

# La planificación aplicada a las bibliotecas públicas del Estado: bases para el diseño de una estrategia en Andalucía

Autor: Francisco José Bonachera Cano  
Director: Juan Carlos Fernández Molina

## Tesis doctoral



*ugr*

Universidad  
de **Granada**

Facultad de Comunicación y Documentación  
Departamento de Biblioteconomía y Documentación

Editor: Editorial de la Universidad de Granada  
Autor: Francisco José Bonachera Cano  
D.L.: GR 1564-2011  
ISBN: 978-84-694-0950-3



## Departamento de Biblioteconomía y Documentación

*Tesis doctoral*

# La planificación aplicada a las bibliotecas públicas del Estado: bases para el diseño de una estrategia en Andalucía

**Autor:** Francisco José Bonachera Cano

**Director:** Juan Carlos Fernández Molina

Diciembre 2010



# La planificación aplicada a las bibliotecas públicas del Estado: bases para el diseño de una estrategia en Andalucía

Memoria que presenta

**Francisco José Bonachera Cano**

Para optar al grado de Doctor en Documentación, dirigida por el

**Dr. Juan Carlos Fernández Molina**

Universidad de Granada  
Facultad de Comunicación y Documentación  
**Departamento de Biblioteconomía y Documentación**

Granada, diciembre 2010



## ÍNDICE GENERAL

Índice de figuras .....	p. VII
Deudas de gratitud .....	p. XI
Resumen .....	p. XIII

### Preliminares

0. Introducción .....	p. 1
1. Delimitación del estudio y antecedentes .....	p. 2
2. Problema de investigación e hipótesis .....	p. 3
3. Justificación .....	p. 4
4. Objetivos de la investigación .....	p. 5
5. Estructura del trabajo de investigación .....	p. 7
6. Aspectos formales .....	p. 10
7. Metodología .....	p. 11

### Sección I: La Planificación en las bibliotecas: estado de la cuestión .....

p. 27

1. Desarrollo histórico y conceptual de la Gestión y de la Planificación .....	p. 27
1.1 El concepto de Gestión .....	p. 27
1.2 Principios y funciones de la Gestión .....	p. 28
1.3 Cronología de la Gestión .....	p. 29
1.3.1 El enfoque Clásico .....	p. 33
1.3.2 El enfoque Conductista .....	p. 37
1.3.3 El enfoque de las Ciencias de la Decisión y de la Información .....	p. 42
1.3.4 El enfoque de las Matemáticas .....	p. 42
1.3.5 El enfoque de Sistemas .....	p. 43
1.3.6 El enfoque Situacional o de la Contingencia para la Gestión .....	p. 45
1.3.7 Enfoques contemporáneos .....	p. 47
1.4 Cronograma de la Gestión de unidades de información .....	p. 57
1.4.1 Etapa Pre-científica .....	p. 58
1.4.2 Etapa Científica .....	p. 63
1.4.3 El final de un siglo y los inicios del milenio .....	p. 66
1.4.4 La gestión de unidades de información en España y el ámbito hispanoamericano .....	p. 68
1.5 Cronología de la Planificación .....	p. 72
1.5.1 Génesis y evolución hasta el siglo XIX .....	p. 73
1.5.2 El siglo XX: el concepto moderno de la estrategia .....	p. 75
1.5.3 La corriente crítica de los 80 y 90 .....	p. 76
1.5.4 El fortalecimiento a finales del siglo XX y principios del XXI .....	p. 77
1.5.5 Historia de la Planificación en las unidades información .....	p. 77
2. Definición, concepto, principios y crítica a la Planificación .....	p. 78
2.1 Definiciones de Planificación .....	p. 79

2.2 Algunos conceptos sobre la Planificación .....	p. 80
2.2.1 Planificación .....	p. 80
2.2.2 Estrategia .....	p. 82
2.2.3 Planificación estratégica .....	p. 84
2.2.4 Planificación operativa .....	p. 87
2.2.5 Dirección estratégica .....	p. 88
2.2.6 Estrategia corporativa .....	p. 89
2.2.7 Estrategia competitiva .....	p. 91
2.2.8 Marketing y Planificación .....	p. 94
2.2.9 Calidad y Planificación .....	p. 96
2.3 Principios y fundamentos de la Planificación .....	p. 97
2.4 El proceso planificador .....	p. 102
2.4.1 El modelo clásico .....	p. 102
2.4.2 Alternativas al patrón estándar de planificación .....	p. 122
2.5 Papeles en la planificación: del liderazgo a los grupos de trabajo .....	p. 124
2.6 Crítica en torno a la Planificación .....	p. 131
2.7 La Planificación aplicada a las bibliotecas públicas .....	p. 136
2.7.1 Características generales .....	p. 136
2.7.2 Un repaso selectivo por la literatura profesional .....	p. 142
3. Análisis de la bibliografía sobre planificación en unidades de información: 1995-2007 .....	p. 168
3.1 El caso español .....	p. 168
3.1.1 Método de trabajo .....	p. 168
3.1.2 Resultados y discusión .....	p. 169
3.1.3 Los trabajos .....	p. 169
3.1.4 Los autores .....	p. 172
3.1.5 Las citas .....	p. 174
3.1.6 Decálogo de las ideas clave extraídas .....	p. 176
3.1.7 Conclusiones .....	p. 177
3.2 Análisis de la bibliografía en el mundo .....	p. 178
3.2.1. Método de trabajo .....	p. 178
3.2.2 Resultados y discusión .....	p. 179
3.2.3 Los trabajos .....	p. 179
3.2.4 Los autores .....	p. 182
3.3 Apuntes finales sobre el estado de la producción bibliográfica .....	p. 183
4. Conclusiones parciales .....	p. 184

**Sección II. Las Bibliotecas Públicas en Andalucía: una comparación sistémica ... p. 187**

1. Teoría de las Organizaciones .....	p. 189
1.1 Consideraciones generales .....	p. 189
1.2 Tipos de organizaciones .....	p. 191
1.3 La organización y la estructura organizativa .....	p. 193
1.4 Recursos organizacionales .....	p. 195
1.5 El ambiente en las organizaciones .....	p. 198
1.6 La departamentalización en las organizaciones .....	p. 199

1.7 El Ciclo vital de las organizaciones .....	p. 201
1.8 Enfoques de estudio de las organizaciones .....	p. 202
1.9 Las bibliotecas como organización .....	p. 204
1.10 Las organizaciones de carácter público .....	p. 206
1.11 Las bibliotecas como servicio público .....	p. 208
<b>2. Las Bibliotecas Públicas en Andalucía .....</b>	<b>p. 210</b>
2.1 Historia de las Bibliotecas como servicio público .....	p. 210
2.2 Las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales en Andalucía: desarrollo histórico y normativo .....	p. 220
2.3 Las Bibliotecas Públicas del Estado y la Planificación .....	p. 232
2.4 Magnitudes e indicadores del entorno externo .....	p. 237
2.4.1 La Comunidad Autónoma de Andalucía y sus provincias ....	p. 243
2.4.2 Población .....	p. 275
2.4.3 Economía .....	p. 279
2.4.4 Territorio .....	p. 285
2.4.5 Comunicaciones .....	p. 286
2.4.6 Sociedad .....	p. 287
2.4.7 Educación .....	p. 290
2.4.8 Cultura .....	p. 291
2.4.9 Conclusiones al estudio del entorno externo .....	p. 295
2.5 Magnitudes e indicadores del entorno interno .....	p. 295
2.5.1 Estructura, funciones y normas de funcionamiento .....	p. 297
2.5.2 Los recursos humanos .....	p. 301
2.5.3 Los recursos financieros .....	p. 312
2.5.4 Los recursos físicos .....	p. 319
2.5.5 Servicios y rendimiento .....	p. 322
2.5.6 Otras unidades de información del entorno .....	p. 329
2.5.7 Conclusiones al estudio del entorno interno .....	p. 331
<b>3. Conclusiones parciales .....</b>	<b>p. 333</b>

**Sección III: Aplicación de la planificación a las Bibliotecas Públicas del Estado en Andalucía: propuesta de bases para una estrategia .....** p. 335

<b>1. Introducción .....</b>	<b>p. 337</b>
<b>2. Implantación epistémica de la planificación .....</b>	<b>p. 338</b>
2.1 Según las circunstancias de la planificación .....	p. 338
2.2 Según los principios de la planificación .....	p. 343
2.2.1 Principios universales .....	p. 343
2.2.2 Principios generales .....	p. 348
2.3 Según las razones y las ventajas de la planificación .....	p. 351
2.4 Según otros caracteres de orden cualitativo .....	p. 353
<b>3. Implantación práctica de la planificación .....</b>	<b>p. 356</b>
3.1 Según el proceso estratégico .....	p. 356
3.1.1 Análisis del entorno .....	p. 357
3.1.2 Establecimiento de la Misión .....	p. 361
3.1.3 Formulación de objetivos .....	p. 362

3.1.4 Implantación .....	p. 369
3.1.5 Evaluación y control .....	p. 371
3.2 Según los recursos .....	p. 372
3.2.1 Estructura y normas de funcionamiento .....	p. 372
3.2.2 Los recursos humanos .....	p. 377
3.2.3 Los recursos financieros .....	p. 382
3.2.4 Los recursos físicos .....	p. 386
3.2.5 Servicios y rendimiento .....	p. 388
3.2.6 Otras unidades de información del entorno .....	p. 389
3.3 Según los agentes del proceso .....	p. 390
4. Conclusiones parciales .....	p. 393
Conclusiones .....	p. 397
Proyecciones futuras de investigación .....	p. 400
Notas y Referencias bibliográficas .....	p. 401

## Índice de figuras

- Figura 1: *Cuadro-resumen de las corrientes de la gestión.* Pg. 57
- Figura 2: *Planificación estratégica y planificación operativa.* Pg. 87
- Figura 3: *Esquema del modelo de dirección estratégica.* Pg. 88
- Figura 4: *Diferencias entre los modelos de planificación y de dirección estratégica.* Pg. 89
- Figura 5: *Esquema de la idea de estrategia corporativa.* Pg. 91
- Figura 6: *Cinco fuerzas competitivas de Michael Porter.* Pg. 93
- Figura 7: *Ciclo relacional entre Planificación y marketing.* Pg. 95
- Figura 8: *Sistema combinado de planificación y marketing.* Pg. 95
- Figura 9: *Planificación como programa de gestión de la Calidad.* Pg.97
- Figura 10: *Cuadro-resumen de los principios de la planificación.* Pg. 101
- Figura 11: *Matriz DAFO.* Pg. 103
- Figura 12: *Modelo de entorno interno.* Pg. 103
- Figura 13: *Modelo de entorno externo.* Pg. 104
- Figura 14: *Diagrama de rasgos culturales.* Pg. 105
- Figura 15: *Análisis de vulnerabilidad.* Pg. 106
- Figura 16: *Matriz del Boston Consulting Group.* Pg. 107
- Figura 17: *Casa de la Calidad.* Pg. 108
- Figura 18: *Clasificación de objetivos.* Pg. 114
- Figura 19: *Nivel de planificación, función y tipo de control.* Pg. 115
- Figura 20: *Planificación estratégica y planificación operativa.* Pg. 115
- Figura 21: *Método PERT.* Pg. 118
- Figura 22: *Gráfico de Gantt.* Pg. 119
- Figura 23: *Ciclo de la planificación.* Pg. 122
- Figura 24: *Formas de estrategia.* Pg. 123
- Figura 25: *Proceso de intercambio.* Pg. 137
- Figura 26: *Selección de términos.* Pg. 169
- Figura 27: *Número de trabajos por año (nacional).* Pg. 170
- Figura 28: *Comparativa planificación-calidad por años.* Pg. 170
- Figura 29: *Número de trabajos por número de documento.* Pg. 171
- Figura 30: *Número de trabajos por tipo de contenido.* Pg. 172
- Figura 31: *Tipo de autores.* Pg. 172
- Figura 32: *Número de trabajos por número de autores.* Pg. 173
- Figura 33: *Número de autores por número de trabajos.* Pg. 173
- Figura 34: *Tipo de trabajo por tipo de autor.* Pg. 174
- Figura 35: *Análisis de citas.* Pg. 175
- Figura 36: *Autocitas.* Pg. 176
- Figura 37: *Número de trabajos por años (internacional).* Pg. 179
- Figura 38: *Número de trabajos por países.* Pg. 180
- Figura 39: *Tipología documental.* Pg. 181
- Figura 40: *Número de estudios según tipo de biblioteca.* Pg. 182
- Figura 41: *Número de trabajos por número de autores.* Pg. 182
- Figura 42: *Número de autores por número de trabajos.* Pg. 183
- Figura 43: *Partes fundamentales de la organización.* Pg. 194
- Figura 44: *Ciclo de vida de las organizaciones.* Pg. 201
- Figura 45: *Tipo de organización mecanicista.* Pg. 205
- Figura 46: *Tipo de organización empresarial.* Pg. 205
- Figura 47: *Dimensiones para evaluar el entorno.* Pg. 238
- Figura 48: *Datos generales del PIB andaluz.* Pg. 247
- Figura 49: *Población por provincias 2009.* Pg. 275
- Figura 50: *Crecimiento vegetativo por provincias.* Pg. 275
- Figura 51: *Población por capitales y sexo 2009.* Pg. 276

- Figura 52: *Crecimiento vegetativo por capitales*. Pg. 276
- Figura 53: *Movimiento natural de la población 2008*. Pg. 277
- Figura 54: *Población extranjera 2009*. Pg. 278
- Figura 55: *Inmigración y emigración por provincia y sexo 2008*. Pg. 279
- Figura 56: *Tasas de actividad, ocupación y desempleo 2009*. Pg. 279
- Figura 57: *Población activa y ocupada por sector 2009*. Pg. 280
- Figura 58: *Producción agrícola por provincias 2009*. Pg. 281
- Figura 59: *Datos sobre minería 2009*. Pg. 281
- Figura 60: *Registro industrial según actividad 2009*. Pg. 282
- Figura 61: *Actividad comercial por provincias 2008*. Pg. 282
- Figura 62: *Establecimientos de comercio según personas ocupadas 2008*. Pg. 283
- Figura 63: *Peso relativo de empresas de economía social 2009*. Pg. 283
- Figura 64: *Evolución de las cooperativas en Andalucía 2006-2008*. Pg. 284
- Figura 65: *Establecimientos turísticos 2009*. Pg. 284
- Figura 66: *Número de turistas por provincias 2009*. Pg. 285
- Figura 67: *Extensión superficial y número de municipios 2009*. Pg. 285
- Figura 68: *Red viaria 2009*. Pg. 286
- Figura 69: *Centros de servicios sociales comunitarios 2008*. Pg. 287
- Figura 70: *Tribunales y juzgados por provincia 2009*. Pg. 288
- Figura 71: *Federaciones deportivas 2009*. Pg. 288
- Figura 72: *Equipamientos de productos TIC 2009*. Pg. 289
- Figura 73: *Hogares con ordenador y acceso a Internet 2009*. Pg. 289
- Figura 74: *Alumnado y unidades por nivel educativo curso 2008-2009*. Pg. 290
- Figura 75: *Alumnado 1er. y 2º ciclo por universidad curso 2008-2009*. Pg. 291
- Figura 76: *Alumnado según Facultades curso 2008-2009*. Pg. 291
- Figura 77: *Visitas a los espacios culturales andaluces 2009*. Pg. 292
- Figura 78: *Visitas a los museos andaluces 2009*. Pg. 293
- Figura 79: *Archivos inscritos en el Sistema Andaluz de Archivos 2008*. Pg. 293
- Figura 80: *Usuarios inscritos en los archivos andaluces 2008*. Pg. 294
- Figura 81: *Producción editorial por provincias 2009*. Pg. 294
- Figura 82: *Horas de apertura 2008*. Pg. 300
- Figura 83: *Gráfica comparativa de número de personas según las RPTs*. Pg. 310
- Figura 84: *Efectivos reales por biblioteca julio 2010*. Pg. 311
- Figura 85: *Gasto liquidado en bibliotecas entre 2005 y 2007 por CC.AA.* Pg. 314
- Figura 86: *Reparto porcentual del gasto en personal 2008 por CC.AA.* Pg. 315
- Figura 87: *Reparto porcentual del gasto en adquisiciones 2008 por CC.AA.* Pg. 315
- Figura 88: *Gasto total por visitante y provincia 2008*. Pg. 316
- Figura 89: *Gasto en personal por habitante y provincia 2008*. Pg. 316
- Figura 90: *Gasto en adquisiciones por habitante y provincia 2008*. Pg. 316
- Figura 91: *Incremento porcentual de gastos corrientes-inflación en las BPEs 2004-2008*. Pg. 317
- Figura 92: *Incremento porcentual de gastos de inversión-inflación en BPEs 2004-2008*. Pg. 317
- Figura 93: *Gastos corrientes y adquisiciones bibliográficas por BPE 2008*. Pg. 318
- Figura 94: *Gastos de inversión por BPE 2008*. Pg. 318
- Figura 95: *Locales e instalaciones por BPE 2008*. Pg. 320
- Figura 96: *Equipamiento no informático por BPE 2008*. Pg. 321
- Figura 97: *Equipamiento informático por BPE, incremento anual 2007-2008*. Pg. 321
- Figura 98: *Usuarios inscritos con incremento anual por BPE 2008*. Pg. 324
- Figura 99: *Número de préstamos por usuarios inscritos por BPE 2009*. Pg. 325
- Figura 100: *Préstamos totales y porcentuales por BPE 2009*. Pg. 325
- Figura 101: *Formación de usuarios y visitas guiadas por BPE 2008*. Pg. 326
- Figura 102: *Actividades culturales por BPE 2008*. Pg. 326
- Figura 103: *Fondos bibliográficos por BPE, incremento anual 2007-2008*. Pg. 327

- Figura 104: *Porcentaje de la colección informatizada por BPE 2008.* Pg. 327
- Figura 105: *Funciones automatizadas por BPE 2008.* Pg. 328
- Figura 106: *Consulta de documentos e información y referencia por BPE 2008.* Pg. 328
- Figura 107: *Consulta al OPAC por BPE 2008.* Pg. 329
- Figura 108: *Tabla bibliotecas municipales y diputaciones por capitales 2009.* Pg. 330
- Figura 109: *Circunstancias previas.* Pg. 338
- Figura 110: *Resumen de proposiciones según circunstancias previas a la planificación.* Pg. 343
- Figura 111: *Principios universales.* Pg. 343
- Figura 112: *Resumen de proposiciones según los principios universales.* Pg. 348
- Figura 113: *Principios generales.* Pg. 348
- Figura 114: *Resumen de proposiciones según los principios generales.* Pg. 351
- Figura 115: *Ciclo general de la planificación.* Pg. 357
- Figura 116: *Objetivos según su jerarquía.* Pg. 363
- Figura 117: *Objetivos según su posición.* Pg. 364
- Figura 118: *Objetivos según sus plazos.* Pg. 365
- Figura 119: *Objetivos según su nivel.* Pg. 365
- Figura 120: *Objetivos según su cualidad.* Pg. 366
- Figura 121: *Objetivos según su grado de planificación.* Pg. 367
- Figura 122: *Objetivos según la escala de la empresa.* Pg. 368
- Figura 123: *Objetivos según los recursos de la organización.* Pg. 368
- Figura 124: *Resumen de proposiciones según el proceso estratégico.* Pg. 372
- Figura 125: *Resumen de proposiciones según los recursos.* Pg. 390
- Figura 126: *Resumen de proposiciones según los agentes del proceso.* Pg. 393



## **Deudas de gratitud**

Quisiera empezar este capítulo con las dedicatorias. El primero de todos, a mi padre, Don Miguel, maestro, que a pesar de fallecer tan pronto le dio tiempo a enseñarme mucho. Y a mi madre, que siempre está aprendiendo. También dedico este trabajo a Alicia, mi mujer, a la que debo muchas horas; ha estado conmigo y me ha apoyado y comprendido siempre. Y a mis hijos, Olga, Rodrigo, Berta y Sara, a ellos también les adeudo “unas cuantas” horas.

Quiero tener presente en primer lugar en mis agradecimientos a mi tutor, el Catedrático Juan Carlos Fernández Molina, todo lo que de riguroso tiene este trabajo a él se debe; es su nivel de exigencia el que me ha hecho sacar lo mejor de esta investigación.

La elaboración de una Tesis Doctoral es esencialmente un trabajo individual, pero eso no quiere decir que uno trabaje en solitario. Es por ello que quiero dar las gracias a muchas personas que, durante estos años de esfuerzo, se han prestado a colaborar en multitud de facetas y con las cuales estoy en deuda perpetua.

Mi reconocimiento especialísimo para Tina González, del Centro de Adquisiciones de la Universidad de Granada, y para Francisca Rodríguez Maleno, del Departamento de Información Bibliográfica y Referencia de la Biblioteca de Andalucía. Queridas amigas, sin vuestra ayuda en el suministro de tanta documentación como he necesitado, tened por seguro que este trabajo no se podría haber realizado. Muchas gracias porque en muchas ocasiones habéis dejado lo que teníais entre manos para ayudarme.

A Tony de la Rubia, Doctor en Filosofía y maestro de filósofos; sus consejos han sido una ilustración para mí. También a Miguel Hornos, del Dpto. de Lenguajes y Sistemas Informáticos, y profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de esta Universidad; él también tiene parte de “culpa” en este trabajo.

Mi reconocimiento personal merece Juan Luis López Cardenete, directivo y brillante profesor de Estrategia en el IESE; gracias por sus telefónicas lecciones magistrales.

A Eduardo García Cobos, del Dpto. de Patrimonio de la Delegación de Hacienda de la Junta de Andalucía, a Leandro Herranz, Gerente del Centro de Documentación Musical de Andalucía y a José Fernández Prados, Secretario General del Consejo Consultivo de Andalucía; su conocimiento de los entresijos de la administración andaluza me ha sido de gran utilidad en la redacción de muchos de los capítulos.

Plácido Mingorance, Ingeniero de Caminos en OHL, que ha sido mi compañero de pelea contra las gráficas y Access. Paco Leiva, del Archivo Histórico Provincial de Granada, uno de los mejores archiveros que conozco y un sabio; me ha orientado y me ha hecho muchas valiosísimas recomendaciones. Y Antonio Bonachera, mi hermano, filólogo y maestro.

Finalmente, aunque no el último, a Daniel Hernández, verdadero artista del diseño gráfico; por su gran ayuda en los aspectos de diseño de este trabajo y por el tiempo que me ha dedicado quitándose a su trabajo y su familia, gracias amigo.

A todos, gracias.

## Resumen

El trabajo de investigación que se presenta parte de dos premisas: 1) Toda estrategia es única y, por tanto, no es posible extrapolar el plan de una organización a otra. 2) La planificación de las organizaciones debe ser dejada en manos de las personas directamente implicadas en ellas ya que son esas personas quienes mejor conocen el universo en el que trabajan. A partir de dichas premisas se realizan una serie de proposiciones de orden teórico y práctico relativas a la planificación en exclusiva de un universo bibliotecario dado: las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales de Andalucía.

La metodología utilizada es una combinación de razonamiento inductivo y deductivo, es decir, se ha partido empíricamente de casos particulares pero también se han realizado deducciones de premisas universales. Como resultado de ello se configura, por un lado, un discurso de carácter histórico-crítico y, por otro, un discurso fenomenológico. El objetivo es llegar a unas proposiciones como resultado de esta investigación pero previamente ha sido necesario identificar, clasificar y estudiar en profundidad los principios y métodos de la planificación así como su evolución histórica, haciendo especial hincapié en su aplicación particular al mundo de las bibliotecas públicas.

Para comprobar si dichos principios, en su condición de universales y generales, se cumplen en el ambiente de las Bibliotecas Públicas del Estado, se ha procedido a un estudio de carácter sistemático, exhaustivo y comparativo de estas bibliotecas en su conjunto y de cada una de ellas en particular. Ese estudio se ha dividido en tres grandes apartados: A) Se ocupa de los aspectos teóricos e históricos de las organizaciones en general y de las bibliotecas públicas en particular. B) Se analiza en detalle el entorno externo a las bibliotecas desde múltiples perspectivas (Población, Economía, Territorio, Comunicaciones, Sociedad, Educación y Cultura), utilizando fuentes enciclopédicas para el estudio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en general, y fuentes estadísticas primarias para el examen de cada una de las provincias que la componen. C) Se examina el contexto interno y más inmediato a estas bibliotecas (estructuras y normas de funcionamiento, recursos, datos de rendimiento y entorno bibliotecario más próximo), utilizando información atributiva tomada de la legislación vigente y datos estadísticos extraídos de diversos recursos.

Las proposiciones del trabajo se han realizado a partir tanto de la planificación como del conocimiento del universo dado de las bibliotecas. Se han planteado desde dos perspectivas. La primera es de naturaleza teórica, dividiendo las propuestas según las circunstancias y principios de la planificación, así como las razones y ventajas de dicha planificación además de otros caracteres de orden cualitativo. La segunda se ha situado en el plano práctico, organizando las proposiciones según la estructura y normas de funcionamiento, los distintos recursos de las bibliotecas, los servicios y el rendimiento así como otras unidades de información del entorno.

A consecuencia de todo lo anterior se llega a las siguientes conclusiones:

- 1) Los principios y prácticas de la planificación son perfectamente asumibles para las Bibliotecas Públicas del Estado en Andalucía.
- 2) El rasgo que caracteriza a estas organizaciones es la intervención, la rigidez, la tradición y el igualitarismo.

- 3) Es necesario que cuenten con unos fundamentos estratégicos y una práctica planificadora especialmente adaptados a ellas. El objetivo es que la planificación que acometan sea efectiva y pueda funcionar eficientemente.
- 4) Las proposiciones que se hacen pueden ayudar a un cambio de paradigma en la gestión de bibliotecas basado en cuatro puntos cardinales: *anticipación, flexibilidad, eficiencia y rentabilidad*.

# **PRELIMINARES**



## 0. Introducción

*Una meta sin un plan es sólo un deseo*  
Antoine de Saint-Exupery

El constante cambio y la incertidumbre son dos características fundamentales e inevitables de nuestro mundo. Es evidente que el universo de las organizaciones se mueve en un contexto plagado de cambios e incertidumbres. La mundialización de la economía, la apertura de los mercados, el desarrollo de la tecnología, la revolución en las telecomunicaciones, están echando por tierra en un breve lapso de tiempo las barreras geográficas y sociales del pasado. Y en esto, lo que realmente hace el hombre es buscar constantemente nuevos fines y medios, aprendiendo del pasado y usando su imaginación para descubrir y crear el futuro a su paso.

Es, por tanto, urgente una nueva definición y visión de las relaciones entre las personas y entre éstas y las organizaciones públicas que tendrán que volcarse hacia los usuarios mejorando la calidad de los productos y los servicios para obtener una verdadera ventaja competitiva. Se crea entonces un ambiente de intensa competencia, donde la supervivencia de las organizaciones ineficientes o no productivas – independientemente de su titularidad– está cada vez más amenazada y donde el cambio y la innovación son una constante haciendo que la capacidad de respuesta sea un elemento estratégico fundamental.

Es éste el caldo de cultivo para un interesante debate entre los estadistas partidarios de que el Estado siga haciéndose cargo de determinadas tareas que, en su opinión, no deben quedar en manos del mercado, y los liberales anarcocapitalistas que consideran más eficaz la gestión privada de todos los servicios.

Pero, para facilitar todos estos procesos de cambio, el Estado debe modernizarse al objeto de optimizar la gestión de las funciones que tienen encomendadas, planteándose incluso que los particulares se preparen para asumir la gestión de servicios y tareas, hasta ahora en manos de las autoridades públicas, como una suerte de minarquismo en el que el tamaño, papel e influencia del gobierno en una sociedad libre sea sólo lo suficientemente grande para proteger la libertad y las propiedades de los individuos. Por tanto, lo público y lo privado pueden convivir aunque no necesariamente en pie de igualdad.

Dos fenómenos, situados en el mismo plano pero a diferente escala, han venido a añadir más vacilación al panorama. Por un lado, la irrupción de las *redes sociales* en la cotidianeidad del común, y por otro la penetración de la *inteligencia competitiva* en cada vez más ámbitos, crean una cultura permanente de búsqueda de información que genere continuamente nuevas ideas o la articulación de las que ya existen de manera

que, en su conjunto, aporten valor en las organizaciones al convertirse en conocimiento.

En esta maraña de acontecimientos, si las bibliotecas pretenden no perder el paso antes los competidores que han surgido y están surgiendo con fuerza en la sociedad y quieren servir mejor a los usuarios que demandan nuevos y mejores servicios, tienen que afianzar no sólo su imagen pública sino también su efectividad, comprometiéndose con una gestión de calidad.

En las bibliotecas y centros de documentación en particular, el proceso de planificación, como técnica de gestión tomada de sus, en muchos casos, competidores empresariales y a la que no pueden sustraerse si quieren prestar buenos servicios, resulta crítico, sobre todo porque, precisamente por su carácter no lucrativo, no pueden contar con unos beneficios tangibles (su meta es obtener resultados cualitativos) y, sin embargo, sí tienen que responder de unos presupuestos pagados con las imposiciones a los contribuyentes (recursos cuantitativos).

### **1. Delimitación del estudio y Antecedentes**

La disertación que presentamos atañe a la planificación y su aplicación a una parte del sector público representado en las Bibliotecas Públicas del Estado, y más concretamente las ocho bibliotecas radicadas en sendas provincias de Andalucía.

La elección de este universo de estudio tiene su justificación en la importancia crítica de estas unidades de información en el desarrollo de los servicios bibliotecarios en las provincias andaluzas ya que estos centros son el núcleo de todo un sistema que, en teoría, debería dar asistencia tanto a unos usuarios como a las demás entidades bibliotecarias de su ámbito; es este un imperativo expreso –así lo dicta la letra de la ley– pero también tácito –existe el compromiso no escrito entre los involucrados en su funcionamiento. Además, se quería investigar un universo del que ya se tuviera cierto conocimiento previo pero del que se estuviera lo suficientemente alejado como para que esa distancia permitiera una perspectiva no “contaminada” por la implicación directa en estas instituciones.

Se impone una aclaración al párrafo anterior. A pesar de nuestros casi veinte años de trabajo en unidades de información de titularidad pública, nunca hemos desarrollado nuestra labor profesional en alguna de las observadas, esto es, no somos un sujeto con una intervención personal en ellas, pero sí hemos prestado servicios en centros con *status* similares, siendo además usuarios habituales de las bibliotecas públicas. En definitiva, existe una información precedente que nos permite no acudir a ciegas al análisis del objetivo de observación y poder plantear una hipótesis de partida, pero sin impedimenta previa que desvirtuara el estudio del objeto.

Por otro lado, como se expresó antes, planificar puede ser una de las prácticas más útiles con que cuentan los gestores para llevar a buen puerto la gobernación de sus entidades y, *ceteris paribus*, uno de los factores clave en la consecución de la eficiencia dinámica. Por tanto, es clave un trabajo concienzudo y riguroso de elaboración de las

bases que deben regir la estrategia de estas bibliotecas en régimen de exclusividad de manera que el logro de este objetivo sea factible.

Pero ¿qué se ha hecho antes a este respecto? Aunque en el epígrafe en el que se resuelve el estado de la cuestión se analiza en profundidad la literatura profesional sobre planificación bibliotecaria, se puede adelantar que no existen estudios previos con las mismas pretensiones que este trabajo por lo que no se ha encontrado ninguna tesis doctoral o trabajo técnico desde donde dar inicio al intento de resolver la hipótesis que aquí se defiende, esto es, el cumplimiento de la hipótesis que se plantea resulta completamente novedosa y original. Pero véanse algunos detalles.

En los años 1996 y 2010, en la Universidad de Granada se leyeron sendas tesis dedicadas a la planificación bibliotecaria en la ciudad de Sevilla y en la Mancomunidad de Municipios del Río Monachil respectivamente. Ambas compartían metodología y objetivos aunque en ambas la palabra “planificación” del título puede dar lugar a confusión ya que, realmente, se trata de una evaluación de la situación bibliotecaria del territorio estudiado y no se realizan planteamientos planificadores. En el año 2004 fue defendida en la Universidad Carlos III de Madrid, otra investigación sobre las bibliotecas de los museos españoles. Esta disertación sí que comparte planteamiento y sistemática con la tesis que aquí se presenta aunque, si bien el análisis de la situación de partida, la metodología y la resolución del estado de la cuestión corren en paralelo, el objetivo pretendido es muy diferente ya que aquella culmina con la proposición de creación y planificación formal de un centro de documentación sobre museos.

Cinco tesis norteamericanas y una australiana, leídas todas en los años 90, estudian el grado de efectividad de la planificación, la influencia del uso de las técnicas planificadoras y el cumplimiento de los estándares estratégicos en la gestión de distintos tipos de bibliotecas. Todas ellas se realizan sobre la base de encuestas a responsables de la administración de estas unidades de información y la hipótesis se resuelve con el análisis de las respuestas dadas pero todas parten de la base de unas prácticas de planificación ya dadas.

## **2. Problema de investigación e hipótesis**

Nuestra proposición parte de varias hipótesis. La primera es que, la planificación, como toda disciplina, dispone de unos principios que se han ido acomodando conforme iba madurando. Al constituirse como principios, es necesario comprobar si estos se cumplen en cualquier organización, sea esta de la naturaleza que sea.

Otra hipótesis inicial es que todo apunta a que las bibliotecas públicas andaluzas participan de las características propias de una organización del tipo mecanicista (Mintzberg, 1979), esto es, funcionan de manera rutinaria, bastante simple y repetitiva, donde los procesos de trabajo están muy estandarizados, siendo una estructura preparada para funcionar como una máquina integrada, reglada y burocratizada. También comparten los condicionantes de las organizaciones de la clase empresarial (Mintzberg, 1979), es decir, con una estructura muy sencilla, con poco

personal, una división muy precisa del trabajo en determinados niveles organizativos y con una mínima jerarquía directiva.

Aparte de estos cánones clasificatorios, este tipo de centros, está dominado por unos rígidos esquemas burocráticos, con una gran carga regulatoria fruto de la madurez de un sector con tanta tradición en España, lo que le dota de unos hábitos muy enraizados que muchas veces suponen una carga para el desempeño de una gestión eficaz. Además, estos caracteres señalados son compartidos por igual por las ocho bibliotecas, de modo que tanto en recursos como en estructura y modos de funcionamiento, cada una de las unidades estudiadas son un reflejo de las demás.

Por el contrario, el ambiente externo y los datos de rendimiento a los que cada una de estas unidades de información se tienen que enfrentar son tan heterogéneos que cabría preguntarse si el igualitarismo que impera en las bibliotecas analizadas es deseable para dar respuesta a las necesidades de sus usuarios.

Finalmente, se plantea la hipótesis de que, dadas las características estructurales y funcionales de estas bibliotecas y lo diverso de su entorno, habría que cuestionarse si las iniciativas de planificación corporativa actualmente en vigor en Andalucía, promovidas por la Junta de Andalucía, están surtiendo efecto toda vez que estos centros son parte afectada por estos planes, aunque no en régimen de exclusividad sino como parte de todo un sistema de política cultural, o si, *sensu contrario*, no serían más efectivas unas bases estratégicas conceptuales y prácticas pensadas *ex profeso*, para ellas.

### 3. Justificación

A la cuestión de por qué, si se ha insistido en que uno de los fundamentos de la planificación es que un plan debe ser pensado para un ente de manera particular, proponemos unas bases para ocho bibliotecas, la respuesta radica en que, como se pretende demostrar en el curso de la disertación, cada una de las entidades estudiadas es una proyección de las otras, ya que comparten estructura, normas de funcionamiento y régimen jurídico y por tanto, las medidas propuestas pueden tener vigencia para todas y cada una aunque nuestra aspiración es que cada una de ellas trabaje para obtener un mayor régimen de autonomía que le ayude a adaptarse a su propio entorno.

La justificación del esfuerzo en la realización de esta disertación tiene su fundamento en la trascendencia que supone que las Bibliotecas Públicas del Estado respondan correctamente a los compromisos que tienen encomendados ya que son unos entes fundamentales en todo un sistema bibliotecario, no sólo en el ámbito de la provincia en las que están radicadas y del que son el núcleo, sino también como nodos en toda la red bibliotecaria nacional, coadyuvantes imprescindibles en la prestación de unos servicios que respondan satisfactoriamente a las necesidades de sus usuarios.

Pero ¿realmente es necesario este trabajo? Como intentaremos demostrar, se necesita una propuesta como la planteada en orden a establecer unos principios básicos que

conduzcan a la mejora de la respuesta que estas bibliotecas deben dar ante los ciudadanos que las sostienen, respuesta que muchas veces resulta complicada en tanto en cuanto, raras veces se han establecido mecanismos necesarios para constatar el grado de satisfacción de los usuarios del sistema bibliotecario estudiado. Esta solución debe venir de la mano de una correcta planificación mediante un proceso exhaustivo y riguroso que garantice su efectiva culminación.

A este respecto, nuestra experiencia personal no ha estado exenta de fracasos ya que tanto como miembro del Comité de Planificación de la Biblioteca de Andalucía (1998) así como integrante del equipo redactor del Plan Director del Patronato de la Alhambra y el Generalife (2007), el resultado de ambos planes no fue el esperado por sus patronos. Aún así, estas lecciones nos han servido como acicate a la profundización en el conocimiento de la planificación estratégica, conocimiento que, por el momento, culmina con la redacción de este trabajo.

#### 4. Objetivos de la investigación

Tres son los objetivos que persigue este trabajo de investigación, uno de ellos es el principal y los otros dos están subordinados a él, pero es preciso alcanzarlos para dar cumplimiento al primero:

a) El objetivo primordial es el de elaborar unos fundamentos de planificación teóricos y prácticos diseñados en exclusiva para las Bibliotecas Públicas del Estado en Andalucía, como una suerte de principio activo al que cada una de las ocho bibliotecas añada su acompañamiento propio buscando un cambio de paradigma en la gestión basado en la anticipación, la flexibilidad, la eficiencia y la rentabilidad.

b) Para el cumplimiento de este objetivo es condición indispensable el conocimiento exhaustivo de los principios, fundamentos y prácticas de la planificación y comprobar su cumplimiento en el universo estudiado. Hacia esa meta se destina la primera parte del trabajo.

c) Además, para poder aplicar estos fundamentos a un universo en cuestión, resulta imprescindible conocer en toda su extensión y desde todas las perspectivas cada una de las bibliotecas y el sistema en su conjunto. Ese es el objetivo que se pretende conseguir en la segunda parte de la investigación.

Pero veámoslo en detalle. *Efficiens* es el término latino del que procede etimológicamente la palabra “eficiencia”, expresando la idea de “sacar algo de”, concepto cuyo origen habrá que buscarlo en la Grecia clásica. Ya desde esta época se acuñó la dimensión de la llamada “eficiencia estática”, que sería aquella consistente en la buena gestión de los recursos disponibles para evitar su despilfarro. Pero es también en esta era clásica cuando se fijó otra magnitud de la eficiencia, la “eficiencia dinámica” que pretende un incremento de los bienes por la vía de la creatividad, y tiene su fundamento en que ni los recursos ni la tecnología están dados y no son estáticos, sino que varían sin cesar.

El conocimiento y estudio sobre este valor dual de la eficiencia nos llevó a una profunda reflexión sobre el enorme salto cualitativo que supondría para un sector tan maduro como es el de las bibliotecas públicas la adopción de la segunda dimensión de la eficiencia, ya que implicaría un impulso de la capacidad, a la vez creativa y coordinadora, de la función empresarial inherente a cualquier organización. La planificación, a pesar de sus dificultades y conflictos, es una herramienta imprescindible para que este impulso ocurra, minimizando el efecto de los costes de oportunidad y subviniendo para la mejora continua de las organizaciones, aunque por sí misma no es responsable del éxito o fracaso, sino que obedece a la capacidad de los gestores para hacer una correcta implantación de la estrategia.

El objetivo que pretende este trabajo es, por tanto, proponer unas bases estratégicas conceptuales y metodológicas aplicables a las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales que existen en la comunidad autónoma de Andalucía. Sobre la base de un conocimiento exhaustivo del objeto de estudio, de su entorno más próximo y de aquel en el que se circunscribe, y siguiendo los fundamentos y principios de la planificación –con las particularidades de la planificación bibliotecaria–, esta tesis pretende formular unas líneas maestras, tanto epistemológicas como prácticas, expresamente diseñadas para las unidades analizadas.

No pretendemos subvertir el sistema ni levantar leyes de nueva planta, aun cuando en algunos aspectos sí que sería necesario un vuelco a la política establecida, sino mejorar el marco institucional de partida, perfilando las normas existentes de modo que, con las pertinentes adaptaciones y actualizaciones, respondan de manera más ajustada a los mecanismos de la planificación estratégica y, por ende, a unos requerimientos funcionales y burocráticos más eficientes. A este respecto, conviene dejar claro también que nuestro propósito es aportar unas bases y no un modelo, dado que partimos de la hipótesis de que las bibliotecas públicas pueden mejorar su gestión en un régimen de mayor libertad y autonomía individual.

Para alcanzar nuestro objetivo este trabajo de investigación se fundamenta en dos principios básicos.

- El primero es que toda estrategia es única y que por tanto no es posible extrapolar el plan que ha funcionado en una organización a otra, es decir, hay que dar soluciones diferentes a problemas diferentes.
- El segundo tiene como punto de partida la idea de que nadie conoce mejor un universo dado que aquellas personas directamente implicadas en él, por lo que pretender dejar en manos de un planificador central y externo al objeto dado el establecimiento de sus metas y objetivos es un error.

Pero, al margen de las proposiciones planteadas por la Tesis, en el transcurso de las investigaciones desarrolladas se han obtenido unos resultados no pretendidos al inicio de este trabajo que han supuesto unas aportaciones adicionales interesantes para la disciplina de la Biblioteconomía.

En las lecturas realizadas para documentarnos sobre la práctica planificadora, han sido abundantes las definiciones, características y clasificaciones de los objetivos que las

organizaciones deben emplear a la hora de plantearse el cumplimiento de su misión. Como quiera que muchas de esas clasificaciones no fueran coincidentes, o la nomenclatura era diferente, algunas eran más extensas y otras simples enumeraciones, nuestro trabajo ha sido el de establecer una exhaustiva clasificación, ordenación y jerarquización de sus objetivos, de manera que sirva de herramienta y guía de la planificación estratégica en su fase correspondiente.

De manera similar se ha procedido con los principios y fines de la planificación, donde se ha introducido como novedad en la investigación una taxonomía de principios, dividiéndolos en aquellos llamados *universales* (reconocidos por todos los autores para todo tiempo y lugar) y los denominados *generales* (existe un amplio consenso entre los especialistas, pero no son universales).

La tercera aportación colateral obtenida en esta disertación ha sido la de elaborar una historia completa de la gestión y planificación bibliotecaria. Con la ayuda de numerosos textos que han tratado el asunto de manera parcial, bien porque incluían una cronología somera, bien porque únicamente se centraban en determinada época, o examinando fuentes que se hacían eco de la historia de las bibliotecas de manera general, sin particularizar en los aspectos gerenciales, se ha podido reconstruir un cronograma de gran alcance que se podría considerar de gran utilidad y punto de partida para investigaciones históricas de más calado.

## 5. Estructura del trabajo de investigación

La estructura de esta Tesis responde a los requisitos académicos establecidos. Comienza con estos *Preliminares* donde se exponen los objetivos de la tesis defendida, se acota el universo de estudio dando cuenta de los antecedentes previos que pudiera haber, se muestra la hipótesis de partida que servirá de guía a la disertación y se justifica la necesidad de elevar dicha hipótesis a la categoría de tesis además de exponer la consecución de algunos logros no pretendidos al inicio. Estos capítulos iniciales acaban con algunas acotaciones de carácter formal.

Resueltas ya las cuestiones preliminares se entra de lleno en el cuerpo de la Tesis que se ha organizado en tres grandes secciones.

Una primera sección está dedicada a conocer el *Estado de la cuestión* en un intento por resolver diferentes cuestiones respecto a la planificación en general y la planificación bibliotecaria en particular. Para ello, gracias a la experiencia acumulada y al sondeo de innumerables fuentes escritas de todo tipo y naturaleza, la disertación configura una parte teórica robusta donde se exponen aquellos aspectos teóricos relacionados con la gestión y la planificación. Este apartado del primer bloque no trata de ser un manual sobre gestión –objetivo demasiado pretencioso para este trabajo– pero sí de dejar sentadas las cuestiones básicas de la administración de las organizaciones.

Por tanto, considerando el marco genérico de la gestión y la administración como punto de partida para estudiar el desarrollo de la planificación, se hace un recorrido histórico evolutivo del *management* en general y de la gestión bibliotecaria en particular para, a continuación, proceder del mismo modo con la planificación en sentido lato y desde la perspectiva de las bibliotecas. Hemos querido dar a esta parte una relevancia particular ya que los aspectos históricos han estado en numerosas ocasiones hoyados en la investigación biblioteconómica, cuando de ellos se pueden extraer experiencias valiosísimas.

También se trata de poner en orden los aspectos que atañen al concepto de planificación y a sus principios; se han reconocido también los procesos del ciclo planificador haciendo especial hincapié en una de las fases cruciales, el planteamiento de los objetivos, ya que sobre la base de estos girará gran parte de la finalidad de esta Tesis. Finalmente, se ha hecho un recuento de los distintos agentes que intervienen en el proceso. Asimismo, no se escatima la cuestión de abordar aquellos aspectos críticos y polémicos de la planificación que no siempre son constatados por los autores y que dispone en este trabajo de un extenso apartado.

En todos estos capítulos se incide principalmente en lo que concierne a las especiales características de las bibliotecas de titularidad pública y que condicionan la aplicación de los métodos de la gestión y de la planificación. Por ello, se dedican unos epígrafes a analizar cómo se identifican los principios teóricos con las particulares condiciones de las bibliotecas públicas.

Una vez puestos en orden los conceptos clave la de gestión y la administración, nos propusimos realizar un estudio comparativo de la producción escrita profesional en el ámbito español y en el internacional, con la que se completa la primera sección. La finalidad de este estudio exploratorio ha sido doble. Por un lado, comprobar si los estudiosos comparten e identifican las normas y técnicas de la planificación reconocidas en el apartado teórico, de manera que se pueda completar el cuadro sobre los principios y fundamentos de la planificación bibliotecaria. Y, por otra parte, buscar precedentes que pudieran servir de base a los planteamientos que proponemos.

Esta sección se da por terminada con la redacción de unas conclusiones parciales.

Comienza entonces la segunda gran sección en la que hemos clasificado la Tesis que está dedicada a adquirir un conocimiento lo más íntegro posible de un ámbito concreto, en este caso el de las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante una *Comparación sistémica* de las mismas.

Al igual que en el apartado precedente, se inicia esta sección con una exposición de la teoría de las organizaciones y los enfoques epistemológicos desde los que pueden ser estudiadas. Se incluyen aspectos como su estructura, su tipología, sus recursos, la influencia del entorno sobre ellas y las distintas fases del ciclo vital de las organizaciones para obtener un panorama íntegro de las instituciones estudiadas,

teniendo en cuenta cómo se identifican esas consideraciones con el mundo de las bibliotecas. Para completar el análisis, se inserta un cronograma histórico de las mismas para comprobar el proceso evolutivo hasta llegar a su condición actual.

Más trascendente que estos capítulos teóricos es el estudio de campo sobre las bibliotecas provinciales. El análisis se ha realizado desde dos dimensiones: desde una perspectiva de su entorno externo, considerado éste como la Comunidad Autónoma de Andalucía y a cada una de las provincias que la componen y en la que desarrollan su labor cada biblioteca; y desde el plano de su medio ambiente más próximo, esto es, su estructura orgánica y funcional y los recursos y procedimientos de funcionamiento de esta clase de bibliotecas.

Para el conocimiento del medio ambiente externo se parte de las informaciones generales referidas en primer lugar a toda Andalucía y cada una de sus provincias para ir descendiendo gradualmente en detalle y extraer otros datos más concretos procedentes de recursos estadísticos. Los resultados son clasificados y ordenados tanto en el cuerpo de la Tesis como en los Anexos de la misma.

En cuanto al entorno interno de las bibliotecas públicas, se han estudiado los textos legales que les afectan, que regulan todos los aspectos de organización y funcionamiento de estas entidades y también los distintos recursos con los que cuentan. Para ello, se elaboran unas tablas comparativas del personal, se estudia la legislación que afecta a los recursos económicos y se describen los servicios mediante los datos oficiales obtenidos de la página web de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

En el estudio de ambos ambientes se ha puesto el acento en la comparación entre cada uno de los agentes estudiados de manera que se puedan extraer conclusiones en paralelo.

En la tercera y última sección se pretende constatar las posibilidades y condiciones de aplicación empírica de la planificación a las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales de Andalucía mediante una *Propuesta de bases para una estrategia* para cada una de ellas. Para el cumplimiento de este propósito es condición *sine qua non* tener resueltos las dos proposiciones expresadas en los bloques anteriores.

Por eso, una vez que se han reconocido los principios, fundamentos y procesos de la planificación, y estando en posesión de un conocimiento preciso de los entes bibliotecarios, en esta parte de la investigación se pretende comprobar el grado de aplicación de esos principios en el ámbito elegido como universo de estudio. Así, es éste el apartado donde vienen a confluir los dos estudios anteriores.

Para sentar las bases estratégicas que se proponen se ha tenido como hilo conductor los siguientes elementos:

- La redacción de las bases epistémicas se ha hecho sobre la base de los principios científicos de la planificación constatados en el bloque I.
- Para el desarrollo de la práctica de la estrategia se ha tenido en cuenta las fases del ciclo estándar de la planificación (poniendo énfasis en el

establecimiento de los objetivos) y los agentes que participan en ella, también descritos en el bloque primero.

- La planificación de los distintos recursos y de la estructura de las bibliotecas se ha redactado según los resultados del estudio de las estadísticas y de los textos legales, así como de las conclusiones sacadas de ambas fuentes en el segundo bloque.

Se trata de conocer qué posibilidades de actuación asumen las bibliotecas en el momento de elaborar su estrategia y qué nivel de aplicación pueden tener en los diferentes pasos en el proceso planificador. También se constata dónde estriban las principales dificultades de aplicación en cada uno de los apartados en que se divide este bloque, distinguiendo entre los principios de fácil aplicación en la situación actual, los que podrían ser aplicados con pocos matices funcionales y los que, en el panorama imperante, son de muy difícil implantación.

La sección culmina con la redacción de las conclusiones a la luz del desarrollo de cada uno de los epígrafes.

Finalmente, y una vez despejada la hipótesis inicial mediante la aplicación de la metodología que desarrollaremos, se completa la investigación con las conclusiones a toda la Tesis, la exposición de posibles futuras vías de investigación, el apartado de bibliografía y notas así como con una sección dedicado a las deudas de gratitud.

Como complemento, se añade un apartado de Anexos, dividido en varias secciones, en las que se incluyen gráficas, tablas, textos legales y otros documentos a los que se hace referencia en la Tesis pero que no han sido incluidos en el cuerpo de la misma.

## 6. Aspectos formales

En el texto de la Tesis existe un epígrafe donde se detallarán las diferencias formales y metodológicas entre planificación, planificación estratégica y estrategia pero, a efectos prácticos y en orden a evitar iteraciones en la redacción, se toman como sinónimos. Igual ocurre con los términos gestión, administración y *management*, aunque también se dedica un apartado a aclarar el significado de cada uno de ellos. De igual modo, organización, entidad, organismo, empresa se toman en sentido lato y como sinónimos.

Siguiendo con cuestiones semánticas, decir que el nombre oficial de las bibliotecas estudiadas es el de *Biblioteca Pública del Estado*, *Biblioteca Provincial*, pero se va a utilizar indistintamente ese término, el nombre de Biblioteca Pública o el acrónimo BPE, ya que escribir siempre que se refiera a ellas el término completo entorpecería enormemente la lectura.

Por otro lado la forma verbal que se ha considerado como más adecuada para este trabajo ha sido el pasivo impersonal ya que resulta más académico. Esta fórmula se ha seguido para las tres secciones del cuerpo de la Tesis aunque estos preliminares y las

conclusiones finales han sido redactados en primera persona del plural ya que responden a unas reflexiones de carácter más personal.

Para las citas se ha optado por el *método Harvard*, por estimarlo académicamente más ortodoxo, listándose alfabéticamente en el apartado final de *Bibliografía y notas*. Se han evitado las notas a pie de página, así que éstas van numeradas en el texto y ordenadas secuencialmente en el epígrafe bibliográfico.

En cuanto a las ilustraciones, parte de las tablas y gráficas han sido de elaboración propia pero existen otras que han sido tomadas o adaptadas de otros autores; en estos casos, se ha añadido la consiguiente cita a la fuente de obtención.

La Tesis se complementa con una serie de Anexos estructurados según los distintos apartados de este trabajo.

## 7. Metodología

Antes de tratar en detalle la metodología seguida en la elaboración de este trabajo de investigación, quisiéramos exponer algunas cuestiones preliminares.

En el análisis del objeto propuesto nos hemos alejado del método hipotético-deductivo, pues éste es demasiado ajeno al discurso histórico-crítico más propio de las ciencias sociales como la Biblioteconomía. Además, el positivismo tiende a imitar, desde sus orígenes, el método de las ciencias naturales en su investigación de la conducta humana concediendo mucha más importancia al marco teórico que a la praxis, aspecto éste empero decisivo en el análisis de las bibliotecas públicas.

Como recomienda el profesor José Alcina Franch, en esta investigación hemos hecho un ejercicio de síntesis entre el razonamiento inductivo, empírico y particular, y el deductivo, lógico y universal (Alcina, 1994). El primero dicta que se pueden obtener como conclusión proposiciones generales a partir de premisas que contienen datos particulares. De la observación repetida de objetos o acontecimientos de la misma índole se establece una conclusión para todos los objetos o eventos de dicha naturaleza, aun la existencia probable de excepciones. Por su parte, el razonamiento deductivo infiere proposiciones referidas a casos particulares a partir de proposiciones universales.

Entonces, del análisis continuo de las ocho unidades del universo estudiado hemos extraído unas conclusiones generales aplicables a todas las bibliotecas de la misma naturaleza (siendo conscientes de que puede haber singularidades a esas conclusiones).

Por otro lado, advertir que no estamos ante una Tesis aplicada ya que no contamos con las atribuciones directivas y ejecutivas necesarias para llevar a la práctica la tesis defendida, ni siquiera empíricamente al estilo de las investigaciones en las Ciencias naturales. Es por ello que se trata de un trabajo de investigación de naturaleza

observacional, de corte fenomenológico, en el que la información proviene de dos vías. Por una parte, del conocimiento inmediato fruto de nuestra experiencia y, por otra, del mediato, adquirido a partir de la observación del fenómeno objeto de estudio.

Aclaradas estas cuestiones, veamos pues en detalle cómo se desarrolla el método de trabajo en esta Tesis.

Como se dijo, el trabajo de investigación se conforma en tres grandes secciones y, para cada una de ellas se ha utilizado una metodología diferente si bien coincidente en ciertos aspectos.

En la primera sección, que desarrolla el *Estado de la cuestión*, el epígrafe primero está dedicado al desarrollo histórico y conceptual de la gestión, considerada como el marco genérico donde se encuadra la planificación y, el capítulo segundo, al saber preciso sobre el concepto, los principios y los puntos críticos de la planificación. En ambos casos se ha prestado una especial atención a las peculiaridades tanto de la gestión como de la planificación aplicada al universo de las bibliotecas. Este trabajo ha intentado organizar lo que se podría dar en llamar *obra dispersa* en cuanto a la planificación y administración.

En este bloque se pretenden integrar dos fuentes de acceso al conocimiento. Por un lado, como es preceptivo, se accede a la información publicada en los ámbitos estándar de la investigación, como son los libros, los artículos, informes de escuelas de negocios y tesis doctorales. Hoy en día, además, los resultados de las investigaciones se expresan en nuevas vías no convencionales, como son los *posts* en los foros especializados y las presentaciones de los especialistas en formato *ppt*.

A pesar de no ser posible hacer un repaso exhaustivo de toda la bibliografía, se ha seleccionado un gran número de trabajos significativos en los que se muestran las diversas tendencias y marcos teóricos en los que se inscriben los avances en la investigación. Hay que tener en cuenta que, a diferencia de las ciencias naturales, las ciencias que directa o indirectamente tratan sobre la conducta y las organizaciones humanas no han podido establecer teorías universalmente aceptadas y forzosamente se han centrado en el problema del método de investigación. No obstante, la discrepancia es tan grande que se podría decir incluso que cada marco teórico impone su propia metodología. No faltan ni siquiera trabajos de carácter crítico que cuestionan los propios objetivos y enfoques de las investigaciones. Nuestro trabajo, empero, expone cada tendencia junto a sus correspondientes reglas metodológicas.

Aunque se parte, obviamente, de las definiciones conceptuales y se pone el acento en el problema metodológico, nuestra pretensión no es escribir un manual sino realizar una reconstrucción histórico-crítica del concepto de *gestión*. Hay que tener en cuenta que la administración no es una idea específicamente surgida en el ámbito de la planificación estratégica en bibliotecas sino que pertenece inherentemente al mundo de los negocios entendido como un ámbito de organizaciones humanas en los que se pretende resolver problemas mediante las conductas instrumentales. Una de las ideas

fundamentales de la literatura especializada que repasamos es que hay que adaptar los instrumentos metodológicos de la gestión a los objetivos específicos de nuestro ambiente bibliotecario.

La segunda fuente de acceso al conocimiento es de carácter fenomenológico, ya que incorpora la experiencia personal del autor de este texto, el acervo obtenido a lo largo de muchos años trabajando en la gestión de instituciones de titularidad pública en Andalucía. Aunque se trata de un conocimiento no universalizable y forzosamente subjetivo, tiene la ventaja de tratarse de una información directa contrastada con nuestra experiencia, es decir, que se trata de una fuente individual pero a la vez empírica, más allá de los esquemas de la literatura especializada en la que muchas veces existe un gran nivel de abstracción y teorización. Nosotros lo entendemos como un complemento, que se usará en la medida en que pueda aportar clarificación a los temas que estamos estudiando.

Pero, igual de importante que este apartado teórico e histórico ha sido el estudio de la literatura profesional mediante una recopilación exhaustiva y un análisis profundo del *corpus* científico sobre planificación bibliotecaria. Para la realización de los dos estudios que componen este apartado se ha procedido a una triple acotación. Por un lado, de tipo cronológico ya que se han escrutado los escritos sobre planificación bibliotecaria desde 1995; la segunda ha sido desde un plano formal, puesto que se han observado aspectos como el número de trabajos y su división anual, las características y naturaleza de los mismos, la condición de los autores y el tipo de citas utilizadas por ellos; y, finalmente, una análisis desde una dimensión cualitativa ya que se han estudiado detenidamente los trabajos localizados en orden a reconocer las ideas principales expresadas por los autores.

Se ha investigado por separado el estado de la bibliografía en España y en el ámbito internacional con la finalidad de hacer una comparación entre ambos ambientes y para comprobar de manera particular cuál es la situación de la planificación en nuestro país. El discurso metodológico seguido para sendos estudios queda particularmente explicado en los capítulos correspondientes pero que vamos a resumir aquí.

Un primer paso ha sido el de la elección de los recursos de información en los que realizar las búsquedas iniciando el rastreo en buscadores *web* generalistas para, de forma escalonada, continuar con las fuentes específicas en la esfera bibliotecaria (bases de datos, catálogos bibliográficos e índices de revistas).

Un segundo nivel de trabajo ha sido el de la selección de las expresiones más adecuadas que abarcan todo el espectro relativo a la planificación para alcanzar los términos de búsqueda más adecuados. Para este selectivo se ha procedido al examen de literatura específica y de diccionarios y tesauros especializados en la ciencia económica y empresarial. De igual modo se ha procedido para seleccionar los términos más apropiados que identifiquen las unidades de información.

Una vez lanzadas las búsquedas en las fuentes seleccionadas, utilizando fórmulas que ampliaran el número de ocurrencias, se ha procedido a un filtrado de los resultados de modo que se eliminaran duplicados y trabajos no pertinentes. Al resultado final obtenido se le ha practicado una suerte de exégesis de la que se da cuenta en los capítulos propios mediante una serie de tablas, gráficos y sus oportunas explicaciones.

El último paso de este proceso ha sido la lectura crítica de los ensayos clasificados en orden a identificar datos cualitativos del contenido de los mismos para poder redactar unas conclusiones. Debemos aclarar que en el caso de la literatura internacional, para poder obtener unas conclusiones fundamentadas, se ha procedido a una selección de trabajos ya que analizar uno por uno más de doscientos cuarenta trabajos hubiera excedido el propósito de este trabajo.

La sistemática para elaborar la segunda gran sección en que se ha sistematizado la Tesis parte de la siguiente premisa. En cualquier disciplina técnica, cuando se elabora un modelo que pretende describir un suceso con rigor y exactitud, si el conocimiento previo es pobre o insuficiente, se debe partir de una observación minuciosa y exhaustiva que cumpla la función de proveer al investigador de los datos básicos. El estudio debe continuar y profundizar en la medida de lo posible para que, a partir de más información, se puedan llegar a conclusiones más concretas.

Dicho esto, se debe constatar que las normas y procesos de la planificación no tendrían sentido si no se pudieran substanciar en cualquier tipo de universo, si bien atendiendo a las características particulares de cada uno de ellos. Parte de este universo organizativo son, efectivamente, las BPPs sobre las que realizamos el estudio.

En un orden metodológico, para la redacción de estos capítulos se ha seguido un método de análisis descriptivo y otro interpretativo de las organizaciones en general y, particularmente, de las bibliotecas en cuanto que organismos de titularidad pública, lo cual les confiere caracteres propios. Así, aparte de los datos reales extraídos de las diferentes fuentes, se ha hecho un ejercicio de interpretación de los mismos siguiendo una información atributiva.

Al igual que en el bloque anterior y a modo de acompañamiento teórico que ayude a dimensionar el universo estudiado, se inicia el apartado con una exposición exhaustiva a propósito de la teoría de las organizaciones y los enfoques epistemológicos desde los que pueden ser estudiadas. Además, se incluyen aspectos como su estructura, su tipología, sus recursos, la influencia del entorno sobre ellas y las distintas fases del ciclo vital de las organizaciones para obtener un panorama íntegro de las instituciones estudiadas. Redactar estos capítulos ha requerido la consulta de numerosa bibliografía de distinta procedencia consiguiendo una descripción coherente de lo que las organizaciones son.

Puestos ya en situación, se ha pasado a estudiar en detalle el entorno de las BPPs. Se ha dividido el análisis en dos dimensiones. Por un lado, el entorno externo, esto es, toda Andalucía y cada una de sus provincias y, por otro, el contexto interno, a saber, la

estructura, organización, naturaleza jurídica, protocolos de funcionamiento, servicios y recursos de cada una de las bibliotecas componentes del universo estudiado.

Se ha expresado en estos mismos *Preliminares* que una de las hipótesis de partida es que, frente un ambiente externo de lo más heterogéneo y unos datos de rendimiento y de comportamiento de los usuarios extremadamente diversos, las bibliotecas provinciales ofrecen una organización burocrática y unos modos de funcionamiento igualitarias. Por esto mismo, el estudio de ambos ambientes incide en la comparación entre cada uno de los agentes estudiados de manera que se puedan extraer conclusiones en paralelo. Aún así, sobre algunas magnitudes sí se ha hecho una comparación global sobre la situación en general de Andalucía con respecto de España y de algunas otras comunidades autónomas.

En una primera fase, para el conocimiento del medio ambiente externo, se ha utilizado el método analítico en orden substanciar las características geográficas, demográficas, sociales, culturales y económicas del territorio al que deben dar servicio los mencionados centros. Así, se parte de las informaciones generales y enciclopédicas obtenidas de fuentes secundarias y terciarias, referidas en primer lugar a toda Andalucía para centrarse posteriormente en cada provincia.

Acabado ese análisis se desciende gradualmente en detalle y se extraen otros datos más concretos y ajustados procedentes de recursos estadísticos. El uso de estos datos primarios es fundamental ya que están exentos de cualquier tipo de interpretación subjetiva, al menos en teoría.

Repasemos, en primer lugar, las fuentes utilizadas para la extracción de datos. A escala nacional, la institución utilizada ha sido el Instituto Nacional de Estadística, y más concretamente su base de datos INEbase (<http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm>). En el ámbito autonómico, la primera fuente estadística consultada ha sido el Instituto de Estadística de Andalucía (<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica>), órgano de elaboración de datos numéricos referidos a Andalucía y dependiente de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía. El documento más importante que hemos utilizado a los efectos de esta tesis ha sido *Andalucía: Datos Básicos 2010*.

Las unidades estadísticas de dos consejerías nos ha aportado datos muy valiosos; en concreto la Consejería de Cultura ([http://www1.ccul.junta-andalucia.es/cultura/web/estadistica/sites/consejeria/estadistica/estadisticas\\_culturales](http://www1.ccul.junta-andalucia.es/cultura/web/estadistica/sites/consejeria/estadistica/estadisticas_culturales)) y la de Economía, Innovación y Ciencia ([http://web.ceic.junta-andalucia.es/cocoon/aj-miniHomeCO-.html?p=/Conocenos/Viceconsejeria/&s=/Conocenos/Viceconsejeria/Unidad\\_estadistica/](http://web.ceic.junta-andalucia.es/cocoon/aj-miniHomeCO-.html?p=/Conocenos/Viceconsejeria/&s=/Conocenos/Viceconsejeria/Unidad_estadistica/)).

Aparte de estos institutos estadísticos oficiales, existen infinidad de gabinetes de estudios, sociedades financieras, etc., que poseen sus propios servicios estadísticos. Como quiera que se querían analizar datos de fuentes no sólo oficiales, también se ha añadido a este estudio los datos consultados en el *Informe económico y financiero de*

Andalucía 2008 (<http://download.eseca.es/IEF/IEF2009.pdf>) y el *Informe económico y financiero de Andalucía 2010* (<http://download.eseca.es/IEF/M IEF2010.pdf>) publicados por la sociedad anónima unipersonal ESECA, Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía, que está promovida institucionalmente por CajaGranada y que se encarga de elaborar memorandos económicos anuales sobre la situación financiera andaluza. Los Informes del 2009 y el 2010 son los últimos publicados y de ellos se han recuperado diversas tablas, principalmente aquellas referidas a aspectos mercantiles y económicos que complementan muy bien el resto de las estadísticas estudiadas.

Las magnitudes tenidas en cuenta en este trabajo se han dividido en los siguientes capítulos: Población, Economía, Territorio, Comunicaciones, Sociedad, Educación y Cultura para, de esta manera, obtener una radiografía completa de la Comunidad Autónoma andaluza desde múltiples perspectivas.

Pero ¿cuál es el sentido de una observación de este tipo? Es lugar común que para planificar cualquier organización es fundamental conocer el ambiente en el que desarrolla su actividad. En el caso de las bibliotecas ocurre lo mismo. Aunque existen sendos apartados dedicados a analizar en detalle cuáles son los indicadores que se han escogido para un estudio de las dimensiones externa e interna de las Bibliotecas Públicas del Estado (en concreto los epígrafes 2.4 y 2.5 de la segunda sección de esta Tesis) aquí adelantaremos las razones generales para la elección de estas magnitudes.

La finalidad de esta observación del entorno externo tiene un doble objetivo. Por un lado, obtener una visión global del ambiente que circunda la labor bibliotecaria de cada una de las entidades analizadas y que facilitará la toma de decisiones estratégicas. Y, por otra parte, demostrar empíricamente la hipótesis que planteamos al principio y que habla del medio tan heterogéneo en el que se tienen que desenvolver.

Entonces, el estudio de la estructura poblacional de un territorio, cómo se divide por edades, de qué manera se organiza, sus proyecciones de crecimiento o declive, la composición de sus individuos, su procedencia, estratos sociales, las migraciones, etc. es fundamental para la toma de decisiones estratégicas en cuanto a la organización de los servicios existentes y la creación de nuevos.

En cuanto a los aspectos económicos, se han observado cuestiones tales como la actividad, la ocupación y el desempleo (por sectores económicos y/o por sexo), la división en actividades económicas (agricultura, minería, industria, producción alimenticia, etc.), perspectivas concretas de la actividad comercial (tipología, superficie, establecimientos), la economía social y la industria turística. Todos estos datos no los puede pasar por alto el gestor de una biblioteca a la hora de establecer políticas estratégicas de adquisición de fondos, de ajuste de servicios y de actividades de formación complementaria a los usuarios.

La observación de la geografía física, del territorio, del clima, etc., debe preocupar para la toma de decisiones estratégicas del orden de la ubicación del edificio, de la

ampliación de espacios, de la orientación de los depósitos, de los programas de conservación y preservación, y otros por el estilo. Además, saber cómo es la distribución municipal del territorio donde ejerce su influencia la biblioteca es trascendente, pues no es lo mismo planificar unos servicios para territorios extensos y poco poblados que para otros de mayor densidad poblacional y menos amplios geográficamente hablando.

No es cuestión baladí el examen de las comunicaciones ya que la vertebración del territorio es fundamental para la estrategia de una biblioteca, sobre todo para la toma de decisiones referidas al acceso a sus productos y servicios, y si estos tienen que traspasar las fronteras físicas de la biblioteca.

En el examen de los adjetivos de índole social, se ha prestado especial atención a las cifras sobre centros que atienden a grupos poblacionales concretos (jóvenes, mujeres, inmigrantes, desempleados y presos) ya que su conocimiento puede ayudar a llegar a planificar acuerdos de colaboración con las bibliotecas de manera que se atienda a estas personas con caracteres especiales y que tal vez demanden unos requerimientos diferentes a los estándar.

En este mismo apartado se ha observado también el comportamiento que tienen los ciudadanos ante el deporte, para ver la importancia del mismo y que las bibliotecas puedan actuar en consecuencia.

Uno de los aspectos más interesantes que tienen que ver con la sociedad, y que se ha estudiado en este análisis del entorno, es el de la disponibilidad de nuevas tecnologías en los hogares, ya que las bibliotecas pueden ser un complemento o un recurso exclusivo para aquellos que no dispongan de suficientes medios o requieran otras potencialidades distintas a las que ya tienen.

La observación del universo educativo que circunda a cada biblioteca se antoja trascendental puesto que, dependiendo de cómo éste sea, así se actuará estratégicamente dado el tradicional papel que desempeñan las bibliotecas como complemento a la educación formal. Por eso, se han incluido datos tales como el alumnado y las unidades educativas según su nivel, el número de estudiantes según la rama académica en cada universidad y el alumnado según el tipo de facultad.

Evidentemente, los aspectos que tienen que ver con la cultura no se han quedado fuera de este análisis. Cifras de asuntos tales como las visitas a los espacios culturales y a los museos andaluces, los archivos inscritos en el Sistema Andaluz de Archivos y los usuarios inscritos en los mismos, además de los bienes inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz pueden ser muy valiosas para hacerse una idea del panorama cultural andaluz y así ayudar a la toma de decisiones sobre la prestación de servicios comunes o en colaboración con estas entidades, de manera que la biblioteca sirva como agregación a estos espacios culturales o como primer recurso antes de acercarse a ellos.

Cuando ya se han obtenido los datos necesarios para conocer en profundidad el entorno en el que se desenvuelven las BPPs y se han obtenido las conclusiones pertinentes es el momento de analizar detalladamente el entorno próximo a estas unidades de información. Para una mejor sistematización del método, se ha dividido el estudio en varios epígrafes que exponemos a continuación, junto con la metodología y las fuentes utilizadas para su estudio.

En todos los epígrafes se han tomado datos de naturaleza cualitativa y otros de tipo cuantitativo. Para este tipo de información, de manera genérica, se ha trabajado con las estadísticas de dos modos diferentes. Por una parte se han tomado las tablas directamente de las fuentes oportunas y se ha descrito su contenido; por otro lado, se han extraído los datos de las tablas de esas mismas fuentes y se han sacado porcentajes o valores sobre los que se han elaborado las gráficas oportunas.

En primer lugar, se han tratado las cuestiones relativas a su *Estructura y normas de funcionamiento*. En un principio se ha observado la forma en que se instituyen funcionalmente las BPPs, señalando las áreas y departamentos que las conforman y a continuación se han anotado aquellas funciones que les son propias. Además, en este apartado hemos recogido aspectos fundamentales como la normativa funcional, el horario de apertura y la ordenación de los trabajos técnicos que les corresponden.

Para la obtención de la información se han estudiado los textos legales que les afectan. Son leyes, decretos, órdenes y resoluciones, etc. que, en el ámbito nacional y autonómico, regulan todos los aspectos de organización y funcionamiento de estas entidades y cuya lectura atenta ha sido necesaria para conformar su configuración institucional.

Posteriormente a la descripción de este epígrafe, se ha dividido el estudio en los distintos tipos de recursos que configuran cualquier organización, asignándole a cada uno su epígrafe correspondiente, estos son: *Recursos humanos, Recursos financieros, Recursos físicos, Servicios y Rendimiento y, finalmente, Otras unidades de información*.

En general, para obtener los datos necesarios en orden a conocer la situación de las BPPs, se ha acudido a las fuentes estadísticas que proporcionan tanto el Ministerio de Cultura como la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía así como a informaciones de orden atributivo tomadas del ordenamiento jurídico y administrativo vigente y de las páginas web de cada una de las bibliotecas. Es decir, el acercamiento a este universo se ha producido desde fuera aunque utilizando fuentes de información primarias.

Como complemento a este método que combina lo cuantitativo con lo cualitativo, se ha intentado obtener información de primera mano procedente de la consulta directa a los técnicos que trabajan en estas bibliotecas. Para ello se diseñaron dos tipos de encuestas de respuestas abiertas, una dirigida a los directores de las bibliotecas y otra pensada para el personal de las mismas. Esta sistemática no pretendía llegar a la formalidad de utilizar el método Delphi, aquel ideado para la realización de pronósticos y predicciones mediante la elaboración de un cuestionario contestado por

expertos en determinada materia y que, una vez recibida la información, se vuelve a realizar otra encuesta basada en la anterior para ser respondida de nuevo de modo que el responsable del estudio elabore sus conclusiones a partir de la explotación estadística de los datos obtenidos.

Con estos cuestionarios, teníamos la intención de conocer de primera mano, bien para confirmar bien para descartar, algunas de las informaciones obtenidas de la observación de las fuentes primarias. Pero, por desgracia, el grado de respuesta ha sido tan bajo que no permite un estudio riguroso de los datos propuestos. Así, si bien los directivos de todas las bibliotecas cursaron respuesta a sus encuestas, y podrán ser utilizadas en este trabajo, del personal con labores técnicas requerido, sólo un pequeño porcentaje de empleados remitieron sus cuestionarios por lo que ha sido imposible extraer datos concluyentes de este universo. Aún teniendo en cuenta este extremo, algunas de las informaciones obtenidas sí van a ser consideradas en la redacción de alguno de los párrafos.

Las encuestas redactadas para ser respondidas por el personal técnico recogían aspectos tales como la formación académica y no reglada, la experiencia profesional y el conocimiento y puesta en práctica de métodos de planificación. Por su parte, los cuestionarios remitidos a los directores de las bibliotecas tomaban en consideración cuestiones sobre su participación en la configuración y organización de los recursos humanos en sus bibliotecas, su influencia en la gestión de los recursos financieros, la planificación y organización de servicios y los posibles procesos planificadores llevados a cabo en sus centros. En un plano personal, se les preguntó sobre su experiencia profesional, sobre su titulación y sobre su formación, especialmente en facetas relacionadas con la gestión en general y con la planificación en particular. Por lo tanto, para la redacción de cada uno de los epígrafes en que hemos dividido este estudio contextual se han tenido en cuenta también estas informaciones directas.

Respecto al conocimiento de los *Recursos humanos*, el estudio de esta faceta se ha dividido en dos partes bien diferenciadas pero complementarias. Por un lado, se da información de carácter cualitativo, tomada de textos legales y, por otro lado, se ofrecen cifras estadísticas. Los datos atributivos hacen referencia al régimen jurídico que les atañe y que regula tanto sus funciones como los aspectos administrativos a los que se tienen que atener. También habla de la tipología profesional, la división administrativa, las funciones de cada cuerpo, las retribuciones, el método para el acceso a los puestos de trabajo y las actividades formativas a su alcance. En un orden cuantitativo, se han estudiado las Relaciones de Puestos de Trabajo de cada biblioteca en orden a obtener información numérica de la composición de las plantillas, haciendo una comparación entre las ocho bibliotecas. Como complemento a este estudio, y dado que las RPTs no reflejan aquellas plazas que no están ocupadas, se ha elaborado una tabla con el número de efectivos reales hasta la fecha en que se ha cerrado esta investigación. Este estudio también ha sido comparativo entre las ocho bibliotecas puesto que se pretendía conocer semejanzas y diferencias entre ellas respecto de este recurso.

El estudio de los *Recursos financieros* se ha hecho según una sistemática igual al anterior recurso. Esto es, se ha tomado información cualitativa procedente de textos legales y también se han sacado datos estadísticos con la idea de obtener un conocimiento preciso del recurso desde ambas perspectivas. La información atributiva referenciada tiene que ver con la tipología presupuestaria vigente en estas bibliotecas y los capítulos financieros que les competen. También se ha descrito el protocolo de elaboración del presupuesto y el grado de influencia de cada unidad en su conformación financiera. Se han reservado también algunos párrafos a describir asuntos referidos a los ingresos dinerarios en estas bibliotecas.

En un orden cuantitativo, se han observado los siguientes *ítemes*. Se ha considerado oportuno conocer la situación financiera en lo que respecta al gasto en bibliotecas de toda la Comunidad Autónoma de Andalucía –sin individualizar por tipo de biblioteca– comparándola con los gastos del mismo tipo entre varias otras CC.AA. En concreto, con la Comunidad de Cataluña y con la de Madrid (por tener ambas el mayor PIB a escala nacional) y con las de Castilla-La Mancha y Extremadura (por arrojar ambas datos de PIB similares al andaluz). Para ello se elaboraron sendas tablas, con datos procedentes del INE, una con los datos sobre el gasto liquidado en bibliotecas en los años 2005, 2006 y 2007, otra con los gastos en personal en el año 2008 y la última con las cifras de gasto en adquisiciones para ese mismo año. Todos los datos se han recogido en porcentajes.

Para seguir abundando en esa panorámica andaluza general, se tomaron las últimas cifras disponibles en el Ministerio de Cultura –2008– sobre el gasto en bibliotecas por habitante en cada provincia de Andalucía. En concreto, hemos elaborado tres gráficas que, respectivamente, recogen el gasto corriente más la inversión, el gasto en personal y el gasto en adquisiciones bibliográficas. Con el estudio de todos estos datos se puede hacer una idea bastante fiable de la situación económica de Andalucía y cada una de sus provincias.

Referidos exclusivamente a las ocho Bibliotecas Públicas del Estado, se han recogido datos referentes a los gastos corrientes y de inversión del conjunto de las bibliotecas, entre los años 2004 y 2008, comparándolos con los datos de la inflación de esos mismos años, con objeto de comprobar si el presupuesto en estas bibliotecas ha crecido o no en un rango temporal próximo.

Para diferenciar el gasto en cada una de las bibliotecas y, a efectos de una comparación entre todas ellas, se observaron datos referentes a los gastos corrientes, a los gastos en adquisiciones bibliográficas y los gastos de inversión, todo ello referido al año 2008, que es el último del que dispone de datos el Ministerio de Cultura.

Los *Recursos físicos* también han sido objeto de atención en esta investigación. En un orden cualitativo, se ha tenido en cuenta la información que sobre ellos aporta la legislación vigente y, para su análisis cuantitativo, se han tomado cifras procedentes del Ministerio de Cultura. En todos los casos se han estudiado los últimos datos disponibles (del año 2008) pero también se han querido identificar tendencias, para lo que se han comparado esas mismas tablas según un rango temporal que va desde al

año 2004 hasta el 2008. En concreto, las tablas examinadas se refieren a la superficie de los locales, a los metros de estanterías, a los puestos de lectura y al equipamiento tanto informático como no informático.

El epígrafe dedicado a los *Servicios y Rendimiento* es el más extenso de todos los descritos y para su redacción, una vez más, ha sido la legislación española y andaluza la fuente principal de información, al menos para la de carácter cualitativo. Además, se han tomado datos de las páginas web de cada una de las bibliotecas para cotejar qué servicios y en qué condiciones se estaban prestando. Nos hubiese gustado conocer de primera mano los datos de satisfacción de los usuarios pero no existe ese tipo de estudios en ninguna de las fuentes estudiadas, al menos de forma individualizada para cada una de las bibliotecas.

Para la observación del rendimiento, se han incorporado los datos obtenidos tanto del Ministerio de Cultura como de la Consejería de Cultura. Se han comparado las cifras de cada biblioteca en indicadores tales como el número de visitantes, los usuarios inscritos y el incremento porcentual entre el último año del que se cuenta con datos y el anterior año, el volumen de préstamo por usuarios inscritos, los porcentajes totales de préstamos, las actividades de formación de usuarios y las visitas guiadas, distintos tipos de actividades culturales, el número de fondos bibliográficos y no bibliográficos incorporados a cada biblioteca y su incremento respecto al año anterior, el porcentaje de la colección incorporado a los respectivos catálogos electrónicos, las distintas tareas técnicas informatizadas, las consultas a la sección de Referencia y las consultas a los OPACs.

El último epígrafe de este segundo apartado ha estado centrado en el estudio de otras unidades de información del mismo tipo que operan en el contexto más cercano a las Bibliotecas Públicas del Estado andaluzas. Aunque las BPPs son la cabecera del sistema bibliotecario provincial, y como tal deberían actuar, la realidad es que tienen su principal escenario de operaciones en la respectiva capital de provincia. Entonces, la observación de estas otras bibliotecas nos permitirán conocer qué otras alternativas de fuentes de información están al alcance de los ciudadanos, cómo funcionan y si existen políticas formales de colaboración con las bibliotecas estatales.

Se han contabilizado las Bibliotecas Públicas Municipales y las de las Diputaciones Provinciales que existen en sendas capitales de las provincias dado que estas tienen unas características similares a las BPPs y para su recuento se han consultado varios directorios bibliotecarios, las páginas web de los ocho ayuntamientos y de las respectivas Diputaciones Provinciales y, finalmente, el censo de la Red de Lectura Pública de Andalucía. Con los resultados obtenidos se ha elaborado una tabla.

Pero no sólo se ha atendido al número de bibliotecas en cada capital. Además se han incorporado datos sobre su funcionamiento y cifras sobre su rendimiento. Esta información se ha obtenido de dos fuentes de carácter distinto. Por un lado, del servicio de estadística de la Consejería de Cultura, del que se han observado indicadores sobre los horarios, los puestos de lectura, los usuarios, las consultas en sala, los préstamos, los servicios, los fondos y el personal; y por otro, una tesis

doctoral (López Gijón, 2003) que analiza el comportamiento funcional de las bibliotecas municipales andaluzas y recoge magnitudes de tipo económico, de recursos formativos, de infraestructura y equipamiento, de recursos humanos, de TICs, de desarrollo de las colecciones, de los servicios, de los usos de las bibliotecas, de la circulación en ellas, de la gestión y de la retroalimentación.

Además de esta sistemática de trabajo, se han utilizado otras fuentes de información de carácter directo como son las múltiples conversaciones personales y directas cruzadas con diversos agentes que tienen que ver con la investigación. Por ejemplo, a algunos directores se les telefoneó para perfilar algunos aspectos de la encuesta que no estaban claras o para conversar sobre otros aspectos de sus bibliotecas no recogidos en esas encuestas; se mantuvieron charlas informales con algunos de aquellos técnicos de las bibliotecas que no habían respondido al cuestionario con los que mantenemos relación, también se contactó de manera no reglada con personas con mucha experiencia en el funcionamiento de la administración andaluza.

Es cierto que se trata de un método acientífico (no llega a la formalidad del análisis de grupos triangulares o de discusión) y como tal hay que tomarlo, poniendo la información en cuarentena por el alto grado de subjetividad que posee. Pero nunca el tiempo es perdido ya que se trata de una información que de otro modo hubiera sido casi imposible obtener. Se ha configurado así todo un conglomerado informativo no reglado que, posteriormente estructurado y organizado coadyuva no tanto en explicar el fenómeno cuanto que a comprenderlo.

Para acabar con la descripción metodológica de este segundo gran apartado, una puntualización. Algunas tesis doctorales (Fernández Moreno, 1997; Martín Muñoz, 2010) o libros (Fuentes, 2007) basan sus estudios en la comparación de las magnitudes del universo estudiado con alguna de las normas o recomendaciones establecidas (Ley y reglamento andaluzes de bibliotecas y las *Directrices* del Ministerio de Cultura y de la IFLA/UNESCO). En nuestro caso no se ha hecho este ejercicio de *benchmarking* pues para intentar resolver la hipótesis inicial no nos ha interesado este cotejo sino la comparación de esas magnitudes entre cada una de las biblioteca que analizamos. En cualquier caso, sí es una práctica que recomendamos como una de las medidas a tomar en el proceso de evaluación de estos centros. Pero eso se verá cuando se redacten las bases planificadoras en la última parte de la Tesis.

La tercera sección en que se ha estructurado este trabajo ha sido escrita también según un discurso metodológico que combina lo descriptivo con lo interpretativo fenomenológico. El bloque se ha dividido en dos apartados principales según la naturaleza de las bases que se quieren construir. Por una parte, las bases de contenido epistémico y teórico y, por otra, aquellas de orden práctico. En ambos apartados se ha seguido la misma metodología aunque cada uno con sus propias singularidades.

En el primer apartado, para cada epígrafe se ha hecho un resumen de la situación actual según lo dicho en la primera de las secciones de la Tesis. Una vez puestos en situación, se redactan cuáles podrían ser las bases empíricas para una correcta estrategia. Entonces, la redacción de los fundamentos epistémicos se ha hecho sobre

la base de tres *ítemes* diferentes: las circunstancias que deben tener en cuenta las organizaciones a la hora de planificar, los principios científicos (universales y generales) de la planificación, y las razones para planificar sus ventajas y otros caracteres cualitativos.

En el segundo apartado, para el desarrollo de la práctica de la estrategia se ha actuado de un modo similar al apartado teórico. Para cada epígrafe sobre el que se van a sentar las bases prácticas, se ha incluido un resumen de la situación actual para después, a la luz de los datos descritos en las dos secciones anteriores, introducir nuestra propuesta de bases. Para esta proposición práctica se han tenido en cuenta los siguientes apartados: según el proceso estratégico estándar, según los recursos de las bibliotecas y según los agentes que participan en el proceso, aunque cada uno de ellos se ha subdividido en otros epígrafes para sistematizar mejor el contenido de cada uno.

Queremos singularizar la sistemática utilizada en la redacción de los epígrafes que se dedica a la planificación de cada uno de los Recursos. En este caso, las proposiciones que establecemos trascienden lo estratégico y, aparte de una serie de las propuestas de bases de planificación, se plantea una serie de principios que significan un cambio sustancial de la situación institucional de partida. Estas proposiciones provienen de una reflexión profunda, de una observación sistemática del contexto bibliotecario, de nuestra experiencia profesional y de las opiniones, necesidades e indicaciones de una serie de agentes que, de una manera o de otra, están implicados en el funcionamiento de las bibliotecas analizadas. Es también a esto a lo que nos referíamos cuando, unos párrafos más arriba, mencionábamos aquel acervo informativo que hemos ido recabando a lo largo de esta investigación.

En otro orden de cosas, en estos epígrafes no se van a encontrar notas del tipo: *“la Biblioteca Pública de Málaga debe planificar tal servicio porque los datos dicen que así se lo reclaman sus usuarios”*, o de este tipo: *“en Jaén, su biblioteca tiene que planificar su presupuesto de manera que tal partida vaya dirigida a la prestación del aquel servicio, o que tal cantidad de dinero debe ir destinada a cuales cursos de...”*, y otras por el estilo. Se ha de insistir que este trabajo propone unas bases conceptuales (aunque esto no quiera decir que no tengan su reflejo práctico) y otras metodológicas generales. Están hechas sobre la base de un estudio concienzudo del ambiente interno y externo de las bibliotecas estudiadas y pueden ser adaptadas a cada una de ellas según sus particularidades.

Finalmente, se puede considerar esta última sección como el equivalente al apartado de resultados en una tesis aplicada ya que en ella se hacen las propuestas nucleares sobre las que versa este trabajo de investigación una vez que en los dos bloques anteriores se han despejado las hipótesis de partida.

Con la redacción de las *Conclusiones* acaba el trabajo, siendo éstas de orden fenomenológico pues se redactan a la luz de las observaciones de las tres secciones del cuerpo de la Tesis.



# **LA PLANIFICACIÓN EN LAS BIBLIOTECAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN**



*Nuestras ideas deben ser tan amplias como la Naturaleza,  
si aspiran a interpretarla  
Sherlock Holmes. Estudio en escarlata*

Comienza esta gran sección con un compendio de hitos históricos que jalonan el devenir de la gestión en general de las organizaciones y de la planificación en particular, como herramienta dentro de las técnicas de la administración de los entes. Por eso, empiezan unos epígrafes consagrados a la gestión como globalidad para dedicar sus correspondientes a los que particulariza a la planificación como factor integrante de aquella.

Así, considerando el marco genérico de la gestión y la administración como punto de partida de para estudiar el desarrollo de la planificación, conviene hacer un repaso, siquiera *grosso modo*, del progreso del *management* en general, y de la gestión bibliotecaria en particular para, a continuación, proceder del mismo modo con la planificación. En él se destacan las diferentes perspectivas desde las que se los ha estudiado haciendo hincapié en la gestión y la planificación de bibliotecas. Más adelante continúa el trabajo con la definición del concepto de planificación y la puesta en claro de algunos aspectos conflictivos surgidos de su identificación con otras materias afines.

Sigue el estudio con la descripción de los principios clave de la planificación y una representación del ciclo planificador y de los agentes que actúan en él. Tampoco se ha querido en esta sección rehuir las cuestiones polémicas que atañen al concepto y a su práctica.

La última parte del bloque lo constituye el estudio que se dedica al análisis de la situación de la producción escrita sobre planificación estratégica en unidades de información.

## **1. Desarrollo histórico de la Gestión y de la Planificación**

### **1.1. El concepto de Gestión**

Casi todos los artículos (Pacios, 1997; Ramos Simón, 2003), libros (Ivancevich et al., 1994) o tesis doctorales (López de Prado, 2004) consultados sobre teoría de la gestión comienzan intentando arrojar luz sobre la controversia de la definición del concepto de gestión. Por ello sólo se va a incluir una breve aclaración que servirá para determinar cómo se han utilizado estos términos a lo largo de la Tesis con el fin de no inducir a errores.

El asunto tiene que ver con la cuestión terminológica de su parentesco con la noción de administración. Así, la Real Academia de la Lengua (2001) tiene dos entradas casi idénticas para el término Gestión ya que para ella es tanto “*acción y efecto de*

*gestionar*” como “*acción y efecto de administrar*”. Define la gestión como “*hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera*” y administración como “*Acción y efecto de administrar*” siendo administrar “*Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes*”.

Referido a las empresas, administración es el “*conjunto de principios, reglas y métodos que permiten la adecuada asignación de recursos para el logro de los objetivos*” y gestión “*el conjunto de reglas, procedimientos y métodos operativos para llevar a cabo con eficacia una actividad empresarial tendente a alcanzar objetivos concretos*” (Tamames & Gallego, 2006).

En el mismo sentido se pronuncian otros economistas que consideran la gestión como “*el proceso que comprende determinadas funciones y actividades laborales que los gestores deben llevar a cabo a fin de lograr los objetivos de la empresa*” (Ivancevich et al., 1994).

En resumen, se toma la administración como aquellas actividades que desembocan en la toma de decisiones estratégicas (planificación, organización y control), restringiendo el término gestión al desarrollo de las operaciones y las técnicas aplicadas a cada departamento de la organización para optimizar sus recursos.

En este trabajo se va a tomar las expresiones gestión, administración y su forma inglesa *management* como sinónimos aun cuando se es consciente del matiz diferenciador.

## **1.2 Principios y funciones de la Gestión**

Como todas las disciplinas, la gestión se rige por una serie de principios que podrían resumirse en los siguientes:

*Universalidad*: el fenómeno administrativo se da donde quiera que exista un organismo social. Significa un proceso global de toma de decisiones orientado a conseguir los objetivos organizativos de forma eficaz y eficiente, mediante la planificación, la organización, la integración de personal, la dirección (liderazgo) y el control.

*Especificidad*: aunque la administración va siempre acompañada de otros fenómenos de índole distinta, el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña. La administración tiene características específicas que no permite confundirla con otra ciencia o técnica. Aunque la administración se auxilie de otras ciencias y técnicas, tiene características propias que le proporcionan su carácter específico.

*Interdisciplinariedad*: la administración hace uso de los principios, procesos, procedimientos y métodos de otras ciencias que están relacionadas con la eficiencia en el trabajo. Está relacionada con las Matemáticas, la Estadística, el Derecho, la Contabilidad, el Marketing, la Sociología, la Psicología, la Filosofía, etc.

Unidad temporal: aunque se distingan etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y, por lo mismo, en todo momento de la vida de una empresa se están dando, en mayor o menor grado, todos o la mayor parte de los elementos administrativos. Así, al hacer los planes, no por eso se deja de dirigir, de controlar, de organizar, etc.

*Unidad jerárquica:* todos cuantos tienen carácter de jefes en un organismo social participan, en distintos grados y modalidades, de la misma administración. Así, en una empresa forman un solo cuerpo administrativo, desde el gerente general, hasta el último empleado.

*Valor instrumental:* la administración es un medio para alcanzar un fin, es decir, se utiliza en los organismos sociales para lograr de forma eficiente los objetivos establecidos.

*Amplitud de ejercicio:* se aplica en todos los niveles de un organismo formal, por ejemplo, presidentes, gerentes, supervisores, limpiadores, etc.

Flexibilidad: los principios y técnicas administrativas se pueden adaptar a las diferentes necesidades de la empresa o grupo social.

Con respecto a las funciones, éstas se resumen en los llamados círculos PREA (Planificar, Realizar, Evaluar, Actuar controlando) que se desarrollan como sigue. La planificación sustituye el criterio individual del trabajador, la improvisación y la actuación empírico-práctica por los métodos basados en procedimientos científicos, esto es, cambia improvisación por ciencia mediante la planeación del método de gestión. La ejecución distribuye y distingue las atribuciones y las responsabilidades de cada cual para que la realización del trabajo sea disciplinada. La evaluación supone la observación del entorno externo y de los recursos internos. Y el control trata de registrar el trabajo para certificar que el mismo está siendo ejecutado de acuerdo con las normas establecidas y según el plan previsto.

### **1.3 Cronología de la Gestión**

En este epígrafe se hace una revisión cronológica de la administración en general para poder entender cómo se han ido gestionando las entidades a lo largo del tiempo. Para la datación de las diferentes etapas se ha optado por una fórmula de consenso ya que, aunque la mayoría de los autores coinciden en la división cronológica, no así en las subdivisiones de cada etapa por lo que se ha completado un cronograma que recoge las diferentes tendencias. Como quiera que las fuentes consultadas han sido abundantes, por lo general, se ha preferido no incluir citas en el texto de estos epígrafes en orden a no entorpecer la lectura y comprensión del texto, aunque todas ellas vienen recogidas en el apartado final *Bibliografía y Notas* de esta Tesis.

Si bien el registro y la información sistemática sobre la práctica de la gestión es un fenómeno del siglo XX, algunos autores se remontan al periodo histórico antiguo (Stueart & Moran, 1998) para buscar su origen; en concreto allá por el año 3.000 a.C. cuando los sumerios empezaron a anotar y conservar en las tablas de arcilla sus

prácticas administrativas, regidas éstas por códigos específicos redactados por una autoridad.

Para los antiguos egipcios del 5.000 a.C., realizar las grandes obras que construyeron requería de unos conocimientos y de una organización empresarial extremadamente rigurosa en las que pusieron en práctica las funciones de planificación, organización, liderazgo y control para organizar el trabajo de miles de personas a la vez. Los conceptos y técnicas administrativas que se necesitaron para construir las grandes pirámides o cualquiera de los otros grandes edificios, ejemplifica la eficacia de los administradores egipcios. También, para la gestión del vasto territorio que controlaban, sobre el año 2.000 a. C. utilizaron técnicas de gestión política y administrativa basadas en la descentralización primero, cediendo poderes a los diferentes estados de Egipto y, más tarde, en la concentración del poder en la figura del Faraón. Otro ejemplo del conocimiento de los egipcios sobre administración se encuentra en las descripciones de las distintas ocupaciones. Así, el primer ministro tenía una lista de instrucciones sobre sus deberes y normas de comportamiento. Ha quedado escrito que los egipcios empleaban la planificación a largo plazo y confiaban determinadas actuaciones en asesores. Los papiros conservados dan cuenta de todo esto.

El pueblo hebreo antiguo también utilizó técnicas administrativas formales en determinadas ocasiones, como en la organización de su salida de Egipto, guiados por Moisés, o en la aceptación de los Diez Mandamientos, que algunos han visto como guías de conducta individual y organizacional. E incluso antes, en los documentos descubiertos en los palacios de Ur de Caldea, se pueden leer instrucciones sobre la gestión de los almacenes, del comercio y del propio palacio de los semitas de tiempos de Abraham. En esa misma zona, llamada el *Fértil Crescente*, hacia el 2.000 a.C., de las millares de tablillas halladas en las excavaciones de los años 30 del siglo XX en la ciudad-estado de Mari (Tell-Hariri), capital del Eúfrates medio, muchas de ellas hacen referencia a cuestiones de cómo administrar el palacio y a asuntos comerciales y económicos de ese pacífico estado.

Por su parte, los chinos de hace 3.000 años ya aplicaban principios gestores que actualmente son comunes, como las técnicas de control, la definición científica de la organización, procedimientos de eficiencia, etc. Un ejemplo de esto es la existencia de asesores y consejeros pues desde los inicios de la historia china, los emperadores se percataron del valor de un buen consejo y confiaron a sus subordinados la tarea de darles información útil para gobernar el imperio. Como resultado, los consejeros llegaron a ser parte integral del gobierno chino. Otra aportación de los chinos fue percibir la necesidad de un sistema general de dirección. Afirmaban que debía haber normas de operación que aunaran armoniosamente los instrumentos con los trabajadores; todo debía integrarse sistemáticamente, para que del total se obtuviera el resultado máximo.

La propia organización política y administrativa de la Grecia clásica habla de una gestión científica, ya adelantada en los escritos socráticos. Sócrates señaló que los deberes de los directivos, independientemente del campo de su actividad, suelen ser

muy similares, de igual modo que todos los administradores realizan las mismas funciones, cumpliendo así el principio de universalidad de las funciones administrativas.

Quizá la mayor aportación helénica fue conceder importancia a la división del trabajo; se ha reconocido este concepto en la *República* de Platón. Una curiosa innovación griega fue el uso de la música en el lugar de trabajo de manera que en ocupaciones monótonas o repetitivas, la melodía marcaba el ritmo de la faena. Así, mediante estas dos técnicas se armonizaban los aspectos físicos (división del trabajo) con los psicológicos (música tranquilizadora) para alcanzar mayor eficiencia en el trabajo. Además, los escritos de Jenofonte identifican una dualidad en la eficiencia –aspecto clave en la gestión moderna–, distinguiendo entre dos dimensiones de la misma: la estática y la dinámica. La primera de ellas se refiere a la gestión de los recursos de tal manera que se evite el derroche, contando con que los recursos son estáticos; y la segunda pretende la mejora de los resultados de las organizaciones yendo más allá de la gestión eficaz de unos recursos, los cuales no son dados, antes bien cambian constantemente (Huerta, 2004).

Por otro lado, el cuerpo burocrático tan complejo, seña de identidad de la Roma antigua, suponía un avanzado desarrollo de las artes de gestión para mantener en pie la vasta y dilatada estructura gerencial del Imperio. La dilación en el tiempo y la extensión en el espacio, unida a las diferentes formas de gobierno que tuvo la civilización romana, acrecentaron la necesidad de una administración pública y privada adaptable a cada circunstancia, si bien en muchos momentos la burocracia romana se hacía asfixiante. Resumiendo mucho esta burocracia nos encontramos que, después de varios siglos de monarquía, ejercida por soberanos etruscos, en el 509 a. C. se instaura la República como forma de gobierno. En lo sucesivo, todos los ciudadanos forman el pueblo romano, que se reúne en unas asambleas, los Comicios. Anualmente eligen unos magistrados para gobernar el país: los cuestores (dedicados a las finanzas), los ediles (para tareas de administración) y los pretores (que administraban justicia). En la cumbre, dos cónsules ostentaban el poder ejecutivo, dirigían al ejército y realizaban las funciones de jefes de estado. Por último, todos los antiguos magistrados componían el Senado, que controlaba la política interior y dirigía la política exterior. En esta época, los dominios romanos eran ciertamente reducidos en comparación con la llegada del Imperio que extendió tanto sus territorios que el sistema consular tuvo que transformarse en el proconsular para lograr una prolongación de la autoridad del cónsul. Años más tarde, al comienzo de la Era Cristiana, vino otro cambio de gran importancia, al convertirse el imperio Romano en una autocracia militar establecida por Julio Cesar y mantenida por sus sucesores. Correspondió a Diocleciano (284-305 d. C.) reformar la autoridad imperial eliminando los gobernadores de provincias y estableciendo un sistema administrativo con diferentes grados de autoridad.

Dando un salto en el tiempo, en el concepto de gestión en la historia moderna predomina la efectividad de la Iglesia católica como entidad gestora, destacando el establecimiento de la cadena de mando y de la especialización en el trabajo administrativo. El sistema feudal estuvo unido estrechamente con la Iglesia cuya influencia fue decisiva en la Edad media ya que cogió las riendas del orden en el caos

que siguió a la caída del Imperio Romano. El feudalismo que devino del final de Roma se puede considerar como un auténtico sistema administrativo pues componía una enorme organización jerárquica encabezado por un rey, dueño de toda la tierra, que repartía entre los nobles de más alto rango. A cambio, estos nobles o vasallos le prestaban servicios militares o financieros. Del mismo modo, estos vasallos tenían un acuerdo similar con vasallos de menor nivel, y así hasta el nivel más bajo de la jerarquía. La iglesia llegó a ser el mayor terrateniente de toda Europa pero el dominio que ejercía sobre la vida diaria acentuó el aspecto espiritual trayendo un cierto freno al impulso en el comercio y los negocios y ralentizando algo el adelanto de la administración. Por su parte, las técnicas de la administración de la guerra y el mundo militar de una época con un panorama geopolítico tan complicado como el medieval son estudiadas y aplicadas a la gerencia de las organizaciones actuales.

El Renacimiento supuso la liberalización de las potencialidades humanas y vino marcado por la invención de la imprenta y por la gran revolución científica copernicana surgida en Europa a mediados del siglo XVI. Los escritos de Maquiavelo, en especial *El Príncipe*, son aún fuente de inspiración en el ámbito empresarial. Las innovaciones tales como la extensión de los números árabes (entre los siglos V y XV) y la aparición de la contabilidad de partida doble en 1494, proporcionaron las herramientas para la planificación y el control de la organización y, de esta forma, el nacimiento formal de la administración.

Se ha atribuido, y con razón, la sistematización del pensamiento económico a la escolástica española del Siglo de Oro (Rothbard, 1999). Los escolásticos tardíos de la llamada Escuela de Salamanca fueron un grupo de religiosos agrupados en torno a la universidad salmantina entre finales del siglo XVI y principios del XVII. Los escolásticos hicieron progresar la ciencia económica en ámbitos como la teoría del valor y de los precios, el dinero, la banca, el comercio internacional, la competencia, la división del trabajo, los salarios o la tributación (Chafuen, 2009).

Las empresas pre-industriales, dada su escala pequeña, no se sentían obligadas a hacer frente sistemáticamente a las aplicaciones de la administración, pero es al llegar el siglo XIX cuando aparecen las primeras publicaciones donde se hablaba de la administración de manera científica, y el primer acercamiento a un método que reclamaba urgencia dados los retos que comportó la aparición de la Revolución Industrial. Ésta se extendió entre finales del siglo XVIII y mediados del XIX y supuso un fuerte desarrollo del control efectivo y del concepto de eficiencia en las organizaciones que se habían multiplicado al calor del nuevo sistema económico. Los desafíos más importantes ocurren al principio de este fenómeno ya que éste desplazó la actividad manufacturera desde un ámbito doméstico a otro fabril. Es el momento en que surgen la figura de Adam Smith y su *La riqueza de las naciones* (Smith, 1776) en la que se describían la división del trabajo y la aplicación del tiempo y el movimiento a su organización. Smith concluyó que la división del trabajo aumenta la productividad al incrementar la habilidad y destreza de cada trabajador, al ahorrar tiempo que, por lo general, se pierde al cambiar de actividades, y al crear inventos y maquinaria que ahorran esfuerzo.

Su coetáneo, John Stuart Mill, proporcionó un fondo teórico a la asignación de los recursos, a la producción, y a la fijación de precios. Al mismo tiempo, destacaron innovadores como Eli Whitney, James Watt y Matthew Boulton que desarrollaron herramientas técnicas de producción tales como la estandarización, procedimientos de control de calidad, contabilidad analítica, y planeamiento del trabajo.

Para fines del siglo XIX, León Walras, Alfred Marshall y otros economistas introdujeron una nueva capa de complejidad a los principios teóricos de la administración. El norteamericano Joseph Wharton fue un innovador en muchos aspectos y fue la primera persona en impartir un curso de sobre administración en 1881, fundando entonces la primera escuela de negocios en los Estados Unidos, vigente aún hoy día. Wharton publicó los primeros libros de texto de negocios, estableció el primer centro de investigación en su escuela, creó el primer centro para el espíritu emprendedor, el primer programa en gerencia internacional y estableció el primer programa educativo para ejecutivos.

Durante el siglo XX, la administración fue evolucionando en la medida en que las organizaciones fueron haciéndose más complejas y las ciencias como la ingeniería, la sociología, la psicología y la teoría de sistemas fueron desarrollándose. Así, los especialistas agrupan el concepto y la práctica de la gestión en varios planteamientos, a saber: el enfoque Clásico, el enfoque Conductista, el enfoque de las Ciencias de la Decisión y de la Información, el enfoque de Sistemas, el enfoque Situacional, el enfoque de la Contingencia, además de otros enfoques contemporáneos.

Se hace ahora un examen de cada uno de ellos.

### **1.3.1 El enfoque Clásico**

Uno de los problemas a los que se tenían que enfrentar los gestores de esta época era la de la mejora de la eficiencia y de la productividad de la fuerza del trabajo. La energía para resolver estos problemas fue el punto de partida para el estudio de la gestión moderna. Los orígenes del enfoque clásico de la administración se a remontan las consecuencias generadas por la Revolución Industrial y pueden resumirse en dos hechos genéricos. En primer lugar, el crecimiento acelerado y desorganizado de las empresas, que ocasionó una complejidad creciente en su administración y exigió un enfoque científico que sustituyese el empirismo y la improvisación hasta entonces dominante. Con la empresa de dimensiones más amplias surgen las condiciones propicias para la planificación a largo plazo, reduciendo la inestabilidad y la improvisación. En segundo lugar, la necesidad de aumentar la eficiencia y la competitividad de las organizaciones en el sentido de obtener el mejor rendimiento posible de sus recursos y hacer frente a la competencia que se incrementaba entre las empresas. Surge el sentido de la división del trabajo entre quienes piensan y quienes ejecutan. Los primeros fijan patrones de producción, describen los cargos, fijan funciones, estudian métodos de administración y normas de trabajo.

El panorama industrial en el inicio de este siglo tenía todas las características y elementos para poder inspirar una ciencia de la administración: una variedad inmensa de empresas, con tamaños altamente diferenciados, problemas de bajo rendimiento

de la maquinaria utilizada, insatisfacción generalizada entre los operarios, competencia intensa pero sin una tendencia definida, etc. Inicialmente los autores clásicos pretendieron desarrollar una ciencia de la administración cuyos principios pudiesen ser aplicados para resolver los problemas de la organización.

Este modo de concebir la gestión se divide a su vez en cuatro corrientes. La primera es la de la Gestión científica, y responde a la necesidad que tenían los empresarios de dar a sus teorías una base científica. El iniciador fue el norteamericano Louis Brandeis que, a principios del siglo XX, estableció el presupuesto de que, en el nivel operacional, los trabajadores poseen una motivación económica y rendirán más conforme mejor remunerados estén (Brandeis, 1914). Se trataría de maximizar el rendimiento minimizando el esfuerzo y evitando el despilfarro y la ineficacia. Brandeis fue el prólogo de la escuela tayloriana, con Frederick Taylor a la cabeza, que postulaba el cientifismo de la gestión frente a las reglas arbitrarias, la armonía frente a la discordia, la cooperación ante el individualismo y el máximo rendimiento mediante el desarrollo de los trabajadores (Taylor, 1911).

