estructuras fractales". *Alta Dirección* (204:165-177).
- MORCILLO ORTEGA, P.; RODRÍGUEZ ANTÓN, J.M.; CASANI FERNÁNDEZ, F. y RODRÍGUEZ POMEDA, J. (2001): "Teoría de recursos y capacidades: Un cruce de caminos". *Cuadernos Aragoneses de Economía* (11, 1:49-65).
- MORGAN, G. (1990): *Imágenes de la organización*. Ra-Ma Editorial, Madrid.
- NALDA GARCÍA, J.C. y CARRILLO BARROSO, E. (1993): "De la administración de personal a la gestión de capital humano". *Política y Sociedad* (13:21-34).
- NAVARRO CID, J. (2000): "Gestión organizacional y teorías del caos: Un marco de referencia para entender la dinámica organizativa". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa* (9, 2:43-54).
- NELSON, R.R. y WINTER, S.G. (1982): *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press, Cambridge.
- NIETO GARCÍA, A. (1997): "Condicionantes y determinantes de la Administración Pública española histórica". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (septiembre, 1996/abril, 1997, números 7-8:67-72).
- NIETO-GUERRERO LOZANO, A. M. (2001): *Los Entes Locales Municipales: Entre la política y la administración*. MAP-INAP, Madrid.
- NODA, T. y BOWER, J.L. (1996): "Strategy making as iterated processes of resource allocation". *Strategic Management Journal*. (17:159-192)

- NONAKA, I. (1998a): "Creating organizational order out of chaos: Self-renewal in Japanese firms". *California Management Review* (primavera:57-73).
- NONAKA, I. (1998b): "Toward middle-up-down management". *Sloan Management Review* (primavera:9-18).
- NONAKA, I. y TAKEUCHI, H. (1995): *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press, New York.
- OCDE (1988): *Recent Trends in Performance Appraisal and Performance-Related Pays Schemes in the Public Service*. OCDE, París.
- OCDE (2003): *Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines*. OCDE, París.
- ORDÍZ FUERTES, M. y AVELLA CAMARERO, L. (2002): "Gestión estratégica de los recursos humanos: Una síntesis teórica". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* (8, 3:59-78).
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2005): *Historia del municipalismo español*. Iustel, Madrid
- OSBORN, C.S. (1998): "Systems for sustainable organizations emergent strategies, interactive controls and semi-formal information". *Journal of Management Studies* (35, 4, Julio:481-509).
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós. Barcelona.
- OSTERMAN, P. (1994): "How common is workplace transformation and how can we explain who adopts it?", *Industrial and Labor Relations Review* (47, 2:173-187).
- OTT, J.S. y SHAFRITZ, J.M. (1994): "Toward a Definition of Organizational Incompetence: A Neglected Variable in Organization Theory". *Public Administration Review* (54, 4:370-377).
- PAGE, E.C. y GOLDSMITH, M.J. (1987): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications, London.
- PANEBIANCO, A. (1995): *Modelos de partido*. Alianza Universidad, Madrid.
- PARDO MERINO, A. y RUÍZ DÍAZ, M.A. (2002): *SPSS 11: Guía para el análisis de datos*. McGraw-Hill, Madrid.