Taylor acuñó el concepto de interdependencia mutua que se resume en que el objeto principal de la gestión debería ser asegurar la prosperidad máxima para el patrón unida al máximo bienestar de cada uno de los trabajadores, insistiendo en la cooperación personal entre gestores y empleados y en la negociación como mejor método de resolución de conflictos. A pesar de esto establecía una profunda diferencia entre los que deben pensar y los que deben ejecutar. Este ingeniero insistía en la observación y medición sistemática de las tareas del trabajador, convencido de la necesidad de la aplicación de la ciencia en la búsqueda de respuestas a preguntas sobre la eficiencia, la cooperación y la motivación. La aplicación de este cientifismo buscaba determinar el ritmo óptimo de trabajo, el adiestramiento del personal para desempeñar adecuadamente su función (recomendó la especialización del trabajo pensando en que cada persona debía convertirse en el mejor especialista en una determinada tarea) y aplicar una compensación por el buen rendimiento mediante los incentivos salariales. Pero, a pesar de los esfuerzos de Taylor y su escuela, sus tesis tuvieron un impacto muy limitado entre otras cosas porque nunca llegó a comprender por entero los aspectos sociológicos y psicológicos del trabajo.

La segunda tendencia, dentro del enfoque científico, la constituye la corriente Clásica, desarrollada en Francia al mismo tiempo en que el taylorismo intentaba hacer valer sus tesis en EE.UU. Las ideas que propugnaba se centraban en los problemas que debían afrontar los directivos de las grandes organizaciones. Esta rama ponía el acento en la gestión de las organizaciones, frente a la administración científica que lo hacía en la gestión del trabajo. Sus dos metas primeras fueron la de desarrollar principios básicos para el diseño, la creación y el mantenimiento de las grandes organizaciones, y la de identificar las funciones básicas de la gestión de éstas. Henri Fayol, ingeniero como Taylor, es reconocido como el fundador de la escuela clásica de la administración pues fue el primero en sistematizar el comportamiento gerencial y estableció los 14 principios de la administración (Fayol, 1916). Estos principios son:

*Subordinación de intereses particulares:* Por encima de los intereses de los empleados están los intereses de la empresa.

*Unidad de Mando:* En cualquier trabajo un empleado sólo deberá recibir órdenes de un superior.

*Unidad de Dirección:* Un solo jefe y un solo plan para todo grupo de actividades que tengan un solo objetivo. Esta es la condición esencial para lograr la unidad de acción, coordinación de esfuerzos y enfoque. La unidad de mando no puede darse sin la unidad de dirección, pero no se deriva de ésta.

*Centralización:* Es la concentración de la autoridad en los altos rangos de la jerarquía.

*Jerarquía:* La cadena de jefes va desde la máxima autoridad a los niveles más inferiores y todas las comunicaciones van a parar a la máxima autoridad.

*División del trabajo:* Quiere decir que se debe especializar las tareas a desarrollar y al personal en su trabajo.

*Autoridad y responsabilidad:* Es la capacidad de dar órdenes y esperar obediencia de los demás, esto genera más responsabilidades.

*Disciplina:* Esto depende de factores como las ganas de trabajar, la obediencia, la dedicación y un correcto comportamiento.

*Remuneración personal:* Se debe tener una satisfacción justa y garantizada para los empleados.

*Orden:* Todo debe estar debidamente puesto en su lugar y en su sitio, este orden es tanto material como humano.

*Equidad:* Amabilidad y justicia para lograr la lealtad del personal.

*Estabilidad y duración del personal en un cargo:* Hay que darle una estabilidad al personal.

*Iniciativa:* Tiene que ver con la capacidad de visualizar un plan a seguir y poder asegurar el éxito de este.

*Espíritu de equipo:* Hacer que todos trabajen dentro de la empresa con gusto y como si fueran un equipo hace la fortaleza de una organización.

Además, categorizó seis agrupaciones de actividades que, en mayor o menor grado, deberían estar presentes en todas las organizaciones: Técnicas, Comerciales, Financieras, Seguridad, Contabilidad y Gestión. Respecto a las funciones de la Gestión que se citaron en el epígrafe anterior, Fayol fue el primero en estudiar la administración como un procedimiento con unas funciones propias y propuso cuatro: la Planificación, la Organización, el Mando y el Control.

Finalmente, señalar que, a pesar de las diferencias de pensamiento, Fayol y Taylor tuvieron un nexo común y es que ambos se apoyaron en Descartes y en sus principios rectores, cuales son: la evidencia racional de no aceptar como cierto aquello que no cabe absolutamente poner en duda, dividir todo problema en tantas partes como sean necesarias para poder zanjarlo mejor, transferir los pensamientos

ordenadamente, abordando primeramente los más sencillos y luego proseguir con los más confusos, y especificar todo meticulosamente para cerciorarse de que no se comete alguna omisión.

Una tercera tendencia es la de la Autoridad de la Gestión, llamada también corriente Burocrática cuyo principal patrocinador fue el alemán Max Weber. Este sociólogo pensaba que toda organización está dirigida a alcanzar metas y requería un estrecho control de sus actividades. Desarrolló una teoría de la administración de burocracias que subrayaba la necesidad de una jerarquía definida en términos muy estrictos, regida por reglamentos y líneas de autoridad definidos con toda claridad. Consideraba que la organización ideal era una burocracia con actividades y objetivos establecidos mediante un razonamiento profundo y con una división del trabajo detallada explícitamente. Weber también pensaba que la competencia técnica tenía gran importancia y que la evaluación de los resultados debería estar totalmente fundamentada en los méritos (Weber, 1922).

Weber, como todos los teóricos de la administración científica, pretendía mejorar los resultados de organizaciones importantes para la sociedad, haciendo que sus operaciones fueran predecibles y productivas. Si bien ahora se concede tanto valor a las innovaciones y la flexibilidad como a eficiencia y la efectividad de los pronósticos, el modelo de la administración de burocracias de Weber ya se había adelantado. Pensaba que la organización burocrática era la más eficiente. La precisión, la rapidez, la ausencia de ambigüedad, la unidad y la subordinación son resultados de disposiciones burocráticas. Al respecto de la subordinación, estableció la distinción entre poder (la capacidad para obligar a la gente a obedecer) y autoridad (quienes reciben órdenes las obedecen voluntariamente).

En resumidas cuentas, la burocracia en el sentido que Weber le daba, se refiere a un enfoque de gestión sobre la base de una estructura formal de las organizaciones, con normas y reglas establecidas, sustentadas en la especialización del trabajo, dentro de una estructura jerárquica de la autoridad y basada en criterios estrictos de promoción y selección.

Finalmente, otra directriz la constituye la corriente del Sistema, surgida tras la Segunda Guerra Mundial, hacia 1930. Partiendo de los pensamientos del maestro Weber, sus discípulos Lyndall Urwick y Luther Gulick resumieron los fundamentos de esta tendencia en los siguientes componentes: planificación para saber qué y cómo hacer las cosas, organización para establecer una estructura formal de autoridad, administración del personal, dirección como tarea continuada de toma de decisiones, coordinación para interrelacionar las partes del trabajo, información mediante documentos e investigaciones, y la función presupuestaria (Gulick, 1937).

La contribución más significativa del enfoque Clásico fue el haber identificado la gestión de las empresas como un elemento trascendente de la sociedad organizada de manera que sus principios han contribuido a formar a gestores más competentes. Pero este enfoque no ha estado exento de críticas. Entre otras está la de que la administración científica le dio poca atención al elemento humano pues se preocupó

básicamente por las tareas (organización y ejecución) y por los factores directamente relacionados con el cargo y función del operario (tiempo y movimiento). Otra sería la superespecialización del trabajador que privaban a los empleados de satisfacción en el trabajo. Una más es la llamada visión microscópica que considera al hombre como un empleado tomado individualmente, ignorando que el trabajador es un ser social. La administración científica es también criticada por el hecho de pretender elaborar una ciencia sin presentar comprobaciones científicas de sus proposiciones y principios. Para muchos autores, la administración científica es incompleta, parcial e inacabada, porque se restringirse apenas a los aspectos formales de la organización omitiendo completamente la organización informal y principalmente, sus aspectos humanos. Finalmente, este enfoque propone un sistema cerrado, que visualiza las empresas como si fuesen entidades autónomas, absolutas y herméticamente cerradas a cualquier influencia venida de fuera de ellas; visualiza solamente aquello que sucede dentro de una organización, sin tener en cuenta el medio ambiente en que está situada.

### 1.3.2 El enfoque Conductista

Aunque hubo ejemplos aislados (como el de Robert Owen) de administradores que prestaron atención al elemento humano, no fue sino hasta 1930 cuando el enfoque del comportamiento se convirtió en parte importante de la filosofía de la administración. La Gran Depresión, el movimiento obrero y, sobre todo, los resultados de la investigación conductual, fueron las principales causas de que se le reconociera.

La economía estaba en su clímax justo antes del Crack de 1929. La industria norteamericana había obtenido resultados sorprendentes, la producción había alcanzado su cénit mediante la Administración científica. Entonces, se podía pensar que la "mano invisible" smithiana de la política económica del *laissez faire* se ocuparía de todo lo demás. Pero después del desplome, los administradores comprendieron que no era suficiente atenerse solo a la producción interna y a las políticas económicas externas del tipo "mano invisible". El mundo de los negocios se iba volviendo más complejo y la cosecha de la depresión en desempleo, descontento e inseguridad, crearon muchos problemas humanos que los gerentes tenían que reconocer y encarar. Para ello se crearon departamentos de personal o se les dio mayor importancia; todos los directores empezaron a considerar, con un nuevo enfoque, los aspectos humanos de la administración. El movimiento obrero dio particular realce a este despertar.

El primer sindicato obrero norteamericano (el de los zapateros de Filadelfia) data de 1792, pero no fue hasta 1935 cuando un congreso estadounidense aprobó la ley Wagner, que dio al trabajo organizado el derecho de negociar colectivamente salarios, jornadas y condiciones de empleo. En el pasado, los gerentes empíricos no reconocían la aportación del trabajo en el logro de los objetivos de la organización. En aras de una mayor producción se sacrificaban el "salario justo", la jornada decorosa y las buenas condiciones de trabajo. Algunos precursores como Owen, Taylor, Henry Ford y Alfred P. Sloan, manifestaron su deseo sincero de dar al trabajador su participación. Con todo, fuera de estas excepciones y de algunos gerentes paternalistas, el recurso del trabajo fue explotado; pero cuando los sindicatos contaron con el apoyo de la ley, los gerentes tuvieron que despertar y darse cuenta del problema. Aunque en esta época

hubo conflictos abiertos, la mayoría de los directivos adoptaron una posición acorde con los nuevos tiempos y crearon departamentos de personal para tratar con los sindicatos o para establecer tan buenas políticas de trabajo que los sindicatos no fueran necesarios. En ambos casos se dio un nuevo enfoque al aspecto conductual de la empresa.

Lo más importante en la corriente de las Relaciones Humanas fue el inicio de la investigación conductual que desembocó en el movimiento de las relaciones humanas en la administración. Estos estudios inician formalmente el enfoque del comportamiento de la administración. Se llevaron a cabo en la Hawthorne Works de la Western Electric Company cuando Elton Mayo y un equipo de investigadores de Harvard iniciaron en 1927, la fase preliminar del estudio en la sala de relevadores. Anteriormente, un grupo de empleados de la compañía no había podido establecer una relación entre el nivel de iluminación y la productividad de los trabajadores. Mayo y su grupo buscaron las causas. En vez de la iluminación alteraron el lugar de trabajo, el lugar y duración de los descansos, la duración de la jornada y de la semana de trabajo y métodos de pago; además ofrecieron un almuerzo gratis a media mañana. Al igual que sucedió con los experimentos con la iluminación, los experimentadores no pudieron determinar una relación entre estas variables y un desempeño en constante aumento. ¿Qué estaba pasando?

Las dinámicas de grupo y el elemento conductual en el trabajo eran los dos elementos que intervenían en los experimentos realizados con la iluminación en la sección de armado de reveladores en Hawthorne. Mediante entrevistas con empleados de la fábrica y gracias a un estudio posterior para observar las dinámicas de grupo de los trabajadores del alambre, se descubrió el poder de la conducta humana en las empresas y lo descuidada que estaba. Los estudios hechos en Hawthorne proporcionan una base histórica importante del enfoque conductual de la administración, pues por primera vez se analizó en forma intensiva y sistemática el factor humano. Los estudios manifestaron la complejidad de la conducta humana en el seno de las empresas. Sin embargo, la fase inicial del enfoque conductual, o sea, el movimiento de relaciones humanas, pasó por alto esta complejidad.

Este movimiento empezó a poner el énfasis en la sensibilidad de los trabajadores, puesto que las relaciones interpersonales se consideraron clave en la gestión, y en la formación de grupos informales de individuos dentro de la formalidad de las organizaciones. Fue el momento en el que surge el concepto de Administración de Personal y se dirigen los esfuerzos hacia la democratización y la participación de la plantilla en las tareas gerenciales sobre la máxima de que una mano de obra satisfecha es más productiva.

El pensamiento de Elton Mayo y su grupo de trabajo se resume en una serie de principios que se podrían compendiar en que la motivación de los trabajadores proviene no tanto de los incentivos monetarios como de las recompensas sociales o las sanciones, que las acciones de los empleados se ven influenciadas por el grupo y que dentro de las organizaciones formales, existen normas formales pero también informales (Mayo, 1933).

Dentro de la corriente de las relaciones humanas existe un movimiento que responde al nombre de la Autorrealización, basada en que la gestión resulta más eficaz si se deja que los empleados desarrollen grupos sociales en el trabajo, si se fomenta la participación de estos en la dirección y si se democratiza la entidad. Chester Barnard fue el iniciador de la corriente pero ésta es más conocida por las Teorías X e Y de Douglas McGregor, por Abraham Maslow y su hipótesis sobre las necesidades humanas, y la Gestión por Objetivos de Peter Drucker.

Las teorías X e Y son dos maneras excluyentes de percibir el comportamiento humano adoptadas por los gerentes para motivar a los empleados y obtener una alta productividad. Douglas McGregor describió dos formas de pensamiento de los directivos a los cuales denominó teoría X y teoría Y. Los directivos de la primera consideran a sus subordinados como animales de trabajo que sólo se mueven ante el yugo o la amenaza, mientras que los directivos de la segunda se basan en el principio de que la gente quiere y necesita trabajar. Veamos con más detenimiento las premisas de las dos posturas.

La teoría X está basada en el antiguo precepto del palo y la zanahoria y la presunción de mediocridad de las masas. Se asume que los individuos tienen tendencia natural al ocio y que el trabajo es una forma de castigo, lo cual presenta dos necesidades urgentes para la organización: la supervisión y la motivación. Las premisas de la teoría X son: al ser humano medio no le gusta trabajar y evitará a toda costa hacerlo, lo cual da pie a la segunda; en términos sencillos, los trabajadores son como los animales de labor: si no se les incita no trabajan. La gente necesita que la fuercen, controlen, dirijan y amenacen con castigos para que se esfuercen por conseguir los objetivos de la empresa; el individuo típico evitará cualquier responsabilidad, tiene poca ambición y quiere seguridad por encima de todo, por ello es necesario que lo dirijan. Este comportamiento no es una consecuencia de la naturaleza del hombre, más bien es una consecuencia de la naturaleza de las organizaciones industriales, de su filosofía, política y gestión (McGregor, 1960).

Los supuestos que fundamentan la Teoría Y son: el desgaste físico y mental en el trabajo es tan normal como en el juego o el reposo, al individuo promedio no le disgusta el trabajo en sí; no es necesaria la coacción, la fuerza o las amenazas para que los individuos se esfuercen por conseguir los objetivos de la empresa; los trabajadores se comprometen con los objetivos empresariales en la medida que se les recompense por sus logros; la mejor recompensa es la satisfacción del ego y puede ser originada por el esfuerzo hecho para conseguir los objetivos de la organización; en condiciones normales el ser humano medio aprenderá no solo a aceptar responsabilidades sino a buscarlas; la mayoría de las personas poseen un alto grado de imaginación, creatividad e ingenio que permitirá dar solución a los problemas de la organización. Los directivos de la Teoría Y consideran que sus subordinados encuentran en su empleo una fuente de satisfacción y que se esforzarán siempre por lograr los mejores resultados para la organización, siendo así, las empresas deben fomentar las aptitudes de sus trabajadores en favor de dichos resultados.

Abraham Maslow establece una jerarquía de necesidades a menudo representadas en forma de pirámide de cinco niveles (Maslow, 1943). La idea básica de esta jerarquía es que las necesidades más altas ocupan nuestra atención sólo cuando se han satisfecho las necesidades inferiores de la pirámide. Las fuerzas de crecimiento dan lugar a un movimiento ascendente en la jerarquía, mientras que las fuerzas regresivas empujan las necesidades prepotentes hacia abajo en la jerarquía.

Los niveles serían:

- *Necesidades fisiológicas*: aquellas básicas para mantener la salud.
- *Necesidades de seguridad y protección*: surgen cuando las necesidades fisiológicas se mantienen compensadas. Son las necesidades de sentirse seguro y protegido.
- *Necesidades de afiliación y afecto*: están relacionadas con el desarrollo afectivo del individuo, son las necesidades de asociación, participación y aceptación. El ser humano por naturaleza siente la necesidad de relacionarse, ser parte de una comunidad, de agruparse en familias, con amistades o en organizaciones sociales. Entre estas se encuentran: la amistad, el compañerismo, el afecto y el amor.
- *Necesidades de estima*: Maslow describió dos tipos de necesidades de estima, una alta y otra baja. La estima alta concierne a la necesidad del respeto a uno mismo, e incluye sentimientos tales como confianza, competencia, logros, independencia y libertad. La estima baja concierne al respeto de las demás personas: la necesidad de atención, aprecio, reconocimiento, reputación, estatus, dignidad, fama, gloria, e incluso dominio.
- *Auto-realización o auto-actualización*: este último nivel es algo diferente y Maslow utilizó varios términos para denominarlo: motivación de crecimiento, necesidad de ser y autorrealización. Son las necesidades más elevadas, se hallan en la cima de la jerarquía, y a través de su satisfacción, se encuentra un sentido a la vida mediante el desarrollo potencial de una actividad. Se llega a ésta cuando todos los niveles anteriores han sido alcanzados y completados, al menos, hasta cierto punto.

La gestión por objetivos (MBO -Management By Objectives) fue descrita por Peter Drucker en 1954. Según Drucker los gerentes deben evitar “la trampa de la actividad” que los atrapa en las actividades cotidianas y los hace olvidar de su propósito u objetivo principal (Drucker, 1954).

La MBO se apoya en la definición de objetivos para cada empleado, para luego dirigir y comparar los resultados con los objetivos fijados. Esta estrategia apunta a aumentar el desempeño de la organización, coordinando metas de la organización con los objetivos de los subordinados dentro de la organización. Para que la estrategia funcione los empleados deben recibir un fuerte apoyo para saber con exactitud cuales son sus objetivos y los cronogramas correspondientes para cada objetivo. La estrategia MBO incluye un seguimiento continuo de la trayectoria de los procesos y un continuo programa de retroalimentación para alcanzar los objetivos.

Uno de los conceptos básicos de la MBO es que en lugar de que solo unos pocos gerentes de una compañía participen en el planeamiento estratégico, deben participar todos para mejorar la implantación del plan. Otro de los conceptos de la Gerencia por

Objetivos es que los directivos deben diseñar una gama de sistemas de desempeño con el fin de ayudar a la organización a funcionar bien.

El trabajo del enfoque conductista supuso un complemento a la teoría clásica de la gestión puesto que integraba además un enfoque hacia los individuos y sus necesidades, pensamientos y emociones. Es por ello que llevó a considerar las organizaciones como sistemas sociales con sus pautas de autoridad y comunicación y determinó que los empleados, sus capacitaciones, sus motivaciones y su implicación en equipos eran la base de una gestión exitosa.

Para los investigadores de este enfoque, el trabajador es mucho más complejo que el llamado “homo aeconomicus” descrito por el enfoque clásico o que el “hombre social” desarrollado en el enfoque de las relaciones humanas. El enfoque que nos ocupa se centra en la naturaleza del trabajo en *per se* y en cómo tiene la capacidad de satisfacer la necesidad humana de hacer uso de sus habilidades.

Como ya se ha dicho, el principal objetivo del estudio en la empresa Hawthorne - paradigma de esta subcorriente- fue establecer condiciones de trabajo lo más satisfactorias posible para el bienestar del empleado concluyendo, además, que las motivaciones de los trabajadores iban más allá de las motivaciones pecuniarias o sociales. También coligieron algo que en la actualidad es de sentido común pero no en el periodo que ocupó este estudio (1927-1932) y es que las actitudes de los trabajadores se ven afectadas por sus sentimientos mutuos o por un propósito común.

Una de las representantes más destacadas de esta tendencia es la socióloga industrial Joan Woodward que, entre 1953 y 1957, dirigió un equipo de investigación sobre las empresas de manufactura. Estudió el número de trabajadores por supervisor, los niveles de autoridad, la frecuencia de las comunicaciones escritas y las descripciones de los puestos de trabajo. Los resultados de estos trabajos concluyeron que la tecnología de una empresa desempeña un papel crítico en su estructura, que no existe una mejor manera de gestionar y estructurar una organización y que no se podían considerar universales los principios de la gestión. Este último punto resultó de lo más controvertido en su época pues rebatía las tesis sostenidas hasta el momento (Woodward, 1965).

No obstante lo dicho para el enfoque Conductista en general, se le ha achacado a esta corriente un sentido estrecho de la gestión ya que ésta es más que una aplicación de la ciencia de la conducta. El razonamiento básico conductal parte de la premisa de que, dado que la gestión ha de conseguir que se haga un trabajo con el concurso de personas, la gestión se convierte de *facto* en ciencia de la conducta aplicada puesto que un administrador ha de motivar, dirigir y comprender las relaciones interpersonales.

Así, para que este enfoque le sea útil a los administradores ha de ayudarles a solventar situaciones problemáticas y muchas veces no ha sido así por la tendencia de los conductistas a utilizar términos técnicos cuando transmiten los resultados de su investigación a los gestores. La conducta humana es compleja en extremo y esto crea

problemas a quienes tienen que gestionar organizaciones si intenta aplicar sólo las tesis conductistas.

### **1.3.3 El enfoque de las Ciencias de la Decisión y de la Información**

Es esta una etapa reconocida como tal por pocos autores (Ivancevich et al., 1994) pues la mayoría la consideran una versión actualizada de la rama de la gestión del trabajo dentro de la corriente Clásica. Lo que la caracteriza es que pretende la resolución más que de problemas de conducta humana, de los problemas técnicos, de producción y operación, recurriendo para ello a disciplinas como las Matemáticas y la Estadística, a técnicas de toma de decisiones y al uso de los sistemas de Información.

Su origen histórico se encuentra a principios de la II Guerra Mundial y en la necesidad de la Armada inglesa de enfrentarse a determinados problemas bélicos inéditos para ellos hasta esas fechas. Entonces apelaron a la experiencia de físicos y matemáticos formando los llamados equipos de investigación operativa. Esta filosofía de trabajo fue asumida por las empresas norteamericanas a finalizar la conflagración.

La figura más influyente de este movimiento fue el científico y político estadounidense Herbert Alexander Simon que equiparaba la gestión con la toma de decisiones a cuyo estudio se dedicó a la busca de la manera más eficiente de tomarlas. Para este particular, Simon estableció tres etapas: identificar las ocasiones que demandan una decisión (inteligencia), inventar, desarrollar y analizar diferentes líneas de acción (diseño) y seleccionar una de ellas (elección) (Simon, 1947).

Según la teoría económica tradicional la toma de decisiones se realiza sobre la base de la racionalidad, pero en el mundo real, ésta tiene limitaciones tal como son las emociones del decisor. Así, Simon contrapone al “decisor económicamente racional” el “decisor que satisface”, esto es, se toman las decisiones que son satisfactorias o suficientemente buenas. En conclusión, en vez de tomar una decisión que maximice los beneficios se busca un beneficio que sea adecuado. Partiendo de la base de que las decisiones pueden ser programadas, rutinarias o no rutinarias y no estructuradas, las matemáticas, la investigación operativa y la simulación mediante ordenadores contribuyen a su correcto análisis programando incluso las decisiones más complejas.

En este ambiente, la información es el ingrediente principal que utilizan los gestores. Ésta fluye vertical y horizontalmente en toda la organización, se almacena en archivos y bases de datos y se hace disponible para la toma de decisiones más informada y oportuna haciendo de su correcta gestión un elemento de ventaja competitiva entre organizaciones. Las técnicas del enfoque CIDI son muy útiles para el gestor que afronta el proceso de gestión siempre y cuando la información recopilada sea interpretable, relevante, específica, fiable y de fácil acceso.

### **1.3.4 El enfoque de las Matemáticas**

La Escuela Matemática, Cuántica o de Investigación de Operaciones, aparece en la misma época que la cibernética y las escuelas de sistemas sociales. Sus antecedentes históricos se encuentran en las bases de la teoría de la probabilidad sentadas por Pascal en 1654. En 1801 Carl Friedrich Gauss (1801) publicó la *Teoría del Número* en la

que perfeccionó las hipótesis de Pascal y las de distribución de frecuencias de repetición de hechos dando lugar al instrumento matemático que lleva su nombre: "Campana de Gauss". Ya en el siglo XX, Frank B. Gilbreth (1912), insistió en la aplicación de la estadística para el mejoramiento de los procesos productivos en la administración de negocios. G. S. Radford (1922) publicó su libro *Control de Calidad en la manufactura*. Sin embargo al popularizarse las ideas de Taylor con respecto a la estandarización, el control de calidad se perdió, debido a que esta recaía en manos de los obreros o artesanos. Walter A. Shewhart (1931), físico norteamericano, publicó su libro *Control económico de la Calidad*, el cual causó una revolución en los años veinte, reconociendo la variabilidad de la calidad de los productos de un proceso; también reconoció que aunque no se puede eliminar totalmente dicha variabilidad, si se puede controlar un proceso productivo dentro de un nivel de aceptabilidad de varianza. Para tal efecto desarrollo el Gráfico de Control, considerado hoy día por los expertos como una de las mejores herramientas para el control de la calidad. Edwards Deming estableció el Ciclo de Control que lleva su nombre inspirado en las enseñanzas de Shewhart. Ronald A. Fisher, especialista en genética, sentó las bases de la teoría del muestreo estadístico, permitiendo desarrollar nuevas aplicaciones de esta disciplina en el campo industrial (Fisher, 1925).

Las principales características del Enfoque matemático es que hace hincapié en el método científico, en la construcción de modelos matemáticos, en la cuantificación y utilización de procedimientos matemáticos y estadísticos, en el uso de las computadoras y muestra más interés por los aspectos técnico-económicos que por los psicosociales. Esta escuela Matemática o cuantitativa se divide a su vez en dos partes: la Investigación de Operaciones, y la Toma de Decisiones.

La primera se define como una aplicación del método científico a los problemas que surgen en las operaciones de un sistema que puede ser representado por medio de un modelo matemático y la solución de esos problemas mediante la resolución de ecuaciones que representen al sistema (Ackoff, Arnoff y Churchman, 1966) utilizando herramientas tales como la Programación Lineal, la Teoría de Colas, la Teoría de la Probabilidad y la Econometría Administrativa.

La segunda no es una escuela en sí misma pues más bien es una función –si bien importantísima– del administrador. Lo que sí resulta interesante es revisar la metodología y cada una de sus etapas, cuales son: Diagnóstico del problema, Investigación u obtención de información, Desarrollo de alternativas, Experimentación, Análisis de restricciones, Evaluación de alternativas, y la propia Toma de decisiones

### **1.3.5 El enfoque de Sistemas**

Otro de los enfoques más importantes es el conocido como de Sistemas, o Sistémico, que se encarga de estudiar el comportamiento del individuo y del grupo, y las relaciones entre individuos y grupos dentro de un amplio sistema social, que desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes.

La Teoría General de Sistemas (TGS), desarrollada en el contexto de la Guerra Fría, supone un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trata de encontrar las

propiedades comunes a las entidades, los sistemas, que se presentan en todos los niveles de la realidad, pero que son objeto tradicionalmente de disciplinas académicas diferentes como la Biología, la Física y las teorías del comportamiento, combinando sus presunciones con herramientas matemáticas, estadísticas y tecnológicas. El padre de esta teoría fue el biólogo austriaco Ludwig von Bertalanffy, para el que el Sistema se compone de una serie de elementos interrelacionados entre sí y el entorno para crear un sistema dinámico y global siendo, además, quien acuñó el término (Bertalanffy, 1968).

Los trabajos publicados entre 1950 y 1968 por Bertalanffy concluyen que una organización es un sistema socio-técnico incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúa influyéndose mutuamente. Las organizaciones se subdividen, además, en tres subsistemas:

a) *el Subsistema psicosocial*, que está compuesto por individuos y grupos en interacción. Dicho subsistema está formado por la conducta individual y la motivación, las relaciones del status y del papel de cada individuo, la dinámica de grupos y los sistemas de influencia.

b) *el Subsistema técnico*, referido a los conocimientos necesarios para el desarrollo de tareas, incluyendo las técnicas usadas para la transformación de insumos en productos.

c) *el Subsistema administrativo*, que relaciona a la organización con su medio y establece los objetivos, desarrolla planes de integración, estrategia y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control.

Continuadores del maestro, Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig (1972) introdujeron los conceptos de la TGS al mundo de la empresa. Lo que estos autores intentaron fue desarrollar un modelo conceptual universal aplicable a cualquier tipo de organización. Ésta, integrada en un sistema mayor, estaría a su vez compuesta por cinco subsistemas principales. El *subsistema de fines y objetivos*, que incluye el conjunto de propósitos o finalidades establecidos en forma dinámica por la empresa para alcanzar su misión global en la sociedad. Incluye la visión, la misión y los valores empresarios, los objetivos generales y las estrategias para alcanzarlos y las políticas y metas específicas. El *subsistema tecnológico* comprende las metodologías, entrenamientos, conocimientos, herramientas y técnicas para desarrollar las tareas y procesos, y alcanzar los objetivos de la organización. El *subsistema psicosocial* que abarca a los diferentes actores de la empresa y a sus relaciones entre sí y con la organización. Involucra la conducta individual, las relaciones humanas y factores culturales. El *subsistema estructural* incluye la formalización de las relaciones entre el subsistema tecnológico y el psicosocial. Se refiere a la manera en que están divididas y coordinadas las tareas de la organización e involucra a la estructura formal e informal. Incluye división, organización y coordinación de las tareas y funciones; descripciones de puestos, reglas y procedimientos; líneas de autoridad o responsabilidad, comunicación y flujos de trabajo. Por último, el *subsistema gerencial o administrativo* aglutina, organiza y controla los otros subsistemas, facilita la interacción entre los mismos y promueve el aumento de efectividad de la organización en su conjunto.

Incluye los procesos administrativos y los sistemas de decisiones, autoridad, funciones administrativas de planificación, dirección y control.

### **1.3.6 El enfoque Situacional o de la Contingencia para la Gestión**

Esta visión parte de varias premisas, a saber, que no existe una técnica de gestión infalible, que no hay una forma ideal de gestionar, que ninguna técnica es efectiva en todo momento y que la mejor respuesta ante una situación dependerá en última instancia de esa situación. El enfoque situacional destaca que la eficacia organizacional no se alcanza siguiendo un modelo organizacional único y exclusivo, es decir, no existe una forma única que sea mejor para organizar con el propósito de alcanzar los objetivos de las organizaciones.

La contingencia propugna que la estructura de una organización y su funcionamiento dependen de su interrelación con el ambiente externo. Diferentes ambientes requieren diferentes relaciones organizacionales para alcanzar una eficacia óptima. Se hace necesario, pues, un modelo adecuado para cada situación dada. Por otro lado, diferentes tecnologías conducen a diferentes diseños organizacionales. Es por ello que las variaciones en el ambiente o en la tecnología conducen a variaciones en la estructura organizacional.

Estudiosos como Dill, Burns, Stalker, Chandler, Fouraker y Stopford, Woodward, Lawrence y Lorsch, han demostrado particularmente el aspecto del impacto ambiental sobre la estructura y el funcionamiento de la organización. Pero es sin duda el psicólogo y escritor estadounidense Burrhus Frederic Skinner la figura más destacada de esta tendencia. Según Skinner, el comportamiento aprendido opera sobre el ambiente externo para provocar algún cambio en éste. Si el comportamiento genera un cambio en el ambiente, el cambio ambiental será contingente con relación al comportamiento. La contingencia es una relación del tipo "si... entonces". El concepto skinneriano de contingencia implica tres elementos principales: un estado ambiental, un comportamiento y una consecuencia (Skinner, 1953).

Skinner resalta que las consecuencias ambientales son mecanismos controladores del comportamiento aprendido. El comportamiento, que actúa sobre el ambiente para producir una consecuencia determinada, puede mantenerse, reforzarse, modificarse o eliminarse, de acuerdo con las consecuencias producidas. De este modo, el comportamiento es una función de sus consecuencias. Este enfoque es eminentemente externo: hace énfasis en el efecto de las consecuencias ambientales sobre el comportamiento observable y objetivo de las personas.

El enfoque situacional marcó una nueva etapa en la Teoría General de la Administración por las siguientes razones:

- La teoría clásica concibió la organización como un sistema cerrado, rígido y mecánico, sin conexión alguna con su ambiente externo.
- A pesar de todas las críticas que hizo al enfoque clásico, la teoría de las relaciones humanas no se libró de la concepción de la organización como sistema cerrado, puesto

que también su enfoque está orientado por completo hacia el interior de la organización.

- La teoría de la burocracia, se caracterizaba también por esa concepción introspectiva, restringida y limitada de la organización, ya que sólo se preocupaba por los aspectos internos y formales de un sistema cerrado, hermético y monolítico.

- Los estructuralistas utilizaron una perspectiva ecléctica y crítica a la vez para desarrollar análisis comparativos de las organizaciones, y formularon tipologías destinadas a facilitar la ubicación de características y objetivos organizacionales, dentro de un enfoque explicativo y descriptivo.

- La teoría neoclásica marca un retorno a los postulados clásicos debidamente actualizados y realineados en una perspectiva de innovación y adaptación al cambio: es un enfoque nuevo que utiliza viejos conceptos de una teoría que es, sin duda, la única que hasta aquí presenta un carácter general fundamentado en principios universales.

- La teoría del comportamiento amplió los conceptos de comportamiento social hacia el comportamiento organizacional, buscando comparar el estilo tradicional de administración con el moderno, basado en la comprensión de los conceptos de comportamiento y motivacionales. La organización se estudia a través de la lente de un sistema de intercambios de estímulos y contribuciones dentro de una compleja trama de decisiones.

- Con la teoría de sistemas surge la preocupación fundamental por la construcción de modelos abiertos que interactúan en forma dinámica con el ambiente, y cuyos subsistemas denotan una compleja interacción interna y externa. Los subsistemas que conforman una organización están interconectados e interrelacionados, mientras que el suprasistema ambiental interactúa con los subsistemas y con la organización como totalidad.

- Solo con el advenimiento de la teoría situacional tiene lugar el desplazamiento de la observación desde adentro hacia afuera de la organización: se hace énfasis en el ambiente y en las exigencias ambientales sobre la dinámica organizacional. El enfoque situacional señala que las características ambientales condicionan las características organizacionales, en consecuencia no hay una “mejor manera” de organizarse, todo depende de las características ambientales importantes para la organización.

La teoría situacional está un paso delante de la teoría de sistemas en la administración. La visión situacional de la organización y de su administración indica que una organización es un sistema compuesto de subsistemas y enmarcado dentro de límites identificables respecto del suprasistema ambiental. La visión situacional trata de comprender las relaciones existentes dentro de los subsistemas y entre estos, así como entre la organización y su ambiente, y definir patrones de relaciones o configuración de variables. Hace énfasis en la naturaleza multivariada de las organizaciones y busca comprender cómo operan éstas bajo condiciones variables y en circunstancias específicas.

### 1.3.7 Enfoques contemporáneos

Como se ha podido comprobar en las líneas precedentes, Taylor, Fayol, Weber, Mayo y otros precursores de la teoría y la práctica de la administración son hitos históricos de referencia ya que ellos señalaron la ruta para que filósofos, economistas y estudiosos contemporáneos continuaran con el estudio de las prácticas de la gestión de las organizaciones. Se da cuenta a continuación de los más significativos de estos.

Uno de los representantes de los albores de la llamada “Nueva Economía” es el norteamericano Thomas Peters, consultor y escritor económico cuya primera obra relevante vio la luz a principio de los 80 (Peters & Waterman, 1982) si bien fue bastante prolífico a partir de esas fechas. La principal contribución de este autor a las técnicas de gestión es haber estimulado a los gestores, investigadores y teóricos a reflexionar en serio sobre sus las organizaciones, sobre las tareas de los directivos y los empleados y en la manera de mejorar las prácticas de la administración. Así, Peters identifica nueve aspectos que caracterizan a las compañías que practican la excelencia en su administración:

- 1) *Antigüedad y paradoja de la gestión*: el clima empresarial es incierto y ambiguo por lo que el enfoque racional no es garantía de éxito ya que en los tiempos actuales prima la irracionalidad.
- 2) *Un sesgo hacia la acción*: lo importante es intentar llevar a cabo las cosas sin miedo al fracaso.
- 3) *Cerca del cliente*: las compañías excelentes se anticipan a lo que sus clientes desean debido a que saben escucharlos y sacar las conclusiones adecuadas.
- 4) *Autonomía y espíritu empresarial*: las empresas excelentes permiten y alientan la autonomía y el espíritu empresarial dentro de sí mismas.
- 5) *Productividad a través del personal*: usualmente la gente actúa conforme a cómo se le trata por lo que desarrollar un clima de confianza entre el personal y con los directivos es un camino seguro hacia el éxito.
- 6) *Impulso del valor*: los directivos deben conocer de primera mano la situación de la empresa y de los trabajadores, preguntando siempre por el valor añadido de cada proceso y de cada procedimiento.
- 7) *Atención al sector propio*: es preferible mantenerse cerca de la industria básica de la empresa ya que adoptar culturas o capacidades propias de otros sectores puede ser fatal para la organización.
- 8) *Formato estructural simple*: las organizaciones con pocos niveles de gestión, sin una estructura sobredimensionada, son más proclives a la excelencia.
- 9) *Propiedades holgadas-apretadas*: se ha de mantener un control estricto permitiendo, al tiempo, las dosis justas de flexibilidad.

Tom Peters pretende estimular a los directivos y empresas para que abandonen la tradición y los enfoques convencionales y tengan éxito en los mercados globales, siendo, de manera constante y en los niveles más altos posibles, imaginativos, dotados

de una alta capacidad de respuestas. Peters demuestra cómo la descentralización, las estructuras organizativas “achatadas”, los estilos de dirección abiertos y una verdadera obsesión por el cliente, pueden conducir al logro de extraordinarias ventajas competitivas.

El éxito de las compañías japonesas en las décadas de los 80 y los 90 atrajo la atención de muchos investigadores. Entre ellos está el profesor de la Universidad de California-Los Angeles, William Ouchi quien en 1981 sugirió unas recomendaciones para los ejecutivos de EE.UU. (Ouchi, 1981). Estos consejos dieron forma a lo que se conoce como la Teoría Z, también llamada “Método Japonés” que sugiere que los individuos no desligan su condición de seres humanos a la de empleados y que la humanización de las condiciones de trabajo aumenta la productividad de la empresa y a la vez la autoestima de los empleados.

Básicamente Ouchi considera que hay tres tipos de empresa, la del tipo A que asimiló a las empresas americanas, las del tipo J que asimiló a las firmas japonesas y las de tipo Z que tienen una nueva cultura, la cultura Z. Esta nueva cultura Z estaba llena de características poco aplicadas en las empresas de occidente de su época y más bien recoge ciertas características comunes a las compañías japonesas.

La teoría Z es participativa y se basa en las relaciones humanas, pretende entender al trabajador como un ser integral que no puede separar su vida laboral de su vida personal, por ello invoca ciertas condiciones especiales como la confianza, el trabajo en equipo, el empleo de por vida, las relaciones personales estrechas y la toma de decisiones colectiva, todas ellas aplicadas en orden de obtener un mayor rendimiento del recurso humano y así conseguir mayor productividad empresarial. Se trata de crear una nueva filosofía empresarial humanista en la cual la compañía se encuentre comprometida con su gente.

Pero ¿por qué esta implicación entre empresa y empleados? porque Ouchi considera firmemente que un empleo es más que eso, es la parte estructural de la vida de los empleados, es lo que les permite vivir donde viven, comer lo que comen, vestir lo que visten, define sus años de vejez..., entonces, si este empleo es desarrollado de forma total dentro de una organización (como ocurre en la teoría Z), la persona se integra en ella y crea un sentido de pertenencia que la lleva a dar todo lo posible por alcanzar los objetivos empresariales, con lo cual la productividad estaría prácticamente asegurada. La teoría Z de Ouchi busca crear una nueva cultura empresarial en la cual la gente encuentre un ambiente laboral integral que les permita autosuperarse para su propio bien y el de la empresa.

Son tres los principios básicos de la teoría de Ouchi: Confianza, Atención a las relaciones humanas y Relaciones sociales estrechas, y trece los pasos identificados que permiten transformar la organización en una empresa Z:

- 1.- Comprender primeramente el Tipo Z de organización y el papel que han de jugar los participantes en la transformación.
- 2.- Reevaluar la filosofía establecida en la organización a punto de transformarse.

- 3.- Definir la nueva filosofía a implantar y hacer partícipe a la directiva de la nueva dirección a tomar.
- 4.- Comenzar la implantación creando las estructuras y los incentivos.
- 5.- Desarrollar los lazos personales entre los participantes de la nueva organización.
- 6.- Re-evaluar el progreso hasta este punto.
- 7.- Participar a los sindicatos en el proceso.
- 8.- Estabilizar el número y categorías de empleados.
- 9.- Establecer el sistema de evaluación y promoción de los trabajadores.
- 10.- Ampliar y generalizar las carreras de los trabajadores.
- 11.- Implantación final hasta este punto.
- 12.- Promover la participación y dedicación de los trabajadores a la organización.
- 13.- Promover la dedicación totalmente envolvente entre los empleados. Esto incluye todos los aspectos de la vida social y familiar de estos.

Los planteamientos de Michael E. Porter se analizarán en profundidad más adelante pero es conveniente mencionarlo en este epígrafe dado las trascendentales aportaciones al ambiente de la gerencia organizacional.

Porter, ingeniero, consultor y profesor de la Harvard Business School, fue de los primeros estudiosos que aplicaron el pensamiento económico clásico a los problemas de gestión. Este profesor desarrolló una explicación para la estrategia corporativa en términos de mercado competitivo. Para el desenvolvimiento de las organizaciones en ese ambiente identifica cuatro estrategias genéricas: 1) diferenciación, 2) liderazgo de costes 3) enfoque de costes y 4) concentración en la diferenciación. Esta teoría dio lugar a la conocida como Matriz de Porter.

En cuanto a la diferenciación, cuando una empresa decide atender necesidades muy especiales en amplios segmentos del sector, busca una ventaja de percepción exclusiva; por ello espera cobrar un *plus* que sólo se lo pagan a ella, pues la organización ha optado por una posición de diferenciación. El liderazgo de costes es otra de las posiciones estratégicas propuestas por Porter e implica un panorama competitivo amplio y el diseño y construcción de una organización de costo más bajo. Así, el liderazgo en costos se describe como una alternativa estratégica que protege a la organización de fuerzas poderosas que operan en su contra y que le permite defenderse de la erosión de su rentabilidad. Frente a grupos proveedores poderosos, que exigen más precio por sus bienes, la organización líder en costos protege su margen mejor que cualquier rival del sector mediante una estructura de costes cada vez más bajos.

Una reflexión similar a la anterior es factible cuando se habla de una alternativa predispuesta para que la organización intente atender con soluciones estándar a un selecto grupo de segmentos o compradores seleccionado con toda precisión. El

panorama competitivo de cualquier sector es amplio en variedad, en necesidades, en geografía y en compradores; por eso cuando la decisión se desequilibra hacia el enfoque en costes, la empresa selecciona unos pocos segmentos del mercado y atiende sus necesidades o variedades de manera singular. Este tipo de mercados usualmente es sensible al precio, y su tamaño permite economías de escala.

La concentración en la diferenciación también opta por una alternativa en la cual se sirve a pocos segmentos del sector y se atiende un panorama estrecho de clientes, pero de manera intensa; por ello recibe una diferenciación mayor que cualquiera en el sector. Es importante comprender que existe un solo productor de bienes o servicios diferenciados al cual los clientes le retribuyen con el mayor precio en el mercado.

En los años 60, K.J. Arrow introdujo el concepto de “Curva de aprendizaje” (también llamado economías de escala dinámicas) para referirse al aumento de la productividad que se produce a través de la experiencia acumulada (Arrow, 1962). Históricamente, el primer informe sobre la misma aplicada a la industria, fue publicado en 1936 por T. P. Wright, de la Curtis-Wright Corporation, aunque la aplicación directa del concepto básico de la idea de aprendizaje a la dirección estratégica se produjo a principios de la década de 1970, producto de su aplicación por parte del Boston Consulting Group.

Cuando una empresa lleva más de un periodo produciendo un bien aprende a producirlo mejor, se hace con el *know how* del proceso productivo, lo que se traduce en una disminución del coste unitario a medida que aumenta la producción acumulada. Una curva de aprendizaje, no es más que una línea que muestra la relación existente entre el tiempo (o costo) de producción por unidad y el número de unidades de producción consecutivas. También pueden tomarse en consideración la cantidad de fallas o errores, o bien el número de accidentes en función del número de unidades producidas. La curva de aprendizaje es, literalmente, un registro gráfico de las mejoras que se producen en los costes a medida que los productores ganan experiencia y aumenta el número total de productos y servicios que se producen. Las curvas de aprendizaje se pueden aplicar tanto a individuos como a organizaciones.

El *aprendizaje individual* es la mejora que se obtiene cuando las personas repiten un proceso y adquieren habilidad, eficiencia o practicidad a partir de su propia experiencia. El *aprendizaje de la organización* también es el resultado de la práctica, pero proviene de cambios en la administración, los equipos, y diseños de productos y procesos. Se espera que en una empresa se presenten al mismo tiempo ambos tipos de aprendizaje, y con frecuencia se describe el efecto combinado como una sola curva de aprendizaje.

La teoría de curvas de aprendizaje se basa en tres suposiciones: el tiempo necesario para completar una tarea o unidad de producto será menor cada vez que se realice la tarea; la tasa de disminución del tiempo por unidad será cada vez menor; la reducción en tiempo seguirá un patrón previsible. Esta técnica de aprendizaje es útil para una gran variedad de aplicaciones, entre las cuales cabe incluir: la previsión de la mano de obra interna, la programación de la producción, el establecimiento de costos y

presupuestos, las compras externas y la subcontratación de artículos, la evaluación estratégica de la eficiencia de la empresa y de la industria, etc.

Los efectos de la curva de experiencia no responden a una ley natural, de modo que es necesario interpretar sus causas. La reducción de los costes no se produce espontáneamente, sus posibilidades se deben conocer y aprovechar. Los aspectos que eso involucra están fuertemente interrelacionados, pero se pueden identificar mediante el siguiente análisis:

*Eficiencia de la mano de obra.* La repetición de la tarea genera progresivamente una mayor eficiencia. El gasto se reduce y aumenta la productividad. Este proceso se puede impulsar mediante el entrenamiento y los planes de acción en la gestión de personal.

*Organización del trabajo.* La organización del trabajo se evidencia de la siguiente manera: a medida que crece el volumen, aumenta el nivel de especialización lo que significa que el trabajador cumple un menor número de tareas.

*Los nuevos procesos de producción.* La inventiva y el perfeccionamiento en los procesos de producción pueden desempeñar un importante papel en la reducción de los costes por unidad, especialmente en las industrias de capital intensivo.

*Equilibrio entre la mano de obra y el capital.* Con el desarrollo de las organizaciones, el equilibrio entre mano de obra y capital debe cambiar. Por ejemplo, si aumentaran los salarios, el capital podría desviarse hacia la inversión en mecanismos robotizados.

*Uniformidad de los productos.* Las ventajas de la curva de experiencia no se podrían haber aprovechado plenamente sin la uniformidad de la producción. Así pues, la producción estándar, en gran escala, suele detener la innovación en la organización.

*La especialización técnica.* A medida que aumentan los procesos de producción se requieren nuevos equipos especializados, lo cual trae consigo una producción más eficiente y con ello más bajos costes.

*Modificaciones en el diseño.* Conforme se acumula experiencia, tanto el consumidor como el fabricante adquieren un mayor conocimiento de la relación entre precio y rendimiento. Los productos se pueden modificar para ahorrar material, energía y mano de obra, manteniendo o aumentando su rendimiento.

*Economía de escala.* Esta teoría reconoce que una amplia participación en el mercado es valiosa, por cuanto ofrece oportunidades para incrementar la capacidad de producción y de ese modo orientar la curva de experiencia hacia costos de producción más bajos. De esta manera, se pueden lograr más altos márgenes, una mayor rentabilidad y, consecuentemente, una mejor posición competitiva. La misma teoría sugiere además que la producción acumulada permite sacar ventaja de la experiencia, lo cual aumenta gradualmente la eficiencia de producción.

Los aspectos de la Calidad en relación con la planificación tendrán su propio epígrafe más adelante. Si embargo, es necesaria una introducción en este apartado ya que la

Calidad es uno de los fenómenos más significativos en la historia de la gestión contemporánea.

La Calidad Total es un concepto administrativo que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa o de una organización, elevar consistente e integralmente la calidad de sus procesos, productos y servicios, previendo el error y haciendo un hábito de la mejora constante, con el propósito central de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente. La calidad no significa simplemente que un producto, trabajo o servicio esté bien hecho, sino que la calidad es el comportamiento del producto que produce satisfacción en el cliente, adecuación en el uso o la ausencia de deficiencias que evita insatisfacción. Es decir, es la resultante total de las características del producto y/o servicio en cuanto a mercadotecnia, ingeniería, fabricación y mantenimiento se refiere, por medio de las cuales el producto o servicio en uso es satisfactorio para las expectativas del consumidor.

Respecto a los antecedentes, se debe mencionar a George Edwards que en 1920 formó parte del primer departamento de Calidad -separado del de Producción- creado en la Western Electric ya que esta compañía había instalado una nueva central que en un principio no pudo operar debido a una gran cantidad de defectos. El mismo Edwards creó el concepto de aseguramiento de calidad. Como se mencionó más arriba, Walter Shewhart, considerado como el padre del gráfico de control del proceso y el creador del conocido ciclo de control de Deming, introduce la Estadística como un medio de gestión de la Calidad. En 1945, Armand V. Feigenbaum publica un artículo titulado *La calidad como Gestión*, donde describe los resultados de aplicar una política de Calidad a diferentes áreas de la General Electric y es el antecedente de su libro *Total Quality Control* (Feigenbaum, 1951). Edward Deming dicta en 1950 su primera conferencia a industriales, destacando también la aplicación de métodos estadísticos en el control de la Calidad. En 1961, Philip Crosby lanza el concepto de "cero defectos" enfatizando la participación de los recursos humanos dado que considera que los fallos provienen principalmente del factor humano (Crosby, 1984).

La Calidad se rige por unos principios, considerándose como válidos y universales los que propusieron Deming (1986) por un lado y Crosby por otro. Así, Deming propone estos:

*Crear y difundir entre los empleados una declaración de la misión.* La dirección debe de mostrar constantemente su compromiso con esta declaración. La definición empieza y termina teniendo como eje al cliente o usuario.

*Adoptar la nueva filosofía de la calidad como parte de la cultura organizacional.* Para Deming "no podemos aceptar más los niveles afectados de errores (defectos), material no adecuado para el trabajo, personas que no saben cuál es su tarea y que tienen miedo de preguntar, daños por manipulación, métodos anticuados de formación, supervisión inadecuada e ineficaz, alta rotación de directivos..."

*Redefinir el propósito de la inspección y de la autoridad para la mejora de los procesos.* La inspección cien por ciento rutinaria, para mejorar la calidad, equivale a planificar los

defectos, confirmando que el proceso no tiene la capacidad requerida para cumplir las especificaciones.

*Acabar con la práctica de adjudicar las compras sólo sobre la base del precio.* Deming conmina a las organizaciones a avanzar hacia un proveedor único para cada insumo.

*Mejorar constantemente los procesos de producción y de servicios.* En una organización cada actividad y cada operación son parte de un proceso y sólo comprendiendo el rol que cada uno de ellas cumple en la estrategia de servicio al cliente o usuario, se podrá mejorar el producto.

*Instituir el entrenamiento sistemático sobre la de necesidades identificadas.* El objetivo es el desarrollo de habilidades y cambio de actitudes, especialmente en aquellos que están directamente involucrados, para que puedan reconocer cuándo el sistema está o no bajo control.

*Enseñar e instituir el liderazgo para la mejora continua.* Se necesita un nuevo liderazgo: de un director de personas, a un director de equipos, de policías a entrenadores, el liderazgo es no dirigir a través del miedo, sino mediante la confianza mutua.

*Expulsar el temor.* Crear confianza y un clima para la innovación. La gente debe sentir seguridad respecto a lo que hace.

*Optimizar los esfuerzos de los equipos, grupos y áreas de staff.* Todos juntos hacia las metas y objetivos de la empresa. Los esfuerzos de cada uno dentro de la organización deben ser aprovechados para cumplir la misión organizacional.

*Eliminar las exhortaciones a la fuerza de trabajo.* Una vez implantada la cultura de la calidad, las exhortaciones sobran. "... hágalo bien a la primera", dice Deming.

*Eliminar las cuotas numéricas de producción.* Dando prioridad a la calidad del proceso y también eliminar la AxO (Administración por objetivos). En cambio, adquirir el conocimiento de las capacidades de los procesos y cómo mejorarlos.

*Remover las barreras que quitan a la gente el orgullo de lo hecho por ellos.* El verdadero orgullo es contribuir a producir con calidad, y estar consciente de la participación en el proceso productivo, por muy pequeña que esta sea.

*Fomentar la mejora propia y la calidad de vida.* No se debe tener miedo a preparar a la gente, ya que al mejorar mediante la capacitación, su desempeño se potencia.

*Emprender la acción para lograr la transformación.* Un programa de mejora de la calidad se debe sostener en una estructura interna que facilite el proceso de mejora continua, pero se debe evitar la burocratización excesiva.

Por su parte, Phil Crosby (1986) propone 14 pasos para la consecución de la Calidad, cuales son:

*Compromiso pleno de la alta dirección y gerencia con la calidad.* La dirección debe manifestar su compromiso para mejorar la calidad. Para ello debe sensibilizarse mediante capacitación, haciendo énfasis en que el mejoramiento de la calidad aumenta las utilidades.

*Formación de un equipo de mejoramiento de la calidad.* Con miembros de cada uno de los departamentos de la empresa, preferentemente con capacidad de decisión e influencia en sus respectivos departamentos.

*Determinar el nivel actual de la calidad.* Hay que fijarlo en toda la empresa con base en el diseño del producto, analizando las fallas en todas las áreas.

*Estimar el costo del incumplimiento de las normas de calidad o de la no calidad.* Con cuidado de que se haga en forma objetiva, sin parcialidad ni temor a ocultar los errores.

*Difundir entre el personal los problemas de la mala calidad.* Que enfrente la organización, buscando que todos los miembros tomen conciencia de la problemática y que la dirección esté realmente interesada en mejorar la calidad y dispuesta a escuchar todo lo que tengan que decir al respecto.

*Detección de oportunidades de mejora mediante la participación.* Presentando la ventaja de que los individuos empiezan a creer en que los problemas en tanto son sacados a la luz se enfrentan y resuelven oportunamente.

*Establecimiento de un comité que lleve a cabo un programa de cero defectos.* La finalidad del comité es comunicarle a todo el personal qué significa "cero defectos" y "hacerlo bien a la primera" a partir de la realidad de la empresa.

*Capacitar a los líderes formales.* Para que difundan entre sus subordinados el programa de mejoramiento y sus objetivos. Puesto que únicamente se entiende el programa a medida que puedes explicárselo a otros.

*Llevar a cabo el "Día Cero Defectos".* Cuya finalidad es que todo el personal se de cuenta, a través de las experiencias personales, que ha habido un cambio y que puede lograrse realmente el cero defectos.

*Convertir los compromisos en acciones.* Alentando a que todos establezcan metas de mejoramiento personales y grupales.

*Búsqueda de las causas.* En este paso se busca que los empleados trabajen para encontrar las causas de los errores y eliminarlas, presentando los orígenes de los fallos.

*Implantar programas periódicos de reconocimiento a todos aquellos que logren sus metas de mejora.* El agradecimiento por el desempeño es algo que los individuos aprecian.

*Reuniones periódicas con los responsables de la mejora de la calidad.* Para que compartan sus experiencias e invitar a profesionales de la calidad para que se actualicen en la materia.

*Iniciar nuevamente todo el ciclo.* Un programa de mejora de la calidad puede ocupar entre un año y 18 meses. La rotación del personal y cambios internos pudieran haber robado parte del esfuerzo inicial, o bien, haberse creado vicios en su funcionamiento, por lo cual es necesario formar un nuevo comité e iniciar nuevamente el ciclo.

En cuanto al funcionamiento de un plan de Calidad, el propio Deming desarrolló el llamado Ciclo de Control que se basa en el seguimiento de 4 pasos que rompen con la

vieja filosofía de producir y vender, y vender hasta agotar el producto sin tomar en cuenta la aceptación del consumidor:

*Planear:* Proyectar un producto sobre la base en una necesidad de mercado, señalando especificaciones en el proceso productivo.

*Hacer:* Es ejecutar el proyecto.

*Controlar:* Verificar o controlar el producto conforme a identificadores de calidad durante las fases del proceso de producción y comercialización.

*Analizar y Actuar:* Interpretar informes, registros y estadísticas para actuar a través de cambios en el diseño del producto y de los procesos de producción y comercialización para lograr la mejora continua.

Por último, no se puede finalizar este recorrido por la historia gerencial sin citar el impacto de las nuevas tecnologías en la administración de las organizaciones. Durante siglos el trabajo ha ido experimentando cambios tecnológicos con una velocidad que ha ido creciendo exponencialmente a lo largo del tiempo. Sin embargo, el término "nuevas tecnologías" se refiere, en particular, al conjunto de cambios ocurridos a partir de los años 70 como consecuencia, fundamentalmente, de la invención y el desarrollo de los microchips, un componente de los circuitos eléctricos que puede combinarse para formar sistemas electrónicos mayores y más complejos. Los microchips han posibilitado la construcción de dichos sistemas de forma mucho más simples, económicos, de poco peso y pequeño tamaño. Los modos en que las nuevas tecnologías influyen en el trabajo se pueden dividir en dos grandes grupos:

- Las tecnologías avanzadas de manufactura, que incluyen una amplia variedad de equipos que contribuyen al proceso de manufactura.
- Las tecnologías de oficina cuyo objetivo es el almacenamiento, la recuperación, la presentación y la manipulación de información frecuentemente en forma verbal y numérica.

En la mayoría de los países se ha exhortado a las organizaciones a invertir en las nuevas tecnologías o enfrentar las consecuencias directas de un mercado internacional sumamente competitivo. Dichas tecnologías intentan mejorar, tanto la productividad de una organización a corto plazo y su flexibilidad a largo plazo en respuesta a las demandas del mercado.

Las razones más comunes para introducir nuevas tecnologías en las empresas son: reducir los costos y la dependencia de mano de obra cualificada, aumentar la productividad y la calidad, mantenerse al día, porque los competidores han introducido nuevas tecnologías, porque son interesantes o para cambiar las relaciones de poder entre los grupos en la organización.

Otro enfoque para la incorporación de las nuevas tecnologías a la organización es aquel que destaca la importancia de la compatibilidad de ésta con las características individuales y organizacionales y expresa la decisión de evitar la selección de las

tecnologías más avanzadas e ingeniosas a menos que respondan a las necesidades más amplias de la institución. Este principio provee una excelente oportunidad para revisar y tal vez para cambiar las prácticas y estructuras de la organización.

Entre las consecuencias de la introducción de las nuevas tecnologías para las organizaciones se pueden citar dos:

- *Centralización del poder.* Uno de los temores más frecuentes a la introducción de las nuevas tecnologías es la tendencia a la puesta del poder en manos de un pequeño grupo élite dentro de la organización. Sin embargo, otras proposiciones plantean que ellas pueden equilibrar la distribución del poder. Las organizaciones altamente centralizadas pueden serlo menos en la medida en que los empleados de los niveles más bajos reciban más información que les permita desafiar las decisiones. Las organizaciones altamente descentralizadas serán más centralizadas en la medida en que la alta dirección posea un mejor acceso a la información, con anterioridad no disponible o negada a ellos. El poder de las tecnologías de información descansa en su capacidad de redefinir las posiciones, funciones y relaciones de las personas en la organización. El poder no es algo que las personas tienen, él se expresa en las relaciones entre los individuos.

- *Integración de las funciones de trabajo.* Las tecnologías de computación indudablemente posibilitan que la mayoría de las personas trabajen más tiempo en el hogar. Es más fácil que antes obtener información en casa y comunicarse con el puesto de trabajo.

Dichas tecnologías contribuyen a incrementar el número de individuos que participan en la toma de decisiones. Sin embargo, probablemente reduzcan el número de individuos y los niveles de la organización involucrados actualmente en la toma de decisiones porque la información necesaria y los sistemas de apoyo a esta técnica están fácilmente disponibles. Las nuevas tecnologías permiten integrar tareas antes separadas. Esto puede significar que los trabajadores pueden también necesitar aprender un conjunto más diverso de habilidades que las hasta ahora necesitadas para laborar efectivamente con las nuevas tecnologías. En definitiva, el factor clave para la gestión basada en las nuevas tecnologías radica en no tomar éstas como un medio si no como un fin en sí mismas en aras a conseguir una mayor eficiencia.

Se finaliza el epígrafe con un cuadro resumen donde se reflejan cada una de las corrientes descritas:

Enfoque	Subcorrientes	Época	Personas
Clásico	Gestión científica Corriente Clásica Corriente Burocrática Corriente del Sistema	Principios s.XX Principios s.XX Principios s.XX Años 30 (s.XX)	Brandeis y Taylor Fayol Weber Urwick y Gulick
Conductista		Años 30 (s.XX)	Owen
Relaciones humanas	Autorrealización Gestión por objetivos	Años 30 (s.XX) Años 40 a 60 (s.XX) Años 50 (s. XX)	Mayo McGregor y Maslow Drucker
Ciencia de la Conducta		Años 20 a 50 (s.XX)	Woodward
CIDI		Años 40 (siglo XX)	Simon
Escuela Matemática	Investigación de Operaciones Toma de Decisiones	Fin s. XIX, princ. s. XX	Gauss, Gilberth, Fisher
Sistémico		Años 50 a 60 (s.XX)	Bertalanffy, Rosenzweig y Kast
Situacional		Años 50 a 60 (s.XX)	Skinner
Contemporáneos	Teoría Z Estrategia competitiva Curva de aprendizaje Calidad Total Tecnología	Años 80 (s.XX)-	Peters Ouchi Porter Arrow Deming y Crosby

Figura 1: Cuadro-resumen de las corrientes de la gestión.

Fuente: elaboración propia

#### 1.4 Cronograma de las Gestión de unidades de información

Como quiera que las unidades de información responden al modelo estándar de organización –como se analizará en el segundo bloque de esta Tesis– todo lo que se ha escrito en los epígrafes precedentes sobre la cronología de la administración de organizaciones está también vigente para bibliotecas y otros centros informativos. Señalar que se ha realizado un trabajo de reconstrucción ya que no existe ningún trabajo exhaustivo que recoja, desde el punto de vista histórico, el desarrollo cronológico de la administración bibliotecaria. Así, partiendo de fuentes que han tratado el asunto parcialmente, se ha llegado a redactar estos epígrafes.

Al igual que en el caso de la gestión general, en la administración bibliotecaria también ocurre la controversia acerca de la dicotomía conceptual entre gestión y administración tal como ponen de manifiesto los especialistas (Pacios, 1997). Así, autores clásicos en la organización de bibliotecas como Manuel Carrión y Charles McClure dedican parte de sus esfuerzos a poner negro sobre blanco en este debate. La conclusión a la que se llega entonces es a que el concepto de administración se refiere a los instrumentos que utilizan los administradores de una biblioteca para conseguir sus objetivos mientras que el concepto de gestión se reserva para referirse a algo más

concreto ya que se encomienda de sustanciar la administración mediante tareas, actividades y funciones conducentes a proporcionar un producto o prestar un servicio.

Estas proposiciones parten de la base de que la ciencia de la Biblioteconomía – entendiéndola en sentido lato como conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios generales– se ha planteado las cuestiones gerenciales desde que, en 1633, Gabriel Naudé acuñara el término *Biblioteconomía* hasta la actual gestión del Conocimiento. Para sistematizar el conocimiento de esta evolución, se propone el siguiente cronograma.

#### **1.4.1 Etapa Pre-científica**

Este recorrido histórico se inicia con una etapa llamada Pre-científica, que iría desde la antigüedad hasta los primeros años del siglo XX.

Durante más de 5.000 años, los seres humanos han creado registros pictóricos y escritos que representan sus ideas, su medio y sus descubrimientos sobre diferentes tipos de materiales y las bibliotecas han coleccionado históricamente estos registros que expresan las distintas etapas de su evolución. En Egipto, por ejemplo, han existido libros desde hace más de 6.000 años. Las primeras bibliotecas también se ubicaron allí. El surgimiento de la actividad bibliotecaria se sitúa, según los historiadores, alrededor de los años 2.750 a.C. en el antiguo Egipto bajo el imperio del rey Nefikere. En China, las primeras bibliotecas se crearon hacia el año 2.650 a.C. Si bien con unas funciones básicamente de conservación, ya se utilizaban algunos sencillos rudimentos que ayudaban a una mejor localización y ubicación de lo allí depositado. A su vez, la creación de registros de las transacciones comerciales y la formación de sus colecciones originó las bibliotecas comerciales.

En la antigüedad, también existían bibliotecas de gobierno. El interés de los gobiernos por el comercio y el registro de las operaciones comerciales llevaron a que dichos registros pasaran gradualmente a ser parte más de las bibliotecas que de los archivos. Dondequiera que se acumule información, sea esta del tipo que sea y se necesite de su consulta, se impondrá una organización y surgirá allí entonces una nueva biblioteca.

Las bibliotecas egipcias eran sólo acumulaciones de ejemplares, con la sola excepción: la biblioteca de Ramses II en Tebas, donde trabajaron los bibliotecarios Neb-Nufre y Nufre Heteb. Entonces, hacia el año 295 a.C., se fundó la Biblioteca de Alejandría bajo la égida de Tolomeo I, ya en el imperio griego de Egipto, y llegó a ser el primer auténtico instituto de investigación de la historia del mundo pues en ella fue donde los hombres reunieron por primera vez de modo serio y sistemático el conocimiento universal. Es por ello que la de Alejandría no podía ser un mero depósito de libros sino un conjunto bien organizado de saberes prestos para su uso. Por eso, los primeros bibliotecarios fueron líderes intelectuales que tuvieron dos grandes preocupaciones: la compilación de bibliografías –los bibliotecarios fueron primariamente bibliógrafos– y la preparación de catálogos. El hecho de que profesionales tales como Zenodoto de Éfeso, Demetrius de Falero y Calímaco de Cirene fueran conocidos en su época y que dejaran su rastro para la historia habla de la importancia de la figura del gestor de las

bibliotecas. De hecho, a Calímaco se le atribuye la obra *Pinakés* por la que es estimado como el fundador de la ciencia bibliotecaria.

El ánimo de los sabios por usar las bibliotecas y tomar libros de ella condujo al aumento de la preocupación de los bibliotecarios por la necesidad de introducir diferentes niveles y calificaciones para el personal que en ellas servían. Por eso, si los primeros bibliotecarios fueron custodios, guardianes, probablemente sacerdotes y hombres cultos, más tarde estos fueron sustituidos por maestros. Con el curso del tiempo, los administradores de las bibliotecas romanas, por ejemplo, se preocuparon por la eficiencia de su institución.

Siguiendo con la organización bibliotecaria, la clasificación fue una de las preocupaciones de los bibliotecarios desde el siglo I a.C. En esta centuria se creó el primer sistema de organización de conocimiento. Fue en China y fue el llamado de los "siete epitomes" que se extendió en el país hasta el siglo tercero. Además, el bibliotecario imperial de la dinastía *Wei* introdujo el "Sistema Cuádruplo" entre los años 213 y 280, sistema que estuvo vigente hasta los tiempos modernos.

En Grecia se produjo una enorme difusión del libro y de la lectura debido principalmente a la aparición de la escritura alfabética (que facilitaba la técnica de escribir) y a la extensión de la enseñanza, que llegó a través de las escuelas y los pedagogos, y también a través de los sofistas y de los centros de estudio e investigación. Es por ello que las bibliotecas dejan en esta época de ser patrimonio de los templos y ya se encuentran bibliotecas en casas particulares. Este cambio en la condición de las bibliotecas trajo consigo una nueva forma de organizarlas en función de las necesidades de los estudiantes y de sus maestros.

El año 39 a.C. fue el de la fundación de la primera biblioteca pública, en Roma, en casa de Asinio Polión. Para finales del siglo cuarto existían entre 28 y 30 bibliotecas públicas en Roma destacando las dos fundadas por Augusto. Esta apertura de las bibliotecas hacia el público en general tuvo por fuerza que cambiar las maneras de gestionar las bibliotecas dadas las anteriores restricciones "naturales" en el acceso al saber. De hecho, se creó toda una infraestructura de personal al servicio de las nuevas bibliotecas públicas. Al frente del personal estaba el Procurator Bibliotecarium a cuyas órdenes estaban los demás bibliotecarios que trabajaban en cada uno de los centros. Pero a pesar de ser muy concurridas y apreciadas por los ciudadanos, no alcanzaron la importancia de las bibliotecas privadas de los patricios y ricos romanos.

Por su parte, el desarrollo medieval de la biblioteca transcurrió en los monasterios, en particular en los benedictinos y agustinos en cuyas reglas ya aparecían instrucciones para la organización de estos centros y para su funcionamiento. Una muestra de esto son las reglas que debían regir la administración de la biblioteca y el *scriptorium* del monasterio de Vivarium. Fueron redactadas hacia los años 50 del siglo quinto d.C. por su fundador, el historiador, político y teólogo Flavio Magno Aurelio Casiodoro Senator.

Sin embargo, la figura más destacada de esta era fue San Isidoro de Sevilla cuyas *Etimologías* dedica varios libros a la organización bibliotecaria y a diversos aspectos del

libro. También descollaron como autores de tratados biblioteconómicos Richart de Fournival, con su *Biblionomia* para la organización de la colección, Domenico Umberto de Romanis y la *Instructio officialorum* que contiene un capítulo titulado *Librarius* que se considera como el primer tratado de Biblioteconomía, y Georgius Carpentarius con *Informatorium Bibliothecae* (García Valenzuela, 1998).

Fuera de la Iglesia, el Humanismo fomenta la producción de copias para las bibliotecas privadas de las familias nobles y de los poetas y literatos. Para su mantenimiento, disponían del asesoramiento de expertos bibliófilos encargados de ordenar, inventariar y conservar los libros para su mejor uso.

Un paso hacia las bibliotecas modernas fue el surgimiento de éstas en las ciudades que fueron apareciendo entre los siglos XV y XVI en Inglaterra, Escocia, Francia y Alemania. Pero fue la invención de la imprenta con tipos móviles a mediados del siglo XV la que posibilitó una rápida y amplia difusión del conocimiento siendo éste es uno de los avances más significativos tanto en la historia de la ciencia como en la de las bibliotecas científico-técnicas.

El siglo XVI fue el del gran avance de las bibliotecas científico-técnicas. Uno de los factores que influyó en este hecho fue el crecimiento del número de sociedades científicas. La publicación de los debates que se produjeron en estas sociedades científicas originó otro suceso significativo en la historia de las bibliotecas científico-técnicas: el nacimiento de las revistas ya que el creciente flujo de información puso una carga excesivamente pesada sobre las viejas prácticas editoras, que no eran suficientes para publicar los resultados científicos. En general, el crecimiento de la producción de información y de conocimiento trajo aparejado el de las bibliotecas pues producir más información trajo consecuentemente la consulta de más información y esto comportó la necesidad de más servicios de información y bibliotecas. Entonces, organizar todo este conocimiento requirió un nuevo esfuerzo gestor que se vio materializado en una forma nueva de construir los catálogos, en la elaboración de índices de materias y de bibliografías generales y especializadas con el botánico y físico suizo Konrad von Gesner como gran figura de este periodo. Así, en 1595 por primera vez se elaboró un índice de apellidos, se trata del *Catalogue of English Printed Books*, de Andrew Maunsell. Las obras de Joanes Antonides van der Lin, *De Scriptis Medicis*, de 1637 y los trabajos de Cornelius y Beughem, entre 1637 y 1688, dieron lugar a los índices principales, cruzados, de autores y de materias, así como a un orden específico en el asiento bibliográfico.

*Advis pour dresser une Bibliothèque*, escrito por Gabriel Naudé en 1627, está considerado como el primer tratado formal de Biblioteconomía. En él se hacen recomendaciones sobre la construcción de catálogos, la ordenación de los libros, la agregación de otros materiales a los fondos bibliográficos, el acceso de los usuarios y el préstamo.

En la centuria siguiente, el primer *Diccionario de Autoridades* (1726-1739) de la Real Academia ya recogía la función de gerencia de las bibliotecas que debía desarrollar el bibliotecario, tareas más adelante constatadas en la doctrina bibliotecaria del francés

Léopold-Auguste-Constantin Hesse. Hesse publica en 1839 su *Bibliothéconomie: instructions sur l'arrangement, la conservation et l'administration des bibliothèques*. En esta obra presta especial atención a la gestión de los recursos humanos, materiales y económicos y al manejo de la colección, así como al régimen jurídico de las bibliotecas. Lo más innovador del pensamiento de Hesse fue el paralelismo que estableció entre la biblioteca y las empresas comerciales, equiparando las primeras con compañías de servicios.

El último cuarto del siglo XIX vio el origen de los servicios de referencia formales en bibliotecas académicas y públicas de Norteamérica cuando los bibliotecarios se preocuparon por asistir a los adultos en la localización y selección de los libros. Un dato relevante es que en 1876, se celebró la primera conferencia de la American Libraries Association (ALA) sobre relaciones personales entre bibliotecarios y lectores en lo que podría constituir un precedente decimonónico de la formación de usuarios.

Por su parte, en Inglaterra, en 1850 se promulgó una ley para la creación de las bibliotecas públicas que trajo como consecuencia un crecimiento rápido del número de ellas. También se crearon bibliotecas especializadas, sobre todo mercantiles y de negocios, pero también científicas y técnicas aunque las públicas trataban de asumir también todos esos conocimientos. En estas circunstancias, la introducción de nuevas técnicas bibliotecarias se convirtió en una necesidad cuando los usuarios comenzaron a pedir a sus gobiernos la apertura de bibliotecas escolares y públicas. La situación demandó de un nuevo tipo de bibliotecario que tuviera habilidades organizativas y gestoras. Así, a mediados del siglo XIX, personalidades prominentes destacaron la importancia de desarrollar un entrenamiento apropiado para los administradores de las bibliotecas.

Las nuevas bibliotecas públicas se destinaron más a facilitar el uso de los libros que a preservarlos, se crearon para el servicio a la comunidad más que para a una élite social, económica o intelectual. Consecuentemente, se presionó al personal para que abandonara el enfoque de custodia que era característico hasta ese momento. En este nuevo modelo se reconocía la responsabilidad del bibliotecario como agente activo en la diseminación de la información más que en la organización y preservación de libros y revistas.

Surge entonces la personalidad de Martin Schrettinger, antiguo moje benedictino que fue el primero en dar nombre a la ciencia bibliotecaria: *Bibliothekswissenschaft* proporcionándole a los hasta entonces conocimientos bibliotecarios un *corpus* científico que antes no habían tenido (Schrettinger, 1808). Pero sus planteamientos fueron muy controvertidos y tuvieron contestación por, entre otros, F.A. Ebert, que acusó al alemán de empobrecer la figura cultural del bibliotecario al convertir a éste en simple técnico de la organización bibliotecaria. El mismo Ebert escribió un tratado donde incluyó también el término acuñado por Schrettinger, pero definiendo la Biblioteconomía desde dos puntos de vista inseparables entre sí (Ebert, 1820): la actividad gestora y administrativa (*Verweltungskunde*) y la actividad de disposición y ordenación de los materiales custodiados (*Einrichtungskunde*).

Otra de las autoridades críticas con Schrettinger fue Julius Petzholdt que también identificó una parte de la ciencia bibliotecaria destinada al “arte y doctrina de administrar una biblioteca” denominada según su nomenclatura como *Bibliothekslehre* (Petzholdt, 1890).

En este contexto desempeñó un papel muy importante la formación del personal. El propio Schrettinger fue el primero en sugerir en 1829 la creación de escuelas especiales para el entrenamiento de los bibliotecarios. En 1871, los profesores universitarios comenzaron a interesarse por la naciente profesión, especialmente después que A. Kettle, solicitara a las autoridades públicas el entrenamiento de los bibliotecarios en Alemania. Será en la propia Alemania donde Albert Predeek considerará necesario la inclusión de la Biblioteconomía entre los estudios superiores. Así, propone un programa de estudios biblioteconómicos que incluye la propia administración de las unidades de información. Era éste, entonces, un momento propicio para que en 1886, se creara la cátedra de ciencias bibliotecarias en la Universidad de Gottingen, Alemania.

Esto era lo que se estaba viviendo en el ambiente germánico. En el “nuevo mundo”, en 1876 nació la American Library Association (ALA), con el propósito de promover el interés por las bibliotecas y de agrupar a todos los interesados en la economía de las bibliotecas y en los estudios bibliográficos. En 1881, se celebra su primera conferencia cuyo *leitmotiv* fue la necesidad de contar con bibliotecarios bien entrenados de manera que se profesionalice la actividad bibliotecaria.

A Melvil Dewey se debe el comienzo del entrenamiento bibliotecario sistemático en Estados Unidos, quien previó el crecimiento de la educación, la industria y el progreso general de la América, que devendría en la creación de nuevas bibliotecas, diferentes de aquellas que existían en el viejo mundo. Así, en 1887, se abrió oficialmente la primera escuela para la instrucción de los bibliotecarios en los Estados Unidos, la School of Library Economy, si bien sobrevivió solamente un año. En Inglaterra, existió sólo un colegio hasta 1946, la School of Librarianship and Archive Administration. Llama poderosamente la atención cómo el nacimiento de las escuelas de bibliotecarios se produce bajo nombres que mencionan a la economía y a la administración, lo cual dice de la importancia de estos conceptos en el mundo bibliotecario del momento.

A pesar de todo este movimiento, sorprende la escasez de literatura al respecto de la naturaleza y funciones de la gestión bibliotecaria. Entre los pocos ejemplos que existen se encuentra el del bibliotecario de la St. Louis Public Library, Frederick Morgan Crunden quien entregó una ponencia a la American Library Association titulada *Business methods in library Management* en la que ya reconocía las cuatro funciones básicas de la administración: dirección, organización, representación y control. Más adelante, en otro trabajo insistió en el papel del bibliotecario como gestor de su centro (Crunden, 1894, citado por: Howard, 1939).

Posterior en el tiempo se encuentra Arthur E. Bostwick, también de la St. Louis Public Library, que publicó una serie de ensayos entre 1902 y 1914 (Bostwick, 1920, citado por: Howard, 1939) que recogían todos los aspectos administrativos de la

Biblioteconomía. Sus tesis se pueden resumir en que los directivos deben identificar los objetivos de la biblioteca y transmitírselo a los bibliotecarios para que estos pongan en marcha todas las acciones necesarias para conseguirlos. Este bibliotecario reconocía una separación entre las tareas puramente bibliotecarias y las administrativas. En la manera en que proponía llevarlas a cabo se observa la influencia de Taylor.

#### 1.4.2 Etapa Científica

Es lugar común que con Hesse se entra de lleno en el periodo Científico de la gestión constituyendo este bibliotecario francés el nexo de unión entre ambos ciclos. Pero, en puridad, los comienzos de la etapa científica datan de las primeras décadas del siglo XX, conforme el tamaño, la complejidad y la tipología de las bibliotecas se iban acrecentando. Esta complejidad era fiel reflejo de los cambios rápidos y constantes que se iban operando en esa sociedad de principios de esa centuria, circunstancia que obligaba a una racionalización de la gestión.

Los años 20 son la primigenia del desarrollo del marketing de la información en Norteamérica, creándose en 1924 la Advertising and Marketing Division, toda vez que, a principios de los 20, comenzaron a publicarse en *Special Libraries* los primeros trabajos sobre la publicidad bibliotecaria. También esta época es la de los albores del tratamiento de los aspectos económicos en las bibliotecas.

Es en la década de los años 30 cuando se formulan las cinco leyes de Ranganathan (1931). en un intento de darle una categoría científica a la Biblioteconomía. En concreto, el autor hindú sostiene que la bibliotecaria es una ciencia social que obedece a principios normativos mediante los que todas las acciones de administración y organización de una biblioteca deben estar regidas. Este compendio ha sido visto por algunos como el substrato ideológico de la moderna gestión bibliotecaria. Así, la primera ley –Los libros están para usarse– comprometería al bibliotecario a hacer accesible el material del cual es custodio en las mejores condiciones posibles. La segunda ley –A cada lector su libro– implica a una disponibilidad adecuada en tiempo y forma. La tercera –A cada libro su lector– significaría que cada adquisición debe encontrar a sus lectores adecuados entre los potenciales que el profesional debería saber detectar a la par que llegar a ellos de la manera más adecuada. La cuarta de las leyes –Hay que ahorrar tiempo al lector– apuntaría directamente a la eficiencia en la gestión de las bibliotecas y es una de las medidas por las que se debería evaluar una unidad de información. Y, finalmente, la quinta ley –La biblioteca es un organismo en constante expansión– indica que la biblioteca es un ente que necesita adaptarse a las nuevas condiciones que se vayan presentando: sociales, políticas, económicas, tecnológicas, etc., por lo que debería evaluar hasta qué punto la biblioteca se ajusta a la innovación e incluye nuevas formas de administración de sus recursos.

El interés por trasladar los conocimientos de la gestión empresarial a las bibliotecas data de este mismo decenio del siglo XX a causa de las cruciales vicisitudes que estaban sufriendo las bibliotecas académicas, públicas y de investigación en Estados Unidos. Aunque la gestión seguía unas líneas marcadas por la tradición, se empezaron a introducir aplicaciones como la contabilidad o la gerencia de los recursos humanos, sobre todo en las bibliotecas de mayor tamaño ya que, al disponer de más recursos de

todo tipo, eran en las que más se estaba complicando la gestión, todo esto en el marco general de la Gran Depresión norteamericana. Estos procelosos tiempos llevaron a algunos bibliotecarios a plantearse sus funciones como administradores de sus unidades. Así, el bibliotecario sudafricano Petrus Carolus Coetzee estimaba que los técnicos de las bibliotecas no tenían una idea clara de sus funciones ni de los fundamentos de su profesión y que habían idealizado las técnicas bibliotecarias en detrimento de la teorización y de las tareas de gestión bibliotecaria (Coetzee, 1935, citado por: Howard, 1939).

Este ambiente se mostró propicio para que se publicaran las primeras tesis doctorales asociadas a la administración científica de las bibliotecas (Pacios, 1995). Entre ellas se encuentra con la de una de las figuras clave de esta época, Carleton Burns Joeckel, miembro de la Graduate Library School de la Universidad de Chicago. Su trabajo se publicó como monografía (Joeckel, 1935) y años después, a lo largo del año 1938, promovió una serie de debates dentro de la Universidad de Chicago donde se condensó el pensamiento gerencial bibliotecario del momento (Joeckel, 1939). Los trabajos de Joeckel pueden considerarse como un hito decisivo en la historia del estudio de la administración de las bibliotecas. Este profesional comprendió que la creciente complejidad organizacional de las bibliotecas ponía en evidencia la falta de una preparación entre los bibliotecarios para cumplir sus responsabilidades administrativas y sugirió a los administradores de las bibliotecas que buscaran modelos de gerencia en los campos de la administración pública, de los negocios, de la industria y de la educación y compararlos con los de la bibliotecas, volviendo sus ojos hacia los modelos taylorianos. Joeckel es también autor de uno de los primeros planes bibliotecarios estadounidenses. En concreto, junto a Amy Winslow, publicaron en 1948 el *National Plan for Public Library Service*, en el marco del Comité del Planificación para la Post-guerra de la ALA. En la misma línea se encuentra Paul Howard, que también defendió una tesis doctoral sobre gestión bibliotecaria (Howard, 1939), fruto de la cual sería un vasto artículo (Howard, 1940) que supuso la base de las tesis administrativas que imperarían en los años 60.

Una vez acabada la II Guerra Mundial se produce un acrecentamiento del capital dedicado a las bibliotecas, que se mantendría hasta los años 60, provocando también un aumento de éstas. Es el momento en que las diferentes escuelas de administración encuentran su lugar en el mundo bibliotecario ya que los profesionales de la época aplican un mix de técnicas de administración científica y de la, por entonces novedosa, investigación operativa, buscando de la eficiencia en la administración de los nuevos y abundantes recursos puesto que con anterioridad, la nota dominante era la autocracia gerencial. La década de los 50 vio también el inicio de la influencia de la Escuela de las Relaciones Humanas, ascendiente que continúa vigente en la actualidad. Es un periodo caracterizado por una administración participativa y por una toma de decisiones colegiada, lo cual suponía una implicación de todos los escalafones de la organización, complicidad que no siempre era conseguida.

En estas décadas que se están analizando se reconocen dos tendencias principales (McClure & Samuels, 1982). La primera sería una behaviorista-humanística, que busca la eficacia en el comportamiento de los trabajadores de las bibliotecas. La segunda

pone el foco en la organización total de la biblioteca y en la manera de hacerla más productiva. De aquí se derivan dos estilos más prácticos que teóricos. Uno sería la llamada "antiadministración" (Pacios, 1995) que asegura que las técnicas de la gestión son demasiado complejas para manejar una biblioteca rechazando así los principios de la administración clásica. El otro estilo, llamado de expertos de la eficiencia (Pacios, 1995) quiso demostrar que existen métodos científicos para la asignación de recursos y el examen del rendimiento de las bibliotecas.

Se está teniendo en cuenta aquí el mejor de los escenarios posibles y en el ámbito americano pero, la situación del común de las bibliotecas era que los profesionales, la mayoría de ellos meros bibliófilos, se veían desbordados por tener que dar respuesta a la gestión de unas bibliotecas insertas en un ambiente nuevo para las que no tenían ni las actitudes ni los conocimientos necesarios.

Los años 60 vivieron el resurgir de los preceptos humanistas, que convivieron con los enfoques científicos en el campo de la administración bibliotecaria. Aquellos buscaban racionalizar los recursos puesto que ya se venían evidenciando los problemas económicos que se acusarían en la década siguiente. Además, desde 1965, los sistemas de información para la administración dieron paso a los sistemas de apoyo a la toma de las decisiones. Vio esta década también cómo se empezaban a utilizar los servicios de consultoras especializadas en gestión de bibliotecas. Los últimos años de los 60 supusieron el auge de la Teoría de los Sistemas, en un intento por relacionar los distintos servicios de las bibliotecas con las necesidades reales de los usuarios, de manera que se estudió cómo estos interactuaban con la biblioteca y ésta, a su vez, con su entorno más próximo.

Constituyen los años 70 un punto de inflexión en la gerencia de las unidades de información, produciéndose entonces un cambio de paradigma en la formación y en el trabajo de los bibliotecarios, como lo reflejan los planes de estudios de las Facultades de entonces en Estados Unidos. En estos años se da ya una teoría unificada de la gestión bibliotecaria. También se continuó con la aplicación la Teoría de Sistemas a las bibliotecas pues no se abandonó la percepción de éstas como sistemas abiertos en conjunción con su entorno.

La conocida crisis del petróleo supuso la escasez de recursos en todos los ámbitos económicos, con lo que las técnicas de gestión bibliotecaria no tuvieron más remedio que racionalizarse ya que se requería una nueva visión de las oportunidades y de los cambios, mediante la aplicación de instrumentos que facilitasen la adaptación al cambio que se estaba produciendo. Las bibliotecas deben, entonces, mejorar su estructura organizacional, la conducta de sus trabajadores, el proceso de toma de decisiones y los métodos de solucionar los problemas. Es por ello que se multiplicaron el número de consultores bibliotecarios. También crecieron exponencialmente los estudios coste-efectividad y las evaluaciones sobre servicios prestados y rendimiento. Este ciclo estuvo también marcado por el surgimiento de la informatización de algunas tareas bibliotecarias (aunque su habitualidad como herramienta de trabajo no cobraría carta de naturaleza hasta la década de los 80) multiplicándose los requerimientos de

recursos en tecnología y la necesidad de sistematizarlos y optimizarlos ya que estos eran detraídos de otras partidas presupuestarias.

Los estudiosos de esta época distinguen cinco escuelas bien definidas (Díez, 2002):

a) La de la Eficacia, que propugna la planificación como método más eficiente en la administración, además de interesarse por el rendimiento y los resultados; b) la Sociotécnica, basada en un modelo descentralizado de las estructuras organizativas bibliotecarias de manera que interactúen el personal, sus funciones y la tecnología para llevarlas a cabo; c) la Cuantitativa, que aplica principios matemáticos y estadísticas al *management* bibliotecario y a la toma de decisiones sobre la base de la investigación operativa; d) la Behaviorista, ocupada en la asertividad de los trabajadores dentro de su organización atendiendo a factores como la personalidad de los individuos, la interacción dentro del grupo, las actitudes, etc; e) la Situacional (o Contingente), que defiende que las bibliotecas se encuentran influenciadas por el entorno y sus circunstancias además de desentrañar los puntos fuertes y las áreas de mejora de cada trabajador en su puesto.

La figura más destacada de este periodo es, sin duda, Edward Evans cuyo trabajo sobre gestión bibliotecaria se constituyó pronto en *vademecum* de la gerencia bibliotecaria (Evans, 1976) ya que en él se tratan con rigor casi todos los asuntos que debían tenerse en cuenta en la gestión de las unidades de información. Así, tras un capítulo introductorio en el que afronta los rudimentos de la gestión bibliotecaria y otro dedicado a las diferentes escuelas gerenciales (aparte de un desarrollo histórico sobre la evolución de la administración de bibliotecas), empieza un tratamiento sistemático y exhaustivo de todas las facetas pertinentes al *management* bibliotecario: la toma de decisiones, la planificación, la delegación de autoridad, las comunicaciones, la motivación, los recursos humanos, las finanzas y el análisis de los puestos de trabajo.

#### **1.4.3 El final de un siglo y los inicios del milenio**

El lapso entre los años 80 y los primeros del siglo XXI significan la completa incorporación de las técnicas de gestión a la administración de bibliotecas, reflejada también en la formación de los profesionales. En los primeros años de este periodo, las bibliotecas empiezan a aplicar los principios de la Teoría de la Contingencia, de manera que son muy comunes los análisis, las evaluaciones y los estudios de rendimiento de cada unidad. En EE.UU. alcanza una gran madurez la aplicación del marketing como método para identificar y satisfacer con eficacia las necesidades del usuario. También es el momento de la planificación estratégica usada como herramienta que mejora el proceso de toma de decisiones en las unidades informativas en un marco histórico que muta con enorme rapidez, obligando a un cambio de estructura en las bibliotecas más tradicionales. La dirección por objetivos encuentra también su lugar en esta época pues ésta trata de emparentar la asignación efectiva de los recursos con la consecución eficiente de los objetivos. Además, se hallan en eclosión el desarrollo de las tecnologías de la información, que en los años subsiguientes van a conocer un avance espectacular y cuyos límites son difícilmente predecibles.

El uso de las técnicas de gestión de clientes y la administración de la Calidad total viene refrendado por la edición de muchos de los más importantes manuales de gestión bibliotecaria aunque será en los 90 cuando este sistema alcanzaría un alto grado de implantación ya que se hacía muy necesaria una prestación de servicios que persiguiera la total complacencia del usuario, la productividad y la reducción de costes.

Se ha de destacar el debate suscitado ante la consideración de la información como recurso y mercancía que comporta costes pero que también genera un valor por lo que se puede identificar con un precio. Este asunto sigue en la actualidad generando una controversia que, lejos de solucionarse, aún debe resolver las diferencias entre los partidarios de una gestión pública pura de los servicios de documentación y quienes los consideran como un bien más dentro del mercado y que, como tal, debe ser tratado (Bonachera, 2005).

En el decenio de los 80 aún no se ha resuelto la confusión existente en muchos aspectos de la teoría del *management* bibliotecario (Ramos Simón, 2003) aunque es de justicia destacar dos obras muy completas que adelantarían lo que sería la literatura profesional de los noventa y el inicio de la nueva centuria, donde se vivirá una auténtica eclosión de los tratados sobre la gestión de bibliotecas. La primera es la editada por Charles McClure y Alan Samuels y se trata de una auténtica *joint venture* escrita entre especialistas en gestión de unidades de información y expertos en administración de empresas comerciales (McClure & Samuels, 1982). El tratado parece inspirado en el de Evans ya que identifica muchas de las cuestiones ya adelantadas por éste. El segundo trabajo está editado por Beverly P. Lynch en 1985 y también cuenta con la colaboración de especialistas en las dos ramas de la administración, bibliotecaria y empresarial (Lynch, 1985) pero a pesar de su amplitud, algunos de los textos ya resultaban demasiado desfasados para la época.

Con este panorama se entra en los años 90 donde ocurre una identificación absoluta con las técnicas de administración de empresas siendo común el uso de nomenclaturas como el liderazgo, la gestión del cambio, las tecnologías de la información y de la comunicación, la gestión del conocimiento, la inteligencia emocional, la gestión de la calidad total –TQM–, etc.

De esta década destaca Jo Bryson que, sobre la base de las teorías de Kast y Rosenzweig sobre la TGE aplicada a las empresas, identifica los cinco subsistemas, ya descritos en párrafos precedentes, en las unidades de información (Bryson, 1990). Las bibliotecas se comportarían como un sistema sociotécnico abierto comprendido por subsistemas integrados actuando en su entorno. En concreto, el subsistema administrativo de las bibliotecas sería el que aglutinaría las tareas de control, planificación, organización y gestión de los recursos.

En Europa, el francés Thierry Giappiconi observa que la Biblioteconomía, considerada en cuanto que gestión bibliotecaria, bebe de diversas fuentes científicas como la Sociología, las Ciencias Políticas y las Ciencias Empresariales en cuanto a que debe utilizar técnicas de planificación, de gestión de recursos humanos y dinerarios y de marketing (Giappiconi, 1998).

La disciplina de la gestión de bibliotecas consigue su refrendo supranacional con la creación del *Management and Marketing Section (M&M)*, en el seno de la IFLA en 1997 tras un paso previo como mesa redonda sobre Gestión. A dicha sección se unieron enseguida numerosos profesionales de todo el mundo y actualmente es una de las más activas de toda la IFLA, tanto en actividades como en publicaciones e iniciativas concretas.

Y así se llega a las primeras décadas del siglo XXI, donde todas estas técnicas y conocimientos se aceptan con plena madurez y la literatura sobre el particular se ve incrementada exponencialmente. Ejemplo de ello es la reedición en el año 2000 del trabajo clásico de Evans, esta vez en colaboración con Patricia Layzell Ward y Bendik Rugaas actualizando el contenido a los nuevos conocimientos adquiridos en esta rama (Evans, Ward & Rugaas, 2000). En el año 2004 Howard Evans va más allá y publica otro tratado con un cariz idéntico al de los manuales de gestión general pero aplicando las artes y los conocimientos al ambiente bibliotecario (Evans & Ward, 2004). Se trata de un escrito muy novedoso que toca aspectos tradicionalmente poco vinculados a la gestión de unidades de información –al menos en nuestro país– con gran rigor profesional.

Aparte de la literatura científica, actualmente se está produciendo, además, un crecimiento sostenido de la producción informativa y de las instituciones documentales lo que contrae un gran esfuerzo por mejorar la accesibilidad y disponibilidad de la información a la par que una necesidad de justificar ante la sociedad la asignación presupuestaria de los recursos, en el caso de los servicios públicos, con una gestión eficiente de los mismos y con una exigencia de calidad como no se había conocido hasta ahora. Es por ello que a los profesionales que dirigen las unidades de información se les exigen saber planificar, gestionar el patrimonio a su cargo, aplicar herramientas y métodos gerenciales modernos, conocer bien el entorno, etc. aportando soluciones ajustadas al diseño, la organización y la gestión de las bibliotecas. También es el momento de replantearse estructuras organizacionales que, a fuer de tradicionales, ya no responden ni a las necesidades de quienes en ellas trabajan ni a la de los usuarios para los que están pensadas. Empero, alcanzar esto, aun más en el ámbito español, requiere de un gran esfuerzo para el que aún no se atisba excesiva voluntad.

#### **1.4.4 La gestión de unidades de información en España y el ámbito hispanoamericano**

La historia sobre gerencia bibliotecaria en nuestro país y su área americana de influencia se puede considerar como muy pobre pues, ni siquiera legislativamente hablando ha encontrado un marco propicio para operar. De hecho, el *Reglamento para el régimen y servicio de las Bibliotecas Públicas del Estado* de 1901, que es el más amplio y completo de su época, en su Título V, titulado *Organización y Administración*, apenas si dedica cinco líneas a dar cuenta de los libros contables necesarios para una correcta administración.

Aunque a principios del siglo XX ya descollaron bibliotecarios como Lasso de la Vega, Eugenio D'Ors o García Ejarque, habrá que esperar al año 1935 para que se produzca

un acontecimiento digno de mención. Se trata del II Congreso Internacional de Bibliotecas y Bibliografía. El encuentro estuvo organizado por el propio Lasso de la Vega y, lo más destacable fue el discurso inaugural que corrió a cargo de José Ortega y Gasset bajo el título *La misión del bibliotecario*. En esta disertación, que tuvo mucha trascendencia en años posteriores, el filósofo incide en el papel del bibliotecario como filtro entre los libros y el hombre e insiste en que el profesional de las bibliotecas debe adaptarse a lo que le exige la sociedad en cada momento histórico.

Entre las diversas cuestiones generales y los acuerdos adoptados en el congreso se encuentra la de incluir en los planes de estudios de las enseñanzas de biblioteconomía, prácticas en gestión y administración de bibliotecas. Los papeles del congreso verían la luz muchos más tarde pues habría de esperarse hasta 1949 para que se editaran(1).

Al calor de este congreso y del éxito de las Misiones Pedagógicas, la lexicógrafa, archivera y bibliotecaria María Moliner, publica en 1937 un opúsculo que contiene unos rudimentos sobre el trabajo técnico y el manejo de bibliotecas (Moliner, 1937) pero que apenas cuenta con dos páginas sobre la publicidad de los centros ante su comunidad y unas cuantas líneas con recomendaciones sobre el control de la correspondencia. Este tratado le sirvió de ensayo para una iniciativa que empezó ese mismo año con el encargo de redactar de un plan bibliotecario nacional. El proyecto se publicaría en 1939 (Moliner, 1939) una vez presentado a la Sección de Bibliotecas del Consejo de Archivos, Bibliotecas y Tesoro Artístico aunque no se hace mención alguna a tareas de administración bibliotecaria. Como se puede comprobar, nada tiene que ver el panorama hispánico con la efervescencia del ambiente norteamericano de aquellos años donde, como se ha visto, existe un auténtico movimiento académico y profesional devoto de la gerencia bibliotecaria.

En los años 50, Javier Lasso de la Vega vuelve a aparecer en el panorama de la administración de bibliotecas con una obra en la que muestra una consideración de la Biblioteconomía como aquella parte de la Bibliología que, además de a las tareas propias de la descripción, organización y conservación de los libros, se refiere a la organización y administración de las unidades de información (Lasso, 1952). A pesar del subtítulo de la obra "*organización técnica y científica de las bibliotecas*", las referencias a la administración bibliotecaria son escasas, enfocando el manual casi exclusivamente en las técnicas profesionales tradicionales. Tan sólo dedica un capítulo a cuestiones de "propaganda del servicio de bibliotecas" y, parcialmente, realiza algunas recomendaciones sobre gestión en los capítulos dedicados al personal.

Algo similar ocurre con otro clásico de la Biblioteconomía española, Luis García Ejarque, quien también escribe un tratado de gestión cuyo título pudiera levantar expectativas que no se van a cumplir pues apenas escribe sendos epígrafes sobre publicidad, contabilidad y cuestiones estadísticas (García Ejarque, 1962).

Sin salir de esta década, surge la figura de Domingo Buonocore a quien se puede considerar como el iniciador de la administración profesional de las bibliotecas en el ámbito hispánico. Su *Diccionario de Bibliotecología* ya hace referencia a los conocimientos teóricos y técnicos relativos a la organización de una biblioteca y "*al arte de administrarla*" (Buonocore, 1963) puesto que define la Biblioteconomía como

“el conjunto de conocimientos teóricos y técnicos relativos a la organización y administración de una biblioteca” reconociendo el carácter político-administrativo de esta parte de la disciplina bibliotecaria.

El mencionado cambio de paradigma que sucedió en los 70 en EE.UU. no tuvo su corolario en España, donde el panorama era bien distinto ya que se conservaban aún maneras anticuadas en la gestión. A pesar de los ejemplos que se han ido viendo, éstos no pasan de la categoría de anécdota pues no sería hasta finales de los 80 cuando la producción escrita al respecto comenzara a tener cierta relevancia, fiel reflejo de la falta de atención a los aspectos relacionados con la gestión bibliotecaria de las décadas anteriores. Al menos, sin embargo, en estos mismos años se editan en español algunas obras anglosajonas e hispanoamericanas.

A pesar del paisaje ciertamente desolador, personas como Hipólito Escolar, de gran significado en los inicios de la Biblioteconomía española, también hizo su aportación a esta disciplina en los años 70. A él se le debe la escasa teoría de esa década manifestándose como un experto en cuestiones de organización, planificación y marketing y como pionero en la introducción en el ambiente bibliotecario de las prácticas de gestión de la empresa (Escolar, 1970). Suyos son una serie de artículos publicados entre 1969 y 1971 en el entonces *Boletín de la ANABA* donde, con sentido más ensayístico que técnico, va adelantando conceptos y pensamientos que se siguen manejando hoy día, y desarrolla unos presupuestos que, por desgracia no se tradujeron en hechos concretos en la administración de las unidades de información de aquella época (ni de la actual, se podría decir).

Ya en la década de los 80 es cuando Carrión Gútiérrez publica su celebrado *Manual* en el que aporta una visión global de las funciones administrativas desde una perspectiva sistémica de la biblioteca (Carrión Gútiérrez, 1987). Carrión es uno de los teóricos pioneros en los aspectos gerenciales de las bibliotecas y su manual aporta bibliografía hasta entonces desconocida en España y una visión que se aleja de los postulados clásicos a los que se estaba acostumbrado aquí. Es posiblemente por lo que, con la creación de los estudios universitarios de Biblioteconomía, las asignaturas sobre gestión tenían como sustento esta obra clave de Manuel Carrión.

También en los 80, un autodidacta como José Martínez de Sousa se dedica a poner en orden muchos de los aspectos relacionados con el libro y las bibliotecas. En la línea ya expresada en los años 60 por Buonocore, Sousa define la Biblioteconomía como la “*Ciencia de la Información que comprende los conocimientos teóricos y técnicos relacionados con la organización, administración y funcionamiento de una biblioteca*” (Martínez de Sousa, 1989).

En México, Berta Enciso se anticipa a Jo Bryson en la identificación de las bibliotecas con la TGE. Al igual que lo dicho por el autor norteamericano en el epígrafe anterior, Enciso asigna al subsistema administrativo de las unidades de información los trabajos de administración y gestión bibliotecaria, además del control (Enciso, 1983).

A pesar de los autores citados, el movimiento sobre la administración de bibliotecas será escaso y permanecerá como una isla de pensamiento en el conjunto de la producción profesional bibliotecaria en el contexto hispano, y esto seguirá siendo así hasta al menos los años 90.

Si se hace un breve recorrido por la formación bibliotecaria en esta década, se puede comprobar cómo en los planes de estudios de los centros que existían antes de la implantación de las Escuelas de Biblioteconomía, no ofrecían formación específica sobre estas cuestiones. Pero con el surgimiento formal de los estudios universitarios en Biblioteconomía y Documentación aparecen los primeros intentos por concretar el conocimiento sobre administración de bibliotecas, aunque siempre encuadrado en la globalidad de asignaturas que, además, trataban de otros asuntos.

La regulación universitaria de estas enseñanzas se produce en 1978 mediante la aparición del Real Decreto 3104/1978 de 1 de diciembre por el que se crea en la educación universitaria las enseñanzas en Biblioteconomía y Documentación. A este texto le sucederían dos años más tarde las directrices para la elaboración de los planes de estudio de las Escuelas Universitarias, establecidas según la Orden de 24 de febrero de 1981. El aprendizaje de las habilidades sobre gestión bibliotecaria se encuadraba en el marco de la asignatura de primer curso llamada *Biblioteconomía I* que, según reza el texto de la orden, se dedica a la “organización de bibliotecas”. En el año 1982, la Universidad de Granada solicitó la creación de una Escuela Universitaria de Biblioteconomía y Documentación, siendo aprobada por el Ministerio de Educación y Ciencia mediante el Real Decreto 1618/1982 de 18 de junio. El plan de estudios de la Escuela de Granada se aprueba por la Orden de 27 de octubre de 1983 y respeta la letra de la ley de la Orden del año 1981 sobre directrices de los planes de estudios. En 1991 se publican nuevas directrices para los planes de estudios de la Diplomatura (Real Decreto 1422/1991), pero la atención a la gerencia bibliotecaria sigue siendo parca ya que es únicamente dentro de una de las asignaturas troncales, titulada *Biblioteconomía*, donde se recogen los conocimientos sobre “organización y administración de bibliotecas y hemerotecas”.

El título de Licenciado en Documentación y las directrices de los planes de estudios se establecieron por el Real Decreto 912/1992, de 17 de julio. El decreto señala que las enseñanzas de esta rama deberán proporcionar una formación adecuada, entre otras cosas, en la planificación, organización y gestión de los centros de información. En la descripción de las materias troncales, incluye una denominada *Administración de recursos de unidades informativas* a la que el Decreto le adscribe al área de conocimiento de la organización de empresas.

El texto legal que desarrolla el plan de estudios del recién creado título de Licenciado en Documentación en la Universidad de Granada (Resolución de 18 de enero de 1995) respeta el Decreto de 1992 y crea una asignatura titulada *Gestión de Unidades Informativas*, asignada a la materia troncal antes mencionada y vinculada también con el área de conocimiento de la organización de empresas. Esta asignatura se empezó a impartir en el curso 1994/1995 si bien en el año 2001, mediante la Resolución de 27 de septiembre, el plan de estudios de esta titulación en la Universidad de Granada sufrió

una modificación que hizo que se identificara el título de la materia troncal con el de la asignatura aunque permaneciendo adscrita al mismo área de conocimiento. Actualmente, el resto de universidades que imparten estudios en Biblioteconomía y Documentación –tanto en primer como en segundo ciclo– también incorporaron a sus *currícula* estudios sobre gestión bibliotecaria.

Recientemente, han tomado cuerpo legal una nueva estructura de las titulaciones universitarias que, evidentemente, afectan de igual manera a los estudios de Biblioteconomía y Documentación aunque no al mismo tiempo en todas las facultades que imparten estas enseñanzas. En concreto, se trata de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, *por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, *por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*. En Andalucía, estas titulaciones tomaron carta de naturaleza por primera vez mediante el Decreto 408/2008, de 15 de julio, *por el que se actualiza el Catálogo de Enseñanzas Universitarias...* y a partir de entonces, cada curso se han ido actualizando estas disciplinas legalmente.

Estos estudios universitarios y la continua convocatoria de ofertas de empleo público de las distintas administraciones, hicieron que floreciera la literatura profesional sobre esta materia con el objetivo de formar a los futuros profesionales o de dotar a los opositores de los conocimientos necesarios para desarrollar una próxima labor como gestores de las unidades de información, esto tanto en el ámbito privado como en el público (Chaín & Muñoz Cañavate, 2009). Es por ello que empiezan a ser habituales trabajos sobre esta materia escritos por autores, bien como capítulos insertos en manuales de Biblioteconomía general, bien como tratados *ex profeso*, bien como artículos en publicaciones periódicas especializadas. Además se multiplican las traducciones al castellano de muchos de los manuales que circulan por el ámbito anglosajón. Destacan entonces editoriales como las españolas Síntesis y Trea y la argentina Alfagrama y revistas con el *Boletín de la ANABAD*, *El profesional de la información* y el *Boletín de la Asociación de Bibliotecarios de Andalucía* o la *Revista General de Información y Documentación*.

En la actualidad, como se podrá comprobar en el punto tercero de este primer bloque, no son muchos los profesionales y académicos que centran sus esfuerzos en el estudio y la práctica de la gestión bibliotecaria, pero sí han sido capaces de asumir estos conceptos, aplicarlos en sus ambientes de trabajo y estudio y divulgarlos en los círculos que les son propios y en aquellos que trascienden la Biblioteconomía (Chaín, 2000).

### **1.5 Cronología de la Planificación**

En las líneas anteriores se ha tratado la cuestión del desenvolvimiento cronológico de la gestión, como escenario general en el que circunscribir la planificación. Aún cuando el cronograma propuesto se adapta perfectamente a la planificación, ésta posee su intrahistoria que se pretende desentrañar en los apartados que siguen.