- PAREJO ALFONSO, L. (1988): *Derecho básico de la Administración Local*. Ariel, Barcelona.
- PASCALÉ, R.T. (1999): "Surfing the edge of chaos". *Sloan Management Review* (primavera:83-94).
- PENROSE, E. (1959): *The theory of growth of the firm*. Basil Blackwell, London.
- PENROSE, E. (1962): *Teoría del crecimiento de la empresa*. Aguilar, Madrid.
- PERROW, C.H. (1970): *Organizational Analysis: A Sociological View*. Wadsworth, Belmont, California.
- PERRY, J.L. y KRAEMER, K.L. (eds.) (1983): *Public management: Public and private perspectives*. Mayfield Publishing Co., Mountain View.
- PETTIGREW, A.M. (1977): "Strategy formulation as a political process". *International Studies of Management and Organization*. (verano:78-87).
- PETTIGREW, A.M. (1979). "On studying organizational cultures". *Administrative Science Quarterly* (24:570-581).
- PFEFFER, J. (1992): *Organizaciones y Teoría de las Organizaciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- PFEFFER, J. (1994): *Competitive advantage through people*. Harvard Business School Press, Boston.
- PFEFFER, J. (1994): *Competitive advantage through people: Unclosing the power of the work force*. Harvard Business School Press, Boston.
- PFEFFER, J. (1998): "Seven practices of successful organizations", *California Management Review* (40, 2:96-123).
- PFEFFER, J. y LANGTON, N. (1988): "Wage inequality and the organization of work: The case of academic departments". *Administrative Science Quarterly* (33:588-606).
- PFEFFER, J. y SALANCIK, G.R. (1978): *The external control of organizations*. Harper&Row, New York.
- PIL, F.K. y MacDUFFIE, J.P. (1996): "The adoption of high-involvement work practices". *Industrial Relations* (35, 3:423-455).

- PORTER, M.E. (1979): "The structure within industries and companies performance". *Review of Economics and Statistics* (61:214-227).
- PORTER, M.E. (1980): *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. The Free Press, New York.
- PORTER, M.E. (1980): *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors*. The Free Press, New York.
- PORTER, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*. Free Press, New York.
- PORTER, M.E. (1991): "Towards a dynamic theory of strategy". *Strategic Management Journal*. (12, invierno:95-117).
- POULANTZAS, N. (1968): *Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste*. Maspero, París.
- PRAHALAD, C.K. y HAMEL, G. (1990): "The core competence of the corporation". *Harvard Business Review* (mayo-junio:79-91).
- PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANNETTI, R. y PAVONCELLO, F. (1983): "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government". *The American Political Science Review* (1:55-74).
- QUINN, J.B. (1980): "Managing strategic change". *Sloan Management Review* (verano: 3-20).
- RANSON, R. y STEWART, J. (1994) : *Management for the public domain*. MacMillan, Londres.
- RENAU PIQUERAS, J.J. (1985): *Administración de empresas. Una visión actual*. Pirámide, Madrid.
- RENAU PIQUERAS, J.J. (1995): "La dirección estratégica: Su evolución y estado actual" en CUERVO GARCÍA (dtor.): *Dirección de empresas de los noventa*. Civitas, Madrid.
- RINGROSE, D.R. (1996): *España, 1700-1900: El mito del fracaso*. Alianza Universidad, Madrid.
- ROBERTS, G. (1997): *Recruitment and selection: A competency approach*. Institute of Personnel and Development, London.



- ROBOTHAM, D. y JUBB, R. (1996): "Competences: Measuring the unmeasurable". *Management Development Review* (9, 5:25-29).
- ROCA PUIG, V. (2004): *El ajuste en las tipologías estratégicas: análisis de su influencia en los resultados económicos*. Tesis Doctoral. Universitat Jaume I, Castelló.
- ROCA PUIG, V. y BOU LLUSAR, J.C. (2002): "El ajuste en la investigación sobre configuraciones estratégicas y desempeño organizativo: Una reseña". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* (10, 2:55-73).
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (1997): "Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de la Autonomía Local". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (10:75-86).
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2004): *La ley de medidas para la modernización del Gobierno Local*. Bayer Hnos., Barcelona.
- RUMELT, R.P. (1991): "How much does industry matter?". *Strategic Management Journal* (12:167-185).
- RUMELT, R.P. (1997): "The evaluation of business strategy" en MINTZBERG y QUINN: *The strategy process*. Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- SALAMON, L.M. (1991): "El sector no lucrativo en los Estados Unidos de América: Una introducción". *Economistas* (octubre-noviembre, 51:6-10).
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990): *La autonomía local: Antecedentes históricos y significado constitucional*. Civitas, Madrid.
- SANZ VALLE, R. y SABATER SÁNCHEZ, R. (2002): "Enfoque universalista de recursos humanos. Estudio empírico de sus efectos sobre los resultados de la empresa". *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa* (11, 1:163-182).
- SANZ VALLE, R. y SABATER SÁNCHEZ, R. (2004): "Dirección Estratégica de Recursos Humanos, ¿realidad o retórica?. Aplicación práctica del enfoque y perspectivas de futuro (I)". *Alta Dirección* (236:52-58).
- SANZ VALLE, R. y SABATER SÁNCHEZ, R. (2005): "Dirección Estratégica de Recursos Humanos, ¿realidad o retórica?. Aplicación práctica del enfoque y perspectivas de futuro (II)". *Alta Dirección* (237:29-36).