### 1.5.1 Génesis y evolución hasta el siglo XIX

Las estrategias militares y diplomáticas existen desde la Prehistoria. De hecho, una de las funciones de los historiadores era la de recopilar el saber acumulado acerca de estas estrategias y analizarlo para transformarlo en sabiduría y orientaciones para el futuro. Conforme las sociedades iban madurando y creciendo, los conflictos iban siendo cada vez complejos así que los militares, los estrategas y los políticos se pusieron a la tarea de estudiar y analizar el saber acumulado convirtiendo estos conceptos en máximas que quedaron en el acervo de la humanidad.

Para hablar del concepto estrategia y su evolución es conveniente tomar como referencia primaria al año 360 antes de nuestra era, con el libro del general chino Tzu Tzu *El Arte de la Guerra*, en el cual, basándose en las experiencias de las antiguas campañas, establece recomendaciones sobre cómo hacer la guerra, la organización para los ejércitos, el empleo de las armas, así como explicar la influencia de la geografía y la política en las conflagraciones. Tzu afirma que el arte de la guerra (la estrategia) es vital para el Estado, llegando a convertirse en una cuestión de vida o muerte y propone analizar cinco factores a la hora de plantear la estrategia: el camino, el clima, el terreno, el líder y la disciplina. Esta obra fue introducida en Occidente gracias a la traducción del chino que hizo el misionero Amiot por encargo del rey Luis XV de Francia que buscaba conocer cómo los autores chinos hacían frente a los problemas de la guerra y la política y es aún hoy día un clásico en las facultades de Económicas y las escuelas de negocios (Krause, 2006).

En el Nuevo Testamento, en el Evangelio de San Lucas, se puede leer: *“Qué rey, si sale a guerrear con otro rey no se sienta antes y delibera si puede hacer frente con 10.000 hombres a los 20.000 que el enemigo tiene y, si no, hallándose aun lejos de él, le hace proposiciones de paz?”* En este texto ya se adelantan los elementos de un plan estratégico: un fin (la seguridad del reino), la evaluación interna (nuestros soldados), una evaluación externa (sus soldados) y varias alternativas estratégicas (salir a guerrear o negociar la paz).

El término estrategia es de origen griego. *Estrategeia*, *estrategos* o el arte del general en la guerra, y procede de la fusión de dos palabras: *stratos* (ejército) y *agein* (conducir, guiar). De hecho, en el diccionario Larousse (2007) se define estrategia como *“el arte de dirigir operaciones militares, habilidad para dirigir”, “... la manera de derrotar a uno o a varios enemigos en el campo de batalla. Es sinónimo de rivalidad, competencia”*.

El mundo helénico se caracterizó por las observaciones y escritos de Jenofonte y de Tucídides. Ellos marcan el inicio de la estrategia como ciencia militar. De hecho, la Batalla de Querona librada entre los macedonios (del Rey Filipo II y su hijo Alejandro – luego Magno–) y las ciudades-estado griegas de Tebas y Atenas en el 338 a.C., es aún estudiada en las actuales escuelas de negocios y en las facultades de Empresariales y citados en todos los manuales al uso.

En el ámbito civil, Clístenes de Atenas impulsó una serie de reformas sociopolíticas en su ciudad en el año 508 a. C. cuyos resultados fueron recogidos y desarrollados por

Pericles. En la *Ciropeya* de Jenofonte, el joven Ciro recibía de su tutor Cambises una serie de consejos sobre la estrategia y el engaño al enemigo en una batalla que tenía que librar contra su primo Ciaxares.

El propio Sócrates comparó las actividades de los empresarios con las de los generales al señalar que en toda tarea, quienes la ejecutan, para hacerlo debidamente, tienen que hacer planes y mover recursos para cumplir los objetivos.

En el siglo VI, el escritor y filósofo persa Baidaba (más conocido por su nombre árabe de Abdalá Benalmocaffa), realizó la célebre traducción del *Panchatantra* hindú, conocido en castellano como *Calila y Dimna*. Allí escribía sobre las tres cosas en que debía concentrarse la atención del gobernante: 1)“... analizar cuidadosamente los hechos pasados y las razones de su fracaso, hacer un balance de los beneficios y perjuicios que le han traído...”; 2)“Otra reside en el estudio cuidadoso de la situación en su hora presente y de sus aspectos buenos y malos, explotar las buenas oportunidades en tanto pueda, y evitar todo lo que pueda causar pérdidas y fracasos” y 3)“... la tercera de estas cosas reside en el estudio del futuro y de los éxitos o fracasos que a su juicio le reserva, preparase bien para aprovechar las buenas oportunidades y estar atento contra todo lo que teme” (Benalmocaffa, 1991).

En Roma se encuentran Polibio, Plutarco y Tito Livio que dejaron por escrito sus experiencias estratégicas aunque el máximo representante de la estrategia de esta era se considera al propio emperador Julio César.

La Edad Media no contaría con ningún hito reseñable en cuanto a la planificación pero con el Renacimiento aparece la figura del ya mencionado Nicolás de Maquiavelo y su libro *El Príncipe* donde hace recomendaciones importantes sobre la composición de los ejércitos y el uso del poder para asegurar la existencia del Estado y también explica la necesidad de la planeación para la realización de un buen gobierno (Machiavelli, 2006).

El discurrir de la planificación en los decenios siguientes viene diluido en la historia de la gestión en general y no será hasta la Revolución francesa y todo el gran ciclo revolucionario burgués del siglo XIX cuando surgirá uno de los modernos artífices de la estrategia, el militar prusiano Karl Von Clausewitz (2003), que en su obra *De la Guerra* sistematiza el conocimiento acumulado hasta entonces sobre los conflictos bélicos y sus técnicas. Su pensamiento tuvo influencia hasta poco después de las Guerras Mundiales aunque algunos lo han considerado como demasiado radical en sus planteamientos.

Por su parte, Federico el Grande investigó los estilos eficaces de mando y los estímulos motivadores y sobre la base de estos estudios adoptó como conceptos principales la formación, la disciplina y la rapidez de maniobra. Otro germano como Bernhard Von Bülow indagó sobre todo en el posicionamiento geográfico, los sistemas de apoyo logístico, la rapidez de movimiento y los puntos de dominio, elaborando estos conceptos sobre la base de principios matemáticos.

### 1.5.2 El siglo XX: el concepto moderno de la estrategia

El concepto de estrategia se introduce en el campo académico en 1944 con la teoría de los Juegos, por John Von Neumann y Oskar Morgenstern si bien fue el propio Von Neumann quien había iniciado la Teoría Matemática de los Juegos en 1928. Su obra serviría para que la Economía y la Teoría de las Decisiones avanzasen en la resolución de situaciones similares a las del juego. De esta forma, la estrategia del jugador representa el conjunto completo de instrucciones que le indican la manera exacta de actuar en todas las circunstancias concebibles de una partida, o en cualquier situación concebible de información que pueda poseer en cada momento de una partida (Newmann & Morgenstern, 1944).

Empresarialmente, se desarrolla en la década de los años cincuenta procedente de dos corrientes de pensamiento: en primer término gracias al desarrollo de la planificación de programas y presupuestos a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Muchas empresas adoptaron el presupuesto como una herramienta para mejorar el control de sus operaciones. Los presupuestos anuales se convirtieron pronto en planes quinquenales debido al reconocimiento de las consecuencias financieras a largo plazo que conllevaban muchas decisiones empresariales. La segunda corriente se originó en la Escuela de Negocios de Harvard, donde se enfatizaba la importancia de disponer de una estrategia corporativa global. Hasta ese momento la teoría de la gestión empresarial se había concentrado en el estudio separado de funciones como la producción, las finanzas, el marketing, la logística, etc. Sin embargo a medida que las empresas crecieron y se hicieron más complejas, necesitaron un método sistemático para establecer sus estrategias

En 1962 se enuncia en Estados Unidos la teoría de la Dirección. En ese año, Alfred D. Chandler propuso un enfoque de “estrategia inicial”, definiéndola como la determinación de las metas y objetivos básicos de una empresa a largo plazo, las acciones a emprender y la asignación de los recursos necesarios para lograr dichas metas (Chandler, 1999). Los conocimientos de Chandler fueron expuestos en los sesenta en el libro de Igor Ansoff *Estrategias Corporativas* (Ansoff, 1965).

Pero ya en los años 50 se había introducido la planificación en los departamentos de producción de las empresas y, con menor intensidad, en algún otro aunque pronto se vio que esto no era suficiente en un entorno de cambio continuo, así que paso a paso fue introduciéndose la convicción de que era precisa una planificación global de la empresa, y no sólo a corto plazo, pues las inversiones importantes, la entrada de nuevos mercados y la aparición de nuevos competidores, requerían frecuentemente estudios muy elaborados y recursos temporales suficientes para llevar a la práctica las decisiones tomadas.

A partir de la incorporación de la estrategia en el ámbito empresarial y de la adopción de una actitud estratégica en la dirección, se comienza a gestar la dirección estratégica. El surgimiento de este nuevo enfoque de gestión se produce a raíz de un conjunto de cambios ocurridos en la década de los años 60 en la dirección de la empresa, entre los que se pueden citar el cambio estructural y el dinamismo del entorno propio de los países industrializados, lo que justifica la necesidad de una

respuesta sistemática para enfrentarse a las condiciones cambiantes del entorno. En consecuencia, surge el paradigma de la estrategia empresarial como una forma de dirigir el crecimiento o de hacer frente a la complejidad derivada de la nueva demanda.

Los factores que influyeron en el nacimiento del paradigma estratégico de aquellos años fueron de diversa índole. En primer lugar están los políticos, con la polarización de la política internacional y el nacimiento de los bloques (I y II Guerra Mundial y la Guerra fría), también las características sociales que representan la sociedad post-industrial; en cuanto a los factores económicos, habrá que citar el desarrollo del capitalismo financiero, los nuevos mercados, el crecimiento de la demanda y las nuevas condiciones del comercio mundial, con la internacionalización de los mercados y los problemas de las regulaciones internas que trajo a los países industrializados.

El elemento diferenciador que justifica el nacimiento del enfoque estratégico fue posiblemente la forma de pensar del sistema de dirección: global respecto al entorno y corporativo en relación con la organización, pensamiento coincidente con el enfoque sistemático que en aquel lapso estaba influyendo en la ciencia de la empresa. Con motivo de la crisis industrial de finales de los años setenta, el enfoque estratégico experimentó una fuerte revisión metodológica. Es por esa época cuando se pasa del sistema conocido por planificación estratégica al actual de dirección estratégica.

En los 80 surge la dirección estratégica que buscaba la interdependencia entre la estrategia y la organización aunque aún sólo contempla los recursos internos en el momento de la implantación de la planificación (Sáinz de Vicuña, 2003). En 1987 aparece el concepto en el campo de la pedagogía, implantado con diferentes matices (estrategia educativa, estrategia metacognitiva, estrategia de aprendizaje, etc.) y convirtiéndose en la herramienta de dirección más empleada en el mundo. A partir de ahí y hasta los primeros 90, la estrategia simplemente se fue afianzando en la cultura empresarial. A veces más como una moda que como una convicción firme en su eficacia, muchas grandes empresas comenzaron a crear departamentos dedicados exclusivamente a la planificación, y también florecieron compañías que se dedicaban al asesoramiento estratégico para las pequeñas corporaciones cuya estructura no le permitía mantener un departamento propio. Todo esto en medio de un ambiente de recortes y de racionalización de recursos.

Lo que sí mejoró fue la técnica de la dirección estratégica cuando ésta se plantea una integración del modelo ya asentado de orientación al mercado con estilos organizativos japoneses basados en la mejora continua. El resultado fue un mayor énfasis en la reflexión estratégica y menor en los aspectos formales del proceso planificador (Sáinz de Vicuña, 2003).

### **1.5.3 La corriente crítica de los 80 y 90**

Aunque más adelante se reserva un apartado para el asunto de los aspectos conflictivos de la planificación, conviene decir que casi desde esos mismos años 80, hacia el final de la década, empezó a surgir una línea bastante crítica con la filosofía de la planificación hasta el punto que muchas organizaciones la dejaron de lado.

El concepto, después de treinta años de auge, empezó a ver su declive en los inicios de los 90 y actualmente es objeto de fuertes críticas. Entre las personas que encabezan esta corriente revisionista están Michael Porter, del que se hablará en el apartado dedicado a la estrategia competitiva, y Henry Mintzberg, para el que hasta mediados de los 90 se podía decir que, si bien el concepto no estaba muerto del todo, sí se había caído de su pedestal.

No se pueden desautorizar las palabras de un gran estudioso del asunto como Mintzberg aunque bien es verdad que, en la actualidad, a pesar de esta corriente crítica, la planificación sigue teniendo bastante predicamento como filosofía a la hora de gestionar las organizaciones puesto que, a pesar de sus indudables áreas de mejora, se ha demostrado que, si está bien utilizada y cuenta con un trabajo previo de reflexión, es una eficaz herramienta que optimiza la gestión de las corporaciones.

Eso es lo que ocurría con el concepto, empero, cada vez eran más las organizaciones que tenían en marcha algún plan o estaban diseñando su estrategia, si bien es cierto que los efectos de los mismos pocas veces eran los pretendidos.

#### **1.5.4 El fortalecimiento a finales del siglo XX y principios del XXI**

No es precisamente el actual un momento senescente para la planificación. A pesar de los movimientos críticos con ella, entre finales de la década de los 90 y la actualidad, esta herramienta ha visto un reverdecer de su uso y divulgación y es de lo más común cómo poblaciones, organismos, empresas y todo tipo de entes públicos y privados elaboran, practican y divulgan sus planes estratégicos.

A pesar de la crisis provocada por los mercados asiáticos y el estallido de la burbuja de las “puntocom”, los 90 supusieron un crecimiento de la economía mundial así como la internacionalización completa de la misma. Esto provocó el que se le diera mayor importancia al estudio de los factores del entorno refinándose las técnicas del cálculo de los riesgos y mejorándose los recursos tecnológicos al alcance de las empresas. La alta velocidad en la renovación del conocimiento disponible trajo aparejada una velocidad similar en la adquisición –y pérdida– de las ventajas competitivas empresariales. Todas estas variables han hecho que la planificación cobre una dimensión desconocida hasta estos momentos y que goce de gran vigor, viéndose lejano su repliegue.

#### **1.5.5 Historia de la Planificación en las unidades información**

Casi al igual que en el resto de los sectores, el mundo de las bibliotecas empezó pronto a adoptar el espíritu de la planificación. En primer lugar en los planes de estudios de las universidades anglosajonas, americanas y alemanas. Después se trasladó a la filosofía del *management* de las unidades de información para pasar a generalizarse en el acontecer diario de la administración bibliotecaria, adoptándose tanto en el ámbito de las propias unidades como a nivel corporativo. Así, el que está considerado como primer libro sobre planificación estratégica aplicada a las bibliotecas fue publicado por Donald Riggs y abarcaba todos los aspectos referidos al pensamiento estratégico enfocado a los centros bibliotecarios (Riggs, 1984).

En una valiosa recopilación de artículos sobre las bibliotecas nacionales en el periodo 1986-1994, el profesor Maurice Line afirmaba al referirse a la planificación estratégica aplicada a las bibliotecas nacionales: *“La planificación estratégica se ha puesto de moda en las bibliotecas en los últimos años –los 80 y primeros 90– al igual que ha sucedido en las instituciones del sector público en general. Las razones no están muy lejos: el dinero escasea, los gobiernos tienen otras prioridades en cuanto al gasto, y se busca un mayor control de ese dinero gastado en los organismos del sector público. Estos organismos, que incluyen a las bibliotecas, tienen que justificar cómo gastan el dinero y también han de explicar precisamente cómo se proponen gastarlo en el futuro”* (Line & Line, 1995).

La literatura y la práctica bibliotecaria norteamericana están plagadas de ejemplos de cómo desde mediados de los años 80 la planificación es ya un lugar común en la gerencia bibliotecaria. En Europa los ejemplos son más escasos. Es tal vez Alemania el país continental donde más arraigados están tanto el conocimiento como las técnicas planificadoras y, claro está, el Reino Unido, sobre todo por su vinculación intelectual a Norteamérica.

En España, se puede considerar a Manuel Carrión Gútiez como el introductor del término en la Biblioteconomía nacional. Cuando publica la primera edición del *Manual de Bibliotecas*, inserta un capítulo dedicado a la planificación y la gestión de bibliotecas. En las sucesivas ediciones, hasta la del 2002, ha permanecido este capítulo. El que en plena eclosión del concepto moderno de planificación un manual de bibliotecas, y español, ya dedicara un espacio a estudiarla denota la clarividencia de su autor. Carrión se basa para escribir este capítulo principalmente en bibliografía alemana aunque también cita numerosos obras inglesas y alguna norteamericana.

Pero no fue hasta la década de los noventa en que se empezaron a publicar, de manera más o menos sistemática, trabajos sobre planificación aplicada a las bibliotecas. Como se verá en su correspondiente apartado, no se puede considerar que la producción española sea muy extensa pero, al menos sostenidamente, hasta la actualidad han ido sacándose trabajos a la luz. Sí que ha sido más extensiva la publicación y puesta en práctica de planes propiamente dichos, tanto de bibliotecas como unidad individual (las menos) como de redes bibliotecarias o corporaciones que cuentan con una biblioteca y a ella se ha dedicado alguna línea estratégica. Es más común el caso de bibliotecas universitarias que de otro ámbito como más adelante se analizará.

Académicamente, en España, si bien los planes de estudios universitarios en las universidades en las que se imparte Biblioteconomía y Documentación no contienen de manera expresa créditos sobre planificación bibliotecaria, sí es cierto que la mayoría de las asignaturas sobre administración de bibliotecas sí acogen epígrafes sobre esta técnica.

## **2. Definición, concepto, principios y crítica a la Planificación**

En la literatura académica y en el acervo profesional los términos estrategia, planificación y su corolario planificación estratégica se han venido empleando como

sinónimos o *cuasi* sinónimos. Es entonces muy común la convivencia al mismo tiempo de sendos vocablos en el mismo escrito científico, siendo así en la mayoría de los casos un modo de evitar usos iterativos de los términos. Es necesario expresar que, en esencia, estos términos vienen a significar algo similar pero existen una serie de matices distintivos. Por eso, en las líneas que siguen, se pone en orden cada uno de estos conceptos y otros relacionados que viene a confluír en el árbol común de la estrategia.

### 2.1 Definición de Planificación

Al objeto de enmarcar el concepto de la planificación en su ámbito preciso y de aportar un abrigo terminológico y teórico al estudio, se ha considerado oportuno empezar por una recopilación de las definiciones de planificación y planificación estratégica más significativas advirtiendo que el concepto de estrategia ha sido objeto de múltiples interpretaciones, de modo que no existe una única definición ni una conceptualización uniforme.

Se empieza con una definición desde el ámbito bibliotecario. Así, para un autor español, el profesor Luis Fernando Ramos Simón, la planificación consiste en algo tan sencillo como *“determinar por anticipado qué debe hacerse, cómo debe hacerse, cuánto debe hacerse y quién debe hacerlo”* (Ramos Simón, 1995).

Por su parte, la especialista en gestión de información, la norteamericana Heather Johnson, la define como *“Un continuo y sistemático proceso de toma de decisiones emprendedoras en el presente (con riesgo) con la mayor cantidad posible de conocimiento sobre el futuro; organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para llevar a la práctica esas decisiones; y medir los resultados de esas decisiones contra las expectativas a través de una retroalimentación organizada”* (Johnson, 1994).

Los profesores de la Escuela de Gestión de Negocios de la Northeastern University, William Crittenden y V.L. Crittenden, consideran que planificar es *“la sistematización de procesos que posibilitan la consecución de las metas y objetivos de una organización”* (Crittenden & Crittenden, 1997).

Una de las personas que más han escrito sobre la Planificación es Henry Mintzberg, actualmente profesor de la cátedra Cleghorn de Estudios de Gestión en la Universidad de McGill en Canadá. Para él, la planificación estratégica *“no es más que el proceso de relacionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados, o sea, es un proceso formulado de planeación a largo plazo que se utiliza para definir y alcanzar metas organizacionales”* (Mintzberg, 1994).

James Brian Quinn, colega del anterior, y profesor emérito de *Management* en la Amos Tuck School, Dartmouth College (New Hampshire), dejó escrito que la estrategia es *“un modelo o plan que integra los objetivos, las políticas y las secuencias de actuación más importantes de una organización en una totalidad cohesiva. Una estrategia bien formulada ayuda a poner en orden y a asignar los recursos de una organización en una*

*posición única y viable fundamentada en sus capacidades y carencias internas relativas, una vez que anticipa cambios en el entorno.” (Quinn, 1980)*

El padre de la Estrategia Corporativa, Kenneth R. Andrews, quien fuera profesor de la prestigiosa Harvard Business School, definió la planificación estratégica como *“el modelo de decisiones de una empresa que determina y manifiesta sus objetivos, fines o metas, que genera las normas de actuación y los planes para lograr los objetivos, y que determina la variedad de negocios a los que se dedicará, el tipo de organización económica y humana que es o trata de ser, y el carácter de la contribución económica y no económica que pretende hacer” (Andrews, 1980).*

Philip Kotler está considerado una de las mayores autoridades en Marketing a escala mundial. Es profesor en la Kellogg Graduate School of Management, de la Universidad de Northwestern, y también propone su definición de planificación estratégica: *“es el proceso de desarrollo y mantenimiento de un ajuste viable entre objetivos y recursos de la compañía y las cambiantes oportunidades del mercado. El objetivo de la planificación consiste en modelar y reestructurar las áreas de negocio y producto de la compañía de forma que den beneficios y crecimientos satisfactorios” (Kotler, 1994).*

Peter Drucker, es uno de los mejores estudiosos del *Management* y se especializó en la aplicación de sus principios a las entidades sin ánimo de lucro. A propósito de la planificación, decía el profesor austriaco: *“planificación a largo plazo no es pensar en decisiones futuras sino en el futuro de las decisiones presentes”.*

En esta –necesaria– selección de definiciones de planificación se han escogido aquellas que provienen de diferentes disciplinas del conocimiento para, de este modo, comprobar cómo todas ellas coinciden en una serie de elementos imprescindibles que debe tener toda planificación. ¿Cuáles son? La toma de decisiones, esto es, que el fin último de la planificación es ayudar a elegir aquellas determinaciones que puedan conducir al éxito. Un planteamiento de futuro, o sea, que la planificación tiene puesta su mirada en un escenario que aún no se ha producido pero que es necesario afrontar según unos parámetros de proyección. La planificación establece los medios necesarios para participar en la construcción de ese futuro. El fin último es alcanzar las metas planteadas mediante la elección de un curso de acción que lleve a la consecución de unos objetivos parciales que confluyen en dichos fines. Y todo con una evaluación previa de los recursos disponibles o en disposición de conseguir.

## **2.2 Algunos concepto sobre la Planificación**

### **2.2.1 Planificación**

La planificación constituye una función básica y punto de partida de la gestión. Se concibe como un proceso continuo y sistemático en el que las personas toman decisiones sobre acciones futuras, sobre el respaldo que deben tener dichas acciones futuras y cómo evaluar y medir el éxito. Por tanto, hablar de planificación es hablar de decidir hoy lo que se hará en el futuro.

Henry Mintzberg la define sucintamente: *“como un procedimiento formal para generar resultados articulados, en la forma de un sistema integrado de decisiones”*, y explica

además, que *“la planificación se refiere a la formalización, lo que significa la descomposición de un proceso en pasos claros y articulados”*. Por consiguiente, como el propio autor asevera, *“la planificación está asociada de esta manera a un análisis racional”* (Mintzberg, 1994).

Este proceso debe caracterizarse entonces por la exactitud, la racionalidad con respecto a los hechos analizados, la posibilidad y facilidad de ejecución, ciertos aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la flexibilidad para adaptarse al entorno. Precisamente, uno de los mayores beneficios de la planificación es que ayuda a llevar a cabo una vigilancia más sistemática del entorno y no un control total del mismo.

La planificación requiere la capacidad de determinar, definir y estructurar el conjunto de acciones estratégicas, tácticas y operativas para el desempeño de la organización en el presente y en el futuro, en concordancia con su entorno, lo que obligatoriamente exige un examen continuo de los resultados obtenidos. Su estrecha relación con los tipos de acciones y su alcance condujo a clasificar la planificación en: Estratégica (proyectada al logro de los objetivos organizacionales), Táctica (referida a las cuestiones concernientes a cada una de las principales áreas de actividad de la organización y al empleo más efectivo de los recursos) y Operativa (sobre la asignación previa de las tareas específicas que deben realizar las personas en cada una de sus unidades de operaciones). Juan Luis López Cardenete(2) acuñó aserto de que hay que soñar a diez años (planificación), pensar a cinco años (planificación estratégica) y trabajar a un año (planificación operativa).

Aunque va a disponer de un epígrafe propio, hay que indicar que la planificación comprende este ciclo: establecer los objetivos de la organización; desarrollar premisas acerca del medio ambiente en la cual han de cumplirse; elegir un curso de acción para alcanzar los objetivos; iniciar las actividades necesarias para traducir los planes en acciones; y replantear sobre la marcha para corregir deficiencias existentes.

Planificar concede una serie de ventajas a las organizaciones que la aplican y que se detallan a continuación. Permite formalizar el proceso de decisión, proporcionando una gestión más rigurosa y menos basada en improvisaciones. Lleva a cabo una vigilancia más sistemática del entorno aumentando la capacidad de reacción frente a cambios imprevistos. Acumula un acervo de estudios, análisis y experiencias de utilidad para el gestor para adoptar decisiones. Coordina el proceso de decisión en las organizaciones al permitir el seguimiento de las acciones emprendidas. Permite la participación de todo el personal en las decisiones empresariales. Facilita la comunicación entre los miembros del equipo directivo ya que un plan expresa la filosofía de la empresa y pone de manifiesto una visión conjunta del futuro. Constituye el elemento de implantación de las decisiones adoptadas. Es una eficaz vía de comunicación con el personal y un soporte para su movilización. Finalmente, se trata de un medio de justificación de las determinaciones adoptadas tanto frente al exterior como al interior del organismo.

### 2.2.2 Estrategia

La estrategia se considera el marco congruente de orientación para la adaptación de la organización a su entorno. Así, ésta delimita las decisiones y acciones a desarrollar durante un período de tiempo específico; para esto, deben considerarse una serie de factores críticos, tales como el estado de la organización en relación con su entorno, los posibles cambios en el estado de la misma y los efectos que las decisiones pueden tener en el sistema.

En este sentido, como apunta Edgar Morin, la estrategia *“elabora un escenario de acción a partir del examen de las certezas y las incertidumbres de la situación, las probabilidades y las improbabilidades”* a corto o mediano plazo. Porque dicho escenario *“puede y debe modificarse según las informaciones recogidas, los azares, los contratiempos u las oportunidades encontradas en el curso del camino”* (Morin, 1999). En concordancia, la organización debe asumir una actitud activa, anticipadora, abierta al cambio y fundamentalmente, una actitud crítica.

Dentro del ámbito de la planificación, quizá sea el concepto de estrategia el más controvertido ya que no hay un acuerdo ni tácito ni expreso sobre su definición puesto que existen tantas definiciones de estrategia como expertos dedicados a ella. Siendo así que algunos autores han identificado dos corrientes principales: una concibe la estrategia en sentido amplio, incluyendo la definición de los objetivos y los medios para lograrlos (Alfred Chandler y Kenneth Andrews) y la otra la proyecta desde un punto de vista restringido y consideran que la estrategia es el medio para alcanzar los objetivos, y considera su establecimiento como un proceso diferente (Igor Ansoff, Chrisman Hofer y Dan Schendel).

Los estudios de los profesores Aguirre, Rodríguez y Tous llegan a la conclusión de que asumir esta última orientación significa concebir la estrategia de la organización convertida en un espacio de aprendizaje, como la guía en la que se definen las acciones, el modelo de decisiones coherente, unificado e integrado para el logro de los objetivos establecidos y el medio para desarrollar las capacidades y competencias organizacionales que garanticen la sostenibilidad de la organización en el tiempo, determinada por la interrelación de tres elementos clave: el entorno con sus amenazas y oportunidades, los recursos organizacionales y las aspiraciones de sus directivos (Aguirre, Rodríguez & Tous, 2002).

Por su parte, una investigación realizada por el profesor cubano Guillermo Ronda a partir de la revisión de 36 definiciones diferentes del concepto estrategia, abordado por distintos autores entre 1962 y 2002, identifica tres grupos de tendencias en este concepto (Ronda, 2002). El primer grupo de autores considera la estrategia como respuesta a la necesidad de una herramienta de dirección que facilite la adaptación de la organización a un entorno turbulento y que garantice la proactividad para evitar ser sorprendida por los cambios constantes. Una segunda agrupación evidencia la influencia que había tenido el éxito de la dirección por objetivos desde 1954 y argumenta la estrategia como vía para lograr el cumplimiento de metas organizacionales. El tercer conjunto incluye las definiciones que centran la atención en el término competencia. Esta tendencia se acentúa en la década del 90 del siglo XX.

Los conceptos de este grupo se refieren a la rivalidad, combate o necesidad de derrotar a oponentes en el campo de batalla.

Ante la imposibilidad de establecer una definición clara de estrategia, Henry Mintzberg opta también por clasificar las diferentes escuelas estratégicas obteniendo hasta diez escuelas diferentes (Mintzberg, 1998, citado por: Carrión Maroto, 2007):

- *Escuela de Diseño*: concibe la estrategia como un proceso de concepción
- *Escuela de Planificación*: toma la estrategia como un proceso formal
- *Escuela de Posicionamiento*: percibe la estrategia como un proceso analítico
- *Escuela Empresarial*: asume la estrategia como un proceso visionario
- *Escuela Cognitiva*: adjudica a la estrategia un proceso mental
- *Escuela de Aprendizaje*: asimila que la estrategia es un proceso emergente
- *Escuela de Poder*: plasma la estrategia como un proceso de negociación
- *Escuela Cultural*: plantea la estrategia como un proceso colectivo
- *Escuela Ambiental*: admite que la estrategia es un proceso reactivo
- *Escuela de Configuración*: piensa la estrategia como un proceso de transformación

Estas diez corrientes se podrían agrupar a su vez en cuatro bloques distintos. Las tres primeras (Diseño, Planificación y Posicionamiento) son normativas pues dicen cómo debería formarse la estrategia pero no cómo se crea en la práctica. Son escuelas racionales y de base económica. Las dos siguientes (Empresarial y Cognitiva) están enfocadas a describir cómo se forma la estrategia en la mente del estratega pero no una fórmula perfecta para llevarla a cabo. Las siguientes cuatro (Aprendizaje, Poder, Cultural y Ambiental) trascienden de la formación de la estrategia como proceso individual y lo extienden al ámbito social, esto es, toman a los agentes que se relacionan con la organización como una parte esencial en la creación de la estrategia. Por último, la escuela de la Configuración que supone un eclecticismo de todas las anteriores.

Se pueden desentrañar las claves básicas de la estrategia mediante un análisis inverso, esto es, descartando lo que no es estrategia. De este modo, estrategia no es una respuesta a las fluctuaciones a corto plazo, en las operaciones o en el entorno; su preocupación fundamental es mejorar lo actual. Estrategia no es un conjunto de números proyectados para tres o cinco años y no es un ejercicio de extrapolación basado en el balance y la cuenta de resultados del año en curso. No es la explicación del presupuesto a corto plazo. No es establecer un listado de intenciones, ni seleccionar una posición atractiva dentro de un futuro imaginado. Y, por último, no es una idea genial surgida espontáneamente de la mente de un directivo.

Existen una serie de cuestiones organizacionales que afectan cualitativamente a la asunción de la estrategia en las entidades. Esas cuestiones estarían relacionadas con el diseño de la estructura de la organización, con el estilo de dirección de cada empresa, con las relaciones externas y su posición, con las decisiones inversoras, con la capacidad innovadora, con los efectos del crecimiento de la organización en la motivación del personal, con los cambios en los valores y en las expectativas y sus

efectos en las relaciones profesionales y con los cambios tecnológicos (Quinn & Voyer, 1999)

Tradicionalmente, se clasifica la estrategia en tres niveles: la *estrategia corporativa* (que se analizará más adelante) que considera a la empresa en relación con su entorno y tiene como objetivo determinar en qué actividades concretas pretende competir la organización. La *estrategia competitiva* (que cuenta también con un epígrafe propio en esta Tesis) que se refiere a las decisiones que se adoptan en un negocio concreto o en unidad estratégica de negocio, que es el conjunto de actividades o negocios para los que es posible formular una estrategia común. Se marca el objetivo de cómo llegar a tener una posición superior a la de los competidores intentando generar capacidades distintivas. Y la *estrategia funcional*, que persigue la optimización de recursos y capacidades, buscando la creación de capacidades distintivas y sinergias entre áreas funcionales.

### 2.2.3 Planificación estratégica

Bajo la etiqueta “planificación estratégica” se engloba toda una serie de técnicas desarrolladas con el propósito de apoyar, mediante la formalización y el análisis, la elaboración de la estrategia, en principio por la alta dirección, y luego cada vez más por una serie de técnicos (los planificadores). Se trata de una planificación de tipo general, está orientada al logro de objetivos institucionales dentro de la organización y tiene en meta general su guía de acción; es el proceso que consiste en decidir sobre una organización, sobre los recursos que serán utilizados y las políticas que se orientan para la consecución de dichos objetivos, poniendo de manifiesto la característica clave de la planificación estratégica: su carácter de proceso articulado con una determinada finalidad.

La planificación estratégica incluye liderazgo, conocimiento organizacional, competencia, estructura de la empresa, así como la formulación de estrategias maestras fundamentadas en su aplicación temporal. Se cimienta en el establecimiento de una misión y la instauración de objetivos, tácticas y operaciones como consecuencias operativas de la planificación estratégica y sus características primordiales se substancian en que es conducida o ejecutada por los altos niveles jerárquicos, que establece un marco de referencia a toda la organización, que afronta mayores niveles de incertidumbre con respecto a la planificación, que generalmente cubre amplios períodos y que debe incluir su implantación y su evaluación y control.

La substanciación de este tipo de planificación son los planes estratégicos que, ateniéndose a lo expuesto por los especialistas que los han tratado, cuentan con estas características propias:

- Las acciones expuestas en los planes están formalizadas, esto es, explicitadas en un soporte físico consultable (el manual de la planificación).
- La mayoría de acciones están cuantificadas, por lo que los resultados a obtener son inequívocos, y puede medirse objetivamente el grado de cumplimiento de estos.
- Cuando la dimensión y diversificación de actividades de la organización es significativa, los planes actúan como una herramienta de coordinación dado

que la comunicación inmediata entre unidades organizativas no es siempre posible.

De la lectura de textos especializados, pueden extraerse las características propias del proceso de planificación estratégica (resumidas en: Sallán, 2001):

- La planificación estratégica es un proceso basado en la racionalidad, que debe presidir cada una de las etapas en que pueda dividirse el proceso (Mintzberg, 2000).
- La planificación estratégica puede preocuparse del futuro, con actitudes que pueden ir desde añorar un determinado pasado hasta diseñar un futuro deseado (Ackoff, 1970). En este sentido podría hablarse de una racionalidad prospectiva (Baumard, 1997).
- Es propio de la planificación estratégica el analizar el momento presente de la organización y de su entorno, frecuentemente usando técnicas propias de la escuela de diseño (como el análisis DAFO) o de la escuela del posicionamiento (las cinco fuerzas y la cadena de valor).
- Una vez realizado el análisis previo, se ensayan operadores que permitan a la organización aproximarse a la situación deseada en el futuro desde la situación presente (Ansoff, 1964). En esta etapa se realiza el diseño propiamente dicho de la estrategia, de carácter sintético, en oposición a la fase anterior, de naturaleza analítica (Mintzberg, 2000). Cabría hablar, entonces, de una cierta racionalidad creativa para esta segunda etapa.
- En la etapa de programación deben explicitarse las acciones previstas en la planificación estratégica tanto en la dimensión jerárquica (toma de decisiones) como en la organizativa (división del trabajo). Toda la organización está implicada de una u otra forma, por lo que la planificación estratégica se caracteriza por ser participativa.
- En este proceso, el horizonte considerado en el proceso de planificación se va renovando cada periodo. Por otro lado, el año en que se va a entrar se planifica con mayor detalle y de forma más operativa. Por lo tanto, el proceso de planificación estratégica es cíclico.
- Al tener en consideración todas las áreas de la empresa y las relaciones entre éstas, la planificación estratégica puede facilitar un aprendizaje global de la organización, al menos para quienes trabajan en los planes estratégicos. Esta visión global facilita también la coordinación entre las subunidades organizativas y la coherencia de las acciones de las subunidades.
- Al estar formalizado, ser participativo y ser global, cada responsable de las acciones indicadas en el plan puede verificar el comportamiento real respecto del previsto, analizar la naturaleza y causas de las desviaciones, y facilitar un aprendizaje racional a partir del análisis de dichas desviaciones. De esto se deduce que la planificación estratégica puede ser también una herramienta de control que puede ser fiscalizador (control de las personas) o facilitador del aprendizaje (control de las acciones).

Existen una serie de finalidades por los que los planificadores justifican la dedicación a la planificación sistemática. Las razones fundamentales serían cuatro (Mintzberg, 2000), no autoexcluyentes entre sí pero no igual de relevantes:

*Las organizaciones deben planificar para coordinar sus actividades:* uno de los argumentos a favor de la planificación estratégica es que tomar las decisiones conjuntamente en un solo proceso formal asegurará que los recursos de la organización dedicados a esta actividad están coordinados adecuadamente.

*Las organizaciones deben planificar para asegurarse de que el futuro se toma en consideración:* en este sentido, la aportación de la planificación estratégica consiste en introducir una disciplina para el pensamiento a largo plazo en la empresa de manera que la urgencia diaria no absorba la totalidad de la atención de la alta dirección en perjuicio del largo plazo.

*Las organizaciones deben planificar para ser “racionales”:* un argumento a favor de la planificación es que los procesos de decisión formales son mejores que los informales, dado que la formalización fuerza un pensamiento estratégico más profundo.

*Las organizaciones deben planificar para controlar:* a pesar de que se proclama para la planificación estratégica la finalidad de motivar, estimular la participación y facilitar el consenso, la planificación ha tenido frecuentemente una connotación de actividad por la cual el hombre en sociedad intenta controlarse a sí mismo y conformar su futuro colectivo.

Existen, además, otras finalidades complementarias:

*La planificación estratégica como medio de difusión de la estrategia:* como los planes estratégicos son la expresión escrita y cuantificada de la estrategia organizativa pueden ser una excelente herramienta de comunicación de la estrategia.

*La planificación estratégica como ayuda a la dirección:* al ser un sistema articulado de decisiones, la planificación estratégica establece pautas de acción para los mandos intermedios y la alta dirección.

*La planificación estratégica como sistema de aprendizaje:* algunos autores manifiestan la creencia en que el producto más importante de la planificación estratégica no son los productos finales, sino el propio proceso porque genera un conocimiento muy profundo acerca de la organización y de su entorno.

*La planificación estratégica como herramienta de negociación:* en ocasiones, la planificación estratégica puede utilizarse como herramienta de negociación frente a agentes externos.

*La planificación estratégica como transmisión de información:* en organizaciones en las que las tareas a realizar son complejas, y los conocimientos muy especializados, no son infrecuentes procesos de planificación estratégica de abajo arriba, en los que la información fluye en sentido contrario a la planificación estratégica tradicional (de arriba abajo). En estos casos, la planificación estratégica actúa como herramienta de transmisión de información de las divisiones a la alta dirección.

### 2.2.4 Planificación operativa

La planificación operativa muestra cómo se pueden aplicar los planes estratégicos en el quehacer diario. Tanto los planes estratégicos como operativos están vinculados a la definición de la misión de una organización, a la meta general que justifica su existencia. Pero los planes operativos difieren de los planes estratégicos en cuanto a su horizonte de tiempo, su alcance y su grado de detalle. Así, la planificación operativa consiste en formular planes a corto plazo que pongan de relieve las diversas partes de la organización. Se utiliza para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que la empresa tenga éxito a corto plazo.

Al margen de las características y elementos comunes que intervienen en cualquier proceso de planificación se pueden señalar los siguientes rasgos distintivos entre un proceso de planificación estratégica frente a uno de planificación operativa (Cámara, 2005). Lo “estratégico” está estrechamente vinculado con la concepción de la organización como un sistema en permanente contacto e intercambio con el entorno, sobre el que trata de influir y del que recibe influencia en una interacción mutua mientras que la planificación operativa, por el contrario, tendería a fijar su atención prioritariamente en asuntos internos de la organización. La planificación estratégica se centraría principalmente en establecer directrices, objetivos y estrategias de carácter general, cuando la planificación operativa se concentra más en los detalles concretos de cómo avanzar día a día hacia la consecución de esos objetivos más amplios. La planificación estratégica tiene un mayor alcance ya que suele abarcar a la organización en su conjunto, mientras que la planificación operativa, detalla más las intervenciones en un departamento o área funcional. La planificación estratégica suele fijar como escenario temporal de referencia un periodo de medio plazo en tanto que la operativa se realiza a corto plazo, siendo habitual la elaboración de planes operativos con una periodicidad anual.

La siguiente figura, elaborada con la información obtenida a lo largo de la investigación, resume la dicotomía expuesta:

Planificación estratégica y planificación operativa							
	Grado de detalle/ nivel de objetivos.	Alcance/ Enfoque.	Horizonte Temporal	Principales preguntas	Elementos	Implicados	Documentos
Planificación estratégica.	Directrices, lineamientos y objetivos generales.	Toda la organiz. Enfoque prioritario en el entorno.	Largo plazo.	¿Quiénes somos? • Para qué existimos • Para quién trabajamos • Qué hacemos • En qué creemos • ¿A qué aspiramos? • ¿Dónde queremos estar en un plazo de 3 a 10 años. • ¿Dónde estamos? • Características de la situación actual. • ¿Qué queremos lograr? • ¿Cómo podemos llegar allí?	Misión • Propósito • Destinatarios y otros implicados. • Productos y servicios • Valores visión diagnóstico. • Externo • Interno objetivos estrategias.	Todos los niveles de la organización: • Niveles directivos. • Unidades operativas: • Personal • Voluntariado • Usuarios o destinatarios • Otras personas implicadas • Comité de planificación.	Plan estratégico
Planificación Operativa.	Objetivos específicos, resultados.	Áreas, unidades, dptos., sectores Enfoque prioritario en aspectos internos.	Largo plazo.	• ¿Qué haremos para llegar? • ¿Cómo sabremos si lo hemos logrado? • ¿Cuándo lo haremos?  • ¿quién hará el trabajo? • ¿Qué recursos se necesitan y cuánto cuestan?	Proyectos, servicios, procesos, actividades, etc. Indicadores y medios de verificación cronogramas o calendarios de ejecución. Asignación de responsabilidades.  Presupuesto	• Unidades operativas	Planes operativos

Figura 2: Planificación estratégica y planificación operativa.

Fuente: elaboración propia

### 2.2.5 Dirección estratégica

La dirección estratégica se define como “el proceso iterativo y holístico de formulación, implantación, ejecución y control de un conjunto de maniobras, que garantiza una interacción proactiva de la organización con su entorno, para coadyuvar a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su objeto social” (Ronda & Marcané, 2002) y se desarrolla como se ve en el siguiente cuadro.

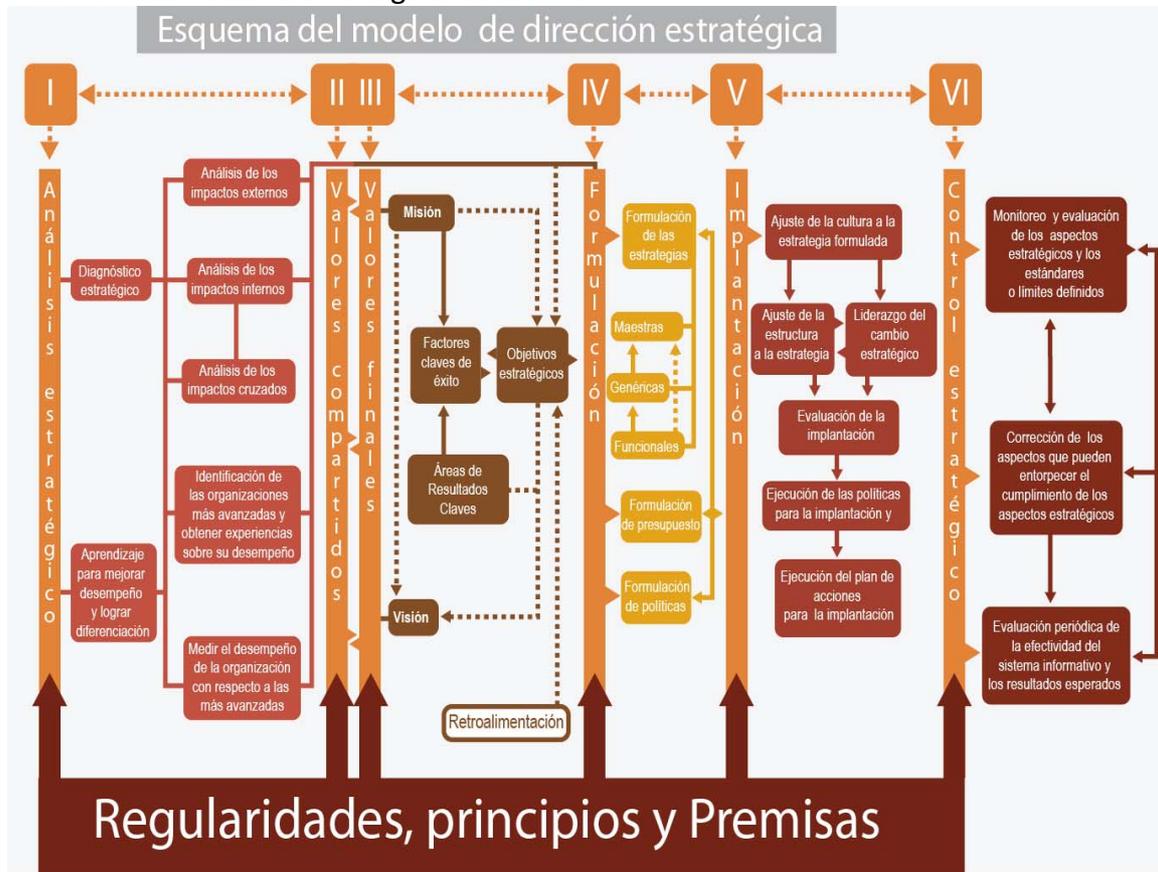


Figura 3: Esquema del modelo de dirección estratégica.

Fuente: (Ronda & Marcané, 2002)

Debido las dificultades por las que pasaba la industria hacia el final de la década de los setenta, la estrategia fue objeto de un profundo examen en su metodología. Es entonces cuando se da el salto cualitativo desde la planificación estratégica hasta la dirección estratégica que se configura como un sistema en el que tan importante como la formulación es la implantación de la estrategia. En consecuencia, el nuevo sistema de dirección representa un proceso menos estructurado, de naturaleza flexible y oportunista, por lo tanto, más creativo y que implica una actitud extrovertida, voluntarista, anticipadora, crítica y abierta al cambio. Es un intento de mejorar la dirección y la gestión de una organización, mediante el uso de la estrategia para guiar sus acciones pero con la integración de las opciones de preparación y asignación de recursos.

Se establece, pues, que la dirección estratégica ha supuesto una evolución de la planificación estratégica ya que ésta partía de un análisis de impulsos estructurados a largo plazo y que requería varios periodos económicos para su puesta en práctica, enfatizando, empero, la formulación de la estrategia. Para coronar esta formulación se propone la siguiente tabla comparativa a modo de resumen.

Diferencias entre los sistemas de planificación y de dirección estratégica		
Conceptos	Sistemas de planificación estratégica	Sistema de dirección estratégica
Naturaleza del entorno Época de desarrollo Tipo de proceso directivo  horizonte económico Formulación de estrategia Estilo de dirección Orientación de los cambios  Carácter del sistema	Estable - adaptativo Años sesenta y setenta Estructurado y provisional  A largo plazo Centralizada Tecnocrático Unidireccionales o técnico económicas De planificación	Inestable - discontinuo A partir de los ochenta No estructurado, flexible y oportunista A corto, medio y largo plazo Descentralizada y participativa Creativo Multidireccional o abiertas en la múltiple naturaleza del entorno De planificación acción

Figura 4: Diferencias entre los modelos de planificación y de dirección estratégica. Fuente: (Bueno, 1993)

En la esfera de lo teórico, el soporte conceptual de la dirección estratégica parte de una serie de consideraciones cuales son la complejidad, diversidad, dinamismo y ambigüedad del entorno, creador de unos retos nuevos para la dirección de la empresa. La propia complejidad interna de la organización, que se acrecienta por su interrelación con las amenazas y oportunidades del entorno, lleva a una exigencia de flexibilidad y de creatividad en el proceso directivo requiriéndose de una integración total, horizontal y vertical, entre los elementos de la organización. Es, por tanto, muy necesaria una capacidad de respuesta rápida para evitar mayores costes e impactos negativos, dada la velocidad de los cambios, que pueden incrementar la aparición de “sorpresas estratégicas” no deseadas (Bueno, 1993).

En cuanto al proceso seguido por la dirección estratégica, éste se estructura en cinco tareas netamente diferenciadas en las que deberán participar agentes y expertos externos e internos (Thomson & Strickland, 1995). Estas son:

- Dirigir un concepto de negocio, formar una visión de hacia dónde se necesita dirigir la organización y formular, entonces, una misión.
- Transformar esa misión en objetivos específicos.
- Elaborar una estrategia para obtener los resultados planeados.
- Implantar y poner en práctica la estrategia.
- Evaluar el resultado, revisar la situación e iniciar los ajustes pertinentes.

### 2.2.6 Estrategia corporativa

También llamada estrategia empresarial o estrategia institucional, y se corresponde con la aplicación de todos los recursos de una empresa para encaminarse en una

dirección determinada con el fin de lograr los objetivos previamente fijados. La existencia de una estrategia corporativa formal es tan antigua como la propia existencia de las organizaciones empresarias complejas, por tanto, se remonta a la Revolución Industrial. Pero, si en las primeras décadas de su existencia, la misma fue implícita y parcial no fue hasta la década de 1980 cuando empieza a cobrar consistencia fruto de un proceso metodológico expreso.

La estrategia corporativa clásica parte del supuesto de que si se es riguroso, analítico y se evalúan todas las posibilidades, es fácil decidir en qué negocios debe entrar la organización. Pero el tiempo ha demostrado que este planteamiento olvida las incertidumbres de los mercados, lo cambiante de las relaciones humanas, los cambios radicales en la sociedad, etc., parámetros todos ellos que hacen muy difícil una predicción a corto plazo. Por eso, enseguida se percataron de la trascendencia de adaptarse a la fluidez del entorno y a convivir flexiblemente con los cambios internos y externos.

La estrategia corporativa tiene sentido en organizaciones diversificadas y tiene por objeto definir el campo de actividad. Es por ello que la estrategia corporativa debe establecer el propósito y alcance de la empresa y esto incluye dos decisiones trascendentales. La primera, tiene que ver con la misión de la empresa y la segunda con la definición del negocio al que la empresa se dedica. Por tanto, la estrategia corporativa estará mejor establecida y llevará más fácilmente a buenos resultados en la medida en que se ligue a las dimensiones de definición del negocio.

Si una organización está en más de una línea de empresas entonces se habla de estrategia a nivel corporativo. La estrategia en este ámbito determina los papeles que cada "unidad de negocio" de la organización debe desempeñar, el espacio de actuación, la selección de los negocios que desea poseer, etc. aunque "La política de cada departamento debe mantener un equilibrio de acuerdo con la política fundamental de la empresa como un todo". Todos los sistemas de estrategia corporativa se basan en una jerarquía de la estrategia, donde las metas corporativas guían las estrategias de las unidades de negocio, y las estrategias de las unidades de negocio guían la táctica funcional a corto plazo. Según esta jerarquía, la alta dirección elabora la estrategia mientras que los niveles directivos inferiores la ejecutan.

La estrategia corporativa o global, busca la integración de la organización con el entorno, se centra en la elección de las distintas actividades de la organización y la combinación más adecuada de éstas. La unidad central es la que define la misión de la compañía, sus políticas y estrategias globales, también establecen la estructura dentro de la cual las unidades estratégicas preparan sus planes específicos.

Para que una estrategia corporativa prospere, es necesario que la autoridad trabaje por el éxito de cada una de las partes de la corporación, estableciendo incluso, principios de competencia entre ellas. Además, cada unidad debe dar explicación de sus decisiones a la gerencia corporativa, dedicar el tiempo que sea necesario a cumplir con su parte de la planificación y convivir sin conflictos con las directrices y políticas del organismo matriz. Prácticamente todos los sistemas de planificación corporativa se

basan en una jerarquía de la estrategia, donde las metas corporativas guían las estrategias de las unidades de negocio y las estrategias de éstas tutelan la táctica funcional para el cumplimiento de los objetivos corporativos. En definitiva, la estrategia corporativa es la que hace que la corporación en su conjunto sea más que la suma de sus partes. Pero para alcanzar este fin es necesario el cumplimiento de tres premisas fundamentales que hagan que la estrategia corporativa añada valor real a la organización. La primera de ellas se formula de manera que se produzca competencia entre las unidades de negocio de forma que la estrategia preste atención primordial a alimentar el éxito de cada unidad. La segunda serían los costes y las limitaciones que, inevitablemente, impondría la diversificación. Así, cada unidad de negocio debe explicar las decisiones tomadas, dedicar tiempo a cumplir con la planificación global, asumir las directrices de la entidad raíz y renunciar a determinadas políticas de personal propias. La tercera y última tiene que ver con la facilidad de diversificación de la cartera de negocios ante los accionistas (Porter, 1999).

Con independencia del estilo de dirección que siga cada corporación, todas ellas deben llevar a cabo las siguientes cuatro actividades de planificación. En primer lugar, una definición la misión de la corporación, en segundo término, la tipificación de las unidades estratégicas de negocio, como tercera cuestión, el análisis y valoración de la cartera de negocios y, como última tarea, la identificación de nuevas áreas de negocio.

La estrategia corporativa se sitúa en el núcleo del ciclo estratégico y sobre ella pivotan la formulación y la implantación, actuando como correa de transmisión de ambos procesos. En el cuadro de abajo se esquematiza la idea de estrategia corporativa:



Figura 5: Esquema de la idea de estrategia corporativa.

Fuente: (Andrews, 1980)

### 2.2.7 Estrategia competitiva

La competencia entre empresas se encuentra en el origen de la estrategia competitiva. El juego competitivo del mercado impone la lucha por el aprovisionamiento de los

recursos necesarios para la actividad productiva, para obtener beneficios superiores y lograr una mayor satisfacción de las necesidades de los usuarios. El resultado es la combinación eficiente de los diferentes elementos que componen el proceso estratégico, de manera que permita alcanzar la ventajas competitiva frente al resto.

En cuanto a su definición, estrategia competitiva es aquella que se ocupa de la creación de una posición competitiva con ventaja para una entidad dentro de un sector, un segmento o mercado concreto. Es por ello que se relaciona con la toma de decisiones y persigue posiciones competitivas superiores respecto de los competidores, procurando alcanzar capacidades distintivas que comporten ventajas competitivas sostenibles. Pero hay pocas ventajas competitivas que duren mucho tiempo así que la esencia de esta estrategia reside en crear las ventajas de mañana con mayor rapidez con la que los competidores imitan las ventajas de las que se dispone hoy.

Este tipo de estrategia tiene como principal exponente al profesor de la Harvard Business School, Michael E. Porter, que afirma que el fundamento de la formulación de la estrategia es hacer frente a la competencia. Para Porter, la estrategia competitiva consiste en ser diferente y elegir deliberadamente un conjunto de actividades que permitan crear una combinación única de valor (Porter, 1996).

Cuando una organización identifica un negocio dentro de su campo de actividad, tiene que plantearse cómo competir exitosamente. Entonces, las estrategias competitivas son las posibles líneas de actuación que tiene la empresa para competir en un sector determinado con unos productos o servicios concretos. Pero ¿qué tipos de ventajas competitivas existen? Los especialistas acuerdan en que son tres: el liderazgo de costes, la diferenciación de productos/servicios y la especialización aunque también acuerdan en que es muy difícil que una misma organización consiga las tres al mismo tiempo.

Para que toda la organización se comprometa con la estrategia competitiva, la alta dirección debe crear un ambiente de emergencia que apunte a la necesidad de una mejora y que actúe contra la falta de acción; también tiene que desarrollar un enfoque competitivo a todos los niveles de la empresa mediante el uso generalizado de información sobre la competencia; es crucial conceder a la entidad el tiempo necesario para que pueda digerir un desafío planteado antes de iniciar uno nuevo; finalmente, resulta imprescindible establecer etapas claras y revisar los mecanismos de seguimiento de los progresos realizados, estableciendo el reconocimiento personal y las recompensas como herramientas de refuerzo del comportamiento deseado (Hamel & Prahalad, 1989)

Los estudios del profesor Porter le llevaron a la conclusión de que la competencia no se manifiesta únicamente por la presencia de otros competidores sino que la competencia en un sector radica en las fuerzas económicas subyacentes. De este modo, los clientes, los proveedores, los competidores y los productos sustitutos forman parte del ambiente competitivo. Así, formuló su teoría de las cinco fuerzas

competitivas que se resumen en el siguiente esquema, sobre la base del análisis de Michael Porter:



Figura 6: Cinco fuerzas competitivas de Michael Porter.

Fuente: adaptación de (Porter, 1980)

El análisis de las cinco fuerzas se podría resumir así:

*Amenaza de entrada de nuevos competidores.* El mercado o el segmento son atractivos dependiendo de si las barreras de entrada son fáciles o no de franquear por nuevos participantes, que puedan llegar con nuevos recursos y capacidades para apoderarse de una porción del mercado.

*La rivalidad entre los competidores.* Para una corporación será más difícil competir en un mercado o en uno de sus segmentos donde los competidores estén muy bien posicionados, sean muy numerosos y los costos fijos sean altos, pues constantemente estará enfrentada a guerras de precios, campañas publicitarias agresivas, promociones y entrada de nuevos productos.

*Poder de negociación de los proveedores.* Un mercado o segmento del mercado no será atractivo cuando los proveedores estén muy bien organizados gremialmente, tengan fuertes recursos y puedan imponer sus condiciones de precio y tamaño del pedido. La situación será aún más complicada si los insumos que suministran son claves para nosotros, no tienen sustitutos o son pocos y de alto costo. La situación será aun más crítica si al proveedor le conviene estratégicamente integrarse hacia delante.

*Poder de negociación de los compradores.* Un mercado o segmento no será atractivo cuando los clientes están muy bien organizados, el producto tiene varios o muchos sustitutos, el producto no es muy diferenciado o es de bajo costo para el cliente, lo que permite que pueda hacer sustituciones por igual o a muy bajo costo. A mayor organización de los compradores, mayores serán sus exigencias en materia de reducción de precios, de mayor calidad y servicios y por consiguiente la corporación tendrá una disminución en los márgenes de utilidad. La situación se hace más crítica si a las organizaciones de compradores les conviene estratégicamente sindicalizarse.

*Amenaza de ingreso de productos sustitutos.* Un mercado o segmento no es atractivo si existen productos sustitutos reales o potenciales. La situación se complica si los sustitutos están más avanzados tecnológicamente o pueden entrar a precios más bajos reduciendo los márgenes de utilidad de la corporación y de la industria.

Por tanto, el análisis, observación y seguimiento de estas fuerzas son de una importancia fundamental para la formulación de la estrategia de las organizaciones. En todos los sectores existe una estructura o un conjunto de características económicas y técnicas que hace que surjan estas fuerzas competitivas. El estratega que quiera posicionar a su organismo en una situación en la que pueda hacer frente de manera óptima a este entorno, o influir en el mismo, debe aprender qué es lo que hace funcionar el sector, así, cuando el gestor ha evaluado las fuerzas que influyen en la competencia y las causas que al originan podrá identificar los puntos fuertes y débiles de la corporación. Posteriormente, podrá idear un plan de acción mediante la elección de una estrategia que sea adecuada al equilibrio competitivo.

### **2.2.8 Marketing y Planificación**

Los conceptos de estrategia empresarial y estrategia de marketing comparten varios componentes. La función del marketing se centra en las necesidades de los clientes y en la capacidad de la organización para satisfacerlas y estos mismos factores son los que dirigen la estrategia de la empresa. Dado que la mayor parte de la planificación estratégica guarda relación con las variables del marketing, frecuentemente resulta difícil separar la planificación estratégica de la planificación del marketing e, incluso, algunas empresas hablan de planificación estratégica cuando en realidad están pensando en planificación estratégica de marketing.

La función de marketing desempeña un papel fundamental en la planificación porque proporciona una guía “filosófica” de la manera en que la estrategia de la empresa debería conducirse hacia la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de su público objetivo; también suministra a los planificadores claves necesarias para identificar oportunidades de mercado y valorar la capacidad de la organización para aprovecharse de ellas.

El ciclo relacional entre Planificación y marketing se esquematiza en esta figura:



Figura 7: Ciclo relacional entre Planificación y marketing.

Fuente: elaboración propia

Darlene Weingand ha estudiado la colusión entre marketing y planificación y el desenlace de sus investigaciones le han llevado a elaborar una teoría en la que ambas magnitudes comparten un esquema y un ciclo de implantación similar, empezando por el análisis del entorno y acabando por la evaluación y el control de resultados (Weingand, 1987).

El siguiente cuadro esquematiza este encuentro entre ambos sistemas:

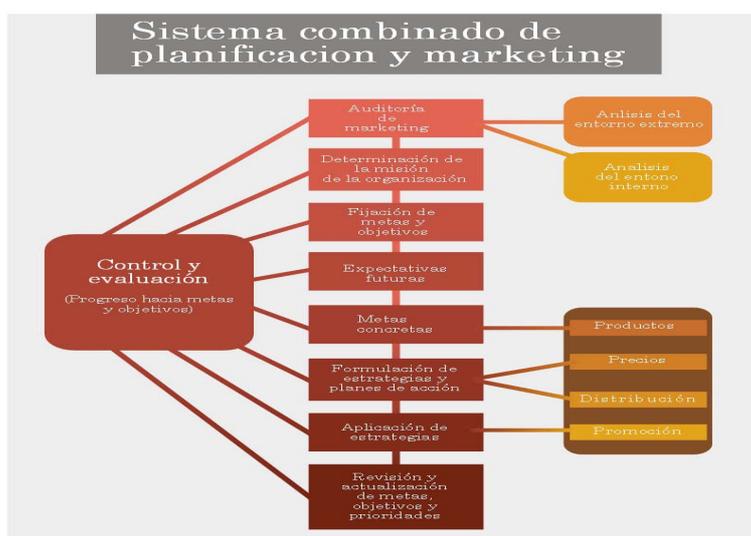


Figura 8: Sistema combinado de planificación y marketing.

Fuente: elaboración propia

También es posible concebir el plan de marketing como un puente entre la planificación estratégica y los planes a corto plazo puesto que traduce los objetivos corporativos en objetivos producto/mercado y estos, a su vez, en objetivos de facturación (Sáinz de Vicuña, 2003). Es muy importante la función del plan de

marketing para una organización ya que éste la llevará a buscar la manera más eficiente de satisfacer a sus usuarios mandando información a los departamentos de producción, financiero, de recursos humanos, etc. Por ello, es acervo entre los estudiosos del *management* que el responsable de la función de marketing debe asumir el liderazgo del proceso de planificación pues es el más capacitado para especificar la estrategia ideal de producto-mercado.

Puede darse el caso de que una organización no tenga un plan estratégico formal y es cuando el plan estratégico de marketing puede ser un sustitutivo eficaz. Por el contrario, allá donde exista una estrategia bien definida, la formulación de la estrategia de marketing estará supeditada a la estrategia corporativa.

### **2.2.9 Calidad y Planificación**

La Calidad es una filosofía de gestión que abarca a toda la organización y que pretende la mejora continua con el objetivo de satisfacer al cliente, considerando cliente tanto a los externos como a los internos. También se puede definir la Calidad de un producto como su adecuación al uso previsto y no es posible definirla sin tener en cuenta las necesidades y expectativas de clientes y usuarios, por lo que la Calidad es un concepto cambiante, igual que los deseos de estos.

Gestionar la Calidad se refiere a la búsqueda de la perfección en los procesos, productos y servicios resultantes. Implica identificar y satisfacer las necesidades del cliente. Así, el sistema de Calidad total es el método de trabajo para conseguir la calidad en los procedimientos, los procesos y los recursos establecidos para gestionar la Calidad.

Se pueden considerar como factores clave para implantar con éxito un sistema de calidad los siguientes. El primero de ellos es el Liderazgo de la dirección ya que éste debe tener el compromiso de realizarlo y mantenerlo; el segundo sería el conocer las necesidades y expectativas de los clientes, lo que implica un perfil de usuarios y su segmentación, determinando qué necesita cada grupo y cuáles son sus elementos evaluadores para juzgar los servicios que se ofrecen; en tercera posición, el implicar a todos los RR.HH. en el plan de formación sobre la calidad, su valor y sus objetivos, para que lo incorporen a su cultura; después se situaría la necesidad de planificar a largo plazo, pues la calidad necesita de una planificación previa; más adelante se encuentra el análisis de los procesos de trabajo para lograr la satisfacción. Incluye también el análisis de los procesos de obtención de productos o servicios, de los recursos a emplear y de los elementos de control y, en último lugar está el seguimiento y evaluación continuos, para conocer los resultados y realizar correcciones si se quiere conseguir un certificado de calidad, para ver si los resultados satisfacen las disposiciones establecidas.

La consecución de este último factor se realiza mediante una auditoría de calidad que evalúa los procedimientos, los requisitos definidos y la satisfacción del cliente. Si no se necesita un certificado, la evaluación permite reducir los puntos débiles rápidamente, y adoptar una actitud activa ante cualquier disfunción.

La primera fase de cualquier programa de Calidad, en el contexto de un programa global que afecte a la planificación y la mejora de rendimiento de una organización, es la Planificación estratégica, por tanto, la Planificación estratégica es un proceso administrativo que debe adoptarse en los programas de aseguramiento de la Calidad. Diagnosticar adecuadamente los puntos débiles y fuertes de una entidad, así como sus amenazas y oportunidades permitirá adoptar estrategias de Calidad certeras. Entonces, la integración de los programas de Planificación y de gestión de la Calidad permite la mejora continua de las organizaciones.

Como se puede ver, la Calidad y la Planificación están fuertemente imbricados compartiendo principios conceptuales y metodológicos, empezando por el fin último de las dos herramientas: la satisfacción del usuario final, y acabando por los métodos de implantación y puesta en marcha.

El siguiente esquema muestra, de manera taxativa, el papel nuclear de la planificación en un programa de gestión de la Calidad:

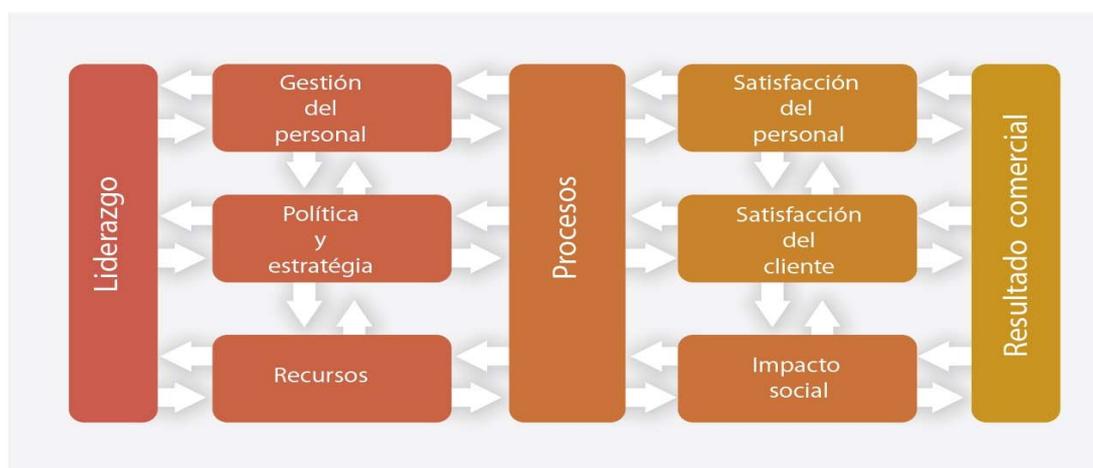


Figura 9: Planificación como programa de gestión de la Calidad.

Fuente: (Pinto, 1998)

### 2.3 Principios y fundamentos de la Planificación

A lo largo de los epígrafes de carácter histórico de esta Tesis, se ha puesto en evidencia que la planificación es una disciplina que ha alcanzado un alto grado de madurez. Debido a esta larga tradición y a pesar de la evolución que ha sufrido a lo largo de los años, se han podido identificar una serie de principios básicos que, con carácter universal, inciden en la propia conducta de la estrategia. Es posible, además, explicitar otros fundamentos en los que no existe consenso unánime pero que sí están presentes en mucha de la literatura sobre el método planificador.

Como se expresa en el apartado de los Objetivos en los *Preliminares* de esta investigación, uno de ellos ha sido el de cartografiar estos principios de manera que quede perfectamente catalogados. Los párrafos subsiguientes dan cuenta de todo esto. En ellos no se encontrarán apenas citas ya que han sido redactados después de la lectura exhaustiva de múltiples escritos en numerosos formatos aunque se ha tratado de dar consistencia y coherencia a lo redactado.

En primer lugar, hay que citar tres circunstancias que están constantemente condicionando a la planificación (Ramos Simón, 1995). La primera es la llamada *Selección presente* que consiste en que los planes y decisiones de ahora pueden imponer restricciones para las actuaciones futuras, de manera que el análisis del momento y las proyecciones hacia adelante en el tiempo se tiene que hacer con la mayor cantidad de información posible que permita un análisis exhaustivo. La segunda es la *Estabilidad en la planificación* que impone que los planes a largo plazo deben ser flexibles y generales. En los planes es suficiente con fijar los aspectos más importantes y ver el progreso en líneas generales de manera que no se sacrifique la capacidad de responder ante los cambios. Y en último lugar, la *Resistencia al cambio*, así, cuanto más se aparte un plan de los métodos aceptados, mayor será la resistencia que se le oponga. Entonces, frente a la resistencia al cambio sólo cabe oponer participación y comunicación hacia los interesados puesto que es normal encontrar con que las personas que no conocen lo suficiente tienden a demorar el cambio, lo que es percibido como cierta forma de resistencia. Esta ignorancia esta generalmente ocasionada por la falta de comunicación sobre el proyecto y la visión demasiado parcializada del cambio. Si las personas tienen suficiente información sobre el cambio, pueden ofrecer cierta resistencia simplemente porque perciben que no pueden cambiar pero si las personas conocen lo suficiente sobre el cambio a encarar y se sienten capaces de realizarlo, empieza a tener mucha importancia la verdadera voluntad de cambiar.

Como consideración previa, conviene resaltar que la planificación debe ser entendida como filosofía de dirección, por lo que los responsables de llevarla a cabo deben compartir sus esperanzas de éxito que sólo puede llegar a buen término si de antemano existe un consenso sobre lo que es y lo que se puede esperar pues, en caso contrario, la disparidad de criterio sobre los fines perseguidos producirá el fracaso en la mayor parte de las situaciones. Para una organización, no basta con que se desee un buen futuro para que éste se cumpla, por lo que es lógico que se preparen las cosas de tal manera que el futuro esperado se realice o, al menos, se muestre más cercano. Por esta misma razón, antes de hacer planes se debe determinar dónde se quiere ir y, por tanto, supone un trabajo intelectual y sistemático. La planificación implica a todo del proceso organizativo constituyendo una actividad continua en todos los niveles de la organización donde los distintos apéndices no son independientes, utilizan recursos en común y, siendo estos escasos, se deben repartir juiciosamente.

Tras esta disquisición, se entra de lleno en los principios de la planificación, dividiéndolos en aquellos llamados *universales* (reconocidos por todos los autores para todo tiempo y lugar) y los denominados *generales* (existe un amplio consenso entre los especialistas, pero no son universales).

De los Universales, se pueden reconocer estos:

*Toda estrategia es única*, no es posible extrapolar el plan que ha funcionado en una organización a otra, aunque sea del mismo sector. Como principio general, conviene tener en cuenta que cualquier modelo que afecte a las personas, o que comporte

actitudes necesarias de éstas, resulta difícil, cuando no imposible, de importar de un organismo a otro, con la pretensión de conseguir los mismos efectos.

*La planificación debe ser consistente.* Como la estrategia se ocupa fundamentalmente de la selección de metas y objetivos no puede presentar políticas y objetivos mutuamente inconsistentes. Un objetivo a largo plazo se deben tener en cuenta dos aspectos, en primer lugar, que como en el futuro el entorno será distinto, conviene prever los cambios, y en segundo lugar, que un objetivo a largo plazo estará interrelacionado con otros objetivos. Para ello, las metas deben ser concisas, claras, comprensibles y alcanzables. El cumplimiento de estas premisas garantizará la consistencia planificadora.

*La planificación debe ser constante* y suponer una respuesta adaptativa al entorno externo estableciendo el ritmo y determinando el curso de los acontecimientos en lugar de reaccionar ante estos. Entonces, la planificación no termina jamás y, siendo el entorno y los organismos cambiantes, también debe serlo el plan. La esencia de la estrategia es la adopción de una postura que sea tan firme (y potencialmente flexible) en aspectos selectivos, que permita a la organización alcanzar sus metas con independencia de las imprevisibles formas en que las fuerzas externas puedan interactuar.

*La estrategia debe ser ventajosa,* ofreciendo la oportunidad de crear y mantener ventaja competitiva en el área de actividad seleccionada, sirviéndose de la velocidad, el secreto y la inteligencia respecto de la competencia.

*El principio de los factores limitantes* comporta que los planificadores deben tomar en cuenta los factores limitantes (mano de obra, capital, maquinaria, materiales y administración) conjuntándolos cuando elaboren los planes. Pero la estrategia, para ser viable no debe exigir demasiado de los recursos disponibles.

El llamado *Principio de la gestión* indica que el plan tiene que ser un documento vivo, un documento que se consulte cada vez que se tenga que tomar una decisión importante, se conozca una información trascendente del mercado, o cambie la dirección, esto es, que sea un factor real coadyuvante de la gestión. Pero la realidad demuestra que muchos planes estratégicos, sobre todo los encargados a organizaciones externas, acaban en las estanterías sin ser utilizados jamás.

*Un plan tiene que ser global:* incluyendo los planes a corto plazo, los planes de las diversas unidades, los planes de formación, los planes comerciales, los planes financieros... Nada puede permanecer al margen del plan estratégico.

Un plan debe cumplir el *Principio de programación*, esto es, que precisa ineludiblemente ir seguido de unos programas y planes de acción, de unos presupuestos, de unos sistemas de información, control y seguimiento. Es decir, el plan estratégico tiene sentido si se integra en una dirección estratégica.

*La planificación tiene que ser controlada.* Es decir, hay que completar todas las fases del control: un término de comparación (el propio plan), una medida de las realizaciones, un cálculo de las desviaciones, un análisis de estas anomalías, y unas acciones correctivas para tratar de alcanzar los planes, o para modificarlos.

Aparte de estos principios nucleares reconocidos por los autores estudiados, existen otra serie de fundamentos para los que no existe consenso absoluto por lo que no pueden ser considerados como universales aunque sí se consignan en este trabajo al ser citados, con igual o parecida nomenclatura, por un número considerable de especialistas, a estos se les llamará Generales:

*El principio de la participación.* En el proceso de planificación deben participar todos los directivos, pero es recomendable que el proceso de participación se abra al mayor número de niveles posible. Primero, porque el que participa se compromete; segundo, porque se pueden recoger ideas valiosas de muy diversas fuerzas; tercero, porque al personal se le motiva, y cuarto, porque al personal se le forma.

*El principio del compromiso de la Dirección.* Un plan consistente necesita que la alta Dirección esté convencida de la necesidad y posibilidad de planificar. Es muy difícil llevarlo a cabo si no se implica y no se compromete. Servir de ejemplo, apoyar las decisiones, asignar los recursos, son algunas de las ventajas.

*El principio del deslizamiento.* Un plan no puede hacerse cada cuatro años para un periodo de cuatro años. Al segundo o tercer año no sirve porque las hipótesis de partida han cambiado. Un plan hay que hacerlo cada año para los cuatro años siguientes, modificando lo que haya que modificar del plan anterior.

*El principio de la transparencia.* Ciertas estrategias que figuran en el plan tienen que ser reservadas, podrían ser utilizadas por la competencia en su favor. Pero la mayor parte de las informaciones del plan pueden ser divulgadas. Ello contribuye a mejorar la imagen organizacional, y refuerza los esfuerzos que las empresas hacen para aplicar los principios del "buen gobierno corporativo".

*El principio del status del planificador.* Si la empresa, por su dimensión, tiene que tener un Departamento de Planificación, es básico que el planificador tenga el estatus, las cualidades, y las funciones que le corresponden.

*El principio del plan y el control unidos.* El que planifica, controla pero para controlar hay que conocer a fondo lo que ha de controlar, y eso lo sabe el que hace el plan. Crear dos unidades independientes en el organigrama, una para el plan, otra para el control, es una fuente de perturbaciones.

Se añade un cuadro-resumen:

<b>Circunstancias previas</b>	Selección presente Estabilidad en la planificación Resistencia al cambio
<b>Principios universales</b>	Toda estrategia es única Planificación consistente Planificación constante y adaptativa Estrategia como ventaja competitiva Principio de factores limitantes Principio de la gestión Estrategia global Principio de programación
<b>Principios generales</b>	Principio de la participación Principio del compromiso de la Dirección Principio del deslizamiento Principio de la transparencia Principio del status del planificador Principio del plan y el control unidos

Figura 10: Cuadro-resumen de los principios de la planificación. Fuente: elaboración propia

Henry Mintzberg pasa por ser un heterodoxo en el estudio de la planificación. Es por ello que aporta una visión totalmente diferente, inspirándose en la conocida teoría de las “cuatro Ps” del Marketing mix establecidas por McArthy y popularizadas por Philip Kotler, Mintzberg. Sobre esta base conceptual, propone una planificación que se resume en las siguientes cinco leyes:

*Estrategia como Plan (plan).* Un curso de acción conscientemente deseado y determinado de forma anticipada, con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos de la empresa. Normalmente se recoge de forma explícita en documentos formales conocidos como planes.

*Estrategia como Táctica (ploy).* Una maniobra específica destinada a dejar de lado al oponente o competidor.

*Estrategia como Pauta (pattern).* La estrategia es cualquier conjunto de acciones o comportamiento, sea deliberado o no. Definir la estrategia como un plan no es suficiente, se necesita un concepto en el que se acompañe el comportamiento resultante. Específicamente, la estrategia debe ser coherente con el comportamiento.

*Estrategia como Posición (position).* La estrategia es cualquier posición viable o forma de situar a la empresa en el entorno, sea directamente competitiva o no.

*Estrategia como Perspectiva (perspective).* La estrategia consiste, no en elegir una posición, sino en arraigar compromisos en las formas de actuar o responder; es un concepto abstracto que representa para la organización lo que la personalidad para el individuo.

## **2.4. El proceso planificador**

### **2.4.1 El modelo clásico**

En las líneas que siguen, se exponen los pasos fundamentales a la hora de iniciar y llevar a término un ciclo de la planificación. Desde una perspectiva tradicional, se analizan los pasos a seguir que van desde los trabajos para el conocimiento del entorno de la organización hasta la implantación y la evaluación del plan.

Según Charles R. McClure (1990), la planificación se divide en cuatro pasos esenciales, cuales son el de identificar las necesidades de la comunidad, desarrollar la misión, metas y objetivos de la organización, diseñar programas y actividades para cumplir esos objetivos y evaluar dichas actividades.

Si hay algún extremo en el que coinciden los autores que investigan sobre la planificación es que todo proceso planificador debe comenzar con un análisis del entorno de la organización. Quizá la técnica más utilizada para el análisis del entorno es el llamado DAFO (SWOT en inglés), correspondiendo a la siglas de Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats).

El análisis SWOT pretende identificar las oportunidades y amenazas externas, y los puntos fuertes y débiles de la organización. Su fin es descubrir cuáles de estas circunstancias pueden ayudar o impedir alcanzar la estrategia futura. A través de ella se permite además la realización del diagnóstico de manera participativa en el seno de la organización. Esta técnica es útil para conocer y seleccionar aquellos aspectos más relevantes de la organización sobre los cuales fundamentar posteriormente el ejercicio de planificación, de forma que se potenciarán aquellas estrategias principalmente basadas en las fortalezas y oportunidades, que limiten las debilidades y neutralicen las amenazas del entorno. En la matriz DAFO se cruzan dos ejes de análisis: aspectos positivos y negativos, por un lado, y dimensión interna y externa a la organización, por otro.

En cuanto a los aspectos internos a la organización, habrá que contemplar el panorama general de las principales Debilidades, esto es, atributos de la organización que dificultan o impiden su capacidad y habilidad para lograr la misión y visión, así como las Fortalezas, o atributos de la organización que promueven su capacidad y habilidad para lograr la misión y visión. Y sobre los aspectos o condicionamientos externos (sobre los que no se tiene total capacidad de control), los factores a considerar son las Amenazas: riesgos o peligros externos que enfrenta la organización y que dificultan o impiden su capacidad y habilidad para lograr la misión y visión y las Oportunidades: factores externos que faciliten a la organización el logro de su misión y visión.

La siguiente matriz sistematiza lo dicho:



Figura 11: Matriz DAFO.

Fuente: elaboración propia

Para completar este análisis, los profesores James Rosenzweig y Fremont Kast, especialistas en el desarrollo organizacional, elaboraron un exhaustivo modelo de análisis del entorno interno, que queda compendiado en el cuadro que se inserta a continuación:



Figura 12: Modelo de entorno interno.

Fuente: (Rosenzweig & Kast, 1984)

En cuanto al entorno externo, también existen modelos creados a tal efecto, a continuación se expone un cuadro que esquematiza numerosos factores que se deben tener en cuenta cuando se analizan los factores externos que interfieren en la organización. Véase esquemáticamente en esta figura:

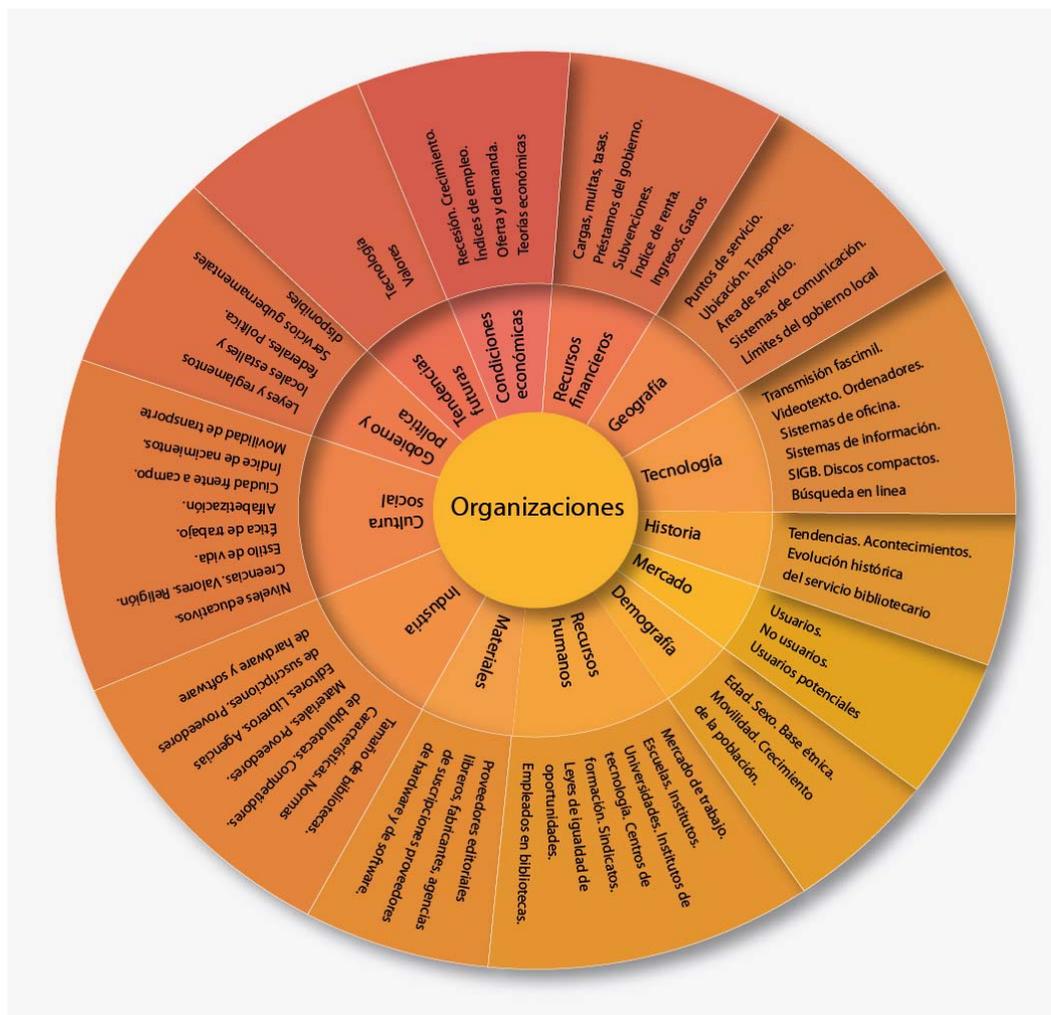


Figura 13: Modelo de entorno externo.

Fuente: elaboración propia

Además de estos modelos clásicos de análisis del entorno, existen otros métodos menos ortodoxos de estudio. A continuación se citan los más habituales.

En primer lugar estaría el Diagrama de Rasgos Culturales; es un método de origen francés y sirve para determinar los rasgos culturales, los valores y los comportamientos de una organización presentes, comparándolos con los deseados. Todos ellos se anotan en una plantilla que para cruzar los datos y ayudar a la toma de decisiones:

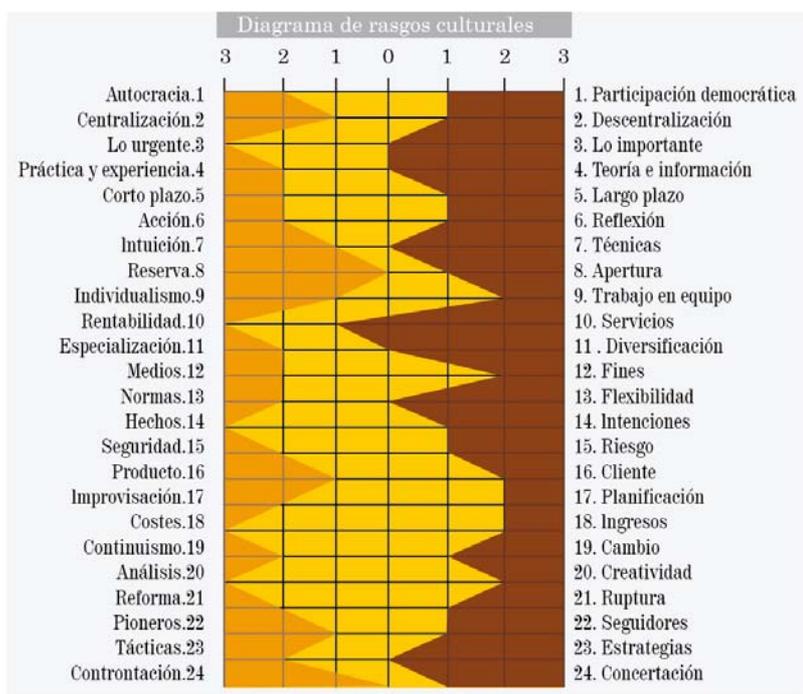


Figura 14: Diagrama de rasgos culturales.

Fuente: (Fernández Romero, 2004)

Un concepto fundamental cuando se está trabajando en un primer diagnóstico es entender a la empresa, más que como una cartera de actividades o negocios, como una Cartera de Competencias Nucleares (*core competences*). Estas competencias tienen tres características: que sólo las posee la organización, que es muy difícil de copiar por otras organizaciones y que puede aplicarse a una gran variedad de productos y servicios. La ruta a seguir respecto a estas *core competences* es identificarlas, establecer una agenda de adquisición de competencias, crear nuevas competencias nucleares, expandirlas a toda la organización y proteger y defender el liderazgo en las competencias. Conocidas las Competencias Nucleares de la organización, sólo hay una conducta inteligente: retornar a estas para definir en profundidad las orientaciones estratégicas. Entonces, un reto clave, al competir por el futuro, es crear con anticipación las competencias que abrirán las puertas a las oportunidades del mañana y encontrar unas aplicaciones para las competencias nucleares.

El Stanford Research Institute (SRI) patentó otra herramienta de análisis llamada Análisis de Vulnerabilidad, basada en la identificación de los pilares (*underpinnings*) en los que la organización se apoya y ver las amenazas a las que pueden verse sometidos.

El primer paso de esta técnica trata de identificar los pilares. El SRI los agrupa en 12 grandes conceptos: Necesidades y demanda servidas por el producto; Recursos y activos; Estructura de costes en relación con la competencia; Base de clientes; Tecnologías; Conocimientos, aptitudes y sistemas especiales; Identidad corporativa; Barreras competitivas institucionales; Valores y principios sociales; Sanciones, ayudas e incentivos; Nivel de satisfacción del cliente; y Productos o servicios complementarios en el sistema de intereses.

El siguiente escalón del proceso trata de describir las posibles amenazas, escribiendo las consecuencias de las mismas y se calcula el impacto. Tras esto es necesario determinar la posibilidad de que se produzca para así medir la capacidad de reacción de la organización, ayudando así a determinar su nivel de vulnerabilidad.

La plantilla quedaría como sigue:

Análisis de vulnerabilidad						
Pilares	Descripción de la amenaza	Descripción de la consecuencia	Impacto 1a10	Probabilidad 0a100	Reacción	Vulnerabilidad I, II, III, IV
1. Necesidades de demanda servidos por el producto.						
2. Recursos y activos.						
3. Estructura de costes y relación con la comoetencia.						
4. Base clientes.						
5. Tecnoloías.						
6. Conocimientos aptitudes y sistemas especiales.						
7. Identidad corporativa						
8. Baneras competitivas institucionales.						
9. Valores y principios sociales.						
10. Sanciones, ayudas e incentivos.						
11. Nivel de satisfacción delcliente.						
12. Productos o servicios complementarios en e sistema de intereses						

Figura 15: Análisis de vulnerabilidad.

Fuente: (Fernández Romero, 2004)

Otra de las técnicas utilizadas por los analistas es la llamada SPACE, que consiste en analizar cuál es la posición de la organización, en primer lugar en relación con el entorno, lo que le permitiría determinar cuál es su estabilidad y su fortaleza en el sector al que pertenezca, y en segundo lugar en relación con la situación interna, de manera que determine cuál es su ventaja competitiva en relación con otras, y cuál es su posición financiera. Ello permite reflejar la posición competitiva relativa de la empresa, así como la de sus competidores más importantes, de forma gráfica y muy fácilmente interpretable.

Una práctica que se centra en la identificación de las amenazas y oportunidades, es la técnica ETOP (Enviromental Threats and Opportunities Profile), destinada a perfilar las oportunidades del entorno que son la consecuencia de la influencia de factores económicos, políticos, sociales, tecnológicos y competitivos. Por medio de la técnica se identifican el impacto y la importancia de esos factores, lo que permite distinguir las amenazas y las oportunidades. La herramienta empieza por la elaboración de un inventario de los factores del entorno, a continuación se realizar un cálculo del impacto de esos factores mediante la observación de sus efectos, también se mide la

importancia de los factores como una forma de valorar la fuerza de cada uno, finalmente, se produce una valoración de las amenazas y de las oportunidades.

El método de la Matriz del BCG es una herramienta bien conocida de gestión de cartera. Se basa en la teoría del ciclo de vida del producto (que se verá más adelante). Fue desarrollada a principios de los años 70 por el Boston Consulting Group y se utiliza para determinar qué prioridades se deben dar en la cartera de productos/servicios de una unidad de negocio. Para asegurar la creación de valor a largo plazo, una empresa deber tener una cartera de productos con dos tipos: unos de alto crecimiento que necesiten aportes de efectivo, y otros de bajo crecimiento que generen mucho efectivo. Por eso, la matriz del BCG es bidimensional: por un lado, la participación en el mercado, y por otro el crecimiento del mercado. Así, la idea básica es si un producto básico tiene una participación de mercado más grande, o si el mercado de producto crece más rápidamente, es mejor para la compañía.

Los cuatro segmentos de esta matriz son: Estrellas (rápido crecimiento y alta participación de mercado), Vacas (crecimiento bajo y alta participación de mercado), Perros (crecimiento lento y baja participación de mercado) y Signos de interrogación (alto crecimiento y baja participación de mercado). Véase en una gráfica:



Figura 16: Matriz del Boston Consulting Group

Fuente: adaptación del Boston Consulting Group

Por último, los expertos en calidad presentan una herramienta llamada la Casa de la Calidad, diseñada por Genichi Tagouchi en su metodología QFD (Quality Function Deployment, despliegue de la función de la calidad). El QFD puede definirse como un sistema estructurado que facilita el medio para identificar necesidades y expectativas de los clientes (voz del cliente) y traducirlas al lenguaje de la organización, esto es, a requerimientos de calidad internos, desplegándolas en la etapa de planificación con la participación de todas las funciones que intervienen en el diseño y desarrollo del producto o servicio. Tiene dos propósitos, por una parte desplegar la calidad del producto o servicio, es decir, el diseño del servicio o producto sobre la base de las

necesidades y requerimientos de los clientes, y por la otra desarrollar la función de calidad en todas las actividades y funciones de la organización.

El QFD se pregunta por la calidad verdadera, es decir, por "QUÉ" necesitan y esperan del servicio los usuarios. También se interroga por "CÓMO" conseguir satisfacer necesidades y expectativas. Y en este caso nos encontramos ya ante la cuestión de cómo diseñar el servicio para que responda a la calidad esperada. El elemento básico del QFD es la Casa de la Calidad, que es la matriz de la que derivarán todas las demás. Y es que es este enfoque matricial lo característico del método, de modo que el despliegue de la calidad utilizará un amplio número de matrices y de tablas relacionadas entre sí. Los pasos a seguir son: Identificar y jerarquizar a los clientes; Identificación de las expectativas del cliente; Conversión de la información en descripciones verbales específicas; Elaboración y administración de la encuesta a clientes; Despliegue de la calidad demandada; y Despliegue de las características de calidad.

Esta figura, hecha sobre la base de la idea original de Tagouchi, muestra la estructura de la Casa:

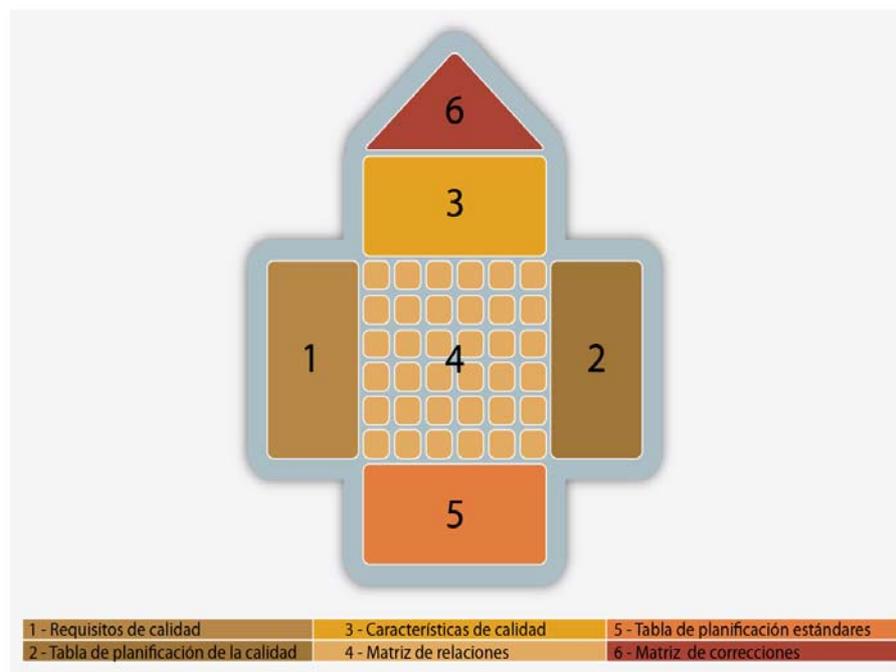


Figura 17: Casa de la Calidad. Fuente: adaptación de la idea original de Tagouchi

Una vez finalizado esta síntesis sobre el inicio del proceso estratégico, y cuando ya se ha adquirido un conocimiento exacto de la situación de la organización es cuando se pone en marcha la planificación propiamente dicha. En este sentido, se puede aseverar que no hay plan que no establezca como primera premisa la Misión a la que se dirige toda organización, aquella que establece la función básica de la entidad. Todos los entes deben tener, al menos, una misión que debe permanecer invariable durante un largo periodo de tiempo aunque sea susceptible de ser revisada conforme los cambios producidos arrojen respuestas diferentes a preguntas sobre el tipo de organización, el público objetivo servido, el valor del ente, el área de negocio, etc.

A la hora de formular la misión, hay que tener en cuenta tres elementos principales. Lo primero, establecer el *propósito de la organización*, esto es, ¿para qué existe la organización y qué trata de cumplir? El enunciado del propósito debe centrarse más en los resultados que se persiguen, que en los medios para lograrlos, esto es, establecer la MISIÓN. Después, identificar los *ámbitos de actuación clave* (programas, métodos, productos o servicios, etc.) en los que la organización está comprometida para lograr ese propósito ¿qué cosas se hacen para cumplir ese propósito? Aquello que se hace para cumplir la misión imprime carácter y diferencia a la organización frente a otras. Así pues, la misión debería especificar aquellos ámbitos que singularizan y diferencian como organización ¿qué cosas se saben hacer mejor? Solucionado esto, determinar los destinatarios o usuarios de los programas o servicios que proporciona la organización (¿Para quién existimos? ¿Quiénes son los beneficiarios de nuestro trabajo?) y en ocasiones el problema que la organización trata de resolver o la necesidad a la que trata de cubrir, satisfacer o dar respuesta.

La misión organizacional es una declaración duradera de propósitos que distingue a una institución de otras similares. Es un compendio de la razón de ser de una organización, esencial para determinar objetivos y formular estrategias. Una buena misión institucional debe reflejar las expectativas de sus clientes pues son estos quienes deciden lo que es una organización.

La misión debe ser básicamente amplia en su alcance para que permita el estudio y la generación de una vasta gama de objetivos y estrategias factibles sin frenar la creatividad de la gente. Los componentes principales que deben considerarse en la estructuración de la misión, son los siguientes: los clientes, los productos o servicios, los mercados, la preocupación por supervivencia y mejoramiento y la preocupación por imagen pública.

En estrecha relación con la misión se encuentra la VISIÓN que no es otra cosa que la definición de la razón de ser de la organización. Es la declaración amplia y suficiente de donde se quiere que la organización esté dentro de 3 ó 5 años. Es un conjunto de ideas generales que proveen el marco de referencia de lo que una organización quiere ser en el futuro, señalando el rumbo, y siendo el lazo que une en la organización el presente y el futuro. Es la respuesta a la pregunta, ¿qué queremos que sea la organización en los próximos años?

Para la redacción de la visión se deben considerar las siguientes premisas: debe ser formulada por líderes, debe poseer una dimensión temporal, tiene que ser compartida entre el grupo gerencial y los colaboradores, tiene que ser amplia y detallada, positiva y alentadora, realista en lo posible, debe incorporar valores e intereses comunes, debe usar un lenguaje gráfico, potenciar sinergias y ser difundida interna y externamente.

Íntimamente ligados a la Misión y a la Visión se encuentran los VALORES organizacionales, que son el conjunto de principios, creencias, reglas que regulan la gestión de la organización, constituyendo la filosofía institucional y el soporte de la cultura organizacional. Toda institución implícita o explícitamente tiene un conjunto de valores corporativos, por lo tanto estos deben ser analizados, ajustados o redefinidos y

luego divulgados. En resumen, el objetivo básico de la definición de valores corporativos es el de tener un marco de referencia que inspire y regule la vida de la organización.

Cuando una organización está abordando su primer plan estratégico se suele enfrentar por primera vez a la definición de las decisiones estratégicas de más largo alcance, esto es, la misión, la visión y los valores corporativos. Por el contrario, cuando elabora planes sucesivos, revisará su definición de misión, visión y valores por si el transcurso del tiempo y la experiencia aconsejan reformularlos.

En una fase secuencialmente posterior, una vez establecida la misión y que los miembros de la organización tienen clara su formulación es la hora de concretar los Objetivos.

Antes de establecer una clasificación de los mismos, es necesario clarificar algunas cuestiones teóricas sobre los mismos. Los objetivos se derivan de la misión y deben proporcionar la orientación general para cumplirla. En la fase de formulación de los objetivos se definen los fines en distintos ámbitos de la organización y áreas de las que entiende la unidad. Por tanto, la utilidad de los mismos viene dada porque fijan las estrategias fundamentales para el cumplimiento de la misión. Estas metas determinan qué es lo que debe lograrse y cuándo deben alcanzarse los resultados aunque no determina cómo deben alcanzarse.

Al establecer los objetivos, se busca que entre ellos exista una relación causal: el cumplimiento de los objetivos de los niveles inferiores asegura el cumplimiento de los objetivos a un nivel más elevado. Es corriente que los objetivos ganen en concreción y sean de naturaleza más cuantitativa al descender en la escala indicada. Por otra parte, los objetivos tendrán validez durante más tiempo a medida que ascendemos en la escala. De esta manera, se obtiene una jerarquía de objetivos de arriba abajo. La función de los objetivos definidos de este modo es la de ser herramienta de motivación y control de los miembros de la organización responsables de su cumplimiento, puesto que son el medio de medir su rendimiento (Mintzberg, 2000). La definición tradicional de eficacia dice que es el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos. Sin embargo, si los objetivos tienen la función de motivar, suele aceptarse que los miembros de la organización participen en la definición de los mismos. En este caso, los objetivos se establecen de abajo arriba y se agregan posteriormente. En este particular, no se garantiza necesariamente que el sistema de objetivos resultante sea coherente, ni que mantenga las relaciones causales deseadas con la misión y la visión de la organización.

Desde un punto de vista teórico, todo objetivo puede ser medido anticipadamente según cuatro dimensiones (Ibarra, 2005):

- Cantidad: es decir, cuánto se logrará al término de la acción o actividad (puede ser expresado en términos de volúmenes de ventas; cuota de mercado; porcentaje de rentabilidad; número de cantidades producidas; un informe determinado; etc.)

- Tiempo: cuál es el tiempo límite para lograr la cantidad deseada con la acción o actividad (fecha en que se medirá el resultado de la acción de una actividad).

- Calidad: cuál es el grado de perfección de la cantidad a lograr en el tiempo límite estipulado.
- Costo: cuánto cuesta lograr la cantidad planteada en el período fijado con la calidad requerida. Es decir, es la dimensión económica del objetivo, y obviamente el costo de lograrlo no puede ser superior al costo de lo logrado.

La praxis enseña que los objetivos tienen que ser pocos, porque es la única manera de lograrlos. Las empresas exitosas funcionan con máximo de cuatro objetivos anuales. ¿Por qué es importante trabajar objetivos reducidos? Por una razón elemental: la concentración de la empresa, de sus gerentes, de su capacidad total y de sus recursos enfocados hacia pocos objetivos, producen resultados superiores a cualquier otra alternativa y es garantía de productividad, rentabilidad y éxito.

La concentración de toda la empresa y su personal provoca una fuerza superior que multiplica los esfuerzos individuales. Esta potenciación se conoce con el nombre de sinergia empresarial. *Sensu contrario*, el camino más corto para la improductividad, es la desconcentración y dispersión de las empresas y de sus ejecutivos y personal en muchos objetivos de distintos alcances y sin priorización. Hay que aprender entonces a concentrarse y a priorizar constantemente los objetivos de acuerdo con la evolución de la organización, pero tomando en consideración el plan estratégico como una “hoja de ruta” fundamental en la actividad diaria de la empresa.

Por todo esto los objetivos deben equilibrarse unos con otros evitando así organizaciones descompensadas. Este gran desafío requiere priorizar los objetivos y concentración de la capacidad mental y del tiempo de los gerentes y del gobierno corporativo dedicado a la planificación.

Sin embargo, a pesar de que la organización debe estar concentrada en las acciones que permitan el cumplimiento de los objetivos, debe estar también preparada para aprovechar oportunidades que surjan en el entorno y que aunque no estén contempladas inicialmente en el plan elaborado, debe plantear y desarrollar con rapidez “Objetivos de oportunidad”. Un objetivo de oportunidad es el aprovechamiento eventual de una situación concreta y específica que puede presentarse inesperadamente, pero que puede mejorar o cambiar sustancialmente el negocio, el posicionamiento estratégico de la empresa, del producto y/o servicio y descolocar a los competidores, creándoles una sorpresa estratégica. Todos los supuestos que sustentan el plan estratégico y los planes de negocios pueden cambiar bruscamente, esto crea objetivos de oportunidad que deben aprovecharse. Es por ello que todo ejecutivo tiene que estar preparado mentalmente y disponer de una flexibilidad, no solo para auscultar estas oportunidades, sino para cambiar bruscamente el plan diseñado y aprovechar el logro de un objetivo de oportunidad o trabajar paralelamente con ambas situaciones: tomar decisiones que conlleven a los objetivos del plan y simultáneamente tomar decisiones para aprovechar los objetivos de oportunidad.

A efectos prácticos, los objetivos, en la medida de lo posible, deben ser viables, cuantificables, específicos, consensuados por la organización y ordenados según

prioridades si bien –como se vio– pueden estar relacionados entre sí, concatenados, no coincidentes en el tiempo y, a veces, derivados unos de otros por lo que se ha de procurar no marcar incompatibilidades entre ellos.

Una vez puesto en claro estas cuestiones sobre los objetivos se propone una taxonomía exhaustiva de los objetivos planteados en un proceso planificador. El resultado de este trabajo clasificatorio procede de un análisis en profundidad de los tratados sobre planificación en los que, de manera tácita o expresa, subyacen distintas clasificaciones. Lo novedoso de ésta que se propone es que unifica todas las que se han detectado en una única y completa. Se considera además el enorme interés de esta propuesta, toda vez que ofrece al planificador un catálogo completo de las metas que puede acometer cuando se enfrenta a un proceso de planificación.

Dicho lo cual, los objetivos se pueden dividir de la siguiente manera:

*Según su Jerarquía:*

- Objetivos corporativos, o de la empresa como un todo. También llamados objetivos de valor.
- Objetivos seccionales, a nivel de unidades de negocios o funciones de apoyo. Menos permanentes, definen los puntos a los que deben dirigirse las diferentes unidades organizativas.
- Objetivos personales o individuales. Propios de cada ejecutivo, jefe responsable o trabajador en su puesto

*Según su Posición:*

- Verticales. Los objetivos de nivel inferior son en la práctica medios efectivos para el logro de los objetivos de nivel superior;
- Horizontales. Útiles para que los objetivos de cada escalón sean consistentes y complementarios entre sí y aporten coherencia entre todos los programas que forman parte de un plan o todos los proyectos que integran un programa.
- Integrales. Evitan intervenciones puntuales, aisladas y/o desconectadas de un marco programático superior de referencia, y de otras intervenciones complementarias para el logro de un determinado objetivo.

*Según sus Plazos:*

- Objetivos estratégicos. Planteados a largo plazo, en tanto en cuanto permanezca vigente el plan estratégico.
- Objetivos tácticos. Se subordinan a los estratégicos y son a corto o mediano plazo. Estarían identificados con los objetivos seccionales.
- Objetivos a corto plazo. Determinados en función de los estratégicos y los tácticos. Estarían emparentados con los objetivos individuales.

*Según su Nivel:*

- Objetivos básicos. Aquellos más importantes e irrenunciables, a pesar de los cambios en el entorno.

- Objetivos secundarios. Entendidos como medios para lograr los básicos o primordiales.
- Objetivos colaterales. Los que sin buscarlos directamente como los principales, se obtienen casi espontáneamente al desarrollar los secundarios.

*Según su Calidad:*

- Cualitativos. Para cuya medición o impacto se tiene que recurrir a estándares de evaluación heterodoxos por la dificultad que entrañan.
- Cuantitativos. Que se pueden medir con las herramientas adecuadas.
- Mixtos. Que comparten características de los anteriores dada la complejidad y la heterogeneidad de factores que influyen en los mismos.

*Según su grado de Planificación:*

- Formales. Planificados de antemano a la hora de la elaboración del plan.
- Sobreenvenidos. Aquellos que surgen cuando las condiciones del entorno mutan.
- Planificados y/o descartados. Son los que se han planificado pero se han visto expulsado del plan debido a la imposibilidad de su consumación.
- De oportunidad (se remite a lo dicho en los párrafos previos).

*Según la Escala de la empresa:*

- De Consolidación. Buscan una estabilidad corporativa en un momento de consolidación de una institución de pequeño tamaño, de la que son objetivos preceptivos.
- De Rentabilidad. Son económico-financieros que buscan la rentabilidad tanto a corto como a largo plazo. A estos se les da mayor importancia en las medianas empresas.
- De Crecimiento. Procuran la mejora sustancial de la posición competitiva de la organización. Son prioritarios en las grandes corporaciones.