- SARRAZIN, J. (1977): "Decentralized planning in a large French company: An interpretive study". *International Studies of Management and Organization* (otoño/invierno:37-59).
- SAVAS, E.S. (1982): *Privatizing the Public Sector*. Chatam House, Chatam, New Jersey.
- SCHOEMAKER, P.J.H. (1992): "How to link strategic vision to core capabilities". *Sloan Management Review* (otoño:67-81).
- SCHULER, R.S. (1987): "Personnel and human resource management choices and organizational strategy". *Human Resource Planning* (10,1:1-17).
- SCHULER, R.S. y JACKSON, S.E. (1987b): "Organizational strategy and organization level as determinants of Human Resource Management practices". *Human Resource Planning* (10, 3:125-141).
- SCHULER, R.S. y WALKER, J. (1990): "Human Resource Strategy: Focusing on issues and actions". *Organisational Dynamics* (19, 1:5-19).
- SCHULZE, W. (1994): "The two schools of thought in resource-based theory: Definitions and implications for research", en SHRIVASTAVA, HUFF y DUTTON (eds.): *Advances in strategic management*, (10, A:127-151). JAI Press, Greenwich.
- SCOTT, W.R. (1992): *Organizations. Rational, natural and open systems*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- SEAGE, J. (1997): "La Reforma de las Administraciones Públicas en España tras la Constitución de 1978". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (septiembre, 1996/abril, 1997, números 7-8:73-86).
- SEARLE, J.R. (1997): *La construcción de la realidad social*. Paidós, Barcelona.
- SELZNICK, Ph. (1957): *Leadership in administration*. Harper & Row, New York.
- SELZNICK, Ph. (1949): *TVA and the Grass-Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. University of California Press, Berkeley, California. Reproducido parcialmente en SHAFRITZ, J.M. y OTT, J.S. (eds.) (1992): *Classics of Organization Theory*. Wadsworth, Belmont, California.
- SERIEYX, H. (1994): *El big bang del Estado y las Administraciones*. BSA, Madrid.
- SEVILLA SEGURA, J. (2006a): "Función y funcionamiento de los funcionarios españoles". Conferencia en la Biblioteca Nacional, 23 de octubre de 2006. MAP, Madrid.

- SEVILLA SEGURA, J. (2006b): "Intervención en el Congreso sobre el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público", 2 de noviembre de 2006. MAP, Madrid.
- SHAFRITZ, J. M. y OTT, J. S. (eds.) (1992): *Classics of Organization Theory*. Wadsworth, Belmont, California.
- SHARPE, L. J. (1991): "Estilos de reforma del gobierno local en Europa". *Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración Pública*, nº 191, Instituto Universitario Ortega y Gasset, mimeo.
- SHEPPECK, M.A. y MILITELLO, J. (2000): "Strategic human resources configurations organizational performance". *Human Resource Management* (39, 1:5-16).
- SIMON, H.A. (1947): *Administrative behavior*. Macmillan, New York.
- SIMON, H.A. (1960): *The new science of management decision*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- SLEVIN, D.P. y COVIN, J.G. (1997): "Strategy formation patterns, performance and the significance of context". *Journal of Management* (23, 2:189-209).
- SNOW, C.C. y HREBINIAK, I.G. (1980): "Strategy, distinctive competence and organizational performance". *Administrative Science Quarterly* (25, junio:317-336).
- SOSA WAGNER, F. (1991): "Presentación". *Documentación Administrativa* (Octubre-Diciembre 228:5-9).
- SPEAR, S.E. y SRIVASTAVA, S. (1987): "On moral hazard with repeated discounting" *Review of Economic Studies* (54, 4:599-617).
- SPECTOR, B.A. (1989): "From bogged down to fired up: Inspiring organizational change". *Sloan Management Review* (30, 4:29-35).
- SPENCER, L.M y SPENCER, S.M. (1993): *Competence at work: Models for superior performance*. John Willey & Sons, New York.
- SPENCER, L.M; McCLELLAND, D. y SPENCER, S.M. (1990): *Competency assessment methods*. Hay/McBer Research, Boston.