*Según los Recursos de la organización:*

- De recursos humanos. Referidos al personal
- De recursos financieros. Centrados en aspectos económicos
- De recursos materiales. Edificios, mobiliarios, estructura empresarial, etc.
- Intangibles. La creatividad, la experiencia, la capacitación del personal, el nombre y el prestigio.
- De *inputs* y *outputs*. Concentrados en las entradas de recursos y en los resultados de esas entradas una vez elaboradas (productos o servicios)

Se compendia esta clasificación en este cuadro:

<b>CLASIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS</b>	
<b>Según su Jerarquía</b>	Objetivos corporativos Objetivos seccionales Objetivos personales o individuales
<b>Según su Posición</b>	Verticales Horizontales Integrales
<b>Según sus Plazos</b>	Estratégicos Tácticos A corto plazo
<b>Según su Nivel</b>	Básicos Secundarios Colaterales
<b>Según su Calidad</b>	Cualitativos Cuantitativos Mixtos
<b>Según su grado de Planificación</b>	Formales Sobrevenidos Planificados y/o descartados De oportunidad
<b>Según la Escala de la empresa</b>	De Consolidación De Rentabilidad De Crecimiento
<b>Según los Recursos de la organización</b>	Humanos Financieros Materiales Intangibles Inputs y Outputs

Figura 18: Clasificación de objetivos.

Fuente: elaboración propia

Conocidos e identificados los objetivos, es cuando se inicia el planteamiento de los Programas que son el nivel más bajo y práctico de la planificación, donde se comprueba la adecuación o no de los planteamientos iniciales, son los planes operativos concretados en actividades encaminadas a la consecución de los objetivos y la misión. Dentro de un programa de planificación, la decisión de la Misión y la redacción de los objetivos estarían encuadradas en la fase de formulación de la estrategia. Sin embargo, los programas y las secuencias de acción subyacentes formarían parte de la fase de implantación. En un espacio temporal, el establecimiento de la misión y la formulación de los objetivos pertenecerían al largo plazo (a cinco años vista, por lo común) y forman parte del apéndice estratégico del plan. Por su parte, los programas y las actividades que se llevan a cabo para el desenvolvimiento del plan, pertenecen al ámbito del corto plazo y al apéndice táctico y operativo.

El esquema quedaría como sigue:

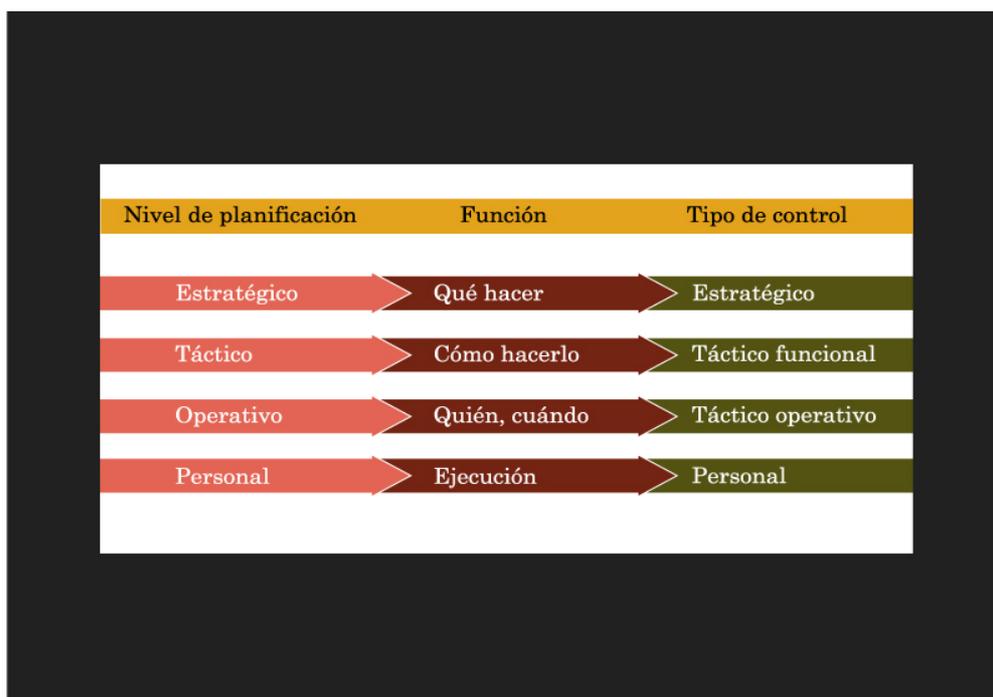


Figura 19: Nivel de planificación, función y tipo de control.

Fuente: (Peón, 1994)

La planificación estratégica y las táctica y operativa deben quedar totalmente identificadas, en un ciclo continuo que lleven a buen término las premisas formuladas al principio del proceso. En la siguiente tabla, elaborada por un equipo de investigadores, se indican las implicaciones derivadas de la aplicación de las estrategias mencionadas:

Planificación estratégica y planificación operativa							
	Grado de detalle/ nivel de objetivos.	Alcance/ Énfasis.	Horizonte Temporal	Principales preguntas	Elementos	Implicados	Documentos
Planificación estratégica.	Directrices, lineamientos y objetivos generales.	Toda la organiz. Énfasis prioritario en el entorno.	Largo plazo.	¿Quiénes somos? • Para qué existimos • Para quién trabajamos • Qué hacemos • En qué creemos ¿A qué aspiramos? • Dónde queremos estar en un plazo de 3 a 10 años. ¿Dónde estamos? • Características de la situación actual. ¿Qué queremos lograr? ¿Cómo podemos llegar allí?	Misión • Propósito • Destinatarios y otros implicados. • Productos y servicios • Valores visión diagnóstico. • Externo • Interno objetivos estrategias.	Todos los niveles de la organización: • Niveles directivos. • Unidades operativas: - Personal - Voluntariado • Usuarios o destinatarios • Otras personas implicadas • Comité de planificación.	Plan estratégico
Planificación Operativa.	Objetivos específicos, resultados.	Áreas, unidades, dptos., sectores Énfasis prioritario en aspectos internos.	Largo plazo.	¿Que haremos para llegar? ¿Cómo sabremos si lo hemos logrado? ¿Cuándo lo haremos? ¿quién hará el trabajo? ¿Qué recursos se necesitan y cuánto cuestan?	Proyectos, servicios, procesos, actividades, etc. Indicadores y medios de verificación cronogramas o calendarios de ejecución. Asignación de responsabilidades. Presupuesto	• Unidades operativas	Planes operativos

Figura 20: Planificación estratégica y planificación operativa.

Fuente: (Cámara, 2005)

El punto más débil de todo plan estratégico, lo constituye la implantación y el control. Es tan o más importante la implantación de los planes estratégicos que la propia formulación del mismo. Por ello, las organizaciones deben mantener e incluso aumentar todo el esfuerzo que pusieron en formular sus planes en conseguir llevarlos a cabo pues la implantación de la estrategia es el reto más difícil y que requiere mucho más tiempo y empeño que la propia formulación. La implantación de la estrategia no es otra cosa que convertir el plan estratégico en acciones y estas acciones en resultados. Cada implantación de un plan es distinta a otro y precisa su propio programa de acciones específico, la implantación alcanza el éxito si la empresa logra sus objetivos estratégicos.

Pero ¿cuáles son las claves para implantar con éxito el plan estratégico? Los especialistas encuentran en éstas cinco: Comunicar, Incentivar, disponer de Recursos, desarrollar, buscar o atraer las Habilidades necesarias y poseer Liderazgo:

- 1) Comunicar a todos los empleados el Plan, hacerles partícipes en él, que conozcan que existe un plan de futuro y que su éxito depende de ellos. Para esto se deben seleccionar los mensajes clave y comunicarlos de forma clara, sencilla, con objetivos y metas realistas y de forma motivadora.
- 2) Será también importante, tras esta comunicación general, realizar una comunicación individual explicando lo que se espera de cada individuo y alinear sus objetivos personales con los de la organización a través de incentivos.
- 3) Dar a la implantación de la estrategia de unos recursos que garantice que todas las líneas de acción no contarán con ningún problema para ser ejecutadas con éxito y procurar que todos estos recursos sean utilizados de forma eficiente.
- 4) Dotar a la organización de habilidades, conocimientos y capacidades para que se pueda ser capaz de implantar la estrategia. Saber seleccionar a las personas claves para liderar cada línea estratégica de acción y que ésta pueda llegar a alcanzarse. Evaluar una combinación de antecedentes, experiencias de los individuos, conocimientos, valores, estilos gerenciales, motivaciones, personalidades, etc.
- 5) Se debe tener siempre presente la Visión. Todo el equipo directivo debe conocerla y compartirla. Todos ellos son implantadores de la estrategia y como tales deben liderar la implantación, deben ser ejemplo para el resto de la organización de que se cree en lo que se está trabajando y que poco a poco se están consiguiendo los objetivos y se continuará consiguiéndolos, para ello será de vital importancia comunicar la consecución de las principales metas conforme éstas se vayan alcanzado y no dejar nunca de motivar al equipo.

Por otra parte, es imprescindible contar con buenos sistemas de información, informes e indicadores para la toma estratégica de decisiones y controlar el avance de la estrategia. Todas las organizaciones necesitan disponer de información e indicadores estratégicos que les sirva para conocer en todo momento dónde están, hacia dónde se dirigen y qué está ocurriendo a su alrededor. Para ello deberán, en un primer lugar, detectar cual es la información crítica para cada departamento y, en segundo lugar, crear los indicadores más idóneo para que periódicamente y de manera sencilla y

sistemática vaya proporcionando información útil que ayude a gestionar la estrategia y a tomar decisiones.

Esta información proporcionada por los distintos indicadores e informes va a servir para confirmar el buen avance de la estrategia y la consecución de los objetivos. El conocer que los objetivos se están cumpliendo, que la estrategia está dando sus frutos, y disponer de información precisa de lo que está ocurriendo en el entorno va a proporcionar a la organización confianza, motivación y seguridad. Confianza al poder confirmar que las cosas avanzan como se habían previsto en la formulación de la estrategia y los objetivos son alcanzables en plazo y forma reforzando la credibilidad en la estrategia. Motivación porque los empleados y el equipo directivo van a poder comprobar cómo su esfuerzo y el de los demás está dando sus frutos y se está traduciendo en resultados. Y seguridad puesto que se va a tener un mayor control del entorno, de la prestación de servicios, de los costes, de lo que piensan los clientes de la organización así como de sus preferencias, de lo que está haciendo la competencia, de sus productos, de sus estrategias competitivas, etc.

La información también va a servir para actuar de la forma más eficiente y temprana en caso de desviaciones en la no consecución de los objetivos previstos, pudiendo reaccionar y desplegar acciones correctivas.

Tanto a la hora de diseñar el sistema de información de una organización, como a la hora de modificarlo, se debe tener siempre en cuenta que un sistema de información, un indicador o los propios informes deben incluir sólo los datos y la información que realmente sea necesaria y útil para el control de la estrategia. Se debe procurar evitar la tentación de suministrar información poco interesante o curiosidades que no son relevantes para la toma de decisiones. El sistema de información, los informes así como los indicadores deben de ser sencillos tanto a la hora de crearlos, de recabar o recopilar los datos, como sencillos de leer e interpretar. La información debe llegar en su justo momento y en su justa medida, es decir, no debe tardar tanto en estar disponible como para llegar tarde a tomar decisiones y no debe ser tan frecuente y abundante que resulte agobiante para su interpretador.

Puestos en antecedente sobre los sistemas de información como aseguramiento del éxito en la puesta en marcha del plan, se pasa a explicitar las condiciones idóneas para su implantación. Es fundamental contar con una programación de coordinación de acciones. Éstas se constituyen para cumplir con las directrices estratégicas y operativas a la vez que fijan claramente acciones necesarias para alcanzar los objetivos de cada plan (normalmente vinculados a alguna directriz), responsables, recursos necesarios y asignados, plazos y resultados o productos esperados. Cada departamento o función de la organización deberá establecer su propio calendario de acciones a realizar en función de las acciones previstas en el plan, coordinándolas entre sí y con las acciones de los otros departamentos lo que dará lugar a la programación y coordinación general de la empresa. Para esta programación es aconsejable el uso de gráficos como Pert o Gantt.

El método PERT (*Program Evaluation and Review Technique*) es una técnica para la planificación y el control y su fundamento lo constituye el gráfico de redes, que representa el trabajo necesario para alcanzar un objetivo. Está orientado hacia la evaluación del progreso del proyecto hacia sus objetivos y concentra la atención sobre los problemas potenciales o reales del proyecto, proporcionando a los responsables informes frecuentes y precisos del estado del mismo, prediciendo la verosimilitud de alcanzar los objetivos y determinando el menor espacio de tiempo en el que puede realizarse el proyecto. Un ejemplo de esta gráfica sería:

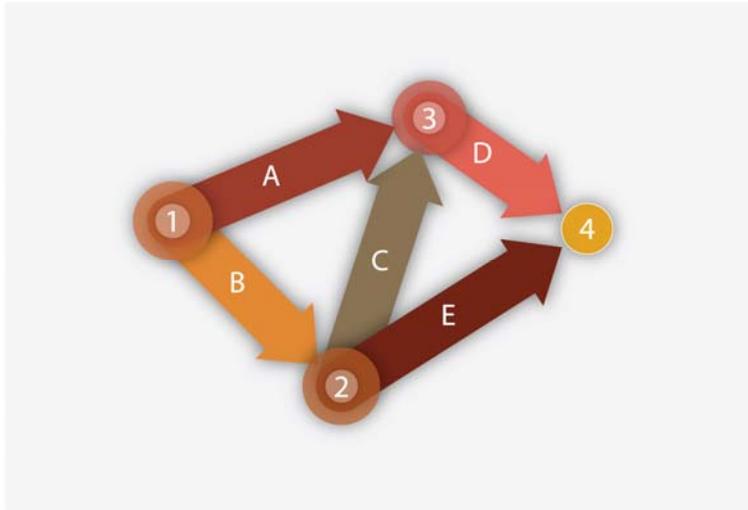


Figura 21: Método PERT.

Fuente: elaboración propia

Aquí se ve que la actividad E (2,4) no puede ser iniciada hasta que no se haya finalizado la actividad B. Igualmente, la actividad D no puede comenzar hasta no haber terminado las actividades A (1,3) y C (2,3). Esta última actividad exige para su comienzo la finalización de la actividad B (1,2). Estas relaciones indican la prelación en que deben ejecutarse las operaciones del proyecto.

Por su parte, el gráfico de Gantt (que toma el nombre del ingeniero norteamericano Henry L. Gantt que la creó a principios del siglo XX) es la técnica más antigua para la programación y control de actividades. El gráfico de Gantt representa las actividades de un proyecto en unos ejes de coordenadas. En el eje horizontal se recoge el tiempo y en el de ordenadas las distintas actividades que componen el proyecto. Estas actividades se representan mediante segmentos cuyas longitudes son proporcionales a sus duraciones. En el extremo inferior del segmento, correspondiente a una determinada actividad, se sitúa en la fecha prevista de comienzo de la misma. La duración total del proyecto coincidirá con la finalización de la actividad más alejada del eje de coordenadas.

Este sería un ejemplo figurado sobre el gráfico de Gantt:



Figura 22: Gráfico de Gantt.

Fuente: elaboración propia

Para acabar esta introducción teórica a la puesta en marcha del plan sentenciar que la ejecución tiene un efecto multiplicador pues se pueden superar las expectativas con una excelente ejecución de una estrategia mediana. Pero también se pueden no cumplir las expectativas con una pobre ejecución de una estrategia excelente

Una vez puestas a disposición de los planificadores las herramientas adecuadas, es tiempo de llevar a la acción los programas de acción formulados en el plan estratégico. Los programas de acción general (PAG) cubren un horizonte de varios años y son las vigas maestras en que se asienta el plan para alcanzar los objetivos estratégicos de la organización y conseguir su misión. Estos PAG comprenden:

- Nombre u objetivo del programa
- Planes de acción específicos que los componen
- Responsables
- Áreas de la empresa involucradas
- Indicadores considerados
- Plazos de ejecución

Se elabora entonces una ficha para cada objetivo que se adjunta en el Manual de la planificación general. En cada ficha se van añadiendo los datos pertinentes, cada uno en su correspondiente *ítem* de manera que la puesta al día sea continua. El seguimiento y cumplimiento (o en su caso, el descarte) de estas fichas debe ser rigurosísimo si se quiere asegurar el éxito en la planificación puesto que el descuido o la falta de solidez en su ejecución pueden dar al traste con toda la formulación previa.

La clave de la implantación está en traducir la estrategia a términos operativos de manera que se desarrolle completamente el mapa estratégico hasta alcanzar las metas establecidas. Para ello es imprescindible que las responsabilidades de cada cual queden claras. También es imprescindible que la estrategia sea un proceso ininterrumpido, emitiendo y estudiando informes continuamente, organizando

reuniones de revisión del plan, ajustando los recursos a la estrategia, vinculando los recursos humanos y la tecnología a la planificación, imbricando la gestión diaria con el plan establecido, etc.

Como todo entorno está sujeto a cambio, es necesario contar con un Plan de Contingencias. Este tipo de planes son alternativas a los planes principales en el supuesto que no se den las premisas presupuestadas ya que no necesariamente la competencia, los clientes y aun la propia organización reaccionan de la manera esperada. Esto significa que la planificación implica un elevado grado de flexibilidad para poder modificarla con rapidez cuando las circunstancias lo aconsejen. No obstante cualquier cambio que se debe introducir en la estrategia debe estar verdaderamente justificado, de lo contrario debe persistirse en la ejecución de los planes trazados a pesar de los cambios menores surgidos circunstancialmente.

Tanto la implantación como el control dependen de las personas de la empresa o de la organización. El problema surge cuando se produce un vacío entre la misión y los objetivos desarrollados en la alta gerencia con respecto a lo que está haciendo la gente en la base de la pirámide organizacional. De hecho, muchas empresas consultoras que formalizaron y desarrollaron la teoría estratégica para los ejecutivos de nivel superior nunca lograron que las actividades cotidianas del personal estuvieran en línea con esos grandes planteamientos estratégicos globales. Entonces, surge el desarrollo de un sistema de control de Gestión denominado *The Balanced Scorecard* que permite tender un puente y alinear los grandes objetivos y estrategias globales (el “qué hacer”) con el “cómo hacerlo” que es el trabajo diario que realiza el personal operativo en las escalas inferiores de la estructura. En consecuencia, para poder vincular el plan estratégico, las tareas diarias y el proyecto común se requiere delegar poder y responsabilidades en los niveles más bajos. Este proceso se conoce como *empowerment*. Si además se comparte información y se desarrollan “objetivos personales” alineados con los objetivos del plan estratégico en todos los niveles organizacionales de la empresa, se genera una gran fuerza impulsora que permite que los objetivos se cumplan con mayor precisión y mejore el desempeño total, creando valor a través de las decisiones, de la coordinación y la comunicación más allá del control y la evaluación clásica.

El último punto a tener en consideración es el que se refiere al Control. Controlar significa no sólo comparar los resultados reales con los que se habían planificado sino también hacer desaparecer las diferencias negativas existentes. Planificación y control son dos aspectos indisolubles de la estrategia ya que el control asegura la buena dirección en la marcha de los planes, de manera que la planificación implica decidir lo que se ha de hacer, y el control consiste en asegurar que se obtendrán los resultados deseados. Se suelen distinguir cinco fases en el proceso de control:

- Fijar estándares de resultados previstos
- Medir los resultados reales
- Comparar
- Determinar las razones de las diferencias
- Tomar las medidas oportunas

Los resultados del proceso de control deben ser continuos y alimentar el transcurso planificador en cada una de sus fases. El control estratégico permite monitorear tanto el proceso como el producto. Es preciso establecer un calendario de control para cada objetivo en su correspondiente ficha, en el que queden indicadas claramente las fechas y en el que se evalúe el grado de cumplimiento del objetivo. Aunque ya se ha dicho, se recuerda que se debe revisar de manera continua todos los aspectos incluidos en los planes, considerando la oportunidad de nuevas estrategias en las que no se haya pensado originalmente, además de corregir las desviaciones que ocurran. En todo caso, no está de más consultar a especialistas estratégicos externos cuando surjan dificultades que así lo requieran.

Cada departamento o función de la empresa deberá establecer su propio sistema de controles, para posteriormente seguir el resultado de las acciones previstas comprobando a la vez si su aplicación sigue estando justificada o bien deberá modificarse. Los controles departamentales darán lugar al control general de la empresa, que residirá en manos de la gerencia.

Explícitamente se ha citado en estos epígrafes que debe existir un Manual de Planificación para que este proceso conste por escrito, no ya sólo para su aprobación por las instancias superiores (si hubiere lugar), sino también por su utilidad como referente para futuros procesos de planificación, sin olvidar su papel de “memoria histórica” del centro. Tiene el manual la finalidad principal de describir la metodología a seguir, a fin de que no se produzcan desviaciones de los procedimientos considerados más recomendables.

En cuanto a su contenido, tienen que quedar recogidas: la misión, los objetivos y los resultados de las actividades llevadas a cabo para conseguirlos, la justificación de la planificación, los principios a respetar y la filosofía subyacente del plan. También la sistemática empleada y la descripción de los modelos y técnicas que deben ser manejados.

Respecto a sus características, la redacción debe ser abierta debido al mismo carácter aperturista del proceso y a la necesidad de acomodarse a las transformaciones del mismo. Debe ser un documento que pueda ser actualizado permanentemente. La actualización no servirá a los principios, pero sí a la metodología, que la experiencia puede aconsejar cambiar, y a las nuevas técnicas y modelos que puedan incorporarse. Por eso, debería tener, pues, un formato electrónico, que todos puedan pasar a papel, si lo desean.

Aunque en principio el manual va dirigido a las personas que han de intervenir en las distintas fases del proceso de planificación, el manual debe estar a disposición de todo el mundo, por ejemplo, en la Intranet del organismo, ya que nadie queda en principio fuera del proceso, aunque se trate de breves acciones puntuales en las fases de diagnóstico y de formulación estratégica. El manual debe ser consultado, al menos a los directivos, antes de su aprobación y difusión. Es fundamental que exista un responsable del manual. En principio, el propio director de planificación aunque si el

departamento tiene la dimensión suficiente puede delegarse esta tarea en alguno de sus miembros.

Como colofón a este epígrafe, se ofrece un cuadro con el ciclo completo de la planificación, basándose en el ciclo estándar reconocido por casi todos los autores. El cuadro incide en la identificación del plan estratégico con los planes tácticos y operativos y la fase de control y evaluación:

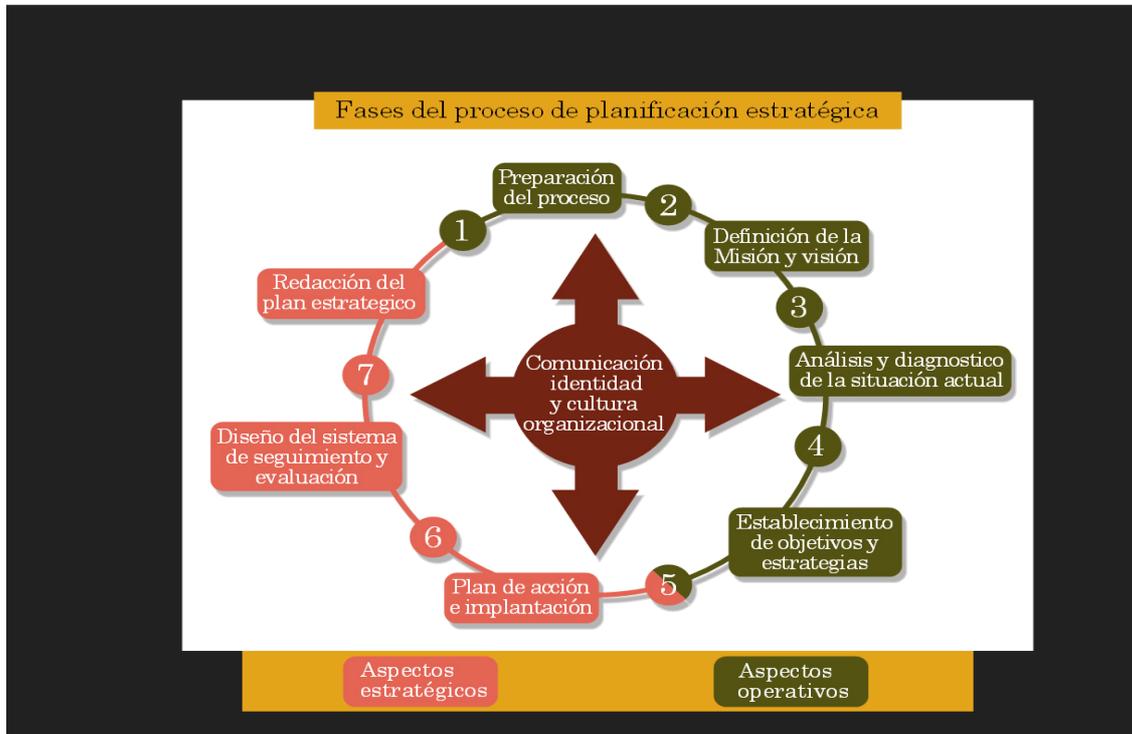


Figura 23: Ciclo de la planificación.

Fuente: elaboración propia

#### 2.4.2 Alternativas al patrón estándar de planificación

Sobre la base del pensamiento heterodoxo del tantas veces mencionado Henry Mintzberg, se expone un modo alternativo de planificar. Mintzberg plantea una formulación muy valiosa sobre la elaboración de la estrategia. Se trata de la contraposición entre dos modelos de estrategia (Mintzberg, 1999). En primer lugar reconoce la estrategia deliberada, en la que se llevan a término las intenciones existentes previamente, esto es, intencional, donde primero se piensa y luego se actúa, donde primero se formula y después se implanta. Frente a ésta, aparece la estrategia emergente que es la que crea pautas en ausencia de intenciones, basada en la subjetividad del emprendedor que se manifiesta en su visión y sus intenciones.

A modo de conciliación, acaba reconociendo que *“la elaboración de toda estrategia camina sobre dos pies, uno deliberado y otro emergente, será del mismo modo que la elaboración de la estrategia puramente deliberada impide el aprendizaje, la elaboración de la estrategia puramente emergente impide el control”*

Su planteamiento queda expresado en la figura que sigue:

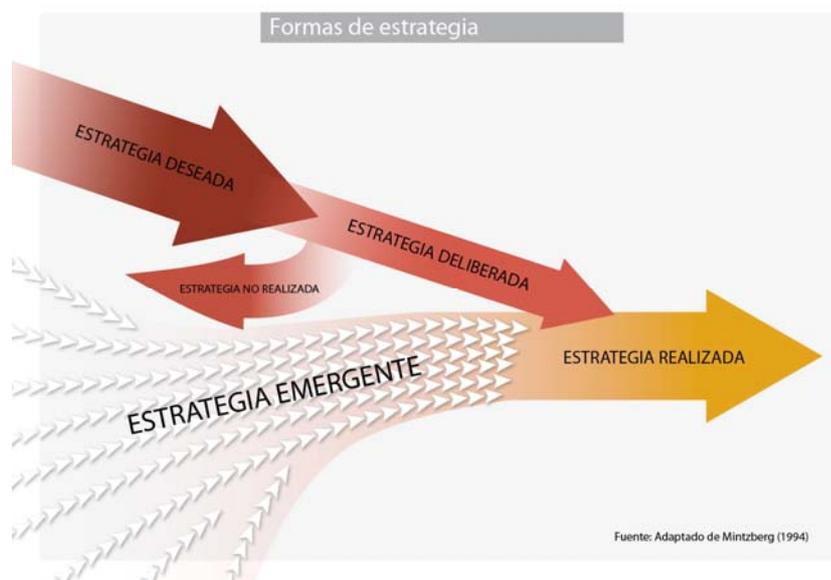


Figura 24: Formas de estrategias.

Fuente: (Mintzberg, 1999)

Detrás de este teorema sobre el aprendizaje estratégico, se encuentra el concepto del "aprendizaje estratégico" sobre el que, como no podía ser de otro modo, Mintzberg aplica su punto de vista crítico. Apunta que ningún estratega "piensa unos días y trabaja otros", por el contrario está en constante sincronización ideas–acción sin perjudicar el lazo vital de retroalimentación que las une.

Este concepto que propugna Mintzberg implica que de alguna forma todos los niveles de la organización son estrategias. La noción de que la estrategia es algo que debe generarse en los altos niveles, muy lejos de los detalles de la actividad diaria, es una de las más grandes falacias de la administración estratégica convencional. Mientras una estrategia exclusivamente deliberada impide el aprendizaje una vez que ha sido formulada, una estrategia emergente lo promueve y estimula. En efecto, el aprendizaje se da sobre la marcha. Sin embargo ha de tenerse en cuenta que así como las estrategias deliberadas impiden el aprendizaje, el desarrollo de estrategias de forma exclusivamente emergente impide el control. Finalmente, puede concluirse: "las estrategias más eficaces son aquellas que combinan la deliberación y el control con la flexibilidad y el aprendizaje organizacional".

Otro enfoque que viene a completar el patrón es aquel que se centra en un nuevo enfoque del capital social, esto es, los recursos humanos y la gestión del conocimiento que aportan a las organizaciones. Si bien no es una perspectiva nueva en la planificación (de hecho autores clásicos como Ackoff, Leavy o Porter ya lo llevaban en su panel) es a partir del siglo XXI cuando cobra una especial relevancia.

La mayoría de los ejecutivos y gestores de las organizaciones están de acuerdo en que el capital estratégico de su organización y el éxito en la ejecución del plan estratégico dependen en una gran parte del conocimiento de los empleados de sus empresas. En otras palabras, el éxito de la planificación de una organización obedece en gran

medida a la agregación de su capital humano. Por tanto, ser capaz de visualizar la red de relaciones e identificar la negativa o positiva influencia de las opiniones de los líderes es de una importancia crítica en el ejercicio de la planificación. Esto es particularmente importante antes de que se formalicen los planes estratégicos aunque es cierto que no es menos importante aplicarlo en cualquier estadio del plan (Smith, 2006).

Parece pues lógico, en el dinámico e incierto ambiente actual, que la capacidad del aprendizaje estratégico completamente innovador es menos divergente con el pensamiento estratégico que con la planificación conservadora. Por eso, una estrategia convergente con el pensamiento estratégico es fundamental para crear y mantener ventajas competitivas.

El aprendizaje estratégico tiene cuatro pasos clave: aprender, fijar, alinear y ejecutar (Pietersen, 2002). El primero de ellos trata de aprovechar la experiencia del capital humano de las organizaciones, el segundo recoge ese conocimiento mediante procedimientos formales para, en un tercer estadio, converger ese conocimiento con los fines de la empresa y, finalmente, ejecutar una estrategia sobre la base de ese conocimiento y el extraído del exterior.

Estos pasos conforman un ciclo que combina aprendizaje, estrategia y liderazgo en un solo proceso, incrustando el aprendizaje en la capacidad de repensar la naturaleza de la empresa y su postura estratégica actual. Desde este punto de vista, la estrategia toma forma como una parte natural de la planificación formal y la informal donde muchos miembros de la organización se ven implicados, y no un grupo selecto, como sucede en la planificación estándar.

La disposición en una organización, tanto de empleados como de mandos intermedios, que se impliquen en el proceso formal de planificación estratégica, como los mecanismos o sistemas internos que permitan el acceso a la información clave para las mejores prácticas, se considera prioritario a la hora de llevar a cabo un proceso de planificación a largo plazo. Sin embargo, a medida que la complejidad del entorno de aumenta, las necesidades de comunicación y compartición del conocimiento entre los directivos y empleados se hace esencial. Por eso, la clave para la ejecución de la estrategia es la conciencia de su utilidad y su necesidad dentro de la organización. De otro modo, no se sabrá para qué se realiza o para qué se necesita, terminando por fracasar.

### **2.5 Papeles en la planificación: del liderazgo a los grupos de trabajo**

Antes de identificar el rol de cada cual en el proceso de planificación, es crucial resolver el asunto de quién o quiénes deciden la estrategia ya que esta cuestión forma parte de las proposiciones de esta Tesis.

Algunas claves filosóficas las aporta uno de los más destacados representantes de la Escuela Austriaca de economía, Friedrich A. Von Hayek en su ensayo *El uso del conocimiento en la sociedad* (Hayek, 1945). Para el economista y pensador –premio Nobel de Economía en 1974–, si se posee la información relevante, si se detecta el

conocimiento absoluto de los medios disponibles el problema no excede de los parámetros de la lógica. Pero los datos nunca pueden estar dados para una mente individual que pueda establecer las implicaciones para el conjunto de la sociedad ya que el conocimiento de las circunstancias del que tenemos que hacer uso nunca se da de una forma concentrada o integrada sino como fragmentos dispersos de un conocimiento incompleto y frecuentemente contradictorio que todos los individuos poseen por separado. Es por ello que el problema es cómo garantizar el mejor uso de los recursos conocidos por cualesquiera miembros de una sociedad para conseguir unos fines cuya relativa importancia sólo ellos conocen.

Hayek se hace eco de que planificación se describe como el entramado de decisiones relacionadas entre sí que afectan a la distribución de los recursos disponibles. En toda sociedad en la que colabore mucha gente esta planificación deberá basarse de alguna manera en un conocimiento que no le es dado exclusivamente al planificador, sino también a otros; un conocimiento que debe ser transportado hasta el planificador. Entonces, saber cómo utilizar de la mejor manera posible unos conocimientos tan dispersos constituye uno de los principales problemas de la planificación. La respuesta a esta pregunta está estrechamente relacionada con la cuestión de quién debe llevar a cabo la planificación, discutiéndose si debe hacerse centralizadamente para todo un sistema, a través de una única autoridad, o si debe dividirse entre una pluralidad de individuos.

Hayek, en el debate de aquellos años cuarenta, entendía que por planificación se tenía la planificación centralizada, esto es, la dirección de la totalidad del sistema de acuerdo con un plan unificado. Por otro lado, estimaba por competencia la planificación descentralizada, a cargo de muchas personas por separado. Saber cuál de estos sistemas puede ser más eficaz depende de conocer el que ofrece mayores posibilidades respecto a la utilización completa de los conocimientos existentes. Esto, a su vez, depende de si es más probable que se tenga éxito poniendo a disposición de una autoridad central todo el conocimiento que debe ser usado pero que se halla disperso entre muchos diferentes, o transmitiendo el conocimiento adicional necesario para poder ajustar sus planes con los de los demás.

Pero el pensador austriaco lo ve claro cuando dice que si se acepta que el principal problema económico de la sociedad es el de cómo adaptarse rápidamente a los cambios en determinadas circunstancias de espacio y tiempo, parecería lógico que las decisiones últimas recayesen en las personas familiarizadas con tales circunstancias pues éstas son las que poseen un conocimiento directo de los cambios relevantes y de los recursos disponibles en el momento de hacerles frente. Concluye aseverando que se necesita la descentralización porque sólo así se puede asegurar una utilización precisa del conocimiento de las circunstancias particulares de tiempo y espacio.

Abundando en este mismo planteamiento, Ludwig von Mises escribió: *“Me refiero a los conocimientos de las circunstancias particulares. Respecto a este tipo de conocimientos, prácticamente todo individuo se encuentra con ventaja con respecto a todos los demás, desde el momento en que posee informaciones únicas que pueden*

*utilizarse ventajosamente, pero sólo si las decisiones que dependen de ellos se dejan al sujeto o se toman con su colaboración activa”* (citado por: Antiseri, 2005).

Sin embargo, si esta planificación se hace desde la propia organización (lo que se podría llamar su mercado natural), los implicados en la misma proyectarán el futuro y se irán adecuando a sus necesidades en tiempo real y las posibilidades de éxito se multiplicarán por esa misma posesión de la información necesaria. Entonces, Ludwig von Mises constata una paradoja cuando dice que: *“tenemos que elegir entre un mecanismo que moviliza los conocimientos individuales y una situación en la que, fiándonos de la supuesta omnisciencia de algún Legislador o Tirano, renunciamos a maximizar el uso del conocimiento y nos contentamos con situarnos al nivel, mucho más limitado, del conocimiento que poseen ese legislador o ese tirano”* (Mises, 2001).

Dicho esto, y en un plano menos filosófico, muchas empresas actuales vuelven a requerir la existencia de líderes con elevadas dosis de visión y pragmatismo operativo. Así, en el modelo clásico de gestión de las organizaciones de tipo piramidal, la estrategia puede ser decidida por una sola persona, el empresario, que encarna a la empresa. Entonces, las empresas con un líder claro hacen descansar en éste su labor. Muchas veces, las ideas le vienen dadas de la conversación con un cliente, de la visita de un competidor, de la lectura de una revista o acceden a su mente en un momento de despreocupación.

De este modo, la estrategia parece emerger de una manera no racional. En cualquier caso, una vez diseñada la estrategia, ésta se hace descender por la pirámide organizativa cuyos escalafones van recibiendo las órdenes ya desglosadas por lo que los niveles más bajos de la organización no suelen tener oportunidad de influir en la estrategia. Para José M. Álvarez de Novales, profesor del Instituto de Empresa, directivo y consultor, esta manera de ejercer la estrategia y el liderazgo correspondería al tipo de empresa clásico, basadas en una serie de caracteres muy marcados. Justamente, los objetivos de estas organizaciones vienen impuestos por el dueño que, además es el factor de gestión más influyente puesto que es quien aporta el capital (Álvarez de Novales, 1998).

El entorno en el que se movían estas empresas estaba poco regulado y las herramientas de gestión eran poco científicas y muy rudimentarias. De este modo, los clientes a los que atendían poseían unas necesidades básicas que podían ser satisfechas con unos productos poco sofisticados, sencillos en su diseño y con un nivel de calidad mínimo. En cuanto a los modos de trabajo, estos son simples y artesanales. La supervisión la ejerce un patrón y los trabajadores se someten a sus dictados, sin intención siquiera de influir en la marcha de la empresa, pero es que, además, estos trabajadores basan su formación en la experiencia por lo que tienen una escasísima formación científica en el desarrollo de su labor.

Sin embargo, en el modelo actual, más dinámico, la estrategia se hace día a día, basándose en el conjunto de reflexiones y decisiones de toda la organización. Estas estructuras empresariales, que no pivotan sobre un líder, poseen un proceso formal –y racional– de planificación continuada que puede hacerse de diferentes formas. Una podría ser mediante una reunión *ad hoc* del Comité de Dirección aunque con un

trabajo previo de diseño estratégico de cada uno de los apéndices de la organización. Otro esquema podría ser organizar reuniones de *brainstorming* de las que saldrán ideas que, canalizadas y estructuradas, darán lugar a la estrategia.

Una forma bastante participativa de planificar podría ser la de enviar al personal directivo de nivel superior un cuestionario sobre su visión de la entidad, posibles medidas a emprender y estudio de recursos. Las ideas se van centralizando en un departamento de planificación y se van haciendo descender en el escalafón jerárquico hasta los niveles básicos de manera que se vaya configurando el plan en un proceso continuo de retroalimentación entre escalafones hasta el refrendo del líder de la organización (Álvarez de Novales, 1998). Este es un proceso dinámico y constante que atraviesa de forma orgánica –y no burocrática– a toda la institución.

Dicho esto, señalar que cualquier persona que trabaje en una organización y que ejerza control sobre acciones clave o sobre acciones que sienten precedentes puede considerarse un estratega. Asimismo, el estratega puede consistir en un grupo de personas. En el plano de la estructura clásica de la planificación ya expuesta en apartados anteriores de este trabajo por Álvarez de Novales y Henry Mintzberg, se pueden distinguir tres grupos principales de actores en el proceso planificador.

En primer lugar se encuentra la *Dirección*. Ésta debe liderar el desarrollo de la planificación, procurar que toda la plantilla de la organización conozca sus intenciones y su compromiso con el fin de evitar recelos, comprometerse verdaderamente y creer en ella, no ponerla en marcha porque “*está de moda*” o dejarla en manos de otros que tampoco “*tienen fe*” en los resultados que se van a conseguir, pues lo que se predica sin ponerlo en práctica producirá un efecto contrario al deseado. Por el contrario, las convicciones son contagiosas y todos estarán implicados al mismo nivel en la consecución de objetivos. Este alto directivo debe tener una dedicación total, no parcial, debe contar con un equipo mínimo, en función de la dimensión de la empresa, debe depender del nivel más alto de la estructura y no debe ocuparse de tareas marginales a la función de planificación.

En cuanto a sus acciones respecto al personal, hará todo lo posible por crear una atmósfera distendida y colaboracionista, donde los trabajadores se sientan valorados y reconocidos por los éxitos conseguidos. Todas estas habilidades señaladas no surgen de la noche a la mañana; por ello, el esfuerzo de formación en tareas de gestión y planificación debe ser permanente para la alta dirección y los directivos intermedios.

A este respecto, se precisan unas palabras a propósito del Liderazgo, aspecto muy a tener en cuenta puesto que el líder asume un papel clave en los procesos planificadores.

Cuando el ser humano empezó a dar sus primeros pasos y tomaron forma las primeras organizaciones sociales surgieron líderes que, por conocimiento o actitud, eran capaces de guiar y estructurar modelos de conducta. Han pasado milenios y nos continuamos comportando de igual forma, reconociendo a una persona en un cierto ámbito autoridad suficiente como para delegar en ella nuestras opiniones y decisiones.

El líder espontáneo puede surgir en cualquier circunstancia, desde el emprendedor visionario hasta el líder religioso. Es vieja la discusión acerca de si el líder nace o se hace. De forma independiente a si son rasgos innatos o adquiridos, existe una serie de características que están presentes en muchos de los líderes como son la capacidad para motivar para la consecución de metas prefijadas, la facultad de influir positivamente en el otro para el logro de un fin valioso, el arte para lograr que las personas hagan las cosas que el líder desea de manera voluntaria sin ejecutar el poder y la autoridad, la habilidad para extraer las capacidades no reconocidas por la gente para producir los resultados que busca, el compromiso para asumir una posición de poder debido a un compromiso y convicción dentro de un ambiente de equipo, la automotivación e interés por ejercer impacto positivo en el grupo que lidera y las habilidades sociales, entre las que se incluyen aquellos aspectos del comportamiento útiles para obtener la respuesta deseada de los demás: empatía, saber escuchar, asertividad, flexibilidad, autoestima,... En este mismo orden de cosas, los expertos distinguen tres estilos de liderazgo:

*El líder autócrata:* asume toda la responsabilidad de la toma de decisiones, inicia las acciones, dirige, motiva y controla al subalterno. La decisión se centraliza en el líder. Puede considerar que solamente él es competente y capaz de tomar decisiones importantes, puede sentir que sus subalternos son incapaces de guiarse a sí mismos o puede tener otras razones para asumir una sólida posición de fuerza y control. La respuesta pedida a los subalternos es la obediencia y adhesión a sus decisiones.

*El líder participativo:* utiliza la consulta para practicar el liderazgo. No delega su derecho a tomar decisiones finales y señala directrices específicas a sus subalternos pero consulta sus ideas y opiniones sobre muchas decisiones que les incumben. Si desea ser un líder participativo eficaz, escucha y analiza seriamente las ideas de sus subalternos y acepta sus contribuciones siempre que sea posible y práctico.

*El líder liberal (laissez-faire):* delega en sus subalternos la autoridad para tomar decisiones. Espera que los subalternos asuman la responsabilidad por su propia motivación, guía y control. Excepto por la estipulación de un número mínimo de reglas, este estilo de liderazgo, proporciona muy poco contacto y apoyo para los seguidores. Evidentemente, el subalterno tiene que ser altamente calificado y capaz para que este enfoque tenga un resultado final satisfactorio.

Para finalizar con la figura del planificador, veamos cuál consideraba Mintzberg que debía ser su papel (citado en: Fernández Romero, 2004).

*Programador estratégico.* Si es la persona que ayuda a los directivos a programar sus estrategias, de acuerdo. Si es el único que se ocupa de la programación de las estrategias, se está excediendo en su papel.

*Instrumento de comunicación y control.* Sí lo tiene que ser. Es una de sus tareas más importantes. La planificación requiere una comunicación constante, a todos los niveles y en todas las direcciones. Asignar la responsabilidad de que esta comunicación funcione a una persona (no que sea el único vehículo de comunicación) es una necesidad.

*Identificador de estrategias.* Tampoco debe serlo. Puede sugerir estrategias y ayudar a los directivos a identificarlas. Puede ayudar a seleccionarlas y evaluarlas, pero no formularlas, que es una responsabilidad exclusiva de los que tienen que aplicarlas, es decir, los directivos.

*Analista.* Como no es una tarea que interfiera en los roles de los directivos, sí puede colaborar en los análisis que se hagan en cada una de las fases del proceso de planificación, al tiempo que diseña esquemas de análisis y ayuda a los directivos a formular sus propios análisis.

*Catalizador.* Probablemente la función más importante, entendido el catalizador como aquel factor que si está presente facilita que la reacción se produzca, pero no interviene en ella.

*Diestro/Zurdo.* Por eso el planificador tiene que ser una persona equilibrada. A la vez diestro y zurdo, en el sentido de tener las ideas claras, pero al mismo tiempo tener y saber utilizar la "mano izquierda". En el sentido de tener desarrollado el hemisferio izquierdo del cerebro (el analítico), pero al mismo tiempo el derecho (el creativo). No tiene que notarse su presencia: tiene que hacer sentir su ausencia.

Y sus cualidades serían:

*Conocimiento del sector y la empresa.* Para poder trabajar con los directivos y saber interpretar los datos. Si no lo es, ha de hacer un esfuerzo por serlo cuanto antes.

*Formación económico-contable.* Aunque la planificación no tenga un contenido totalmente económico, las cifras son muy importantes.

*Dominio de los sistemas, modelos y técnicas de planificación.* Tiene que ser un experto para poder diseñar la sistemática, para formar y capacitar a los demás, para elaborar los documentos.

*Capacidad de organizar el trabajo en equipo.* Porque la planificación es esencialmente en un trabajo en equipo, y el papel del planificador es en gran medida actuar como el facilitador de este trabajo en equipo.

*Dotes de negociación y persuasión.* Especialmente para concitar la adhesión y convencer a los directivos de la importancia de los planes.

*Sensibilidad estratégica.* Aunque no sea el responsable de la formulación de estrategias, sí debe ser capaz de crearlas y de interpretarlas, pero sobre todo, debe tener una mentalidad estratégica, la capacidad de encontrar alternativas para generar oportunidades y resolver problemas a largo plazo.

*Capacidad creativa.* Son muchas las fases del proceso de planificación en las que se requiere creatividad: al diseñar los fines, al inventariar temas estratégicos, al concebir hipótesis de futuro, al formular estrategias. Por eso debe ser creativo y despertar en los demás el sentido de creatividad.

*Capacidad de síntesis.* Se necesita porque ha de manejar gran cantidad de datos e informaciones y no puede perderse en los detalles.

*Capacidad de relaciones interpersonales.* Tiene que tener una gran capacidad de comunicación y de saber manejar adecuadamente las relaciones interpersonales, tanto a nivel individual como de equipo.

Otro de los elementos clave a la hora de la puesta en marcha de un plan de estrategia es el *Comité Planificador*. Respecto a este grupo, suele recomendarse que su composición cuente con representantes de todas las escalas profesionales de la organización, desde la alta dirección hasta el personal de los últimos escalafones laborales, con objeto de no fragmentar la visión que del trabajo y el centro posee el personal. La pertenencia al Comité no debe ser obligatoria. Es recomendable contar con alguna persona externa a la entidad y con experiencia en gestión y planificación para dotar a la Comisión de la profesionalidad y la orientación necesaria, al menos en los primeros estadios, y que actúe como “facilitador”. Para ser operativo, un grupo de estas características no debería contar con demasiadas personas, adiestradas éstas en tareas de planificación y, a ser posible, en habilidades de trabajo en grupo. Este comité se encarga de coordinar el proceso, de su revisión y seguimiento, de emitir instrucciones, lo más precisas posibles, a los grupos de trabajo, de aprobar los planes tácticos, de impulsar la puesta en marcha de los planes operativos y de la redacción final del Plan.

El último de los elementos identificados, y clave para la implantación de un Plan estratégico son los *Grupos de Trabajo*. La planificación es un trabajo de equipo y por eso hay que organizar un conjunto de equipos que se ocupen de las diferentes fases y aspectos de la planificación. Una vez que se han aprobado los objetivos tácticos, los Grupos de Trabajo cobran especial relevancia al ser los responsables de iniciar los planes operativos. La participación de todo el personal en la ejecución de estas operaciones es crucial ya que se esto hace que se sientan útiles, que perciban que la organización cuenta con ellos y, al participar directamente en la consecución de los objetivos, identifican su éxito personal con el del departamento o el total de la corporación. Las actividades de los grupos deberían estar departamentalizadas, esto es, los empleados de cada departamento o sección del centro formarán esos grupos dada su experiencia en el sector y el conocimiento de primera mano de cada aspecto que concierne a su parcela de trabajo. Es importante que los grupos estén bien coordinados por el Comité de Planificación y la corriente de información entre ambos polos sea fluida y constante, tanto las instrucciones emitidas por la Comisión como las conclusiones emanadas de los grupos operativos, de manera que ambos alcancen un alto grado de sinergia para completar con éxito el proceso.

Se trata ahora de ver en detalle cómo se organizarían estos grupos:

*Comité de directrices.* Lo forma la Dirección General con el primer nivel ejecutivo (comité de dirección). Su misión básica es elaborar el proyecto de Empresa y los grandes fines de la organización, en especial la lista cuantificada de los objetivos generales.

*Comité de previsiones.* Lo forman miembros del comité de dirección junto con expertos en previsiones. Es responsable de diseñar las previsiones, hipótesis, tendencias y escenarios a medio y largo plazo.

*Comité de diagnóstico.* Es el propio comité de dirección, que se reúne (con o sin la dirección general) para inventariar, clasificar, jerarquizar, evaluar, y seleccionar los temas estratégicos que analizarán los grupos de diagnóstico.

*Grupos de diagnóstico.* Se forman con personal de todos los niveles de la empresa, en grupos de proyecto de 6 a 8 personas. Su misión es analizar las dimensiones, causas y consecuencias de los temas estratégicos que fueron identificados por el comité de diagnóstico.

*Grupos estratégicos.* Estudian las estrategias que pueden contribuir a alcanzar los fines establecidos en el plan estratégico.

*Comité de estrategias.* Las estrategias propuestas por los grupos estratégicos son pasadas a este comité, que las evalúa, considerando su coherencia, y teniendo en cuenta los criterios que se hayan fijado para su aceptación. El comité de estrategias está formado por el comité de dirección reunido con el máximo nivel ejecutivo de la organización.

*Comité de control.* Vigila la aplicación y analiza los resultados de la estrategia. Lo forma el comité de dirección. Todos los comités tienen un carácter temporal. Básicamente son el comité de dirección en funciones de comité de directrices, previsiones, diagnóstico, estrategias o control, salvo los grupos de diagnóstico y estratégicos.

## 2.6 Crítica en torno a la Planificación

Como se dejó apuntado en el apartado dedicado a la evolución histórica de la planificación, desde los años 80 han sido numerosos los autores que ha puesto en cuestión tanto el proceso como los principios y fines de la estrategia. Entre estos autores los hay desde los que plantean un replanteamiento total de la planificación (Mintzberg y Porter) hasta los que, reconociendo el valor de la planificación, proponen una serie de principios que llevarían al perfeccionamiento del proceso y sus fines (Hayes y Gray).

En las líneas que siguen se va a dejar constancia de los principales aspectos que han suscitado crítica entre los investigadores de la cuestión.

Se podría empezar por el tantas veces citado en este trabajo, Henry Mintzberg. El profundo conocimiento que tiene sobre la planificación tras años de investigación, le han llevado a proponer un replanteamiento total de la planificación. Los puntos clave que reconoce se recogen en un artículo suyo que lleva el esclarecedor título de *Los peligros de la planificación estratégica* (Mintzberg, 1994). Es un trabajo bastante duro y crítico con la planificación y con sus actores; utilizando la ironía unas veces y los ataques explícitos otras, abunda en invectivas contra la planificación. En este trabajo, Mintzberg hace un elogio del elemento azaroso en la gestión de las entidades. Cuestionando la actitud de muchos directivos, opina que la obsesión por el control conduce a la aversión al riesgo, que implica no considerar ideas verdaderamente creativas y cambios que puedan suponer avances fundamentales. Como las consecuencias de ambos son imprevisibles –el azar– para estos directivos, quedarían fuera del ámbito de la planificación formal.

Ironiza en este artículo sobre las supuestas turbulencias que en cada época, a decir de los empresarios, han sacudido el mundo de los negocios y apunta que la planificación funciona mejor cuando extrapola los datos del presente o se enfrenta a cambios dentro de la perspectiva estratégica existente, y funciona peor cuando surgen situaciones inestables, imprevisibles o se producen cambios de gran envergadura en la organización. Entonces, cuando las circunstancias se vuelven imprevisibles, los departamentos de planificación son los primeros en desaparecer. Dedicó Mintzberg un espacio amplio a criticar a los gabinetes planificadores, a los que aconseja cómo gestionar lo imprevisible y tener la visión estratégica suficiente como para aprovecharse de la flexibilidad que proporciona. Para finalizar, apunta el profesor que si se dedica tanta energía a la elaboración del futuro sobre el papel, sin más, y se agota así a los que supuestamente tiene que llevar a la práctica lo planificado, la actividad finalmente no se llevará a cabo.

Su planteamiento se resume en un decálogo las principales áreas de mejora de la planificación (Mintzberg, 1994):

1. La suposición de la alta dirección de que puede delegar la función de planificación a un planificador.
2. Al directivo le absorben tanto los problemas emergentes que dedica un tiempo insuficiente a la planificación a largo plazo, y el proceso se desacredita entre los otros funcionarios del personal.
3. Error en el desarrollo de metas factibles, como una base para la formulación de planes a largo plazo.
4. Omisión en asumir el compromiso en el proceso de planificación de la mayoría del personal de línea.
5. Falla al usar los planes como estándares en la valoración del desempeño administrativo.
6. Descuidar el fomento de un clima en la organización que favorezca a la planificación.
7. Asumir que la planificación corporativa de gran alcance es algo ajeno al proceso completo de administración.
8. Inyectar demasiada formalidad al sistema, que limita la flexibilidad, fluidez y simplicidad, y restringe la creatividad.
9. La alta dirección omite la participación de los jefes de departamento y divisiones en la revisión de los planes a largo plazo que han desarrollado.
10. El rechazo continuo de la alta dirección de los mecanismos formales ante la toma de decisiones intuitivas que parecen entrar en conflicto con los planes formales.

Menos radical pero igualmente crítico, Michael Porter plantea que en la mayoría de las organizaciones, la planificación estratégica no ha contribuido al pensamiento estratégico aunque, al contrario que Mintzberg, la respuesta no es abandonar la planificación pues, a su juicio, la necesidad de planificación estratégica nunca fue mayor que en el presente. Eso sí, las organizaciones deben dar los pasos necesarios para repensar y reformar ese proceso para transformarlo en la disciplina gerencial que necesita ser.

El profesor Peter Smith advierte que el término planificación estratégica se considera típicamente como un proceso formal, dilatado, complejo y costoso que se realiza por los ejecutivos de una organización o por una elite -grupo de planificadores-; que sesga su potencialidad como proceso interactivo y participativo (Smith, 2006).

Robert H. Hayes es docente de la Harvard Business School. Ya en 1986 se cuestionaba el proceso mismo de la planificación (Hayes, 1986). El profesor constata que el problema reside en cómo se suele acometer la tarea de la planificación: en primer lugar seleccionan los objetivos o fines, definen luego las estrategias o formas de lograrlo y, por último, despliegan los recursos o medios necesarios, esto es, el tridente *fines-formas-medios*. En cuanto a los fines, Hayes considera que la mayoría de las corporaciones selecciona objetivos a demasiado corto plazo lo cual fomenta la fragmentación de la línea de pensamiento. También observa que para la mayoría de las empresas, estos objetivos son marcadamente cuantitativos, centrados en tasas de crecimiento de la rentabilidad, rendimiento de la inversión y participación en el mercado..., así, cualquier organización atada a objetivos cuantitativos le resulta tentador creer que lo que no se puede contar carece de importancia.

A propósito de la determinación de las formas, otro defecto de los objetivos a corto plazo es que conduce a una línea de pensamiento basada en pronósticos en lugar de en proyectos. Además, a su juicio, los actuales procesos de planificación estratégica reducen la flexibilidad de la empresa dada la rigidez de los procesos. Sobre los medios, Hayes critica el que la planificación estratégica de la mayoría de las empresas dedica su atención casi en exclusiva a los recursos económicos.

Según el análisis de Robert Hayes, cuando los responsables de la planificación exigen que los fines precedan a las formas, y ambos a los medios, hacen ciertas suposiciones sobre el entorno y la naturaleza de la competencia. Primero suponen que el mundo de la competencia es previsible; también suponen que unos objetivos razonables pueden lograrse mediante una actividad decidida y que el progreso hacia esos objetivos es medible y controlable. Esa lógica de *fines-formas-medios* atribuye una determinada estabilidad a la organización y, por tanto, los directivos pueden ocuparse de lo que él llama la "optimización estática", es decir, tomar unas pocas decisiones clave y atenerse a ellas después. Además, se espera que, una vez los objetivos y las estrategias estén ordenados, se puedan reunir los recursos necesarios para convertirlos en aquello que sea adecuado. Como base de todas estas suposiciones está la creencia de que la responsabilidad del éxito descansa en primer lugar sobre la alta dirección.

Después de aportar su visión crítica del orden *fines-formas-medios*, propone subvertir el orden del paradigma para acabar ordenado así: *medios-formas-fines*. ¿Cómo funcionaría el proceso entonces? Primero la empresa debería invertir en el desarrollo de su potencial a lo largo de un amplio frente (medios). Para conseguirlo, deberá capacitar a sus trabajadores en una diversidad de trabajos, deberá adquirir y experimentar nuevas técnicas y tecnologías a los empleados, deberá informarlos sobre la situación competitiva, enseñarles a detectar problemas y a encontrar soluciones, etc. De este modo, a medida que se desarrolla este potencial, la empresa deberá animar a los directivos de los escalafones inferiores a explorar las oportunidades allí

donde se den (formas), siendo el trabajo de la alta dirección facilitar este tipo de actividad emprendedora. Entonces, aquí la lógica no es desarrollar planes y buscar después capacidades, sino crear capacidades para posteriormente alentar el desarrollo de planes que las exploten buscando mejoras continuas dentro de un entorno dinámico. De esta manera, la fuerza (fines) que ha de guiar actividades tan dispares no proviene de un conjunto de instrucciones o controles, emana de un equilibrio entre la integración, que surge de un sentido de unidad organizativa y la orientación, que brota de un conjunto de valores enraizados en una imagen a largo plazo del tipo de empresa que su personal quiere que llegue a ser.

Fuera del ámbito académico también se han hecho aportaciones de tipo crítico. Por ejemplo, el directivo norteamericano, Daniel H. Gray encuestó a más de cien directivos de empresas norteamericanas en las que se han aplicado planes (Gray, 1987). Tras hacer diversos elogios sobre la planificación y su utilidad como herramienta de gestión y elemento integrador entre todos los apéndices de las organizaciones, pasa a exponer los puntos débiles de la misma, que se podrían compendiar en algunos como que la planificación suele fracasar debido a una preparación y una aplicación defectuosas, que las empresas suelen estar descontentas con el diseño del sistema y con la dificultad a la hora de aplicar los planes, que el problema parte de una definición defectuosa de las unidades de la empresa, que los objetivos se formulan de una manera imprecisa, que las revisiones de los planes de cada unidad están mal dirigidas, que los directivos están escasamente adiestrados en tareas planificadoras y que existe una insuficiente integración entre la planificación y los sistemas de control

También son directivos de grandes empresas estadounidenses Michael C. Mankins y Richard Steele. Según ellos, los factores que demuestran el fracaso de la planificación son dos: el hecho de que normalmente sea un proceso manual, y el que en la mayoría de los casos se centre en unidades de negocio individuales. Y esto es incompatible con la forma de trabajar que tienen los directivos a la hora de tomar decisiones estratégicas, que no se ajustan a fechas concretas del calendario ni están delimitadas por unidades de negocio (Mankins & Steele, 2006).

Respecto al primero de los factores, los directivos tratan de evitar el proceso de planificación y cuando deben tomar una decisión lo hacen fuera de él, sin un proceso de análisis riguroso ni debate productivo. Entonces, la falta de conexión entre el funcionamiento de la planificación y el de la toma de decisiones explica la frustración. Dado que las grandes decisiones se toman fuera de la planificación, la planificación estratégica sirve sólo para formalizar decisiones que ya ha tomado la dirección, en lugar de ser un medio para identificar y debatir las decisiones más importantes de la empresa.

Ambos autores señalan que el calendario y la estructura de la planificación son obstáculos para una buena toma de decisiones. Según su opinión, el ceñirse a un calendario rígido trae consigo dos tipos de problemas: el primero es el *tiempo*, pues con una reunión de planificación al año los directivos no tienen tiempo para abordar los temas que verdaderamente afectan al rendimiento. En segundo lugar está el problema de la *coordinación de fechas*. En la mayoría de las organizaciones, la

planificación estratégica es un proceso predeterminado que se produce cada cierto tiempo, en los que se analiza la información sobre la competencia y el mercado y se identifican amenazas y oportunidades, diseñando un plan para varios años. No obstante, en realidad, los directivos toman decisiones estratégicas continuamente, sin calendario fijo, y con la necesidad de pasar inmediatamente a la acción.

En cuanto al segundo de los factores mencionados, lo habitual es que la planificación estratégica de las organizaciones se haga por cada unidad de negocio. Por esto, en la planificación tradicional se produce un alejamiento entre los directivos y los responsables de unidad.

Antes se ha pasado del mundo académico al empresarial y, en esta ocasión, se da un salto al ámbito bibliotecario para citar el análisis que una bibliotecaria española, Roser Lozano, realiza en un manual dedicado a la moderna gestión bibliotecaria. Para ella, la planificación es concebida en demasiadas ocasiones como un proceso estático, que ha de seguirse al pie de la letra, en línea con lo que han dicho los académicos y directivos mencionados.

Una de las dificultades a la hora de llevar a cabo una dirección estratégica eficiente reside en la integración y la coordinación del conocimiento y de los activos intangibles derivados de él ya que usualmente, la planificación está basada en procesos convencionales de identificación y potenciación de recursos tangibles (Lozano, 2006). Esta profesional se cuestiona si en las organizaciones existe o no congruencia entre la estrategia a aplicar y la cultura organizativa existente. Si no es así, no será posible poner en práctica un plan estratégico con el sistema de trabajo, la cultura y los valores imperantes. Ante esta situación, Lozano da dos opciones, plantear un cambio de cultura o trazar un cambio en la estrategia.

De la lectura de otros trabajos, se han podido extraer nuevos factores negativos en la planificación. En detalle serían:

*Ilusión de control:* la obsesión por el control ¿refleja únicamente la ilusión de que se posee? Cuando las personas tienen la sensación de que las cosas no están bajo control se produce una tendencia a la inactividad; cuando tienen la ilusión de control, pueden actuar. El contar con un sistema de planificación permite a los directivos estar más tranquilos, incluso aunque éste no funcione realmente.

*Estímulo o parálisis:* en ese caso, se piensa que los problemas han sido resueltos, no porque se hayan implantado soluciones válidas, sino simplemente porque se han tratado de manera sistemática.

*La planificación como relación:* en ocasiones no se implanta un plan porque se crea en la validez del proceso en sí, sino porque así lo creen las personas influyentes del exterior de la empresa como si la planificación se convirtiera en un juego de relaciones públicas o relaciones externas.

*Distorsión de prioridades:* la planificación como medio de relaciones externas probablemente distorsiona a las prioridades de la organización.

*Organizaciones estratégicas:* las organizaciones que se ven obligadas a elaborar estrategias que realmente no poseen, porque la dirección carece de la división necesaria o sigue ocupada en el complejo proceso de aprendizaje para poder así crear las estrategias, acaban cayendo en la trampa de adoptar todo tipo de comportamientos inútiles.

*Adivinación del futuro:* no se tiene el don de la profecía. Esto es especialmente cierto cuando existe un entorno cambiante. La historia está llena de predicciones que no se realizaron. Es grave tomar decisiones tan importantes basándonos en predicciones que carecen de fundamentos sólidos.

*Burocracia que supone tiempo y dinero:* un plan a largo plazo es un esfuerzo complicado y costoso. Obliga a diseñar un método, a contar con la colaboración de un consultor, a crear un Departamento de Planificación, a celebrar incontables reuniones en las que tienen que participar muchos directivos.

*Freno a la agilidad en la gestión:* un plan formalizado es un freno a una gestión ágil y operativa. Antes de tomar cualquier decisión importante hay que consultar el plan, que tiene que ser respetado para que sea efectivo, y en el que la agilidad es una importante ventaja competitiva.

*Desatención al corto plazo:* los problemas del largo plazo distraen la atención de los problemas urgentes en un entorno fuertemente competitivo. Se deja de pensar en lo que es urgente para dedicar tiempo a lo que es aparentemente importante.

*Reacción tardía:* es más importante la capacidad de reacción que la reflexión sistemática y burocrática que desatienda la acción.

## **2.7 La Planificación aplicada a las bibliotecas públicas**

### **2.7.1 Características generales**

Si bien es cierto cuando se habla de planificación lo primero que se viene a la mente es a una empresa comercial desarrollando un proceso de este tipo, nada de lo que se ha escrito hasta este punto le es ajeno a las bibliotecas públicas, incluso lo referido a la estrategia competitiva, tal vez la faceta más difícil de entender para una entidad sostenida públicamente (Bonachera, 2001), guardando la salvedad de que una entidad de este tipo se le confiere la condición de servicio público paradigmático.

Antes de iniciar la descripción de la planificación enfocada a las bibliotecas públicas, se precisa concretar las características que las distinguen de otras organizaciones. Así, éstas son entidades de servicio sin ánimo de lucro que suministran información y no servicios o productos tangibles y proporcionan un servicio profesional sin tener relación personal y continua con el cliente. Sus servicios son consumidos de forma inmediata respecto al instante en que han sido producidos, aunque su disfrute se produzca con posterioridad en el tiempo y las metas suelen ser ambiguas en vez de unos objetivos claramente definidos. Por eso, en su larga trayectoria existencial, han acumulado conceptos funcionales y metodológicos que han contribuido a tener una estructura rígida y una funcionalidad y metodología poco abierta al cambio. Estos centros suelen ser auxiliares de entidades mayores, no son independientes y por tanto sujetos a presiones externas. Los altos niveles del escalafón están formados por

personal con formación universitaria por lo que lo normal es que esté bien preparado. En definitiva, las bibliotecas buscan su identidad entre gran cantidad de recursos de comunicación e información.

Existe una coincidencia casi unánime de considerar la gestión bibliotecaria fuera de los parámetros del mercado, cuyos objetivos son radicalmente contrarios a los de las entidades sostenidas con dinero público. Por eso, lo que más caracteriza a estas entidades de carácter público es lo que tiene que ver con el proceso de intercambio. Así, el ciclo de intercambio que se produce en la empresa privada, donde ésta espera recuperar del mercado lo que se invirtió, no se da en las organizaciones sin ánimo de lucro ya que esas esperan recuperar su inversión mediante una gestión eficaz cara a sus ciudadanos. El esquema siguiente, de elaboración propia, resulta muy clarificador:

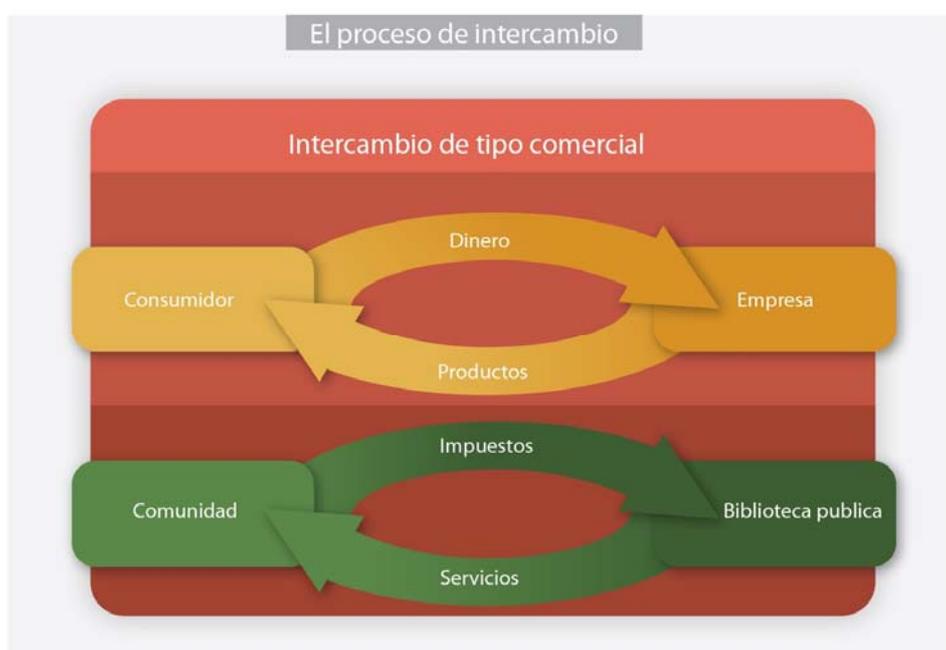


Figura 25: Proceso de intercambio.

Fuente: elaboración propia

También convienen los autores en que esto no significa que se puedan despilfarrar los recursos provenientes de las imposiciones de los contribuyentes, antes bien, los ciudadanos están cada vez más comprometidos y vigilantes con los servicios públicos a los que contribuyen a sostener exigiendo de ellos que se gestionen ateniéndose a criterios de calidad (Chaín, 2001).

La gestión de las bibliotecas ha cambiado drásticamente en los últimos tiempos por lo que se requiere un enfoque más sistemático a la hora de revisar las funciones en las bibliotecas, siendo la tecnología y el entorno social las dos fuerzas más influyentes en el modo de estructuras las organizaciones bibliotecarias. Asimismo, el concepto global de biblioteca, el peso demográfico, las cuestiones éticas, las responsabilidades sociales y otras fuerzas, requieren una revisión del grado de efectividad y eficacia en la utilización de los recursos. Los cambios a los que se refieren estos autores han venido dados por factores tanto internos como externos.

Coincidiendo en este último punto, se puede realizar una taxonomía de cuáles son estos cambios, clasificándolos entre los de orden externo y los de tipo externo.

Entre los de naturaleza externa muchos especialistas en Biblioteconomía consideran como carácter propio el retroceso de la acción de los poderes públicos ante la autorregulación y las leyes de la oferta y la demanda, además de un recorte presupuestario continuado. Este punto podría ponerse en cuestión si se hace un análisis socio-político más detenido, pero no está en el ánimo de esta Tesis entrar en el debate Liberalismo Vs. Colectivismo (o Mercado Vs. Estado) aunque algunos aspectos se apuntarán en el tercer bloque y los datos que se aportan contribuyen a aclarar esta controversia.

Ante los vertiginosos cambios experimentados en la sociedad actual, la ciudadanía requiere cada vez más nuevos y mejores servicios informativos. Con el advenimiento de los avances tecnológicos y –sobre todo– de Internet, se ha configurado un mercado de la información que ha obligado a que la biblioteca adopte una actitud proactiva ante su clientela. Hay un carácter más que sería el replanteamiento de la gratuidad de los servicios públicos cada vez más onerosos para el Estado y que no son usados masivamente (Peón, 1994). Finalmente, entre estos condicionantes exteriores, citar el alto grado de incertidumbre ante el futuro de las bibliotecas debido a los cambios producidos en las sociedades avanzadas.

De los de orden interno, se destacan las nuevas necesidades de profesionales de una preparación más actualizada, sobre todo en lo tocante a las nuevas tecnologías. Es por ello necesaria la adopción de nuevos métodos de gestión tanto en lo que se refiere al entorno organizacional como a los procesos de trabajo bibliotecario, ocupando un lugar preeminente la adopción de las técnicas de la planificación estratégica.

La principal diferencia entre la planificación de una empresa en el mercado y una entidad pública tiene que ver con los factores de tiempo y coste. Por eso, planificar supone incrementar la eficacia y la eficiencia en la consecución de los objetivos de una biblioteca, dicha planificación implica un coste tanto en su elaboración como en su implantación si bien el cálculo de este extremo resulta harto complicado dada la naturaleza de estos organismos públicos ya que se trata de cuantificar variables enormemente imprecisas y en las que prima lo cualitativo ante lo cuantitativo (Fuentes, 2003).

Es sencillo confirmar que la mayoría de las bibliotecas en España son centros institucionales de titularidad pública, que prestan un servicio público y que, por tanto, su funcionamiento y gestión no debe regirse por criterios de estricta eficiencia económica, aunque esto mismo ha hecho que en muchas ocasiones, los responsables de esos centros hayan desatendido la gestión de los aspectos económicos de su actividad (Peón, 1994).

En cuanto a la gestión bibliotecaria debe tenerse en cuenta que conlleva una actuación de elección y ordenación de preferencias entre objetivos, de adecuación de medios y recursos, etc. en suma, de eficiencias técnicas orientadas hacia realidades sociales que

deben servir de guía a las bibliotecas. Por todo esto, se entiende la gestión bibliotecaria como una triple conjunción de principios de acción, conocimientos teóricos y técnicas de aplicación, la organización, control y evaluación del funcionamiento de cada centro necesita.

A modo de resumen se enumeran una serie de rasgos que caracterizan a las bibliotecas públicas (Peón, 1994):

- La financiación directa mediante los recursos proporcionados por las administraciones públicas
- Ausencia total del riesgo de pérdidas o quiebra económica
- La prestación de servicios como finalidad prioritaria
- La gestión de la actividad no se rige por criterios estrictamente económicos

En cuanto a la planificación de estos centros, aun cuando se reconoce que ésta no se puede expresar en términos mercantiles, no debe dejar de ser objetivo prioritario de ésta el aprovechamiento integral de los recursos disponibles, que deberán ser invertidos de la mejor manera posible ya que no se podrán recuperar, como ocurre con las empresas comerciales. También se estima que a la hora de planificar los servicios, los bibliotecarios se deben tener en cuenta los costes de producción, contables y económicos, aplicando el concepto de coste de oportunidad.

En un ambiente de competitividad, de captación de cuotas de mercado y de ampliación de parcelas de negocio, la planificación se presenta como un segmento clave en la gestión. Por otra parte, para las instituciones sin ánimo de lucro en general, y las bibliotecas y centros de documentación en particular, el proceso de planificación, como técnica de gestión tomada de sus, en muchos casos, competidores empresariales y a la que no pueden sustraerse si quieren prestar unos servicios de calidad, resulta crítico, sobre todo porque precisamente por su carácter no lucrativo no pueden contar con unos beneficios tangibles (resultados cualitativos) y, sin embargo, sí tienen que responder de unos presupuestos pagados con las imposiciones a los contribuyentes (recursos cuantitativos).

Aún así, la no-planificación o la planificación al azar, tal vez no suponga un fracaso en la gestión de estas instituciones ni mucho menos su desaparición, impensable por razones obvias para un organismo público, pero sí resta grandes posibilidades y oportunidad frente a los competidores de los que antes se hablaba porque, como reza una máxima que circula entre los economistas: "*No gana el que mejor lo hace sino el que menos se equivoca*", y la planificación puede servir de mucho para evitar errores en el momento de la toma de decisiones (Bonachera, 2000).

La redefinición del concepto del estado del bienestar que se está produciendo en Occidente ha provocado que la pervivencia de los servicios públicos esté cada día más vinculada a resultados concretos de su actividad. El bibliotecario ha de justificar cada vez más su trabajo y las inversiones que se efectúan en su centro. Los ciudadanos son considerados clientes reales o potenciales de la organización y la biblioteca pública una organización de servicios de información. Incluso paulatinamente va calando la idea de

que la información tiene un precio y se extiende la polémica sobre si la biblioteca pública ha de sumarse a esta tendencia o ha de permanecer como el último reducto de la gratuidad (Lozano, 2002). Como consecuencia de estas tendencias, la gestión de la biblioteca pública se empieza a profesionalizar y a modernizar introduciendo técnicas de gestión y de planificación estratégica. En la gestión diaria de la biblioteca pública se introducen conceptos que hasta ahora eran propios únicamente del mundo empresarial privado: planificación estratégica, marketing, evaluación de resultados, calidad en servicios y productos, mercado de la información... Incluso las *Directrices IFLA/UNESCO* (2001) prestan una especial importancia a la introducción de estas técnicas de planificación y gestión. El bibliotecario que dirige actualmente una biblioteca pública es cada vez más gestor que técnico y le implica asumir un papel de liderazgo en la *gestión del cambio*. Además, como en cualquier empresa de servicios, que en definitiva es la esencia de la biblioteca pública, el personal está considerado como el elemento más importante de la organización al que es necesario implicar en la gestión. A medida que se asumen en la gestión diaria de la biblioteca estas nuevas técnicas provocan profundos cambios en la propia organización interna de la biblioteca y en la configuración de los nuevos servicios.

El cambio hacia el nuevo modelo de biblioteca no puede hacer olvidar sin embargo, que existe un serio debate sobre si le es lícito a la biblioteca pública, como servicio público que es, el poner precio a aquello que pretende democratizar y hacer accesible a todos. Por el contrario se debería facilitar el encontrar vías alternativas de mecenazgo, de financiación y de intercambio de servicios que complementen las aportaciones de los presupuestos oficiales y que permitan a la biblioteca pública permanecer en la cresta de las innovaciones (Bonachera, 2005).

Dicho todo esto, se pueden enumerar una serie de diferencias entre la planificación en los servicios públicos y en el mundo de la empresa (Lozano, 2006):

*a) Rentabilidad social frente a rentabilidad económica*

La meta de las entidades bibliotecarias de servicio es prestar el mayor número de servicios que permitan sus recursos disponibles, en aras de ser rentables socialmente y no económicamente, como es norma de las entidades privadas.

*b) Disponibilidad de recursos*

Una empresa privada tiene más autonomía y capacidad para lograr nuevos recursos. Por el contrario, al planificar una biblioteca pública, los presupuestos y los recursos son un factor determinante en la configuración de la estrategia. La planificación de una biblioteca se puede ver limitada a causa del presupuesto.

*c) Directores más técnicos que gestores o líderes*

El director de una biblioteca suele ser un técnico, un profesional, y no estrictamente un gestor a pesar de que, en los últimos años, se han introducido muchas técnicas de gestión y liderazgo aunque el generalizado desconocimiento de estas habilidades provoca un apoyo menor –cuando no un rechazo– a ellas. Es por eso que la planificación estratégica es mirada a menudo con gran recelo, evitando así su generalización.

*d) Criterios políticos en lugar de racionales*

En las empresas, la planificación es básicamente un proceso racional mientras que en los organismos públicos se ve sometida a razones políticas debido a que las entidades bibliotecarias se ven impelidas por influencias externas más intensas (ciudadanos, medios de comunicación, etc.).

*e) El mercado cautivo y el principio de territorialidad*

En el mundo empresarial, es el mercado el que permite la concurrencia de compradores, vendedores, factores de producción y fuentes financieras. El cliente es libre de escoger en un lugar o en otro dependiendo de quién le proporcione mejores productos. Por eso es fundamental el análisis del mercado para la planificación estratégica.

Pero en los servicios públicos, la demanda tiende al infinito ya que como los usuarios no son conscientes de los costes de los servicios que demandan, desearán mayor número de prestaciones sin coste alguno. Además, en el ámbito de las bibliotecas públicas, se planifican con un mercado cautivo, esto es, que los usuarios han de utilizar un centro determinado que ha sido planificado para su territorio sin poder seleccionar otro. Aquí el principio de competencia ha sido sustituido por el de territorialidad. La concurrencia de estos dos factores hace peligrar una buena planificación bibliotecaria pues puede que se planifique de espaldas a las necesidades y expectativas de la comunidad.

*f) Sentido de la competencia*

En el sector público, hablar de competencia define la capacidad para resolver eficazmente un asunto. En la Administración pública, la competencia se refiere al empeño de lo bien hecho.

*g) Grupos de interés*

Los grupos de interés en las empresas comerciales son aquellos que tienen algún interés en la empresa y que influyen en su estructura y funcionamiento: propietarios, accionistas, empleados, agentes financieros, proveedores, competidores, gobiernos...

En las bibliotecas públicas, estos grupos de interés desde el punto de vista estratégico son: los políticos, los medios de comunicación, los receptores de servicios, los gobiernos en cualquiera de sus niveles, los servicios alternativos, la población, etc. Es por eso que, antes de iniciar un proceso de planificación, resulta muy útil un análisis pormenorizado de estos agentes.

*h) El control*

El control en la Administración no está sujeto a los mecanismos del mercado y no dispone de un precio para cada uno de los servicios o productos que le permita calcular el valor que tiene para sus usuarios –problema que ya avanzaron los pensadores liberales de la Escuela Austriaca (Mises, 2007).

A la luz de estas diferencias, se puede considerar que la planificación en una biblioteca pública deberá esforzarse en desarrollar y hacerla crecer en la dirección que marcan las necesidades y expectativas de la comunidad, integrando todos los intereses en juego, sin olvidar los de los propios empleados. El proceso de planificación permite la autoevaluación y diagnosticar en qué punto se está, qué es exactamente lo que

demandan los usuarios y qué camino es el que hay que recorrer. La planificación ha de ser considerada como un proceso multidimensional donde convergen el esquema racional, fundamentado en una metodología, y la experiencia y el compromiso con el proyecto, la creatividad, la intuición y otros conceptos provenientes de la inteligencia emocional.

Como colofón a este análisis, se cita nuevamente a Carrión Gútez, que fue pionero en la introducción del concepto de planificación bibliotecaria en nuestro país, y que también se suma al debate. En su *Manual* realiza una serie de consideraciones muy oportunas que, a pesar del tiempo transcurrido desde que las formuló, son de una actualidad que aún sorprende (Carrión, 1987). Para Manuel Carrión, desde que la biblioteca puede ser considerada como un servicio social, la eficacia de estas organizaciones no debe medirse por la perfección y meticulosidad con que se realizan sus trabajos técnicos, sino por el grado de ajuste a las necesidades de sus usuarios, por la cantidad y la calidad de los servicios prestados y por el grado de justificación del elevado coste que supone un servicio bibliotecario cuando es digno de tal nombre. Una biblioteca es ya una institución que sale a buscar las necesidades informativas de la sociedad, a excitarlas cuando es preciso, a diferenciarlas y a satisfacerlas.

### **2.7.2 Un repaso selectivo por la literatura profesional**

Al margen de las cuestiones que caracterizan particularmente a la planificación bibliotecaria, los profesionales y académicos han tratado en extenso el asunto en su producción bibliográfica. Un trabajo de investigación como el que se propone quedaría incompleto si no incluyera un análisis de esta actividad editora.

Para la resolución de este estado de la cuestión se ha considerado oportuno ir de lo general a lo particular, de manera que se empieza el estudio repasando los manuales de gestión en general y de planificación en particular, empezando por los autores españoles y siguiendo por los de ámbito internacional. Después se analizarán artículos y publicaciones del mismo tenor para finalizar estudiando las tesis doctorales defendidas sobre planificación en bibliotecas. La ordenación, por lo general, ha seguido un criterio cronológico.

Empieza este estudio tratando los capítulos en manuales de gestión. Suele ser una buena costumbre, cuando se trata del estudio del estado del arte, recurrir a los clásicos. Y si de clásicos hablamos en nuestra disciplina y nuestro país, no otra cosa es Manuel Carrión Gútez. En la década de los 80 Carrión Gútez (1987) publica su *Manual*, en el que aporta una visión global de las funciones administrativas desde una perspectiva sistémica de la biblioteca. Carrión es uno de los teóricos pioneros en los aspectos gerenciales de las bibliotecas y su manual aporta bibliografía hasta entonces desconocida en España (principalmente alemana aunque también cita obras inglesas y norteamericanas) y una visión que se aleja de los postulados clásicos a los que se estaba acostumbrado aquí.

Cuando publica la primera edición del *Manual de Bibliotecas*, inserta un capítulo dedicado a la planificación y la gestión de bibliotecas que ha permanecido en las sucesivas ediciones, hasta la del 2002. El que en plena eclosión del concepto moderno

de planificación un manual de bibliotecas, y español, ya dedicara un espacio a estudiarla denota la clarividencia de su autor. Para Manuel Carrión, desde que la biblioteca puede ser considerada como un servicio social, la eficacia de estas organizaciones no debe medirse por la perfección y meticulosidad con que se realizan sus trabajos técnicos, sino por el grado de ajuste a las necesidades de sus usuarios, por la cantidad y la calidad de los servicios prestados y por el grado de justificación del elevado coste que supone un servicio bibliotecario cuando es digno de tal nombre. Una biblioteca es ya una institución que sale a buscar las necesidades informativas de la sociedad, a excitarlas cuando es preciso, a diferenciarlas y a satisfacerlas.

Posteriormente, en los años 90, sería Jaime Luís Peón Pérez quien recogería el testigo dejado por Carrión. Para este profesor, ante los profundos cambios de la sociedad actual, el público está necesitado de mejores y nuevos servicios de información. Debido a las nuevas tecnologías e Internet, las bibliotecas deben adoptar una actitud proactiva ante su clientela frente al mercado de la información replanteándose incluso la gratuidad de determinados servicios públicos cada vez más costosos para las autoridades públicas pero que no son usados masivamente (Peón, 1994).

Considera Peón Pérez que, dadas estas circunstancias, es muy necesaria la adopción de nuevos métodos de gestión, tanto en lo que se refiere al entorno organizacional como a los procesos de trabajo bibliotecario, ocupando un lugar preeminente la adopción de las técnicas de planificación estratégica. Por tanto, la gestión bibliotecaria conlleva una actuación de elección y ordenación de preferencias entre objetivos, de adecuación de medios y recursos, etc. Orientado todo hacia realidades sociales que deben servir de guía a las bibliotecas. Por todo esto, se entiende la gestión bibliotecaria como una triple conjunción de principios de acción, conocimientos teóricos y técnicas de aplicación, la organización, control y evaluación del funcionamiento que cada centro necesita.

Resumiendo: se parte de la base de que la planificación de estos centros no se puede expresar en términos mercantiles, empero esto no debe impedir el aprovechamiento integral de los recursos disponibles, que deberán ser invertidos de la mejor manera posible ya que no se podrán recuperar, como ocurre en las empresas comerciales. Por todo ello, cuando planifican, los bibliotecarios deben tener en cuenta todos los costes que supone el proceso, aplicando el concepto de coste de oportunidad.

En la misma década, nos encontramos con el profesor Luis Fernando Ramos Simón, entre cuyas líneas de investigación permanece la de la planificación bibliotecaria. En el capítulo sexto de su manual (Ramos Simón, 1995) dedica algunos epígrafes a la planificación. En ellos desarrolla algunos conocimientos básicos de la planificación así que su principal aportación ha sido la de reconocer algunos de los principios clave de toda estrategia, a saber: el *principio de selección presente* cuya máxima reza que las decisiones de ahora pueden suponer restricciones en las actuaciones del mañana; el *principio de la estabilidad en la planificación* que propugna la flexibilidad y la generalización en los planes a largo plazo; y el *principio de resistencia al cambio* que descubre que cuanto más se aleje un plan de los métodos aceptados por el común, mayor será la resistencia que se le oponga.

En el siglo XXI, la profesora española Marta de la Mano (2002) colabora con un capítulo en un manual de gestión bibliotecaria. En su trabajo apercibe de la importancia de la evaluación y el control en el proceso de la planificación, como señala en la introducción de su capítulo. Más adelante, plantea algunas cuestiones básicas sobre el concepto de la planificación y su proceso para, en los siguientes epígrafes, entrar de lleno en la cuestión de la evaluación. Empieza planteando cuestiones terminológicas y sobre los matices y condicionamientos del concepto y posteriormente se centra en la sinergia entre la evaluación y la planificación. Finalmente, dedica un extenso apartado a cuestiones relacionadas con la planificación de la calidad, constatando una vez más la imbricación entre estos tres conceptos: planificación, evaluación y calidad.

La profesional nacional que tiene una visión más original sobre la planificación bibliotecaria es Roser Lozano, directora entre 1984 y el 2009 de la Biblioteca Pública del Estado en Tarragona. En su manual sobre gestión (Lozano, 2006) incluye un extenso capítulo a la planificación bibliotecaria con el esclarecedor título de *Piensa en futuro, trabaja en presente: la planificación estratégica y la gestión de los servicios*. En este epígrafe expresa todo un planteamiento heterodoxo y da muchas pistas sobre por dónde debe correr esta disciplina en el ambiente de las bibliotecas.

Comienza el capítulo haciendo un breve recorrido por las claves históricas de la planificación y un resumen de los puntos críticos para su correcta comprensión. Se plantea también la dicotomía entre si la planificación es un proceso racional o si también están presentes elementos intuitivos. Entonces, resuelve el problema concluyendo que estas dos variables condicionarán la decisión tomada en proporciones diferentes según el tipo de problema estratégico planteado.

Un aparte muy importante de este capítulo lo dedica a constatar las similitudes y diferencias entre la planificación estratégica del sector privado y su aplicación en el sector público, reservando numerosos párrafos a las características exclusivas de la planificación bibliotecaria. Las principales diferencias que aprecia Lozano tiene que ver con la rentabilidad de cada tipo organización, en la disponibilidad de sus recursos, en la condición y formación de sus directivos, en los criterios políticos que muchas veces rigen la gerencia de las bibliotecas, en el mercado cautivo y el principio de territorialidad y en los diferentes agentes interesados que poseen las empresas y las entidades públicas.

Roser Lozano tampoco obvia los aspectos conflictivos y negativos que, sin duda, también posee la planificación y a ellos dedica también algunos epígrafes de los que se podría concluir, a juicio de esta bibliotecaria, que la planificación es concebida como estática y poco flexible, basada en procesos demasiados convencionales y centrados en la identificación y potenciación de los recursos tangibles, dejando en un segundo plano los intangibles, cuando es la integración entre ambos la clave para una estrategia eficiente. Según Lozano, si en las bibliotecas no existe congruencia entre la estrategia y la cultura organizativa no será posible poner en práctica un plan estratégico y, entonces, existen dos opciones, bien plantear un cambio de cultura o bien trazar un cambio en la estrategia.

Sigue la autora con más reflexiones personales sobre la planificación y finalizar el capítulo con varios epígrafes sobre cómo es el proceso de planificación bibliotecaria y cuál es el papel que debe desempeñar cada uno de los actores de esas instituciones, así como con unas valiosas claves para el éxito de la planificación estratégica.

Otro de los manuales sobre gestión bibliotecaria más citados, y que posee su propio apartado sobre planificación es el escrito por Sueart y Moran (1993)(3). Concretamente, el segundo capítulo está dedicado al proceso de la planificación y empieza el mismo planteando cuestiones básicas teóricas sobre qué es y qué significa la planificación y la importancia de adoptarla en las bibliotecas con el objetivo de la mejora de su gestión.

Aunque en la descripción del proceso sigue el modelo clásico, la exposición de este ciclo es bastante original e introduce concepto más “avanzados” respecto a otros manuales más específicos publicados a finales de los ochenta del siglo XX. Así, a lo largo de los capítulos los autores van desgranando aspectos cruciales de la planificación, principalmente los factores que actúan en la planificación, como el tiempo necesario, la recopilación de datos, los niveles de planificación, la flexibilidad y la responsabilidad de cada cual en el proceso. También tratan las cuestiones relativas a la planificación estratégica, sus modelos, pautas y técnicas. Además, entran en profundidad en aclarar las cuestiones relativas a la misión, las metas y los objetivos particulares de las bibliotecas. Finalmente, dedica dos amplios epígrafes al establecimiento de políticas derivadas de la planificación estratégica y a la toma de decisiones, sus pasos y factores.

Cada uno de estos epígrafes cuenta con numerosas notas a pie de página con referencias bibliográficas indicando de dónde se ha extractado la información. Y al final del manual incluye un apéndice en el que introduce la misión, las metas y los objetivos de dos bibliotecas estadounidenses de distinta naturaleza.

Hasta el momento, este tratado ha visto siete ediciones, la última en el año 2007, lo cual habla de la actualidad y valor de la obra.

Extractamos un párrafo muy sintomático:

*“Sin embargo, el proceso de planificación sigue siendo una de las tareas que se olvidan con mayor frecuencia en las bibliotecas... Este fenómeno sigue existiendo a pesar del hecho de que la planificación es una función básica... El crecimiento o declive de una entidad depende en gran medida de la solidez de un proceso planificador”*

Y otro, para finalizar, donde los autores afirman taxativamente:

*“Este entorno dinámico proporciona al mismo tiempo la oportunidad de redefinir y fortalecer las fuentes de información y los servicios; y es aquí donde la planificación se convierte en un imperativo”*

Acabados de analizar los manuales generalistas, detengámonos ahora en los tratados específicos sobre planificación bibliotecaria.

Un clásico internacional en la disciplina de la planificación bibliotecaria es el manual que traemos a colación, elaborado por el equipo formado en el seno de la *Public Library Association* (PLA) y compuesto por Charles R. McClure, Amy Owen, Douglas L.

Zweizig, Mary Jo Lynch y Nancy Van House (McClure... et al., 1987)(4). Dentro del *Public Library Development Program* se publicó este tratado con la finalidad de asistir a los bibliotecarios de bibliotecas públicas norteamericanas en la mejora de sus servicios. Aunque el texto está escrito para el ámbito estadounidense, es realmente aprovechable para otro tipo de ambientes territoriales y de tipología bibliotecaria.

El libro presenta y pone en orden paso a paso, un proceso de planificación en bibliotecas públicas. También introduce un conjunto de papeles de bibliotecas públicas que pueden ser utilizados por los bibliotecarios eligiendo el más apropiado para usarlo en sus centros. El manual guía a los lectores a través de un proceso en el que se revisan las condiciones y servicios existentes, se definen los papeles y la misión de la biblioteca, se fijan metas y objetivos, se eligen estrategias para alcanzar las metas y se evalúan los resultados del proceso. Esto es, un repaso por el proceso estándar de planificación, solo que aplicado al ámbito bibliotecario.

El tratado atiende a determinadas sugerencias emitidas por numerosos bibliotecarios consultados antes de su redacción. Entre ellas están la de ofrecer unas directrices específicas acerca de cómo prepararse para el proceso, los datos necesarios y cómo recogerlos, describir los niveles de dedicación en la planificación, las líneas maestras en la redacción del manual de planificación de cada centro y los procedimientos de ejecución del plan.

El libro se inicia con un capítulo introductorio donde se tratan resumidamente cada uno de los pasos de la planificación para, uno a uno, ir desarrollándolos en los sucesivos capítulos. Al final de cada uno de ellos viene una selección bibliográfica para ampliar contenidos del correspondiente apartado. Finaliza el manual con una serie de apéndices muy valiosos, como el que contiene los formularios de seguimiento de cada uno de los escalones del ciclo.

Para acabar con este análisis, resumir el propósito del manual con unas palabras extraídas del mismo:

*“el propósito de este manual... se basa en que la planificación provee medios poderosos para distribuir mejor los recursos existentes, identificar las prioridades en el servicio, justificar la contabilidad y justificar los objetivos fijados”*

Y termina por decir:

*“pero la planificación por sí sola no es la panacea... ningún manual de planificación pretende ser la solución a todos los problemas... el presente volumen presenta más bien un planteamiento generalizado y los bibliotecarios deberán utilizar las técnicas que más se adapten a su situación y procurar adaptar las otras a sus circunstancias”*

Algo así es lo que pretende esta Tesis.

Una continuación de este manual es el que analizamos ahora, editado en los inicios de la década del 2000 y elaborado por la consultora de Ethel Himmel y William James Wilson, sobre la base de los informes de la PLA norteamericana (Himmel & Wilson, 2001)(5). El propósito de este proyecto es el deseo de la PLA de ayudar a los directores, al personal y a los patronos políticos de las bibliotecas públicas a gestionar

el futuro, en lugar de limitarse a reaccionar ante el presente y se puede considerar una secuela del de McClure.

En 1996 se creó un Comité de Revisión dentro de la PLA al objeto de revisar el texto de McClure y su equipo (McClure... et al., 1987). A su vez, también se tuvo en cuenta un informe emitido en 1995 por Debra Wilcox Johnson cuyo trabajo se nutrió de cuatro fuentes: un estudio de ámbito nacional, entrevistas a grupos y personas, una reunión de trabajo y una revisión bibliográfica sobre la cuestión. El *Informe Johnson* aportaba datos muy interesantes de la obra del año 1987, de otra complementaria encargada a un equipo dentro de la PLA compuesto por Nancy Van House, Mary Jo Lynch, Charles R. McClure, Douglas L. Zweizig, y Eleanor Jo Rodger (Van House... et al., 1987) y de las modificaciones sugeridas por los bibliotecarios a ambos textos de los ochenta.

El informe sirvió para que el Comité de Revisión de la PLA identificara revisarse, ampliarse y añadirse al nuevo proceso de planificación que se proponía, así que el memorándum sería la base del libro que presentamos.

El manual se divide en dos grandes secciones. Por un lado está la *Guía práctica*, subdividida a su vez en dos grandes bloques. En el primero se hace un exhaustivo repaso por el proceso de la planificación de manera que quien utilice la guía sea capaz de entender porqué es importante planificar la biblioteca, de comprender la configuración general del procedimiento de la planificación y de conocer el concepto de niveles de esfuerzo en la planificación. El segundo bloque de la guía contiene abundante información sobre el medio en que las bibliotecas públicas pueden ponerse al servicio de su comunidad, valiosas sugerencias sobre la manera de evaluar los servicios prestados y un repaso por los recursos imprescindibles con los que deben contar las bibliotecas para obtener la excelencia en la prestación de esos servicios. De hecho, en cada capítulo de este bloque se incluyen casos reales que ayudan a reforzar los conceptos tratados.

La segunda parte del libro se titula *Manual de uso*, que no es otra cosa que el libro de instrucciones para el proceso de planificar. Contiene una guía detallada, los factores que deben tenerse en cuenta en cada apartado y toda una serie de formularios para el seguimiento de las actividades. Cada capítulo del *Manual* se corresponde con uno de igual nombre de la *Guía*.

El final del libro contiene una interesante bibliografía comentada, dividida entre material impreso y fuentes disponibles en Internet y un apéndice donde se listan alfabéticamente los formularios.

Dos párrafos sintetizan el espíritu de este proyecto que lo hacen tan valioso. Dice en el primer capítulo:

*"... el hecho de obtener resultados significa algo más que mantenerse ocupado en algo. Si nuestra biblioteca quiere obtener un impacto real no puede limitarse a mantenerse ocupada, sino que debe estar ocupada realizando lo correcto de la forma conveniente... Los contribuyentes esperan resultados, están de acuerdo en pagar por servicios que proporcionen un impacto positivo, pero no lo harán por servicios inútiles... Las*

*bibliotecas que planifiquen tomarán mejores decisiones que las que no lo hagan, y mejores decisiones conducen a mejores resultados”.*

Más delante indican los autores:

*“La planificación no es un acontecimiento o una serie de sucesos. Es un proceso constante, una actividad que no cesa... El proceso de planificar se parece más bien a una hélice, a una espiral hacia arriba. Empezamos a partir de donde nos encontramos, nos movemos a través de una serie de etapas de planificación e implementación pero entonces no llegamos al mismo sitio donde habíamos comenzado, sino a un nivel superior de servicio desde el cual podemos iniciar un nuevo recorrido hacia arriba.”*

En definitiva, una nueva visión de la planificación y una buena guía práctica para ir siguiendo el proceso paso a paso hasta su culminación satisfactoria.

Una de las autoras más reputadas internacionalmente es Sheila Corral, profesora y bibliotecaria británica. Su monografía (Corral, 2000) escrita en solitario es algo raro en las publicaciones sobre bibliotecas, cuyos catálogos están repletos de ítems elaborados entre diez o doce participantes lo que a veces dificulta una estructuración coherente. Por el contrario, el libro de Corral está estructurado concienzudamente, bien escrito, y contiene una buena cantidad de información útil.

El título es significativo, ya que este libro no trata tan sólo de planificación estratégica sino también de la gestión del proceso de planificación. También se encuentran conocimientos y prácticas acerca del contexto organizacional más amplio de la planificación estratégica y sobre la implantación de planes estratégicos.

Esta profesional nos ofrece un análisis profundo los conceptos y técnicas de la dirección estratégica y cómo pueden ser aplicados útilmente a la planificación y a la prestación de servicios de información. Ofrece una guía práctica sobre el proceso estratégico para la evaluación, la puesta en marcha y la mejora del proceso. Pone el acento en que la capacidad estratégica es necesaria en todos los niveles de una organización –no tan sólo en la alta gestión; en efecto, un tema recurrente en el libro es que los supervisores de primera línea y los gestores medios tienen una parte crítica que jugar en el desarrollo e implementación de la planificación estratégica. También concede importancia a la idea, popular entre los no-planificadores, de que el cambio rápido presenta para la planificación estratégica algo inútil e innecesario. Pero la moderna gestión estratégica no es tanto la tradicional planificación a largo plazo como una variedad para producir planes a cinco años vista.

Hay ocho capítulos sustanciales, subdivididos extensamente, que pueden ser leídos independientemente. La secuencia sigue el ciclo de concepción, formulación e implementación de la aproximación estratégica a la planificación, con detalles tales como la planificación financiera y la gestión y el desarrollo del personal, etc. Cada capítulo incluye extensas listas de referencias bibliográficas excelentemente anotadas para poder saber más acerca de la teoría y la práctica de la planificación. Tal vez el libro esté demasiado impregnado de siglas, acrónimos y conceptos raros que podrían llevar al lector no preparado al desconcierto, y dudar acerca de cuál de los numerosos conceptos de planificación es el más útil.

Corrall realiza algunas advertencias sobre la “sobreplanificación”. Se hace eco de otros aspectos negativos de la misma, extendiéndose también en las relaciones entre corporaciones públicas y la planificación estratégica y en la discusión sobre hasta qué punto el sector público se parece al de los negocios en términos de restricciones institucionales a las cuales la mayoría de las bibliotecas están sometidas.

Analizados los manuales, tiempo es de repasar la literatura profesional en forma de artículos especializados.

Ya a mediados de los 90, Maurice B. Line (1995), añade un sesgo un tanto crítico al asunto aunque no muy en la línea intelectual de la época. Comienza hablando de la teoría del caos y la crisis del petróleo y de cómo al iniciarse los años noventa la planificación estratégica estaba muy de moda y todo el mundo tenía su plan, incluyendo bibliotecas de países en desarrollo. Sin embargo, los resultados obtenidos por quienes los hacían parece que no concordaban con los planes. Cita el congreso del comité permanente de la IFLA en La Habana, en 1994, en el que se cuestionó que hubiera cambiado la situación. Similar punto de vista tuvieron bibliotecarios de países menos desarrollados: es razonable plantearse cómo es posible un plan en condiciones de inestabilidad política y económica. El autor piensa que, cualesquiera que sean las condiciones, cada biblioteca debe mirar hacia el futuro, saber dónde quiere ir y tener algún tipo de estrategia. Dice que su experiencia como consultor le demuestra que uno de los principales beneficios de la planificación estratégica no es el plan en sí mismo, sino el proceso, que sirve para desarrollar las capacidades estratégicas del equipo y su participación en los acuerdos. O sea, que lo importante no es tanto el contenido del plan como el hecho de hacerlo.

Similares puntos de vista tienen bibliotecarios de países altamente desarrollados. Cita los trabajos de Mintzberg donde argumenta que la planificación es indeseable e imposible, porque el futuro es impredecible y las estrategias rígidas inhiben la flexibilidad. Pero ése no es el punto de vista de Line quien opina que las bibliotecas tienen mucha más estabilidad que otras industrias; sus circunstancias pueden cambiar dramáticamente, pero no sus funciones. Escribe con ironía que *“un plan loco sería el que lo tiene todo muy detallado para los dos primeros años pero no tiene flexibilidad después”*.

La parte más importante del artículo está dedicada a la teoría del caos, constatando que en los últimos tres o cuatro años han aparecido varias obras que aplican este principio la gestión y se refiere a sistemas que están regidos por leyes pero cuya conducta no se puede predecir. Luego se extiende con ejemplos para explicar cómo los sistemas se estabilizan después de una crisis (nada de esto tiene nada que ver con las bibliotecas sino con teorías más generales). Algunos gestores prácticos las han estudiado con cuidado a pesar de su carácter teórico mientras que otros justifican a partir de ellas su gestión caótica. Pero se inventa entonces Line un buen retruécano y es que no es lo mismo aplicar la teoría del caos a la gestión que gestionar caóticamente.

Referido ya a la gestión, lo que dice es que un control constreñido al día a día puede ser dañino para el pensamiento creativo y el desarrollo innovador. A veces una buena solución sale de una discusión caótica. La conclusión que saca Line es que hay que fijarse menos en los papeles y más en las personas.

La reflexión final del autor es que la planificación estratégica debe reconciliarse con la teoría del caos. Lo esencial es tener una visión hacia delante y un objetivo; en el caso bibliotecario, el objetivo debe ser consistente y explícito, pero tan necesario es tener una estructura como un desorden innovador. Un buen plan estratégico debe suministrar un sentido de dirección y un marco válido para el futuro pero debe ser un marco ampliamente flexible, capaz no sólo de cambiar en el detalle sino de ser revisado en conjunto si es necesario.

Marta de la Mano (1998), pone el acento en uno de los aspectos clave de la planificación, la evaluación. Considera que, a pesar de su importancia en la elaboración de planes, su práctica ha sido poco habitual en las bibliotecas españolas en general y en las universitarias en particular. Pero, una serie de condicionantes externos de orden económico e institucional están obligando a plantear la necesidad de la valoración de su funcionamiento de modo que se alcancen mejores cotas de eficacia. Por ello ve la necesidad del diseño de un sistema de evaluación para que el control sea un proceso sistemático y esté normalizado facilitando así la toma de decisiones. Propone pues un sistema desde dos órdenes distintos: uno descriptivo, mediante el cual se obtengan datos brutos sobre la biblioteca; y otro analítico, que proponga indicadores para procesar e interpretar la información recopilada.

Sostienen McClamroch, Byrd & Steven (2001), en los inicios del tercer milenio, que cada vez es más importante la visión a largo plazo para las bibliotecas que deben enfocar sus energías y redirigir sus limitados recursos estratégicamente debido a los presupuestos menguantes, los cambios ambientales y el aumento de la demanda de recursos y servicios. Para ellos, la planificación estratégica es una actividad natural y necesaria una vez que la misión, visión y valores se han articulado. Tiene que delimitar un contexto amplio, objetivos e iniciativas y trabajar con el entorno. Realizan la dicotomía entre la planificación estratégica y la táctica, que se diferencian en que esta última establece objetivos anuales, objetivos que se siguen de la visión estratégica, de hecho, son la implantación de la visión estratégica.

Tras esta introducción, hacen una interesante disertación. Aseguran que muchas bibliotecas se han comprometido a planificar esfuerzos en el pasado y se han decepcionado de los resultados. La decepción proviene en parte de que han seguido modelos de planificación procedentes del sector privado o con ánimo de lucro. Entonces, como no había modelos previos exitosos que emular proponen un cambio de modelo. El artículo describe una aproximación diferente a la planificación estratégica y pone de relieve que el proceso de planificación es una importante actividad de aprendizaje para la organización. Resaltan que el protocolo de planificación estratégica basada en la toma de decisiones políticas es más efectivo para las bibliotecas públicas que un ciclo basado en el transcurso de decisión racional. Las decisiones políticas tienen en cuenta las luchas por el poder entre miembros de la

organización, lo que es inherente a cualquier acuerdo sobre política y procedimientos. Por otra parte, para prevenir que los políticos hagan descarrilar el proceso de planificación es necesario un fuerte liderazgo.

El modelo que proponen lo llaman “*ciclo de cambio estratégico*” mediante el que definen su nueva estrategia política como un proceso de diez pasos:

1. Iniciar y acordar un proceso de planificación estratégica.
2. Identificar los mandatos organizacionales.
3. Clarificar la misión organizacional y los valores.
4. Observar los ambientes internos y externos de la empresa para identificar debilidades, oportunidades y amenazas.
5. Identificar los temas estratégicos que enfrenta la organización.
6. Formular estrategias para gestionar esos temas.
7. Revisar y adoptar el plan o planes estratégicos.
8. Establecer una visión organizacional efectiva.
9. Desarrollar un proceso de implantación efectivo, y
10. Revalorar estrategias y el proceso de planificación estratégico.

En la última parte del artículo se dedican a desarrollar el punto clave que supone el liderazgo, identificado con el papel del comité de dirección de planificación estratégica.

Stuart Hannabus (2001) realiza un acercamiento a la planificación basándose en el concepto de “escenario”. Los escenarios son historias plausibles acerca de futuros alternativos. Se trata, por tanto, de una aproximación narrativa que, incluyendo las historias, son usadas en muchas organizaciones. La narratividad es una forma de metodología no ajena a la subjetividad pero entendida en un sentido cualitativo en cuya configuración intervienen el optimismo y el pesimismo, las creencias, los valores y las percepciones. Se podría entender en principio el punto de vista de este autor como posmoderno ya que se entiende la realidad como “percibida” o “construida socialmente”. No obstante, plantea concretamente los escenarios futuros de las bibliotecas en términos de la digitalización del conocimiento, por ejemplo, creando nuevas formas de suministro de documentación o un acceso directamente desde los proveedores de contenidos a los usuarios, eliminando intermediarios. Sin embargo, el autor tampoco descarta que todo continúe igual.