- SPENDER, J.C. (1994): "Organizational knowledge, collective practice and Penrose rents". *International Business Review*, (3, 4: 353-367).
- STACEY, R.(1992): *Managing chaos: Dynamic business strategies in an unpredictable world*. Kogan Page, London.
- SUBRA DE BIEUSSES, P. (1991): "La Administración Municipal Francesa". *Documentación Administrativa* (228, octubre-diciembre: 279-300).
- SVARA, J. H. (1990): *Official Leadership in the City. Patterns of Conflict and Cooperation*". Oxford University Press, New York.
- TARAZONA LLÀCER, F.J. y FERNÁNDEZ GUERRERO, R. (2002): "Una propuesta de modelo integrado de control en el proceso de dirección estratégica". *XII Congreso nacional de ACEDE*, septiembre. Palma de Mallorca.
- TAYLOR, S.A. (1997): "Assessing regression-based importance weights for quality perceptions and satisfaction judgement in the presence of higher order and/or interaction effects". *Journal of Retailing* (73, 1:135-179).
- TEECE, D.J. (1982): "Towards an Economic theory of multiproduct firm". *Journal of Economic Behavior and Organization* (3:223-247).
- TEECE, D.J. (1987): "Profiting from technological innovation: Implications for integration, collaboration, licensing and public policy", en TEECE, D.J. (ed.): *The competitive challenge*. Ballinger Publishing Company, Cambridge.
- TEECE, D.J. y PISANO, G. (1994): "The dynamic capabilities of firms: An introduction". *Industrial and Corporate Change* (3, 3:537-556).
- TEECE, D.J.; PISANO, G. y SHUEN, A. (1997): "Dynamic capabilities and strategic management". *Strategic Management Journal* (18: 509-534).
- TERPSTRA, D.E. y ROZELL, E.J. (1993): "The relationship of staffing practices to organizational level measures of performance". *Personnel Psychology* (46:27-48).
- THIEMEYER, T. y QUADEN, G. (1986): "The privatization of public enterprises: A European debate". *Annals of Public and Cooperative economy* (especial:141-152).
- THIÉTART, R.A. (1984): *La stratégie d'entreprise*. McGraw-Hill, París.

- THOMPSON, A.A. y STRICKLAND, A.J. (1994): *Dirección y administración estratégicas. Conceptos, casos y lecturas*. Addison-Wesley Iberoamericana. Wilmington, Delaware.
- THOMPSON, D.J. (1967): *Organizations in action*. McGraw-Hill, New York.
- TOBIO, M. (1996): "Hacia un concepto universal: el modelo de gestión por competencias". *Harvard Deusto Business Review* (73:80-87).
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1982): *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*. Alianza Editorial, Madrid.
- TRIST, E. (1977): "A concept of organizational ecology". *Australian Journal of Management* (2, 2:162-175).
- TYSON, S. (1997) "Human resource strategy: a process for managing the contribution of HRM to organizational performance". *International Journal of Human Resource Management* (8, 3:277-290).
- ULRICH, D.; BROCKBANK, W.; YEUNG, A.K. y LAKE, D.G. (1995): "Human Resource Competencies: An Empirical Assessment". *Human Resource Management* (34, 4:473-495)
- ULRICH, D. (1998): "Intellectual capital=competence x commitment". *Sloan Management Journal* (1:15-26).
- VAN DE VEN, A.H. y POOLE, M.S. (1995): "Explaining development and change in organizations". *Academy of Management Review* (20, 3:510-540).
- VANDELLI, L. (1990): *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. MAP, Madrid.
- VANDELLI, L. (1992): "La reforma de la autonomía local en Italia" en *Informe sobre el Gobierno Local*. MAP y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Madrid.
- VICENTE LORENTE, J.D. (2000): "Hacia una teoría de la estrategia 'basada en recursos': Implicaciones contrastables de una propuesta teórica". *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa* (9, 2:21-42).

- VILA LÓPEZ, N., KÜSTER BOLUDA, I. y ALDÁS MANZANO, J. (2000): "Desarrollo y validación de escalas de medida en Marketing". *Quadern de treball*, nº 104, *Facultat d'Economia, Universitat de València*.
- VILAS NOGUEIRA, J. (1997): "La reforma administrativa: Blancos imaginarios y arqueros inciertos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (7-8:103-114).
- VILLORIA MENDIETA, M. (1996a): "La modernización de la Administración central en España". *Revista Vasca de Administración Pública* (45-II:95-115).
- VILLORIA MENDIETA, M. (1996b): "Gestión y planificación estratégica de recursos humanos en la Administración pública". *Revista Vasca de Administración Pública* (46:259-299).
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E. (1997): *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos, Madrid.
- VIVAS LÓPEZ, S. (2004): *Forma de dirección y variables organizativas clave en la creación de conocimiento en la empresa. Una investigación empírica*. Tesis Doctoral no publicada, Universitat de València, València.
- WAGENSBERG, J. (1998): "El progreso, ¿Un concepto acabado o emergente?", en WAGENSBERG y AGUSTÍ (eds.): *El progreso. ¿Un concepto acabado o emergente?*. Tusquets, Barcelona.
- WARNER, M. (1984): "New technology, work organizations, and industrial relations". *Omega* (12, 3:203-210).
- WEBER, M. (1918): *Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- WEBER, M. (1919): "La política como vocación" en ARON R. (ed.): *Max Weber: el político y el científico*. Alianza Editorial, Madrid, 1969.
- WEIK, K.E. (1987): "Substitute for corporate strategy", en TEECE (ed.): *The competitive challenge. Strategies for industrial innovation and renewal*. Ballinger Publishing Co., Cambridge.
- WEIK, K.E. (1995): *Sensemaking in organizations*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- WERNERFELT, B. (1984): "The resource-based view of the firm". *Strategic Management Journal* (16:171-180).

- WOODRUFFE, C. (1991): "Competent by any other name". *Personnel Management* (23, 9:30-33).
- WRIGHT, P.; PRINGLE, C. y KROLL, M. (1992): *Strategic management. Text and cases*. Allyn and Bacon, Needham Heights.
- WRIGHT, P.M. y McMAHAN, G.C. (1992): "Theoretical perspectives for Strategic Human Resource Management". *Journal of Management* (18, 2:216-247).
- WRIGHT, P.M.; SMART, D.L. y McMAHAN, G.C. (1995): "Matches between human resources and strategy among NCAA basketball teams". *Academy of Management Journal* (38, 4:1052-1075).
- WRIGHT, P.M.; DUNFORD, B.B. y SNELL, S.A. (2001): "Human resources and resource-based view of the firm". *Journal of Management* (27, 6:701-721).
- WRIGHT, P.M.; McCORMICK, B.; SHERMAN, S. y McMAHAN, G. (1999): "The role of human resource practices in petro-chemical refinery performance". *International Journal of Human Resource Management* (10, 4:551-571).
- YIN, R.K. (1994): *Case study research: Design and methods*. Sage, Thousand Oaks.
- YOUNT, M.A.; SNELL S.A.; DEAN, J.W. y LEPAK, D.P. (1996): "Human Resource Management, manufacturing strategy and firm performance". *Academy of Management Journal* (39, 4:836-866).
- ZILLER, J. (1993): *Administrations Comparées*. Montchrestien, París.
- ZIMMERMAN, B. (1993): "Chaos & nonequilibrium: The flip side of strategic processes". *Organizational Development Journal* (11,1:31-38).
- ZIMMERMAN, B. y HURST, D.K. (1993): "Breaking the boundaries: The fractal organization". *Journal of Management Inquiry*, (2, 4:334-355).
- ZOLLO, M. y WINTER, S.G. (1999): "Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities". *Organization Science* (13, 3:339-351).