El concepto de “escenario” se usa en muchas disciplinas y el autor pone varios ejemplos de ello (desde el cambio climático al suministro de gas, incluyendo la ciencia ficción). Desde un punto de vista más teórico, los escenarios tienen que tratar con fenómenos, ambientes y variables. Deben ser plausibles, realistas y reconocibles como ámbitos de trabajo. En el caso de las bibliotecas, los fenómenos van desde la selección

del personal a los temas referidos al servicio al cliente. Los ambientes podrían ser el mundo de la información en su conjunto, las relaciones con el público y las instituciones. Las variables se identifican con aspectos como la evaluación y la satisfacción del cliente. Naturalmente, a la hora de planificar estos escenarios es preciso no olvidar la contingencia de los hechos.

El desarrollo de escenarios de planificación estimula la creación de escenarios alternativos. La idea del autor es la simulación de alternativas donde las variables cambian, por ejemplo, los costos de las actividades a la hora de tomar decisiones, por lo que se puede decir que esta técnica tiene un carácter probabilístico. Estas simulaciones deben ser evaluadas por un consultor externo.

Escenarios alternativos en el mundo de las bibliotecas incluyen variables como el acceso a la bibliografía *online* o en CD-ROM, alternativas en la política de precios, propiedad intelectual, fallos técnicos que puedan cambiar el optimismo, el aumento de costes de las revistas académicas, nuevos estilos de vida, cambios demográficos, etc. El análisis basado en la simulación es del tipo causa-efecto: los escenarios son secuencias causa-efecto. En cuanto al aspecto temporal, los escenarios, como las historias, tienen también una dimensión retrospectiva y prospectiva y, como el rostro de Jano, miran hacia atrás y hacia adelante.

Al término de su trabajo, Hannabus concede mucha importancia al elemento humano: el desarrollo de escenarios y la planificación deberían incluir la clave humana en la organización, el proceso del escenario debe focalizarse en la atención de la gente.

Siguiendo con esta técnica, Joe Willmore (2001) también se hace eco de lo proceloso de la época actual en la que se desarrolla la labor de las bibliotecas. La globalización, la desregularización de sectores públicos, el aprendizaje organizacional, etc. hacen que tanto el mercado como los potenciales consumidores y competidores estén cambiando. Por tanto, hay que tratar de actuar sin errores, debido al coste que supone cometerlos ya que los usuarios están muy comprometidos con los gastos que acomete la administración. Se pregunta dónde incidir en la administración de las unidades de información dada la, a su entender, escasez de recursos. Para ello se cuestiona la habilidad de las bibliotecas para percibir si se están tomando las elecciones oportunas en cada caso.

Tras estos preliminares, introduce al lector en los inicios de la técnica de los escenarios, atribuida al directivo Pierre Wack, en el año 1973 y expone varios ejemplos de cómo ha funcionado esta práctica en diferentes empresas.

Respecto a las bibliotecas, considera que éstas deben transformar sus rígidas estructuras y su manera de trabajar y deben incidir en el estudio profundo de su entorno, para así, planificar sus objetivos según una selección de escenarios futuros, tal como hacen las organizaciones de otros sectores. La finalidad de este tipo de planificación resultará crítica a la hora de promover el aprendizaje organizacional.

Como se puede ver, este autor se centra más en cómo deben ser las bibliotecas a la hora de prepararse para la planificación que en cómo deben llevar a cabo sus planes.

Cristie Koontg es bibliotecaria estadounidense especializada en marketing. La autora reflexiona sobre los aspectos clave de la administración de bibliotecas en la sociedad actual (Koontg, 2002). Según su análisis, tradicionalmente las bibliotecas no han visto la necesidad de competir con otras instituciones en su labor de provisión de información. No obstante, ya no tienen 'lectores' que se conformen con lo que los bibliotecarios les ofrecen ya que el nuevo usuario de la biblioteca demanda, escoge y selecciona entre una diversidad de productos informativos.

Por otro lado, pone en comparación las bibliotecas con los pequeños comercios que tienen éxito cuando evalúan los puntos fuertes y débiles de sus competidores y buscan esa ventaja que haga atraer y mantener a más clientes que sus competidores. Por lo tanto, las bibliotecas tienen mucho que aprender de ellos y estudiar las características de sus clientes (¿quiénes son?, ¿qué esperan? y ¿qué buscan?). Aconseja a los bibliotecarios reexaminar los servicios que ofrecen teniendo en cuenta los cambios del mercado, calculando no sólo los costes internos de prestar el servicio y los costes en los que incurre el usuario al desplazarse a la biblioteca, el tiempo de espera, el tiempo que invierte en preguntar y el lapso que tarda el bibliotecario en prestarle ayuda y pensar en nuevas formas de prestar sus servicios de modo que el cliente sea realmente el centro de su atención.

Desde una perspectiva práctica, se repasa un caso africano expuesto por Paiki Muswazi, En el trabajo que presenta (Muswazi, 2004) discute la iniciativa de un plan estratégico en las bibliotecas de la Universidad de Suazilandia, lugar donde trabaja como bibliotecario. Describe los pasos seguidos y las técnicas usadas de consulta y comunicación y anota los limitados progresos alcanzados en la implantación del plan y sus razones. También critica las reacciones naturales al proceso de planificación así como la falta de colaboración de algunas facultades, de estudiantes, de parte de la plantilla de bibliotecarios y la falta de planteamientos de objetivos multidisciplinares lo cual indica que el fundamento planificador que se planteó estaba equivocado.

Concluye que para que un plan estratégico en bibliotecas en un país en vías de desarrollo sea factible, debe contar con los intereses de todos los implicados en él, pero sin dejar de tener presente los recursos físicos y económicos y las realidades del sistema planificado.

Quizá la autora española más internacional sea Ana Reyes Pacios Lozano, profesora de la Universidad Carlos III de Madrid. Entrando de lleno en los asuntos prácticos de la planificación Ana Pacios hace partícipe de su conocimiento sobre el particular en un artículo (Pacios, 2004). En él comienza apuntando cómo el hacer público mediante webs oficiales los planes estratégicos de las bibliotecas ya son una herramienta publicitaria. La pretensión de su artículo no es la de explorar la naturaleza de la planificación, describir su filosofía o las consideraciones técnicas de la misma; su objetivo es comprobar si existen diferencias entre los llamados "planes estratégicos" y los denominados "planes a largo plazo", que son dos de las formas que más frecuentemente las bibliotecas utilizan para referirse a sus planes.

Para conseguir su propósito, analiza los planes llamados indistintamente de las dos formas referidas y disponibles en EE.UU., Reino Unido y Australia. La autora lanzó su búsqueda en Google y el resultado fueron el de 34 planes de bibliotecas públicas y 31 universitarias.

Después de repasar algunos aspectos históricos y teóricos de la planificación y realizar un breve repaso sobre la literatura en esta disciplina, pasa a hacer públicos los resultados, concluyendo que el análisis de los informes publicados en las páginas web analizadas revelan que actualmente no hay diferencias significativas entre los planes de las bibliotecas públicas llamados “estratégicos” y aquellos titulados “a largo plazo”. Ambos responden a un modelo de plan que cada biblioteca interpreta particularmente a su modo. Es decir, en este ámbito bibliotecario, ambos términos actúan como sinónimos.

En cuanto a los planes de las bibliotecas universitarias, prácticamente todas las llaman “estratégicos” pero se corresponden con modelos diferentes a lo que las bibliotecas públicas entienden por planes estratégicos. Empero, a pesar de los distintos puntos de vista entre los planes de los dos tipos de bibliotecas analizadas, se puede ver que existe la misma filosofía de trabajo, los mismos elementos, la misma división y la misma terminología entre lo que consideran ambos grupos de bibliotecas por planificación. Por tanto, las diferencias teóricas entre planificación estratégica y planificación a largo plazo, no se ven reflejadas en los informes estudiados.

La británica Tracey Caldwell escribe un reportaje periodístico (Caldwell, 2005) en el que se presenta una visión general de la planificación estratégica en algunas bibliotecas académicas del Reino Unido. Partiendo de la base de que existe un cierto pensamiento místico o de bola de cristal en torno al día a día de los profesionales de la información, Caldwell recaba una serie de opiniones entre los responsables de bibliotecas del Reino Unido para ver qué es lo que realmente se está haciendo en planificación estratégica. El primer tema importante que surge es el de la financiación, considerado como tal vez el más importante y el que más contribuye al éxito. Muchas bibliotecas se ven a sí mismas ahora como parte de una economía de mercado cuya moneda base son los estudiantes. Otro aspecto que se destaca es la colaboración con otras instituciones, con la biblioteca convertida en un servicio estratégico que suministra liderazgo en el desarrollo y la gestión del ambiente informativo de la universidad.

Las estrategias de muchas bibliotecas universitarias cubren la necesidad de gestionar el cambio de papeles del personal. Se espera de los bibliotecarios que contribuyan crecientemente a los recursos de e-aprendizaje y comunicación, así como que sean dirigidos por los cambios técnicos y legislativos. Se destaca especialmente el papel de los VLE (entornos de aprendizaje virtual). Los nuevos planes utilizan como nuevas formas representacionales los mapas de estrategia y las técnicas de *balanced scorecard*.

Otro problema que se plantea a menudo es el de la integración de los servicios y la coordinación entre bibliotecas sin que sea necesario crear un macroservicio integral.

En cuanto a problemas prácticos, y siempre expresando las opiniones de los directores de las bibliotecas británicas, Caldwell señala el del almacenamiento de los recursos y la necesidad de afrontar los retos de la nueva enseñanza y aprendizaje.

Resulta pues un trabajo interesante ya que recaba las percepciones de quienes deberían liderar el proceso planificador en sus unidades, aunque no informa de los resultados prácticos de dichas indagaciones.

Todavía a inicios de la década del 2000, y siguiendo en un plano práctico, Sarah McNicol quiere dar cuenta de los resultados del proyecto HEFCE cuyo objetivo es investigar la planificación en las bibliotecas del Reino Unido (McNicol, 2005). La autora ha realizado la investigación partiendo de la documentación que ha podido recopilar y de una serie de entrevistas. Los temas clave en los que necesitan situarse las bibliotecas académicas en términos de planificación estratégica son: la participación del equipo de la biblioteca, la comunicación externa de los objetivos y de los planes de la biblioteca, el nivel de participación institucional activa en la planificación, la evaluación y establecimiento de objetivos, y, finalmente, la participación en más asuntos institucionales tales como la generación de ingresos y la ampliación de la participación. La autora pone como limitaciones la escasa respuesta y la carencia de interés, dentro del sector de las bibliotecas académicas, por la valoración de los resultados.

En la introducción, McNicol expone los potenciales beneficios de una mayor participación en la planificación estratégica: aumento de un mejor sentido de los papeles de bibliotecas e individuos en la organización, interdependencia de las diferentes áreas de la biblioteca y la universidad, apreciación de un sentido de visión compartido, y la mejora de la comunicación organizacional.

Mediante el proyecto de HEFCE, quiere estudiar la planificación estratégica en las universidades británicas, planteándose estos temas: ¿Qué lugar ocupan las bibliotecas y sus equipos en el proceso de planificación institucional?, ¿cómo se acercan las bibliotecas académicas a objetivos y resultados institucionales más amplios?, ¿cómo se comunican con las otras partes de la institución y cómo se podría mejorar esto?, ¿cómo pueden las bibliotecas alinearse ellas mismas más cercanamente con los objetivos y beneficios institucionales? Curiosamente, McNicol tiene la misma queja que quien esto escribe, que la respuesta a sus entrevistas telefónicas a directores de las bibliotecas ha tenido una escasa participación de tan sólo el 10 %.

Repátese otra experiencia práctica fuera del ambiente anglosajón. En este caso, el finlandés Juha Kettunen (2007) analiza los objetivos estratégicos del consorcio de bibliotecas académicas finlandesas (AMKIT Consortium). Los temas estratégicos definidos por ese consorcio son, por un lado, si la cooperación entre las bibliotecas es sistemática y extendida por todo el país y, por otro, si las bibliotecas cooperan con el consorcio y con la institución académica. En cuanto a su visión de futuro, el consorcio la define en torno a dos temas: 1) La biblioteca es el interfaz dinámico entre educación e investigación, y 2) La biblioteca es un eficiente y altamente cualificado punto de servicio, un compañero y un desarrollador en la red de bibliotecas, así como un

notable marcador de tendencias regional, nacional e internacional para sus áreas temáticas.

Juha Kettunen analiza las estrategias de red de las bibliotecas académicas y presenta una aproximación a la evaluación de planes de estrategia. Los conceptos que utiliza son el *balanced scorecard* –Cuadro de Mando Integral– (como marco para que las organizaciones comuniquen e implementen sus planes de estrategia) y el *strategy map* (para ilustrar los objetivos de los planes de estrategia del consorcio de bibliotecas). La idea de estrategia de red es diferente de la idea de una organización en solitario porque no hay una organización que sea dueña de su estrategia o responsable de implementarla y evaluarla. La estrategia de red anima a realizar objetivos estratégicos que no pueden ser realizados por una biblioteca individual por sí sola.

Cada plan estratégico tiene méritos particulares que están relacionados con el ambiente externo, procesos internos y estructuras, recursos financieros y capacidades humanas. La evaluación estratégica es usada para juzgar esos méritos y la implementación de la estrategia. La evaluación de planes estratégicos requiere un marco y juicios sensibles sobre objetivos estratégicos diferentes sopesados unos frente a otros. Por su parte, el concepto de “mapa de estrategia” se usa para describir y comunicar las estrategias de red de las bibliotecas. La comunicación eficiente de objetivos estratégicos es especialmente importante en una estrategia de red que es planeada e implantada por muchas bibliotecas entre las que es necesaria la comunicación. El mapa de estrategia ayuda a que el personal de las bibliotecas cree una comprensión compartida de los objetivos estratégicos.

Por lo que respecta al *balanced scorecard*, éste está articulado en torno a cuatro perspectivas: clientes, finanzas, procesos internos y aprendizaje. La aplicación de estas perspectivas es una garantía de que la estrategia se describe e implanta de una manera equilibrada. A su vez, el mapa de estrategia hace explícitos los planes estratégicos al describir una cadena de relaciones causa-efecto entre las fuerzas que dirigen la estrategia y los resultados estratégicos deseados.

Por su parte, el mapa de estrategia describe el proceso de transformación desde recursos intangibles y financieros a resultados tangibles para los clientes. Por tanto, el mejor mapa estratégico indica tanto la estrategia en sí como la estrategia que puede ser inferida del catálogo de objetivos y relaciones causales entre ellos. Constituye por tanto una herramienta simple y gráfica.

Kettunen hace un balance positivo del tipo de análisis que presenta en este trabajo. No obstante, al final del mismo señala como principal obstáculo de los planes de estrategia en red, la dificultad de definir los objetivos con los que cada biblioteca es capaz de comprometerse. Cuenta que las instituciones finlandesas suministran una financiación adicional a las bibliotecas que se comprometen en el establecimiento de esos objetivos comunes, lo cual contribuye a su vez a que las universidades de ciencias aplicadas (que son el núcleo del consorcio que Kettunen estudia) adapten exitosamente sus estrategias a la política educativa y al cambio ambiental.

Pero vuélvase al pensamiento anglosajón y desde una dimensión plenamente teórica. En él encontramos a John Bednarz quien en el artículo que se analiza (Bednarz, 2007) acude directamente a la teoría de sistemas pero de una forma tremendamente teórica, de hecho casi todo el artículo es un resumen de la teoría de sistemas de Luhmann, incluso en lo referido al concepto de tiempo. La tesis de la que parte es que en la planificación de bibliotecas se ha pasado de un modelo tradicional a uno estratégico y éste implica la aceptación de la teoría general de sistemas. Porque Bednarz empieza a explicar el concepto de sistema en Aristóteles y por qué era diferente del de Demócrito. La cuestión es que Aristóteles concebía el sistema del animal como un todo en equilibrio. La reflexión sobre los sistemas partió de ahí, simplemente añadió el concepto de “ambiente”. La teoría de sistemas cibernéticos dice que los sistemas cambian para adaptar su propia complejidad en una relación o correspondencia con el ambiente. Los sistemas cibernéticos son una derivación de los sistemas abiertos, la diferencia es que los sistemas abiertos cambian cuando cambia el ambiente mientras que los cibernéticos se hacen más complejos. Todo este planteamiento teórico le sirve para concluir que las bibliotecas deben adaptarse a ambientes que cambian de forma impredecible.

La planificación estratégica se diferencia de la tradicional de dos formas, está orientada hacia el futuro y tiene habilidad para responder a ese ambiente que cambia rápidamente y de forma incierta. Planificar significa tomar decisiones y eso implica dos niveles, las premisas de partida y las decisiones de futuro.

Planificar produce flexibilidad a través de la reflexibilidad. Lo que pasa es que, como todo esto está orientado hacia el futuro, es necesario un concepto de tiempo. El avance del tiempo es el que produce la incertidumbre y por eso no se puede planificar todo. Sin embargo, como el sistema tiene una estructura, no hace falta que cambie rápidamente ya que hay muchas posibilidades de elección. Tampoco es necesario un concepto de tiempo cronológico, como una sucesión de eventos sin más.

Como de lo que se trataba es de pensar en el futuro, la última parte del artículo, una vez que ha desarrollado el concepto de tiempo, lo que hace es hablar brevemente sobre el futuro, asociado, claro está, al cambio tecnológico, el paso de las fichas de papel a las bases de datos online, el uso de CD-ROMs, etc. Y termina diciendo que una planificación exitosa sólo puede salir de la integración de dos aproximaciones al futuro: una proporciona una motivación presente y la otra un procedimiento paso a paso para acercarse al objetivo; al mismo tiempo no hay que restringir la planificación a una interconexión de decisiones puramente lineal y piensa que es necesaria la flexibilidad para adaptarse a ese ambiente que cambia rápidamente.

Todo el artículo es bastante abstracto y metafísico aunque, claro, es bastante interesante y filosófico.

Ahora, desde una perspectiva académica, Walter A. Brown y Barbara A. Blake González realizan una pequeña historia y un balance de la planificación estratégica pero sus conclusiones no son muy categóricas (Brown & Blake González, 2007). La planificación estratégica, surgida inicialmente en ámbitos militares y empresariales, debe ser

interpretada en la educación superior como una serie de sistemas abiertos que tiendan a resolver problemas ante los retos del ambiente. En tanto que herramienta de gestión, siempre ha tomado como referencia a las empresas y a las organizaciones sin ánimo de lucro. Al igual que tantos otros autores, Brown y Blake González toman como modelo el trabajo de John M. Bryson (1995), constatando que recientemente las bibliotecas han desarrollado más estrategias y hecho más hincapié en el aspecto de la adquisición de fondos, tanto dentro como fuera de las instituciones académicas.

En cuanto a los aspectos estructurales, se centran en la constitución de un “grupo nuclear” que analice el ambiente y establezca qué cambios se deben realizar, a través de la toma de decisiones estratégicas que lleven a la biblioteca académica en la dirección deseada. Por lo que respecta a los aspectos políticos de la planificación, estos autores presentan la planificación estratégica como una alternativa frente a las organizaciones jerárquicas o piramidales, dando mucha importancia a aspectos como el liderazgo, la colaboración y el consenso.

Treinta y cinco años después de que se empezara aprobar la planificación estratégica en bibliotecas se pueden ir apreciando en la literatura los impactos positivos y negativos. Los negativos incluyen una carencia de compromiso en la aplicación de unos planes que se pueden ir al traste por serias presiones políticas. Los positivos, en cambio, son la aplicación de nuevos métodos de investigación en planificación estratégica. Los autores analizan cómo se aplicó el modelo a largo plazo de Bryson en las bibliotecas de la American Research Libraries y valoran como más positivo la creación de modelos cualitativos para el análisis de los efectos de la planificación estratégica. No obstante, en el final de su trabajo se centran en los aspectos negativos, especialmente en lo que se puede denominar un “producto sobredimensionado” en tanto que método de planificación, lo cual puede llevar justamente a que no se sepa reaccionar a los desafíos del entorno cuando éste se mantiene en condiciones dinámicas, entonces, todos los bien estructurados documentos del proceso se convierten en irrelevantes cuando irrumpe un cambio súbito en la biblioteca. En ese sentido, citan una idea que aparece en otros autores, relativa a que es más positivo la realización del plan que éste en sí mismo. No obstante, entre lo positivo hay que citar el compromiso continuo para usar planificación estratégica y el uso innovador de una investigación cuyo origen se remonta a la solución de problemas. Incluso con pleno apoyo institucional, sigue siendo negativo, por el contrario, la inhabilidad de la planificación estratégica para facilitar un cambio rápido y la posibilidad de que ese cambio convierta en inútiles a los planes estratégicos. No obstante, los resultados pueden ser positivos si existe, ante todo, un compromiso y una conexión entre los gestores de la biblioteca y el personal, así como una atención al entorno cambiante.

Un estudio de campo de la profesora Ana R. Pacios (2007) analiza comparativamente los planes estratégicos y a largo plazo de las bibliotecas públicas de Estados Unidos desde 1998 hasta 2010, buscando las prioridades en común, a partir de una muestra de 73 planes. El objetivo es estudiar cómo han reaccionado las bibliotecas ante los cambios sin precedentes, que continúan sucediendo, desde la evolución de las tecnologías de la información hasta los cambios demográficos. Las conclusiones de su estudio se articulan en torno a cinco grandes temas, que se sintetizan a continuación:

1. *Colección y recursos*: Por lo que respecta a la colección, las bibliotecas quieren ante todo temas y títulos actualizados, con una gran variedad de disciplinas, formatos, materiales y lenguajes. Quieren que las colecciones reflejen los cambios, intereses y preferencias de la comunidad, que representen la diversidad de la sociedad, su mezcla racial y étnica, para contribuir al diálogo y tolerancia entre diversas razas. Otro tema que aparece en los planes es el espacio destinado a almacenar la colección. Los objetivos más citados relacionados con la colección son: incrementar el número de copias de materiales de lectura para niños y jóvenes, mejorar el uso de materiales de lectura de áreas específicas y su circulación, aumentar el gasto en nuevos materiales para la colección, desarrollar más programas y actividades dirigidas a gente de todos los segmentos de la comunidad para ayudarles a adquirir capacidades e intereses que les conduzcan al éxito en la escuela y en otras actividades relacionadas con el aprendizaje, incrementar formas de obtener nuevos títulos, incrementar la adquisición de información y recursos en formato electrónico, innovar y añadir nuevos formatos digitales, diseñar programas de lectura de verano, etc. Las estrategias para lograr esos propósitos incluyen identificar y eliminar trabajos duplicados, implementar el acceso *online* a la colección, desarrollar colecciones virtuales, etc.

2. *Aprendizaje permanente (lifelong learning)*: El *lifelong learning* incluye todas las actividades de aprendizaje realizadas durante la vida de una persona con el propósito de mejorar el conocimiento, competencias y capacidades en una perspectiva personal, cívica social o relacionada con el empleo. La autora cita los objetivos del Consejo Europeo en la cumbre de Lisboa, en marzo de 2000, en los que el aprendizaje para la vida debe acompañar a una transición exitosa hacia una economía y sociedad basadas en el conocimiento. Las bibliotecas deben colaborar activamente en ese aprendizaje, desarrollando técnicas para obtener información correcta, creando espacios para facilitar el estudio de programas de educación regulada no-gubernamental, comprometiendo al personal especializado en la creación de materiales educativos especialmente en páginas web.

3. *Edificios, instalaciones y equipamiento*: Los planes que insisten en este aspecto pertenecen a bibliotecas con carencias de espacio y otras necesidades. En general, las bibliotecas focalizan su atención en ampliar el espacio disponible para los usuarios y una mejora de las equipaciones. El espacio debe ser multipropósito y flexible para acomodar grupos de gente de diferentes edades en actividades diferentes. En general, los usuarios quieren, en el espacio de la biblioteca, instalaciones como las siguientes: espacios donde la gente joven pueda reunirse y escuchar música, cafeterías y otras áreas donde se pueda comer, áreas de estudio, salas para trabajo en grupo, espacios para la interacción social, más espacios con acceso a Internet, con más ordenadores y espacios para lectura relajada.

4. *Personal*: Las bibliotecas quieren bibliotecarios más y mejor cualificados. El objetivo final es elevar el nivel del servicio. Se infiere de muchos planes que existe una escasez de personal que atienda a los usuarios, especialmente a usuarios jóvenes que requieren más atención, y a grupos concretos. Los objetivos más frecuentemente mencionados incluyen fichar y retener al personal cualificado, proporcionar oportunidades para el desarrollo profesional y el aprendizaje, mantener salarios competitivos, asegurar una buena comunicación entre todos los niveles y

departamentos, evaluar a todos los empleados, crear nuevos puestos adaptados a nuevas necesidades, etc. Los planes incluyen muchas referencias al entrenamiento del personal, incluso presentando a las bibliotecas como organizaciones para aprender. Específicamente, la solicitud más demandada en relación con la formación del personal tiene que ver con las nuevas tecnologías y con la búsqueda de información para hacerla disponible a los usuarios.

5. *Gestión*: Algunas bibliotecas consideran una prioridad en sus planes la aplicación de técnicas de gestión para una buena actuación. Incrementar la productividad, la innovación, la creatividad y la solución de problemas, forman parte de esos objetivos. Esto se refleja particularmente en el material complementario que se adjunta como apéndice a los planes. El objetivo último de algunas de estas técnicas de gestión usadas es crear un mejor conocimiento de los servicios de la biblioteca y hacerlos más visibles. Con la comunicación y los planes de marketing, las bibliotecas desean identificar nuevos segmentos de potenciales usuarios, personalizando los mensajes emitidos para uno de ellos, encontrando nuevos canales para hacer la biblioteca mejor conocida y mejor evaluada en sus servicios. El marcaje (*benchmarking*) es ahora una técnica muy usada por muchas bibliotecas, prestando atención a las estrategias usadas por otras bibliotecas, adaptándolas a su particular situación. Otro punto importante es la colaboración con otras instituciones, en niveles local o regional. La evaluación es indudablemente otra actividad clave para los gestores de las bibliotecas. Finalmente, también es importante el aumento de la financiación y la búsqueda de fuentes de recursos.

La conclusión final es que la biblioteca del siglo XXI debe estar centrada en realidades específicas, además de ser cercana a los ciudadanos y estar más comprometida en temas sociales, así como más desarrollada tecnológicamente.

Se revisa ahora una recensión bibliográfica, hecha por Gwen M. Gregory (2008) quien presenta una crítica del libro de Sandra Nelson, *Strategic Planning por Results* (Nelson, 2008). Como los resultados de la planificación han sido bastante diversos, Gregory piensa que el libro de Nelson puede ayudar a entender y aplicar el proceso. Se trata de una nueva edición del libro, que refleja las últimas tendencias, tales como el paso de una planificación de largo alcance a planes estratégicos más flexibles.

En el libro se enfatiza el proceso de cambio, reconociendo que el personal de la biblioteca deberá cambiar para implantar las nuevas prioridades de servicio. Esta nueva edición sólo se refiere a la planificación y, al parecer, habrá otro volumen dedicado a la implantación. Nelson presenta un proceso consistente en diez tareas, cada una con sus correspondientes pasos. La primera parte del libro expone esas tareas y pasos uno por uno. El énfasis se pone en mantener el proceso de planificación dentro de un calendario corto, se recomiendan 2 ó 3 meses de un esfuerzo focalizado más que 6 u 8 meses de esfuerzo ocasional. Otra clave es el compromiso de los miembros de la comunidad que establecerán las prioridades del servicio de la biblioteca. La parte segunda del libro expone las respuestas de 18 bibliotecas a la cuestión de cuáles son las prioridades del servicio. Esas prioridades serán la base de los servicios y actividades de la biblioteca. Será más probable la recolocación de recursos

para suministrar nuevos servicios y será aquí donde el personal deberá adaptarse a los cambios.

Así, el libro se desarrolla a través de esas diez tareas y termina con la comunicación de los resultados del proceso de planificación a las más diversas audiencias. Aunque esas tareas se llevan la mayor parte del libro, Gregory piensa que hay otras secciones útiles que desarrollan las respuestas que dan las bibliotecas, por ejemplo “Celebración de la diversidad: conciencia cultural” o “Hacer los hechos más rápidos: referencias preparadas”. La cuarta y última parte contiene 14 formas de trabajo que se pueden usar en el proceso de planificación, desde hojas de objetivos hasta análisis preparados para cuando se produzcan los cambios, y así hasta suministrar una clara plantilla para seguir el plan.

Nelson deja claro que el proceso puede ser arduo pero los resultados serán buenos si se sigue ese proceso. Aunque esté pensado para las bibliotecas, otros profesionales de la información pueden sacar enseñanzas provechosas de este libro.

La recensión del libro es bastante elogiosa, Gregory piensa que puede suministrar un punto de partida para que el personal comience su planificación de servicios conociendo sus prioridades.

Continuando con la teoría de la planificación, Gordon Aamot sostiene la tesis de que no es preciso obsesionarse con la planificación estratégica ni con la excesiva formalidad sino que hay que desarrollar el pensamiento estratégico, nuestras capacidades para hacer mejores elecciones en el futuro (Aamot, 2007). Uno de los aspectos más valiosos del proceso de planificación proviene del marco que puede suministrar para facilitar la emergencia natural de nuevas ideas animando las conversaciones estratégicas en curso, creando oportunidades para nuevas voces e ideas que se han de escuchar y desarrollando una atmósfera organizacional abierta a nuevas perspectivas y a la experimentación. Un beneficio infravalorado del proceso de planificación reside en su potencial para ayudar a mejorar la habilidad colectiva de la organización para pensar estratégicamente.

Planificación estratégica y pensamiento estratégico son complementarios pero no sinónimos. Por un lado, la planificación estratégica es un proceso estructurado que tiende a ayudar a la organización a determinar dónde está, qué quiere y cómo puede obtenerlo; es un proceso analítico, convencional y convergente por naturaleza. Frente a ello, el pensamiento estratégico es sintético, iterativo, divergente y creativo; su propósito es descubrir nuevas e imaginativas estrategias que puedan remarcar las reglas del juego e imaginar signos de potencial futuro que puedan diferir del presente. Los pensadores estratégicos pueden ser caracterizados más como aprendices que como sabios. Podemos tomar ventaja del proceso de planificación, aunque no institucionalizarlo, facilitando la emergencia de nuevas ideas y respuestas a las oportunidades y desafíos.

Siguiendo las ideas del profesor de estrategia, Gary Hamel y de su “horno estratégico” (*strategic oven*), Aamot establece como precondiciones para la emergencia de la

estrategia las siguientes: escuchar nuevas voces, facilitar nuevas conversaciones, desatar nuevas pasiones, ganar nuevas perspectivas y comprometerse en nuevos experimentos. Nuevas voces: la creación estratégica debe ser pluralista y participativa. Nuevas conversaciones: aprovechar las nuevas perspectivas incluye expandir las conversaciones más allá de la biblioteca y crear diálogos que crucen las fronteras organizacionales, incluyendo a estudiantes, facultades, campus y a todo el personal. Nuevas perspectivas: Hay que escanear el ambiente a través de las múltiples lentes conceptuales y de gestión que ofrecen las organizaciones sin ánimo de lucro. Nuevos experimentos: Una biblioteca puede incrementar su índice de aprendizaje lanzando objetivos, experimentos de bajo riesgo diseñados para probar nuevas ideas. Si partimos de esas premisas podremos complementar la planificación estratégica con el pensamiento estratégico de un modo adecuado.

Para finalizar esta selección de artículos, se referencia este breve pero realmente interesante trabajo de Mott Linn (2008). Incluye poca bibliografía pero muy selecta y, curiosamente, no incluye ni una sola referencia a *papers* de bibliotecarios.

La tesis que sostiene Linn es que decidir lógicamente la estrategia de una organización no necesita ser el producto de un largo proceso de planificación estratégica. Empieza con una cita: "*Si quieres ganar, al llegar a la estrategia, reflexiona menos y haz más*". Como se ve, es menos formalista y más pragmático. Además, empieza con un argumento práctico, la planificación estratégica es un gran gasto de tiempo. Tener un buen y razonado plan estratégicamente no requiere el desperdicio de la cualidad más positiva de un bibliotecario: su tiempo. No hay que ser tan perfeccionista sino más prudente, y un gestor prudente conoce el concepto económico del coste de oportunidad, es decir, que lo que se gasta en una cosa se tiene que restar de otra. En el caso de la biblioteca, la planificación estratégica es un gasto muy grande de tiempo que el bibliotecario debe quitar de otros sitios como interactuar con la sociedad y los usuarios, catalogar materiales o mejorar la colección. El gasto de tiempo en planificación estratégica no ayuda a mejorar la atención al cliente. Aquí es donde cita una decisión que tomó el general Colin Powell con sólo el 60% de la información disponible (y aquí es donde aparece el "arte de la guerra" de Sun Tzu).

Luego dice una cosa muy interesante y es que a menudo la información que se necesita requiere poco tiempo para procesarla pero mucho tiempo para encontrarla. Así unos pocos hechos requieren muchos recursos para encontrarlos. A menudo es más prudente tomar una decisión aunque te falten datos o haya poca gente buscándolos.

Cuando se crea un comité y otro y todos haciendo *braimstorming*, luego ienen el problema de cómo comunicarse unos con otros. Esto es, mientras se suele amplificar la burocracia Linn lo que pretende es simplificarla.

Posteriormente comienza a mencionar ejemplos de dos libros clásicos del *management*, *Good to Great* (Collins, 2001) y *Built to Last* (Collins, 2004). Son tratados que estudian el éxito en las empresas. Saca ejemplos de ellos y otra buena cita: *es un mito que las compañías exitosas hagan sus mejores movimientos por una planificación*

*estratégica brillante y compleja. Las mejores compañías, las “visionarias”, lo que hacen es experimentar, ensayo y error, oportunismo e incluso ocurre por accidente”*. Igual que la selección de las especies de Darwin, al que menciona. Lo que dice es que muchas organizaciones planifican estratégicamente sin tener un proceso formal de planificación estratégica. Lo único que hace falta es que todo el personal trabaje con el mismo objetivo. Eso no quiere decir que todos los esfuerzos que hace la gente sean en vano y pone el ejemplo del análisis SWOT.

Termina su disertación volviendo al principio, y es que se debe ser prudente a la hora de emplear recursos para crear una estrategia que podría haber sido desarrollada con menos gasto de tiempo y dinero. Dependiendo de cómo se haga esto, la planificación estratégica puede ser financieramente imprudente. En definitiva, que mientras es importante actuar estratégicamente no es tan importante realizar un proceso formal de planificación estratégica.

Se ha reservado la parte final del estudio del estado de la cuestión a indagar en las tesis doctorales que se han defendido y que tienen como disciplina la planificación en el ámbito de las bibliotecas. Por desgracia, el resultado de la exploración en los recursos bibliográficos tan solo ha arrojado seis disertaciones leídas desde el año 1995 hasta el 2010. Cuatro de ellas son norteamericanas, una australiana y otra española.

Se da la circunstancia de que existen sendas tesis leídas en la Universidad de Granada en cuyo título aparecen los términos “Planificación bibliotecaria”. Una fue defendida en 1997 (Fernández Moreno, 1997) y la otra muy recientemente (Martín Muñoz, 2010). Las dos comparten una metodología, unos objetivos y unas conclusiones muy similares, pero el estudio detenido de ambos trabajos concluye que no se puede catalogar estas investigaciones dentro del ámbito de la planificación ya que lo que presentan es un análisis muy riguroso de sendos universos bibliotecarios dados pero, salvo algunas recomendaciones finales, no entran en consideración alguna sobre la planificación de los ámbitos bibliotecarios evaluados.

No es éste el caso de otra tesis española leída en el año 2004, en la Universidad Carlos III de Madrid, por la bibliotecaria Rosario López de Prado (2004) que sí se ajusta plenamente a los requerimientos de una investigación sobre planificación en bibliotecas. Además, es un trabajo muy bien estructurada, con una metodología muy acertada y con un planteamiento de la hipótesis bien claro.

Para López, las bibliotecas de museos son instituciones que disponen de fondos muy interesantes, pero son poco conocidas, escasamente visitadas y con recursos infrutilizados. Su tesis pretende demostrar que una correcta gestión puede convertirlas en centros documentales de calidad.

El trabajo se centra en las bibliotecas de los Museos Estatales. Parte de una evaluación de la situación actual a través de un análisis DAFO desarrollado en tres ámbitos: macroentorno, microentorno y sistema de bibliotecas, este último, examinado desde el punto de vista endógeno -las propias bibliotecas- y exógenos -en el contexto del sistema bibliotecario español. A partir de los resultados obtenidos, presenta un plan

estratégico basado en la rentabilidad de los recursos disponibles, el trabajo cooperativo en red, la gestión centralizada, la normalización de procesos, el empleo de las tecnologías de la información y la ampliación del mercado.

El plan se lleva a cabo en diez niveles de actuación, desarrollados a lo largo de cuatro años, y culmina con la propuesta de creación de un centro de documentación de museos del que se ofrece un muy completo plan estratégico.

La tesis se acompaña de un CD-ROM que ofrece, bajo el modelo de documentos electrónicos, algunos bocetos de herramientas de gestión y proceso de la información que pueden ser útiles para la aplicación del proyecto.

Es éste quizá el trabajo que más se aproxime a los planteamientos de la Tesis que aquí se presenta ya que comparte metodología y algunas hipótesis, aunque con la diferencia básica de que la autora elabora un plan propiamente dicho y las pretensiones de la disertación que se defiende ahora es la de elaborar bases y no planes.

Dentro del ambiente norteamericano, existe una tesis de los años 60 que es citada por muchos de los autores investigados en este trabajo, tanto en las tesis como en artículos y experiencias prácticas. Se trata del trabajo de Robert E. Kemper (1967) leído en la Universidad de Washington. Merece la pena una breve reseña de su disertación ya que podría considerarse en parte como punto de inicio para otras investigaciones y trabajos.

Kemper llevó a cabo una de las primeras revisiones nacionales de planificación en bibliotecas. El trabajo fue un estudio de campo del caso de cuatro bibliotecas y un examen mediante encuestas por correo postal de 153 bibliotecas académicas, públicas, gubernamentales y escolares. Como quiera que las bibliotecas seleccionadas no lo fueron aleatoriamente, Kemper consideró que eran una muestra válida de las bibliotecas características con interés en la planificación estratégica.

El resultado de las encuestas arrojó algunas evidencias de existencia de planificación estratégica en ellas pero el 68% de ellas no tenían un plan formalizado. Entonces, Kemper concluyó que para ellas, la planificación era un proceso informal. Ya que el estudio incluyó algunas de las bibliotecas más grandes y mejores de los Estados Unidos, Kemper esperaba encontrar un mayor nivel de sofisticación en sus planes. El autor atribuyó esta situación a varios factores, como la carencia de instrumentos e investigación para pronosticar con exactitud o la necesidad de mejor formación en planificación entre los administradores de las bibliotecas.

Cronológicamente hablando, la siguiente tesis que se trae a colación es la defendida por Abdolhossein Farajpahlou en la universidad australiana de Nueva Gales del Sur (Farajpahlou, 1995). Su estudio intenta descubrir las actitudes frente a la planificación en las bibliotecas universitarias australianas y si la práctica aparece de acuerdo con aquellas actitudes.

Ya que la automatización probablemente es la actividad más cara emprendida por bibliotecas universitarias, planificar puede ser lo más importante, y no sólo para los bibliotecarios de la universidad sino también para los directores de aquéllas. Por lo tanto, se sondearon las actitudes de directores y bibliotecarios del sistema a propósito de la planificación. Y para dar más profundidad a la comparación de actitudes entre los dos grupos, se investigaron también las actitudes de ambos ante lo que contribuye al éxito en los sistemas automatizados de biblioteca.

Se recibieron 30 respuestas de 37 posibles por parte de los bibliotecarios, y 27 respuestas de los 36 directores del sistema a los que se pidió participar. Entonces se hizo un análisis de planificación sobre los documentos disponibles de las bibliotecas y según la metodología ya probada en bibliotecas de universidades en Estados Unidos. Los resultados revelaron que las actitudes de los bibliotecarios y de sus directores son favorables a la planificación en general y a la planificación de la automatización en particular. Por el contrario, las 30 bibliotecas proveyeron sólo 16 documentos para análisis de la planificación. Estudiados tanto el número como el contenido de estos documentos, la conclusión es que la planificación estratégica formal apenas si estaba comenzando en las bibliotecas universitarias australianas. A pesar de ello, la tesis examina la naturaleza de la planificación estratégica y cómo puede ser aplicada en estas bibliotecas universitarias.

En general el estudio mostró las actitudes frente a la planificación de bibliotecarios y directores de bibliotecas universitarias en Australia en 1993 pero, según el autor, el trabajo desarrollado en esta escala puede encontrar un uso útil también en otros ámbitos bibliotecarios.

Dos años más tarde, y ya en los Estados Unidos, Polly Roberts Lackey defendió sus tesis en la Universidad Tecnológica de Texas (Lackey, 1997). El objetivo de este estudio era el de investigar la planificación en pequeñas bibliotecas académicas. Aunque la planificación haya sido un asunto frecuente en la literatura bibliotecaria, poco se sabe sobre lo que en realidad ocurre a propósito de planificación en las pequeñas bibliotecas académicas. Este estudio determinó cuántas bibliotecas académicas de pequeño tamaño poseen un plan, los tipos de planificación usados, y el grado de eficacia obtenido en las que realmente planifican.

Empieza definiendo lo que son las pequeñas bibliotecas académicas y concluye que son aquéllas pertenecientes a instituciones de educación superior con 4,000 ó menos estudiantes matriculados. El investigador envió el cuestionario a los directores de aproximadamente 600 bibliotecas y fueron 268 directores que respondieron a su encuesta.

Para el estudio del muestreo utilizó una herramienta de interpretación estadística llamada ANOVA, acrónimo que se corresponde con Análisis de la Varianza. Las respuestas mostraron que 38 bibliotecas no planificaron; que 59 bibliotecas usaron planificación operacional; que 133 bibliotecas utilizaron la planificación táctica; y que 38 bibliotecas emplearon la planificación estratégica. El estudio determinó que no había una relación significativa entre el tipo de biblioteca y el nivel de planificación.

Utilizando la misma técnica exploratoria a través de encuestas, Vivian Royster (1998) presenta su disertación en la Universidad del Estado de Florida.

Históricamente, las facultades para negros y las bibliotecas universitarias están en un cruce de caminos. Si quieren seguir mejorando en su papel como centros de información de sus instituciones matrices e intentar servir como enlaces hacia recursos externos, el futuro de estas bibliotecas no debe verse obscurecido por estrategias de planificación tradicionales en áreas como desarrollo de programas, elaboración de presupuestos, gestión de los recursos humanos y desarrollo de recursos.

El objetivo de este estudio era investigar, en el período entre 1982 y 1992, cómo ciertas estrategias de planificación afectaban a la capacidad de los administradores de biblioteca para obtener apoyo para los programas y el desarrollo de sus centros en los institutos y universidades históricamente negras.

Se recibieron 89 respuestas utilizables de las 103 instituciones a las que se le acusó recibo. Por tanto, supone una tasa de respuesta del 64% de los cuestionarios enviados que fueron desarrollados, ensayados y validados por la investigadora. El método de estudio descriptivo usó cuestionarios con preguntas del tipo abierto y del tipo cerrado que fue seleccionado como el más ajustado a las pretensiones del estudio. De las 103 instituciones investigadas, 66 eran públicas y 37 privadas.

A tenor de este universo dado y de esta técnica, se probaron cinco hipótesis mediante el análisis X<sup>2</sup> (Chi-Square en inglés) y las conclusiones de investigación indicaron que no existe ninguna relación de superioridad entre cualquier tipo de planificación (general, Dirección por Objetivos, Planificación a largo plazo, o Planificación estratégica), y la capacidad del administrador de la biblioteca para obtener apoyo a los programas de la biblioteca. Como se puede comprobar, este trabajo está muy en la línea del realizado por Ana Pacios (2004).

Aunque este estudio no reveló una diferencia significativa en el nivel de eficacia de cualquier estrategia de planificación, resultó evidente que la planificación condujo a resultados acertados.

En el mismo año, Sybil M. Farwell leyó su disertación en la Universidad Internacional de Florida (Farwell, 1998). En ella estudia la puesta en práctica de planificación colaborativa y modelos de enseñanza en diez mediatecas de pequeñas bibliotecas de centros de enseñanza secundaria y elemental. El objetivo fue determinar qué factores facilitaron el proceso de planificación en colaboración y aprender qué ocurre cuando los especialistas de medios de comunicación de biblioteca (LMSs) y profesores de aula (CTs) planifican juntos.

En este estudio cualitativo, se entrevistó a 61 directores, CTs, y LMSs sobre una gama de temas, incluyendo el papel del director, el ambiente en la escuela, el valor de la planificación en equipo, la importancia de la alfabetización informacional y el aprendizaje del medio ambiente. Aparte de las encuestas, se utilizaron otras fuentes de información, como observaciones, sesiones de planificación y documentos.

La idea de este esfuerzo de reforma es la de mejorar los programas bibliotecarios y animar a la planificación colaborativa.

Cha Mikyeong (1998) defendió su tesis doctoral en la Universidad de Indiana. Considera Mikyeong que, a pesar del continuo desarrollo y de la provisión de normas para las bibliotecas públicas estatales, ha habido poca investigación sobre cómo su uso puede ser útil para las actividades de la biblioteca pública.

Los objetivos de su estudio son: entender, desde el punto de vista de los directores, la utilidad de normas estatales para la planificación y la evaluación; y explorar los tipos de factores, relacionados con el antecedente de los directores y/o los contextos de planificación y de evaluación de las bibliotecas, asociado todo con las percepciones del director.

Se envió un cuestionario por correo a 1.198 directores de biblioteca pública en Kansas, Texas, y Wisconsin, de los cuales contestaron 737 (lo que supone un porcentaje de respuesta del 61.5 %). El resultado de la tabulación de las encuestas arrojó un alto nivel de acuerdo entre las percepciones de los directores de las bibliotecas de los tres estados. Los directores percibieron las normas como útiles tanto para la planificación como para la evaluación, en particular, para evaluar niveles de servicio presentes, identificando áreas de servicio débiles, comparando servicios con otras bibliotecas, y formulando objetivos. La colección y las normas para el servicio fueron percibidas como más útiles que la administración, la provisión de puestos de trabajo y las normas para las instalaciones. La participación de la comunidad en la planificación y la evaluación fue muy valorada por los directores.

En el estudio sobre los antecedentes profesionales, la experiencia, la afiliación, las actividades y la formación académica de los directores no encontró mucha relación con su percepción de la utilidad de las normas.

Las conclusiones sugieren que las percepciones de los directores sobre la utilidad de normas estatales tienen que ser entendidas dentro del contexto de su comunidad. Entonces, se debería poner énfasis en que la planificación y la evaluación de la biblioteca se tienen que basar en la comunidad para que sus conclusiones sean conforme a los estándares.

Más allá de las áreas de investigación, se incluye una investigación cualitativa enfocada en el proceso de la participación de los miembros de la comunidad en la planificación y la evaluación de la biblioteca pública en relación con las normas estatales para lo que se hizo un examen de variables adicionales con el fin de explicar la utilidad de las normas.

Con la recensión de este trabajo se da por finalizado el análisis del estado de la cuestión.

### 3. Análisis de la bibliografía sobre planificación en unidades de información: 1995-2007

Como complemento al epígrafe anterior se ha querido hacer un estudio de carácter cuantitativo y cualitativo sobre la producción profesional escrita, primero desde un ámbito nacional y, posteriormente, a escala mundial. En el desarrollo de los epígrafes se irá desarrollando la metodología y la justificación de este trabajo.

#### 3.1 El caso español

En el transcurso de los epígrafes anteriores, se ha podido constatar que el concepto de planificación y su corolario de la planificación estratégica se han convertido en un lugar común cuando se tratan cuestiones relativas a la gestión de las unidades de información. Partiendo de esta premisa, cada vez son más los organismos bibliotecarios que emprenden procesos planificadores buscando una mejor eficiencia. Por su parte, ya se vio que esta parcela ha tenido su carta de naturaleza académica en los planes de estudios de la práctica totalidad de las universidades españolas que imparten la disciplina de Biblioteconomía y Documentación(6), cuyos currícula incluyen asignaturas dedicadas a la gerencia de unidades documentales y, en particular, a la Planificación. Ante este escenario, el objetivo de este apartado es comprobar cómo se refleja la regularidad del concepto en la producción científica escrita en el ámbito español y en un espacio temporal determinado. Por tanto, la acotación que propone este trabajo es triple. Por un lado, en cuanto a la disciplina, la Biblioteconomía; por otro, centrado en una autoría española y, finalmente, en la cronología comprendida entre los años 1995 y 2007.

La elección del cronograma no es azarosa ya que responde a una consecución temporal de acontecimientos, en clave nacional, que se inicia en 1993 con la reedición con modificaciones del *Manual de Bibliotecas* de Manuel Carrión Gútiérrez (1987), donde aportaba una visión global de las funciones administrativas de la biblioteca desde una perspectiva sistémica e insertaba un capítulo dedicado a la Planificación, siendo uno de los pioneros en su introducción en nuestro país.

En 1994, Jaime Peón Pérez, en el prólogo de su obra *Principios para la organización y gestión de bibliotecas y centros de documentación*, constataba la abundancia de exposiciones de proyectos, balances y ejemplificaciones concretas pero manifestaba que la disciplina biblioteconómica “*adolece de escasez de tratados básicos de los que extraer principios disciplinarios y metodologías de enfoque y análisis sobre las que construir el ejercicio profesional orientado al objetivo de la mejora de la gestión bibliotecaria*” (Peón, 1994). El año 1995 es el del inicio de los estudios superiores en Documentación al crearse legalmente una Licenciatura propia y la inclusión en su curriculum de estudios concernientes al gobierno de centros de información. Entonces, este trabajo ha querido comprobar cómo se ha comportado a partir de esas fechas el universo científico, profesional y académico español en cuanto a las publicaciones sobre planificación bibliotecaria.

##### 3.1.1 Método de trabajo

En lo tocante a la sistematización empleada, el primer paso seguido ha sido el de la elección de las fuentes donde ejecutar las búsquedas documentales. Para ello se han

tenido en cuenta las más habituales y solventes en la esfera bibliotecaria, si bien se ha iniciado el rastreo en los buscadores *web* al uso(7) de forma que, escalonadamente, se ha empezado por las fuentes más generales para acabar con las más específicas.

Un segundo nivel ha sido la designación de los términos de búsqueda. Tras el examen de literatura específica y de diccionarios y tesauros especializados, se ha llegado a la conclusión de que las expresiones más adecuadas que abarcan todo el espectro relativo a la planificación son las que se indican en el recuadro:

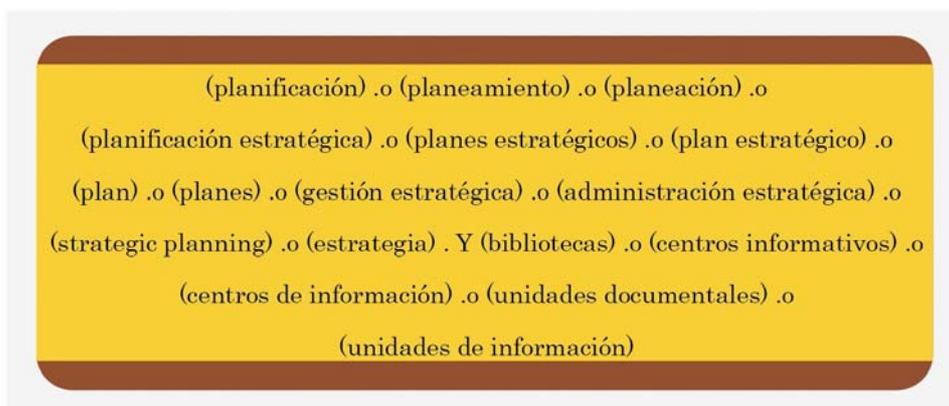


Figura 26: Selección de términos.

Siempre que la base de datos lo ha permitido, se han introducido los términos en la opción “todos los campos” o similar, ampliando así el número de ocurrencias. Posteriormente se han filtrado los resultados, eliminando duplicados, trabajos no pertinentes y publicaciones que constituyen planes estratégicos propiamente dichos pero que no incluyen sistemática, especificaciones o introducción teórica alguna. El resultado ha sido una serie de trabajos a los que se les ha practicado una suerte de exégesis de la que se da cuenta en los epígrafes siguientes mediante una serie de tablas, gráficos y sus correspondientes notas explicativas.

El último paso de este proceso ha sido la lectura crítica de los ensayos clasificados en orden a identificar datos cualitativos del contenido de los mismos, redactando unas conclusiones en su propio epígrafe.

### 3.1.2 Resultados y discusión

En los párrafos que siguen se va a redactar el resultado de la observación del universo considerado. Los datos están organizados según una dimensión cuantitativa y otra cualitativa. Para una mejor sistematización, se han dividido en tres apartados que conciernen, respectivamente, a los trabajos, a los autores y a las citas, y un enunciado final que contiene las ideas principales extractadas de los ensayos estudiados.

### 3.1.3 Los trabajos

La serie de ilustraciones que vienen a continuación aportan datos cuantitativos de lo publicado sobre el tema particular que nos ocupa y arrojan luz sobre los tipos de publicaciones identificadas y los contenidos de las mismas.

En esta primera gráfica se enumeran el total de trabajos localizados, separados por años con objeto de detectar tendencias cronológicas.



Figura 27: Número de trabajos por año (nacional).

Se puede comprobar que, sostenidamente, en todos los años del rango ha habido alguna publicación. Sin embargo, *prima facie*, no parece que el número de trabajos sea abundante, aun habiendo utilizado un criterio de “generosidad” al considerar pertinentes algunos de los ensayos. Dado que la tabla por sí sola no puede confirmar este dato, se ha hecho un ejercicio de *benchmarking* y, mediante un procedimiento idéntico, se han detectado los escritos Calidad aplicada a bibliotecas. Se ha escogido esta temática para la evaluación comparativa puesto que ambas disciplinas –junto con la Evaluación– son los pilares maestros sobre los que deben sustentarse una gestión eficiente compartiendo, además, métodos y fines. A continuación se contrastan ambas cifras:

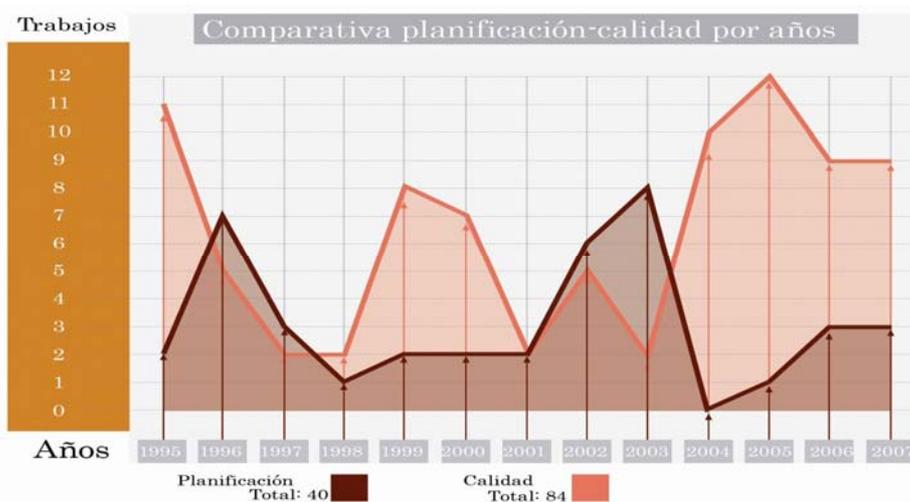


Figura 28: Comparativa planificación-calidad por años

La comparación de ambas magnitudes confirma que, en efecto, los trabajos referidos a la planificación bibliotecaria no son muy numerosos, dado el amplio margen cronológico considerado. Tampoco se detectan movimientos cíclicos ya que el reparto

de publicaciones entre el rango es muy irregular, comprobándose picos y valles sin solución de continuidad.

Debido a la escasez de trabajos detectados, es muy difícil achacar estos altibajos a hechos concretos, más bien se trataría del azar. También la casualidad sería la explicación de que cuando suben los escritos sobre Calidad van a la baja los de planificación pues no pensamos que se trate de una suerte de juego de suma cero.

En el gráfico subsiguiente se han anotado el número de publicaciones encontradas divididas por tipos documentales.

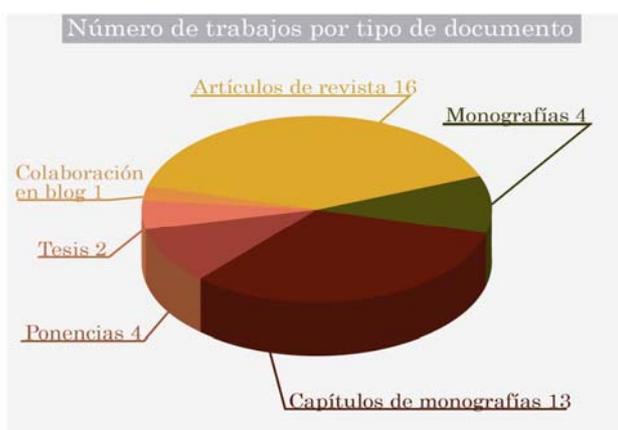


Figura 29: Número de trabajos por número de documento.

En primer lugar, como tipo dominante, están los artículos de revista. De ellos, han sido publicados en castellano todos excepto dos que lo han sido en inglés en la revista británica *Library Management*. Muy cerca en número están los capítulos insertos en manuales aunque de los trece identificados, tres se corresponden con el mismo capítulo que ha permanecido inalterado o con escasos añadidos en sendas ediciones de un manual. A mucha distancia de estos dos tipos están el resto de los identificados.

Es significativo que la planificación no haya sido objeto de apenas atención en los congresos y demás encuentros bibliotecarios y que tampoco ha sido una materia hacia la que los doctorandos hayan enfocado sus investigaciones ya que han sido solo dos las tesis que se han elaborado, paradójicamente, ambas defendidas por profesionales.

Si en la gráfica anterior se prestaba atención en la condición física de los trabajos, la que viene a continuación se detiene en los contenidos de los mismos. Se han distinguido tres tipos principales:

- Estudios teóricos, que tratan la materia desde una perspectiva exclusivamente teórica.
- Estudios de caso, que se sitúan en el plano práctico, haciendo una descripción de proyectos planificadores que incluyen método de trabajo y descripción del proceso.
- Simulaciones aplicadas, que hacen referencia a un modelo práctico empleado en una unidad de información supuesta.

Finalmente, hay un trabajo que no se puede encuadrar entre las tres categorías principales. Se trata de la recensión de tres libros sobre *management* bibliotecario.

El resultado en cifras es este:

Número de trabajos por tipo de contenido	
Contenido	Nº de trabajos
Estudio teórico	27
Estudio de caso	9
Simulación aplicada	3
Recopilación bibliográfica	1

Figura 30: Número de trabajos por tipo de contenido.

Es apreciable un predominio de los tratados teóricos pues, con un tercio menos de trabajos se encuentran los estudios de caso donde cabe destacar que de ellos, cuatro son aplicaciones en bibliotecas universitarias y el resto en bibliotecas de otro tipo de administraciones públicas. Por su parte, las simulaciones constituyen una cantidad no muy considerable dentro de los contenidos.

#### 3.1.4 Los autores

En esta sucesión de figuras se van a separar los datos que hacen referencia a determinados aspectos cuantitativos y cualitativos de los autores de los trabajos.

La primera tabla de este epígrafe hace una distinción entre la procedencia profesional de los dos tipos de autores detectados: profesores universitarios y profesionales de las bibliotecas.



Figura 31: Tipo de autores.

De los profesores de universidad, todos ellos, excepto uno(8), imparten docencia en universidades españolas y prácticamente todos en Facultades, Escuelas o Departamentos adscritos a la disciplina de la Biblioteconomía y la Documentación ya que solo uno de ellos pertenece a un departamento de Ciencias Económicas y Empresariales. Entonces, se puede colegir que los docentes, doctorandos e investigadores de las enseñanzas empresariales no encuentran atractiva la rama biblioteconómica como campo de observación. Esto no resulta extraño si se tiene en cuenta que la incorporación de las técnicas de gestión a las bibliotecas ha sido excepcional hasta hace bien pocos años.

En cuanto a los profesionales, se encuentran casi a la par los que trabajan para alguna universidad –nueve bibliotecarios– y los que lo hacen para otras administraciones públicas no académicas –siete personas. De los que prestan sus servicios en administraciones no universitarias, tres lo hacen en el ámbito de las bibliotecas públicas y cuatro pertenecen a bibliotecas o centros de documentación especializados, subordinados a entes de mayor rango. Del conjunto de estos profesionales solo una persona tiene responsabilidad ejecutiva en la política bibliotecaria de su ámbito.

La ilustración que viene a continuación trata de poner de relieve el nivel de coautoría, esto es, si existen publicaciones en colaboración:



Figura 32: Número de trabajos por número de autores.

Los datos expresan que el 95% de los trabajos están escritos por personas a título particular y solo se han detectado dos firmados por más de un autor. En este caso, uno escrito por dos autores en cooperación –dos profesores– y otro por cuatro bibliotecarios en comunidad que plasma la experiencia planificadora de una biblioteca universitaria. Resultan sintomáticos estos números ya que, en general, los profesores de universidad son muy dados a publicar comunitariamente debido a la formación de gabinetes y grupos de trabajo e investigación.

La gráfica que se plantea ahora ilustra la producción de los autores:

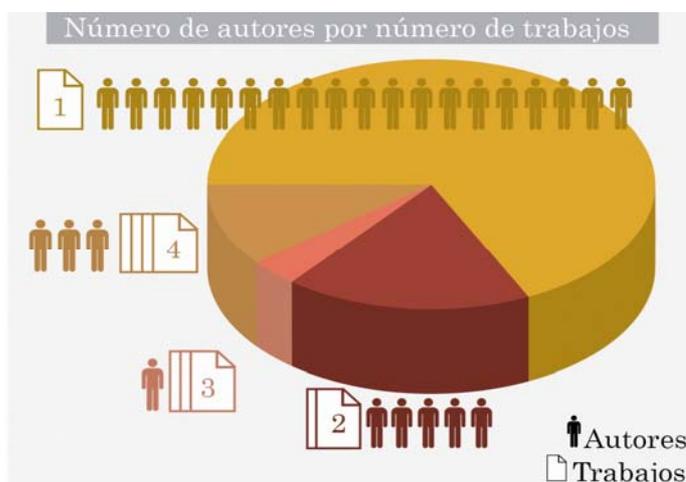


Figura 33: Número de autores por número de trabajos.

Principalmente los autores han escrito un solo trabajo y muy pocos son los que han publicado dos o más. El caso del autor que ha publicado tres trabajos se corresponde

con el reseñado más arriba, artífice del capítulo de un manual editado en tres ocasiones. Finalmente, cabe destacar la aportación al conocimiento de la planificación de los tres autores más prolíficos, todos ellos profesores universitarios: Luis Fernando Ramos Simón, Ana Reyes Pacios Lozano y Juan José Fuentes Romero, que han publicado cuatro trabajos cada uno en el periodo abarcado.

Los números subsiguientes toman en consideración la producción por tipo de autor, clasificada según la categorización de los contenidos:

Tipo de trabajos por tipo de autor		
Tipo de trabajo	Profesor	Bibliotecario
Estudio teórico	21	5
Estudio de caso	2	9
Simulación aplicada	0	3
Total	23	17

Figura 34: Tipo de trabajo por tipo de autor.

Uno de los datos que más destacan es que, con una diferencia poco significativa, los profesores universitarios son más prolíficos que los profesionales. Sin embargo, mientras los docentes publican casi exclusivamente estudios teóricos, los bibliotecarios editan más estudios de caso y simulaciones aplicadas, clasificaciones ambas que denotan el lado práctico de la planificación. Por tanto, el hecho de que los profesores publiquen más cantidad de trabajos y más estudios teóricos revela un predominio del academicismo en la producción científica. Este dato no hace sino corroborar el orden natural que dicta que los académicos establezcan los modelos y los profesionales los analicen para su aplicación práctica.

### 3.1.5 Las citas

Una de las facetas que se ha investigado ha sido la de las fuentes en las que se han basado los investigadores para observar la planificación. Por ello, este trabajo de campo ha prestado especial atención a las citas y a la bibliografía utilizada por los autores. En este caso se ha ampliado el margen disciplinar contabilizando todas las citas referidas a la gestión general y bibliotecaria ya que la planificación viene a ser un mecanismo dentro del marco genérico que supone el gobierno de las organizaciones.

Por otro lado, no se ha considerado relevante para el propósito de este tratado aplicar índices de impacto aun cuando se es consciente de que son un método para comparar la relevancia de las distintas publicaciones y de que este indicador se ha convertido en el instrumento de referencia para evaluar la notabilidad de una publicación y su grado de repercusión o alcance entre la comunidad científica.

Para averiguar los datos reflejados en la siguiente tabla se ha procedido a un análisis pormenorizado de los siguientes *ítemes* contenidos en los escritos localizados: notas a pie de página, referencias bibliográficas en el cuerpo del texto y bibliografía al final del trabajo. En el recuento de citas se han obviado las que se repetían en el mismo trabajo

y las referencias bibliográficas al final de algunos trabajos cuando no constara que habían sido utilizadas para la redacción de los textos.

De la observación detallada de referencias y citas se han identificado cinco categorías:

- Trabajos sobre gestión en general publicados por españoles.
- Trabajos sobre gestión en general publicados por extranjeros.
- Trabajos sobre gestión bibliotecaria publicados por españoles.
- Trabajos sobre gestión bibliotecaria publicados por extranjeros.
- Otras citas, que no pueden ser clasificadas en las otras clases.

El resultado del cálculo se sintetiza en la figura de abajo, dadas las cifras tanto en números naturales como en porcentajes:

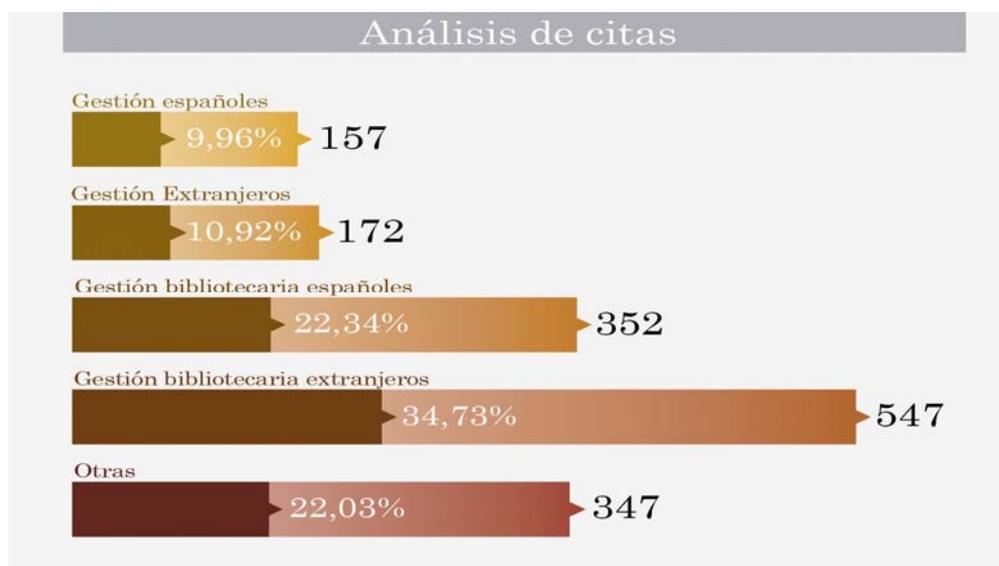


Figura 35: Análisis de citas.

Las citas y referencias utilizadas por los autores suman un total de 1.575, que se ha tomado como el 100% para el cálculo de los porcentajes consiguientes. Con estos números, resulta una media de 38'62 citas por trabajo. Es conveniente aclarar que la gran cantidad de trabajos referenciados en las dos tesis doctorales recogidas en este análisis surte el efecto de engrosar los porcentajes cuando se da la paradoja de que existan varios trabajos que no incluyen referencia bibliográfica alguna.

Lo más reseñable de estos datos es la abrumadora mayoría de citas a trabajos publicados por autores no españoles pues, aunando las dos categorías donde están representadas, suponen casi la mitad del total de las fuentes (45'65%). Sin embargo, los autores españoles han sido citados en un 32'30%, algo más de trece puntos porcentuales menos que los trabajos de fuera. Este dato parece lógico dado que el estudio de las teorías sobre Administración proviene, fundamentalmente, del ámbito anglosajón.

Si se toman los datos agrupados por tipo, las referencias a obras sobre gerencia bibliotecaria (57'07%) superan con mucho a las dedicadas a la administración en general (20'88%). Esto es, casi dos tercios de los trabajos citados versan sobre

administración de bibliotecas frente a menos de un tercio que lo hacen sobre *management* genérico.

A propósito de las obras sobre administración de empresas, están muy a la par las cifras de las dos categorías existiendo apenas un punto porcentual de diferencia a favor de los trabajos extranjeros. Sobre este particular, el profesor de Gestión estratégica en el IESE, Juan Luis López Cardenete(9) constata que la producción española sobre *management* está a un nivel comparable al ámbito anglosajón. Por eso, no es raro que las cifras de las citas a trabajos de autores españoles y las dadas a los escritos extranjeros sean casi parejas. En el lado opuesto están los trabajos sobre administración bibliotecaria. Si se hace el mismo parangón, aquí sí que la diferencia entre escritos de autores españoles y extranjeros resulta más significativa teniendo en cuenta el universo tan limitado tomado. Así, la diferencia es de 12'39 puntos porcentuales (195 trabajos en números enteros).

Como paso final en esta práctica, se ha puesto un foco de atención sobre las autocitas.



Figura 36: Autocitas.

Del total de referencias contadas, este tipo de citas no llega ni a los dos puntos porcentuales, y del total de citas a trabajos de autores españoles sobre el gobierno de las bibliotecas, no supone más que el 19'74%. Con una producción tan pequeña de trabajos y con el estilo individualista que predomina en las publicaciones, es lógico que el número de autocitas resulte bastante escaso.

### 3.1.6 Decálogo de las ideas clave extraídas

Una vez recuperados los datos cuantitativos que se han expuesto hasta ahora, el paso siguiente ha sido una lectura profunda y sistemática de los cuarenta trabajos considerados. De este examen crítico, se pueden colegir las siguientes impresiones que se listan en forma de decálogo:

1. Unanimidad en estimar la planificación como un proceso trascendental en la gerencia de las organizaciones bibliotecarias.
2. Consideración de las unidades documentales como entes autónomos o *cuasi* autónomos, con capacidad para gestionar sus activos al margen de una entidad matriz, a la que no se ve como un factor imprescindible en el proceso planificador.
3. Reconocimiento de que cada entidad hay que tratarla de manera individual y autónoma: una planificación que ha servido para uno no tiene porqué funcionar en otro.
4. Dominio del modelo clásico de Planificación y su ciclo estándar: análisis del entorno, establecimiento de la Misión, redacción de los objetivos, realización de actividades, implantación y control, y evaluación del proceso y los resultados. Salvo muy pocas

excepciones, los autores no se hacen eco de una visión de la Planificación diferente de la clásica, representada por Mintzberg (1994) o Porter (1980), además de desestimar las consideraciones de otros especialistas muy críticos con la Planificación tradicional (Mankins & Steele (2006), o que ofrecen otras alternativas (Smith, 2006).

5. Ausencia casi total de enunciados que citen aspectos negativos en la Planificación.
6. Conveniencia en lo fundamental del examen de los entornos interno y externo de la organización, recomendando la aplicación DAFO como método de análisis.
7. Acuerdo generalizado en que la Misión es la clave de bóveda de la Planificación.
8. Falta de consenso en cuanto a la clasificación de los objetivos debido a lo complicado de establecer una categorización universal de metas.
9. Carencia de descripción precisa en lo que concierne a la implantación de la estrategia.
10. Conciencia de la necesidad de utilizar la evaluación y el control para evitar y/o corregir desviaciones.

### 3.1.7 Conclusiones

Una vez considerado el estado de la literatura española sobre la planificación aplicada a las bibliotecas, de los datos recopilados se puede inferir el patente desencuentro entre la vulgarización del uso del término en el contexto bibliotecario y la producción científica sobre el mismo lo que induce a pensar que, en esta rama, España aún no ha alcanzado un grado de madurez suficiente al haberse incorporado mucho más tarde que la mayoría de los países occidentales a la investigación, la docencia y la práctica sobre la gestión de bibliotecas.

Esto se refleja en varios detalles. En primer lugar en la escasa prodigalidad del *corpus* escrito. En segundo en el sustrato teórico extranjero(10) en que está sustentada la producción científica española. En tercero, en la independencia e individualismo en el modo de publicar. De esta manera, salvo las excepciones señaladas, los autores han decidido plasmar marginalmente parte de su conocimiento en algún trabajo o se han limitado a hacer pública una experiencia propia de manera puntual, de ahí el número tan exiguo de autocitas.

En lo referente a los contenidos, predominan casi absolutamente de los estudios teóricos, seguidos de los estudios de caso y finalmente las simulaciones lo que muestra un predominio de la teoría sobre la práctica.

En una dimensión conceptual, las conclusiones más notorias a las que se ha llegado son, en primer lugar, que los expertos consideran de la planificación como un proceso trascendental. Estiman, además, que cada organismo debe tratarse de manera individual. Asimismo, el modelo de Planificación preeminente es el clásico –análisis del entorno, establecimiento de la misión, formulación de los objetivos, implantación del programa y evaluación y control de resultados. Hay coincidencia plena en que el establecimiento de la Misión es el eje de la Planificación y en que la evaluación y el

control son métodos necesarios para fiscalizar todo el proceso. En el lado negativo, constatar la falta una descripción precisa de cómo se implanta la estrategia y que los escritos adolecen de déficit de estimación de los aspectos problemáticos de la Planificación.

Por tanto, se puede concluir que la planificación bibliotecaria no supone una línea de investigación prioritaria entre los profesionales y docentes de nuestro país. No obstante, quienes se dedican o han escrito sobre ella son conscientes de su importancia en aras de una mejora de la eficacia de la administración de las unidades de información.

### **3.2 Análisis de la bibliografía en el mundo**

Habiéndose escrutado el perfil de la producción científica española referida a la planificación, el estudio quedaría sesgado si no se diera noticia de cómo está el estado del arte en el ámbito internacional. La estructura del trabajo es reflejo de la utilizada para el caso español aunque, por motivos de pura logística, algunos de los *ítemes* de estudio propuestos se han enfocado de manera distinta, como se explicará en su correspondiente apartado. Además, para que resultara un estudio coherente, se ha respetado el lapso de tiempo del análisis español, ya que un rango de trece años resulta suficiente para extraer conclusiones fundamentadas.

#### **3.2.1. Método de trabajo**

La sistematización empleada corre en paralelo al del caso español, así, escaladamente, se han utilizado como plataforma de búsqueda, las más generalistas, los buscadores web más populares para pasar a trasladar las consultas a tres de las bases de datos más reconocidas y solventes del panorama bibliotecario mundial; se trata de: LISA, Scopus y Dissertation Abstract. Por motivos obvios, no se ha podido acceder a aquellas fuentes de información local (de las que en el caso español sí se ha hecho uso) que indiquen *ítemes* que podrían no venir reflejados en las bases de datos como las propuestas y que tal vez hubieran ampliado el número de trabajos localizados. En todo caso, el rastreo realizado ha sido muy en detalle y suficiente para llegar a conclusiones sólidas.

Como la designación de los términos de búsqueda ya estaba decidida en el trabajo previo, simplemente se han traducido los términos escogidos al inglés y al francés, de modo que, cuando se buscara en el campo de título de las bases de datos propuestas, el sistema devolviera el mayor número posible de respuestas.

Aquí también se ha procedido a un importante trabajo de filtrado de los resultados, eliminando duplicados, trabajos no pertinentes y publicaciones que constituyen planes estratégicos propiamente dichos sin inclusión de metodología utilizada, especificaciones o teoría del proceso. Los resultados obtenidos van individualizados en sendos epígrafes análogos al análisis de los trabajos españoles.

En cuanto al análisis crítico de los ensayos, hacer una lectura crítica de más de doscientos cuarenta trabajos parece una tarea que supera con mucho los objetivos de esta Tesis, pero como un análisis del estado del arte parece imprescindible en un

trabajo de investigación de este tipo, una vez clasificados los trabajos de la manera que se verá en los próximos apartados, se ha realizado un muestreo de entre los más significativos de cada una de las categorías identificadas, de manera que se abarca todo el espectro de tratados localizados. Sobre este selectivo *corpus* se ha realizado entonces un análisis de largo alcance a propósito del contenido sobre el que desentrañar las claves oportunas.

### 3.2.2 Resultados y discusión

En los apartados subsiguientes se da noticia del resultado de observar el universo considerado. Las cifras se han analizado desde sendas perspectivas cuantitativa y cualitativa. Así, para sistematizar los resultados obtenidos, se separan dos grandes apartados: uno referido a los trabajos en sí y otro concerniente a la autoría de los mismos.

En este caso, al contrario que en el análisis del caso español, no se ha hecho un análisis de las citas puesto que no se ha dispuesto de todos los trabajos localizados. En cualquier caso, los resultados a los que se ha llegado son lo suficientemente concluyentes como para no hacer imprescindible un estudio de las citas. Tampoco se ha hecho la comparación de los resultados con los trabajos obtenidos con la Calidad en las bibliotecas pues suponía un esfuerzo que no había lugar toda vez que lo que interesaba era la comparación de las deducciones sobre planificación entre el ámbito internacional y el español.

Para acabar con el ensayo, se incluye un enunciado final con las ideas principales extractadas de los ensayos estudiados.

### 3.2.3 Los trabajos

Se van a ver los datos cuantitativos que arroja el análisis de los trabajos localizados, ilustrados con una serie de figuras para hacer más intuitivas las conclusiones. En esta primera gráfica se enumeran el total de trabajos localizados, separados por años con objeto de detectar tendencias cronológicas.

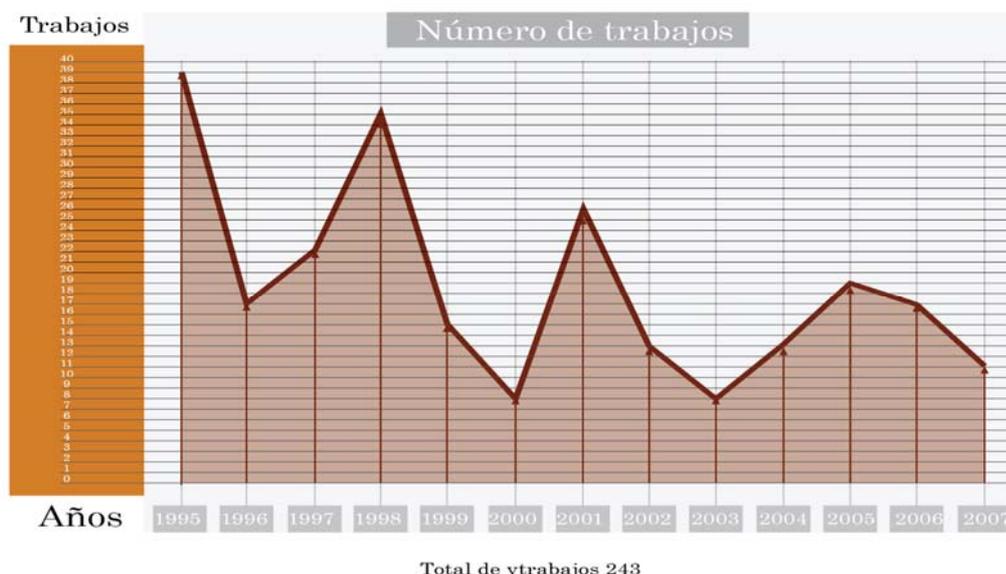


Figura 37: Número de trabajos por años.

Según arrojan los datos, en el caso internacional sucede como en el español, una serie de picos y valles sin solución de continuidad aunque lo característico de esta serie es cómo la línea va descendiendo el número de tratados desde el inicio a mediados de los años 90 hasta el final del rango, de manera que si se trazara una línea que atravesara la gráfica se vería cómo ésta tendría una inclinación a la baja. Esto puede tener su explicación en la explosión de elaboración de planes en los años 90 (a pesar de la fuerte corriente crítica) y cómo, con el transcurrir de los años el tema fue madurando y ya no fueron tan intensos los trabajos sobre el mismo.

En cuanto a la nacionalidad de las aportaciones, el país más productivo son los Estados Unidos, seguidos muy de lejos por el Reino Unido. Entre ambos tienen más que el resto de los países juntos. Los datos también arrojan un predominio absoluto de la “escuela anglosajona” pues los países inmediatamente posteriores en número de artículos son Australia y Canadá. Estas cifras no son extrañas en absoluto dado el avance que suponen estos estudios en los países mencionados. La Europa continental está representada por países como Alemania, Finlandia o Dinamarca y no se puede perder de vista la contribución española que, comparándola con los datos de esta segunda parte del análisis, resulta digna de mención. La aportación del resto de países de los cinco continentes es prácticamente testimonial. Compruébese gráficamente:

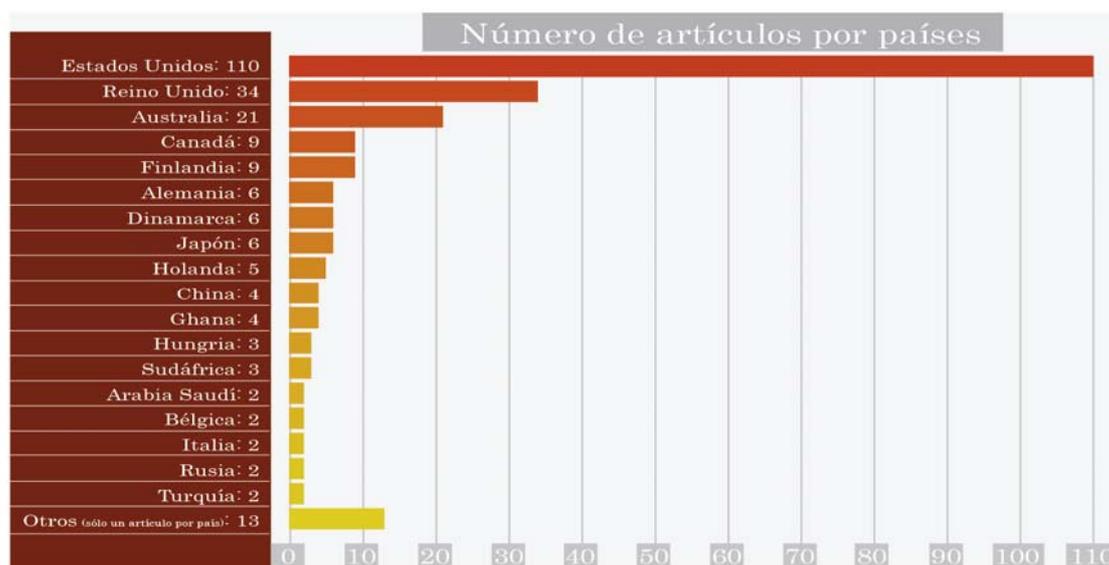


Figura 38: Número de trabajos por países.

Desde un plano puramente formal, el modo en el que masivamente deciden expresar los autores sus experiencias sobre planificación bibliotecaria tiene forma de artículo, cuyo formato está por encima de los demás en una enorme proporción, de manera que el resto de las tipologías resulta casi una anécdota. Aún así, se debe destacar un dato cuanto menos curioso. Sobre esta temática, se han editado seis manuales que la tratan y esos manuales han sido objeto de recensión en doce ocasiones, lo cual habla de la repercusión de los mismos en el ámbito profesional. Dato que se ve confirmado al comprobar que la autoría de los mismos (Evans, Corral, Moran o Stuart) son de los profesionales más reconocidos.

Sólo se han podido detectar seis tesis en las fuentes consultadas y, además, cinco de ellas leídas en universidades norteamericanas y una en una institución australiana, así que no parece que académicamente sea una temática muy atractiva para los doctorandos. Este es un dato que corre en paralelo con las conclusiones extraídas para el caso español así que se deberá estar atento a los próximos años por si este dato se corrigiera al alza.

También los datos indican cierto interés despertado en los foros profesionales puesto que entre las actas de congresos y las comunicaciones presentadas, suman un total de diez trabajos. En cualquier caso, nada comparable con la ya mencionada ingente cantidad de trabajos en formato artículo de revista.

Compruébese la gráfica que lo ilustra:

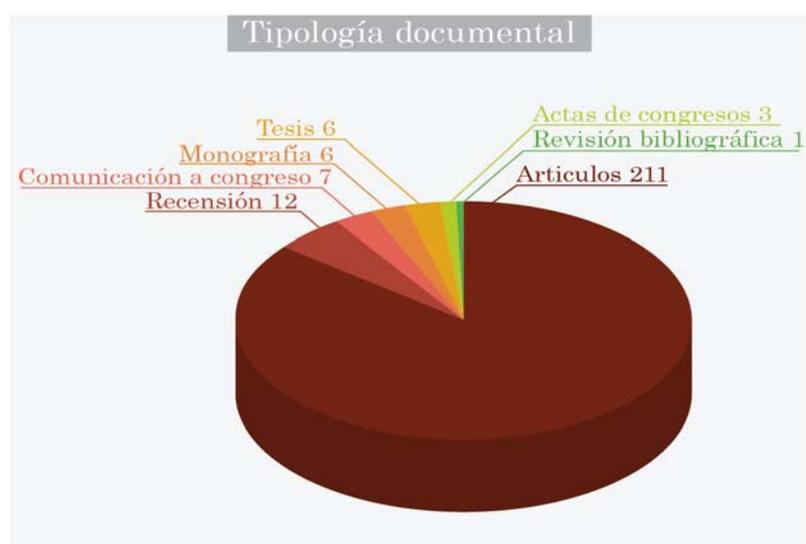


Figura 39: Tipología documental.

Si se pone el foco en los contenidos, el mayor número de trabajos está referido a bibliotecas en general sin especificar una clase concreta. Esta tipología está muy por encima del resto lo cual indica una voluntad por sentar unas bases teóricas universales para la Biblioteconomía, formando todo un *corpus* teórico que sirva de base epistemológica al asentamiento de esta disciplina.

Los estudios dedicados a las bibliotecas universitarias, que es el segundo grupo más numeroso, también presenta una cantidad de trabajos considerable. Respecto a esta categoría, destacar que, de los más de sesenta trabajos identificados, dieciséis están dedicados a desarrollar planes estratégicos específicos de bibliotecas de universidades así que el porcentaje de trabajos prácticos no es desdeñable. La siguiente categoría en número de obras, aunque a más de veinte puntos de distancia, es la de las bibliotecas de titularidad pública. Del total de trabajos, cinco se ocupan de hacer públicos planes específicos con lo que podría decir que en esta tipología domina el aspecto teórico sobre la práctica planificadora. Los dos siguientes grupos de bibliotecas, con prácticamente la misma cantidad de obras, serían por este orden, las redes de bibliotecas, las bibliotecas nacionales y los centros especializados. De ellas, el dato más

destacable es que, proporcionalmente, el número de trabajos prácticos, esto es, planes específicos, es muy alto en la categoría de las bibliotecas centrales de países. Ya en la cola de este *ranking* se encuentran las bibliotecas regionales y las escolares.

Véase gráficamente en la siguiente figura:

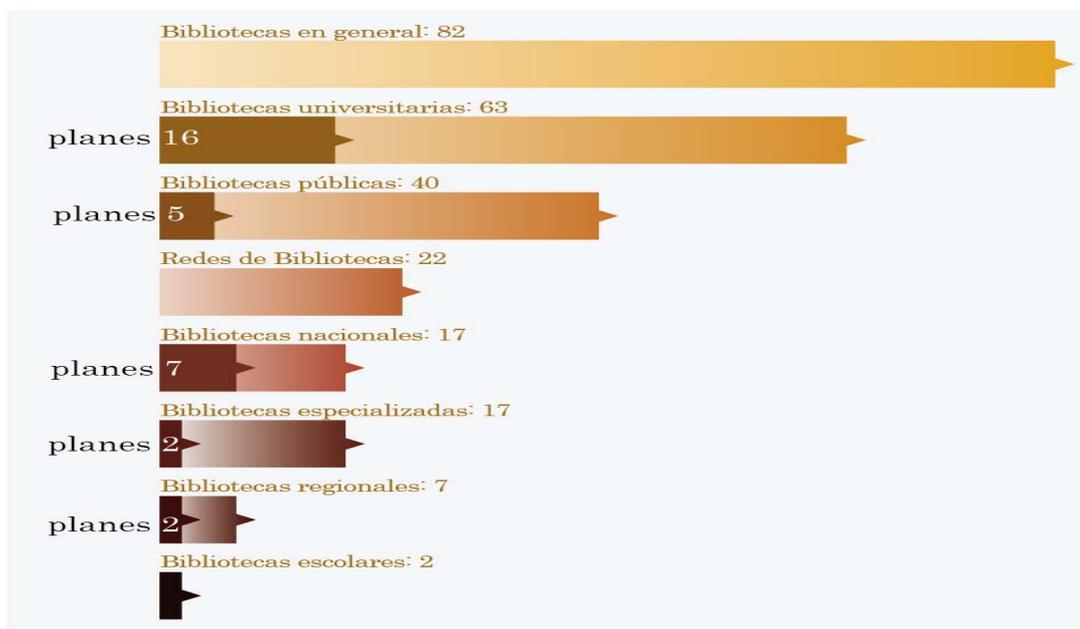


Figura 40: Número de estudios según tipo de biblioteca.

### 3.2.4 Los autores

En este epígrafe se aporta, acompañados de gráficos ilustrativos, algunos datos relativos a la autoría de las obras recopiladas. Al contrario que en el trabajo sobre la producción española, en esta parcela internacional ha sido imposible detectar la procedencia de un alto porcentaje de los autores lo que ha impedido clasificar la autoría por categorías profesionales. De todas formas, sí se han podido extraer datos muy valiosos sobre las personas que trabajan en planificación bibliotecaria.

La gráfica siguiente muestra la tendencia o no de los autores a agruparse para publicar.

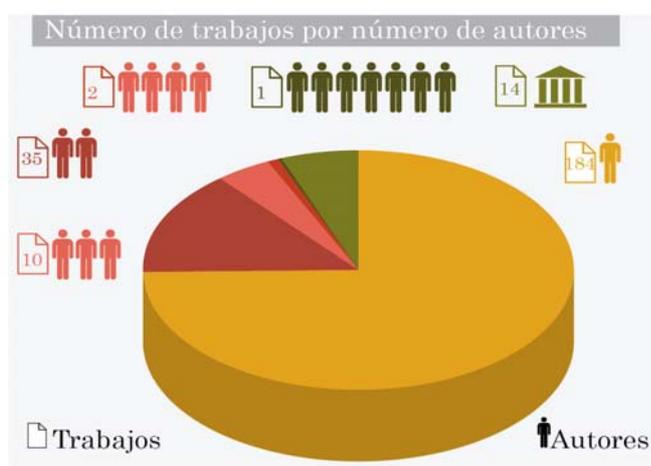


Figura 41: Número de trabajos por número de autores.

Los datos denotan que el 75% de los trabajos están escritos por personas a título particular. Muy por debajo, con solo un 14'5% están los firmados por dos autores y, salvo los escritos por tres autores (4%), el resto resulta anecdótico. La conclusión que arrojan estos datos es el individualismo imperante en el modo de publicar de los profesionales. Sin embargo, existe un dato notable de esta parcela del estudio y es el relativamente elevado porcentaje de obras firmadas por entidades (5'7%), en este caso, asociaciones bibliotecarias, corporaciones públicas y alguna empresa privada.

Esta nueva gráfica ilustra la producción de los autores:

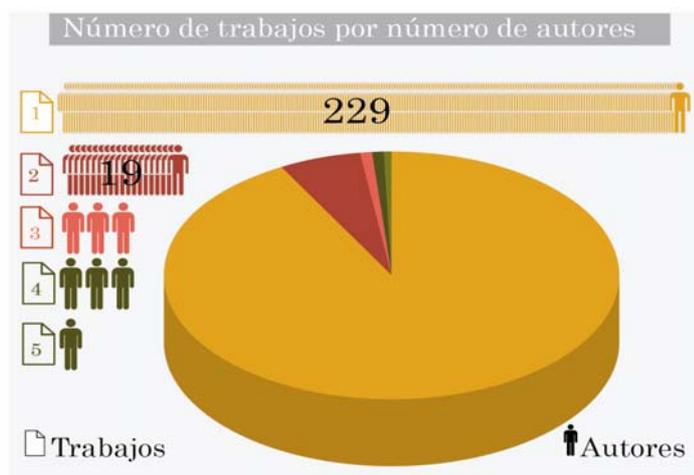


Figura 42: Número de autores por número de trabajos.

Como queda patente, principalmente los autores dedicados a esta disciplina han escrito un solo trabajo y, porcentualmente, muy pocos son los que han publicado dos o más aunque los que han publicado dos destacan sobre el resto de categorías, que no pasan del detalle. Esto quiere decir que, salvo un pequeño grupo de autores, la mayoría han aportado su experiencia de manera esporádica y no han seguido una línea productora continua.

### 3.3 Apuntes finales sobre el estado de la producción bibliográfica

Varias son las conclusiones que se pueden sacar de la comparación entre el estado de la literatura en España y a nivel internacional.

Por una parte, frente a la ortodoxia imperante en el ambiente nacional, el marco en el ámbito internacional es mucho más heterodoxo, cosa lógica ya que se trata de un análisis del estado en numerosos países, aunque la inmensa mayoría de los trabajos sea de procedencia estadounidense. Los trabajos españoles son más monolíticos, más centrados en los conocimientos estándar sobre planificación y, salvo muy pocas excepciones, más escrupulosos con la “pureza” del ciclo de la planificación; además, es difícil encontrar ensayos que traten los aspectos conflictivos de la planificación estratégica. Por su parte, en los tratados internacionales, especialmente los norteamericanos, abunda la heterodoxia tanto en los planteamientos teóricos de esta disciplina como en los procesos prácticos de la misma; además, no son raros los planteamientos de cuestiones negativas de la planificación.

En segundo lugar, se puede colegir que el medio ambiente español está dominado por el academicismo, siendo mucho más numerosos los trabajos teóricos procedentes del ámbito universitario. A nivel internacional, por las mismas razones expuestas más arriba –tamaño de la muestra y variedad de procedencia– la diversidad en la temática es la nota dominante ya que se pueden encontrar trabajos que tratan la planificación desde una perspectiva filosófica (a veces incluso metafísica) hasta otros que enumeran su proceso y la manera de aplicarlo a un determinado tipo de bibliotecas.

Respecto a esto último, si bien los trabajos prácticos españoles están centrados en mostrar procesos planificadores en determinadas unidades, entre los trabajos internacionales, si bien no faltan ensayos de este tipo, son muy abundantes aquellas investigaciones que tratan de evaluar el impacto de la planificación en la gestión de un universo concreto de bibliotecas.

Por otro lado, existe también una notable diferencia en la manera de enfocar las tesis doctorales. De todas las analizadas, las españolas –incluido este trabajo de investigación– prefieren una observación externa del universo elegido, basada en fuentes tomadas de organismos al margen de las unidades estudiadas para, desde el exterior y mediante un método analítico, extraer las conclusiones oportunas. Por su parte, de las tesis americanas y australianas exploradas, todas basan su metodología en encuestas tomadas a los agentes implicados en la planificación del universo bibliotecario estudiado para, mediante una tabulación de las respuestas, resolver la hipótesis planteada.

De manera general, se ha podido comprobar cómo España se encuentra a un nivel aceptable respecto a esta disciplina si la comparamos con otros países de su entorno si bien son necesarios más trabajos prácticos y de investigación de campo y que los tratados teóricos se hagan eco tanto de otras tendencias al margen de las normas habituales como de los aspectos no tan positivos de la planificación.

#### **4. Conclusiones parciales**

A lo largo de la investigación llevada a cabo para descubrir los principios de la gestión, de manera que pueda haber un acercamiento a los fundamentos de la planificación, se ha podido comprobar que, al margen de cuestiones semánticas, el concepto y la práctica de la gestión han ido evolucionando, desde las primeras nociones de la misma ya en la antigüedad hasta los tiempos actuales. Igual ocurre con la planificación y lo mismo con la administración y la planificación de las bibliotecas que participan de unas características propias que se han querido descubrir en este primer gran apartado.

Así, después de haber tratado de organizar lo que se podría dar en llamar *obra dispersa* en cuanto a la planificación y a gestión, se han extraído unos principios, unos fundamentos y una práctica que han permitido un conocimiento preciso sobre esta disciplina en aras a su correcta comprensión y aplicación.

De todo lo dicho a lo largo de este apartado y de la experiencia adquirida en el estudio y la práctica de la planificación, se pueden colegir una serie de ventajas que la planificación proporciona al bibliotecario para la mejora en la gestión de su unidad.

De este modo, una de las razones clave para iniciar un proceso planificador en una biblioteca es que ayuda al bibliotecario a identificar opciones y posibilidades forzándole a tener en cuenta las necesidades de los lectores en particular y de la comunidad en general. La planificación se demuestra como una herramienta que encausa los servicios de la biblioteca de acuerdo con las funciones de ésta que se deseen destacar y con la misión que ésta tenga en relación a la comunidad provocando el efecto estimulador de la mentalidad creadora aplicable a la elaboración de programas, de servicios y de actividades.

Además, la planificación ajusta la atención en la eficiencia y la efectividad y ayuda a establecer prioridades en la distribución de recursos, haciendo posible la evaluación permitiendo al personal aprender, adaptar, y mejorar la labor bibliotecaria, fomentando la mejora organizativa, individual y colectiva, y orienta a los bibliotecarios a trabajar con perspectiva de futuro.

Sin embargo, la planificación también comporta algunos elementos de conflicto que no se pueden obviar. En muchas ocasiones, existen bibliotecas que inician un plan estratégico porque está de moda, porque queda bien delante de la sociedad o porque se lo imponen sus patronos políticos, sin que por eso estén de acuerdo con él o conozcan los principios por los que se rige la planificación.

Planificar es un proceso largo, complicado, que requiere muchos recursos (sobre todo de tiempo), que es difícil de implantar y que precisa un cambio en el pensamiento, las estructuras y los métodos de las bibliotecas públicas y éstas han alcanzado tal grado de madurez que muchas no pueden o no están dispuestas a asumir los costes que supone la planificación.

De todo esto se ha hablado en este apartado, pero también se ha tratado de descubrir qué piensan los profesionales y los académicos de la Biblioteconomía sobre la planificación. Del estudio del estado de la literatura científica, se ha podido inferir que esta es una herramienta muy estimada dentro de la profesión, que la mayoría la ve como algo positivo aunque son muchos los que consideran sus aspectos negativos y tratan de perfilarlos para que realmente sea un elemento clave en la mejora de la gestión en unidades de información.

A pesar del gran valor de la producción profesional estudiada a la búsqueda del estado del arte en esta disciplina, no ha sido posible encontrar trabajo alguno que persiga los mismos fines que la investigación que aquí se presenta. Existen algunos tratados que comparten metodología y planteamientos iniciales pero sostienen tesis diferentes y persiguen otros fines. Aún así, el estudio de todo este *corpus* ha sido de gran provecho y utilidad en la elaboración de esta Tesis.



**LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS EN  
ANDALUCÍA: UNA COMPARACIÓN  
SISTÉMICA**



*Nuestro universo sería una cosa muy limitada si no ofreciera a cada época algo que investigar. La naturaleza no revela sus misterios de una vez para siempre.*  
Lucio Anneo Séneca

En esta segunda parte de la Tesis, se trata de contraer un conocimiento profundo de las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales, que tienen su sede en la Comunidad Autónoma de Andalucía, para conocer las condiciones a las que se enfrentaría un posible proceso de planificación.

Para alcanzar este objetivo, se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de su entorno, atendiendo tanto a factores externos como internos. Para el estudio del hábitat externo, se han analizado una serie de recursos informativos de carácter enciclopédico en una primera fase, y en una segunda etapa, fuentes estadísticas de orden primario para extraer datos fehacientes de Andalucía en general y de cada una de sus provincias y capitales de provincia en particular. Para el análisis del entorno interno, se ha realizado un trabajo de campo consistente en un estudio a fondo de las BPEs en cuanto sus condiciones estructurales, orgánicas y funcionales mediante el acceso a la legislación que las regula y los documentos que reflejan datos reales sobre sus recursos humanos, económicos y físicos.

Dado que estas entidades son consideradas como organizaciones según los postulados sistémicos, al objeto de encuadrarlas en un marco científico, se acompaña a este análisis empírico de una serie de consideraciones teóricas en orden a esbozar una dimensión teórica de los fundamentos de las organizaciones. En el desarrollo de estos postulados teóricos se ha hecho especial hincapié en su influencia en las bibliotecas públicas consideradas organizaciones de pleno derecho.

## **1. Teoría de las Organizaciones**

### **1.1 Consideraciones generales**

Históricamente, en el contexto del final de la II Guerra Mundial, las organizaciones debieron comenzar a transformar sus economías de guerra en economías que actuaran en condiciones de paz. Una de las características fundamentales de esta conversión fue la captación de mano de obra que volvía de los frentes a fin de reconstruir sus vidas y reintegrarse a sus respectivas familias. Por otro lado, la notable expansión económica determinó un notable crecimiento de las estructuras de las organizaciones, las que a fin de obtener beneficios más significativos decidieron ampliar sus fronteras; por lo que no sólo debieron comenzar a competir con sus iguales por el mercado interno, sino que, además, debían ser necesariamente eficientes para instalarse en otros países y acaparar sus mercados. En ese ambiente, las organizaciones demandaban teorías integradoras tratando de lograr eficiencia y satisfacción cosa que llevó a la disolución de las propuestas neoclásicas.

El discorrir cronológico de la teoría de las organizaciones corre en paralelo al de la gestión expuesta en la parte del *Estado de la cuestión*, ya que estos diferentes enfoques no sólo afectaron a la administración de las instituciones sino que también lo hicieron en el orden epistemológico de las organizaciones.

Según la Real Academia Española, una organización es una “*Asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines*”. Desde una perspectiva que resalta su dimensión eminentemente humana, Michael Goldsmith y Kenneth Newton, conciben las organizaciones como “*centros sociales, productores de valores y éticas, depósitos de integridad y cultura y diseñadores de procesos y relaciones*”.

En este sentido, la Teoría de las Organizaciones tiene como objetivo primordial el de descubrir las limitaciones que tiene la racionalidad humana. Su enfoque parte del *Hombre Administrativo* que se identifica con el ser que se comporta con relativa racionalidad y busca obtener resultados satisfactorios, y lo diferencia del *Hombre Económico* que actúa racionalmente y busca maximizar el beneficio. La teoría intenta ayudar a esa racionalidad del *Hombre Administrativo*, ya sea actuando sobre él a través de la capacitación, incentivación, motivación, o bien rehaciendo el esquema donde se desenvuelve, es decir, la Organización.

Se puede definir la *Teoría de las Organizaciones* como el estudio de los grupos humanos, de la forma en que administran sus recursos e interactúan con el medio externo para alcanzar sus objetivos. Pero también del medio interno que se crea y desarrolla en esas organizaciones, de cómo se relacionan los individuos considerando la división de trabajo, las autoridades, el flujo de información, las reglas y normas internas. Corolario de esto es la definición de Organización a la que se puede referir como “*una asociación consciente, de carácter cooperativo*”, que se distingue por las siguientes características (Aguirre, Rodríguez & Tous, 2002):

- Existencia de unos objetivos
- Presencia de una autoridad
- Jerarquía y funciones de los miembros
- Distinción entre miembros y no miembros
- Diferenciación entre la organización y sus miembros
- Tendencia a perpetuarse
- Creación de procedimientos de actuación nuevos
- Existencia de problemas de distribución

Si se trasladan estas consideraciones al ámbito de la gestión de la organización, resulta evidente que, desde esta visión, los organismos se basan en la interrelación e interdependencia armónica y sinérgica de recursos humanos, materiales, financieros e informacionales, de procesos y acciones estratégicas, tácticas y operativas, sustentada en cuatro procesos cardinales –planificación, organización, dirección y control– para la consecución de objetivos comunes de sostenibilidad e integridad, en concordancia con su entorno.

Las organizaciones han sido concebidas para cumplir una función determinada. Para ello hay que determinar la dirección y formato de las acciones futuras y, entonces, el paso siguiente para cumplir con el trabajo, será distribuir o señalar las necesarias actividades de trabajo entre los miembros del grupo e indicar la participación de cada miembro del grupo. Esta distribución de las tareas está guiada por la consideración de cosas tales como la naturaleza de las actividades componentes, las personas del grupo y las instalaciones físicas disponibles. Estas actividades componentes están agrupadas y asignadas de manera que un mínimo de gastos o un máximo de satisfacción de los empleados se logre o que se alcance algún objetivo similar, si el grupo es deficiente ya sea en él número, o en la calidad de los miembros administrativos se procurará conseguir la cantidad necesaria de estos recursos. Cada uno de los miembros asignados a una actividad se enfrenta a su propia relación con el grupo y la del grupo con otros grupos de la empresa.

Sociológicamente una organización es la asociación de personas, regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines que surgen siempre de una idea previa inspirada por un interés o una necesidad. Las actividades más importantes que debe llevar a término la organización son la de subdividir el trabajo en unidades operativas (departamentos), la de agrupar las obligaciones operativas en puestos, la de reunir los puestos operativos en unidades manejables y relacionadas, la de aclarar los requisitos del puesto, la de seleccionar y colocar a los individuos en el puesto adecuado, la de utilizar y acordar la autoridad adecuada para cada miembro de la administración, la de proporcionar facilidades personales y otros recursos y la de ajustar la organización a la luz de los resultados del control.

### **1.2 Tipos de organizaciones**

Como el resto de las disciplinas, dentro de la Teoría de las organizaciones también se clasifica el universo de estudio. Así, las entidades pueden clasificarse según:

Su finalidad:

*Sin fines de lucro*: buscan objetivos culturales, recreativos, solidarios, asistenciales. Son, por ejemplo, clubes de barrio, iglesias, centros culturales. Aunque su principal interés no sea el lucro, esto no evita que desarrollen alguna actividad económica para lograr cierta autonomía. Pueden estar subsidiados por el gobierno o por otra entidad.

*Con fines de lucro*: son las empresas que buscan obtener beneficios económicos desarrollando alguna actividad.

Su duración en el tiempo:

*Permanentes*: muchas organizaciones buscan crecer, intentan adaptarse a los cambios, mejorar. Existe entonces una intención implícita de permanencia: comercios, fábricas, empresas.

*Transitorias*: se reúnen sólo para la concreción de un proyecto, luego desaparecen; por ejemplo equipos de investigación, constructores.

Su línea de mando:

*Vertical*: existe una marcada línea de mando donde sólo se emiten órdenes y se acatan, sin lugar a la creatividad: ejércitos, empresas de corte clásico...

*Horizontal*: es democrática, casi no existen jerarquías, y las que hay no toman decisiones sin consultar a los otros miembros. Cooperativas.

Su objeto:

*Públicas*: están a cargo del Estado, buscan satisfacer las necesidades de los habitantes sin considerar el beneficio económico. El Gobierno puede delegar esta responsabilidad a empresas privadas creando los organismos de control adecuados.

*Privadas*: están a nombre de personas jurídicas.

Su configuración (Mintzberg, 1979):

*De tipo empresarial*: de estructura sencilla, con uno o varios directivos, uno de los cuales domina como líder, y un grupo de operarios que realiza el trabajo básico. El comportamiento de la organización apenas está formalizado y se hace un uso mínimo de la planificación.

*De tipo de mecanicista*: es el fruto de la Revolución industrial, cuando los puestos de trabajo se especializaron en alto grado y el trabajo se normalizó. Se caracteriza por una descentralización horizontal, con una amplia jerarquía de mandos intermedios aunque el poder lo detenta la cúspide de la pirámide.

*Profesional*: posee una configuración burocrática, basada en la normalización de habilidades para lograr la coordinación. En esta configuración domina el esfuerzo de profesionalización. Al depender de profesionales con formación para llevar a cabo sus tareas, la organización cede una gran parte del poder a estos profesionales y a las asociaciones e instituciones que los seleccionan. Así, la estructura está muy descentralizada horizontalmente.

*Diversificada*: no es tanto una organización integrada como un conjunto de entidades bastantes independientes que quedan vinculadas entre sí mediante una estructura administrativa vaga. No es una estructura completa sino que se trata de una estructura parcial superpuesta a las otras: cada división tiene su propia estructura.

*Innovadora* (adhocracia): son estructuras de proyecto, que permiten reunir expertos de diferentes especialidades en equipos creativos que trabajan con fluidez. Esta estructura orgánica que, para lograr la coordinación, se basa en la adaptación mutua de sus expertos, coordinada por unos mecanismos de enlace tales como directivos integrados, comités permanentes y estructuras matriciales.

*Misionera*: la organización está dominada por su ideología, anima a sus miembros a aunar sus esfuerzos, con lo que tiende a haber poca división del trabajo, poca especialización de los puestos y un menor número de formas de distinción entre ápices de la organización.

Lo que la mantiene coordinada es la normalización y el que todos sus miembros comparten los mismos valores y creencias.

*De tipo político:* ninguna de sus partes domina, no hay un mecanismo de coordinación dominante y no hay forma estable de centralización. Se caracteriza por la tendencia a separarse de sus partes componentes.

### **1.3 La organización y la estructura organizativa**

La función organizativa implica la existencia de una estructura de relaciones de función y de autoridad. Como la organización es el proceso mediante el que se estructuran todos los recursos para alcanzar los objetivos planteados, organizar implica dividir las tareas en actividades, delegar autoridad, determinar las bases más aptas para departamentalizar los puestos y decidir el número adecuado de puestos en cada departamento.

Por tanto, la estructura de la organización es el entramado de puestos de trabajo y departamentos que orienta la conducta de individuos y grupos hacia la consecución de los objetivos organizacionales. La estructura propicia la existencia de un orden metódico entre las diversas funciones, de manera que se cumplan con eficiencia las metas marcadas (Ivancevich et al., 1994). Así, en tanto la función de organizar se refiere a las decisiones que adopta la dirección, la estructura organizacional es un reflejo de estas decisiones. Y respecto a la planificación, si ésta especifica qué se realizará y cuándo se hará, la estructura de la organización determina quién lo hará y cómo se llevará a cabo. Es por eso que la estructura debe ser coherente con la estrategia adoptada. Siguiendo con este planteamiento, la estructura organizativa condiciona el sistema de planificación en cuanto que ésta fija las actividades y las áreas de autoridad y responsabilidad entre los miembros de la organización así como los canales de comunicación entre estos. Por todo esto, se hace imprescindible asegurar la coherencia entre la planificación y la estructura organizacional.

En cuanto a la determinación de la estructura de la organización, son cuatro las dimensiones desde las que el gestor debe observar las organizaciones: la especialización del trabajo, la delegación de autoridad, el alcance del control y la departamentalización (de la que se hablará en su propio epígrafe).

En lo tocante a su estructura física, independientemente del tipo de organización que sea y de manera genérica, cada una de ellas cuenta con los siguientes vértices organizativos:

*El núcleo operativo:* el centro de operaciones de la organización abarca aquellos empleados que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de bienes y servicios. Estas personas tienen cuatro funciones principales: asegurar los *inputs* para la producción, transformar los *inputs* en *outputs*, distribuir *outputs* y proporcionar apoyo directo a las funciones de *input*, transformación y *output*. El núcleo de operaciones constituye el centro de toda la organización.

*El elemento estratégico:* se ocupa de que la organización cumpla con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tiene algún poder en la misma. Está formado por la alta dirección de la organización, que es la que supervisa el sistema, la responsable del funcionamiento, la que asigna los recursos, la que gestiona las anomalías, la que lidera la organización y la que es portavoz, negociadora y

representante de la misma. En cuanto a la estrategia, tiene la competencia para desarrollarla.

*La línea media:* el ápice estratégico está unido al núcleo de operaciones mediante la cadena de directivos de segundo nivel, provistos de autoridad formal y que coordinan actividades de varias unidades. Desempeñan las mismas funciones que el director general pero en su ámbito, y tienen que rendir cuentas ante él. A medida que se desciende en la cadena de autoridad, el puesto se vuelve más detallado y complicado, menos abstracto y agregado y más centrado en el flujo de trabajo.

*La tecnoestructura:* surgen cuando las organizaciones se vuelven más complejas aunque están fuera de la línea de autoridad. La tecnoestructura se compone de los analistas que estudian la adaptación (cambio de la organización en función del entorno) y el control (la estabilización y la normalización de las pautas de actividad). Asesoran técnicamente a la entidad, estudian la adaptación del organismo al entorno, realizan programas de control de resultados, y normalizan procesos de trabajo los resultados y las habilidades.

*El Staff o personal de apoyo:* trabajadores que prestan servicios de apoyo fuera del flujo de trabajo de operaciones. Son unidades diferenciadas de la tecnoestructura puesto que no se ocupan de la normalización y no son estrictamente asesoras, sino que tienen funciones concretas que desempeñar. Sus actividades pueden ser de dos tipos: asesoramiento, consejo y orientaciones sobre planificación de objetivos y políticas, y procedimientos y actividades de servicios para la línea.

Se puede reconocer otro apéndice, aunque desde una perspectiva filosófica, y es la *Ideología:* abarca las tradiciones y creencias de una organización que la distinguen de otras y que infunden el halo vital al esqueleto de los entes.

La conexión que se produce entre estos elementos estructurales de las organizaciones se puede visualizar en esta figura:

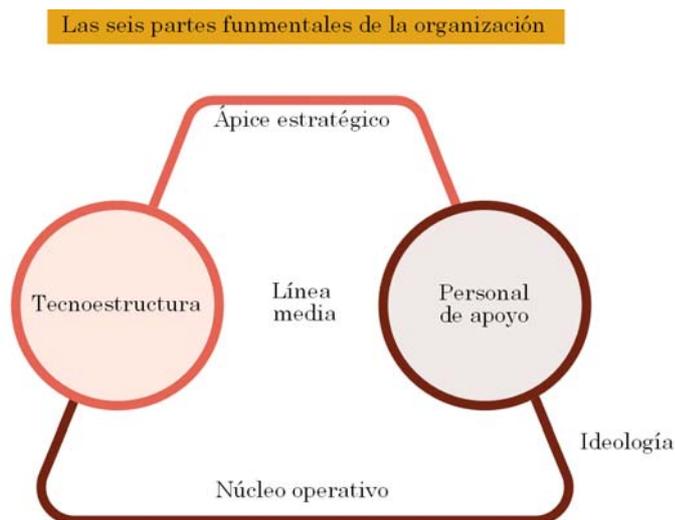


Figura 43: Partes fundamentales de la organización.

Fuente: elaboración propia

Toda actividad humana organizada exige dos requisitos fundamentales: la división del trabajo en diferentes tareas, y la coordinación de dichas tareas para llevar a cabo la actividad. Es evidente que todos estos ápicos organizacionales necesitan de una coordinación que garantice el correcto funcionamiento de la entidad. Se han cifrado en seis los mecanismos básicos de coordinación (Mintzberg, 1999):

*Adaptación mutua:* se consigue la coordinación del trabajo mediante la simple comunicación de información puesto que las personas que realizan el trabajo interactúan entre sí para coordinarse. Es decir, se logra coordinar las actividades y las tareas de las personas a través de la comunicación directa entre los propios trabajadores, no existiendo un reglamento escrito y formalizado ni unas especificaciones estrictas que cumplir, sino un consenso entre personas.

*Supervisión directa:* en organizaciones de cierto tamaño la adaptación mutua ya no es suficiente para garantizar la coordinación y es necesaria una persona que se ocupe dando órdenes a otras. Se designa entonces a un supervisor que no realiza la actividad propiamente dicha, que tiene como misión dar instrucciones y controlar las acciones de los trabajadores ejecutantes de las tareas.

*Normalización de los procesos de trabajo:* es la descripción directa y detallada del contenido del trabajo, de los procedimientos que han de seguirse. Mediante este sistema, cada persona conoce qué debe hacer y cómo debe hacerlo para desarrollar correctamente la tarea encomendada.

*Normalización de los resultados:* es la descripción al detalle de los resultados, no de lo que debe hacerse para conseguirlos. Se establece previamente el acoplamiento mutuo entre los trabajos.

*Normalización de habilidades:* y también del conocimiento. En este caso es el trabajador, más que los resultados o el trabajo, el que se “normaliza”. Al operario se le transmite un cuerpo de conocimientos y un conjunto de habilidades que aplicará a su trabajo. Por eso, se precisan unos determinados requisitos para realizar una tarea concreta y se pide una cualificación determinada a la persona encargada de realizarla.

*Normalización de las normas:* por esto se entiende el hecho de que los trabajadores comparten un conjunto de creencias mediante las que logran coordinarse.

Estos mecanismos de coordinación pueden considerarse como los elementos más básicos de la estructura, el elemento que mantiene unidas las organizaciones y lo más lógico es que estén todos estos mecanismos presentes en aquellos organismos medianamente desarrollados, si bien unos más desarrollados que otros.

#### **1.4 Recursos organizacionales**

Los recursos son necesarios para desarrollar las actividades de los entes, según sus diferentes actividades, pero toda organización cuenta con tres tipos de recursos que debe administrar para alcanzar sus fines:

*Humanos:* son los más importantes, y abarcan desde los obreros hasta el personal directivo. Producen, administran, dirigen, aportan creatividad y experiencia. Los recursos humanos son el trabajo y conocimiento que aporta el conjunto de personas

de una organización. Las personas otorgan tiempo y esfuerzo a las organizaciones, a cambio de un beneficio que puede ser el salario u otro tipo de retribuciones. Con el término de recursos humanos también se suele designar a aquella parte de la organización encargada de administrar el personal de la misma. Los RR.HH. son un factor clave de todas las organizaciones, y se pueden caracterizar por esta selección de elementos:

- Habilidades y conocimientos de los empleados: los recursos humanos de las organizaciones pueden tener distintos niveles de conocimientos y capacitación. El requerimiento de tener recursos humanos con un alto nivel de capacitación puede variar de una organización a otra. El requerimiento de capacitación de los recursos humanos también suele variar con el tiempo; debido a las mejoras en las comunicaciones, la globalización, las tendencias del marketing y el entorno cada vez más cambiante de las organizaciones, se hace cada vez más necesario para las empresas contar con una plantilla de empleados más capacitados, con buenas habilidades comunicacionales y capacidad de adaptación a nuevos escenarios. En las empresas se le otorga cada vez más importancia a la capacidad de aprender nuevas habilidades rápidamente y a un bajo costo. En cuanto a los conocimientos y habilidades de cada empleado hay que distinguirlos de los conocimientos y habilidades adquiridos por la organización en el tiempo. Esto se incluye dentro de los recursos intangibles de una empresa, y no dentro de los recursos humanos.

- Elementos culturales: el comportamiento de las personas en relación a la consecución de los objetivos de las organizaciones está fuertemente influenciado por elementos de la cultura que imprimen carácter y marcan las líneas a seguir en la consecución de las metas.

- Grupos informales: los grupos informales surgen espontáneamente por la interacción de las personas dentro de las organizaciones. Los grupos informales pueden contribuir al logro de los objetivos de la organización o no. Constituyen canales de comunicación rápidos y contribuyen a la formación de la cultura de la organización, es por esto que los administradores deben tener en cuenta a los grupos informales, para poder aprovecharlos positivamente y para minimizar sus efectos negativos. También se les llama *comunidades de prácticas*.

*Materiales*: son todos los bienes que utiliza el personal para realizar su función (maquinarias, equipos). En algunas clasificaciones se incluyen los recursos financieros (dinero, cheques, vales, etcétera) aunque aquí se ha preferido individualizarlos, debido a su trascendencia. Los recursos materiales son los bienes tangibles que la organización puede utilizar para el logro de sus objetivos. En los recursos materiales podemos encontrar los siguientes elementos:

- Maquinarias
- Inmuebles
- Insumos
- Productos terminados
- Elementos de oficina
- Instrumentos y herramientas

Contar con los recursos materiales adecuados es un elemento clave en la gestión de las organizaciones. La administración debe tener en cuenta que se debe encontrar un punto óptimo de recursos materiales, lo que no significa que se deba aumentar la cantidad o la calidad de los recursos materiales en exceso, debido a que esto representaría un elevado costo de oportunidad. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que los recursos materiales deben ser adecuados para los recursos humanos con los que cuenta la organización.

*Inmateriales (o intangibles)*: es la creatividad, la experiencia, la capacitación del personal; así como también el nombre y prestigio que esta genera sobre la sociedad. Los recursos intangibles son aquellos recursos distintos de los financieros, que no pueden ser percibidos físicamente (vistos, tocados, medidos).

Hay dos clases principales de recursos intangibles:

- Legales
- Competitivos

Los recursos intangibles legales incluyen a derechos de marca, derechos de autor, patentes, permisos, etc. Los recursos intangibles competitivos se refieren al conocimiento acumulado por la empresa (*know-how* entre otros tipos de conocimientos) y su fuente principal son los recursos humanos.

Si bien es difícil estimar el valor monetario de los recursos intangibles pueden tener un fuerte impacto en la eficacia y la eficiencia de la organización. Suelen ser indivisibles. Factores como la percepción de la organización en el público, las relaciones con los proveedores, la capacidad de adaptación, etc., son fundamentales a la hora de determinar los resultados, al mismo tiempo que, a diferencia de la mayoría de los recursos materiales o financieros, no se pueden adquirir en el mercado, sino que son el resultado de un proceso histórico que se produce dentro de cada organización.

Algunas características de los recursos intangibles son las siguientes:

- Dificultad de medición y cuantificación: al no tener soporte físico, es muy difícil estimar o cuantificar el impacto de los mismos en los resultados de la organización. Gran parte del conocimiento organizacional no es codificable ni se puede organizar.
- Posibilidad de apreciación por el uso: a diferencia de los recursos materiales, los recursos intangibles pueden valorarse con el uso de los mismos. Del mismo modo, ante transformaciones en el entorno, como cambios tecnológicos, ciertos recursos intangibles, como procesos rutinarios, pueden quedar obsoletos.
- Imposibilidad de adquirirlos en el mercado: los recursos intangibles se crean lentamente en el interior de cada empresa, y usualmente no pueden ser vendidos o comprados por otras empresas.

*Financieros*: Los recursos financieros son el efectivo y el conjunto de activos financieros que tienen un grado de liquidez. Es decir, que los recursos financieros pueden estar compuestos por:

- Dinero en efectivo
- Préstamos a terceros

- Depósitos en entidades financieras
- Tenencias de bonos y acciones
- Tenencias de divisas

Las fuentes de recursos financieros de las organizaciones pueden ser varias, entre las cuales podemos mencionar:

- La principal actividad de la organización: la venta de los productos o servicios que provee la organización al mercado provee de un flujo de efectivo a la organización. Los clientes entregan dinero a cambio de un producto o servicio.
- Inversores: socios, accionistas, tenedores de bonos, etc. Estos entregan capital o efectivo a cambio de un rendimiento futuro.
- Préstamos de entidades financieras: las entidades financieras pueden otorgar préstamos a cambio de un interés.
- Subsidios públicos

La administración de los recursos financieros debe planificar el flujo de fondos de modo que se eviten situaciones en las que no se puedan financiar las actividades productivas, asegurándose de que los egresos de fondos puedan ser financiados, y que se eviten elevados costos de financiamiento. El control de presupuesto es fundamental en este aspecto, dado que permite tener una idea de las entradas y salidas de efectivo en un período futuro, y al finalizar el período poder realizar un control sobre el mismo.

### **1.5 El ambiente en las organizaciones**

Un aspecto que no se puede perder de vista es el efecto del entorno en las organizaciones. A grandes rasgos, se distinguen dos ámbitos ambientales:

El ambiente externo, que se compone de todo lo que afecta a la organización y que no forma parte de ella. Básicamente son:

- Clientes: dado que son estos los que permiten que la empresa sobreviva es necesario que se estudien sus gustos o preferencias, si están conformes con el producto o servicio, etc.
- Tecnología: su importancia es evidente, pueden aumentar la producción reduciendo el tiempo de fabricación, mejorar la comunicación, un servicio, el almacenamiento de datos. Una empresa que no se mantenga actualizada en este aspecto se estancará indefectiblemente.
- Socio-Político: es el Estado y la cultura de la sociedad en que se desenvuelve la organización. El Estado impone leyes, impuestos y controles que se deben cumplir, además puede fomentar el crecimiento de la organización librándola de algunos gastos o brindando donaciones. La cultura de la sociedad afecta a la organización.

El ambiente externo consta de dos tipos de Fuerzas, las *fuerzas directas* (microentorno) que constituyen aquellos factores del entorno que tienen un impacto inmediato sobre la organización y las *fuerzas indirectas* (macroentorno) formadas por las variables del entorno que también tienen impacto sobre el funcionamiento de la organización, pero éste no es inmediato.

Por su parte, el ambiente interno aúna las distintas relaciones humanas, las metas y objetivos y las normas. Todos estos elementos conforman la cultura organizacional.

Existe una íntima relación del entorno de las organizaciones con la formulación de la estrategia de las mismas. La interacción organización-entorno es constante y dinámica; por consiguiente, los resultados obtenidos por la organización están condicionados precisamente, por la influencia de esos factores exógenos -culturales, tecnológicos, educacionales, políticos, legales, sociales y económicos- concretos en determinadas circunstancias históricas (Vega, 2006).

El entorno, que se caracteriza entonces por la multidimensionalidad y la interdependencia, interactividad e interretroactividad de cada uno de sus componentes deviene inseparable de las organizaciones. Así, la organización desarrolla su autonomía y define su identidad en dependencia de su entorno y de su propia cultura.

Para facilitar el análisis del entorno, algunos autores proponen clasificarlo en Genérico, que agrupa a todos los elementos que afectan por igual al conjunto de las organizaciones en un tiempo y espacio determinados, y Específico que se refiere a aquellos factores que influyen sobre los resultados de un grupo de empresas con características comunes. El primero alude a un medio social general, que afecta a todas las organizaciones en una sociedad determinada y el segundo a un medio específico, que afecta a organizaciones individuales directas (Ronsenzweig & Kast, 1984).

Por eso, las organizaciones deberán afrontar la incertidumbre del entorno y, por tanto, el éxito organizacional dependerá de la flexibilidad y adaptabilidad del sistema, y de su capacidad de activación y movilización de recursos para responder a las nuevas necesidades sociales surgidas por las cambiantes condiciones ambientales.

Es en este momento en que entra en juego la estrategia. La adaptación de la organización a su entorno sólo es posible a partir de la definición de una estrategia congruente que proporcione un marco de orientación para delimitar las decisiones y acciones a desarrollar durante un período de tiempo específico; para esto, deben considerarse los siguientes factores críticos. El estado del sistema (organización) en relación con su entorno. Los posibles cambios en el estado del sistema (organización). Los efectos que las decisiones pueden tener en el sistema (organización). Por consiguiente, asumir esta última orientación como es el caso, significa concebir la estrategia de la organización convertida en un espacio de aprendizaje, como la guía en la que se definen las acciones, el modelo de decisiones coherente, unificado e integrado para el logro de los objetivos establecidos y el medio para desarrollar las capacidades y competencias organizacionales que garanticen la sostenibilidad de la organización en el tiempo.

### **1.6 La departamentalización en las organizaciones**

Es, tal vez, una de las actividades más importantes y complicadas a la hora de diseñar (o modificar) la estructura de cualquier entidad. Departamentalizar es el proceso de

agrupar los puestos de trabajo según un ordenamiento lógico. Se considera esta técnica como la acción de crear grupos de trabajo con más autonomía que la autoridad central en función de distintas características similares.

Conforme los entes crecen aumenta la especialización del trabajo y se va complicando la determinación de cómo deberían agruparse los puestos de trabajo.

Aunque departamentalizar genera eficiencia, es posible que lleguen a perderse de vista los objetivos centrales.

Estas son las bases más comunes para la departamentalización:

*Números simples:* es la forma utilizada por ejércitos y otros grupos de choque: no importa las cualidades de las personas, sino sólo su número.

*Por tiempo:* es agrupar las distintas actividades en turnos. Permite una atención mayor número de horas al día, siendo una producción ininterrumpida. Por ejemplo bomberos, hospitales, *call centers*, etc.

*Funcional:* es la que agrupa los puestos de acuerdo con las funciones que cumple la organización (producción, finanzas, marketing, I+D y Recursos Humanos). La coordinación entre los distintos departamentos se materializa mediante normas y métodos. Este tipo es más apropiado cuando el medio ambiente de la organización es estable y se desea ejercer un estrecho control sobre proceso y operaciones.

*Por zona geográfica:* es la utilizada por empresas muy grandes o multinacionales, es decir, cuando la organización está ampliamente dispersa y las características de los clientes de cada demarcación varían mucho. Se aplica a actividades comerciales, productivas o de distribución, no para actividades financieras.

*Por producto:* agrupa los puestos de trabajo relacionados con algún producto o línea de productos. El personal que trabaja en uno de estos departamentos encuentra un amplio campo de ampliación de sus capacidades y experiencia. Además, esta técnica introduce la flexibilidad necesaria para desarrollar estrategias específicas para cada línea. El problema es que puede ser un método costoso puesto que se pueden producir duplicidades de esfuerzos y recursos.

*Por clientes:* agrupan los puestos atendiendo a las necesidades de los consumidores. Aquellas organizaciones que tienen una amplia clientela o muchos grupos de clientes son las que más probablemente adoptarán este enfoque. Esta es también una técnica costosa y que se presta a duplicidades.

*Departamentalización mixta:* conforme una organización va evolucionando, puede utilizar más de un método para agrupar puestos con lo que la agrupación se apoya en más de una base

En los últimos tiempos, debido a que departamentalizar refuerza la especialización, algunas empresas tratan de involucrar a todo el personal en el proceso decisorio, derribando las barreras comunes entre departamentos. Por eso, muchas compañías están dejando de lado la departamentalización y se están organizando entorno a procesos e lugar de hacerlo sobre la base de la clasificación anterior. La base de esta

organización procesal es la satisfacción del cliente y la identificación de los procesos necesarios para conseguirla.

### 1.7 El Ciclo vital de las organizaciones

Este epígrafe y el referido a los tipos de organizaciones son muy importantes ya que la información que aportan permitirán un conocimiento exhaustivo de qué tipo de organización son las bibliotecas objeto de esta Tesis y en qué momento del curso vital se encuentran.

Las organizaciones, al igual que los organismos vivos, tienen un lapso de vida y, a menudo, enfrentan desafíos parecidos mientras crecen y se desarrollan. Tras cada nueva etapa que se supera surgen nuevas situaciones que ponen a prueba al ente y que sólo podrán superarse al tener la flexibilidad adecuada y al encontrarse sus líderes a la altura de las circunstancias ya que mismos métodos aplicados en diferentes etapas pueden producir resultados muy distintos.

Una organización pasa por cinco etapas del denominado "ciclo de vida", que gráficamente se ha representado así:



Figura 44: Ciclo de vida de las organizaciones.

Fuente: elaboración propia

Todo comienza cuando se genera una idea. Esa idea es un potencial de "negocio", pero no el negocio en sí ya que primero debe pasar por un proceso de prueba durante esta etapa. Esa idea puede vivir un proceso de retroalimentación que la llevará a materializarse en una organización. Se parte de la premisa de que un individuo, o un grupo de ellos, da inicio a una actividad sobre la base de generar un valor agregado útil para los consumidores y, por lo tanto, demandable por éstos.

La primera etapa sería de inicio: es una etapa en la que la organización se caracteriza por tener una estructura simple e informal, los sistemas de dirección que predominan son la centralización y la supervisión directa. Las estrategias más frecuentes son la estrategia de segmentación o enfoque; los puntos clave para trabajar

son los de innovación y finanzas para la obtención de recursos y su tasa de crecimiento es positiva pero pequeña.

En la etapa de crecimiento, la estructura que predomina es de tipo simple pero ya es más formal que en la etapa anterior teniendo algunos organismos una estructura funcional. Los sistemas de dirección son menos centralizados, aparece la especialización y la planificación. La estrategia predominante es la de crecimiento mediante la ampliación de mercados. Sus puntos clave son: la producción y el establecimiento de reglas para su desarrollo. Su tasa de crecimiento es grande.

En la etapa de madurez, el tipo de estructura que predomina es formal y burocrática, los sistemas de dirección son centralizados, formales y rígidos. La estrategia más común es la diversificación y consolidación. Los problemas clave son: la racionalización de costes, marketing y las ineficiencias de tamaño. La tasa de crecimiento se ralentiza. Es en esta etapa cuando se tiene que decidir si seguir con la aventura pero reestructurando la organización o dejarla.

En la etapa de reestructuración, el tipo de estructura predominante es funcional o divisional. Su sistema de dirección predomina el control. La estrategia más común es la estrategia de crecimiento o diversificación y su tasa de crecimiento vuelve a crecer.

En la etapa de declive, el tipo de estructura es formal y burocrática. Su sistema de dirección es moderadamente centralizado, donde predominan los conflictos. La estrategia seguida es una estrategia de liquidación o venta. Sus problemas clave es la falta de innovación, la obtención de recursos y la reducción de gastos generales. El crecimiento en ventas es nulo.

### **1.8 Enfoques de estudio de las organizaciones**

Desde un punto epistemológico, los enfoques desde los que se puede considerar la gestión de las organizaciones son cuatro (Aumada, 2001).

#### *Enfoque económico administrativo*

La principal preocupación de este enfoque es la de determinar qué factores (trabajo, capital, tecnología, etc.) son imprescindibles en la organización para maximizar sus resultados. La organización, desde esta perspectiva, es vista como una estructura de gobernación, donde el empresario debe decidir, coordinar y planificar los bienes y servicios que son producidos. Así, desde un prisma clásico, es necesario un análisis sistemático de las organizaciones con el fin de aumentar el control, la eficiencia y la predictibilidad de las acciones organizacionales.

El ambiente económico no sólo le interesa a los negocios cuya misión es la producción y la distribución de bienes y de servicio que la población desea y por lo que puede pagar, también es de la mayor importancia para todo tipo de organizaciones.

Algunos de los factores económicos que puede afectar las prácticas administrativas en una organización son: las tasas de intereses, porcentaje de inflación, cambios en el ingreso disponible, índices del mercado laboral, y el ciclo económico general. Las

condiciones administrativas incluyen la estabilidad general de los países en que opera una organización y las actitudes específicas que los funcionarios gubernamentales tienen hacia el rol de los negocios en la sociedad. El ambiente político, las actitudes y las acciones de los legisladores y líderes políticos cambian con el flujo de las demandas y creencias sociales.

El gobierno afecta prácticamente a todas las empresas y todos los aspectos de la vida. Con relación a los negocios, desempeña dos papeles principales: los fomenta y los limita. Por ejemplo, hace lo primero cuando estimula la expansión y el desarrollo económico, proporciona ayuda mediante la administración para pequeños negocios, subsidia determinadas industrias, ofrece ventajas fiscales, respalda la investigación y el desarrollo e incluso protege algunas empresas mediante aranceles especiales; por último, el gobierno también es el mayor cliente, al comprar bienes y servicios. Lo segundo lo hace cuando establece barreras administrativas o políticas al libre flujo de las organizaciones.

#### *Enfoque de la teoría de Sistemas (o sistémico)*

Históricamente, supuso un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trataba de encontrar las propiedades comunes a entidades, los sistemas, que se presentan en todos los niveles de la realidad, pero que son objeto tradicionalmente de disciplinas académicas diferentes.

Dos de los representantes más destacados de este enfoque son Kast y Rosenzweig; para ellos, la organización constituye *“un sistema artificial, diseñado por el hombre para alcanzar objetivos, en constante intercambio de recursos con su entorno, que precisa de un sistema de retroalimentación que proporcione la información necesaria para controlar las desviaciones de su conducta en relación con los objetivos perseguidos; integrada en un sistema de orden superior y formada por diferentes subsistemas”* (Rosenzweig & Kast, 1984).

El paradigma de la teoría de sistemas subyace en la concepción y conceptualización de la organización como entidad. Es esta una teoría que procura derivar, partiendo de una definición general de sistema como complejo de componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, centralización, competencia, finalidad, etc., y aplicarlos entonces a fenómenos concretos.

#### *Enfoque Interaccionista*

Esta teoría presta un especial interés al papel de los significados subjetivos en la interacción social. En esta aproximación, la realidad organizacional se presenta como una realidad interpretada por los miembros de la organización y, además, como un mundo intersubjetivo: un mundo que se comparte con otros y que se ha construido con todos en el devenir cotidiano de la organización. Este enfoque se basa en las siguientes premisas:

- El ser humano orienta sus actos hacia las cosas en función de lo que éstas significan

- El significado de una cosa se deriva de o surge como consecuencia de la interacción social
- Los significados se manipulan y modifican mediante un proceso interpretativo desarrollado por la persona al enfrentarse con las cosas que va encontrando a su paso

Este enfoque entiende la organización desde el punto de vista de los procesos psicosociales que se dan en su interior. Así, la interpretación subjetiva de la acción, la interacción social, el lenguaje y la comunicación son los instrumentos con los que se construye la cultura organizacional.

#### *Enfoque político*

El concepto de política es extraordinariamente amplio: se habla de política económica, de psicología política, de filosofía política, de política sanitaria, etc.

En general, existe un acuerdo en que la dimensión política es impensable en términos de individuo aislado. Max Weber define la política como *“la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder”*. Entonces, el comportamiento de las organizaciones es un juego de poder en el que varios agentes con influencia buscan el control de las decisiones y acciones que toma la empresa. Mintzberg refuerza esta apreciación cuando dice que *“todo el juego de poder en una organización y su entorno se da sobre una base: las acciones que toma una organización”*. Por lo tanto, para conocer la dimensión política de las organizaciones, es necesario conocer cuáles son los agentes con influencia, qué necesidades quiere satisfacer cada uno de ellos y cómo pueden ejercer el poder para alcanzarlas. En este sentido, las organizaciones son consideradas como espacios de dominación o de regateo entre los diferentes actores con intereses en juego, que cuentan con unos determinados recursos o fuentes de poder.

#### **1.9 Las bibliotecas como organización**

De todo lo escrito hasta ahora se infiere que las bibliotecas públicas cumplen con todas las especificaciones para ser consideradas organizaciones de pleno derecho. Concretamente, se integran entre las pertenecientes a la categoría de organizaciones formales. Estas unidades de información públicas comparten una serie de características especiales que se podrían resumir en (Martin, 1984, citadas por: Sueart y Moran, 1998):

- Son entidades de servicio sin ánimo de lucro
- Suministran información, y no servicios o productos tangibles
- Desempeñan funciones de provisión y guía al modo de los médicos o los farmacéuticos
- Proporcionan un servicio profesional sin tener, en la mayoría de los casos, una relación personal y continua con el cliente
- Para su aceptación general, normalmente tienen marcadas unas metas ambiguas en vez de unos objetivos claramente definidos
- En su larga historia han acumulado conceptos funcionales y metodológicos que han contribuido a una estructura rígida y una resistencia al cambio
- Están sujetas a presiones externas por parte de grupos políticos, profesionales y usuarios

- Los altos niveles del personal están formados por personas de formación universitaria, es decir, altamente preparada en funciones bibliotecarias
- Buscan su identidad y preeminencia dentro de una multitud de recursos de información en la comunidad en general y en sus organizaciones matrices

Si bien más adelante se analizarán en profundidad las características de las Bibliotecas Públicas del Estado- Bibliotecas Provinciales andaluzas, con la experiencia y los conocimientos previos del mundo de las bibliotecas adquiridos a lo largo de los años, ya se puede adelantar que, a tenor de la clasificación que hace de Mintzberg según la configuración de las organizaciones, las bibliotecas públicas se pueden identificar con dos de los tipos señalados. En concreto se estaría hablando de una organización del tipo Mecanicista, esquematizada así:



Figura 45: Tipo de organización mecanicista.

Fuente: (Mintzberg, 1979)

La forma de funcionar de estos entes es, sobre todo, rutinaria, bastante simple y repetitiva, donde los procesos de trabajo están muy estandarizados. Es una estructura preparada para funcionar como una máquina integrada, reglada y burocratizada. En estos organismos, las actividades de funcionamiento son muy especializadas y rutinarias, la comunicación resulta muy formalizada en toda la organización, la agrupación de tareas atiende a criterios funcionales, el poder de la toma de decisiones está muy centralizado y la estructura administrativa está muy desarrollada, con una distinción tajante entre mandos y personal especializado.

Aunque en menor medida, las bibliotecas públicas comparten también características con otro de los tipos organizacionales, este sería el Empresarial cuyo esquema organizativo sería el que sigue:



Figura 46: Tipo de organización empresarial.

Fuente: (Mintzberg, 1979)

La estructura de una organización de este tipo es muy sencilla. Se identifica sobre todo por no tener mucho personal, por una división precisa del trabajo en determinados niveles organizativos y por una pequeña jerarquía directiva. Hay pocas actividades que

estén reguladas explícitamente y se hace un uso mínimo de los procesos de planificación o de las rutinas de formación. Es lo que Mintzberg llama una *estructura simple*. El poder tiende a concentrarse en el director, que ejerce un gran protagonismo personal y dirige el ente a fuerza de personalismo o mediante intervenciones directas. Lo más habitual es que todos estén bajo las órdenes de este jefe. En cuanto a la comunicación y la toma de decisiones, éstas son muy flexibles en tanto en cuanto el sistema de poder está muy centralizado. La creación de estrategia también es responsabilidad del director, siendo un proceso que tiende a ser intuitivo, extrapolando a este proceso su visión del mundo.

Otro de los aspectos que es imprescindible mencionar, aún cuando en las conclusiones sobre las BPEs andaluzas se va a volver a mencionar, es el relativo a las etapas del ciclo vital organizacional en el que se encuentran las bibliotecas públicas.

Sobre la base de la experiencia adquirida, se puede afirmar que estas entidades informacionales se encuentran en una etapa de madurez. La tradición secular bibliotecaria española pesa aún mucho en este sector y, a pesar de los avances tecnológicos y la formación de los profesionales, la mayoría de las bibliotecas mantienen estándares de trabajo demasiado rígidos y un estilo de gestión decimonónica, con poca capacidad de adaptación a los cambios sociales de su entorno. Esta es una etapa clave dado que, la siguiente es el declive y es ahora cuando se tiene que decidir si seguir pero reestructurando la organización y los modos de operar si se quiere responder a las demandas ciudadanas de racionalización de los recursos.

A este respecto, no está de más citar el modo en que afecta esta forma de estructura y la fase en que se encuentran las bibliotecas públicas a la Inteligencia Competitiva. Es ésta una cuestión emergente en la esfera de la Biblioteconomía pero que cada vez cuenta con más estudios dedicada a su adaptación al ámbito bibliotecario. Teniendo en cuenta esto, existen cuatro tipos de esta clase de inteligencia: competidora, cooperativa, neutral e individual (Tena & Comai, 2001), el que se puede identificar con las bibliotecas de titularidad pública es el denominado *Neutral*, que es el de corte más conservador y que se caracteriza por no perseguir una ganancia inmediata sino que simplemente pretende preservar su posición en el entorno, esto es, seguidora de una eficiencia estática.

### **1.10 Las organizaciones de carácter público**

Se pasa a detallar las características propias de aquellos organismos considerados públicos y que cuentan con un carácter propio indisoluble a su condición.

La intervención de los poderes públicos en el ámbito económico se realiza al amparo del principio de subsidiariedad, para satisfacer necesidades públicas y se justifica como una respuesta a las ideas de utilidad pública y de interés general. Históricamente, esta idea intervencionista se remonta a los procesos de la Ilustración y las ideas secularizadoras del siglo XVIII, plasmada en las Constituciones francesa (1787) y norteamericana (1789) que afirman las facultades de los poderes constitucionales del Estado para asegurar el bienestar general. En el caso español, la Constitución de 1812 señalaba como objeto del Gobierno la felicidad de la Nación, identificando ésta con el

bienestar de los individuos que la componían. De igual forma, la idea de servicio público también subyace en las sucesivas leyes desamortizadoras.

La industria, cuya gran expansión se inició a finales del siglo XIX, en una primera fase por un concepto comercial de producción económica y logrando una drástica reducción de los costes de producción, implantó la producción de bienes a gran escala que se prolongó hasta que el mercado quedó saturado de productos industriales escasamente diferenciados. Entonces, la industria optó por un sistema de dirección administrativa que operaba con criterios de mercadotecnia, esto es, se orientó la producción a las necesidades del mercado. El desarrollo de esta nueva clase de talento así como la adopción de nuevas tecnologías fueron clave en el éxito de las empresas industriales innovadoras.

La Segunda Guerra Mundial y su corolario de la Guerra Fría potenciaron un enorme desarrollo tecnológico, sobre todo en el marco del perfeccionamiento de armamento sofisticado y la exploración espacial. Al calor de esto, las industrias de las naciones avanzadas aprovecharon para mejorar su posicionamiento competitivo iniciándose una tercera fase de expansión enfocada hacia la producción de bienes de base tecnológica avanzada. Las herramientas para este desarrollo fueron las políticas de I+D, la automatización de la producción y el sistema de dirección estratégica. Pero, la sociedad avanzada competitiva y productiva no pudo crear todos los puestos de trabajo que demandaba la explosión demográfica, fruto a su vez de la bonanza económica que proporcionaba la propia industria.

Actualmente, las naciones avanzadas se encuentran en lo que se ha dado en llamar la época post-industrial, caracterizada por la expansión de los servicios públicos o colectivos. Es en este ambiente en el que la población de las sociedades avanzadas aspira a disfrutar de mayor calidad de vida que, según los estadistas, sólo la asequibilidad de los servicios públicos conlleva, opción que considera factible dada la disponibilidad de la tecnología, la productividad y la expansión de la riqueza. Sin embargo, no es esta una posición compartida por los liberales, que ven en el mercado, entendido éste como las millones de relaciones espontáneas entre personas y empresas, el único capaz de satisfacer –sin coacción- estas mismas necesidades.

La conjunción de las circunstancias expuestas es la que posibilita la extensión de los servicios públicos a amplias capas de la población, sin merma de su calidad y a unos precios razonables –cuando no gratis– haciéndose imprescindible más que nunca la transparencia y la facilidad en la comunicación entre Administración y administrados (Muñoz Cañavate, 2001)

Según el postulado de Pedro Cerrato Guerra, Presidente de la Asociación Española de Project Management y antiguo asesor en I+D del Ministerio de Ciencia e Innovación, las verdaderas preocupaciones democráticas de las naciones avanzadas son, entre otras (Cerrato, 1999):

- La erradicación del desempleo
- La justicia social

- La erradicación de la pobreza
- La sanidad
- La educación
- La seguridad ciudadana
- El suministro seguro de bienes de consumo
- El urbanismo y la vivienda
- El transporte público
- Las telecomunicaciones
- La conservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico

Cuestiones casi –o todas ellas– proporcionadas por los Estados de las naciones avanzadas. Así, la velocidad de la expansión de los servicios públicos vendrá condicionada por lo que la sociedad pueda dar de sí, en términos de su capacidad para construir infraestructuras, de fabricar y desplegar equipos industriales, de la formación de sus profesionales, etc. Aunque el verdadero elemento escaso y limitado de la expansión de los servicios públicos es una verdadera voluntad política y una capacidad administrativa para crear entidades específicas con capacidad para la implantación decidida de estos servicios.

En otro orden de cosas, y para finalizar este análisis, se enumeran los factores básicos que determinan el entorno para el desarrollo de los servicios públicos: la fuerte demanda de estos servicios, la tecnificación de los gobiernos democráticos, la emergente capacidad profesionalizada de dirección estratégica, la amplia accesibilidad a tecnologías avanzadas, la extensa disponibilidad de instituciones financieras y el florecimiento de empresas innovadoras. De este modo, el comportamiento favorable de estos factores propicia la expansión rápida de los servicios públicos colectivos, con tarifas asequibles y a una amplia capa de la población.

### **1.11 Las bibliotecas como servicio público**

Al hilo de lo apuntado en el apartado anterior, existe coincidencia plena en que las bibliotecas sostenidas con dinero público pertenecen a esa gama de servicios proporcionados por los poderes públicos, que buscan el bienestar de la sociedad y persiguen una finalidad de utilidad pública. Los estados tienen la obligación de garantizar la igualdad de los ciudadanos y promover y tutelar el acceso a la cultura, más concretamente, entre sus deberes se reserva competencias exclusivas en materia de bibliotecas.

En el apartado siguiente se hará un recuento histórico-crítico de las bibliotecas y su significado como entidades de derecho público así que este epígrafe se centrará sólo en los condicionantes sociológicos y filosóficos, y no históricos. Aún así, en orden a situar cronológicamente la cuestión, es necesario apuntar que durante los siglos XIX y XX la sociedad industrial reclamó la aparición y el desarrollo de la biblioteca pública como la institución que a través del libro y el fomento del hábito de la lectura entre la población podía conseguir el tan deseado acceso igualitario a la cultura. La biblioteca pública fue considerada entonces un instrumento clave en el desarrollo de la lucha social continuada para hacer accesible la cultura a todos mediante la enseñanza pública y la alfabetización.

En el plano filosófico, cabe citar la teoría del sociólogo norteamericano Michael Walzer sobre la justicia distributiva. En ella se dice que la información es un bien indispensable para las vidas individuales y comunitarias y, por eso, debería ser mantenida con dinero público, como así es de hecho (Walzer, 1983). La biblioteca pública es la institución que ha emergido como el principal mecanismo de distribución de la información proporcionada comunalmente y sin costes a la comunidad. La teoría de Walzer contempla que una vez que surge una forma de provisión comunitaria, entonces, el bien en cuestión irá a parar a todos los miembros sin otra limitación a su distribución que la impuesta por el nivel de recursos proporcionados por la misma comunidad. Esto no quiere decir que cada bien no se pueda comprar nunca. Seguramente, la información está disponible para su compra en el mercado abierto, eso sí, excluyendo un cierto mínimo garantizado, que llega a cada ciudadano por medio de las instituciones públicas.

Cuando las bibliotecas consideran constituir servicios sobre la base de un canon, lo hacen normalmente porque sus recursos son limitados. En esos casos, se puede asumir que la comunidad política, a través de sus procesos presupuestarios, ha determinado qué nivel de provisión de información se estima necesario para su vida común. Los recursos de las bibliotecas públicas no están en venta y no deberían ser desviados o apropiados por aquellos que tienen el dinero para comprar el servicio que está más allá de la capacidad de los recursos corrientes de la comunidad.

Nuevamente se trae a colación a Manuel Carrión que dejó apuntado que la biblioteca pública, tal como se entiende hoy día, es el resultado de un largo proceso evolutivo en el que se llega al fundamento doctrinal y a la realización práctica de una de las instituciones sociales más características de nuestra sociedad que se pone al servicio de una comunidad con los medios técnicos y personales adecuados. Una biblioteca pública lo es cuando nace de la conciencia de que todo el cuerpo social tiene la necesidad de participar en el conocimiento social; una biblioteca es pública cuando está abierta a quienes pueden utilizarla y cuando estos son todos.

Respecto al concepto mismo de *público*, Carrión se pregunta quién debe crear y sostener las bibliotecas y si deberían ser éstas un monopolio estatal. Critica la paradoja de que, si bien las bibliotecas públicas fueron en origen bibliotecas privadas u obra de determinadas comunidades, han terminado por admitir y hasta exigir una mayor intervención de la Administración, no sólo por la necesidad de provocar la demanda social allí donde no existe, sino porque además ha ido aumentando su falta de autosuficiencia y la necesidad que ésta tiene de órganos centrales de apoyo para poder cumplir con su misión aunque se corra el peligro de que la biblioteca deje de ser "*escuela de libertad*" (Carrión Gútiérrez, 1987).

No lejos de las tesis de Carrión, se debe citar en este apartado aquellas posturas que, sin dejar de ver el servicio público que prestan las bibliotecas comunitarias, no son contrarias a que éstas se financien en parte mediante el cobro por algunos de los servicios que prestan, sin ver en esto contradicción alguna con su condición de bienes comunales.

Los argumentos que aportan se pueden resumir en que (Anderson, 1999):

- a) La información no se puede producir a coste cero y, por tanto, no hay una información gratuita.
- b) Por eso mismo, las bibliotecas no pueden proporcionar acceso gratis a la información y, en realidad, nunca lo han hecho.
- c) Los cobros directos e indirectos son casi lo mismo, si bien no necesariamente moralmente equivalentes en una sociedad democrática.
- d) El rechazo oficial de la profesión bibliotecaria a las tasas, actualmente pretende demostrar una habilidad para proporcionar un servicio equitativo en una sociedad desigual.

## 2. Las Bibliotecas Públicas en Andalucía

### 2.1 Historia de las Bibliotecas como servicio público

Si en el primer bloque se hizo un recorrido histórico por los aspectos gerenciales de las bibliotecas, en este punto se va a acometer ese mismo análisis historiográfico de las bibliotecas pero poniendo el acento en aquellos aspectos relacionados con su condición de servicio público buscando conocer los antecedentes bibliotecarios que han conducido hasta la formalización de las BPEs. Para este menester se ha seguido la cronología que siguen los especialistas más acreditados (Escolar, 1985; García Ejarque, 2000).

En la historia de los depósitos documentales, primero existieron los archivos y posteriormente las bibliotecas ya que la escritura surgió por motivos contables cuyos responsables fueron los sacerdotes del templo, lugar donde se conservaron esos primeros registros.

En la Antigüedad, hubo una expresión sumeria, *eduba*, y su equivalente acadio *bit tupi*, que designaba, indistintamente al archivo y a la biblioteca. Con el florecimiento de las ciudades sumerias, propició que se fueran separando del gremio sacerdotal grupos dedicados a actividades distintas a las religiosas, como las administrativas o las profesiones liberales o la enseñanza. Así, los textos se fueron guardando en salas apropiadas, dentro de los templos y los centros de enseñanza. Entre las bibliotecas más importantes de la antigüedad tal vez la más arcaica encontrada sea la de Ebla, populosa ciudad cerca del puerto de Ugarit, que contaba con unos 4.000 documentos de temática religiosa, administrativa, económica, históricos, etc. La primera biblioteca mesopotámica de que se tuvo noticia fue la del rey asirio Asurbanipal en Nínive, de la que se encontraron 30.000 fragmentos de tabletas de arcilla. Los mesopotámicos fueron los primeros en diseñar medios para que la documentación se conservara y fuera fácilmente recuperable. Otros pueblos del próximo oriente de esa época también destacaron por sus bibliotecas, como los Hititas, los Cananeos, los Persas y los Judíos. Respecto a las bibliotecas egipcias (“Casas de la Vida”), al estar constituidas por papiros, y ser éstos proclives a la autodestrucción, sólo se tienen referencias de ellas de manera indirecta.

En el periodo de la Grecia clásica, el siglo V a.C. –el siglo de Pericles– fue clave pues en él se generalizó la lectura individual, aumentó notablemente la producción de libros que, incluso, se exportaban. En la Atenas de este siglo, existían personas que poseían

muchos libros, constituyendo las primeras bibliotecas privadas. Sí pueden llamarse bibliotecas propiamente dichas a las constituidas en los siglos IV y III a.C. en los centros atenienses de enseñanza superior, o en la escuela hipocrática de Cos. Estos centros fueron promotores de la creación intelectual, de la producción de libros y de su difusión.

De entre las bibliotecas griegas, destaca la de Alejandría, ciudad que durante muchos años fue la cabeza intelectual del mundo griego gracias a sus célebres Museo y Biblioteca. La razón de ser de la misma vino por la necesidad de dotar a la ciudad de libros y para atender a las necesidades del museo. Se atribuye su fundación al segundo de la dinastía de los Ptolomeo y su final llegó con la muerte de Cleopatra y el final del reinado de los Ptolomeo, cuando se incorporó al Imperio Romano.

El naciente imperio de Roma dio mayor importancia a los archivos que a las bibliotecas, dado el carácter de administradores y organizadores de los romanos en el sostenimiento de su burocracia. Las primeras colecciones de libros romanas datan del siglo II a.C., formadas por libros griegos. Destaca en esta época la biblioteca de Pérgamo, ideada por César. En el siglo I a.C. también se crearon en Roma importantes bibliotecas, como la considerada primera biblioteca pública de la historia, la fundada por Asinio Polión; también destacan las dos creadas por Augusto, una en el Campo de Marte y la otra en el Palatino. Además de estas bibliotecas públicas, las privadas se generalizaron en este mismo siglo por todo el territorio bajo dominación romana.

También se deben mencionar las primeras bibliotecas cristianas del Imperio antes del comienzo de la Edad Media, marcadas por el edicto de Milán (313), por el que Constantino y Licio dispusieron que se devolvieran a los cristianos los bienes que se les habían incautado y declaraba la libertad de cultos. Los cristianos habían acumulado libros para su liturgia que habían sido destruidos pero, con el restablecimiento de sus derechos y la protección de Constantino, estos formalizaron nuevas bibliotecas. Con la división del Imperio, Bizancio formalizó su hegemonía en el oriente, prestando especial atención a los libros. Este aprecio por el libro dio lugar a la existencia de bibliotecas en las instituciones políticas, religiosas y educativas, aunque también en muchas casas particulares.

Las conquistas del Islam reportaron gran cantidad de documentos para la administración de los territorios, y se vio la necesidad de establecer lugares donde conservarlos, al igual que los libros que iban acumulando y las traducciones que se hicieron de las grandes obras griegas. Los califas y los dignatarios de las cortes islámicas poseían sus propias bibliotecas y esta tradición siguió con las siguientes castas dirigentes de los abbasíes y los fatimíes.

En cuanto a la España de este periodo, al igual que en otros países, la arabización fue fácil y rápida, sobre todo en las clases superiores, y pronto la nueva cultura sustituyó a la latina. Este avance cultural se vio favorecido por la creación de bibliotecas, entre las que destacaron las de algunos emires omeyas. También los posteriores reyes de taifas contaron con colecciones importantes.

La España visigótica de la Alta Edad Media estuvo caracterizada por el declive en todos los aspectos, y aunque algunas ciudades peninsulares pudieron mantener la enseñanza y el libro, éste había perdido la brillantez de tiempos precedentes. Con la consolidación del gobierno visigodo, se alcanzó unidad política, religiosa y cultural en España, también se impuso el latín en el plano lingüístico y el catolicismo en el religioso. Todo ello propició un desarrollo cultural muy superior a de otros territorios europeos de la época. La enseñanza secular continuó existiendo y, en cuanto a la religiosa, se crearon las escuelas episcopales para atajar la incultura de parte del clero, siendo también muy importantes las escuelas de los monasterios. Todos estos centros de enseñanza contaban con su biblioteca y algunos ex-alumnos de ellas formaron sus colecciones privadas de libros. Además, existen evidencias de que pudo existir una biblioteca real en Toledo pero no se puede saber si era propiedad particular de los monarcas – Sisebuto, Wamba, Chindasvinto– o un bien de la corona. Es muy probable también que los nobles pudieran poseer bibliotecas.

Los monasterios visigodos, que solían tener una escuela aneja, contaron con una pequeña colección de libros desde los primeros momentos. Los libros eran, sobre todo, Biblias y obras de sermones, homilías, cánones y tratados de los Santos Padres. De todas formas, las bibliotecas más importantes de esta época fueron las episcopales debido a la afición por recopilar libros de la mayoría de los obispos, pero no estaban al servicio de toda la población capaz de leer, sino al de los clérigos de la institución propietaria y al de algún afín al que se le podrían prestar libros.

Durante la Baja Edad Media las bibliotecas fueron más abundantes que en el alto medioevo. Se desarrollaron notablemente las catedralicias, también aparecieron las bibliotecas universitarias y se generalizaron entre reyes y nobles. Las condiciones sociales habían cambiado y ahora los alumnos, laicos y religiosos, deseaban adquirir cultura y conocimientos prácticos que les sirvieran para el desempeño de puestos en la enseñanza y la administración, en los negocios o en profesiones liberales, además del fin de ingresar en una comunidad religiosa. No desaparecieron las bibliotecas de los monasterios, e incluso algunas se incrementaron por donativos y herencias pero lo normal es que decreciera o desapareciera la copia de libros.

Las bibliotecas de las catedrales habían contado desde los primeros siglos con una pequeña colección de libros, fundamentalmente para el culto, pero también al servicio de la enseñanza religiosa. Esto fue reflejo de la rica vida, material e intelectual, de las ciudades. Así, muchos prebendados, canónigos y seglares donaban sus colecciones a las catedrales. Las bibliotecas estaban abiertas al público una serie de horas al día pero los préstamos estaban restringidos a personas de mucha confianza. En cuanto a su conservación, desde los armarios en que se guardaban los primeros lotes de libros se evolucionó a salas propias conforme se incrementaban las colecciones, con sus lugares específicos para la lectura. También se redactaron catálogos para inventariar los ejemplares que se colocaban según su temática.

En España fueron creciendo lentamente hasta el final de la Edad Media aunque las primeras fueron las del norte de España y la de los territorios reconquistados. También surgieron bibliotecas en las universidades. Estas instituciones fueron tomando forma

en la segunda mitad del siglo XII, como consecuencia de la atracción que ejercían algunos maestros a los que acudían alumnos, superando a las escuelas catedráticas cuando los papas, los reyes y los municipios les fueron aprobando sus cartas constitucionales. La formación práctica que en ellas se daba se vio reflejada en el contenido de las bibliotecas, cuyos libros se consideraban meros instrumentos para la transmisión de conocimientos, herramientas de trabajo.

Entre las más importantes de la época, se podría citar a la de París, especializada en libros teológicos, la de Oxford, fundada por estudiantes venidos de la parisina y las de los colegios que formaban la universidad de Cambridge. En España, la creación de universidades fue temprana, siendo la primera la palentina en 1212, siguiéndole la de Salamanca (1215), y la de Sevilla (1254) y la de Valladolid (1260), que contaron todas con riquísimas e interesantísimas colecciones librarias.

En el siglo XV se extiende por Europa un movimiento cultural de gran importancia, el Renacimiento, surgiendo en la Italia de la centuria anterior y llamado así porque parecía que, tras los siglos oscuros medievales, la cultura greco-latina había resucitado. Es este el momento dorado de las bibliotecas privadas, para uso de sus dueños y sus allegados, ya que una buena colección de libros era signo de importancia social y cultural y un signo de modernidad. Se trata de bibliotecas de bibliófilos que se sienten inclinados por ejemplares con características especiales. Reconocidos amantes de los libros de esta época fueron Petrarca, Baccaccio, Salutti, los Medici, etc. Los papas de este periodo tampoco estuvieron ajenos al movimiento librario y todos tuvieron o fueron impulsores de bibliotecas; así, la primera noticia que se tiene de una biblioteca vaticana data de la que estaba instalada en la residencia papal del palacio de Letrán.

En la España renacentista, los reyes castellanos del siglo XV, especialmente Juan II y su hija Isabel la Católica, habían recibido una buena formación y gustaban y disponían de libros, aunque no dispusieron de biblioteca propia. Algunos nobles de este periodo sí que contaron con biblioteca propiamente dicha, destacando don Enrique de Villena, el Marqués de Santillana, que formó la colección de manuscritos más importante del siglo XV español, y el cardenal Pedro Hurtado de Mendoza, que formalizó otra reseñable colección bibliográfica. En este siglo cambió notablemente la figura del bibliotecario, que ya no era exclusivamente responsable de la conservación de los ejemplares, sino que tenía gran formación intelectual. A su cargo estaban los copistas, los iluminadores y los encuadernadores.

En el siglo XVI, la lectura se acrecentó de manera considerable en Europa. Así parece constatarlo el aumento de los libros impresos. Al aumentar y diversificarse la oferta bibliográfica, se acercó ésta más a satisfacer las necesidades de las personas. Se acrecentó la edición de los libros de estudio, los de cultura superior humanística, los de medicina, teología, filosofía y, sobre todo, los escritos en las lenguas vernáculas. Este incremento no pudo venir dado por otra cosa que por el aumento del número de personas capaces de leer, dada por el crecimiento de la enseñanza primaria y el aumento proporcional de personas con estudios medios y superiores. Como punto negativo, la Reforma fue la causante de la destrucción de muchos libros y bibliotecas en Alemania, y las luchas de religión en Francia también se cebaron con ellas. Pero al

tiempo que desaparecían algunas bibliotecas aparecían otras, como las primeras bibliotecas municipales que empezaron en Alemania y Francia. Igualmente se seguían fundando universidades y dotándoseles de bibliotecas, así como también las privadas de la nobleza y el clero.

Entre las bibliotecas creadas por los reyes y los príncipes en el siglo XVI, han perdurado tres que actualmente tienen la categoría de nacionales,: la francesa, la bábara y la austriaca, y la de El Escorial, que mantiene su prestigio y riqueza. A ésta hay que añadirle la colombina de Sevilla, formada por la colección de Hernando de Colón y que fue la biblioteca privada más importante de su siglo. Entre las españolas, destacan la de la Universidad Complutense, creada dentro de la universidad de Alcalá, llegando a ser la segunda biblioteca española en número de ejemplares. La biblioteca escorialense fue creada por Felipe II y llegó a superar a las mejores como la Vaticana, la Medicea y la del Rey de Francia.

El siglo XVII vivió una crisis económica y demográfica que vino a empobrecer a Europa. El bajo nivel de vida de la población y la pobreza tuvo su reflejo en la fabricación en un papel de muy mala calidad, y en la descuidada impresión del libro. Las guerras de religión y la división política europea trajeron que el latín dejara de ser un instrumento de comunicación internacional y de cultura superior. Como contrapartida, se vio un mayor interés por la producción literaria en lenguas vernáculas. Este es también el siglo del nacimiento de la nueva filosofía, de la nueva forma de estudiar y comprender la naturaleza, donde echan los cimientos la nueva ciencia física, química, matemática, médica..., ganándole terreno a la teología y el derecho. Los reyes y la nobleza siguen incrementando las suyas, y surgen también las de la pequeña nobleza, y también las de las nuevas universidades, como la Bodleiana y la del Trinity College de Dublín.

Pero también en el XVII surgen hechos positivos, como la fundación de las primeras bibliotecas públicas, creadas por hombres generosos que pensaban que valía la pena emplear su riqueza en poner el servicio de los hombres la enorme cantidad de conocimientos que se acumulaban en los libros. La intervención de bibliotecarios profesionales favoreció la conversión de las bibliotecas en instrumentos de trabajo a favor de la cultura. Son ellos los que interesados en que la colección llegue a cuantas más personas mejor y que sea aprovechada de la mejor manera posible. Para ello, se confeccionaban catálogos de autores, materias y títulos. No obstante lo dicho, en la España del XVII no se creó en España ninguna biblioteca abierta al público, ni tampoco al servicio de una universidad, pero se formaron algunas bibliotecas privadas importantes. Las bibliotecas españolas de este siglo eran sostenidas como símbolo social. Sin embargo, no faltaron bibliotecas con instalaciones modestas, con libros no tan raros, que fueron instrumento de trabajo de sus dueños y estuvieron abiertas, si no al público, sí al menos a sus amigos.

Ya entrado el siglo XVIII, destaca el triunfo de la cultura secular frente a la religiosa y de los libros en lenguas domésticas frente a los latinos. Esto trajo consigo el comienzo de la lectura pública frente a la lectura institucionalizada anterior, donde las bibliotecas estaban al servicio de una institución, cuando no eran privadas. Es también la época de mayor demanda de libros que no eran de alta cultura y la ampliación del

número de lectores inquietos, interesados por la actualidad que no eran tan ricos como para adquirir obras. Ahora, los centros intelectuales se conforman en las academias, los salones nobiliarios, los cafés, las tertulias y las bibliotecas. El contenido de los libros varió notablemente, aumentando las traducciones de los clásicos a las lenguas autóctonas.

En Inglaterra y las colonias americanas comenzaron a florecer las bibliotecas parroquiales, con obras destinadas a la formación de religiosos aunque también se ofrecían a los laicos. El comerciante Samuel Brown tuvo la idea de crear pequeñas bibliotecas itinerantes, establecidas en pueblos y aldeas menores, a cargo de bibliotecarios que cambiarían de lugar cada dos años. Los clubes del libro o las sociedades de lectura aparecieron en la Inglaterra de ese tiempo, consistiendo en grupos de amigos, que hacían una primera aportación para la compra de libros y sucesivas adquisiciones. Sus servicios resultaban baratos y los libros se guardaban en un armario de las casas particulares o de algún lugar público. Este modelo tuvo mucho éxito en pequeñas ciudades y entre personas de escasos recursos económicos. Otras formas de adquisiciones y formación de bibliotecas las constituyeron las denominadas bibliotecas sociales, con dos modalidades, de acciones (*proprietary*) y de suscripción. En las primeras la propiedad pertenecía a los accionistas y en las segundas, el pago de una cuota daba derecho al uso.

En este mismo ámbito geográfico aparece otro tipo de biblioteca, la de préstamo, aguantando la competencia de las bibliotecas públicas hasta bien entrado el siglo XX. Su finalidad era comercial, creadas por libreros como ampliación de negocio, cobrando abonos anuales o mensuales a los usuarios y estos podían retirar libros para su lectura en casa o en la biblioteca. De esta época data el famoso British Museum, cuya colección es hoy día una de las más valiosas y reconocidas del mundo, creada en 1753 y convertida en la Biblioteca Nacional de Inglaterra.

En España, este siglo viene marcado por la creación de la Biblioteca Nacional de España. La Guerra de Sucesión española tuvo importantes consecuencias bibliotecarias. Por un lado se produjeron destrucciones e incautaciones de libros y por otro, como se ha dicho, se creó la Biblioteca Real que, al finalizar el Antiguo Régimen e imponerse las ideas liberales de transferencia de la soberanía desde el rey al pueblo, se transformó en Nacional. Su creación fue aprobada el 29 de diciembre de 1711, a propuesta del confesor de Felipe II, el jesuita francés Pierre Robinet. Éste cedió un total de 8.000 volúmenes, además de una gran diversidad de objetos de museo. Aún así, y a pesar de que abrió al público en 1712, su decreto fundacional y sus estatutos datan de 1716, que permanecieron vigentes hasta 1761 cuando Carlos III aprobó unos más amplios. La creación de esta biblioteca supuso una gran incidencia en la renovación cultural española. El efecto está manifestado en que a su establecimiento pasó por la curiosidad, de ahí a ver los libros materialmente colocados, de ahí a abrirlos, a esto el apetito por leerlos y cada vez más, y finalmente leerlos en casa e, incluso, hacerse con algunos en las librerías.

Esta fue la época en la que apareció el plan bibliotecario ideado por fray Martín Sarmiento, donde expresa su visión sobre las bibliotecas y el comercio del libro. En

este primer sistema bibliotecario español, Sarmiento expresa que las bibliotecas deberían situarse en ciudades distintas a la capital, empezando por las que tienen universidad, siguiendo por las que cuentan con catedral y terminando en lugares populosos que no tengan ni la una ni la otra. Para Sarmiento, la fundación de bibliotecas es el medio más apropiado para lograr la “felicidad de la República literaria de nuestra nación”. Servirían para que fueran a leer y estudiar los que no tuvieran libros. Él creía que donde se establecieran bibliotecas se excitaría el gusto por la lectura y por la compra de libros.

Sería la Iglesia la que estableciera y mantuviera estas nuevas bibliotecas, garantizando su apertura mañana y tarde. Así, la redacción de su idea termina con una invitación a los obispos para que crearan, en los mismos lugares que las bibliotecas, centros de formación profesional para muchachos. Además de la Biblioteca Real, en Madrid estaban abiertas al público las de la Iglesia, las de las academias españolas de la Historia y de Bellas Artes.

Un acontecimiento dentro del mundo bibliotecario vino a suceder con la expulsión de los jesuitas españoles decretada por Carlos III en 1767 ya que supuso la incautación de los edificios y los libros de sus bibliotecas. En la mayoría de los casos, estos fondos pasaron a engrosar los fondos de otras bibliotecas.

En esta época, destaca la biblioteca pública provincial de Toledo como la que más cantidad y calidad de volúmenes poseía. Fue fundada en 1771 para recoger los fondos jesuíticos, y puesta en marcha por el cardenal Francisco Antonio de Lorenzana, quien la abrió al público y donó un lote de libros suyos. Los ilustrados del siglo vieron en la ignorancia la causa de los males del país y lucharon contra ella. Fue el momento de la creación de las Sociedades Económicas de Amigos del País que tenían en las bibliotecas un instrumento imprescindible compuesto de obras modernas que ayudaban a la difusión del nuevo pensamiento y la nueva formación profesional e intelectual del pueblo. A pesar de ello, las bibliotecas de estas sociedades eran poco utilizadas por el público.

Uno de los fenómenos más importantes en la historia de las bibliotecas es la aparición de las bibliotecas públicas en los países anglosajones a mediados del siglo XIX. Originalmente, se pretendía con ellas proporcionar libros para la formación profesional y moral, también para el recreo de las clases que no tuvieran medios para el acceso a los libros o la enseñanza. También surgieron otras bibliotecas orientadas a la formación de los trabajadores, las de los *mechanics' institutes* en cuya fundación y mantenimiento intervinieron los propios trabajadores. En Estados Unidos el movimiento fue similar, y de este periodo destaca la fundación de su muy famosa Biblioteca del Congreso.

Por su parte, con respecto a España, la política bibliotecaria “moderna” tiene sus antecedentes en el siglo XVIII, con la creación de la Biblioteca Real, la apertura de algunas bibliotecas públicas tras la primera supresión de la Compañía de Jesús, el intento de apertura de bibliotecas públicas episcopales o los planes bibliotecarios de Bartolomé José Gallardo en las Cortes de Cádiz, y de José I durante la Guerra de la

Independencia. Pero, ya en el siglo XIX, a partir de 1808, la devastación producida por las conflagraciones y la políticas absolutistas de Fernando VII, acabaron con el desarrollo bibliotecario precedente. Por eso, se puede considerar que la etapa clave en la historiografía propia de las bibliotecas en España fueron las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo XIX, correspondientes a la revolución liberal que abarcó desde 1835 a 1843 (García López, 2006). En esos años tuvieron lugar la supresión de las comunidades religiosas en España, la nacionalización de sus bienes y el establecimiento de una política bibliotecaria para hacer frente al reto de la conversión de los objetos literarios de los conventos y monasterios en bienes nacionales.

El año 1835 marcó un hito en la política bibliotecaria pues fue cuando arrancó la política desamortizadora. La supresión masiva de casas religiosas estuvo acompañada de la correspondiente nacionalización, y posterior venta, de sus bienes para conseguir liquidez con la que afrontar las guerras contra los carlistas. De este inmenso caudal de bienes, el Estado decidió conservar aquellos que tuvieran valor artístico, religioso, literario o documental. A partir de entonces, la política bibliotecaria fue una necesidad ineludible del Estado, que tuvo que elaborar una trama de normas que sirviesen de base para sus actividades en esta materia. Pero la resistencia a colaborar de los religiosos exclaustrados y, sobre todo, la falta de solvencia económica, resultaron un verdadero problema para el establecimiento de bibliotecas públicas y la potenciación de una política activa de lectura pública.

Para legitimar las acciones en materia bibliotecaria del Estado, los poderes públicos se fueron dotando de un entramado jurídico sobre el que la Administración pudo comenzar su labor. Así, en 1835, una real orden estableció la necesidad de crear comisiones provinciales para ayudar a los gobernadores civiles en la recogida de bienes nacionales –entre ellos libros– y realizar inventarios. Otro real decreto de marzo del mismo año ya reconoce que los libros irán destinados a las bibliotecas provinciales. En 1837 se reorganizó la estructura administrativa y se crearon las comisiones científicas y artísticas. Al mismo tiempo, se habla de la necesidad de crear bibliotecas en todas las capitales de provincia. En 1844 se cerró el proceso con el último intento de arreglar la política bibliotecaria mediante al recurso a organismos subalternos sin asignación presupuestaria.

Este siglo XIX, que trajo a España los aires de la Revolución francesa, se inició con la creación de una Biblioteca de Cortes y con el proyecto de una organización bibliotecaria nacional. La Biblioteca Nacional de Cortes fue ideada y realizada por Bartolomé José Gallardo, que fue su primer bibliotecario. La idea primigenia es que sirviera para que los diputados desarrollaran sus funciones aunque Gallardo quiso darle un contenido y una perspectiva mucho más amplia consiguiendo que las Cortes ordenaran, a partir de 1811, que los impresores remitieran dos ejemplares de todas las obras y papeles que imprimieran.

El mismo Bartolomé José consiguió que en 1812, las Cortes aprobaran el Reglamento de las Bibliotecas Provinciales y de la Planta Fundamental de la Biblioteca Nacional Española de Cortes, según la cual, en cada capital de provincia, en la Península y en Ultramar, se estableciera una biblioteca pública que tomaría su denominación del

nombre de la provincia. Estarían bajo la dirección de las respectivas Diputaciones y la mediata de las Cortes, que deberían aprobar el reglamento redactado por las primeras. Para enriquecer los fondos, se ordenaba a los impresores y estampadores que entregaran un ejemplar de todo lo impreso y grabado. La Biblioteca de Cortes fue suprimida en 1837 por diversos motivos, y sus fondos repartidos entre varias bibliotecas, entre otras en la Biblioteca Nacional, que ya existía desde 1836.

Siguiendo con la organización bibliotecaria española, en 1857, Claudio Moyano, ministro de Fomento, propuso su ley de Instrucción Pública, durante muchos años base de la enseñanza española, en la que se dedicaban unos artículos a instituciones como academias, bibliotecas y archivos. El artículo 163 dice que “el Gobierno promoverá los aumentos y mejoras de las bibliotecas existentes; cuidará de que en ninguna provincia deje de haber a lo menos una biblioteca pública...”. La ley Moyano creaba la organización bibliotecaria española, el cuerpo que la regiría y el órgano que la regularía. Definía como bibliotecas públicas la Nacional, las universitarias, las provinciales y aquellas que debían dedicarse a la enseñanza del público.

Más adelante en 1869, Ruiz Zorrilla dispuso que numerosos ejemplares salvados de la codicia de algunos bibliófilos con pocos escrúpulos, y de archivos y bibliotecas eclesiásticas, fueran a parar a las provincias mediante las primeras bibliotecas populares a las que, sin embargo, no se dotó de recursos económicos y de personal suficientes. Tampoco los fondos ingresados se adaptaban a las necesidades de la población ya que las colecciones se habían creado artificialmente.

Con estos antecedentes se entra en el siglo XX, durante el que se ha producido una gran expansión de todo tipo de bibliotecas a consecuencia del crecimiento del nivel de vida de la población, el aumento de lectores a causa del mejor nivel de enseñanza, y el enorme crecimiento de la producción editorial. El desarrollo de las bibliotecas deben también mucho a las asociaciones profesionales, entre las que destacan la *American Library Association* y la inglesa *Library Association*. También es remarcable la labor de entidades supranacionales como es el caso de la UNESCO y la IFLA. Respecto a las bibliotecas públicas, éstas siguieron ampliando su incidencia social en el siglo XX en aquellos países que las vieron nacer (Inglaterra y EE.UU.), y en otros de occidente y de los países socialistas.

En España, el desastre de 1898 hizo que los políticos empezaran a hablar de regeneración y de reformas radicales. La medida en lo que afecta a las bibliotecas tuvo que ver con el desdoblamiento del Ministerio de Fomento en dos, Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas por una parte, e Instrucción Pública y Bellas Artes por otra.

Tres fueron las medidas reformistas que más afectaron a los servicios bibliotecarios. En primer lugar, la supresión de la Escuela de Diplomática, que no había tenido éxito como centro de formación de profesionales. En segundo lugar está la promulgación en 1901 del *Reglamento para el régimen y servicio de las Bibliotecas Públicas del Estado*, que es el más amplio y completo que se ha publicado jamás en nuestro país. En él se clasifican las bibliotecas, se definían sus competencias y obligaciones, se describían los

catálogos y libros de registro, se daban normas sobre colocación e los libros, sobre los recuentos y sobre los servicios al lector. La tercera medida fue la aprobación, en 1902, de las *Instrucciones para la redacción de los catálogos de las Bibliotecas Públicas del Estado*, con las que se pretendía resolver el problema de la unificación de los encabezamientos, unificar ortografías y otras disposiciones técnicas de redacción de catálogos.

En cuanto a las bibliotecas populares, frente al *menendezpelayismo* o pensamiento conservador, se fue abriendo paso la corriente popular, que consideraba que el libro ofertado en las bibliotecas públicas no debería ser sólo para unas minorías superior dedicada a los estudios históricos, ni siquiera sólo para los estudiosos del pensamiento moderno, deberían ser también para numerosas personas, con estudios básicos que tenían derecho a seguir formándose en las bibliotecas. Esta corriente, que emanaba de la política de Ruiz Zorrilla, se concretó en el gobierno liberal de José Canalejas. Así, con mejor o menor fortuna, se fueron abriendo numerosas nuevas bibliotecas populares en distintas provincias. Este movimiento popular adquirió una importancia de primer orden durante la Segunda República, con medidas para atajar el desamparo cultural de amplios sectores de la población. El primer ministro de Instrucción Pública de la República, Marcelino Domingo, creaba el Patronato de Misiones Pedagógica (cuyo primer director fue Manuel Bartolomé Cossío) para difundir la cultura general, la moderna orientación docente y la educación ciudadana en aldeas y villas. Para el cumplimiento de estos fines, el Patronato se proponía fomentar la cultura mediante, entre otras medidas, el establecimiento de bibliotecas populares, fijas y circulantes.

La República perfeccionó su labor de lectura popular con la creación de la Junta de Intercambio y Adquisiciones de Publicaciones para las bibliotecas públicas (1931) para modernizar las colecciones bibliográficas. El sostenimiento de las bibliotecas correspondía a los municipios aunque la Junta donaba el lote fundacional. Durante la guerra, en la República, siguieron funcionando estas instituciones, aunque con la precariedad propia de una situación crítica como la que se estaba viendo.

En lo tocante a la Guerra Civil, decir que en los dos bandos se siguió una política bibliotecaria propia, encaminada principalmente al entretenimiento de las tropas y a la protección de los ejemplares de los desastres de la conflagración (Boza & Sánchez, 2007). Muchas fueron las figuras jurídicas que aparecieron y desaparecieron en este difícil ambiente pero el interés por las bibliotecas no declinó a pesar de ello.

Acabada la guerra, una de las primeras disposiciones del primer gobierno de la paz fue la creación, mediante la ley de 25 de agosto de 1939, de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas, institución que ha permanecido hasta 1974, año en que pasa a denominarse del Patrimonio Artístico y Cultural. Su espíritu era más conservador que de acceso a los fondos bibliográficos. La gran realización cultural del nuevo régimen fue la creación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, creado en 1939 uno de cuyos órganos esenciales fue su propio sistema bibliotecario.

A pesar del ambiente desfavorable a la lectura popular, en 1940 se produjo un acontecimiento que en su tiempo pasó desapercibido pero que se ha demostrado

trascendente en la actualidad, fue la creación mediante una orden de 18 de noviembre de 1940, del Centro Coordinador de Bibliotecas de la Diputación de Oviedo, cuyo reglamento debería ser sometido a la aprobación de la Dirección General.

En cuanto a las bibliotecas municipales, las secuelas de la guerra se hicieron notar en ellas, disminuyendo drásticamente su número. Entonces, se vio la necesidad de creación de nuevas municipales, si bien su ritmo de crecimiento fue lento. Así, viendo las dificultades de funcionamiento de estas bibliotecas, el Ministerio de Educación decidió adoptar el modelo de organización del Centro Coordinador ovetense.

La mejora económica de los años 50 y la renovación en algunas personalidades del régimen, tuvieron su huella en las bibliotecas. Así, en 1952 se reglamentó el Sistema Nacional de Lectura. Éste establecía un régimen de conciertos entre el ministerio, las diputaciones, los municipios y cualquier entidad interesada en el fomento librario del país. Habría una biblioteca pública en cada capital y bibliotecas en los municipios bajo una junta presidida por los alcaldes. El ministerio actuaría a través de los centros coordinadores.

Una de las novedades más sobresalientes del siglo XX en el campo bibliotecario fue la creación de las casas de la cultura, que trataron de modernizar los servicios bibliotecarios actualizando la colección de libros y revistas, preocupándose por la lectura infantil y facilitando el préstamo domiciliario. El Instituto Bibliográfico Hispánico, creado en 1970, integró otros servicios existentes como el del Depósito Legal, el Servicio de Información Bibliográfica y la Comisión Nacional de Planificación y Coordinación Bibliográfica.

La España de las autonomías viene marcada por la coordinación entre los diferentes sistemas bibliotecarios creados y el estatal, así como la creación de instituciones y organismos supraautonómicos que coadyuvan al mantenimiento técnico de las bibliotecas. En estos años, se advierte un notable interés social por las bibliotecas sostenidas con dinero público, en parte por la aparición de los soportes audiovisuales y las nuevas tecnologías de la información, que permiten el acceso a la información y al entretenimiento a bajo costo y con escaso esfuerzo. También existe una mayor concienciación y responsabilidad de los profesionales y las autoridades políticas para optimizar los recursos, provenientes de los ciudadanos, dedicados al funcionamiento de las bibliotecas públicas.

## **2.2 Las Bibliotecas Públicas del Estado - Bibliotecas Provinciales en Andalucía: desarrollo histórico y normativo**

Las Bibliotecas Públicas del Estado-Bibliotecas Provinciales, cual es su nombre oficial, son hasta el momento el último eslabón de la tradición bibliotecaria como servicio proveído comunitariamente, cuyo desarrollo se ha ido desglosando en las líneas precedentes. A este respecto, la Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 148, que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materias de museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma (apartado 1, nº 15) y el fomento de la cultura y de la investigación (apartado 1, nº 17).

Sigue en su articulado dando potestades sobre esta cuestión. Así, el artículo 149 instituye que el Estado tiene competencias exclusivas en materias referidas a la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (apartado 1, nº 28).

Por su parte, el primer Estatuto de Autonomía para Andalucía (aprobado mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) dice en su artículo 17 que corresponde a esta Comunidad Autónoma *“la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:... “4. Museos, Archivos, Bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal”*.

El vigente Estatuto autonómico (correspondiente a la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, *de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*), en su artículo 68, sobre Cultura y Patrimonio, su punto segundo, reafirma este extremo cuando escribe: *“La Comunidad Autónoma asume competencias ejecutivas sobre los museos, bibliotecas, archivos y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal situados en su territorio cuya gestión no se reserve el Estado, lo que comprende, en todo caso, la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de su personal.”*

En definitiva, en el caso que ocupa, la titularidad de las BPEs andaluzas recae sobre el Estado español, mientras que las competencias sobre su gestión las asume la Junta de Andalucía. Esta transferencia de competencias se reguló legalmente en 1984 a través del Real Decreto 864/1984, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Cultura.

En el texto legal se transmiten a Andalucía los correspondientes servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de las nuevas competencias, traspasados por medio del Real Decreto 1124/1984. El concierto para esta cesión de funciones gestoras se establece por el Convenio firmado en Cádiz el 18 de octubre de 1984, publicado mediante la Resolución de 14 de diciembre de 1984 (BOE nº 16 de 18 de enero de 1985). Este tratado confiere al Estado la titularidad de los fondos bibliográficos existentes y por existir. En cuanto al personal, las direcciones eran designadas por el Estado y el resto del personal existía en convivencia los que procedían de la función pública estatal y los nuevos funcionarios de la Junta de Andalucía. El Estado seguía manteniendo la titularidad de los edificios y asumía los gastos de inversión en los mismos si bien en mantenimiento y la conservación corresponde a la Comunidad Autónoma. La Administración del Estado también se reservaba la potestad para inspeccionar y controlar las actividades y el funcionamiento de las bibliotecas públicas, y también la de establecer normativa técnica. Para ello, la Comunidad Autónoma estaría obligada a proporcionarle cuantas informaciones requiriese sobre sus fondos, edificios, instalaciones y funcionamiento de sus servicios.

Este convenio se vio modificado con la Resolución de 27 de mayo de 1994, que recogía el acuerdo firmado en Granada, el 23 del mismo mes. El objeto de esta actualización era el de coordinar todas las Biblioteca de titularidad pública existentes en el territorio

de Andalucía por medio del Sistema Andaluz de Bibliotecas. Así, se estableció que las BPEs se registrarían por el Reglamento de las Bibliotecas Públicas del Estado, y a efectos organizativos y de coordinación con el resto del Sistema Bibliotecario de Andalucía por el Reglamento andaluz que lo desarrollaría y sus normas derivadas. Así, respecto a los fondos, ahora la Comunidad Autónoma podrá realizar los depósitos que considere conveniente en calidad de propietaria.

Un cambio substancial se produjo en cuanto al régimen de personal puesto que, a partir de la firma de este convenio, el régimen del personal al servicio de estas bibliotecas estará sometido a la normativa de la Administración Pública de Andalucía y las relaciones de puestos de trabajo y su provisión se efectuará conforme a la normativa de la Función Pública Andaluza.

En cuanto a la denominación de este tipo de bibliotecas, las Bibliotecas Públicas de titularidad estatal, en virtud de lo establecido en el artículo 2.1 del Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, *por el que se aprueba el reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado*, se denominan específicamente como Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales. Tal como también las denominaba la Resolución de 27 de mayo de 1994, por la que se da publicidad a los Convenios entre el Ministerio de Cultura y Consejería de Cultura y Medio Ambiente, sobre Gestión de Bibliotecas de titularidad estatal.

En el anterior convenio de 1984 se las llamaba simplemente Bibliotecas Públicas del Estado. El vigente reglamento bibliotecario andaluz, regulado mediante el Decreto 230/1999, también recoge la nomenclatura extendida de Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales, como así lo hacía el ya derogado de 1994 (Decreto 74/1994, de 29 de marzo, *por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía*).

La ley en vigor, la 16/2003, de 22 de diciembre, *del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación* mantiene el nombre ya considerado oficial de Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales cuando en la anterior ley bibliotecaria andaluza de 1983 (Ley 8/1983 de 3 de noviembre, *de bibliotecas de Andalucía*) escuetamente las llamaba Bibliotecas Públicas del Estado.

Sobre el control e inspección de estos centros, las facultades recaen sobre la Junta de Andalucía a través de su Consejería de Cultura. Es, pues, esta Consejería de la que depende directamente la gestión de las BPEs si bien delega la mayoría de las funciones para cada biblioteca en su correspondiente Delegación Provincial que ejercerá las funciones técnicas. En materia de planificación e inspección tiene encomendadas tareas de fomento del Sistema Bibliotecario de Andalucía en su provincia, de estudio de las necesidades bibliotecarias, de planificación y programación de nuevos servicios, de propuesta de asignación de recursos, de supervisión conceptual de los proyectos de construcción y rehabilitación de edificios para bibliotecas públicas, de inspección de los servicios bibliotecarios y de organización de cursos para la formación y reciclaje de funcionarios.

Otro ente a tener en cuenta a la hora de la gestión y organización de las BBPs son el Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, reglamentado mediante el Decreto 239/2005, de 2 de noviembre, *por el que se regulan la composición, las funciones y el funcionamiento del Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación*, como órgano colegiado, consultivo y de participación en las materias relacionadas con el Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, que se adscribe a la Dirección General competente en materia de bibliotecas y centros de documentación. Las funciones que le competen respecto a las Bibliotecas Provinciales son las de:

a) actuar como órgano de información, consulta y asesoramiento en las materias relacionadas con el Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, b) proponer a la Consejería competente en materia de bibliotecas y de centros de documentación la adopción de cuantas medidas estime oportuno para el mejor cumplimiento de los fines del Sistema, c) conocer e informar los planes que se refieran al Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, d) proponer la adopción de cuantas medidas estime necesarias para el fomento de la lectura y el uso de la información, e) informar las propuestas de normas reglamentarias de las bibliotecas y los centros de documentación, f) dictaminar e informar acerca de cuantas cuestiones y propuestas le sean sometidas por su Presidencia.

Derivados de éste son los Consejos Asesores de Bibliotecas de cada provincia(11) y en ellas son el órgano consultivo en las materias relacionadas con el Sistema Bibliotecario de Andalucía en el ámbito de su provincia si bien, en la actualidad, son entes desactivados sin ninguna actividad tácita ni expresa.

En el ámbito estatal, se encuentra un ente de reciente creación(12) llamado Consejo de Cooperación Bibliotecaria, que es un órgano colegiado de composición interadministrativa, adscrito al Ministerio de Cultura y cuya labor principal es la de canalizar la cooperación bibliotecaria entre las administraciones públicas. Para ello debe promover la integración de los diferentes sistemas bibliotecarios en el Sistema Español de Bibliotecas, elaborar planes de desarrollo y mejora de las bibliotecas y sus servicios, la adopción de estándares e indicadores comunes y promover el intercambio y la formación de los profesionales.

En esta misma línea de organismos de carácter colegiado y con labores de coordinación de los organismos de la Administración del Estado y de sus organismos públicos, conviene siquiera mencionar los siguientes(13):

- Comisión General de Coordinación de Bibliotecas de la Administración General del Estado
- Comisiones ministeriales de coordinación de bibliotecas
- Grupos de Trabajo dentro de estas comisiones

Respecto a los aspectos cooperativos en el funcionamiento de estos organismos, aludir que las Bibliotecas Públicas del Estado son uno de los entes que forman parte del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, a través de una de sus subredes, constituida como la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía, según la ley andaluza del 2003; y como integrantes de la Red de Lectura Pública de Andalucía,

como indica el reglamento autonómico en vigor desde 1999. También se integran, junto con el resto de las Bibliotecas del Estado del resto de España, en el Sistema Español de Bibliotecas, según la reglamentación estatal de 1989.

Sobre esta particular colaboración, en el año 2006, dentro del marco del II Plan de Sistemas de Información de la Consejería de Cultura, se inició un proyecto para la puesta en marcha de un sistema de información único sobre las bibliotecas y centros de documentación de Andalucía que comprende dos sistemas paralelos:

- SIRBA: Sistema de Información y Registro de Bibliotecas de Andalucía, que comprenderá la información de las Bibliotecas públicas de la Comunidad.
- SIRCA: Sistema de Información y Registro de Centros de Documentación de Andalucía, que contendrá la información de centros de documentación y bibliotecas especializadas.

A partir del análisis de los requisitos de la Consejería de Cultura, se procedió al desarrollo de una aplicación que permite mantener el Registro previsto en la Ley 16/2003 y automatizar la obtención, gestión y explotación de todos los datos que se manejan sobre la situación y actividad de las bibliotecas y centros de documentación andaluces, entre los que se cuentan las BPEs. El sistema SIRBA/SIRCA sirve a diversos propósitos:

- Facilitar a las bibliotecas y centros de documentación, el cumplimiento de los deberes de información establecidos en la Ley 16/2003 mediante la automatización de los formularios de recogida de información estadística.
- Dotar a la Consejería de Cultura de una herramienta que permitirá evaluar la situación y necesidades del Sistema con el fin de establecer las políticas más adecuadas.
- Explotar la información disponible, generando el Atlas de Recursos del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación, tal como prevé la Ley 16/2003.
- Poner a disposición de la ciudadanía los datos más relevantes de la situación y actividad de las Bibliotecas Públicas de la Comunidad.

Además de estos sistemas evaluadores, las bibliotecas provinciales participan también en tres grandes proyectos colaborativos. El primero de ellos es un sistema de ámbito nacional llamado "Pregunte, las bibliotecas responden"<sup>(14)</sup> que tiene como objetivo crear un servicio de información público en la red Internet, a través de el correo electrónico y la web. Está gestionado de forma cooperativa entre las bibliotecas de las diferentes Comunidades Autónomas, y coordinado por la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, del Ministerio de Cultura, a través de la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria.

Mediante esta plataforma de atención de consultas y peticiones de información a través de Internet, cualquier ciudadano puede plantear una pregunta en la página web del servicio y, antes de 72 horas, recibirá por correo electrónico la respuesta, elaborada por profesionales de la búsqueda y organización de la información. El servicio está proporcionado de forma cooperativa por un conjunto de bibliotecas

públicas españolas, cuyo personal especializado atiende, en turnos diarios, las preguntas formuladas por los ciudadanos. La idea es poner al alcance de los ciudadanos toda la colección de referencia de numerosas bibliotecas españolas mediante una atención personal de 24 horas, los 365 días del año.

En cuanto a su funcionamiento, "Pregunte, las bibliotecas responden" remite inmediatamente una pregunta a una de las bibliotecas colaboradoras, la cual elaborará la respuesta consultando las obras de referencia adecuadas, comprometiéndose a contestar en un plazo máximo de tres días, enviándole una contestación personalizada al buzón de correo electrónico del usuario que puede acceder en cualquier momento al sistema para ver el estado de sus peticiones: si han sido atendidas, las respuestas dadas, pendientes, etcétera. El servicio debe atender todo tipo de preguntas, consultas y peticiones de información, tanto las de carácter práctico como las temáticas, bibliográficas y culturales, de índole general y sobre todas las materias. Proporciona respuestas concretas a preguntas concretas o bien referencias para que el usuario encuentre por sí mismo la información que busca. No proporciona información elaborada, como informes, trabajos, etc. Las representantes andaluzas, de entre las BPEs son las de Almería, Córdoba, Huelva y Málaga.

El segundo de los proyectos es de parecido tenor, aunque circunscrito al territorio andaluz. Recibe el nombre de "La Biblioteca responde"<sup>(15)</sup>, que también es un servicio de referencia cooperativo que ofrece la Biblioteca de Andalucía en colaboración con aquellas Bibliotecas Públicas del Estado y Municipales andaluzas con recursos para la participación. Está dirigido a cualquier usuario con dirección de correo electrónico, accesible a través de su sitio web, desde el que se da respuesta a preguntas concretas, sobre temas relacionados con Andalucía que no exijan una investigación profunda y no requieran emitir algún juicio u opinión. Los usuarios plantearán sus preguntas y antes de tres días hábiles recibirán por correo electrónico la respuesta redactada por alguna de las bibliotecas participantes.

Las consultas se realizan a través de un formulario que consta de dos campos obligatorios: dirección de correo electrónico y la pregunta. Las preguntas deben ser formuladas en español y la respuesta se recibirá en esta lengua. Todas las respuestas incluirán al final la fuente de donde se ha tomado la información para elaborar la consulta. En este proyecto sí que trabajan las 8 Bibliotecas Públicas del Estado de Andalucía.

El tercer programa de colaboración es de naturaleza totalmente distinta a los anteriores ya que se trata de una plataforma de trabajo técnico colaborativo y de gestión integrada de gestión bibliotecaria. En concreto se está haciendo referencia a AbsysNet. Este producto fue desarrollado por la empresa Baratz y puesto en el mercado en el año 2004. Es un programa de arquitectura distribuida y multiplataforma, basado en la tecnología web, lo que permite su utilización y configuración desde cualquier terminal conectado a Internet sin necesidad de realizar ninguna instalación ni mantenimiento adicional (Leiva, 2005). Se trata de una plataforma SIGB para el trabajo bibliotecario simultáneo de grandes redes de bibliotecas y para la gestión sindicada de usuarios, recepción de números de

publicaciones periódicas, compras, facturaciones, etc., además de ofrecer un OPAC conjunto o fraccionado por bibliotecas o grupos de ellas dentro de la misma red.

En el año 1997, la Junta de Andalucía inicia el desarrollo de un Plan de Automatización de Bibliotecas, mediante sucesivos acuerdos de licencia corporativa, para la implantación de diversas versiones del software Absys. El plan fue ampliamente acogido desde sus orígenes por muchas de las bibliotecas integrantes de la red de lectura pública, dotando al proyecto de programas de formación de los responsables de su uso, el mantenimiento constante de la aplicación y la asistencia técnica necesaria para su uso.

Cuando se promulgó la Ley 16/2003, la Consejería de Cultura, redirige este proyecto hacia un sistema de gestión centralizada accesible vía Internet –Absysnet– al que las bibliotecas interesadas solicitan su adhesión. Actualmente todas las bibliotecas públicas provinciales –como integrantes de la red– están trabajando con la aplicación, lo cual representa para sus usuarios los mismos derechos de acceso a la información y uso del patrimonio bibliográfico, disponer de un carné único, la tarjeta de usuario de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía, válido para todas las bibliotecas de dicha Red, y poder utilizar el catálogo de acceso público en línea.

A pesar de todo lo dicho sobre Absys, éste programa tiene fecha de caducidad en su uso por parte de la Junta de Andalucía ya que, en la actualidad se encuentra en marcha el proyecto LibrAE, fruto de la colaboración de la Junta de Andalucía y la Junta de Extremadura, que persigue como objetivo fundamental el diseño e implementación de un Sistema Integrado de Gestión Bibliotecaria realizado en software libre para todas las bibliotecas del Sistema. En Andalucía, en el desarrollo de este proyecto colaboran distintas Consejerías, fundamentalmente las de Economía, Innovación y Ciencia, Educación y Cultura.

Otro aspecto digno de análisis es el referido a la implicación de las BPEs en el Depósito Legal. A este respecto, las BPEs están inmersas en dos aspectos desarrollados en la legislación andaluza. Así, el Decreto 325/1984, de 18 de diciembre, *por el que se establecen normas de funcionamiento del servicio del Depósito Legal en Andalucía*, dicta que las Bibliotecas del Estado radicadas en cada una de las capitales de provincia, deben ser depositarias de un ejemplar de cada libro, folleto y publicación periódica impresa en la provincia (artículo 20). Por otro lado, este mismo Decreto, en su artículo 3º, establece que las oficinas provinciales tendrán su sede donde designe las respectivas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura. Esta oficina está acogida físicamente en cada una de las Bibliotecas Públicas Provinciales de Andalucía. Además, son depositarias del Depósito Patrimonial Bibliográfico Andaluz de su provincia, según el dictado de la ley bibliotecaria andaluza.

Para concluir, se lista un compendio de los textos legislativos–nacionales y autonómicos– que afectan al funcionamiento de las Bibliotecas Públicas del Estado andaluzas:

## De orden constitutivo:

- Constitución Española, 1978. Artículo 148, sobre competencias de las CC.AA. en materias de museos, bibliotecas y conservatorios de música
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 17, de ejecución de la legislación del Estado
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Artículo 68, competencias ejecutivas sobre museos, bibliotecas, archivos y otras colecciones de titularidad estatal

## De carácter administrativo:

- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidación Personal y Familiar y a la Propia Imagen
- Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, y sus diferentes modificaciones
- Decreto 255/1987, de 28 de octubre, de atribución de competencias de personal de la Junta de Andalucía
- Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por RDL 14/1993 y por las Leyes 6/1997 y 4/1999, y Leyes Orgánicas 14/2003, 57/2003 y 62/2003)
- Decreto 349/1996, de 16 de julio, por el que se regulan las diversas formas de prestación del tiempo de trabajo del personal funcionario en la Administración de la Junta de Andalucía
- Orden de 29 de julio de 1996, sobre jornadas y horarios en la Administración General de la Junta de Andalucía
- Real Decreto Legislativo 1/1996 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual
- Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, sobre la regulación de los servicios de información administrativa y atención al ciudadano
- Ley Orgánica 15/1999 de Protección de datos de Carácter Personal
- Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía
- Ley 23/2006 por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

- Ley 34/2007, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico
- Orden de 24 de abril de 2007, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008, Anexo IV, *Clasificación económica del Gasto Público*
- Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. Artículos 20 y 21, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales(16)

#### De naturaleza patrimonial:

- Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. Título VII, capítulo II
- Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español
- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Título IX, Instituciones del Patrimonio. Capítulo I, Instituciones, Artículo 75, *Clasificación y régimen aplicable.*

#### Leyes y reglamentos específicos

- Real Decreto 582/1989, de 19 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas públicas del Estado y del Sistema español de Bibliotecas. Título I, *De las Bibliotecas Públicas del Estado*
- Decreto 230/1999 por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía. Capítulo II, Artículo 5. La Red de Lectura Pública de Andalucía. Sección quinta. Las Bibliotecas Públicas de Estado-Bibliotecas Provinciales, artículos 14 a 16
- Ley 16/2003 del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. Capítulo IV, Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía, artículo 20, Las bibliotecas públicas del Estado-bibliotecas provinciales
- Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas. Capítulo V, Las bibliotecas, artículos 14 y 15

#### Órdenes funcionales

- Orden de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece el régimen de jornada especial a turnos para los puestos de trabajo Ayudante de Biblioteca y Asesor Técnico de Información Bibliográfica y Referencia, adscritos a las Bibliotecas Públicas Provinciales y a la Biblioteca de Andalucía, dependientes de la Consejería de Cultura
- Orden de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamo de las Bibliotecas de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía

- Orden de 30 de julio de 2007, por la que se modifica la de 24 de septiembre de 2001, por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamo de las Bibliotecas de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía

A continuación se incluye una breve recensión histórica de cada una de las ocho bibliotecas provinciales andaluzas que se basa en la información obtenida de sus *web* oficiales (<http://www.juntadeandalucia.es/cultura/opencms/export/bibliotecas/>)

Empezando por la BP de Almería, los orígenes de la "Francisco Villaespesa" se remontan a 1845, cuando, con 500 volúmenes, se creó la Biblioteca del Instituto Provincial de 2ª Enseñanza de Almería. En 1947, por convenio entre el Ayuntamiento de Almería y el entonces Ministerio de Educación, se crea la Biblioteca Pública "Francisco Villaespesa", con sede en un edificio del céntrico Paseo de Almería. En 1983 sus instalaciones se trasladaron a la actual sede de la calle Hermanos Machado y al año siguiente formó parte del grupo de Bibliotecas Provinciales cuya gestión fue transferida a la Junta de Andalucía.

Durante todos estos años, la Biblioteca Villaespesa ha venido desempeñando un importante papel en la educación y ocio de los almerienses, habiéndose celebrado en 1997 el cincuentenario de su fundación. La finalidad de la Biblioteca Villaespesa es atender las demandas de lectura de la población de Almería y de su provincia, además de procurar cubrir con la mayor amplitud posible la temática local, pues es depositaria de las obras impresas en Almería y por otra parte, sus fondos históricos cuentan con importantes colecciones de temática local, como la colección de folletos que pertenecieron a Martínez de Castro, diarios decimonónicos como la "Crónica Meridional" y las obras ingresadas en el Negociado de Depósito Legal. También se conservan en la Biblioteca manuscritos del propio poeta Francisco Villaespesa y del poeta Ledesma.

Obra importante a destacar es el "Tesauro de Lengua Latina" de Robert Estienne que está fechado en 1551. Administrativamente, la Biblioteca depende de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Almería, aunque, en temas técnicos, se cuenta con el apoyo puntual de la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria del Ministerio de Cultura.

La Biblioteca Pública del Estado - Biblioteca Provincial de Cádiz, abre sus puertas en 1851 con un fondo inicial de unos 12.000 volúmenes, procedentes en su mayor parte de las bibliotecas de los conventos desamortizados de los Capuchinos, San Francisco y San Agustín. Para su ubicación inicial se optó por el inmueble del antiguo Noviciado de San Francisco, situado en el callejón del Tinte. No obstante, la biblioteca ha tenido diversas ubicaciones a lo largo de su historia, hasta que en la primera década del siglo XX se traslada al actual edificio. En los años 50, el edificio empieza a dar muestra de deterioro, lo que lleva a la clausura de la mayor parte de las dependencias y, pasado el tiempo, al cierre de la biblioteca al público. La Diputación Provincial de Cádiz ofreció refugio provisional a sus fondos mientras duraron las obras de rehabilitación, las cuales se prolongaron de 1971 a 1981, año en el que la biblioteca volvió a estar a disposición de todos los ciudadanos. En el año 1999 la Biblioteca Pública de Cádiz llevó a cabo una

nueva reforma de sus instalaciones con el fin de ampliar, mejorar y actualizar los servicios que ofrece.

La biblioteca provincial cordobesa nació al amparo de las comisiones científicas creadas para inventariar y agrupar todos aquellos fondos pertenecientes a los conventos, monasterios e iglesias que estaban siendo desamortizados durante los años 1835-1837. Así las cosas, la Biblioteca Pública Provincial de Córdoba se crearía en 1842 por Orden de 12 de julio y sería D. Luis María Ramírez de las Casas Deza el encargado de inventariar dichos fondos.

La vida de esta biblioteca comienza marcada por el signo de la provisionalidad de su ubicación. Sus puertas se abrieron por primera vez al público en 1850 en el edificio de la Diputación Provincial situado en la calle Carreteras. Durante el periodo de 1864-1878 estuvo emplazada en la Plaza del Potro. Desde entonces ha tenido distintas localizaciones hasta su traslado en 1984 al edificio actual contiguo al Palacio Episcopal. La fecha de 1984 significó el traspaso de competencias de gestión del centro a la Junta de Andalucía como consecuencia de la constitución de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Biblioteca Pública de Granada tiene sus orígenes en el año 1933 en que fue inaugurada como Biblioteca Popular en el antiguo Salón de Baile del Casino, en el céntrico Paseo de los Jardines del Salón. Desde su creación hasta el año 1951 estuvo vinculada a la Biblioteca de la Universidad de Granada, hasta que en ese año inició su funcionamiento como centro bibliotecario independiente. Su emplazamiento actual, inaugurado en mayo de 1994 y compartido con la Biblioteca de Andalucía, es un céntrico y moderno edificio. Desde 1999 se integra orgánicamente en su estructura el Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas, hoy Departamento de Servicios Bibliotecarios Provinciales.

La historia de la biblioteca pública de Huelva se remonta al año de 1856, fecha en la que inicia su andadura el Instituto Provincial de Segunda Enseñanza de Huelva. Durante todo el siglo XIX la organización y custodia de sus fondos se encuentra encomendada a miembros del claustro de profesores. Cumple unas funciones de apoyo a la docencia, no se encuentra abierta al público, ni siquiera a los estudiantes, y como tal se la suele denominar Biblioteca del Instituto o Biblioteca del claustro de profesores. No será hasta 1896 cuando por Real Decreto se destine un bibliotecario del Cuerpo Superior Facultativo para que se responsabilice de la misma, el cual deberá alternar sus cometidos con la organización de la documentación histórica que se encuentra depositada en el Archivo de la Delegación de Hacienda.

A lo largo de la historia la biblioteca ha contado con diversos emplazamientos. Durante todo el siglo XIX y hasta 1933 compartió espacios junto con el Instituto Provincial acompañando a éste en los diversos emplazamientos y mudanzas que experimentó. Desde 1898 y hasta 1947, ocupó la sede del denominado "Instituto Viejo" en la calle Méndez Núñez, compartiendo espacios con el propio establecimiento de enseñanza hasta que en 1933 el Instituto se traslada a su sede actual en el Conquero.

De 1947 a 1970 en un edificio dependiente de la Diputación Provincial en la calle Mora Claros (antigua calle Botica). En 1969 se trasladó a su actual sede, en la Avenida Martín Alonso Pinzón como Casa de la Cultura, aunque entre 1996 y 2000 ha estado ubicada en la calle Duque de la Victoria mientras se remodelaba el edificio. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte llevó a cabo la remodelación total del actual inmueble, proyectado por el arquitecto Diego Pérez de Medina, para su adaptación en una biblioteca moderna, con espacios diáfanos, que permitan el acceso de público a los fondos que en ella se albergan. En 1962 prestábamos servicio de biblioteca móvil en localidades de la provincia y también en la capital.

La Biblioteca Pública del Estado - Biblioteca Provincial de Jaén se crea a finales del siglo XIX con los fondos procedentes de la desamortización. Por Real Orden de 7 de agosto de 1895 se dispone que sea gestionada por miembros del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios. Su primera ubicación fue un edificio del siglo XVII situado en el número 5 de la calle Compañía. Por ruina del mismo se trasladó, a mediados de la década de 1950, a la calle Julio Ángel, aunque una parte de los fondos se depositó en el edificio destinado al Museo Provincial de Bellas Artes. En 1973 se traslada a su actual emplazamiento, un edificio de nueva construcción en el centro de la capital jiennense, en la calle Santo Reino. Hasta finales de los 80 compartió sus dependencias con el Archivo Histórico Provincial.

Por Real Decreto 864/1984, de 24 de febrero, se transfiere la gestión técnica y administrativa a la Junta de Andalucía, cuyo convenio se establece por Resolución de 18 de octubre de 1984 y se modifica en la Resolución de 27 de mayo de 1994, aunque la titularidad sigue siendo del Estado. La Biblioteca Pública del Estado en Jaén se integra así dentro del Sistema Andaluz de Bibliotecas y dentro del Sistema Español de Bibliotecas. Desde 1994 se integra orgánicamente en la estructura de la Biblioteca Pública Provincial, la Sección del Centro Provincial Coordinador de Bibliotecas, actualmente denominado Departamento de Servicios Bibliotecarios Provinciales.

La Biblioteca de Málaga se crea a raíz de la desamortización de 1835 para recibir los fondos procedentes de los conventos. En un primer momento estuvo instalada en el Instituto de Enseñanza Media. Por Real Orden de 7 de agosto de 1895 se dispone que sea servida por el Cuerpo Facultativo, siendo su primer director D. Lope Barrón y Ochoa (1895-1918), a quien sucede en el cargo el malagueño "Poeta de la Raza", Salvador Rueda Santos (1919-1924).

En 1933 se inicia una segunda etapa de la Biblioteca, al trasladarse a un local independiente y céntrico - un piso alquilado en la Alameda - y tomar el nombre de Biblioteca Popular Ricardo de Orueta, otro ilustre malagueño, por entonces Director General de Bellas Artes. Más tarde, en 1937, vuelve a cambiar de nombre por el de Biblioteca Pública Cervantes.

En un informe redactado en 1939 se da cuenta de las lamentables condiciones en que se encuentra, así como de que, desde 1934, se encuentran embalados los fondos procedentes de la desamortización para ser remitidos a la Biblioteca Depósito de Alcalá de Henares. El 29 de abril de 1956 se inaugura la Casa de Cultura, donde, junto

con el Archivo Histórico Provincial, se instala la Biblioteca, en la que se integran los 8.000 volúmenes, al menos en parte, procedentes de los antiguos conventos.

A finales de 1994 la Biblioteca se traslada a un edificio provisional, debidamente acondicionado por la Junta de Andalucía, a quien, por Real Decreto número 864/1984, de 29 de febrero (BOE 11/05/1984), le fue transferida la gestión de la Biblioteca (Convenio de gestión, según Resolución de 18 de octubre de 1984 (BOE 18/01/1985). La antigua Casa de Cultura fue demolida para recuperar el Teatro Romano, descubierto al ser edificada.

La Biblioteca Pública de Sevilla fue creada por Orden Ministerial de 21 de septiembre de 1954, la Biblioteca Pública del Estado-Biblioteca Provincial *Infanta Elena* de Sevilla fue inaugurada el 2 de octubre de 1959 en los locales cedidos por la Real Sociedad Económica de Amigos del País, con unos 15.000 volúmenes de los siglos XVIII y XIX como base de la incipiente biblioteca. Los citados fondos fueron retirados en el momento del traslado que la biblioteca experimenta en 1979 al edificio de la calle Alfonso XII, donde permaneció hasta su mudanza a la sede actual -que se produce en octubre de 1999-, y es obra de los arquitectos Antonio Cruz y Antonio Ortiz.

La Biblioteca *Infanta Elena* es una biblioteca de titularidad estatal, gestionada por la Junta de Andalucía a través de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Sevilla y se integra en el *Sistema Español de Bibliotecas*, según el Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, y en el *Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación*, según lo dispuesto por la Ley 16/2003, de 22 de diciembre.

### **2.3 Las BPEs y la Planificación**

En el marco de planificación, las BPES se ven involucrados en tres programas diferentes pero que parten de la misma raíz, la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, de quien, en última instancia, dependen funcionalmente. Los documentos referidos son los siguientes: el Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía 2008-2011 (PECA), el I Plan de Servicios Bibliotecarios 2008-2010 y Plan Integral para el Impulso de la Lectura en Andalucía (2005-2010). En las líneas que siguen se van a analizar en profundidad.

El PECA(17) es un documento concebido como plan estratégico integral que debe fijar las líneas maestras de la Consejería para los años 2008 al 2011; según se lee en la introducción al documento, dicho Plan debería ayudar a *“diseñar y formular la política cultural autonómica, a medio y largo plazo, con el fin de definir orientaciones estables, democráticas y participativas que sirvan para mejorar la calidad de vida de los andaluces”*.

Tras una fase inicial de diagnósticos y estudios previos, la elaboración del Plan tuvo su fecha de nacimiento el 18 de mayo de 2005, cuando el Presidente de la Junta de Andalucía y la Consejera de Cultura presentaron oficialmente sus objetivos y metodología, si bien los documentos definitivos fueron aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 13 de noviembre de 2007.

A la luz del trabajo realizado en las Mesas, en las que metodológicamente se estructuró la elaboración del Plan, y del trabajo interno posterior desarrollado en la Consejería, se elaboró un primer memorándum que sirvió como base para la construcción del PECA, fue el denominado *Avance del Plan* en el que ya se recogen propuestas concretas para las grandes áreas temáticas de la cultura.

Una vez desarrollado un análisis previo de la realidad cultural andaluza, se abordaron los programas destinados a desarrollar toda la potencialidad de subsectores como el Libro, los Museos, las Industrias Culturales, el Audiovisual, los Archivos, las Artes Escénicas, el Flamenco... En total, el plan se compone de 479 programas y cuenta con un documento de previsión financiera aparejada y un resumen ejecutivo para políticos.

Todo lo que concierne a las bibliotecas públicas se encuentra explicitado en el Área 2, *Libro y Biblioteca*, y más concretamente en el objetivo específico número cuatro, titulado *Extender los servicios del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación a la ciudadanía andaluza, sea cual sea el lugar del territorio en el que habite*.

Tanto para los estudios previos y el seguimiento del PECA se creó, *ex profeso*, una Comisión de Seguimiento. Ésta está dividida en mesas de trabajo según la línea a la que esté dedicada y su composición es multidisciplinar ya que forman parte de las mesas representantes de todos los sectores –públicos y privados– implicados en el asunto. Esta Comisión se encarga de evaluar la situación de partida, emitiendo entonces los informes preceptivos. Más adelante se encargaría de abordar la fase de implantación y el control de los resultados.

El documento está muy bien estructurado y la idea inicial y los primeros estadios del Plan son los correctos según marca la ortodoxia planificadora. El problema de este documento es que, a efectos prácticos, y debido a la magnitud de su alcance, se convierte en un programa casi inabarcable y difícil de llevar a cabo.

En el aspecto que concierne a esta Tesis, entre tal cantidad de programas, las Bibliotecas del Estado quedan muy diluidas y las referencias directas que en el programa se hacen a ellas no abundan. Valga como dato sintomático el que en ninguna de las mesas de trabajo haya participado ninguno de los directores de estas bibliotecas. Es conveniente resaltar, en honor a la verdad, que las líneas estratégicas marcadas en el Plan no están teniendo una repercusión real en el funcionamiento diario de las BPEs y responden más bien al establecimiento global de la política bibliotecaria de la Junta de Andalucía, sin descender al detalle de cada unidad, de hecho, conversaciones directas con los responsables de estas bibliotecas provinciales confirman la escasa participación en primera línea de las mismas en la elaboración de las estrategias y la implantación de la misma.

Más allá de las voluntariosas declaraciones de intenciones del prólogo de plan, la situación a día de hoy es que, tras casi dos años desde la aprobación del PECA, al menos el área en el que se alinean las BPEs está prácticamente paralizada y, salvo los documentos emitidos por la Mesa de Trabajo en los inicios del plan, las actuaciones

llevadas a cabo, y reflejadas en las líneas del Área, son prácticamente nulas. Un problema añadido a esto han sido las diversas modificaciones que ha sufrido la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía que han hecho que las competencias del PECA hayan pasado de un organismo a otro y, actualmente, se encuentran desactivados casi todos los trabajos.

El segundo documento que se analiza es el *Primer Plan de Servicios Bibliotecarios (2008-2011)*(18). Su marco temporal corre parejo al del PECA y tiene su fundamento legal en la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, *del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación*, que insta a la Consejería de Cultura a elaborar y proponer a la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía un Plan de Servicios, que establezca con claridad los objetivos y prioridades de la acción pública en materia de servicios bibliotecarios.

Su finalidad, en palabras extraídas del propio documento, es *“seguir impulsando la articulación del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación (SABCD) para ofrecer los servicios bibliotecarios, de manera integrada e innovadora, a la ciudadanía en su conjunto. Ello implica que centros de diversa titularidad y funciones (bibliotecas públicas, bibliotecas escolares, bibliotecas universitarias, centros de documentación y bibliotecas especializadas), inicien y/o consoliden caminos y vínculos de colaboración”*.

El plan sigue la metodología estándar de la planificación estratégica contando con 9 objetivos estratégicos y 35 líneas prioritarias de actuación, resumidas en tres líneas de actuación principales: la accesibilidad, los recursos humanos y la formación del personal.

Técnicamente, se trata de un documento peor estructurado que el anterior ya que los objetivos se suceden unos a otros casi sin solución de continuidad, y las agrupaciones que se hacen de los mismos no obedecen a ningún criterio razonable, o al menos no está razonado en la redacción de la introducción de cada línea. Estas redacciones introductorias a cada programa son excesivamente largas y no aportan nada a la práctica del plan, haciendo de éste un documento monumental pero sin unos efectos tangibles.

Dicho esto, hay que reconocer algunos logros alcanzados al abrigo de este Plan de Servicios, aunque estas metas son muy parciales y no responden a una política global de cumplimiento y seguimiento del plan. En concreto se trata de la promoción de estudios sobre las tipologías y necesidades de usuarios y no usuarios del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. Para ello, se firmó un convenio de colaboración entre el Instituto Andaluz de las Artes y de las Ciencias y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, desarrollado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), para la elaboración de un informe con el objetivo de analizar el nivel de uso de los servicios bibliotecarios de Andalucía por parte de la población, así como determinar el perfil de usuarios y no usuarios del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. En dicho convenio no participa

directamente ninguna de las 8 BPEs aunque aún no se tiene datos del resultado del memorándum.

Sin embargo, sí participa de manera directa la Biblioteca Pública del Estado-Biblioteca Provincial "Infanta Elena" de Sevilla, junto con otras bibliotecas municipales de diversos municipios andaluces, en el plan piloto "*E-gobierno en las bibliotecas*" para poder dispensar el servicio de emisión de certificados digitales y planificar actividades de alfabetización informacional relacionadas con la acción de trabajo. Este plan piloto dará paso en los siguientes años a acciones concretas dirigidas a promover las bibliotecas públicas como puntos de acceso a la administración electrónica.

En realidad son planes que no se han llegado a concretar en su totalidad, aunque el que sí se ha materializado ha sido el *Programa Biblioteca Abierta*, una colaboración entre la ONCE y las 8 bibliotecas provinciales para elaborar un estudio de accesibilidad física y de comunicación en esas bibliotecas en el marco de los criterios DALCO (Deambulaci3n, Aprehensi3n, Localizaci3n y Comunicaci3n).

Concurren dos circunstancias en este Plan, por un lado, al igual que el PECA, la magnitud del plan disuelve las actuaciones concretas que implican a las BPEs (aun cuando, seg3n el documento, los ocho directores han colaborado directamente en la redacci3n) y, en segundo lugar, los resultados obtenidos no est3n cumpliendo las expectativas planteadas y actualmente se encuentra pr3cticamente paralizado, a excepci3n de estos estudios y planes piloto mencionados.

El 3ltimo documento que se estudia es el *Plan Integral para el Impulso de la Lectura en Andaluc3a (2005-2010)*(19) . Este Plan tom3 el relevo de un Plan anterior de Fomento de la Lectura, desarrollado entre los a3os 2000-2004 y fue concebido por la Consejer3a de Cultura como instrumento para abordar las medidas estrat3gicas para el fomento de la lectura y el afianzamiento de h3bitos lectores en la poblaci3n andaluza. El plan centra sus medidas en la modernizaci3n de la red de bibliotecas y en la apertura de nuevas l3neas de apoyo a la creaci3n literaria y a los sectores editorial y librero de Andaluc3a.

La l3nea estrat3gica espec3fica para las bibliotecas es la n3mero 5.1, denominada "*Bibliotecas para el siglo XXI*" aunque el plan se inicia con un estudio diagn3stico previo a la implantaci3n del mismo, como una visi3n de la situaci3n de partida de las bibliotecas que resultaría muy 3til para la redacci3n de la estrategia. Esta l3nea se compone de cinco objetivos, titulados: Extensi3n de los servicios bibliotecarios; Modernizaci3n de las bibliotecas p3blicas; Formaci3n y cualificaci3n del personal; Hacia un nuevo espacio p3blico del conocimiento; y Bibliotecas para todos.

Cada uno de estos objetivos viene acompa3ados de los programas espec3ficos que dar3n cumplimiento a cada objetivo; y en cada programa se redactan las operaciones necesarias para consumir cada uno de ellos. El documento acaba con una proyecci3n presupuestaria que da idea del inter3s de las autoridades en su cumplimiento.

A finales del 2008, la Consejería de Cultura evacuó un informe que concluía que, a falta de dos años para su finalización, el plan se había ejecutado en un 90%. El documento especificaba que con la creación de las Bibliotecas Interculturales, del programa 'Biblioteca Abierta', y con la mejora de la situación del personal de las bibliotecas públicas municipales de Andalucía *"las bibliotecas andaluzas no solo se han convertido en puertas de acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, sino que se ha garantizado a todos los ciudadanos el acceso igualitario a los recursos culturales y de información"*.

Entre las actuaciones que más destacaba el informe resaltan la inversión que destinaron los ayuntamientos titulares de bibliotecas públicas en el periodo comprendido entre 2005 y 2008 y el número total de actuaciones e intervenciones realizadas en la construcción, rehabilitación y reformas de los inmuebles, además de la adquisición de fondos bibliográficos. También resaltó el documento la consecución del programa "Internet en las Bibliotecas", que supuso la creación de nuevos servicios, como el Catálogo de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía, la tarjeta electrónica de usuario, el Portal de Bibliotecas Públicas de Andalucía, la Biblioteca Virtual de Andalucía y el sistema de información para la tramitación del Depósito Legal en Andalucía.

De los tres documentos analizados, este es el más sólido de todos. Está compuesto por relativamente pocos objetivos pero organizados con mucha coherencia de manera que el grado de cumplimiento está siendo muy satisfactorio. Además, salvo el horizonte temporal general marcado (2005-2010), el cumplimiento de cada objetivo no viene fijado temporalmente por lo que se flexibiliza su consumación y evita decisiones erróneas movidas por la precipitación.

En su defecto, una vez más, reseñar lo fundidas que se encuentran en él las Bibliotecas Públicas del Estado ya que realmente pocas veces se hace mención expresa a ellas en las líneas de actuación y, cuando lo hace, es de manera colateral, como integrantes de programas conjuntos con otras entidades.

A la vista del estudio que se ha hecho de estos tres planes, que podrían considerarse como de estrategia corporativa, es que no son unos programas que den respuesta a las necesidades que precisan las bibliotecas objeto de esta Tesis para la eficacia de su gestión. En todos los casos, a pesar de lo que dictan los principios de la planificación corporativa, en ningún momento se tiene la certeza (ni siquiera la sensación) de que las BPEs sean tratadas como UEN (unidades estratégicas de negocio). De hecho, los responsables directos de las bibliotecas apenas si han asistido como meros espectadores al desarrollo de los planes, y tal se puede decir de los profesionales que prestan sus servicios en ellas.

Estas conclusiones refuerzan la hipótesis planteada en la Tesis de que todo plan que se piensa al margen de sus implicados directos no tiene por menos que quedar abocado al fracaso o, en el mejor de los casos, a un cumplimiento sesgado del mismo.

## 2.4 Magnitudes e indicadores del entorno externo

En orden a obtener una visión global del medioambiente en el que se mueven las BBPs andaluzas, de manera pormenorizada, se analizan sus entornos de actuación siguiendo las pautas que se detallarán en cada epígrafe.

La finalidad de este estudio del entorno externo tiene un doble objetivo, por un lado obtener una visión global de ambiente externo que circunda la labor bibliotecaria de cada una de las bibliotecas públicas provinciales y que facilitará la toma de decisiones estratégicas que se propondrán y, por otra parte, demostrar empíricamente la hipótesis del medio tan heterogéneo en el que se tienen que desenvolver las bibliotecas objeto de esta investigación. De esta manera, gradualmente, partiendo de lo genérico hasta llegar a lo particular, en los apartados que siguen se ofrecen una serie de informaciones y datos que dan como resultado una visión completa del hábitat externo a las BPEs.

Así, partiendo de fuentes enciclopédicas (Cano, dir., 2002; Ramos Espejo, 2004; Unicaja, 1991; Promociones Culturales Andaluzas, 1979) que atañen a Andalucía en su globalidad, se ha ido descendiendo en el nivel de detalle y, basados en recursos estadísticos, se han consignado una serie de datos que reflejan la situación actual de las provincias andaluzas. El epígrafe que viene a continuación da cuenta de las magnitudes que se han estudiado; éstas se resumen en datos socioeconómicos y geopolíticos, como los más adecuados para este estudio aunque, en alguna ocasión, se ha incluido información de tenor histórico.

El estudio propuesto tiene una hipótesis de partida, que es que en un territorio tan extenso como el andaluz, las magnitudes propuestas deben arrojar una enorme heterogeneidad entre cada una de las provincias (y sus capitales) estudiadas. Esto es, que los rasgos diferenciadores entre las unidades del universo analizado son muy acusados. Así que los datos que se darán en los epígrafes siguientes tienen por objeto conformar la presunción propuesta.

Esta tesis parte de la hipótesis de la complejidad y pluralidad de este entorno provincial andaluz. Para tornar la hipótesis en tesis es necesario acudir a aquellas fuentes primarias sobre las que no cabe interpretación subjetiva alguna, las estadísticas.

Algunos estudios proponen un cuadro muy exhaustivo con las dimensiones a evaluar a la hora de organizar los servicios bibliotecarios y sus correspondientes indicadores.

Dimensiones del contexto	Indicadores del contexto
Entorno físico	<p>Marco comarcal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Mapa de la comarca.</li> <li>. Red de comunicaciones entre la comarca y el exterior.</li> <li>. Marco geográfico con el municipio</li> <li>. Mapa del término municipal / Superficie territorial en Km<sup>2</sup> / Límites territoriales.</li> <li>. Marco de la comunidad</li> <li>. Plano del núcleo de población / Barrios / Sectores</li> </ul>
Entorno sociocultural y humano	<p>Población</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Número de habitantes. Evolución por edad y sexo</li> <li>. Número de habitantes en núcleo principal y aldeas por grupos de edad y sexo</li> <li>. Densidad de población (habitantes/km<sup>2</sup>)</li> <li>. Población emigrante</li> <li>. Población inmigrante, procedencia y ocupaciones</li> </ul> <p>Indicadores educativos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. N° de analfabetos por grupos de edad y sexo.</li> <li>. Tasa de escolarización en Preescolar, por sexo.</li> <li>. Tasa de escolarización por curso, edad y sexo.</li> <li>. Estudiantes universitarios, por sexo: tasa x 1.000 h.</li> <li>. Población con estudios terminados por niveles, edad y sexo.</li> <li>. Educación de adultos: por grupos de edad y sexo.</li> </ul>
Entorno económico	<p>Población activa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Población activa colocada, por edad y sexo.</li> <li>. Población activa desempleada, por edad y sexo.</li> </ul> <p>Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Superficie cultivada, en %. Secano / Regadío.</li> <li>. Población activa que emplea, por edad y sexo.</li> <li>. Tipos de explotación, según hectáreas</li> <li>. Régimen de tenencia de las explotaciones (censo agrario)</li> <li>. Empresas, sociedades, cooperativas: n° de empleados</li> </ul> <p>Ganadería</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Censo de la ganadería: tipo de ganado y cabezas.</li> <li>. Población activa que emplea, por edad y sexo</li> </ul> <p>Empresas, sociedades, cooperativas: empleados.</p> <p>Producción forestal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Superficie forestal y tipos de arboleda.</li> <li>. Población activa que emplea, por edad y sexo.</li> </ul> <p>Empresas, sociedades, cooperativas: empleados.</p> <p>Construcción</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Población activa que emplea, por edad y sexo.</li> <li>. Empresas, sociedades, cooperativas: empleados.</li> </ul> <p>Industria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Tipo de actividad</li> <li>. Población activa que emplea, por edad y sexo.</li> <li>. Empresas, sociedades, cooperativas: empleados.</li> </ul>
Entorno institucional	<p>Infraestructura sanitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Consultorio / Centro de salud / Ambulatorio / Médicos / A.T.S.</li> </ul> <p>Infraestructura educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Guarderías / Centros de Preescolar / Centros de Primaria y secundaria: FP y BUP / Otros Centros.</li> <li>. Bibliotecas escolares.</li> </ul> <p>Infraestructura cultural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Centro cultural / Biblioteca municipal / Salas de Cine / Teatro.</li> </ul> <p>Infraestructura deportiva</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Gimnasio / Pista de tenis / Cancha de Baloncesto / Campo de fútbol / Piscina / Otras instalaciones</li> </ul> <p>Centros administrativos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Municipales / Provinciales / Regionales / Autonómicos / Estatales.</li> </ul> <p>Representación sociopolítica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Sedes de partidos políticos / Sede de sindicatos / Asociación de vecinos.</li> </ul>

Figura 47: Dimensiones para evaluar el entorno.

Fuente: (Pérez López &amp; Martín-Javea, 1996)

Un análisis tan pormenorizado como el propuesto en el cuadro anterior quedaría fuera del alcance de esta tesis. También superaría las dimensiones de este trabajo un estudio comparativo, unidad por unidad, de todos los indicadores presupuestados. En cualquier caso, sí se ha realizado una comparación entre indicadores tanto a nivel provincial como al de capitales de provincia. Se han redactado unas conclusiones para cada uno de ellos y se ha incluido un epígrafe de conclusiones globales a este apartado.

Como norma general, se han buscado datos en los que estuvieran individualizadas las provincias puesto que, sobre el papel, las BPEs dan servicio a toda la provincia en la que se radican, aunque también se han buscado los datos de las capitales de provincia, toda vez que, en la práctica, son el ámbito de actuación más cercano a las Bibliotecas Públicas del Estado.

También se ha prestado especial atención a que los datos incluyeran porcentajes ya que con ellos es más útil efectuar ejercicios comparativos, siendo más complicado con los números naturales, en todo caso, se han tenido que analizar la mayoría de las magnitudes en números ya que ha sido difícil encontrarlas expresadas en porcentajes. A este respecto, cabe señalar que ha sido complejo –cuando no imposible– encontrar algunos de los indicadores propuestos por no estar estos recogidos por provincias o por capitales de provincia. En este caso, hubiera habido que acudir a los archivos de las entidades que elaboran informes y consultar las fichas de campo utilizadas para ellos, y así combinar los datos para conseguir las variables deseadas, cosa que excedió las pretensiones de este trabajo de investigación. Aun así, la información recopilada se ha considerado suficiente para el propósito perseguido.

A continuación, se da una relación de las bases de datos estadísticas consultadas y los *ítems* encontrados en cada una de ellas. Las tablas y los gráficos correspondientes que no han sido incluidos en el cuerpo del texto se han añadido a los Anexos de este trabajo. Las tablas seleccionadas se han dividido en el cuerpo del Bloque en los siguientes epígrafes: Población, Economía, Territorio, Comunicaciones, Sociedad, Educación y Cultura.

La primera institución de la que se han extraído datos ha sido el Instituto Nacional de Estadística, entidad de referencia para cualquier investigación que pretenda sustentarse en datos numéricos. De su base de datos INEbase se han recopilado unos datos poblacionales ([http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_cifraspob.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm)) de especial interés para el análisis del entorno externo:

En primer lugar, se ha examinado el Censo de Población por provincias y por sus capitales y según el sexo, referido al año 2009. Se ha hecho especial hincapié en las variaciones producidas a lo largo del tiempo por lo que se han tomado sendas tablas con los datos del crecimiento vegetativo de las provincias y sus capitales según los datos del año 2009. Finalmente, se ha añadido una tabla con proyecciones hasta 2015. Todas estas variables aportan valores sobre la composición y estructura poblacional de cada territorio.

En el plano territorial, y dado que las BBPs desempeñan un papel de asesoría a las bibliotecas municipales de la su provincia, se han tomado cifras del número de municipios por provincia según los números del año 2009 así, junto con el número y composición de sus habitantes, poder tener una herramienta de análisis en los trabajos de orientación profesional a los pueblos.

De la misma entidad, se han repasado datos referidos a educación superior, extrayendo información sobre los alumnos matriculados en cada una de las universidades andaluzas según el sexo y referidos al curso 2008-2009. No se detectaron datos sobre enseñanzas medias y primarias pero se ha entendido como apto el dato en orden a comprobar en números, la situación de los estudios en cada provincia.

Aún cuando las posibilidades de esta fuente son enormes, no se consultaron más indicadores en ella ya que los datos recopilados fueron más que suficientes para el objeto de este estudio.

La siguiente fuente estadística consultada ha sido el Instituto de Estadística de Andalucía (<http://www.juntadeandalucia.es:9002>), órgano de elaboración de datos numéricos referidos a Andalucía y dependiente de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía. El documento más interesante, a los efectos de esta tesis, ha sido *Andalucía: Datos Básicos 2010*. De esta publicación, editada en formato papel y digital, además de accesible *on-line* (<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/dtbas/dtb10/dtb2010.pdf>) se pueden encontrar datos muy valiosos. Los que han sido tenidos en cuenta en este trabajo han sido los referidos a la población, la educación, el mercado de trabajo, el turismo, la actividad financiera y empresarial, los servicios y protección social, la cultura, el tiempo libre, la participación social y la Administración de Justicia. Aunque todos estos subapartados han sido agrupados en los epígrafes mencionado más arriba en los que se ha dividido este análisis del entorno externo.

Del epígrafe Población, lo primero que se ha reseñado han sido las pirámides de cada provincia y también de las capitales, recogiendo datos referidos al año 2008 por provincia y sexo y se analizan las tablas con el movimiento natural de la población en el 2009. Otra tabla estudiada ha sido la de la población extranjera por provincia y nacionalidad de origen y la emigración e inmigración por sexo y provincia en el año 2009; para completar este aspecto se ha tomado el saldo migratorio provincial. Los datos que ofrecen estas tablas es una radiografía completa acerca de cómo se ordena la población en las distintas provincias andaluzas, cómo crece o decrece y de qué miembros se componen.

Sobre la vertebración territorial andaluza también aporta cifras el IEA, en concreto, para este trabajo se han estudiado tablas con la extensión en superficie y el número de municipios por provincias en el 2009 y la distribución de municipios por provincia según extensión superficial en ese mismo año. Relacionado con esto están las comunicaciones, de la que se ha extraído cifras sobre la red viaria según su funcionalidad y su densidad, con datos del 2009.

En el capítulo del mercado de trabajo, las gráficas compiladas se refieren a la población activa y ocupada según el sector económico y la provincia, en el año 2009. Asimismo las tasas de actividad, empleo y paro según sexo y provincia. Sobre la actividad financiera y empresarial, se toman las gráficas sobre los establecimientos con actividad económica según su actividad principal por provincia en el año 2009 y los establecimientos dedicados al comercio según número de personas ocupadas para el año 2008. Son estos datos muy importantes ya que la información laboral y de actividad económica debería ser un factor muy a considerar cuando se planifican servicios bibliotecarios.

Respecto a la Economía, abundantes son las estadísticas publicadas por este organismo; por ello, ha sido necesaria una selección que ha quedado en el estudio de la producción de los principales cultivos en el año 2009, la de carne por especie en el 2008 y la pesca fresca subastada en las lonjas de cada provincia en 2008.

En cuanto al turismo, se ha analizado la tabla correspondiente al número de turistas por provincia en el año 2009 el número de establecimientos dedicados a darles servicios. Toda vez que existe una población de turistas que podría requerir servicios puntuales en las bibliotecas, no es un dato que deba pasarse por alto.

En el apartado dedicado a la educación, las tablas estudiadas son las referidas al alumnado por nivel educativo y provincia en el curso 2008-2009 y al alumnado matriculado y titulado en las universidades andaluzas según rama y universidad, con datos del curso 2008-2009. Este Instituto sí ofrece datos aparte de los estudios superiores por los que resulta más útil a la hora de efectuar la comparativa completa sobre la cota educativa a todos los niveles académicos entre provincias.

En el epígrafe que estudia los servicios y protección sociales, se ha considerado importante estudiar una tabla sobre centros de servicios sociales comunitarios y personal adscrito a los mismos por provincia, en el año 2009, otra sobre los centros de atención a la mujer, por provincia y en el año 2009, y una más referida a los centros de atención a la juventud por provincia y en el año 2009. Como quiera que las bibliotecas sean un punto de apoyo informativo y formativo tanto para las personas que atienden estos centros como para las que los gestionan, es necesario tener datos sobre este tipo de servicios.

En el apartado de la cultura, ha sido difícil seleccionar los datos para analizar debido a la ingente cantidad de ellos, además, muchos de los disponibles no estaban separados por provincias lo que hacía imposible su análisis a los efectos de esta investigación. De esta fuente se han seleccionado los bienes inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y datos sobre la producción editorial andaluza en el 2009.

Sobre las cuestiones relacionadas con el tiempo libre, se ha analizado una tabla con las federaciones deportivas con mayor número de licencias por provincia en el año 2009. Este dato puede ser valioso en orden a planificar la composición de parte de los fondos

bibliográficos de las unidades y de posibles servicios relacionados con actividades físico-deportivas.

Finalmente, en el epígrafe de participación social y Administración de Justicia, se ha estudiado la tabla que contiene los datos de los tribunales y juzgados en funcionamiento en cada provincia en el año 2009. Estos números pueden ser tenidos en cuenta en caso de que las bibliotecas estudiadas fueran susceptibles de ofrecer servicio tanto a los profesionales del Derecho como a las partes afectadas en los procesos judiciales. Además, relativo a esto, se insertan datos sobre delitos cometidos en el 2008 por personas condenadas según tipo. Estas cifras también son interesantes en aras a llegar a acuerdos en la prestación de servicios para presos con las autoridades competentes.

La Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa es una de las que más competencias tienen dentro de la Junta de Andalucía. Es por ello que su unidad estadística es una de las más activas y cuyas publicaciones deben ser de obligada consulta para conocer la realidad andaluza desde múltiples aspectos. En su vertiente económica, se han tomado tablas sobre la distribución provincial de las explotaciones mineras en 2008 y los establecimientos inscritos en el Registro Industrial en el año 2009. De este gabinete se han podido constatar datos provincializados sobre uso de las TICs en Andalucía; en concreto, el equipamiento de productos TIC en las viviendas principales según tipo de equipamiento y la provincia en el año 2009.

Otra fuente oficial muy importante que ha aportado datos para este trabajo ha sido el Servicio de Estadística de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. A ella se ha recurrido para extraer datos tales como las visitas recibidas por los espacios culturales y los museos andaluces en el año 2009, y sobre los archivos inscritos en el Sistema Andaluz de Archivos y sus usuarios en el año 2008.

Para finalizar con los recursos estadísticos, se ha consultado el *Informe económico y financiero de Andalucía 2009* (<http://download.eseca.es/IEF/IEF2009.pdf>) y el *Informe económico y financiero de Andalucía 2010* ([http://download.eseca.es/IEF/M\\_IEF2010.pdf](http://download.eseca.es/IEF/M_IEF2010.pdf)), publicados por la sociedad anónima unipersonal ESECA, Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía, que está promovida institucionalmente por CajaGranada y que se encarga de publicar memorandos económicos anuales sobre la situación financiera andaluza. De ellos se han recuperado diversas tablas, principalmente referidas a aspectos mercantiles y económicos, que complementan muy bien el resto de las estadísticas estudiadas.

Así, se han analizado las figuras correspondientes a las actividades comerciales por provincias en el año 2008, la tasa de variación interanual media para 2009 de las tasas de actividad, ocupación y desempleo por provincias, principales macromagnitudes laborales por provincias entre los años 2008 y 2009, evolución de las sociedades laborales y las cooperativas andaluzas por provincias entre 2006 y 2008, peso relativo de las empresas de economía social activas andaluzas por provincias para 2009. Además, incluye unas fichas-resumen provinciales que sistematizan toda la

información contenida en la publicación y que están también referidas a los años 2008 y 2009.

Con esta fuente se da por concluido el estudio de los recursos estadísticos pues se estiman suficientes para sacar conclusiones fundamentadas.

#### **2.4.1 La Comunidad Autónoma de Andalucía y sus provincias**

Para poner en situación sobre el hábitat en el que se desenvuelven las BPEs andaluzas, se ha incluido un apartado descriptivo de la situación geopolítica y social de la Comunidad Autónoma andaluza según los datos enciclopédicos extraídos de las fuentes señaladas más arriba.

La comunidad autónoma de Andalucía está compuesta por las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Su capital es la ciudad de Sevilla, donde tiene su sede la Junta de Andalucía, mientras que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía tiene su sede en la ciudad de Granada.

Es la comunidad autónoma más poblada de España, con 8.039.399 habitantes, en 2007, de los cuales el 6,6%, 526.942, son extranjeros, y la segunda más extensa de España. Andalucía se encuentra situada en la zona suroccidental de Europa, limitando al oeste con la República de Portugal, al sur con el océano Atlántico, el mar Mediterráneo y el territorio británico de ultramar de Gibraltar, al norte con Extremadura y Castilla-La Mancha y al este con la Región de Murcia.

Andalucía se constituyó en comunidad autónoma al amparo de lo dispuesto en el artículo segundo de la Constitución Española de 1978. El proceso de autonomía política de Andalucía se cursó a través del procedimiento restrictivo expresado en el artículo 151 de la constitución, lo que hace de Andalucía la única comunidad española que accedió a la autonomía a través de dicho procedimiento. En octubre de 2006 la Comisión constitucional de las Cortes Generales aprobó un nuevo Estatuto de autonomía. El 2 de noviembre de 2006, el Congreso de los Diputados ratificó el texto de la Comisión Constitucional. El preámbulo de este Estatuto define a Andalucía como una realidad nacional, término que se corresponde en la Constitución Española de 1978 con el de nacionalidad histórica.

A propósito del Estado Autonómico en Andalucía, desde 1981 Andalucía es una de las diecisiete Comunidades Autónomas en que se organiza el Estado Español a partir de la Constitución democrática de 1978. El artículo 1.1. del Estatuto de Autonomía de 1981 cataloga territorialmente a Andalucía dentro del Estado español. Por ello se dota al territorio andaluz de contenidos políticos de los que carecía: una Cámara Legislativa (Parlamento), con sede en Sevilla, un poder ejecutivo (Gobierno o Junta de Andalucía), con sede también en Sevilla, y un poder judicial (Tribunal Superior de Justicia), en Granada.

El Estatuto de Andalucía reglamenta las distintas instituciones encargadas del gobierno y la administración dentro de la Comunidad. La Junta de Andalucía es la institución principal en la que se organiza el gobierno. Por otra parte, existen otras instituciones

de autogobierno: el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Consultivo, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Andalucía y el Consejo Económico y Social.

La Junta de Andalucía es la institución en que se organiza el autogobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y está integrada por el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía.

Sobre el Poder judicial, el órgano jurisdiccional superior de la Comunidad Autónoma es el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, ante el que se agotan las sucesivas instancias procesales sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía no es un órgano de la Comunidad Autónoma sino que forma parte del Poder Judicial, que es único en todo el Reino y que no puede ser transferido a las Comunidades Autónomas. El territorio andaluz está dividido en 88 partidos judiciales.

Existen otras instituciones de autogobierno andaluz de las que se da cuenta a continuación: el Defensor del Pueblo Andaluz es una institución cuya misión principal es la protección y defensa en Andalucía de los derechos y libertades establecidos en el primer título de la Constitución española. El Consejo Consultivo de Andalucía es el órgano superior consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos. Asimismo, es el órgano supremo de asesoramiento de las entidades locales y de los organismos y entes de derecho público de ellas dependientes, así como de las universidades públicas andaluzas. La Cámara de Cuentas es el órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía. El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social.

Territorialmente, Andalucía se divide en ocho provincias, creadas por Javier de Burgos mediante Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que a su vez se dividen en 770 municipios. Las ocho provincias son las siguientes:

Almería (635.850 habitantes, 102 municipios)  
Cádiz (1.194.062 habitantes, 44 municipios)  
Córdoba (788.287 habitantes, 75 municipios)  
Granada (882.184 habitantes, 168 municipios)  
Huelva (492.174 habitantes, 79 municipios)  
Jaén (666.190 habitantes, 97 municipios)  
Málaga (1.491.287 habitantes, 100 municipios)  
Sevilla (1.835.077 habitantes, 105 municipios)

Y sobre la municipalidad andaluza, en Andalucía existen 770 municipios divididos entre las 8 provincias. El municipio es la entidad territorial básica Andalucía. Dentro de la que goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos. Relacionado con esto, los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre materias de Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; Planificación,

programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial; Gestión de los servicios sociales comunitarios; Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros; Conservación de vías públicas urbanas y rurales; Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas; Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz; Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública; La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública; Defensa de usuarios y consumidores; Promoción del turismo; Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales; Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público; Cementerio y servicios funerarios y las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.

Si se tratan cuestiones sobre demografía y población, Andalucía es la primera comunidad autónoma española en cuanto a su población, que a 1 de enero de en 2008, se situaba en 8.177.805 habitantes. Esta población se concentra, sobre todo, en las capitales provinciales y en las áreas costeras, por lo que el nivel de urbanización de Andalucía es bastante alto; la mitad de la población andaluza se concentra en las veintiocho ciudades de más de cincuenta mil habitantes.

En Andalucía se distinguen las siguientes áreas metropolitanas:

Área de Sevilla (1.427.060 habitantes)  
Área de Málaga (1.074.074 habitantes)  
Área de la Bahía de Cádiz (620.000 habitantes)  
Área de Granada (472.638 habitantes)  
Área de Almería (369.998 habitantes)  
Área de Córdoba (321.164 habitantes)  
Área de Huelva (271.457 habitantes)  
Área del Campo de Gibraltar (253.717 habitantes)  
Área de Jaén (233.561 habitantes).

Los municipios más poblados, según los datos del INE 2007, son:

Sevilla con 699.145 habitantes.  
Málaga con 561.250 habitantes.  
Córdoba con 323.600 habitantes.  
Granada con 236.207 habitantes.  
Jerez de la Frontera con 202.687 habitantes.

Sobre los transportes y las comunicaciones, para Andalucía, por su posición extrínseca en Europa, resulta de vital importancia hacerse de buenas comunicaciones para su conexión con los centros económicos del país y del continente. Está bien comunicada por mar, debido a su privilegiada situación entre Europa y África. En cuanto a los

aeropuertos, en 2008 Andalucía posee seis aeropuertos, de los cuales cinco son internacionales. Existe el proyecto de construcción de otro aeropuerto en Huelva y en fase de construcción se halla el Aeropuerto de Antequera, que será el primer aeropuerto privado de la comunidad. El tráfico de pasajeros está muy concentrado, teniendo el aeropuerto de Málaga el 60,67% de los pasajeros totales de la comunidad. Los dos aeropuertos con más tráfico (Málaga y Sevilla), acaparan el 80,79% del total y los tres primeros (se añade Jerez), el 87,96%.

En referencia a los puertos, tanto por el transporte de pasajeros como de mercancías destacan el Puerto de Almería, el Puerto de Motril, el Puerto de Málaga, el Puerto Bahía de Algeciras, el Puerto de la Bahía de Cádiz y el Puerto de Punta Umbría. El de Málaga y el de Algeciras están considerados dos de los puertos más importantes de España y del Mediterráneo, siendo el Puerto de Algeciras el de mayor tráfico de España. A parte de ellos, el litoral andaluz está jalonado por una gran cantidad de puertos, tanto de pescadores como deportivos.

Sobre la red viaria, los ejes principales se han convertido en autovía en buena parte, con lo Andalucía tiene una buena dotación de autovías. La E-05 (A-4) que va de Madrid a Sevilla y continúa hasta Cádiz, entra por Despeñaperros y pasa por Bailén y Córdoba. Desde Bailén parte la A-44 (E-902) que tiene un ramal hasta Granada y Motril. La comunidad autónoma es atravesada de este a oeste por la autovía A-92 que comunica Sevilla, Málaga, Granada y Almería con la autovía A-49 Sevilla-Huelva y que sigue hacia el Oeste hasta Portugal. También existe un eje transversal Norte-Sur que comunica Córdoba con Málaga A-45.

El Ferrocarril ha pasado a ser una infraestructura clave en los planes de infraestructuras. Pese a que se han modernizado algunos trenes, la red aún sigue siendo similar a la de hace 100 años, con una estructura centralizada hacia Sevilla y Madrid. Dos rutas principales son la que une Algeciras con Sevilla y la que une Almería y Granada con Madrid, que conecta Andalucía con la capital del Estado. A través de Córdoba se hace por Alta Velocidad, aunque por Jaén por vía convencional. La línea de Alta Velocidad Córdoba-Málaga, para unir Málaga con Madrid, ya funciona con normalidad. Además, se encuentran en proyecto o construcción en algunos tramos las líneas Cádiz-Jerez-Sevilla, Huelva-Sevilla, Jaén-Córdoba, Jaén-Madrid y Almería-Granada-Antequera. La Alta Velocidad andaluza fue pionera en España ya que el primer trayecto fue el de Sevilla-Madrid en 1992. Está previsto, además, que en 2011 todas las capitales de provincia de Andalucía y los grandes núcleos de población estén conectados entre sí dentro del Plan de Transporte Ferroviario de la Junta de Andalucía.

Sobre temas educativos, como en el resto del Estado, la enseñanza básica es obligatoria y gratuita para todas las personas. La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla entre los seis y los dieciséis años de edad, período tras el cual el alumno puede acceder al bachillerato, a la formación profesional de grado medio, a los ciclos de grado medio de artes plásticas y diseño, a las enseñanzas deportivas de grado medio o al mundo laboral.

Los estudios universitarios se estructuran en ciclos y toman como medida de la carga lectiva el crédito, según lo establecido en la Declaración de Bolonia, a la que se están adaptando las universidades andaluzas junto a las otras universidades del Espacio Europeo de Educación Superior. En la actualidad Andalucía cuenta con universidades en las ocho capitales de provincia más la Pablo de Olavide, en Sevilla, la Internacional de Andalucía y el frustrado proyecto de la Fernando III (que iba a ser la primera universidad privada de Andalucía y que tenía previsto abrir sus puertas para el curso 2008–2009).

En lo tocante a la sanidad, Andalucía alcanzó la titularidad de las competencias sanitarias con la promulgación de su Estatuto de Autonomía, que fue desarrollado a través de un proceso de transferencias de competencias sanitarias desde el Estado a la Comunidad Autónoma. De esta forma, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía gestiona en la actualidad la práctica totalidad de los recursos sanitarios públicos de la Comunidad, a través del Servicio Andaluz de Salud (SAS) con la excepción de los recursos sanitarios dependientes del Ministerio de Justicia (Instituciones penitenciarias) y Ministerio de Defensa (Hospitales Militares).

Si se tratan asuntos de Ciencia y Tecnología, Andalucía aporta el 14% de la producción científica española, precedida tan sólo por Madrid y Cataluña, si bien la inversión interna en I+D+i, como proporción del Producto Interior Bruto, es inferior a la media española. La escasa capacidad de investigación e innovación en la empresa y la baja participación del sector privado en el gasto en investigación tienen como resultado una concentración excesiva de la investigación en el sector público.

En el plano político, se creó un organismo exclusivo para estos menesteres, la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa –en la actualidad Consejería de Economía, Innovación y Ciencia– que coordina y fomenta la investigación científica y técnica a través de centros e iniciativas especializadas como el Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía o la Corporación Tecnológica de Andalucía entre otros.

En el ámbito de la empresa privada, han tenido una importancia fundamental los espacios tecnológicos repartidos por toda la comunidad.

Antes de desarrollar algunos aspectos sobre la Economía andaluza, véase primero la siguiente tabla-resumen con datos económicos de renta y trabajo:

<b>PIB, renta per cápita, número de trabajadores y porcentaje de participación respecto al PIB</b>									
	Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
PIB (miles de €)	115.273.571	10.695.222	17.476.650	10.287.555	11.656.391	7.562.345	8.555.194	21.605.838	27.432.372
Renta per cápita	10.171	12.036	9.805	9.821	9.794	10.151	9.676	10.279	10.232
Nº trabajadores (en miles)	2825,3	274,7	408,1	262,0	285,7	158,8	220,0	538,2	677,8
Porcentaje provincial	100%	9,28%	15,16 %	8,92%	10,11 %	6,56%	7,42%	18,74 %	23,8 %

Figura 48: Datos generales del PIB andaluz.

Fuente: (Cano, dir. 2000-2002)

Según la Contabilidad Regional elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, la renta por habitante de la comunidad se situó en 2006 en 17.251 €, que sigue siendo una de las más bajas de España.

El sector primario, a pesar de ser el que menos VAB aporta a la economía, sigue teniendo una gran importancia relativa con el resto de sectores productivos. El sector primario produce el 8,26% del total y ocupa al 8,19% de la población activa. Sin duda es un sector poco competitivo ya que otras economías con mucha menor población ocupada producen mucho más. Así, la agricultura en Andalucía se ha basado tradicionalmente en el cultivo del trigo, el olivo y la vid, la llamada tríada mediterránea. La sociedad andaluza ha sido durante siglos mayoritariamente agraria. En la mayor parte de la región predominan las grandes explotaciones agrícolas o latifundios. Los labriegos y jornaleros encargados de trabajar estas extensas tierras se concentraban en grandes núcleos de población distantes entre sí. Este modelo de ordenación del territorio condicionado por la labor agrícola tradicional se da sobre todo en los antiguos reinos de Jaén, Córdoba y Sevilla.

El cultivo del trigo, extendido por gran parte del territorio, destaca sobre todo en las grandes campiñas del Valle del Guadalquivir. El olivo se cultiva en numerosas comarcas andaluzas, predominando en toda la provincia de Jaén. La vid se cultiva extensamente en varias zonas como el Marco de Jerez, El Condado de Huelva, Montilla-Moriles y en Málaga.

La pequeña propiedad agraria o minifundio no tiene una presencia significativa en Andalucía Occidental, pero sí en determinadas zonas del antiguo Reino de Granada, donde existen dos comarcas especialmente importantes desde el punto de vista agrícola: la Vega y las Alpujarras. Además, las huertas costeras del litoral atlántico y mediterráneo presentan una mayor diversidad de cultivos y de usos tradicionales.

En las últimas décadas los cultivos tradicionales han ido retrocediendo en el interior en favor de los cultivos intensivos y extensivos de trigo, arroz, remolacha, algodón y girasol. Del mismo modo se han extendido los cultivos bajo plástico en invernaderos, destacando los cultivos hortícolas del Poniente Almeriense y la floricultura en Chipiona y su entorno.

En lo tocante a la Pesca, la flota pesquera es la segunda en importancia de la nación, con un área de pesca muy extensa, que sobrepasa las aguas andaluzas. En los últimos años se han producido muchos adelantos en las técnicas de pesca y en los buques pesqueros de gran calado y dotados de potentes congeladores que son capaces de faenar durante varias semanas.

Sobre la Ganadería, decir que es una actividad con una larga tradición en Andalucía pero actualmente apenas si tiene significación. Así, este sector ocupa un lugar semimarginal en la economía andaluza, aportando menos del 10% de la producción ganadera nacional, mientras que el sector agrícola aporta un 30%, si bien la ganadería extensiva, a pesar de su marginalidad, aún conserva cierta importancia. De todas

formas, gracias a su extensión territorial y al gran mercado de consumo interno en Andalucía, el sector puede tener infinitas potencialidades de desarrollo.

La minería en Andalucía posee una baja rentabilidad y está marcada por una crisis generalizada en el sector. Si comparamos el valor de las extracciones con el resto de España, se puede constatar que, en cuanto a las extracciones metálicas, Andalucía aporta el 59% del valor total nacional. Para los metales preciosos el porcentaje aumenta hasta el 98%. En lo que se refiere a la distribución provincial destaca en primer lugar la provincia de Huelva, donde se genera el 40 por ciento del valor total de las extracciones y, en menor medida, las provincias de Córdoba (carbón de la cuenca del Guadiato), Sevilla (polimetálicos de Aznalcóllar) y Granada (hierro de Alquife).

El sector terciario o de servicios, tanto en términos de producción como de empleo, en las últimas décadas ha experimentado un crecimiento muy significativo en su participación en la economía. Ha pasado de ser un sector minoritario a ser ampliamente mayoritario en la mayor parte de las economías occidentales.

Este proceso se ha denominado *terciarización de la economía* y se ha manifestado, de forma peculiar, en la economía andaluza. De esta forma en 1975 el sector servicios producía un 51,1% del VAB andaluz y daba empleo a un 40,8%, mientras que en el año 2007, producía el 67,9% del VAB y el 66,42% de los empleos. Sin embargo este crecimiento del sector terciario se produjo antes que en otras economías desarrolladas y fue independiente del sector industrial.

Si se habla de Comercio, la principal exportación andaluza en el primer trimestre del año 2007 han sido las legumbres y hortalizas con un 16,44% del total. En cuanto a las importaciones, queda constancia de la gran dependencia energética de Andalucía ya que el 40,99% de los impuestos son combustibles.

La distribución regional de las exportaciones andaluzas presenta una clara separación de las tres provincias más industrializadas, Cádiz, Sevilla y Huelva, que suponen respectivamente el 35%, el 16% y el 11% de las exportaciones andaluzas. Sin embargo para abastecer de materias primas y productos intermedios sus economías necesitan un gran volumen de importaciones (42%, 25% y 13%). De esta forma, Cádiz y Huelva presentan el mayor déficit comercial.

Por otra parte, las provincias de Almería, Jaén y Córdoba, altamente especializadas en la exportación de productos agroalimentarios, son las únicas que presentan saldos positivos en su balanza comercial. En una situación intermedia se encuentran Granada y Málaga.

Finalmente, sobre el Ocio y el Turismo, es Andalucía la primera comunidad española en cuanto al turismo con casi 30 millones de visitantes anuales cuyos principales destinos dentro de la comunidad son: Cosa del Sol y Sierra Nevada. El litoral es el que presenta como el activo más importante desde el punto de vista turístico, aunque también es cierto que es el que presenta unos mayores riesgos por su intensiva utilización.

Hay una elevada concentración territorial del sector turístico andaluz y es precisamente en la zona litoral donde se ejerce más presión. El 75% del total de las pernoctaciones hoteleras de Andalucía se hacen en los municipios del litoral andaluz y, como es lógico, es aquí también donde se concentra la mayor oferta de alojamientos turísticos (más del 70% del total de oferta de alojamiento reglado).

En cuanto al turismo cultural, la comunidad cuenta con una gran riqueza patrimonial e histórica. Andalucía cuenta con monumentos tan conocidos como la Mezquita de Córdoba (Córdoba), la Alhambra (Granada) o la Giralda (Sevilla). También son destacables las catedrales, castillos o fortalezas, monasterios y cascos históricos de ciudades monumentales, como las declaradas Patrimonio Mundial de Úbeda y Baeza (Jaén).

En lo referente al turismo arqueológico, Andalucía cuenta con conjuntos arqueológicos de gran interés, como Itálica, ciudad romana de donde eran originarios los emperadores Trajano y Adriano o Medina Azahara, ciudad-palacio mandada construir por el califa cordobés Abderramán III, en los que aún siendo mucho lo visitable, la proporción de lo ya excavado respecto al total de los yacimientos es mínima.

Se hace en las líneas que siguen, un análisis genérico similar al realizado para el total de la comunidad pero centrado, en este caso, en la individualidad de cada provincia y capital de la misma.

Empiécese explicitando los datos sobre Almería. La ciudad de Almería es la capital de la provincia más oriental de Andalucía y de la comarca o área de su mismo nombre. Dista 422 km. de Sevilla, cuenta con 173.000 h. y un término municipal de 296 km<sup>2</sup>. En cuanto a su situación. Se asienta en el centro de la bahía de su nombre evitando en principio el Andarax. Aprovecha el abrigo para surgir como puerto en la época del Califato cordobés y prospera en esa función, a la que se unen luego otras/ como la de componer un nudo de comunicaciones. A la vez es cabecera de un rico regadío en un clima mediterráneo subdesértico, con temperaturas medias del mes más frío (enero) por encima de los 12º C, unos 230 milímetros de lluvias anuales y más de 3.000 horas de sol al año. En fechas recientes, capitaliza su situación de principal centro de una agricultura intensiva de gran producción.

En cuanto a su economía, población y área de influencia, Almería puede encuadrarse en el grupo de ciudades de tercer nivel, puesto que se trata de un área urbana de reciente formación que a que a principios del siglo XX tenía la consideración de ciudad media, si bien su desarrollo es anterior a 1950. Esto tiene que ver con el papel que desempeña ésta como receptora de un importantísimo éxodo rural proveniente de toda la provincia a lo largo de bastantes décadas. Este proceso de macrocefalia es sintomático de un modelo territorial desequilibrado e inmaduro que continúa hasta fechas recientes pues la organización territorial de la provincia y su distribución poblacional se ven sometidas históricamente a profundas modificaciones, consecuencia de la precariedad de su estructura económica, lo que provoca fuertes tensiones sobre las pautas de los asentamientos relacionadas con los ciclos de la

minería y agricultura extensiva y, más recientemente, con las de la nueva agricultura y el turismo.

Por otra parte, es importante resaltar en este contexto que la ciudad de Almería no impulsa directamente, ni es líder del dinamismo de ninguno de los sectores económicos aludidos, los cuales actúan de motor de la economía provincial en unos espacios determinados. Por tanto, este hecho debe entenderse como una debilidad del proceso embrionario de metropolización de Almería (lo que no significa ausencia de expansión urbana) y explica a la vez su retraso. De ahí que convenga diferenciar entre los factores que rigen la evolución económica de la ciudad de Almería y su capacidad de transformación del entorno inmediato.

Hasta la década de los cincuenta del siglo pasado gran parte de la importancia de la ciudad se debía a la actividad portuaria cuyos beneficios sirvieron para generar la infraestructura básica de interrelación entre los distintos espacios urbanos y el interior del puerto. En los años sesenta, al desarrollo portuario se incorpora la transformación que se produce en la vega a través de la introducción de la nueva agricultura. Sin embargo, la acumulación de capital proveniente de estos dos factores no es suficiente para generar un proceso de industrialización significativo y/o bien liderar el ciclo de la nueva agricultura.

El siguiente desarrollo de Almería se basa en cubrir las necesidades relativas a vivienda, servicio (comercio, administración, enseñanza, distribución...) y consumo de una creciente población, al tiempo que actúa como prestadora de actividades terciarias; un gran ámbito territorial despoblado y sin dinamismo tal y como corresponde a una capital de provincia subdesarrollada. Así, Almería ciudad pasa de tener 86.808 h. en 1960 a 157.274 en 1986 como consecuencia de este fuerte crecimiento demográfico y en 2002 contaba ya con 170.994 h. Se trata, pues, de un núcleo que en los últimos 40 años ve duplicada su población, tanto por el crecimiento de sus altas tasas vegetativas como por la inmigración. Por lo tanto, nos encontramos ante una estructura poblacional joven, donde la población de hasta 20 años representa el 26,5% y los mayores de más de 65 años se sitúan en el 12,97%.

En cuanto a la provincia, se sitúa al este de Andalucía con una extensión de 8.774 km<sup>2</sup> y una población en el 2002 de 546.498 h., es decir, el 10 y el 7,3% andaluz, respectivamente. Cuenta con 103 municipios, que se distribuyen en siete comarcas: la de la capital, el Poniente, el Levante, Los Vélez, Almanzora, Campo de Tabernas, Nacimiento y Alpujarra. Territorialmente, hace frontera por el norte prácticamente con la de Murcia, sin que existan grandes elementos geográficos de diferenciación, si bien coincide aproximadamente con la divisoria de aguas entre las cuencas del Segura y el Almanzora. No obstante, al oeste la separación es mayor entre la comarca almeriense de los Vélez y el Valle del Guadalentín, sobre todo en la ocupación del suelo, el poblamiento y la economía, algo que se aprecia a simple vista cuando se traspasa el límite circulando por autovía. La mayor parte de la provincia tiene fachada al mar Mediterráneo en algo más de 200 km. y al oeste las lindes con Granada suelen ser artificiales, especialmente en las depresiones y valles, porque en las zonas montañosas

a veces marcan las cumbres y, en cualquier caso la artificialidad repercute menos en áreas poco habitadas, excepto en las Alpujarras.

Con respecto a la economía provincial, el "mar de plástico" del Poniente y otras comarcas de Almería proveen nada menos que la mitad de la producción de hortalizas de Andalucía (en torno a los cinco millones de toneladas anuales en el primer bienio del siglo XXI), de las que los tomates suponen casi la tercera parte y alcanzan el 60% de la producción andaluza, que se sitúa en esa misma fecha por 1.300.000 toneladas. En otros cultivos con menos peso, la aportación almeriense es incluso mayor (casi el 80% de los pimientos o 65% de la sandía. Destacan también los cítricos (más de 200.000 toneladas) y la uva de mesa (10.000 toneladas) en las Alpujarras, equivalentes al 18% y 7%, respectivamente, de Andalucía; en cambio los porcentajes respecto a la comunidad autónoma son bajos en cereales y aceite. Y es que el espacio cultivado más allá de los plásticos y vegas es escaso y poco productivo; la tercera parte del suelo es agrario y de él la cuarta parte de regadío mientras en Andalucía esas cifras son 47%" y el 15%, como resultado del clima, la tercera parte del territorio almeriense es de erial y estepas, lo que ocupa el 14% de todo el territorio andaluz.

La agricultura supone casi la cuarta parte del VAB (valor añadido bruto), mientras el sector industrial apenas llega al diez y no es un componente espacial importante, destacando la del mármol en el valle medio del Almanzora (Macael, Olula, Fines, Zurgena), lo que hace subir la extracción de minerales no metálicos a la cuarta parte del total andaluz y al 17% la fabricación de esos artículos, en la que cada vez se utilizan mejor tecnología y se consigue ampliar sus mercados por todo el mundo.

La minería (de explotación casi colonial) es una parte importante de la economía tradicional almeriense, aunque mejora poco las condiciones de vida de sus habitantes. Su riqueza deriva de unos materiales muy antiguos metamorfizados. Es importante la extracción de hierro (sierras de Afmagrera, Alhamilla, Cabrera, Filabres) y plomo (Almagrera y Gádor), además de otros aprovechamientos (cobre, plata, wolframio), sobre todo el famoso oro nativo de Rodalquilar.

Por lo demás, el consumo neto de energía está un poco por debajo (6,9%) del porcentaje de población, y las distintas ramas de la industria no difieren mucho de la media andaluza (alimenticias, textil, confección, madera y metálicas). El turismo es una actividad en auge que está haciendo crecer varios núcleos costeros, especialmente Roquetas del Mar y Aguadulce, y explica un porcentaje de hostelería y restaurantes similar al de Granada (algo más del 6% del VAB). La economía almeriense experimenta una fuerte transformación desde hace unas décadas, así, el PIB supera la media andaluza en los últimos años, erigiéndose en el primer lugar de las provincias de la Comunidad Autónoma.

En lo tocante a la evolución demográfica, el censo de 1930 arrojaba casi el 8% de Andalucía (cuando la extensión es del 10% aunque, recordemos, con bastantes tierras áridas), pero las fuertes emigraciones desde mediados del siglo XX (sobre todo en la década de los sesenta, principalmente a Cataluña) hace que ese porcentaje descienda en torno al 6% hacia 1970. Hoy se recupera contando con cerca de 550.000 h., el 7,3% de la población andaluza. El crecimiento vegetativo es el más alto de Andalucía, y

explica índices de vejez relativamente bajos (13,8 es el porcentaje del censo mayor de 65 años, mientras la media andaluza es de 14,4). Y de acuerdo con la caracterización económica señalada, mantiene una tasa de activos superior en casi dos puntos a la media de la comunidad autónoma 52,3% sobre la población de 16 y más años) y una clasificación por sectores que casi iguala el porcentaje de servicios (58y 59%, respectivamente, de Almería y Andalucía) y construcción mientras hay seis puntos más en los activo agrarios almerienses 18,5%) y cuatro menos en la industria (6,5%). La , distribución espacial de la población tampoco difiere de las pautas andaluzas, aunque de forma más. polarizada, con fuerte concentración en la capital provincial y la costa, además de algunas zonas interiores de regadío.

También se deben dar datos sobre la comarca almeriense y sus ciudades, destacando la de Almería capital, que registra algo más del 30% de la población provincial y su comarca o área metropolitana el 40% Si se añade a la capital El Ejido y Roquetas se contabiliza casi la mitad del censo provincial y, nada menos que los dos tercios se suman entre las comarcas de la capital y el Poniente, que sólo, sin duda, las zonas más pobladas y expansivas destacando, además de los núcleos citados, Adra, Aguadulce y Berja. Le sigue en importancia la Comarca del Levante (regadíos, agricultura bajo plástico, turismo") con unos 60.000 h. y ya las del interior (Los Vélez, Almanzora, Campo de Tabernas y Alpujarra) apenas suman cien mil. El poblamiento almeriense presenta una mayor polarización que la media andaluza con más población residente en núcleos pequeños (la tercera parte en municipios menores de 10.000 h., frente al 24% andaluz) y menos en ciudades rendías (en núcleos entre 10-50.000 viven respectivamente el 24 y el 29%).

Muchos de estos núcleos cuentan con vías rápidas: la Autonómica A-92, la Autovía del Mediterráneo, desde el norte de la provincia hasta la capital y continuación por el litoral, pero sólo hasta Adra. Y éste es un déficit infraestructuras muy claro: la falta de continuidad por la costa mediterránea andaluza de una vía rápida. También serían necesarios, para potenciar precisamente el Arco Mediterráneo, enlaces ferroviarios, un medio de comunicación y transporte que en la provincia sólo existe entre Guadix y Almería.

Respecto a Cádiz, su capital cuenta con 134.989 h. (2003) en un término municipal de sólo 10.7 km<sup>2</sup>, a cuatro metros sobre el nivel del Atlántico y a 149 km. de Sevilla. Se asienta sobre una antigua isla de materiales del Plío-Pleistoceno formados por arenas y calizas areniscosas y ostióneras. Su emplazamiento explica gran parte de la historia y condiciona el plano urbano, pero es la situación la que justifica más el pasado. Se trata de una ubicación estratégica y en una bahía abrigada, cerca del Estrecho y del Norte de África, de cara al Atlántico y al final del Mediterráneo; punto de referencia y escala de rutas marítimas con África/ América y el antiguo Mare Nostrum.

Cádiz, junto con San Fernando, Puerto Real, el Puerto de Santa María y Chiclana, integra el área metropolitana de la Bahía configurándose como una entidad muy compleja, debido al intercambio de relaciones de tipo social y funcional. A ello se le une el obstáculo del crecimiento de la ciudad y del conjunto metropolitano, que deben soportar las restricciones propias de su emplazamiento, y los problemas que genera la

reducida red de infraestructuras, que dificulta el desarrollo económico. Cádiz constituye el asentamiento principal de la aglomeración de la Bahía en cuanto a la dimensión poblacional, nivel y complejidad de las funciones urbanas y como motor del crecimiento. Sin embargo, el limitado peso de su tamaño frente al conjunto de la aglomeración (tan sólo concentra un 31% de la población en 2003 y presenta tendencia a reducirse), las dificultades existentes en la metrópoli en relación a las posibilidades de expansión urbana y su localización excéntrica respecto al sistema urbano, definen gran parte de la singularidad de Cádiz como área central de una corona metropolitana.

Hasta mediados de los años ochenta la base económica de Cádiz estaba relativamente diversificada y se apoyaba en tres elementos: 1. La actividad portuaria, pues ocupaba el segundo lugar en el ámbito andaluz en lo que se refiere a tráfico de pasajeros y el tercero en relación a toneladas de registro bruto de los buques entrados. 2. La actividad industrial absorbía el 37,5 de su población activa, centrada en los sectores de material de transporte (naval), transformados metálicos y alimentación, bebidas y tabaco. 3. El desarrollo, apoyado la condición de capital provincial (sede de las funciones administrativas y de gobierno de ese nivel) y en la actividad turística, a pesar de sus limitadas posibilidades de expansión por la carencia de suelo.

Por otra parte Cádiz, aunque se trata de una población relativamente joven (los mayores de 65 años representan el 15,8% y los menores de 20 años el 19,5% en 2003), viene perdiendo población desde 1981 (156.711), no por razones del propio desarrollo del área metropolitana sino a causa de la falta de espacio físico, de lo reducido de su término municipal y de su emplazamiento (en el 2003 pierde el 7,3%) albergando en la actualidad tan sólo 134.989 h. En contraste, los municipios de la corona metropolitana incrementan su población en un 70% durante esos veinte años; y algo semejante sucede con los servicios y funciones (sanidad, educación, administración y servicios privados), creando un complejo sistema de conexiones, que, por un lado, ayudan a cohesionar este territorio y, por otro, producen deseconomías al saturarse las vías de comunicación.

En la actualidad, el Plan Estratégico y la Revisión del Plan General de Ordenación de Cádiz analizan las potencialidades y los riesgos de futuro de la ciudad, teniendo en cuenta las limitaciones de espacio, centrandó las reflexiones en el papel que debe cumplir la ciudad a medio y a largo plazo.

Con esto se pasa a analizar la provincia gaditana, que se sitúa al suroeste de Andalucía, con una extensión de 7.442 km<sup>2</sup> y una población en 2002 de 1.140.793 h., es decir, el 8,5 y el 15,2% andaluz respectivamente. Cuenta con 44 municipios, distribuidos en seis comarcas: la de la capital y su Bahía, Costa Noroeste, Campiña de Jerez, Sierra de Cádiz, La Janda y el Campo de Gibraltar.

Si se menciona el paisaje, hay que decir que la provincia de Cádiz presenta en líneas generales un esquema tripartito. En el oeste, la Sierra con casi 1.700 m. en Grazalema, que desciende a los escasos 800 en Ojén; al oeste, el piedemonte pasa a una amplia y rica campiña y después un frente marítimo desde San Roque hasta Sanlúcar de

Barrameda. De este sencillo esquema se escapan un tanto las cuencas bajas del Guadiaro, Guadarranque y Palmones en la fachada mediterránea, formando el ámbito campogibraltareño, así como las marismas de Chapatal, en el noroeste en relación con el Guadalquivir.

De su economía destaca la actividad portuaria, que supone más del 80% del paisaje y casi el 60% de las mercancías del total andaluz. La pesca, en crisis (1,5% del VAB), mantiene, al igual que Huelva, parámetros (valor añadido, empleo, toneladas de registro bruto de la flota...) con porcentajes próximos al 40 del autonómico. Tampoco es muy boyante la situación de los astilleros de la Bahía, pero, con todo, el VAB de la producción de material de transporte sobre el total industrial es del 12% y, en la estructura provincial de ese valor, el apartado de producción metálica y maquinaria casi llega al 5%, cerca del doble de la media andaluza y el índice más alto de las ocho provincias. Lo mismo ocurre con el apartado de agua y energía, por la refinería de Algeciras. El sector secundario en su conjunto sobresa 4,5 puntos de la media andaluza (13,5%, a costa de la agricultura; y destaca algo la de productos alimenticios (por las bodegas de Jerez), próximo a la quinta parte del VAB industrial y algo más (22%) en el número de establecimientos. Y en este parámetro llama la atención que la cuarta parte corresponde a textil, cuero o papel por la fabricación, generalmente artesana, de la piel en la Sierra, sobre todo en Ubrique.

En cambio, el índice aplicado a la agricultura queda casi tres puntos por debajo de la media andaluza, si bien la superficie cultivada y las tierras regadas apenas se desvían, lo que no ocurre con el tamaño medio de la explotación (36 ha. de media en la provincia y 21 ha. en Andalucía), incidiendo en el latifundismo campiñés. Sobresa el paisaje de cereal (37% de la superficie cultivada) y plantas forrajeras e industriales (32%) y entre ambos suponen el 67% de la producción, alcanzando el trigo y la remolacha azucarera el 10 y el 40% respectivamente. La cosecha de vid triplica la media andaluza y se localiza en Jerez, Chiclana y Sanlúcar, principalmente, mientras el olivar apenas llega al 6% del agro gaditano. Además de la remolacha y la vid (en torno al 40% de la cosecha andaluza), la producción de flor cortada (en Chipiona, sobre todo) supone nada menos que el 80%. En cuanto a la ganadería sobresa el bovino en detrimento de las ovejas. El sector servicios (los dos tercios del VAB) se asemeja a la media andaluza, y los públicos (sanidad, educación, administración...) la sobrepasa, a la vez que las zonas turísticas se expanden por el litoral y el VAB de hostelería y restaurantes alcanza el 6% del total (casi el diez de los servicios), aun inferior a la media. En general los índices de infraestructuras (kilómetros de vías por habitantes/personal sanitario y docente) y los que suelen denominarse de calidad de vida no sobrasen de la media autonómica, El Producto Interior Bruto (PIB) desciende en posiciones relativas, pasando en la última década del 102 al 95% andaluz y del 72 al 65% estatal. La renta familiar disponible es un índice fundamental y resulta, según estudios recientes de La Caixa para 2003, que Cádiz tiene entre 7.000 y 8.100 euros (la media española es de 11.000 euros y la andaluza inferior a 9.000), siendo junto a Badajoz la provincia más pobre del Estado y una de las que más paro tiene.

Las infraestructuras de transporte deben abordarse en dos grados diferentes. Por una parte, la red primaria se apoya fundamentalmente en el sistema de transportes

paralelo al río Guadalquivir, esto es, la línea férrea Cádiz-Sevilla, la carretera Nacional IV y la autovía A-4. Junto a estos tres ejes fundamentales se encuentra también el aeropuerto de La Parra en Jerez, el cual recibe recientes reformas con una nueva terminal de llegadas y salidas, además de capacidad administrativa para recibir tráfico internacional. El viario de segundo orden resulta fundamental para la configuración de la aglomeración urbana en un entorno físico tan específico. Al igual que ocurre con el desarrollo del espacio urbano en la Bahía, existe poco espacio para el viario, que transcurre en buena parte entre las antiguas salinas o bien flanqueado por el litoral. Este hecho provoca efectos barreras, que una parte salvan espacios hoy protegidos, pero por otra dificultan el desarrollo urbanístico hacia el oeste. Nos encontramos en un tramo donde el eje litoral andaluz presenta un claro déficit de infraestructuras.

La crisis económica estructural de la provincia gaditana tiene su reflejo en la economía local provocando estancamiento y hasta un pequeño retroceso relativo (en 1981 presenta el 15,35% de la población andaluza y en el 2002 baja hasta el 15,25%), cuando había estado avanzando anteriormente: así en 1930 era el 11% andaluz con poco más de medio millón de habitantes y en 1960 el 13,7%. A una mejor posición económica unía altas tasas de crecimiento natural y aún a principios del tercer milenio sobresalen de la pauta andaluza (2,7) y española (uno por mil) con casi el 4 por mil anual (11,5 de natalidad y 7,6 de mortalidad en 2001), lo que mantiene una población más joven con el 12% de mayores de 65 años (media autonómica) 14,4% frente a provincias más envejecidas, como Jaén (17,3%). Con todo, A las distintas pautas naturales se une la menor emigración.

De acuerdo con las cifras del Instituto de Estadística de Andalucía, la clasificación de la población activa en 2002, aunque mantiene una tasa de activos superior en un punto a la media de la Comunidad autónoma (41'6%; 54 sobre la población de 16 y más años), sube tres puntos la tasa de paro sobre esa población (8,2% en Cádiz. En la clasificación por sectores casi iguala en porcentaje de servicios con Andalucía (59%), mientras hay más en la construcción y menos activos agrarios e industriales (9% en cada uno). Resumiendo, Cádiz es la segunda provincia más pequeña y más poblada, después de Málaga, con una densidad de 153 h/km<sup>2</sup>, casi el doble de la media andaluza (85,4 en 2002), precisamente por la cantidad de ciudades. Y es que la provincia de Cádiz es la más descentralizada de Andalucía, ya que en su capital sólo reside el 13% de la población (en Málaga el 44%) y la segunda ciudad, Jerez, tiene más habitantes que la propia capital. Así la población que vive en núcleos con más de 50.000 se aproxima al 70%, cuando la media andaluza es del 48%. Si contamos los mayores de veinte mil (Arcos, Barbate, Rota y San Roque), nada menos que se alcanza el 81%. Para comparar, Sevilla se acerca a esa tasa (78%), la media andaluza es el 63% y en Jaén el 43%. De las seis comarcas existentes, las tres que forman el triángulo noroccidental (Bahía de Cádiz, Costa Noroeste y Campiña de Jerez) concentran el 60% de los efectivos demográficos y con el Campo de Gibraltar, el 83%, abundando en la concentración urbana mencionada; tal hecho da lugar a un importante déficit infraestructural.

En cuanto a Córdoba, su ciudad capital cuenta con 318.628 h. (2002) en un extenso municipio de 1.252 km<sup>2</sup>. Y con una población diseminada de 4.270 h., a 120 metros sobre el nivel del mar y a 140 km. de Sevilla. El rasgo más distintivo de la localización

de Córdoba en Andalucía es su centralidad. Está a la misma distancia en línea recta (unos 250 km.) de Almería y de Ayamonte, equidistante entre Granada y Málaga, a 100 km. de Jaén y a 120 de Sevilla. Está, además, situada junto al Guadalquivir, en medio también de su nacimiento y su desembocadura (190 km.)

Córdoba es un punto crucial en las comunicaciones, tanto por AVE, como por carretera y autovía. Centra también un espacio tradicionalmente complementario de montañas y llanuras, sintetizando lo que son las estructuras básicas andaluzas: Sierra Morena, Valle del Guadalquivir y Béticas, concretamente Subbético. La gran dimensión del término municipal (1.252 km<sup>2</sup>) y el escaso dinamismo económico durante la segunda mitad del siglo XX impiden la formación de un área metropolitana, predominando todavía el proceso de centralización-polarización en relación con el entorno.

Desde el punto de vista demográfico, Córdoba viene ganando población desde 1900 sobre todo en el periodo 1950-1970, ya que sus efectivos incrementan en torno a 20% cada década. Ahora bien descenso de la tasa de natalidad en los últimos 15-20 años repercute de forma importante en el crecimiento poblacional intercensal, reduciéndose éste de forma paulatina y llegando a perder población entre la etapa 1991/2001 (-0'9%). En la actualidad, Córdoba tiende a mantener sus efectivos poblacionales, sumando un total de 318.628 h. en 2003. La tasa de natalidad es de 10'7%, el crecimiento vegetativo alcanza el 3,4 por mil, el índice de vejez supone el 14,3% y el porcentaje de menores de 20 años se sitúa el 22,5% (todos datos de 2003), luego no se trata de una población envejecida y el volumen de población refuerza su posición en jerarquía de las ciudades andaluzas.

En cuanto a la dinámica económica, la principal actividad según el número de establecimientos es el comercio, le siguen a distancia los industriales, los hoteleros, la construcción y los servicios inmobiliarios avanzados. Si se estudia la actividad económica en función de la distribución de la población activa, por ramas (2000) sin contar la agricultura, el 17,76% se dedica a la industria, el 11,06% a la construcción, el 26'6% al comercio y el 44,6% al resto de subsectores de servicio. Se esté dotando a la ciudad de Córdoba de parques empresariales especializados (joyero, ciudad sociosanitaria, etc.) y centros avanzados (industria agroalimentaria, textil, madera y cerámica), además de un parque tecnológico. En relación con el turismo, Córdoba se consolida como destino turístico preferente a lo largo de la última década en relación al conjunto de ciudades españolas. Por otra parte, la renta familiar disponible (2003) se sitúa (entre 9.000 y 9.700 euros) en torno a la media andaluza (9.500 euros)/ pero todavía existen una serie de indicadores que nos muestran que las condiciones de vida de la población deberían ser mejores. Así, el número de conexiones en 2003 a Internet (de 20,5%) y los hogares con ordenador (37%) es bajo; el número de automóviles por 1000 h. es de 375,13 (2001) y el de camas hospitalarias por 100 habitantes es de 0,7 (2002).

Por su parte, la provincia se sitúa en el centro de Andalucía, con una extensión de 13.769.5 km<sup>2</sup>, la segunda mayor de las ochos, y una población en el 2002 de 771.131, esto es, el 15,7 y el 10,3% andaluz, respectivamente. Cuenta con 75 municipios,

distribuidos en ocho comarcas: la de la capital; dos a este y oeste en el mismo eje del río Grande, Alto y Medio Guadalquivir; y otras dos al norte, en Sierra Morena: Valle del Guadiato y Los Pedroches. Dos al sur de la capital, en el Valle, Campiña Este y Sur, y una en la parte del Subbético. Su el paisaje responde a un esquema de simetría a partir de esa línea, con unas estructuras complementarias de montañas y llanuras, semejantes al general andaluz: Sierra Morena, Valle (con terrazas fluviales y campiñas) y Béticas.

El paisaje cordobés sugiere un predominio de economía agraria y, ciertamente, es la segunda provincia en porcentaje (53%) de superficie cultivada (la primera es Sevilla con cinco puntos más que la media andaluza). Pero es la última en la parte regada (9.3%, Almería es la primera con el 24%), lo que ya va explicando algo del VAB del sector primario (14,5%) que, aunque sobre el promedio autonómico (10.3%), queda muy lejos del almeriense (24%). Los tipos de cultivos, menos intensivos en general que la media andaluza, acaban de hacer comprender la diferencia paisaje/economía: si bien entre cereales, leguminosa y tubérculos el espacio ocupado (28% de lo cultivado) es algo superior al promedio (casi 23%, en los industriales (remolacha o algodón), forrajes, hortalizas y frutas las cifras cordobesas son la mitad 13%) de las andaluzas. En cambio la vid es algo mayor (en la campiña de Montilla y las albarizas de Moriles). Y sobre todo el olivar, casi la mitad del agro cordobés, con 11 puntos más que la media (36,2%). También está ligada a las condiciones naturales (pastos y dehesas de Sierra Morena) la extensa cabaña ovina, casi el 70% del total de cabezas y el 17% de toda Andalucía, que da lugar a una industria derivada en el norte (Fuente Ovejuna, Pozoblanco); complementada antes con la minería, ahora abandonada. La industria derivada de la agricultura (cereal, olivar y vid, sobre todo) es la más destacable y, aparte la citada, se localiza en la capital y ciudades medias (Puente Genil, Cabra, Baena...).

Como ocurre en las demás provincias, el VAB correspondiente a servicios es con mucho el más importante, suponiendo en Córdoba el 61% (media andaluza dos tercios), llegando el sector público casi al 30% (promedio del 23% y el estatal 19%) y sin que haya índices sobresalientes en las demás ramas constituyendo comercio, transportes y comunicaciones la mayoría. No deja de ser significativo que lo considerado en el sector cuaternario (créditos/ seguros/ alquiler de inmuebles, servicios avanzados a empresas...) quedan por debajo, casi tres puntos, de la media andaluza. El producto interior bruto (PIB) gana un par de puntos en la última década sobre el promedio cien andaluz, al que casi alcanza mientras a escala estatal se mantiene en el 65%. La renta familiar disponible es un índice fundamental y resulta, según estudios recientes de la Caixa para 2003, que Córdoba tiene entre 8.000 y 9.000 euros, en torno a la media andaluza (la española es de 11.000).

Si se trata de la población, los efectivos demográficos de esta provincia tienen un escaso crecimiento en los últimos tiempos, pasando de 667.274 h. en 1930 a 771.131 h. en el 2002 (con un máximo de 800.000 h. en 1960), perdiendo peso relativo en el conjunto andaluz (el 14.5% al 10.3% en las dos fechas). En gran parte se debe a la fuerte emigración, que en el período 1950-80 arroja un saldo negativo (diferencia entre lo que hubiera crecido naturalmente la población y los censos reales) cercano a

los 400.000 efectivos, casi la mitad (el 46.4%, Andalucía el 30% ) de la población de mediados de siglo. Se desplaza a distintos países de Europa, al área metropolitana de Barcelona, Madrid, Valencia, etc., y tiene todas las consecuencias conocidas en pérdida de recursos humanos y envejecimiento.

De acuerdo con las cifras del Instituto de Estadística de Andalucía, la clasificación de la población activa en el 2002, mantiene una tasa de activos inferior en dos puntos y medio a la Comunidad Autónoma (41,6 %; 54% sobre la población de 16 y más años) y el índice de paro es similar al promedio. En la clasificación por sectores, el porcentaje de servicios (50%) es menor que el andaluz, en beneficio de los activos agrarios e industriales (16.3% y 14.8%; media autonómica 12 y 10%). Córdoba es la segunda provincia más extensa (después de Sevilla), pero con una densidad de 56.0 h./km<sup>2</sup>, el 66% de la media andaluza (85.4% en el 2002), si bien los núcleos con más de 20.000 h. alojan el 60% de la población provincial, casi como en el total andaluz (64%), notándose un vacío en las ciudades con más de 50.000 h. excepto la capital. La capital cordobesa concentra el 41.3% de la población, próximo al índice máximo de Málaga 44%) y lejos del mínimo gaditano (13%), estableciendo el mayor escalón de las ocho provincias con el segundo núcleo (casi nueve veces más que Lucena).

En cuanto a las comunicaciones, el eje del Guadalquivir agrupa parte de las principales poblaciones, enlazadas por la carretera A-431 y la autovía Madrid-Sevilla, más la línea de alta velocidad en esa misma dirección. En la actualidad se trabaja en sendos ejes (autovía y ferrocarril) Norte-Sur de Córdoba a Málaga, que potenciarán el carácter central de la antigua capital califal en la geografía andaluza, Otras carreteras estatales y autonómicas recorren la Campiña y el Subbético, así como el norte (N-420 y N-432), pero existen carencias, especialmente una vía rápida con Granada.

Sobre Granada, la capital granadina se sitúa a 738 m. sobre el nivel del mar, de 237.663 h., distribuidos en un municipio de 88 Km<sup>2</sup>. Se emplaza en la Depresión Intrabética o altiplano entre las sierras subbéticas (Los Montes, Colomera, Parapanda) y penibéticas (Sierras Nevada y de Alhama), relleno de un amplio surco con materiales sedimentarios depositados por acarreo fluvial desde las montañas, constituyendo un extenso campo de cultivo y un paso natural aprovechado desde antiguo; origen', y desarrollo de varias ciudades (Baza, Guadix, Loja.) y concretamente Granada. En cuanto a sus límites, por el norte llega al barranco de San Jerónimo (parque Nueva Granada, polígono industrial Cartuja y Almanjáyar), quedando próximos en la otra orilla El Jun y Pulianillas, más Maracena al Noroeste, al otro lado de la vía A-44, que enlaza la autovía 92 con la de Motril. Esta circunvalación marca el plano por el Oeste (barrios de San Juan de Dios, La Chana, Juventud, cruce con el Genil, San Sebastián), aunque desbordada en algún sitio, como las Angustias, y conurbando con Armilla y Churriana. Al Sur, el cauce del Monachil también está siendo superado hacia la A-395 (Santa Juliana, Divina Infanta), y la parte oriental llega al piedemonte, el Serrallo, se prolonga por la carretera de la Sierra y el Genil, para continuar por los Mártires (más al oeste el cementerio), Generalife, Alhambra, Albayzín, Sacromonte, Espeñuelas, Campus universitario, Montijo y Parque Nueva Granada.

Sobre su Economía y población la decadencia de Granada viene de lejos, al pasar de una gran capital de Estado a una ciudad cabecera de un reino meramente administrativo, en el que se incluía, entre otras, Málaga y Almería, que hoy cuentan con vida económica propia; por lo que pretender reconstruir la antigua capitalidad del territorio nazarí es una quimera. Lo que sí se debe realzar es su papel en la articulación del territorio de la parte oriental de Andalucía y quizás localizar allí alguna otra institución autonómica, o bien potenciar la función judicial -es sede del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía- con el posible aumento de competencias.

Granada logra una posición estratégica dentro del sistema de comunicaciones/ como nudo de interrelación entre Andalucía y Murcia-Valencia, y entre el centro peninsular y el litoral mediterráneo. Esto coadyuva a una posición de mercado importante, sólo superada por Sevilla y, en algunos aspectos, por Málaga y Córdoba. Desde el punto de vista de la estructura viaria, el proceso de transformación y crecimiento urbano de Granada (1980-2000) se realiza sin apenas modificar el viario interior tradicional. Aunque, las rondas de la A-92, la N-323, el acceso a Sierra Nevada y muy especialmente la ronda Sur, suponen un avance extraordinario en la dotación de infraestructuras viarias para la aglomeración granadina y en relación a las condiciones de movilidad de la ciudad. Así pues, el resultado de la descentralización urbana y del conjunto de actuaciones viarias permiten calificar a la aglomeración de Granada como un espacio unitario y funcionalmente complejo, que genera un mercado de trabajo y de servicios integrados y/ como consecuencia de que la movilidad diaria intermunicipal es cada vez más intensa, de ahí que se haya constituido un ámbito funcional supramunicipal y polinucleado.

La economía de la capital y su entorno se centra en el desarrollo del sector servicios y de la construcción. La distribución de la población por ramas, con datos del 2001 y sin contar la agricultura (1,6%), 7% se dedica a la industria, el 7,8% a la construcción, el 15,8% al comercio y el 67,8% al resto. De estas cifras se deduce la escasa importancia que tiene la industria, que disminuye en los últimos tiempos, como en general ocurre en toda Andalucía.

En la capital granadina la principal actividad es el comercio con 6.280 establecimientos y 13.037 ocupados (2003). Le sigue el subsector hotelero con 2.285, las actividades inmobiliarias y los servicios a empresas con 2.038, otros servicios sociales con 1.094 y la construcción con 1.036, según datos de 2003. Es decir, la debilidad del tejido industrial incapacita a éste a demandar una cuantía importante de *inputs* intermedios del sector servicios/ lo que hace que la demanda de los mismos se concentre en el propio terciario y en la demanda final' lo que a su vez dificulta su futura expansión. Sin embargo, en relación con el turismo, Granada sí se consolida como destino preferente en relación al conjunto de ciudades españolas, ya que progresivamente va dejando de ser un lugar de paso para convertirse en una "ciudad estancia".

Por otra parte, la implantación progresiva de la administración autonómica y el crecimiento de los servicios prestados por la Administración local supone en las décadas pasadas un crecimiento espectacular del empleo público. No obstante, desde comienzos de esta década dicho sector inicia una clara tendencia a la reducción del

gasto general. Así, en Granada, los servicios públicos y, en especial, la universidad representan el 51,3% del empleo asalariado del sector, el comercio significa el 19,5%, la hostelería y restauración el 5,5%, las finanzas 4,5% y los transportes 3,3%, mientras que la construcción abarca un 10,6% del total del empleo.

Por último, el subsector agrícola cuenta con unos importantes recursos hídricos pero, a pesar de ello, el sector adolece de problemas estructurales que le dificultan alcanzar rendimientos y beneficios significativos a causa del minifundismo, del conservadurismo en la elección de cultivos, de la falta de inversión y capitalización y de la fuerte presión urbana sobre las zonas más productivas. Los cultivos principales son el maíz y el olivar casi exclusivamente desarrollados en regadío.

Así pues, la dinámica económica de la aglomeración de Granada explica que la renta familiar disponible (2003) se sitúe (entre 9.300 y 10.200 euros) en torno a la media andaluza (9.500 euros) y que la tasa de actividad alcance el 51,7 (2001) frente al 45,7 en 1986. Sin embargo, en la actualidad Granada está perdiendo efectivos, ya que ha pasado de tener 255.212 h. en 1991 a 238.292 en el 2003, habiendo disminuido un 6,67%. La tasa de inmigración es negativa y el incremento relativo de población. También lo es (-3% en 2004). Todo ello ha dado lugar a que el porcentaje de población menor de 20 años sea de 19,3 frente al de mayores de 65 años (2004) que se sitúa en el 17,53; luego se trata de una población envejecida.

La provincia de Granada se localiza en el Este de Andalucía, lindando con Almería Málaga, Córdoba y Jaén, con una extensión de 12.635 km<sup>2</sup> y una población -en 2003- de 828.107 h.; esto es, el 14,4% y el 10,9% andaluz respectivamente. Cuenta con 168 municipios -la primera en este aspecto, con el 22% de la Comunidad, distribuidos en nueve comarcas: la de la capital, tres al Este y una al Oeste, Los Montes orientales, la Alpujarra, el Valle de Lecrín y la Costa. Supaisaje Comprende cuatro unidades andaluzas: el Subbético -Sagra, Los Montes\_, la Depresión Intrabética -cuencas del Guadiana Menor y Genil-, la -penibética -Sierra Nevada, Baza, la Alpujarra, Alhama- y la costa.

La capital granadina concentra con su cuarto de millón de habitantes el 28,7% de la población, algo inferior a la media andaluza (31%) y, por lo tanto, distante del máximo de Málaga (44%) y del mínimo gaditano (13%), presentando también una situación intermedia respecto a la relación con el segundo núcleo, Motril. Los efectivos demográficos alcanzan los 828.107 en 2003 pero el peso relativo en el conjunto andaluz desciende desde el 14,2% de 1930 al 10,99% de 2003, y lo mismo su densidad, que en 2003 (65,5 h/km<sup>2</sup>) queda por debajo de la media andaluza (86,8), si bien los núcleos con más de 20.000 h. alojan casi la mitad la población provincial. Otra consecuencia es que el crecimiento natural es menor a la media autonómica (2,2% de natalidad y 8,8 de mortalidad). Si bien, el envejecimiento -14% de población con más de 65 años- aún no es muy acusado, quedando algo por debajo de la media andaluza (14,4%). De acuerdo con las cifras del Instituto de Estadística de Andalucía, la clasificación de la población activa en 2003 mantiene una tasa de activos inferior en dos puntos y medio a la Comunidad Autónoma -53 sobre la población de 16 y más años- y el índice de paro es similar al promedio. En la clasificación por sectores, el

porcentaje de servicios (65,4%) es parecido al andaluz (64,3%), siendo inferior en industria y construcción y mayor en la agricultura: 9,2%, 12,4% y 13%, respectivamente, frente al 11,6%, 14,2% y 9,9%.

En la economía destaca el predominio de la economía agraria y la superficie cultivada provincial supera en dos puntos la media andaluza, a pesar del carácter árido de muchas de sus tierras. A principios del siglo XXI los porcentajes regados se asemejan al andaluz (15%). Así el VAB del sector primario (9,7) no alcanza el promedio autonómico (10,3) y queda muy lejos del almeriense (24). El barbecho y otros (28% de lo cultivado) casi duplican la media andaluza y los tipos de cultivos son menos intensivos en general. Si bien, entre cereales, leguminosas y tubérculos ocupan el 20,5%, algo inferior al promedio. Y en las hortalizas y frutas las cifras granadinas sobrepasan siete puntos (casi 18%) a las andaluzas, constituyendo además la principal cosecha, por delante de la aceituna; los industriales -remolacha, algodón...- apenas llegan al 4% y el olivar no alcanza el 30% (Andalucía, 36%), ocupando a veces tierras secas, de baja calidad y regadío eventual.

Las condiciones naturales explican que se registre aquí el 11,5% de la cabaña andaluza, cuando la extensión provincial es el 14,4%, y que existan casi 200.000 cabezas de caprino. En la industria las cifras de VAB no llegan a las medias andaluzas, acercándose la derivada de la agricultura, que se localiza preferentemente en la capital y ciudades medias. En esta variable no se diferencia mucho de la pauta andaluza, excepto algo más en textil y madera y menos en industrias diversas -9,5 y 14,5 yo, respectivamente-.

El VAB correspondiente a servicios es con mucho el más importante, suponiendo en Granada (66%) dos puntos más de la media andaluza, llegando el sector público al 27% y sin que haya índices sobresalientes en las demás ramas, constituyendo comercio, transportes y comunicaciones la mayoría. No deja de ser significativo que lo considerado sector cuaternario -créditos, seguros/ alquiler de inmuebles, servicios avanzados a empresas...- sólo queda medio punto por debajo de la media andaluza (18,2%). El turismo es muy importante en la capital, por el atractivo de la Alhambra, aunque otras ciudades también poseen un rico patrimonio monumental y natural.

Para concluir, constatar que el PIB gana unos 5 puntos en la década de los noventa sobre el promedio andaluz, pero no pasa mucho del 60% estatal. La renta familiar disponible de la provincia es similar a la media andaluza -entre 8.000 y 9.000 euro- pero está por debajo de la española.

Se inicia ahora la información sobre Huelva. La ciudad de Huelva contaba en 2004 con 144.369 habitantes, con un término municipal de 149 km<sup>2</sup> y a 54 m. sobre el nivel del mar. Huelva se sitúa en la costa occidental andaluza. El emplazamiento o localización concreta originaria es muy interesante, porque se asienta en unas elevaciones, los "cabezos" (de materiales micénicos y pliocuaternarios de arenas, arcillas y gravas) bordeando y dominando el estuario primero, marisma después) en el interfluvio de los ríos Tinto y Odiel.

Hoy la ciudad llega al Paseo Marítimo en el por el oeste y avanza con terrenos ganados por el suroeste portuario y el Real de la Feria, enlazando un puente sobre la ría con Corrales. Allí se bifurca la continuación hacia Saltés y el Espigón, por un lado, y Aljaraque y punta Umbría, por otro. En la orilla del Tinto retrocede menos y el estero del Rincón marca el límite, recorrido el ferrocarril hasta la estación en el sur. El norte tiene clara frontera que es la circunvalación, superada por algunas instalaciones y el Polígono industrial San Diego.

En cuanto al la población, Huelva viene ganando población desde 1900, debido a la instalación del polo de promoción industrial. Este hecho significa un salto importante en el proceso de urbanización de la ciudad y su entorno y empezar a desarrollar un área metropolitana, como luego se verá. Si bien, el descenso de la tasa de natalidad en los últimos 15-20 años repercute de forma importante en el crecimiento poblacional intercensal, en el año 2005 Huelva tiende a mantener sus efectivos, sumando un total de 145.150 h. Por otra parte, los datos de estructura y dinámica de población nos indican que ésta no está envejecida y que su volumen de población sigue reforzando la posición de la capital en la jerarquía de las ciudades andaluzas, pues el crecimiento vegetativo alcanza el 3,7 por mil, el índice de vejez supone el 13,8 % y el porcentaje de menores de 20 años se sitúa en el 21,2% (2005).

A propósito de su economía, la red de comunicaciones y el desarrollo del polo de promoción industrial favorecen el diseño de un área metropolitana en formación. A estos factores hay que sumar el crecimiento de las actividades portuarias, el desarrollo de producciones agrarias exportadoras y el despegue del sector turístico especializado en actividades vacacionales y de segunda residencia, actividades que emergen como consecuencia de la expansión económica de la segunda mitad de los años ochenta. La sucesión de estos procesos y el incremento de concentración de funciones administrativas y de servicios en la capital desemboca en un aumento importante de los desplazamientos diarios entre Huelva y los núcleos del área metropolitana en formación, generando una red radiocéntrica. Por otra parte, la autovía A-92 comunica Huelva con Sevilla y la del Algarve conecta con Portugal. La red ferroviaria es, sin embargo, deficiente, en especial tras el cierre de la línea que unía Huelva con Ayamonte.

En cuanto a la dinámica económica, la principal actividad que destaca según el número de establecimientos es el comercio con 3.446 (2004) y 8.259 ocupados (2001). Le siguen a distancia los servicios inmobiliarios y avanzados con 992 (2004), la hostelería con 806 y la construcción con 568 (2004). Si ahora se observa la actividad económica en función de la distribución de la población ocupada por ramas (2001), la agricultura representa el 5,4%, la industria el 13,8%, la construcción el 9,2% y los servicios el 71,6%. Pero Huelva entra a formar parte de la sociedad servindustrial, pues el motor de la economía es la actividad industrial con 6.394 ocupados (2003), seguido de la actividad portuaria y el turismo, además de los efectos positivos que genera el ser capital de provincia.

En una sociedad servindustrial los servicios deben de ocupar un papel importante y en ese sentido, constituyen hoy la actividad fundamental de Huelva, debido a su dotación

sanitaria, sus equipamientos educativos, por el conjunto de actividades administrativas derivadas de su función capitalina, y por el desarrollo comercial. A estas actividades conviene sumar la turística, que tiene un reciente desarrollo, basado en un modelo turístico de sol y playa, de carácter vacacional y de segunda residencia, que favorece el crecimiento demográfico de los municipios costeros del entorno de Huelva y la agricultura del área, cada vez más intensiva y moderna: hortofruticultura bajo plástico, fresón especialmente.

Como consecuencia, pues, de este dinamismo, la renta familiar disponible (2003), se sitúa entre 9.000 y 10.200 euros, algo por encima de la media andaluza (9.500 euros), si bien existen todavía una serie de indicadores que nos muestran que las condiciones de vida de la población deberían ser mejores. Así, el número de líneas ADSL es de 3.72%. (2004), el número de hogares con ordenador representa el 37% (2003) y el número de automóviles por 1.000 habitantes es de 418 (2003).

Por su parte, la provincia se localiza en el oeste de Andalucía, lindando con Sevilla, Extremadura, Portugal y el Atlántico, con una extensión de 10.148 km<sup>2</sup> y una población (la menor de las ocho) en el 2003 de 472-446 h., esto es, el 6,2% y el 6,2% andaluz, respectivamente. Cuenta con 79 municipios distribuidos en siete comarcas: la de la capital; una al este (Condado-Doñana: Almonte, La Palma, Bollullos ) y otra al oeste '(Costa occidental: Lepe, Ayamonte). Dos en el Andévalo, uno Occidental (con escasos y pequeños núcleos), otro Oriental (Valverde del Camino), la Cuenca Minera (Riotinto y Nerva) y la Sierra de Aracena. Paisajísticamente, la provincia onubense prefigura un esquema paisajístico sencillo de norte a sur: sierra, penillanura o macizo arrasado/ denominado Andévalo, y arenales de la zona costera. Cada uno con su historia geológica, humana y económica, destacando en todas esas variables (también en lo geomorfológico) la rapidez del cambio en litoral.

Poblacionalmente, la capital con 144.831 h. concentra el 31% de la población provincial, prácticamente en la media andaluza. Sin embargo, de los ocho municipios que se añaden al capitalino, sólo destaca Moguer con 16.000 h, y tres municipios más (Gibraleón, Aljaraque y Punta Umbría) sobrepasan los 10.000. Contabilizando toda la provincia, tiene el menor número de habitantes de las ocho andaluzas (472.446 h. en el 2003), concretamente el 6,2%. Es también la provincia menos densa (46,6 h./km<sup>2</sup>; media andaluza, 86,8 h./km<sup>2</sup>), y sólo tiene un núcleo con más de 20.000 h (Lepe), aparte de la capital que concentra el 30,7% de los efectivos provinciales, mientras suma el 31,5% de habitantes en municipios de 10 a 20.000 (Andalucía, 13,5%).

Sin embargo, el crecimiento vegetativo creció hasta el 2 por mil en el 2003 (la media andaluza fue de 2,7). La población extranjera crece (casi el 4%, Andalucía, 5%), sin contar los temporeros, y el envejecimiento (15,2% de población con más de 65 años) no es muy acusado quedando algo por encima de la media autonómica (14,8%). Por su parte, la población activa en el 2003 mantiene una tasa inferior en punto y medio a la Comunidad Autónoma (54,7). En la clasificación por sectores también aparece la situación económica reciente: algo más de industria y construcción (un punto por encima en cada uno) y sobre todo en agricultura (15 y 10 respectivamente) para disminuir en los servicios (siete puntos menos: 64,5 y 57,5%).

Hablando de la economía provincial, los datos indican un predominio de la actividad agraria, si bien con sólo el 23% del territorio cultivado; eso resalta la intensificación y el que hoy los porcentajes regados se asemejan al andaluz (13 y 15%). Así el VAB del sector primario (14,7%) supera el promedio autonómico (10,3%). El apartado de barbecho y otros (41% de lo cultivado) casi triplica la media andaluza y los tipos de cultivos son más intensivos en general. Si bien entre cereales, leguminosa y tubérculos ocupan el 18.6%, poco inferior al promedio. Y en las hortalizas y frutas las cifras onubenses, con 12.5, sobrepasan dos puntos a las andaluzas, constituyendo además la principal cosecha, por delante de cualquier otro cultivo. Le Siguen los cereales, el viñedo y olivar.

Debido a las condiciones naturales explica que se concentre en Huelva el 10,7% de la cabaña andaluza, destacando el porcino. Por otra parte, el VAB y el empleo pesquero están en torno al 40% de la media andaluza. Sin embargo, el porcentaje de la industria (casi el 20% de la economía provincial) es el más alto de Andalucía, destacando la química y la refinería del Polo de Huelva. Destacan también las industrias agroalimentarias, no así las de material eléctrico, electrónico e informático, como tampoco las textiles y las de cuero y madera, aunque sí tienen presencia muy concentrada (Valverde del Camino).

Aun cuando el VAB correspondiente a los servicios –al igual que en toda Andalucía- es el más importante, con un 57% se sitúa muy por debajo de la media andaluza, llegando el sector público al 22,4% y sin que haya índices sobresalientes en las demás ramas. El sector cuaternario (créditos, seguros, servicios avanzados a empresas...) está por debajo de la media autonómica (el 16% frente al 18,2%). Sin embargo, el PIB sí que se ajusta a la media de Andalucía, aunque baja bastante respecto al español.

A propósito de Jaén, la capital Jiennense se sitúa a 572 m. sobre el nivel del mar, en un municipio de 426 km<sup>2</sup> y una población de 116.540 h. en 2005. Jaén se sitúa en el contacto campiña del Guadalquivir-Subbético, cerca de un afluente importante del Guadalquivir, el Guadalbullón y, sobre todo en una posición estratégica potenciada por la historia pues es el punto simétrico a Granada con el eje de los Montes.

El área de influencia de la ciudad es amplia, pero menos que la de otras capitales andaluzas porque limita con zonas de núcleos importantes como Linares, Andújar, Úbeda o Martos. Con todo, se introduce en una parte de las comarcas de Mágina y Alcalá las Real.

El Plan Director de Infraestructuras de Andalucía ir997-2007 (PDIA) prevé el acondicionamiento de la línea ferroviaria entre Jaén y Córdoba para mejorar el acceso del conjunto de ciudades del área de influencia de la capital a las líneas de alta velocidad. Y está planificada la integración urbana del ferrocarril en la ciudad de Jaén y la mejora del intercambio modal ferrocarril-vehículo privado-autobús. En el transporte por carretera, mejorarán los accesos desde la capital y los municipios de su área de influencia a la autovía Bailén-Motril, suponiendo un factor de gran incidencia en el desarrollo urbano.

Desde el punto de vista demográfico, la ciudad viene ganando población a partir de principios del siglo XX de una forma lenta a pesar de su condición de centro capitalino lo que le confiere una mínima capacidad de atracción. Es a partir de 1986 hasta la actualidad en que el incremento es mayor, con un crecimiento poblacional (13,2%) e incremento de la expansión urbanística de la ciudad al pasar de 102.933 habitantes en 1986 a 116.540 en el 2005. Los datos de estructura y dinámica de población nos indican que ésta no está envejecida y que su volumen de población sigue reforzando la posición de la capital en la jerarquía de las ciudades andaluzas pues el crecimiento vegetativo alcanza el 4,09 por mil, la tasa de natalidad es de 11,8%, el índice de vejez supone el 14,25% y el porcentaje de menores de 20 años se sitúa en el 23,83% (2005). A ello se suma que la tasa de inmigración es positiva y el incremento relativo de población respecto el año anterior también lo es (11,23 en 2005).

Económicamente, la principal actividad destacable según el número de establecimientos es el comercio con 2.886 (2004) y 6.956 ocupados (2001). Le siguen a distancia los servicios inmobiliarios y los avanzados con 770 empresas y establecimientos, la hostelería con 656, la construcción con 598 y la industria con 516 (2004), especializada en la alimentación, la cual da empleo al 40% del total de trabajadores del sector. Si ahora se estudia la actividad económica en función de la distribución de la población ocupada por ramas (2001), la agricultura representa el 2,7%, la industria el 10,2%, la construcción el 8,6% y los servicios el 78,5%.

Por lo tanto, se trata de una sociedad servindustrial, donde los servicios ocupan un papel muy importante ya que, de acuerdo con la tasa de empleo, constituyen la actividad fundamental de Jaén, debido a su dotación sanitaria, al ser centro de área hospitalaria; por sus equipamientos educativos, por el conjunto de actividades administrativas derivadas de su función capitalina y por el desarrollo comercial. Así por ejemplo, la relación habitantes/camas hospitalarias es muy favorable, debido a la concentración de centros sanitarios característica de las capitales de Provincia.

En el sector agrario predominan los cultivos de secano (cereal y olivar), destacando sobre todo las actividades derivadas del olivar, al que se le dedican 24.230 ha. de superficie (tanto secano como regadío). No en vano, Jaén consigue una denominación de origen en relación con el aceite para proteger su calidad.

Como consecuencia de los resultados de la actividad económica, la renta familiar disponible, según datos de 2003, se sitúa (entre 9.300 y 10.200 euros) algo superior a la media andaluza (9.500 euros). El mercado laboral cuenta con una oferta de mano de obra de 49.528 personas (2001), de las que 40.872 constituyen la población ocupada y las tasas de actividad (54,9%) y de empleo (45,3%) son también elevadas; si bien existen todavía una serie de indicadores que muestran que las condiciones de vida de la población deberían ser mejores. Por ejemplo, el número de líneas ADSL es de 3,55%. (2004), el número de hogares con ordenador representa el 35% y el número de automóviles por cada 1.000 h. es de 374,5.

Por su parte, la provincia de Jaén se sitúa en el noreste de Andalucía, con una extensión de 13.484,5 km<sup>2</sup>, la tercera mayor de las ochos, y una población en el 2003

de 651.565 h., es decir, el 15.4 y el 8.6% andaluz respectivamente. Cuenta con 97 municipios, distribuidos en nueve comarcas: la de la capital y dos a este y oeste en el Valle del Guadalquivir, Lomas de Úbeda y Martos-Sierra Sur. Aunque ésta tiene parte montañosa, al igual que las comarcas de Sierra Mágina y Cazorla al sur y la de Segura al nordeste. Al norte se sitúan el Condado en Sierra Morena, donde se instalan también las dos comarcas restantes, Linares y Andújar, cuyas zonas meridionales participan del Valle. El paisaje responde a unas estructuras complementarias de montañas y llanuras, semejante al general andaluz: Sierra Morena, Valle y Béticas.

En el paisaje agrario jiennense sobresale el olivar de forma nítida (87,3% de lo cultivado y 40% del total andaluz) y de él depende parte de la economía provincial, siendo la tercera provincia en porcentaje (50 %) de superficie cultivada con tres puntos más que la media andaluza. Aunque es la quinta en regadíos, con tendencia a aumentar sobre todo en el olivar, el VAB del sector primario (casi el 20%) es el doble del promedio autonómico (10.3%). Tras el olivar, cereales, leguminosa y tubérculos suponen el 6% del espacio ocupado, muy inferior al promedio de casi 23%). Y en los industriales (remolacha, girasol...), forrajes, hortalizas y frutas las cifras jienenses son la sexta parte (4%) de las andaluzas. Y la vid sólo abarca el 0,1%.

También está ligada a las condiciones naturales la cabaña ovina, el 63% del total de cabezas y el 14% de toda Andalucía, que da lugar a una industria derivada de cierta importancia. En el pasado, esta industria se complementaba con la minería, especialmente en la expoliada cuenca de Linares-La Carolina, ahora prácticamente abandonada: 73 establecimientos extractivos, también canteras, de casi 5.000 industriales.

La fabricación derivada de la agricultura (olivar, sobre todo) es la más destacable, con una cuarta parte de establecimientos y el 6% del VAB total, el triple de la media autonómica/ localizándose en la capital y ciudades medias. El resto no se diferencia mucho de la pauta andaluza, destacando la metalurgia (Linares), textil, confección y materiales de construcción. Como ocurre en las demás provincias, el VAB correspondiente a servicios es con mucho el más importante, aunque Jaén supone el porcentaje más bajo (52%, media andaluza, 64%) de las ocho provincias, sobresaliendo el sector público. En las demás ramas, destacan el comercio, los transportes y las comunicaciones. No deja de ser significativo que lo considerado sector cuaternario (créditos, seguros, alquiler de inmuebles/ servicios avanzados a empresas...) queda por debajo, casi cuatro puntos, de la media andaluza. El turismo es importante en la capital, Úbeda y Baeza, sobre todo; y la búsqueda de espacios naturales tiene una meta importante en el Parque Natural de Segura y Cazorla. El producto interior bruto (PIB) gana cinco puntos en la última década sobre el promedio cien andaluz, del que se sitúa en el 92%, mientras a escala estatal se mantiene en el 62%. En la renta familiar disponible, índice fundamental, Jaén se sitúa algo por encima de la media andaluza.

Respecto a la población, los efectivos demográficos de esta provincia descienden en los últimos tiempos, pasando de 674.345 en 1930 a 651.565 en 2003, perdiendo peso relativo en el conjunto andaluz, en gran parte debido a la fuerte emigración, que en el periodo 1950-1980 arroja el mayor saldo negativo. Por eso, hoy es la primera provincia

con índice mayor (16.6%; media autonómica, 14.5%) de edades superiores a 65 años; a la vez que, resultado lógico, apenas llega al uno por mil de crecimiento natural (10,1% de natalidad y 9,2% de mortalidad en 2002) frente a la pauta andaluza de 2,7%. Y de acuerdo con las cifras del Instituto de Estadística de Andalucía, la clasificación de la población activa en 2003 mantiene una tasa de activos inferior en tres puntos a la Comunidad Autónoma (41,6%;54 sobre la población de 16 y más años).

El índice de paro es similar al promedio. En la clasificación por sectores, el porcentaje de servicios (48%) es menor que el andaluz, en beneficio de los activos agrarios e industriales (23 y 15; media autonómica 12 y 10). Jaén es la tercera provincia más extensa (después de Sevilla y Córdoba), pero con una densidad de 48,3 h/km<sup>2</sup>, el 56% de la media andaluza (86,8% en 2003), si bien los núcleos con más de 20.000 habitantes alojan el 44% de la población provincial (Cádiz el 80%), bastante por debajo del total andaluz (64%), debido al inferior volumen de la capital en el contexto autonómico (la de menor población, 116.000 h).

Jaén capital concentra sólo el 18% de la población, muy por debajo del índice máximo de Málaga, situándose en una zona media de las ocho provincias respecto al segundo núcleo, registrando Jaén el doble demográfico que Linares. El área o comarca de Jaén cuenta con ocho municipios más el de la capital, de los cuales Torredelcampo se acerca a los 15.000 y Mancha Real y Mengíbar a los 10.000. Es decir, no hay grandes núcleos. A propósito de las comunicaciones, la autovía Despeñaperros-Córdoba-Sevilla enlaza importantes ciudades (Linares) con un ramal de pocos kilómetros, La Carolina y Bailén. Andújar encabeza otra comarca importante en esa ruta. De la capital a Torredonjimeno hay otro ramal rápido que enlaza la campiña de Martos hacia Córdoba y, desde Bailén parte la reciente autovía a Granada y Motril, rozando la comarca de Sierra Mágina. El eje autonómico del Subbético (Alcalá-Priego desde Guadix) mejora mucho pero sería necesario conectar Jaén y Úbeda con autovía, pues esta ciudad y Baeza encabeza una importante área de influencia que se introduce en las comarcas de El Condado, Segura y Cazorla.

En cuanto a la información sobre Málaga, su ciudad capital se encuentra a 6 m. sobre el nivel del mar, en un municipio de 395 km<sup>2</sup> y una población de 558.287 h en el 2005. Se localiza en el centro de una ensenada, rodeada de montañas con los cerros de la Alcazaba y Gibralfaro, componiendo puerto, con un cauce (Guadalmedina). La oferta agraria se asienta en un valle que se amplía y prolonga por el Norte y Oeste (Guadalhorca), componiendo un traspais que llega a la Axarquía y tiene en los cercanos Montes de Málaga un buen espacio natural.

La estructura actual del plano de Málaga presenta una forma de abanico, cuyo país se desarrolló de forma radial a partir del núcleo original situado entre el mar Mediterráneo al sur y las estribaciones montañosas Béticas (Alcazaba y Gibralfaro) al noreste, lo cual ha determinado que la urbe se expanda principalmente por el suroeste salvando los ríos Guadalmedina y, más tarde, Guadalhorca. De la misma manera, como en el resto de las ciudades de la Costa del Sol, la dificultad orográfica ha dibujado una red de infraestructuras viarias de tipo radial y anillar formada principalmente por dos vías: la N-340 al sur (que se ha transformado completamente en parte de la

autovía del Mediterráneo A-7, E-15) y la antigua carretera N-331 (hoy autovía de Málaga A-45, Córdoba-Málaga) que ejerce de eje exterior en sentido norte-sur. Estas conexiones viarias, junto con el aeropuerto internacional, el puerto comercial y la estación de tren convierten a esta ciudad en el vértice central del eje mediterráneo Andalucía-Levante.

El crecimiento registrado en las últimas décadas por la economía de Málaga permite tener a sus ciudadanos una de las rentas medias más altas de Andalucía (15.094,33 euros), pero no reduce las tasas de paro que aún siguen siendo altas (21%), aunque inferiores a la media autonómica. La base económica de Málaga se sostiene en el desarrollo del terciario (78% de población ocupada), apoyado en la condición de capital provincial y en la actividad turística. Entre ellas destaca el comercio (19,5% de la población ocupada), que va desde la actividad de sus pequeños pero diversificados establecimientos, a las grandes superficies comerciales y a las que realiza su puerto, que además es de pasajeros y pesquero.

Al igual que en el resto de la costa malagueña, el sector de la construcción tiene un significativo peso (11,8% de población ocupada). Pero la capitalidad económica que ostenta Málaga en Andalucía está asociada también a la actividad industrial (8,5% de la población ocupada), siendo el segundo centro manufacturero tras Sevilla. Con una estructura bastante diversificada que va desde las actividades de carácter más tradicional como el textil y la confección, pasando por el sector agroalimentario, hasta las más punteras como la fabricación de placas solares.

Muy reseñable es el Parque Tecnológico de Andalucía (PTA), un conjunto empresarial de alta innovación que le otorga la distinción de capital tecnológica de Andalucía. El Parque ofrece a las empresas instaladas y a sus trabajadores una serie de servicios de telecomunicación, alquiler de salas, bolsa de trabajo y los servicios más avanzados y de calidad que puede haber, a través de internet, centros de teleformación y tecnológicos, además de otro de formación. También pertenece a múltiples asociaciones y redes empresariales que facilitan la cooperación y relaciones entre las empresas del Parque y el exterior.

En cuanto a sus comunicaciones, cuenta con una buena infraestructura y equipamientos para aeronaves pues el Aeropuerto Internacional ocupa el cuarto lugar en cuanto a volumen de tráfico entre los estatales y el puesto 22 en la Unión Europea. Una segunda pista de aterrizaje y una estación subterránea de ferrocarril para trenes de cercanías y, posteriormente, línea de metro y AVE, el proyecto ferroviario de Alta Velocidad y la ampliación del puerto consolidarán su papel como segunda capital de Andalucía.

Poblacionalmente, la ciudad, la sexta en población del Estado, va creciendo paulatinamente a lo largo del siglo XX. En los cinco primeros años del siglo XXI ha crecido un 4,8%. La atracción de población generada por el crecimiento de puestos de trabajo en la construcción, turismo y, en menor medida, la industria y el comercio definen una estructura demográfica joven pero con tendencia al envejecimiento (22,5% de la población es menor de 20 años y el 14,3% tiene más de 65 años), lo que

explica una tasa de natalidad alta (10,3 por mil) y una mortalidad baja (7,6 por mil). La población extranjera supone el 5,3% del total en 2005.

La provincia de Málaga se sitúa en el centro meridional de Andalucía, lindando con Cádiz, Sevilla, Córdoba, Granada y el Mediterráneo, con una extensión de 7.308 km<sup>2</sup> - la menor de las ocho- y una población en el 2005 de 7.453.409 h., la segunda después de Sevilla; esto es, el 8,3 y el 18,5% andaluz, respectivamente, lo que arroja una densidad (200 h/km<sup>2</sup>) superior a la media. Cuenta con 100 municipios distribuidos en seis comarcas: la de la capital; la Axarquía, la Costa del Sol, la Serranía de Ronda y, al norte, con parte de la Depresión Intrabética, Antequera, finalmente, el Valle del Guadalhorce. Su esquema paisajístico es sencillo en principio, formado por la Depresión Intrabética, parte de las cadenas penibéticas, con el valle del Guadalhorce, y la costa.

De toda la provincia, la mayor concentración de población la tiene la capital, con un 40%, sin embargo, su zona de influencia es menor que otras áreas metropolitanas. Las arterias principales para Málaga son la N-340 junto al litoral y la N-321 que enlaza con la A-92. Está por llegar próximamente la alta velocidad ferroviaria a la capital, que cuenta con una de las vías férreas más rentables de la Península. Ronda y Antequera ostentan un grado de jerarquización por encima de su importancia demográfica. Fuera de la Comarca de Málaga es la Costa del Sol la que más habitantes tiene con más de 230.000, acaparando Marbella un tercio del total, introduciéndose funcionalmente en el ámbito malagueño a través de la N-340. Hacia el oriente de Málaga, Vélez-Málaga tiene un gran peso funcional y Comarca del Valle del Guadalhorce.

La evolución demográfica de la provincia de Málaga la posicionan en segundo lugar en cuanto al volumen de residentes de Andalucía. En total son 1.453.409 efectivos en 2005, el 18% de la Comunidad. Entre 2004-2005 crece en 55.000 personas como resultado de un elevado crecimiento vegetativo que se sitúa por encima de la media andaluza, pues para el año 2004 estos valores eran del 4,1 y 3,4 por mil, respectivamente, siendo Málaga -sobre todo la comarca de la capital y la Costa del Sol- la tercera provincia con mayor crecimiento.

Con una edad media de 40,25 años, la población activa se encuentra por debajo de la andaluza (41,32 y 42,44, respectivamente) y el paro es menor. Así, 15 de cada 100 activos están en situación de desempleo en la provincia, frente a los 17 que serían en el contexto global de Andalucía. Es importante resaltar también el volumen de población extranjera. En 2001 suponían un 6% del censo, incrementándose de forma muy considerable pues para el 2005, los extranjeros residentes son ya el 12,5%.

Las grandes cifras de la economía manifiestan un crecimiento superior al autonómico. Así lo demuestra la variación del VAB total, que presenta valores del 9,3% para Málaga, frente al 8% andaluz, siendo ésta la tendencia desde 1996. La distribución del VAB es una radiografía de las características de la provincia donde existe un predominio de las actividades terciarias, con 75,6% del total, seguidas de la industria (incluida la energía y la construcción) con un 18,8%. Tan sólo el 5,6% pertenece a la agricultura, ganadería y

pesca. En conjunto, el comportamiento del sector turístico y la construcción son determinantes para mantener el ciclo de expansión de la economía provincial.

El centro empresarial y financiero de la capital y la intensa actividad turística lleva a que sea la segunda provincia de Andalucía en aportación al VAB autonómico, en cuanto al sector servicios; tanto de mercado como de los demás (con un 19,5%, unos 13 mil millones de euros). Prestando atención al sector turístico, habría que mencionar que, en 2004, 36 de cada 100 turistas (la mitad de los cuales provenían de la Unión Europea) que visitan Andalucía tienen como destino la provincia malagueña. El sector de la construcción está generando un VAB de más de 2.577 millones de euros, lo que supone el 24% del total andaluz, cinco puntos por encima de Sevilla. Más del 30% de las residencias que se levantan en Andalucía se hacen en la provincia malagueña, un valor entre 15-17 puntos porcentuales superior a Sevilla.

En cuanto a la industria, la actividad de fabricación está creciendo lentamente pues Málaga es, con diferencia, la provincia que menos industrias está creando (únicamente un 2% del total andaluz. En cuanto al número de establecimientos (aunque son más numerosos los de industrias de alimentación, bebida y tabaco, 18,7%, son las de material y equipo eléctrico, electrónico y óptico, las que mayor importancia tienen el contexto autonómico: el 22% de los establecimientos andaluces de esta categoría. El VAB para este sector asciende a casi 935 millones de euros, lo que supone el 10,5% del total autonómico, situándola en el tercer puesto.

La variación interanual del VAB del sector primario es para la provincia menor (6,9) que el generado por nuestra Autonomía (18,5), lo que supone el 9,6% del total. Se está dando un fuerte crecimiento de la producción del olivar (en consonancia con Andalucía en general), las leguminosas, cereales y frutales no cítricos, mientras que el resto de cultivos presentan valores negativos. En total la provincia tiene una producción agraria de 773 millones de euros, el 8,7% de la andaluza.

Según los datos de la Consejería correspondiente, la producción pesquera provincial, con las 5 lonjas, es en 2004 de 8.569 toneladas. Esto supone el 13,5% del total andaluz, si bien asciende a casi 19 millones de euros, siendo la única provincia que experimenta una evolución positiva (3,3%) en el valor comercializado en las lonjas.

Por último, los datos de la renta familiar disponible por habitante en 2003 se sitúa entre los 8.300 y 9.300 euros, presentando una variación de entre el 34% y el 42%, superior a la media andaluza, que está entre el 26-34%.

Y se deja para el final los datos sobre Sevilla. Es la Capital de Andalucía y de su área metropolitana, a siete m. sobre el nivel del mar, en un municipio con una extensión de 141 km<sup>2</sup> y con una población de 704.474 h en el 2006. A grandes rasgos, la primera apreciación que se extrae sobre el plano de la ciudad de Sevilla es que se distinguen dos grandes estructurantes (el río Guadalquivir y el trazado del ferrocarril), que marcan las dos áreas principales: la central desarrollada dentro de la ciudad amurallada y el cauce del río; y el área de extensión al este, norte y sur de aquélla, crecida entre los tendidos iniciales de las líneas del ferrocarril. En conjunto, se nota la ciudad histórica

dentro de la Ronda y en el exterior otra especie de corona, la SE-30, surcando el espacio intermedio unos ejes estructurantes (Ramón y Cajal, Luis Montoto o Carretera de Carmona).

Sevilla es el principal centro económico, administrativo, cultural y de ocio de Andalucía. La capital de la Comunidad Autónoma es la cuarta ciudad de España en número de habitantes, 704.414 en el año 2006, con una alta densidad demográfica, prácticamente 5.000. h./km<sup>2</sup>. Actualmente, la población crece lentamente, en tanto posee una estructura demográfica con tendencia al envejecimiento (1.5,86% de población mayor de 65 años, y el 20,08% menor de 20 años), y está inmersa en un fuerte proceso de metropolización urbana, que explica que su saldo migratorio sea negativo en los últimos años. Por otro lado, sólo tiene un 3,5% de población extranjera.

El municipio es cabecera del sistema económico regional, con más de 450.000 ocupados y 95.000 empresas concentradas en el área metropolitana. Es además un centro industrial y terciario avanzado-de primer nivel, que se manifiesta claramente en una alta renta media declarada 18.762,3 euros (superior a la media andaluza de 14.838,8 euros en el año 2004). Sevilla acoge conjuntos de actividad con potencial de crecimiento y de generación de innovaciones: nuevo complejo agroalimentario (incluyendo desarrollos de biotecnología), industria aeronáutica y aeroespacial, actividades logísticas, ingeniería y servicios avanzados, turismo, cultura y ocio, audiovisual y tecnologías vinculadas, comercio especializado, nuevas formas de distribución y moda-confección.

También constituye un centro industrial ampliamente diversificado, con especial relevancia del sector aeronáutico. Asimismo, son importantes otras ramas como construcción de material de transporte, naval y automoción. También es sede del mayor grupo cervecero estatal, y uno de los más grandes de Europa, Heineken, SA, matriz y propietario de la emblemática marca Cruzcampo.

Fundamentalmente, el municipio de Sevilla sostiene su economía en el terciario. Por una parte, es un destino turístico consolidado, de marca internacional y lugar de eventos de alcance global. Cuenta con cerca de dos millones de visitantes anuales y 14.215 plazas en un total de 86 establecimientos hoteleros y 385 restaurantes (año 2005). Además posee una gran actividad comercial, que va desde las numerosas, tradicionales y pequeñas tiendas hasta establecimientos de cadenas nacionales e internacionales. Todo ello junto a varios centros comerciales. Igualmente tiene una amplia oferta de servicios avanzados a empresas.

Asimismo, es un nodo logístico de primera clase en Europa: primera línea de AVE con 2.644.07 viajeros en el 2005; aeropuerto internacional con 1.267.995 pasajeros en el mismo año, una excelente red de autovías y autopistas y su puerto interior.

Además, es un espacio para la innovación y la generación del conocimiento, contando con una gran universidad y el Parque Industrial Avanza, además del Parque Científico y Tecnológico Cartuja 93, con una facturación de más 1.300 millones de euros, alberga

311 empresas y 36 centros de I+D+i, 67 grupos de investigación, escuelas de negocios, etc., generando un empleo directo de 11.455 trabajadores y una actividad de 1.676 millones de euros anuales.

La provincia de Sevilla cubre el curso bajo del Río Guadalquivir, abarcando una superficie de 14.042 km<sup>2</sup> y una población de 1.835.077 habitantes en el 2006. Cuenta con 105 municipios que están agrupados a su vez en diez comarcas: Sierra Norte de Sevilla, Corredor de la Plata, Vega, Aljarafe Marismas, Sevilla (Área Metropolitana), Alcores, Écija, Aljarafe Marismas, Bajo Guadalquivir, Sierra Suroeste (Morón) y Sierra Sur de Sevilla.

La extensa área de influencia de la capital mediatiza a los ámbitos funcionales de otras ciudades, a pesar de que la Provincia cuenta con 13 municipios con más de 20.000 habitantes y dos que superan los 50.000, Dos Hermanas y Alcalá de Guadaíra ambos en el área de Sevilla, y dos de 30'000, Utrera y Écija. Por otra parte, la presencia de ciudades medias como Carmona, Écija, Osuna, Morón o Utrera deben encabezar comarcas con criterios históricos, percepción, necesidad de articulación, agrupaciones voluntarias, comarcas de desarrollo, etc. que por su papel funcional.

A propósito de la población, tradicionalmente Sevilla ha sido la provincia con mayor número de habitantes de Andalucía y en 2005 sumaban ya 1.813.908 efectivos; esto es, 23 de cada cien andaluces residen en esta provincia. La evolución demográfica ha sido constante a lo largo de todo el siglo XX. El dinamismo económico de la capital hispalense (que concentra al 38% de la población de la provincia) contribuye a mantener el crecimiento demográfico y es también el foco de atracción de los naturales de otras provincias. Hoy el crecimiento vegetativo se sitúa en el 4,05%, resultado de una óptima tasa de natalidad (12,51 por cada mil habitantes) frente a la de mortalidad (8,46). Así la actual estructura de la población hace de Sevilla la provincia con mayor proporción de jóvenes, 16,63%, frente al 15,33% de media de la comunidad autónoma. El porcentaje de mayores de 65 años es con diferencia el más reducido de Andalucía, 13,68%, frente al 19,49% del conjunto. Con una edad media de 37,5 años, la población activa (44,32% de la total provincial) se encuentra por encima de los datos para Andalucía y aunque la proporción de ocupados sea también superior (36,58% de la población, que supone el 82,55% de los activos), los índices de paro son especialmente elevados (7,7% del total de la población, 0,5 más que la media autonómica).

Las grandes cifras de la economía confirman la importancia de la provincia en su aportación a la riqueza de la Comunidad Autónoma. Con un Valor Añadido Bruto (VAB) a precios corrientes de 22.988 millones de euros, supone algo más del 24% del total autonómico. La distribución sectorial manifiesta el claro predominio de las actividades de servicios cuyo valor asciende a 16.199 millones de euros, el 70,4% del VAB provincial (para Andalucía en su conjunto los servicios aportan el 68% del VAB total). En segundo lugar, en cuanto a aportación a la economía de la provincia, se sitúa la industria (12%), seguida de cerca por la construcción (9%), agricultura, ganadería y pesca (4,3%) y energía (4%). En conjunto, el crecimiento que experimenta Sevilla, con

una variación media anual del 8,42%, se debe en gran medida a la expansión de la construcción y a la pérdida relativa de peso de la agricultura e industria.

La especialización de la capital hispalense como un gran centro empresarial y financiero, unido a la intensa actividad turística, parecen ser los motivos del crecimiento (aunque leve) del sector servicios en la economía provincial, pues aporta el 24,45% del VAB sectorial al conjunto andaluz. Atendiendo en concreto a la actividad turística, los datos agregados a nivel provincial para 2006 sitúan a Sevilla en el quinto lugar en cuanto al número de llegadas con 2,4 millones de turistas (9,5% de los que visitan Andalucía) y en el sexto en cuanto al número de plazas de alojamiento (15.870 plazas, el 7,3% regional). Sin embargo, Sevilla capital se sitúa como la tercera ciudad española en viajeros y pernoctaciones.

La construcción es el sector que mayor crecimiento está experimentando, desempeñando un papel fundamental como motor de la economía sevillana. Sin embargo, a escala autonómica es la segunda provincia en aportación al VAB sectorial, ya que supone el 19,15%. En tan sólo tres años, (2000-2003) el sector ha pasado de participar con el 7% en el VAB total provincial a alcanzar el 9%.

La industria experimenta un descenso moderado en su aportación a la economía provincial, con un 12,1% en 2003. No obstante, continúa siendo la principal provincia en aportación del VAB industrial a la Autonomía (el 27,6% andaluz). En cuanto al número de establecimientos, son más numerosos los de industrias metalúrgicas y fabricación de productos metálicos (con 1.766 instalaciones en 2005, suponen el 20,2% del total), seguida de las de alimentación, bebida y tabaco (17,5%).

La variación interanual del VAB del sector primario experimenta valores negativos, al igual que la media regional (-13,5% y -7,4%, respectivamente). Porcentualmente se está produciendo una pérdida de importancia del sector en el conjunto de la economía provincial. En total la provincia tiene una producción agraria de 1.860 millones de euros (17,8% de la de producción final andaluza), donde los cultivos industriales (30% la producción agrícola provincial), los cereales para grano (27%) y olivar (14%) son los productos principales.

Por último, los datos de la renta familiar disponible por habitante en 2003 se sitúa entre los 8.300 y 9.300 euros, presentando una variación de entre el 34% y el 42%, superior a la media regional que se sitúa entre el 26-34%.

Hasta ahora se han ofrecido datos enciclopédicos tanto de Andalucía en su conjunto como de los territorios que la componen acudiendo a fuentes secundarias y , aunque también se han ofrecido datos estadísticos tomados de estos recursos enciclopedistas, en los siguientes párrafos se van a analizar una serie de magnitudes tomadas de fuentes primarias y directas. Se han escogido una serie de *ítemes* representativos que ayudarán a comprender, sin lugar a interpretaciones subjetivas, la realidad de las provincias andaluzas y de sus capitales de provincia y se han dividido en los siguientes epígrafes: Población, Economía, Territorio, Comunicaciones, Sociedad, Educación y Cultura.

Acabadas estas informaciones de carácter más enciclopédico, se pasan a analizar en detalle, datos más precisos sobre las provincias andaluzas y sus capitales de manera sistemática según distintas magnitudes que cuentan con sus respectivos epígrafes.

#### 2.4.2 Población

Se han considerado muy importantes los datos poblacionales en orden a que las bibliotecas ajusten sus servicios ateniéndose a las particularidades de estos datos. Entonces, lo primero que se va a analizar es el último dato de población de cada una de las provincias de Andalucía, extraído del Instituto Nacional de Estadística:

##### Resumen por Provincias

**Poblaciones referidas al 1 de enero de 2009 por provincias y sexo.**

	Total	Varones	Mujeres
<b>Almería</b>	684426	352395	332031
<b>Cádiz</b>	1230594	609984	620610
<b>Córdoba</b>	803998	395225	408773
<b>Granada</b>	907428	448784	458644
<b>Huelva</b>	513403	255144	258259
<b>Jaén</b>	669782	332517	337265
<b>Málaga</b>	1593068	786393	806675
<b>Sevilla</b>	1900224	932941	967283

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Figura 49: Población por provincias 2009.

La tabla dice que las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz son las más pobladas y que la de Huelva y la de Jaén son las menos.

Si estudiamos el dato del crecimiento vegetativo ofrecido por el INE observamos que, nuevamente, Sevilla, Málaga y Cádiz son los que ofrecen un dato más alto.

##### Crecimiento vegetativo.

##### Resumen por Provincias

<b>ANDALUCÍA</b>	29.733
<b>Almería</b>	3.857
<b>Cádiz</b>	5.208
<b>Córdoba</b>	1.312
<b>Granada</b>	2.027
<b>Huelva</b>	1.687
<b>Jaén</b>	718
<b>Málaga</b>	5.892
<b>Sevilla</b>	9.032

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Figura 50: Crecimiento vegetativo por provincias.

Sin embargo, las proyecciones para los próximos años no indican que la población andaluza vaya a crecer en ninguna de sus provincias, como lo demuestra la figura tomada del INE(20) con la proyección poblacional hasta el 2015.

Estos mismos datos que se han reflejado para el total de las provincias, también se han estudiado para cada una de las capitales. Los resultados son los que siguen. El total se habitantes, diferenciados por sexo es:

### Resumen por Capitales de provincia

#### Poblaciones referidas al 1 de enero de 2009 por capitales y sexo.

	Total	Varones	Mujeres
<b>Almería</b>	188.810	92.396	96.414
<b>Cádiz</b>	126.766	60.289	66.477
<b>Córdoba</b>	328.428	158.233	170.195
<b>Granada</b>	234.325	108.745	125.580
<b>Huelva</b>	148.806	71.983	76.823
<b>Jaén</b>	116.557	56.348	60.209
<b>Málaga</b>	568.305	274.209	294.096
<b>Sevilla</b>	703.206	335.097	368.109

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Figura 51: Población por capitales y sexo 2009.

Y el crecimiento vegetativo:

### Crecimiento vegetativo.

Resumen por capitales

<b>ANDALUCÍA</b>	6.113
<b>Almería</b>	1.161
<b>Cádiz</b>	-185
<b>Córdoba</b>	324
<b>Granada</b>	97
<b>Huelva</b>	254
<b>Jaén</b>	-271
<b>Málaga</b>	1.992
<b>Sevilla</b>	2.741

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Figura 52: Crecimiento vegetativo por capitales.

En ambas tablas se ve cómo Sevilla y Málaga son las que aportan los datos más elevados, aunque en cuanto al crecimiento vegetativo, Almería arroja unas cifras, junto con las otras dos capitales, muy por encima del resto de ciudades.

El estudio de las pirámides de población provinciales también resulta muy clarificador. Del examen de las mismas se concluye una vez más lo heterogéneo de la estructura poblacional en cada una de las provincias. En su correspondiente Anexo(21) vienen incluidas sendas pirámides para poder corroborar el dato.

Véanse también algunas tablas sobre el movimiento natural de la población, con datos del año 2008, tomadas del IEA.

## 2.7. Movimiento natural de la población. Año 2008<sup>a</sup>

	Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	España
<b>Cifras absolutas</b>										
Matrimonios										
De diferente sexo	<b>37.935</b>	2.761	5.588	3.894	3.783	2.387	2.959	6.994	9.569	<b>194.022</b>
Del mismo sexo	<b>479</b>	35	47	26	60	26	12	164	109	<b>3.194</b>
Nacimientos	<b>100.295</b>	9.135	14.510	8.679	10.546	6.147	7.068	19.015	25.195	<b>519.779</b>
Defunciones	<b>65.541</b>	4.608	8.909	7.211	7.595	4.304	6.190	11.811	14.913	<b>386.324</b>
Defunciones de menores de 1 año	<b>384</b>	39	58	34	54	14	31	64	90	<b>1.741</b>
Crecimiento vegetativo	<b>34.754</b>	4.527	5.601	1.468	2.951	1.843	878	7.204	10.282	<b>133.455</b>
<b>Cifras relativas<sup>b</sup></b>										
Nupcialidad	<b>4,68</b>	4,10	4,63	4,96	4,21	4,78	4,52	4,52	5,20	<b>4,23</b>
Natalidad	<b>12,37</b>	13,58	12,03	11,06	11,73	12,29	10,79	12,28	13,69	<b>11,38</b>
Mortalidad	<b>8,09</b>	6,85	7,39	9,19	8,45	8,61	9,45	7,63	8,10	<b>8,47</b>
Mortalidad infantil	<b>3,83</b>	4,27	4,00	3,92	5,12	2,28	4,39	3,37	3,57	<b>3,54</b>
Crecimiento vegetativo	<b>4,29</b>	6,73	4,65	1,87	3,28	3,69	1,34	4,65	5,59	<b>2,92</b>
Edad media a la maternidad	<b>30,43</b>	29,45	30,46	30,63	30,41	30,20	30,51	30,44	30,71	<b>30,83</b>
Edad media hombres al primer matrimonio	<b>30,85</b>	30,92	31,12	30,10	30,89	31,11	30,07	31,16	30,94	<b>32,26</b>
Edad media mujeres al primer matrimonio	<b>28,97</b>	28,74	29,37	28,35	28,91	29,11	28,17	29,24	29,15	<b>30,11</b>

FUENTES: IEA. Estadísticas del movimiento natural de la población en Andalucía  
INE. Movimiento Natural de la Población

Figura 53: Movimiento natural de la población 2008.

En cifras absolutas, se encuentran a la cabeza Sevilla y Málaga, quedando muy atrás el resto de provincias. Sin embargo, si atendemos a las cifras relativas, aquí la cosa cambia y es Almería la que se sitúa a la cabeza, seguida de Sevilla, Málaga y Cádiz. Llama la atención, por lo bajo, los datos de Jaén y Córdoba.

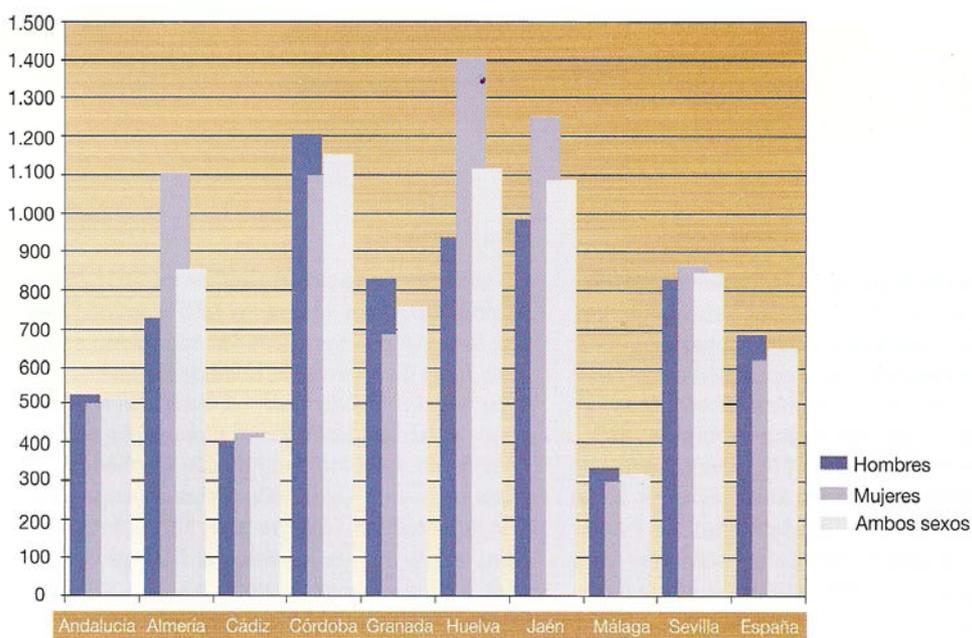
Una observación de la población extranjera en cada provincia, según su nacionalidad, ayuda también a completar el panorama poblacional andaluz. Estos son los datos que ofrece el IEA:

## 2.5. Población extranjera según nacionalidad por provincia de residencia. Año 2009

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Unión Europea (27)	65.601	22.291	10.572	29.868	23.830	6.410	154.504	23.538	<b>336.614</b>
Resto de Europa	5.262	1.280	1.208	2.008	1.317	563	14.942	3.803	<b>30.383</b>
América	19.758	12.285	7.498	15.807	5.521	4.452	54.791	28.389	<b>148.501</b>
Asia	1.839	1.639	1.101	2.150	732	1.140	9.456	3.904	<b>21.961</b>
África	51.228	8.154	4.409	11.869	8.446	7.011	33.978	12.302	<b>137.397</b>
Resto	19	38	13	30	7	7	153	57	<b>324</b>
<b>Total</b>	<b>143.707</b>	<b>45.687</b>	<b>24.801</b>	<b>61.732</b>	<b>39.853</b>	<b>19.583</b>	<b>267.824</b>	<b>71.993</b>	<b>675.180</b>

FUENTE: INE. Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2009

## 2.6. Crecimiento relativo de la población extranjera por provincia. Años 1999-2009



FUENTES: INE. Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 1999  
INE. Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2009

Figura 54: Población extranjera 2009.

Según las cifras totales, donde actualmente residen más extranjeros es, por este orden, en la provincia de Málaga y en la de Almería, y donde menos en Jaén y en Córdoba. Sin embargo, donde mayor crecimiento relativo se ha producido es en Huelva y, paradójicamente, en Córdoba y Almería; y donde menos en Málaga.

Para finalizar con esta panorámica, se atiende ahora al saldo migratorio de la Comunidad Autónoma, según la información recogida para el año 2008 por el Instituto de Estadística de Andalucía:

### 2.10. Inmigración y emigración de Andalucía por sexo y provincia. Año 2008<sup>a</sup>

	Inmigraciones		Emigraciones		Saldo migratorio		Tasas <sup>b</sup>		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Inmigración	Emigración	Neta
Almería	12.872	11.074	14.605	11.553	-1.733	-479	35,42	38,69	-3,27
Cádiz	13.398	13.346	13.358	13.220	40	126	21,82	21,69	0,14
Córdoba	7.735	7.498	7.782	7.587	-47	-89	19,01	19,18	-0,17
Granada	17.346	17.429	17.695	18.146	-349	-717	38,45	39,63	-1,18
Huelva	6.591	6.094	6.555	6.344	36	-250	24,84	25,26	-0,42
Jaén	7.007	6.675	8.116	7.659	-1.109	-984	20,46	23,59	-3,13
Málaga	27.175	26.715	26.535	25.522	640	1.193	34,15	32,99	1,16
Sevilla	24.712	25.074	22.398	23.222	2.314	1.852	26,37	24,17	2,21
<b>Andalucía</b>	<b>116.836</b>	<b>113.905</b>	<b>117.044</b>	<b>113.253</b>	<b>-208</b>	<b>652</b>	<b>27,96</b>	<b>27,91</b>	<b>0,05</b>

FUENTE: IEA. Estadística de Variaciones Residenciales en Andalucía

Figura 55: Inmigración y emigración por provincia y sexo 2008.

Según los números que arrojan las tasas, cinco de las ocho provincias –con Almería a la cabeza– ofrecen datos negativos mientras que el resto los ofrecen en positivo, siendo Sevilla la que más porcentaje ofrece, muy por encima de las otras.

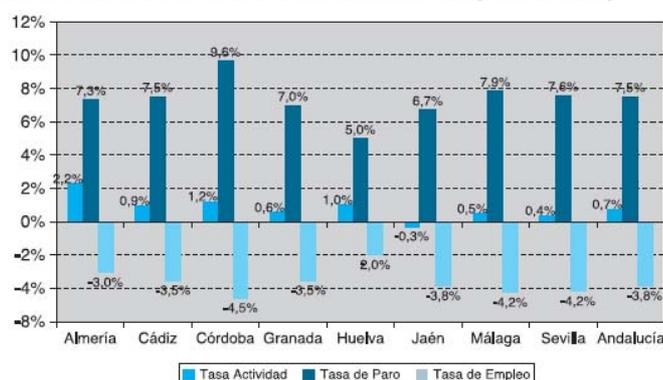
### 2.4.3 Economía

El siguiente aspecto estudiado ha sido el que recoge las magnitudes económicas de la Comunidad andaluza. La primera dimensión en la que se ha centrado esta investigación ha sido el mercado de trabajo. Las dos tablas que siguen muestran una situación muy completa de este perfil en Andalucía.

La primera gráfica, tomada de los datos de ESECA, referida al porcentaje de variación de las tasas de actividad, ocupación y desempleo, muestra dos datos muy sintomáticos para el año 2009.

GRÁFICO I.45.

#### TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL MEDIA PARA 2009 DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO EN ANDALUCÍA POR PROVINCIAS (PORCENTAJES)



Fuente: INE Encuesta de Población Activa.

Figura 56: Tasas de actividad, ocupación y desempleo 2009.

El primero es que Almería se sitúa la primera en tasa de paro y la última en tasas de actividad y ocupación y, por en el extremo opuesto, la provincia de Huelva ofrece unos datos muy por encima del resto de las provincias. Además, a pesar de la importancia de las provincias de Sevilla y Málaga, sus porcentajes están por debajo del resto de provincias.

La tabla siguiente del IEA, para el año 2009 sobre números absolutos de población activa y ocupada, por sectores, arroja datos diferentes.

<b>4.1. Población activa y población ocupada según sector económico por provincia. Año 2009*</b>										
<i>(miles de personas)</i>										
	<b>Andalucía</b>	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	<b>España</b>
<b>Activos</b>	<b>3.916,0</b>	<b>367,6</b>	<b>561,0</b>	<b>373,2</b>	<b>423,7</b>	<b>233,5</b>	<b>287,5</b>	<b>768,6</b>	<b>901,1</b>	<b>23.037,5</b>
<b>Ocupados</b>										
Agricultura	217,4	46,1	14,3	30,7	28,5	22,7	25,4	14,5	35,4	786,1
Industria	275,9	20,5	43,2	32,4	28,1	19,4	27,7	28,5	76,2	2.775,0
Construcción	285,0	26,0	38,0	24,4	31,1	17,4	21,4	63,9	62,7	1.888,3
Servicios	2.144,9	176,4	314,8	188,3	224,4	121,3	146,3	459,2	514,2	13.438,7
<b>Total</b>	<b>2.923,2</b>	<b>269,0</b>	<b>410,3</b>	<b>275,8</b>	<b>312,2</b>	<b>180,8</b>	<b>220,7</b>	<b>566,1</b>	<b>688,4</b>	<b>18.888,0</b>
<b>Población de 16 y más años</b>	<b>6.717,8</b>	<b>557,9</b>	<b>993,1</b>	<b>648,0</b>	<b>745,8</b>	<b>415,8</b>	<b>539,2</b>	<b>1.298,1</b>	<b>1.520,0</b>	<b>38.431,6</b>

FUENTE: INE. Encuesta de Población Activa (Metodología 2005)

Figura 57: Población activa y ocupada por sector 2009.

En este caso, nuevamente Sevilla, Málaga y Cádiz ofrecen los mejores resultados, frente a los más bajos de Almería y Huelva.

En su Anexo correspondiente(22), se ofrecen dos tablas que completarían este repaso al mercado laboral. Una sobre tasa actividad, empleo y paro por provincias y sexo, con datos del 2009, y otra con las macromagnitudes laborales por provincias para los años 2008 y 2009, con los activos, los ocupados y los parados, en números totales y porcentajes.

Un aspecto económico más es el referente a la producción del sector primario. Se han seleccionado las referidas a la producción de los principales cultivos en 2009, la distribución provincial de las explotaciones mineras, haciendo referencia a su producción, sus reservas y el personal empleado en el 2008, la producción de carne por especie en el 2008, y la pesca fresca subastada en lonja por tipo en el año 2008(23) cuyos números hacen un retrato bastante preciso del peso de este sector en cada una de las provincias.

Estos son los datos agrícolas:

### 6.2. Producción de los principales cultivos agrícolas por provincia. Año 2009\*

(t)

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Cereales para grano	35.227	342.460	399.303	187.206	81.627	67.185	144.722	1.178.763	<b>2.436.493</b>
Leguminosas para grano	83	5.156	10.587	1.097	1.062	1.148	12.633	10.163	<b>41.929</b>
Tubérculos para consumo humano	11.764	65.800	123.000	39.397	13.550	8.248	64.100	155.065	<b>480.924</b>
Hortalizas	2.914.608	400.080	208.335	572.331	285.933	62.537	267.116	484.663	<b>5.195.603</b>
Cultivos industriales	1	299.016	79.498	3.924	21.904	12.298	7.472	848.999	<b>1.273.112</b>
Cultivos forrajeros	10.063	45.640	105.400	128.555	23.240	47.324	71.756	225.000	<b>656.978</b>
Flores y plantas ornamentales (miles de unidades)	45.247	522.800	28.000	42.160	1.700	6.284	10.764	99.250	<b>756.205</b>
Frutales cítricos	186.255	60.375	206.690	27.322	366.620	36	165.004	349.982	<b>1.362.284</b>
Frutales no cítricos	24.328	844	16.617	125.231	26.994	6.100	59.866	126.061	<b>386.041</b>
Viñedo	5.860	79.625	45.675	15.400	32.283	1.273	9.732	25.211	<b>215.059</b>
Olivar	39.848	33.900	1.064.997	403.757	29.800	2.376.795	379.000	710.000	<b>5.038.097</b>

FUENTE: Consejería de Agricultura y Pesca

Figura 58: Producción agrícola por provincias 2009.

Y estos los mineros(24):

PROVINCIA	Nº EXPLOTACIONES	PRODUCCIÓN (1.000 Tm)	RESERVAS (1.000 Tm)	PERSONAL EMPLEADO
ALMERIA	129	13.626	2.009.020	729
CADIZ	91	11.354	458.146	533
CORDOBA	66	5.910	246.730	713
GRANADA	99	12.008	1.487.649	616
HUELVA	71	3.592	136.776	332
JAEN	59	6.016	207.005	400
MALAGA	..	..	..	..
SEVILLA	113	16.888	901.625	2.269
<b>ANDALUCÍA</b>	<b>628</b>	<b>69.394</b>	<b>5.446.951</b>	<b>5.592</b>

Figura 59: Datos sobre minería 2009.

Fuente: Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, 2009

Siguiendo con la actividad industrial, se ofrece a continuación un gráfico resumen elaborado por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia con los datos del 2009 sobre los establecimientos inscritos en el Registro Industrial según su actividad. Esta tabla debe ser analizada con atención en orden a comprobar cómo en cada provincia destaca un tipo industria por encima de las demás de manera que se van “especializando” en la producción de riqueza según sectores.

2.4. Gráfico: Establecimientos del Registro Industrial con alta en 2009 por sección de actividad económica y provincia.

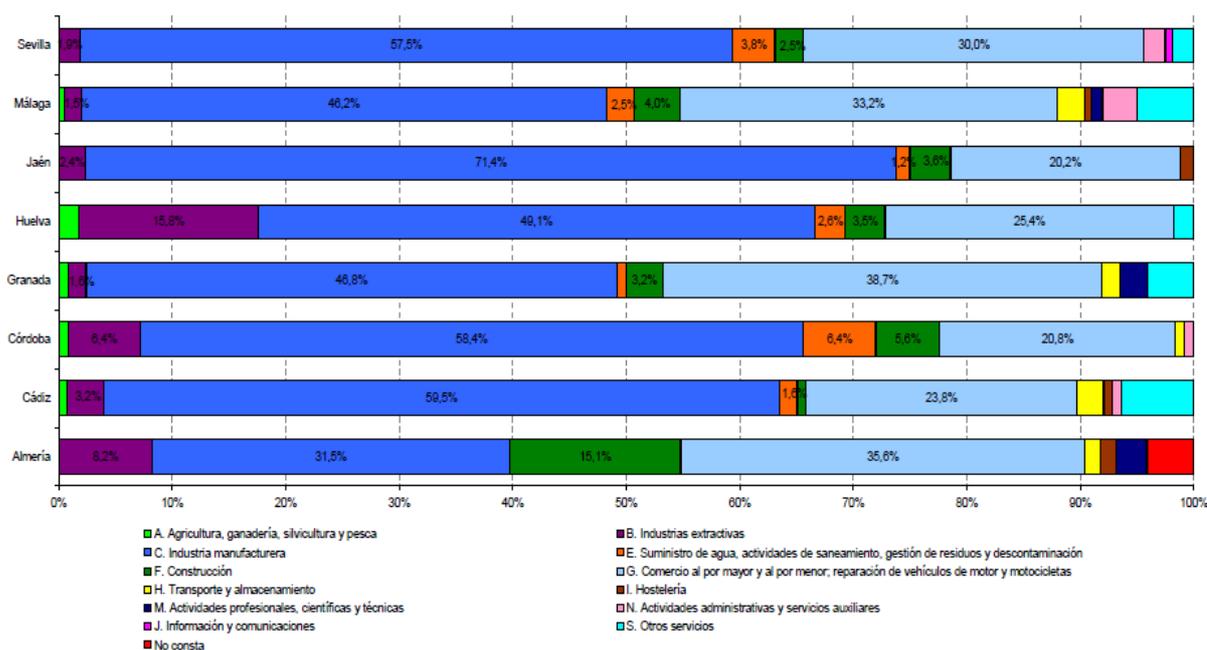


Figura 60: Registro industrial según actividad 2009. Fuente: Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, 2009

Sin duda, el comercio es un factor muy sintomático de la situación económica de cualquier territorio. Por eso, se ha pretendido estudiarlo con precisión mediante la selección de determinadas tablas que se pasan a analizar. La gráfica que sigue presenta un resumen muy apropiado de las actividades comerciales y la superficie comercial para el año 2008 en cada provincia, según ESECA:

## CUADRO I.47.

## ACTIVIDADES COMERCIALES Y SUPERFICIE COMERCIAL POR PROVINCIAS. 2008

	Alimentación		Actividades comerciales no alimentación							
	Total		Vest. y calzado		Hogar		Resto		Total	
	Núm.	m <sup>2</sup>	Núm.	m <sup>2</sup>	Núm.	m <sup>2</sup>	Núm.	m <sup>2</sup>	Núm.	m <sup>2</sup>
Almería	5.254	300.691	1.844	139.573	2.414	457.515	4.077	629.318	8.335	1.226.406
Cádiz	9.555	525.721	3.601	230.275	3.782	743.304	6.406	672.464	13.789	1.646.043
Córdoba	7.063	365.268	2.496	163.858	2.597	488.312	4.933	535.145	10.026	1.187.315
Granada	5.357	364.428	2.818	203.721	3.046	509.657	6.069	749.024	11.933	1.462.402
Huelva	4.420	223.628	1.353	82.931	1.723	271.979	2.836	291.676	5.912	646.586
Jaén	6.006	338.016	1.883	129.836	2.262	468.513	4.337	481.175	8.482	1.079.524
Málaga	9.635	800.604	4.841	375.939	6.386	1.073.528	9.956	1.079.382	21.183	2.528.849
Sevilla	13.168	954.331	4.778	344.758	6.459	1.158.020	12.420	1.512.409	23.657	3.015.187
<b>Andalucía</b>	<b>60.458</b>	<b>3.872.687</b>	<b>23.614</b>	<b>1.670.891</b>	<b>28.669</b>	<b>5.170.828</b>	<b>51.034</b>	<b>5.950.593</b>	<b>103.317</b>	<b>12.792.312</b>

Fuente: Anuario Económico de España, 2009. Servicio de Estudios de La Caixa. Elaboración propia.

Figura 61: Actividad comercial por provincias 2008.

Como en casi todos los aspectos de las magnitudes estudiadas, Sevilla, Málaga y Cádiz ofrecen los mejores datos, siendo peores los de Huelva y Almería.

En el año 2008, también se situaron a la cabeza de Andalucía Sevilla y Málaga en cuanto al número de establecimientos dedicados al comercio según el número de personas ocupadas. Véase en la siguiente tabla del IEA:

<b>10.3. Distribución de los establecimientos dedicados al comercio según intervalo de personas ocupadas por provincia. Año 2008*</b>									
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
<b>Intermediario</b>	<b>753</b>	<b>1.013</b>	<b>1.189</b>	<b>1.093</b>	<b>309</b>	<b>545</b>	<b>2.552</b>	<b>2.735</b>	<b>10.189</b>
Sin empleo asignado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 0 a 5 trabajadores	729	991	1.180	1.076	301	535	2.491	2.673	<b>9.976</b>
De 6 a 99 trabajadores	23	22	9	17	8	10	61	61	<b>211</b>
100 y más trabajadores	1	-	-	-	-	-	-	1	<b>2</b>
<b>Minorista</b>	<b>10.294</b>	<b>18.580</b>	<b>13.308</b>	<b>13.573</b>	<b>7.814</b>	<b>10.240</b>	<b>24.771</b>	<b>27.901</b>	<b>126.481</b>
Sin empleo asignado	1	1	-	1	-	-	2	1	<b>6</b>
De 0 a 5 trabajadores	9.635	17.370	12.602	12.891	7.285	9.703	22.806	25.858	<b>118.150</b>
De 6 a 99 trabajadores	644	1.191	695	667	524	526	1.932	2.010	<b>8.189</b>
100 y más trabajadores	14	18	11	14	5	11	31	32	<b>136</b>
<b>Mayorista</b>	<b>2.399</b>	<b>3.350</b>	<b>3.154</b>	<b>2.966</b>	<b>1.609</b>	<b>1.764</b>	<b>5.920</b>	<b>6.242</b>	<b>27.404</b>
Sin empleo asignado	-	-	1	2	-	-	-	2	<b>5</b>
De 0 a 5 trabajadores	1.863	2.718	2.661	2.464	1.374	1.457	4.853	4.916	<b>22.306</b>
De 6 a 99 trabajadores	486	627	490	485	235	304	1.060	1.312	<b>4.999</b>
100 y más trabajadores	50	5	2	15	-	3	7	12	<b>94</b>

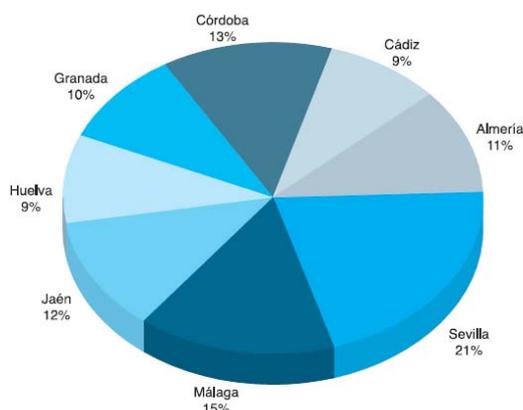
Figura 62: Establecimientos de comercio según personas ocupadas 2008.

Completan este análisis los datos del número de establecimientos con actividad económica, según su actividad principal, en cada provincia para el año 2008 y que queda recogida en los Anexos(25).

La llamada economía social es aquella parte de la realidad social diferenciada tanto del ámbito de la economía estatal del sector público como de la economía privada de naturaleza capitalista y está compuesta por cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, etc. Tradicionalmente, este subsector ha tenido un enorme peso específico en Andalucía y es por ello que se ha incluido en esta investigación. Véase una gráfica elaborada por ESECA en la que se muestra el peso relativo de este tipo de empresas en cada provincia andaluza, con datos del 2009.

GRÁFICO I.52.

**PESO RELATIVO DE LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL ACTIVAS ANDALUZAS POR PROVINCIAS. AÑO 2009**



Fuente: S. G. de la Economía Social, del trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Elaboración propia.

Figura 63: Peso relativo de empresas de economía social 2009.

Destacan las cifras de Sevilla, que se sitúa claramente a la cabecera, seguida de lejos por Málaga. Por la cola, se encuentran Huelva y Cádiz. El cuadro resumen que se incluye debajo presenta con números la situación de este tipo de empresas entre los años 2006 y 2008.

CUADRO I.71.

## EVOLUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS EN ANDALUCÍA. AÑOS 2006 A 2008

	General				Autónomos				Total						
	2006	2007	2008	Dif. 08/07	2006	2007	2008	Dif. 08/07	2006	2007	2008	Dif. 07/06	Dif. 08/07	% s/ tot. Esp.	% s/ tot. And.
Almería	423	414	386	-28	152	161	152	-9	575	575	538	0	-37	2	10,00
Cádiz	398	382	338	-44	81	78	70	-8	479	460	408	-19	-52	2	8,00
Córdoba	468	486	470	-16	181	182	175	-7	649	668	645	19	-23	3	12,00
Granada	408	399	368	-31	168	174	165	-9	576	573	533	-3	-40	2	10,00
Huelva	384	375	354	-21	69	68	69	1	453	443	423	-10	-20	2	8,00
Jaén	524	516	477	-39	244	241	221	-20	768	757	698	-11	-59	3	13,00
Málaga	526	494	460	-34	300	305	289	-16	826	799	749	-27	-50	3	14,00
Sevilla	1.060	1.009	961	-48	258	281	273	-8	1.318	1.290	1.234	-28	-56	5	24,00
<b>TOTAL</b>	<b>4.191</b>	<b>4.075</b>	<b>3.814</b>	<b>-261</b>	<b>1.453</b>	<b>1.490</b>	<b>1.414</b>	<b>-76</b>	<b>5.644</b>	<b>5.565</b>	<b>5.228</b>	<b>-79</b>	<b>-337</b>	<b>21</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

CUADRO I.72.

## EVOLUCIÓN DE LAS SOCIEDADES LABORALES EN ANDALUCÍA. AÑOS 2006 A 2008

	Anónimas					Resp. Limitada					Total					
	2006	2007	2008	Dif. 08/07	%	2006	2007	2008	Dif. 08/07	%	2006	2007	2008	Dif. 08/07	% Increment.	% s/ total
Almería	15	14	14	0	0,00	590	587	500	-87	-14,82	605	601	514	-87	-14,48	12,00
Cádiz	36	33	33	0	0,00	503	493	451	-42	-8,52	539	526	484	-42	-7,98	12,00
Córdoba	41	39	37	-2	-5,13	507	503	456	-47	-9,34	548	542	493	-49	-9,04	12,00
Granada	35	33	33	0	0,00	392	394	343	-51	-12,94	427	427	376	-51	-11,94	9,00
Huelva	20	19	16	-3	-15,79	474	478	419	-59	-12,34	494	497	435	-62	-12,47	10,00
Jaén	35	33	33	0	0,00	437	429	377	-52	-12,12	472	462	410	-52	-11,26	10,00
Málaga	32	31	28	-3	-9,68	702	726	664	-62	-8,54	734	757	692	-65	-8,59	16,00
Sevilla	55	50	47	-3	-6,00	844	854	746	-108	-12,65	899	904	793	-111	-12,28	19,00
<b>TOTAL</b>	<b>269</b>	<b>252</b>	<b>241</b>	<b>-11</b>	<b>-4,37</b>	<b>4.449</b>	<b>4.464</b>	<b>3.956</b>	<b>-508</b>	<b>-11,38</b>	<b>4.718</b>	<b>4.716</b>	<b>4197</b>	<b>-519</b>	<b>-11,01</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Elaboración propia.

Figura 64: Evolución de las cooperativas en Andalucía 2006-2008.

Sin duda, si hay una de las industrias con gran raigambre en Andalucía esa es la turística. La tabla que se inserta resume los datos en el año 2009 respecto a los establecimientos turísticos de cada provincia:

10.10. Establecimientos turísticos por provincia. Año 2009<sup>a</sup>

	Establecimientos hoteleros <sup>b</sup>		Apartamentos turísticos		Campings		Casas rurales	
	Número	Plazas	Número	Plazas	Número	Plazas	Número	Plazas
Almería	303	33.318	48	7.736	22	7.722	90	758
Cádiz	589	43.102	114	7.313	40	22.867	111	855
Córdoba	207	10.097	20	627	11	4.377	165	1.502
Granada	526	33.141	148	5.567	30	9.272	141	1.238
Huelva	196	24.337	36	4.214	13	23.764	141	818
Jaén	250	9.969	66	2.068	16	6.165	201	1.417
Málaga	751	94.642	367	41.841	30	14.238	224	1.603
Sevilla	419	30.159	37	3.325	12	4.710	85	951
<b>Andalucía</b>	<b>3.241</b>	<b>278.765</b>	<b>836</b>	<b>72.691</b>	<b>174</b>	<b>93.115</b>	<b>1.158</b>	<b>9.142</b>

FUENTE: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte

<sup>a</sup>Se contabilizan todos aquellos establecimientos dados de alta en el Registro de Turismo de Andalucía a 31 de diciembre de 2009.

<sup>b</sup>Incluye hoteles, hoteles-apartamentos, pensiones y hostales.

Figura 65: Establecimientos turísticos 2009.

Esta tabla se completa con la del número de turistas llegados a la Comunidad en el año 2009.

### 10.8. Número de turistas por provincia. Año 2009

	Número de turistas
Almería	1.887.498
Cádiz	3.410.195
Córdoba	1.104.682
Granada	3.004.129
Huelva	1.760.826
Jaén	765.629
Málaga	7.606.117
Sevilla	2.560.812
<b>Andalucía</b>	<b>22.099.888</b>

FUENTE: IEA. Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía

Figura 66: Número de turistas por provincias 2009.

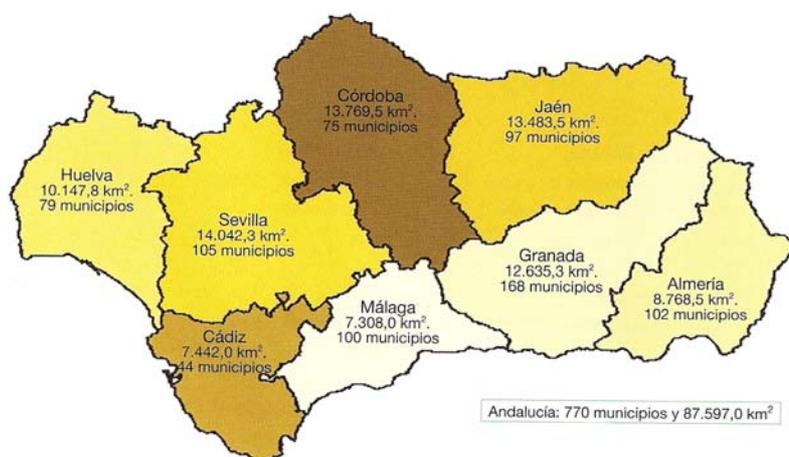
Un dato del todo lógico es el que arroja respecto a Málaga que, siendo la que más turistas ha recibido, es la que ofrece mayor número de establecimientos y de plazas en cada uno de ellos. En el otro extremo se encuentra Jaén, provincia que menos turistas visitan aunque no es, con mucho, la que menos establecimientos y plazas les ofrece. Granada y Cádiz son las siguientes a las que más turistas llegan y las que más plazas y locales ofrecen a sus visitantes, estando bastante compensados ambos datos.

Con estas tablas quedaría construida la foto fija de la situación económica andaluza en los últimos tiempos.

### 2.4.4 Territorio

Se va a dar cuenta a continuación de los datos territoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La primera gráfica que se analiza es la referida a la extensión en superficie y el número de municipios en cada provincia andaluza en el año 2009.

#### 1.1. Extensión superficial y número de municipios por provincia. Año 2009



FUENTE: IEA. Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA)

Figura 67: Extensión superficial y número de municipios 2009.

El dato que más destaca es el caso de la provincia granadina que, siendo la cuarta en cuanto a extensión territorial, es la que cuenta con más municipios y con una amplia diferencia respecto a la segunda que es Sevilla. También destaca la gran cantidad de entidades municipales que tienen Almería y Málaga siendo de las que menos territorio tiene.

Si se quiere ampliar esta información, en los Anexos(26) se han añadido dos tablas. Una del INE con la distribución de los municipios por provincias y tamaño de los municipios en 2009 y otra el IEA con la distribución de los municipios andaluces en cada provincia según su extensión superficial. Todas estas figuras ofrecen una imagen bastante precisa de la situación territorial de esta Comunidad.

#### 2.4.5 Comunicaciones

En este epígrafe se ha estudiado la red viaria andaluza, conscientes de la importancia de este factor para la organización del territorio. Se han incluido dos tablas que arrojan datos desde dos perspectivas, según su funcionalidad y según su densidad, a partir de los datos del IEA para el año 2009.

9.1. Red viaria autonómica según funcionalidad por provincia. Año 2009									
(km)									
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
<b>Red de gran capacidad</b>	<b>116</b>	<b>154</b>	<b>28</b>	<b>247</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>107</b>	<b>193</b>	<b>921</b>
Autopistas y autovías	114	132	-	237	31	39	96	157	806
Doble calzada	2	22	28	10	6	-	11	36	115
<b>Red convencional</b>	<b>711</b>	<b>854</b>	<b>1.610</b>	<b>1.295</b>	<b>732</b>	<b>1.385</b>	<b>1.190</b>	<b>1.661</b>	<b>9.438</b>
<b>Total</b>	<b>827</b>	<b>1.008</b>	<b>1.638</b>	<b>1.542</b>	<b>769</b>	<b>1.424</b>	<b>1.297</b>	<b>1.854</b>	<b>10.360</b>

FUENTE: Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Dirección General de Infraestructuras Viarias

9.2. Indicadores de densidad de la red viaria por provincia. Año 2009 <sup>a</sup>										
	Andalucía	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	España
<b>Longitud total de red (km)</b>	<b>22.592</b>	<b>2.409</b>	<b>2.148</b>	<b>4.180</b>	<b>3.073</b>	<b>2.086</b>	<b>2.766</b>	<b>2.535</b>	<b>3.394</b>	<b>165.011</b>
Longitud/superficie (km/km <sup>2</sup> )	<b>0,26</b>	0,27	0,29	0,30	0,24	0,21	0,20	0,35	0,24	<b>0,33</b>
Longitud/población <sup>b</sup> (km por 1.000 hab)	<b>2,72</b>	3,52	1,75	5,20	3,39	4,06	4,13	1,59	1,79	<b>3,53</b>
<b>Longitud autopistas, autovías y doble calzada (km)</b>	<b>2.609</b>	<b>352,0</b>	<b>361,0</b>	<b>198,0</b>	<b>360,0</b>	<b>185,0</b>	<b>223,0</b>	<b>436,0</b>	<b>495,0</b>	<b>15.112</b>
Autopista-autovía-doble calzada/ superficie (km/km <sup>2</sup> )	<b>0,03</b>	0,04	0,05	0,01	0,03	0,02	0,02	0,06	0,04	<b>0,03</b>
Autopista-autovía-doble calzada/ población <sup>b</sup> (km por 1.000 hab)	<b>0,31</b>	0,51	0,29	0,25	0,40	0,36	0,33	0,27	0,26	<b>0,32</b>

Figura 68: Red viaria 2009.

Lo que más llama la atención de ambas figuras es el enorme desequilibrio que se produce entre las provincias, sobre todo en cuanto a la funcionalidad ya que, cuando se habla de densidad, los números son más parejos.

### 2.4.6 Sociedad

Los aspectos que se han estudiado en estos párrafos tienen que ver con la atención social que se les presta a las mujeres y a los jóvenes, así como algunos aspectos judiciales que muestran algunas realidades andaluzas; también se introducen informaciones sobre la situación deportiva de esta Comunidad Autónoma. Todo ello para configurar un panorama social sintomático de Andalucía.

Para el primer aspecto, las tablas escogidas(27) se refieren concretamente a los centros de atención a la juventud y de atención a la mujer existentes en cada provincia en el año 2009. En el caso de los centros juveniles, casi todas las provincias, a pesar de sus disimilitudes, arrojan unos números muy parecidos, salvo en lo que se refiere a las unidades de información a la juventud, en que existe un claro desequilibrio interprovincial. En el caso de los centros para atender a mujeres, ocurre lo mismo en cuanto a centros de información pero no con otro tipo de unidades de asistencia, donde las cifras son muy parecidas entre cada provincia.

Se completa este estudio con la siguiente tabla del IEA que muestra con números los servicios sociales comunitarios provinciales, junto con el número de trabajadores que prestan sus servicios en ellos.

#### 13.1. Centros de servicios sociales comunitarios y personal adscrito a los mismos por provincia. Año 2008\*

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Unidades de trabajo social	79	90	76	106	44	102	142	156	<b>795</b>
Zonas de trabajo social	22	24	27	27	13	23	31	46	<b>213</b>
Personal	1.132	2.059	1.866	2.468	746	1.126	1.926	2.636	<b>13.959</b>

Figura 69: Centros de servicios sociales comunitarios 2008.

Fuente: IEA

En este caso también se producen grandes diferencias entre las provincias mejor dotadas (Sevilla y Málaga) y las que lo están peor (Huelva y Córdoba).

Si se habla de aspectos judiciales, un panorama bastante esclarecedor es el que viene recogido en esta figura, para el año 2009. Se tratan de los datos de los tribunales y juzgados que estaban activos en cada provincia en el año 2009.

**16.7. Tribunales y juzgados en funcionamiento por provincia. Año 2009**

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
<b>Tribunales superiores</b>									
Salas de lo civil y penal	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Salas de lo contencioso administrativo	-	-	-	1	-	-	1	1	3
Salas de lo social	-	-	-	1	-	-	1	1	3
<b>Audiencias provinciales</b>									
Secciones de lo civil-penal	3	2	3	-	3	3	-	-	14
Secciones de lo civil	-	2	-	3	-	-	3	4	12
Secciones de lo penal	-	3	-	2	-	-	5	4	14
<b>Juzgados</b>									
De 1ª instancia	8	15	10	18	7	6	35	27	126
De instrucción	6	13	7	9	5	4	28	20	92
De 1ª instancia e instrucción	20	33	21	19	13	21	22	41	190
De violencia de género	1	3	1	2	1	1	5	4	18
De registro civil exclusivo	-	-	-	-	-	-	1	1	2
De decanatos	-	-	-	-	-	-	1	1	2
De lo penal	5	12	5	7	4	4	13	14	64
De lo contencioso-administrativo	3	7	5	5	3	3	7	14	47
De lo social	4	7	4	8	3	4	13	11	54
De lo mercantil	-	1	-	-	-	-	2	2	5
De vigilancia	1	2	1	1	1	1	1	1	9
De menores	1	3	2	2	1	1	3	3	16
<b>Juzgados de Paz</b>	<b>94</b>	<b>30</b>	<b>63</b>	<b>159</b>	<b>73</b>	<b>87</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>686</b>

Figura 70: Tribunales y juzgados por provincia 2009.

Fuente: IEA

Las cifras recogidas muestran lo diverso del panorama judicial institucional andaluz. Esta tabla habrá que ponerla en relación con la siguiente referida a los delitos cometidos por personas condenadas según el tipo de delito, en cada provincia y en el año 2008, anexada en su correspondiente apartado(28).

El deporte es un de los aspectos más sintomático del comportamiento social de una comunidad. Por eso no se lo ha querido excluir de este estudio. A modo de resumen del ambiente andaluz, se ha añadido esta tabla que recoge las federaciones provinciales con mayor número de licencias en el año 2009 en la que se muestran las preferencias deportivas de los andaluces de cada provincia.

**15.3. Federaciones con mayor número de licencias por provincia. Año 2009**

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Federación Andaluza de Fútbol	9.474	20.227	12.735	13.814	7.803	9.544	21.870	29.774	125.241
Federación Andaluza de Caza	7.778	12.525	17.553	15.480	13.814	17.257	17.837	13.451	115.695
Federación Andaluza de Baloncesto	20.130	5.237	28.324	2.442	1.940	4.251	24.172	15.350	101.846
Federación Andaluza de Golf	3.565	11.770	1.126	2.284	3.382	968	22.173	6.008	51.276
Federación Andaluza de Balonmano	3.379	1.564	1.940	2.008	1.279	1.679	3.381	2.469	17.699
Federación Andaluza de Pesca	1.474	2.039	1.529	1.305	1.525	2.144	1.356	3.916	15.288
Federación Andaluza de Tenis	752	1.223	830	790	262	574	1.267	4.648	10.346
Federación Andaluza de Natación	914	1.362	895	643	152	544	1.796	3.733	10.039
Federación Andaluza de Tiro Olímpico	1.954	875	1.053	1.545	116	570	2.259	1.401	9.773
Federación Andaluza de Vela	606	4.732	123	129	683	-	1.686	286	8.245
<b>Total</b>	<b>60.149</b>	<b>74.101</b>	<b>73.992</b>	<b>53.485</b>	<b>36.442</b>	<b>44.550</b>	<b>118.636</b>	<b>105.085</b>	<b>566.440</b>

Figura 71: Federaciones deportivas 2009.

Fuente: IEA

Sin duda, el uso de las nuevas tecnologías es una de las variables que hablan del avance de una sociedad. Por ello, se ha introducido esta variable en el estudio propuesto. Véase la tabla resumen de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia con datos del año 2009, sobre el equipamiento en TIC en los hogares de cada provincia andaluza.

#### H1. Equipamiento de productos TIC en las viviendas principales según tipo de equipamiento y provincia.

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Nº Viviendas	219.094	389.448	254.103	292.086	156.732	209.282	500.391	588.574	2.609.710
Con Televisión	218.216	388.467	252.116	291.259	156.458	208.526	499.356	586.372	2.600.769
Con Ordenador de sobremesa	105.918	205.595	118.776	125.737	82.211	84.701	256.420	303.704	1.283.062
Con Ordenador Portátil	56.705	117.570	87.612	81.044	51.743	52.116	137.714	206.540	791.045
Con Ordenador de mano	8.906	--	--	--	--	--	22.211	30.725	87.006
Con Teléfono Fijo	143.344	298.131	180.322	217.749	96.308	140.833	361.006	443.713	1.881.406
Con Teléfono Móvil	204.091	358.726	239.481	251.824	145.591	187.362	463.686	556.771	2.407.533
Con Cadena de Música	114.709	223.497	131.642	168.498	86.459	114.864	292.792	342.730	1.475.191
Con MP3	91.101	184.113	106.938	116.549	72.848	83.918	209.716	279.809	1.144.792
Con Radio	171.796	301.422	207.477	228.801	122.795	155.360	398.078	503.773	2.089.302
Con Video	101.222	222.003	160.535	167.534	81.597	120.573	263.311	339.881	1.456.655
Con DVD	157.091	308.496	194.326	198.258	120.806	148.715	398.888	481.851	2.008.431
Con Fax	11.288	18.238	15.040	12.754	--	9.005	32.188	31.605	135.084
Con Acceso a Internet	96.295	203.507	118.630	110.457	72.457	72.880	273.465	314.680	1.262.370

-- No es aplicable dato numérico.

Figura 72: Equipamientos de productos TIC 2009. Fuente: Cons. de Economía, Innovación y Ciencia

Como casi siempre, las principales provincias andaluzas, Sevilla y Málaga, ofrecen las mejores cifras totales. En este caso, seguidas a mucha distancia por Granada, siendo Jaén la que aporta peores datos en números naturales. Sin embargo, porcentualmente los datos son diferentes respecto a los aspectos más relevantes. Si se tienen en cuenta los hogares con acceso a Internet, Cádiz es la provincia que arroja unos porcentajes más altos, seguida de Sevilla y Málaga, aunque sigue siendo Jaén la que peores estadísticas ofrece. También es Cádiz la de porcentajes mayores de hogares con ordenador, seguida muy de cerca por Sevilla y Huelva; nuevamente sigue estando Jaén a la cola en estas magnitudes.

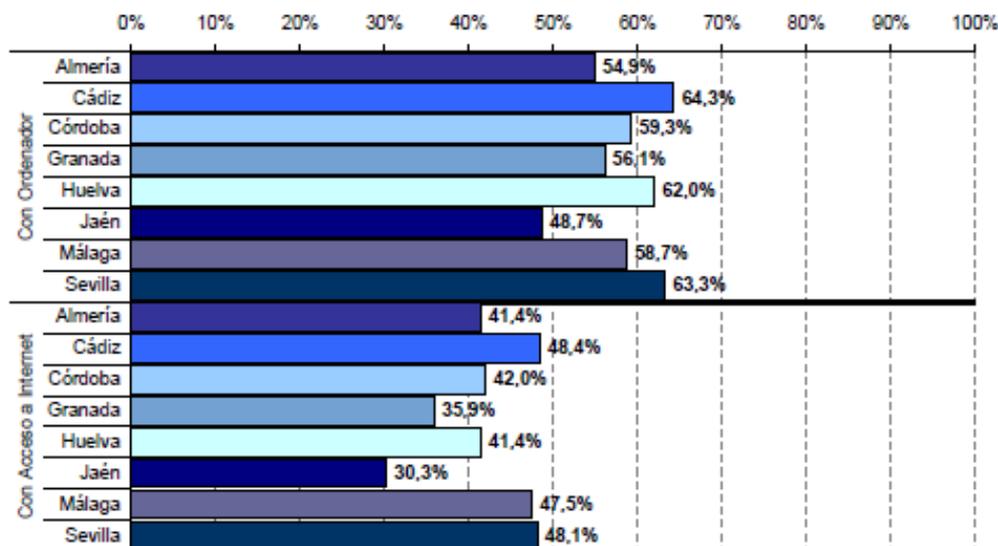


Figura 73: Hogares con ordenador y acceso a Internet 2009. Fuente: Consejería de Economía, Innovación y Ciencia

Así, con esta muestra seleccionada de aspectos sociales, se da por terminado el análisis panorámico de la sociedad andaluza.

### 2.4.7 Educación

Uno de los aspectos más sintomáticos de cómo se estructura una comunidad es, sin duda, su nivel educativo. Por eso se ha incluido su estudio en esta investigación.

El Instituto de Estadística de Andalucía ha elaborado una tabla con los datos proporcionados por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en los que se resume la situación educacional andaluza en el curso 2008-2009 en las enseñanzas medias y otros ciclos formativos de jóvenes no universitarios. Las cifras son las que siguen:

### 3.2. Alumnado y unidades por nivel educativo y provincia. Curso 2008-2009

	Bachillerato		Ciclos formativos		Prog. Cualif. Prof. Inicial <sup>b</sup>		E.S.A	
	Alumnos	Unidades	Alumnos	Unidades	Alumnos	Unidades	Alumnos	Unidades
Almería	9.324	374	7.524	353	468	29	2.578	33
Cádiz	19.207	755	14.839	768	1.649	97	4.341	55
Córdoba	12.822	519	9.198	450	1.040	63	2.649	55
Granada	14.877	593	11.947	524	884	57	1.799	30
Huelva	6.886	287	5.912	322	562	34	1.941	15
Jaén	11.014	446	7.443	382	515	31	1.553	20
Málaga	22.343	860	14.249	686	1.558	97	3.215	59
Sevilla	26.950	1.101	23.606	1.113	1.776	106	4.829	66
<b>Andalucía</b>	<b>123.423</b>	<b>4.935</b>	<b>94.718</b>	<b>4.598</b>	<b>8.452</b>	<b>514</b>	<b>22.905</b>	<b>333</b>

FUENTE: Consejería de Educación

Figura 74: Alumnado y unidades por nivel educativo curso 2008-2009.

La variedad interprovincial es la nota dominante de estos números en cada uno de los ítemes incluidos.

Respecto a los estudios de ciclo superior, la tabla del IEA que muestras los datos del curso 2008-2009 en cada universidad andaluza confirman que son las universidades de Sevilla y de Granada las que cuentan con mayor número de alumnos matriculados siendo las de Huelva y Almería las que tienen menos estudiantes. Evidentemente, esto responde a la tradicional importancia de las dos primeras universidades citadas y a la reciente fundación de las últimas. La tabla que sigue resulta muy valiosa ya que divide las cifras entre las distintas ramas del saber, lo que aporta unos datos muy bien clasificadas.

### 3.4. Alumnado matriculado y graduado de 1<sup>er</sup> y 2<sup>o</sup> ciclo según rama por universidad. Curso 2008-2009

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Pablo de Olavide	Sevilla	Andalucía
<b>Alumnado matriculado</b>										
Humanidades	446	886	1.244	6.719	352	738	2.438	828	5.425	<b>19.076</b>
Ciencias experimentales	377	1.577	1.268	5.239	480	905	1.593	1.194	3.106	<b>15.739</b>
Ciencias sociales y jurídicas	7.764	10.383	6.517	25.509	6.475	8.576	18.398	6.871	25.079	<b>115.572</b>
Enseñanzas técnicas	1.895	4.029	3.844	9.031	2.501	4.030	7.352	199	17.153	<b>50.034</b>
Ciencias de la salud	676	2.455	2.507	6.676	423	744	2.300	-	6.470	<b>22.251</b>
<b>Total</b>	<b>11.158</b>	<b>19.330</b>	<b>15.380</b>	<b>53.174</b>	<b>10.231</b>	<b>14.993</b>	<b>32.081</b>	<b>9.092</b>	<b>57.233</b>	<b>222.672</b>
<b>Alumnado graduado*</b>										
Humanidades	65	141	119	929	44	68	282	41	664	<b>2.353</b>
Ciencias experimentales	62	273	233	706	80	164	200	130	332	<b>2.180</b>
Ciencias sociales y jurídicas	1.030	1.548	988	3.908	920	1.315	2.362	958	3.545	<b>16.574</b>
Enseñanzas técnicas	320	408	539	1.008	282	416	753	3	1.864	<b>5.593</b>
Ciencias de la salud	191	552	399	1.040	126	233	408	-	1.026	<b>3.975</b>
<b>Total</b>	<b>1.668</b>	<b>2.922</b>	<b>2.278</b>	<b>7.591</b>	<b>1.452</b>	<b>2.196</b>	<b>4.005</b>	<b>1.132</b>	<b>7.431</b>	<b>30.675</b>

FUENTE: Consejería de Economía, Innovación y Ciencia

Figura 75: Alumnado 1er. y 2º ciclo por universidad curso 2008-2009.

Complemento a la tabla anterior es ésta elaborada por el INE en la que se ofrecen datos del mismo curso pero dividiendo los estudios según el tipo de facultad.

Estadística de la Enseñanza Universitaria en España. Curso 2008-2009

	Total	Arquitectura e Ingenierías Técnicas	Diplomaturas	Licenciaturas	Arquitectura e Ingenierías	Títulos dobles
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Almería	11.173	1.440	5.673	3.584	436	40
Cádiz	19.308	3.163	8.105	6.174	728	1.138
Córdoba	17.304	2.807	4.998	8.463	1.036	.
Granada	56.031	3.734	14.472	31.075	5.604	1.146
Huelva	10.236	2.168	4.395	3.330	343	.
Jaén	14.993	3.409	5.850	4.165	481	1.088
Málaga	33.172	4.828	9.871	15.903	2.570	.
Pablo de Olavide	8.886	197	2.788	4.286	.	1.615
Sevilla	56.985	7.292	12.653	26.907	9.631	502

Fuente: INE

Figura 76: Alumnado según Facultades curso 2008-2009.

La tabla confirma que son las universidades sevillana y granadina las que frecen mejores cifras, estando casi a la par, estando la diferencia a favor de Sevilla en las matriculaciones en ingenierías y arquitecturas, tanto técnica como superior.

#### 2.4.8 Cultura

Finalmente, aunque no de menor importancia, son los datos estudiados sobre la situación cultural en Andalucía. Incluir todos los aspectos culturales en el necesario reducido espacio de una investigación de este tipo sería imposible así que se ha decidido solamente tomar algunas tablas que resuman el panorama cultural de la Comunidad Autónoma Andaluza en los tiempos recientes. Además, ha sido muy difícil encontrar datos que estuvieran divididos por provincias en las fuentes estadísticas

consultadas así que se ha acudido además a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

Por ejemplo, se ha incluido esta tabla que indica el número de visitas recibidas por los espacios culturales andaluces en el año 2009. Se han añadido números en detalle, no solo por provincias sino, dentro de ellas, individualizado cada espacio cultural y según la procedencia de los visitantes.

### Estadística de la Red de Espacios Culturales de Andalucía

Nº visitas registradas en 2009. Distribución según procedencia.

Datos provisionales

Nombre	Total Visitas	Procedencia Española				Procedencia Extranjera			
		Andaluces	No Andaluces	Total	Rate(%)	U.E.	Otros Países	Total	Rate (%)
<b>Almería</b>									
C.M. de La Alcazaba, Almería	162.195	64.308	63.666	127.974	78,9%	27.759	6.462	34.221	21,1%
E.A. Puerta de Almería, Almería	6.196	5.149	988	6.137	99,0%	38	21	59	1,0%
E.A. de Los Millares, Santa Fe de Mondújar	11.294	8.653	1.860	10.513	93,1%	723	58	781	6,9%
E.M. del Castillo de Vélez Blanco, Almería	24.021	11.885	8.870	20.755	86,4%	3.266	-	3.266	13,6%
<b>Cádiz</b>									
E.A. del Teatro Romano, Cádiz	103.092	27.845	41.133	68.978	66,9%	24.216	9.898	34.114	33,1%
E.A. de la Factoría de Salazones, Cádiz	32.704	17.821	8.837	26.658	81,5%	4.097	1.949	6.046	18,5%
E.A. del Castillo de Doña Blanca, El Puerto de Santa María	5.095	3.687	1.057	4.744	93,1%	245	106	351	6,9%
E.A. de Carteia, Guadarranque (San Roque)	4.039	3.665	260	3.925	97,2%	107	7	114	2,8%
C.A. de Baelo Claudia, Bolonia (Tarifa)	148.316	74.788	46.984	121.772	82,1%	23.650	2.894	26.544	17,9%
E.A. Columbarios, Cádiz	2.923	1.917	607	2.524	86,3%	321	78	399	13,7%
<b>Córdoba</b>									
E.M. de la Sinagoga, Córdoba	333.100	..	..	..	..	..	..	..	..
E.A. de Cercadilla, Córdoba	6.815	4.266	1.790	6.056	88,9%	541	218	759	11,1%
C.A. de Madinat Al-Zahra, Córdoba	198.334	72.358	76.527	148.885	75,1%	44.642	4.807	49.449	24,9%
E.A. de Torreparedones, Baena	376	364	12	376	100,0%	-	-	-	-
E.A. de La Villa Romana de Fuente Álamo	970	713	234	947	97,6%	23	-	23	2,4%
<b>Granada</b>									
E.A. de Castellón Alto, Galera	6.451	4.816	1.447	6.263	97,1%	170	18	188	2,9%
E.M. del Palacio Dar Al-Horra, Granada	3.263	1.716	512	2.228	68,3%	769	266	1.035	31,7%
C.M. de la Alhambra y Generalife, Granada	2.069.899	..	..	..	..	..	..	..	..
E.M. de los Baños Árabes El Bañuelo, Granada	81.887	13.788	24.836	38.624	47,2%	31.416	11.847	43.263	52,8%
E.A. de la Necrópolis Ibérica de Tútuji	651	507	140	647	99,4%	4	-	4	0,6%
<b>Huelva</b>									
E.A. de Turóbriga y Monumental de San Mamés, Aroche	4.205	3.873	308	4.181	99,4%	24	-	24	0,6%
<b>Jaén</b>									
E.A. de Cástulo, Linares	2.676	2.437	229	2.666	99,6%	8	2	10	0,4%
<b>Málaga</b>									
C.A. Dólmenes de Antequera, Antequera	82.968	44.686	16.886	61.572	74,2%	18.535	2.861	21.396	25,8%
E.A. del Teatro Romano, Málaga	342.436	68.745	84.218	152.963	44,7%	154.768	34.705	189.473	55,3%
E.A. de Acinipo, Ronda	10.116	5.981	831	6.812	67,3%	2.862	442	3.304	32,7%
E.A. de los Baños Árabes, Ronda	31.578	9.153	5.876	15.029	47,6%	13.344	3.205	16.549	52,4%
<b>Sevilla</b>									
C.A. de Carmona, Sevilla	33.110	18.606	3.310	21.916	66,2%	9.740	1.454	11.194	33,8%
C.A. de Itálica, Santiponce	168.331	88.088	41.986	130.074	77,3%	31.320	6.937	38.257	22,7%
E.M. del Monasterio de San Isidoro del Campo, Santiponce	25.799	21.914	2.318	24.232	93,9%	1.235	332	1.567	6,1%
E.A. Dólmenes Pastora y Matarrubilla, Valencina de la Concepción	8.748	8.744	2	8.746	100,0%	-	2	2	0,0%
E.A. de Munigua	1.329	1.277	-	1.277	96,1%	47	5	52	3,9%

..: Valor nulo

...: Dato no disponible

Figura 77: Visitas a los espacios culturales andaluces 2009.

Fuente: Consejería de Cultura

La tabla que sigue recoge de manera exhaustiva las visitas que se produjeron en el año 2009 a cada uno de los museos gestionados por la Junta de Andalucía, según el tipo de visitas y tanto en números como en porcentajes.

## Estadística de Museos Públicos de Andalucía

Año 2009

## Número total de personas usuarias por tipo de visita y centro.

Nombre	Total Visitas	Individuales		En Grupo			
		Total	Rate (%)	Grupos escolares	Otros grupos	Total	Rate (%)
<b>Almería</b>							
Museo de Almería	55.219	45.403	82,2%	5.910	3.906	9.816	17,8%
<b>Cádiz</b>							
Museo de Cádiz	89.756	67.838	75,6%	11.392	10.526	21.918	24,4%
<b>Córdoba</b>							
Museo Arqueológico y Etnológico de Córdoba	78.427	69.799	89,0%	5.235	3.393	8.628	11,0%
Museo de Bellas Artes de Córdoba	62.675	54.683	87,2%	3.259	4.733	7.992	12,8%
<b>Granada</b>							
Museo Arqueológico y Etnológico de Granada	58.343	45.967	78,8%	5.739	6.637	12.376	21,2%
Museo Casa de los Tiros	55.553	52.078	93,7%	1.138	2.337	3.475	6,3%
Museo de Bellas Artes de Granada	170.180	159.412	93,7%	6.025	4.743	10.768	6,3%
Museo de la Alhambra	202.895	191.900	94,6%	5.259	5.736	10.995	5,4%
<b>Huelva</b>							
Museo de Huelva	37.019	24.689	66,7%	6.206	6.124	12.330	33,3%
<b>Jaén</b>							
Museo de Artes y Costumbres Populares 'Alto Guadalquivir', Cazoria	29.692	23.660	79,7%	1.000	5.032	6.032	20,3%
Museo de Jaén	29.396	18.739	63,7%	5.030	5.627	10.657	36,3%
Museo Arqueológico de Linares, Monográfico de Cástulo	17.211	12.476	72,5%	2.202	2.533	4.735	27,5%
Museo Arqueológico de Úbeda	44.785	28.169	62,9%	2.671	13.945	16.616	37,1%
<b>Málaga</b>							
Museo de Málaga	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sevilla</b>							
Centro Andaluz de Arte Contemporáneo	135.986	73.967	54,4%	30.053	31.966	62.019	45,6%
Museo Arqueológico de Sevilla	115.028	87.781	76,3%	13.303	13.944	27.247	23,7%
Museo de Artes y Costumbres Populares de Sevilla	86.088	60.813	70,6%	16.749	8.526	25.275	29,4%
Museo de Bellas Artes de Sevilla	293.571	257.277	87,6%	15.435	20.859	36.294	12,4%

-: Valor nulo

Museo de Málaga: La sede del Museo de Málaga, el Palacio de la Aduana, se encuentra cerrado desde los últimos meses de 2.008 debido al inicio de las obras de restauración y acondicionamiento integral de todo el palacio para sede permanente de la institución, lo que se prolongará durante un amplio periodo de tiempo.

Figura 78: Visitas a los museos andaluces 2009.

Fuente: Consejería de Cultura

En cuanto a los archivos, véanse el número de ellos inscritos en el Sistema Andaluz de Archivos.

## Estadística de archivos de Andalucía

Periodo: Año 2008

## 2.1.1. Número de archivos del Sistema Andaluz de Archivos (SAA)

Subsistema	Al	Ca	Co	Gr	Hu	Ja	Ma	Se	Total
<b>Archivos autonómicos</b>	15	13	15	16	13	13	15	54	154
Centrales de las Consejerías	-	-	-	-	-	-	-	14	14
General de Andalucía	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Resto de autonómicos	15	13	15	16	13	13	15	39	139
<b>Titularidad Estatal y gestión autonómica</b>	1	1	1	2	1	1	1	1	9
Históricos Provinciales	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Real Chancillería de Granada	-	-	-	1	-	-	-	-	1
<b>Archivos locales</b>	104	52	79	169	82	99	101	110	796
<b>Archivos universitarios</b>	1	1	1	1	-	1	1	3	9
<b>Archivos privados</b>	-	-	1	-	1	-	-	1	3
<b>TOTAL</b>	121	67	97	188	97	114	118	169	971

-: Valor nulo

Figura 79: Archivos inscritos en el Sistema Andaluz de Archivos 2008.

Fuente: Consejería de Cultura

También están disponibles los datos sobre los usuarios a esos archivos en el 2008:

### Estadística de archivos de Andalucía

Periodo: Año 2008

#### 2.5.1. Número de personas usuarias del archivo por subsistema y provincia

Subsistema	Al	Ca	Co	Gr	Hu	Ja	Ma	Se	Total
<b>Archivos autonómicos</b>	<b>4.871</b>	<b>5.235</b>	<b>4.648</b>	<b>8.744</b>	<b>6.756</b>	<b>5.107</b>	<b>2.773</b>	<b>18.203</b>	<b>56.337</b>
Centrales de las Consejerías	-	-	-	-	-	-	-	7.264	7.264
General de Andalucía	-	-	-	-	-	-	-	895	895
Resto de autonómicos	4.871	5.235	4.648	8.744	6.756	5.107	2.773	10.044	48.178
<b>Titularidad Estatal y gestión autonómica</b>	<b>7.201</b>	<b>2.670</b>	<b>3.952</b>	<b>17.709</b>	<b>3.152</b>	<b>2.785</b>	<b>8.737</b>	<b>8.970</b>	<b>55.176</b>
Históricos Provinciales	7.201	2.670	3.952	14.339	3.152	2.785	8.737	8.970	51.806
Real Chancillería de Granada	-	-	-	3.370	-	-	-	-	3.370
<b>Archivos locales</b>	<b>31.049</b>	<b>18.760</b>	<b>20.226</b>	<b>45.377</b>	<b>26.495</b>	<b>42.888</b>	<b>18.754</b>	<b>31.882</b>	<b>235.431</b>
<b>Archivos universitarios</b>	<b>..</b>	<b>..	..	..	..	..	..	..	5.631</b>
<b>Archivos privados</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.296</b>	<b>-</b>	<b>595</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>281</b>	<b>2.172</b>
<b>TOTAL</b>	<b>..</b>	<b>..	..	..	..	..	..	..	354.747</b>

..: Valor nulo; -: Dato no disponible

Figura 80: Usuarios inscritos en los archivos andaluces 2008.

Fuente: Consejería de Cultura

Al hilo de estas informaciones de carácter patrimonial, se ha estudiado una tabla muy interesante, elaborada por el IEA, que ofrece los datos sobre bienes inmuebles que se encontraban inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz en el año 2009(29) que ayuda a comprender el comportamiento institucional respecto a su patrimonio histórico-artístico. El dato que más destaca de esta tabla son los números que arroja la provincia de Granada que es, con mucho la que más bienes de este tipo tiene registrados en el CGPHA. Las demás presentan unas cifras similares entre ellas, con alguna diferencia al alza para las provincias de Córdoba y Jaén.

Entre lo cultural y lo económico se encontraría la siguiente gráfica que se analiza, pues se trata de los datos sobre la producción editorial andaluza en el año 2009. Está producida por el IEA y los números son los que siguen:

14.4. Producción editorial por provincia. Año 2009									
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
<b>Documentos textuales</b>	<b>303</b>	<b>452</b>	<b>847</b>	<b>1.873</b>	<b>196</b>	<b>696</b>	<b>2.036</b>	<b>4.839</b>	<b>11.242</b>
Hojas sueltas	3	2	14	31	2	4	7	32	95
Folletos	31	99	127	155	29	228	142	289	1.100
Monografías	225	263	619	1.579	128	408	1.730	4.412	9.364
Guiones cinematográficos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Partituras musicales	4	2	37	67	-	28	85	31	254
Diarios	4	11	21	1	1	-	5	4	47
Revistas	36	75	29	40	36	28	67	71	382
Otros documentos textuales <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Documentos gráficos</b>	<b>3</b>	<b>47</b>	<b>159</b>	<b>245</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>152</b>	<b>136</b>	<b>752</b>
Carteles	2	14	81	17	-	5	3	29	151
Láminas <sup>b</sup>	1	5	3	70	1	3	-	8	91
Mapas <sup>c</sup>	-	21	-	5	-	-	15	82	123
Postales	-	2	72	126	-	1	130	13	344
Tarjetas y crismas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros documentos gráficos <sup>d</sup>	-	5	3	27	-	-	4	4	43
<b>Documentos sonoros, audiovisuales y electrónicos</b>	<b>230</b>	<b>46</b>	<b>221</b>	<b>1.109</b>	<b>66</b>	<b>28</b>	<b>1.039</b>	<b>1.067</b>	<b>3.806</b>
Casetes de audio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Videos	-	-	-	-	-	-	-	24	24
Discos LP y Singles	-	-	-	-	-	-	46	-	46
CD-Audio	7	21	119	56	10	4	65	200	482
CD-Rom	210	11	61	1.013	4	21	901	739	2.960
Publicaciones en línea	-	-	-	2	-	-	-	-	2
DVD	5	12	26	7	5	3	27	83	168
Otros <sup>e</sup>	8	2	15	31	47	-	-	21	124
<b>Publicaciones Mixtas</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>49</b>	<b>97</b>
<b>Total</b>	<b>540</b>	<b>545</b>	<b>1.229</b>	<b>3.261</b>	<b>263</b>	<b>733</b>	<b>3.235</b>	<b>6.091</b>	<b>15.897</b>

FUENTE: Consejería de Cultura. Depósito Legal de Andalucía

Figura 81: Producción editorial por provincias 2009.

La provincia de Sevilla es, con bastante diferencia, la que más actividad editora desarrolla, cosa natural teniendo en cuenta que es la sede del Gobierno de la Comunidad, siendo éste una de las entidades editoras de mayor relevancia. Por debajo de ella están, casi a la par, Málaga, con una industria privada de edición muy importante, y Granada, en la que destaca su Universidad como organismo editor. En el resto de las provincias, este negocio está mucho menos desarrollado.

Con toda esta información que han aportado las fuentes consultadas se puede construir una imagen bastante certera de en qué situación se encuentra el panorama cultural dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

#### **2.4.9 Conclusiones al estudio del entorno externo**

La conclusión más relevante a la que se puede llegar tras el estudio de todas las magnitudes propuestas para el conocimiento del ambiente externo a las BPEs es que éste viene a confirmar la hipótesis de partida de este trabajo, cual era lo heterogéneo de dicho hábitat. A medida que se iba configurando la situación de Andalucía a partir de las fuentes enciclopédicas, ya fue perceptible el enormemente diverso y plural ambiente en el que se tienen que manejar las bibliotecas públicas. Esta conclusión se fue confirmando conforme se analizaban en detalle los datos estadísticos precisos que fueron perfilando el estudio del medio ambiente.

Si se toman los datos en sí, de la observación pormenorizada de todos los indicadores se puede aseverar que la Comunidad Autónoma de Andalucía presenta una diversidad entre sus provincias difícilmente superable por cualquier territorio de España. Todas las magnitudes estudiadas arrojan unas diferencias sustanciales entre cada una de las provincias y sus capitales que deberían ser tomadas en consideración a la hora de planificar unos servicios bibliotecarios. Así, tanto en los datos poblacionales, como en los económicos, en los sociales, los culturales y los educativos, es muy difícil encontrar parangón entre las unidades del universo estudiado.

#### **2.5 Magnitudes e indicadores del entorno interno**

Al igual que en el análisis del ambiente externo a las bibliotecas, este estudio pretende una finalidad doble. La de conocer en detalle desde múltiples perspectivas las BPEs y la de dar cuenta a la hipótesis de la que se parte y que está referida al igualitarismo característico de las mismas en cuanto a su estructura, normativa de funcionamiento y la dotación de algunos recursos frente a los variados de los datos de rendimiento de cada unidad estudiada.

Los recursos que se han utilizado han sido de naturaleza estadística, considerándose los más adecuados para tomar conclusiones atenuadas a criterios objetivos. Así, el Instituto Nacional de Estadística es el principal gabinete de estudios estadísticos en España así que es lógico que haya sido la primera fuente consultada. De este organismo se han tomado datos sobre el gasto liquidado en bibliotecas entre los años 2005 y 2007, el gasto en personal en bibliotecas de los años 2005 a 2007 y el gasto en adquisiciones en bibliotecas años 2005 a 2007, todas ellos comparando las cifras andaluzas con varias CC.AA. con el objetivo de observar la situación del gasto en las bibliotecas de Andalucía.

A escala estatal, la fuente de la que más datos de toda índole se han consultado ha sido el servicio estadístico del Ministerio de Cultura. De orden económico, las tablas estudiadas tienen que ver con el gasto total en bibliotecas en Andalucía por visitantes entre 2004 y 2008. Los últimos datos sobre el gasto total por visitantes por provincias, el gasto en personal por visitantes para cada provincia y el gasto en adquisiciones bibliográficas por visitantes y por provincias, todas ellas en el año 2008. Se han tomado datos también sobre el incremento de gastos corrientes de las BPEs y el incremento de gastos de inversión de las BPEs; en las dos con datos entre 2004 y 2008 y comparado con el IPC de esos años. Finalmente, se tomaron tablas con los gastos corrientes de las BPEs y los gastos de inversión de estas bibliotecas, ambas con cifras del 2008.

Atinente a los recursos físicos, las tablas extraídas responden a datos sobre el equipamiento, tanto informático (incremento entre los años 2007 y 2008 y la serie 2004/2008) como no informático (en 2008 y serie 2006-2008) y, finalmente, sobre los locales y las instalaciones, tanto su situación en el 2008 como su variación entre 2004-2008.

Para la información sobre el rendimiento de estas bibliotecas, del Ministerio se han analizado datos sobre las personas inscritas Bibliotecas Públicas del Estado, las actividades culturales y de formación de usuarios y las visitas guiadas, los fondos bibliográficos disponibles en cada biblioteca, el porcentaje de la colección informatizada y las funciones bibliotecarias automatizadas, la consulta de documentos y del servicio de Información y referencia y, para acabar con esta fuente, las consultas a los OPACs de las BPEs. En todos estos indicadores se han tomado tanto los últimos datos disponibles como las series desde 2003 ó 2004 hasta el último año con cifras.

La última fuente consultada ha sido el Servicio de Estadística de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. De este organismo se han tomado datos sobre los visitantes recibidos BPEs entre 1999 y 2008, el número de préstamos por usuario inscrito en 2009, los préstamos en estas bibliotecas, tanto en tanto por ciento como e totales para el 2009 y, en definitiva, una tabla que refleja el rendimiento de las bibliotecas municipales de las ocho capitales de provincia andaluzas.

Aparte de todos estos recursos estadísticos, para algunas cuestiones, también se han incluido informaciones de carácter atributivo tomadas de la legislación vigente y de la experiencia, conformando con todos estos datos, una amplia panorámica del ambiente interno de las Bibliotecas Públicas del Estado andaluzas.

Se echan en falta, empero, estudios sistemáticos y continuos tanto de los profesionales de las bibliotecas como de los responsables administrativos de los mismos sobre el devenir de las BPE ya que los pocos que se encuentran disponibles están hechos por personas del mundo universitario (López Gijón & Vílchez, 2004) y no faltan propuestas de metodología científica de evaluación bibliotecaria (García Caro, 2005).

Para poner en orden el conocimiento y sistematizar la información obtenida, se ha dividido el capítulo en una serie de epígrafes, cuales son: Estructura y normas de

funcionamiento, Recursos humanos, Recursos financieros, Recursos físicos, Servicios y rendimiento y Otras fuentes de información del entorno.

### 2.5.1 Estructura, funciones y normas de funcionamiento

A escala nacional, el principal texto legal que atañe a las BPEs es el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado (Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, *por el que aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas*) y es aquí donde se establece una estructura común para cada una de las bibliotecas públicas de titularidad estatal.

En la cúspide de la disposición administrativa se encuentra la Dirección del centro, cuyas atribuciones vienen especificadas en el artículo 13 de la norma. Por debajo de su figura existe una composición de las siguientes áreas básicas, según dispone el Capítulo IV, artículo 14 de las *Áreas básicas* del mismo decreto:

- a) Proceso técnico, que abarca las funciones de selección y adquisición de fondos, así como el registro, la catalogación y clasificación de los mismos.
- b) Referencia, encargada de las tareas de ordenación de los fondos, préstamo de los mismos en sus distintas formas, información bibliográfica y servicio a los usuarios y, en general, cuantas tareas contribuyan a la mejor explotación y difusión de los fondos.
- c) Administración, con funciones de la gestión administrativa y el régimen interno.

Aunque bien indica el texto que son *áreas básicas*, en ningún momento se especifica taxativamente que se podrán ampliar o modificar las áreas expresadas según las necesidades de cada unidad. Pero se podría detectar cierto grado de flexibilidad si se interpreta con amplitud el texto del reglamento cuando dice que: *“Las estructuras orgánicas de la Dirección y de las áreas básicas de las Bibliotecas Públicas del Estado responderán a las características y a las condiciones específicas de cada una de ellas y serán determinadas por la Administración gestora de la Biblioteca”*. Esto es, que pueden variar estas áreas en función de lo determine la Administración gestora pero, por desgracia, ninguna de las bibliotecas en su singularidad y según sus propios requerimientos.

Por otro lado, el Reglamento autonómico de Bibliotecas (Decreto 230/1999, de 15 de noviembre, *por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía*), también prevé, en su artículo 16, una configuración, aunque este texto legal es más cerrado que el estatal pues no habla de estructura básica, sino de áreas formalmente establecidas; éstas son:

1. Área Técnica, con funciones de apoyo, coordinación y cooperación con las demás bibliotecas de la Red de Lectura Pública radicadas en su provincia.
2. Área de Información Bibliográfica y Referencia.
3. Área de Proceso Técnico.

Al contrario que en el reglamento del Estado, para las BPEs no se contempla un Área de Servicios Administrativos con tareas de administración y gestión económica, tal vez

por las pocas competencias que, en este sentido, les corresponden y que se analizarán en el epígrafe referido a los recursos humanos y económicos.

Es fácil deducir de esto lo simple de la estructura de estas bibliotecas, en las que toda la autoridad es ejercida por los directores de los centros y, al no existir departamentos u otra figura similar en la que se dispongan las tareas de las bibliotecas, no está formalizada la delegación de dicha autoridad. Además, la estructura vigente responde a las tareas que, tradicionalmente han venido desarrollando las bibliotecas, esto es, catalogación de los materiales e información bibliográfica. En esta forma de organización, se echa de menos la existencia de otras áreas de trabajo más acorde con la modernidad, tales como un departamento de Marketing y algún otro de Desarrollo, encargado de idear y poner en marcha nuevos servicios y productos, y él mismo podría ser el encargado de coordinar los planes estratégicos.

En lo tocante a las funciones, otra vez se recurre a la norma reglamentaria estatal donde, en su artículo segundo, está establecido que las funciones ineludibles de estas unidades son las de:

- a) Reunir, organizar y ofrecer al público una colección equilibrada de materiales bibliográficos, gráficos y audiovisuales que permitan a todos los ciudadanos mantener al día una información general y mejorar su formación cultural.
- b) Promover y estimular el uso de sus fondos por parte de los ciudadanos, mediante los servicios necesarios y las actividades culturales complementarias.
- c) Conservar y enriquecer el patrimonio bibliográfico cuya custodia les está encomendada.
- d) Ser depositarias de al menos un ejemplar de las obras procedentes del Depósito Legal de la respectiva provincia, en el caso de Bibliotecas Públicas del Estado que radican en capital de provincia.
- e) Cooperar con las demás Bibliotecas Públicas del Estado y con las de su respectiva Comunidad Autónoma, mediante el intercambio de información, la coordinación de adquisiciones y el préstamo interbibliotecario.

El artículo 20 de la Ley andaluza les imputa, en su ámbito provincial, las funciones de centro bibliográfico, de gestión de la cooperación bibliotecaria, de biblioteca central de préstamo y de gestión de los servicios de apoyo y cooperación que la Consejería competente en materia de bibliotecas y de centros de documentación preste a los centros de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía en la provincia correspondiente, así como aquellas otras funciones que puedan atribuírseles. Esta misma ley las señala como depositarias del Depósito Patrimonial Bibliográfico Andaluz, voluntario u obligatorio, sin perjuicio de aquellos otros centros o servicios que se determinen, cuando se trate de grabaciones o reproducciones sonoras, cintas cinematográficas, material fotográfico, materiales con contenidos televisivos y de radiodifusión, o documentos electrónicos.

El decreto autonómico de 1999, en su artículo 15, se dice que deben asumir estas funciones:

1. Biblioteca central de préstamo.
2. Cooperación bibliotecaria, que se concreta en:
  - a) Orientar y asesorar técnicamente a los centros de lectura pública en su provincia.
  - b) Seleccionar, preparar y remitir libros y otros materiales que hayan de adquirirse para las bibliotecas que formen parte de la Red de Lectura Pública de su provincia, así como a otras bibliotecas.
  - c) Constituir y mantener actualizado el catálogo colectivo de los fondos de los centros bibliotecarios de la provincia y colaborar con la Biblioteca de Andalucía para la formación y actualización del catálogo colectivo de los fondos bibliográficos de la Comunidad Autónoma.
  - d) Colaborar en la formación de los bibliotecarios de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública en su provincia
  - e) Cuantas funciones relacionadas con la red provincial puedan ser encomendadas.
3. Gestión de los servicios de cooperación interbibliotecaria a niveles superiores al provincial.
4. Centro bibliográfico provincial.
5. Centros de recursos para actividades de extensión bibliotecaria.

Este mismo articulado reglamentario autonómico, cuando trata de las funciones de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura, en la sección 5 del Artículo 7, les atribuye una serie de funciones técnicas que tienen que prestar teniendo como intermediarias a las BPEs. En concreto se trata de:

- a) Fomento del Sistema Bibliotecario de Andalucía en su provincia.
- b) Estudio de las necesidades bibliotecarias, planificación y programación de nuevos servicios.
- c) Propuesta de asignación de recursos.
- d) Supervisión conceptual de los proyectos de construcción y rehabilitación de edificios para bibliotecas públicas.
- e) Inspección de los servicios bibliotecarios.
- f) Organización de cursos para la formación y reciclaje de funcionarios.
- g) Cualquier otra función que formalmente se le delegue.

Pasando a otras consideraciones fundamentales, se van a analizar las normas de funcionamiento y el régimen interior de estos organismos, que también están muy reglamentadas y tienen su acogida en el Capítulo V del Reglamento nacional de 1989 y la Orden de 24 de septiembre de 2001, *por la que se regulan el acceso, servicios y servicio de préstamo de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía*. En este texto es donde se reglamentan aspectos tales como el acceso, la composición de los fondos bibliográficos, los horarios de apertura, la atención al usuario y el proceso de obtención del carné de usuario.

El primer aspecto estudiado ha sido el del horario de estas bibliotecas públicas que viene regulado en el artículo 18 del Real Decreto de 1989 el cual dice que las Bibliotecas Públicas del Estado estarán abiertas al público durante al menos, treinta y cinco horas semanales, distribuidas en seis días por semana, con un horario que establezca la Administración gestora de las mismas, atendiendo en lo posible la demanda social.

No se sabe si ateniéndose a esta demanda social o no pero el ordenamiento andaluz desde el año 2001, estima que estos centros deben abrir de lunes a viernes entre las 9 de la mañana y las 9 de la noche, teniendo los sábados un horario de apertura entre las 9:00 y las 14:00 horas, teniendo en cuenta las variaciones producidas en los días y periodos festivos, según el artículo 3 de la mencionada Orden autonómica, lo cual comporta un total de 65 horas semanales de apertura.

La tabla subsiguiente, procesada por el Ministerio de Cultura, demuestra el cumplimiento prácticamente idéntico de los horarios de apertura de todas las Bibliotecas Públicas del Estado.

### Horas de apertura

2008	Número de días abierto anualmente	Número de horas de apertura semanal
<b>Almería</b>	285	65
<b>Cádiz</b>	281	65
<b>Córdoba</b>	283	65
<b>Granada</b>	277	65
<b>Huelva</b>	283	65
<b>Jaén</b>	282	65
<b>Málaga</b>	281	65
<b>Sevilla</b>	276	65
<b>Totales</b>	<b>2.248</b>	<b>520</b>

Figura 82: Horas de apertura 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Otra de las cuestiones que se han investigado ha sido la tocante a la ordenación de los trabajos técnicos. La reglamentación nacional acomete la ordenación de los trabajos internos, recogiendo facetas referidas al tratamiento administrativo de los fondos (registro, inscripción, recuentos y expurgos) y al tratamiento técnico de los ejemplares (redacción de los distintos catálogos, la normalización técnica y la sistematización de los datos y la restauración). A todos ellos deben atenerse las ocho bibliotecas provinciales andaluzas.

Sobre el asunto particular del trabajo interno y organización bibliotecaria, existen unas normas de descripción bibliográfica de ámbito autonómico (Manuales de procedimiento para las bibliotecas de la Red de Lectura Pública), a nivel nacional (Reglas de Catalogación Españolas y Lista de Encabezamientos de Materia para Bibliotecas Públicas) y de alcance internacional (ISBDs y el formato MARC) que son

utilizadas por todas las Bibliotecas Públicas del Estado- Bibliotecas Provinciales de Andalucía por igual.

Esta atención a la norma se ha hecho más patente desde la adopción de la plataforma AbsysNet para el trabajo bibliotecario sindicado y simultáneo de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía, a la que pertenecen estas bibliotecas. También son muy tenidas en cuenta recomendaciones tales como las *Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo de bibliotecas públicas* (2001) y las *Pautas sobre los servicios de las bibliotecas públicas*, elaboradas por el Ministerio de Cultura y representantes bibliotecarios de todas las CC.AA. españolas en el año 2002.

### 2.5.2 Los recursos humanos

Una de las variables más importantes a la hora de estudiar un centro bibliotecario son, sin duda, los recursos humanos. Si quiera sea por que el peso económico que soporta esta capítulo en las bibliotecas es, con mucho, el más elevado (a veces hasta el 65% del presupuesto), conviene tenerlo en cuenta cuando se quiere planificar una unidad documental.

Legislativamente, el régimen de recursos humanos de las Bibliotecas Públicas del Estado en Andalucía se gobierna según una serie de textos de ámbito tanto nacional como autonómico que los desarrollan de manera parcial. En primer lugar, aún se mantienen vigentes muchos artículos de *Ley de Funcionarios Civiles del Estado*, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero. También una norma estatal plasmada en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, *de medidas para la Reforma de la Función Pública*. Pero el último texto español aprobado hasta la fecha, y del cual son subsidiarias el resto de las normas autonómicas, es la Ley 7/2007, de 12 de abril, *del Estatuto Básico del Empleado Público*.

En la esfera andaluza, se encuentra la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, *de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*. Asimismo el Decreto 2/2002, de 9 de enero, *por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía*, rectificado dos años después en diversos aspectos por el Decreto 528/2004, de 16 de noviembre, *por el que se modifica el Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía*

En la legislación estatal y autonómica sobre bibliotecas, las referencias al personal de las mismas en general y de las BPEs en particular son escasas y muy vagas.

Hágase un repaso por los cuatro textos legales. En primer lugar, el Reglamento bibliotecario del Estado, en su artículo 12, apartado 2, indica que *“El régimen del personal al servicio de las Bibliotecas Públicas del Estado estará sometido a la normativa de la Administración Pública gestora de las mismas”*. Más adelante, en el artículo 23, dice que *“El Ministerio de Cultura promoverá la cooperación entre las*

*Instituciones integrantes del Sistema Español de Bibliotecas para... el perfeccionamiento de su personal”.*

Por su parte, la Ley estatal del 2007, en su artículo 14, sección 3, apartado e, cuando habla de las competencias del Ministerio de Cultura respecto al Sistema Español de Bibliotecas, dice que una de sus funciones, en cooperación con las CC.AA. es la de *“promoción de la formación permanente del personal de las bibliotecas con medios adecuados y suficientes y fomentar el intercambio de bibliotecarios...”* En el artículo 15, sección 4 señala que el Consejo de Cooperación Bibliotecaria promoverá planes que *“impulsarán programas de formación permanente del personal de bibliotecas”*

En el ámbito autonómico, el Reglamento andaluz de 1999, en el artículo 3, apartado 5, literalmente se expresa que: *“La Consejería de Cultura, con la colaboración de las instituciones docentes y las asociaciones profesionales del área, velará por que el personal técnico de las bibliotecas de uso público tengan la formación y titulación específica adecuada.”*

Finalmente, la Ley bibliotecaria de Andalucía del año 2003 dedica todo el artículo 26 al personal de las bibliotecas públicas de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía. El apartado 1 simplemente señala que *“las funciones bibliotecarias se ejercerán por personal suficiente y con la cualificación y nivel técnico que precisen, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca y con las normas que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias”*. El apartado 2 desarrolla algo los requisitos del personal al servicio de la red bibliotecaria andaluza mencionando que deben poseer las titulaciones o los conocimientos específicos, pero sin indicar expresamente cuáles son estos.

Una Orden que afecta exclusivamente a una parte del personal técnico de este tipo de bibliotecas es la de 13 de diciembre de 1999, en la que se establece el régimen de jornada especial a turnos para los puestos de trabajo Ayudante de Biblioteca y Asesor Técnico de Información Bibliográfica y Referencia, adscritos a las Bibliotecas Públicas Provinciales y a la Biblioteca de Andalucía. Esta norma, que se complementaría más adelante con la Orden del 2001 sobre los horarios, no ha estado exenta de polémica ya que muchos de los afectados consideraron menoscabados sus derechos laborales y emprendieron acciones legales contra la mencionada Orden sin que se produjeran las consecuencias jurídicas esperadas por ellos.

Además de en los textos legales mencionados y siguiendo las recomendaciones de la IFLA/UNESCO y las directrices del Ministerio de Cultura y las CC.AA., la plantilla de las Bibliotecas Públicas Provinciales se ajusta a la siguiente tipología.

En primer lugar está compuesta por personal técnico. Entre los funcionarios y funcionarios-interinos, estos son de los grupos A1, que son Asesores Técnicos, Facultativos y Titulados de Grado Superior, y A2, Ayudantes y Titulados de Grado Medio y también Asesores Técnicos; y de los grupos I y II de personal laboral. En labores de atención auxiliar al público, se encuentran los trabajadores que pertenecen a los grupos IV de personal laboral, con el nombre formal de *Auxiliar de Instituciones*

*Culturales*. También es personal laboral el dedicado a tareas de apoyo como peones, conserjes y personal de mantenimiento que pertenecen al grupo V. Los trabajos administrativos está cubiertos por personal funcionario, dependiendo de la categoría de la plaza, que forman parte de los grupos desde el A1 hasta el C2.

A parte de este personal, perteneciente a la Administración Pública, existe otro tipo de recursos humanos cuyos servicios se prestan en régimen de *outsourcing*, atendiendo a criterios de necesidad puntual o de trabajos semi-permanentes que implican a más de un centro dependiente de estas Delegaciones(30). En este caso, aunque las BPEs no tienen la capacidad jurídica para realizar estos contratos, se gestionan a través de sus respectivas Delegaciones Provinciales, pero siempre ateniéndose a la normativa vigente sobre el particular. La norma estatal más importante que regula los contratos realizados por la Administración pública es Ley 30/2007, de 30 de octubre, de *Contratos del Sector Público*. Son subsidiarias de ésta el Decreto 149/1988, de 5 de abril, *por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía* y la Ley General 5/1983, de 19 de julio, *de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

Uno de los aspectos más importantes que se han querido investigar es el de las modalidades de acceso a estos puestos.

Usualmente, cuando una organización detecta la necesidad de cubrir determinados puestos de trabajo, sigue un proceso estandarizado. En primer lugar, se produce la descripción general del puesto que se quiere ocupar, denominando el puesto, enunciando los objetivos del mismo, las tareas que debe desempeñar, las responsabilidades del ocupante y su posición en la estructura de la organización. Posteriormente se procede al análisis del mismo mediante la recopilación de información sobre sus características y las cualidades de quien lo debe ocupar. El siguiente paso es el de valorar la plaza, clasificándola dentro de la entidad y valorando su contribución a la organización de manera que con todos estos datos se pueda seleccionar a la persona más adecuada aunque teniendo en cuenta un siempre necesario periodo de formación específico para ese trabajador.

Pues bien, el protocolo para la dotación de puestos en la Administración andaluza es sensiblemente diferente. El procedimiento aquí empieza de la misma manera, con la detección de las necesidades de puestos aunque el proceso sigue por otros cauces pues, aunque oficialmente se realiza una consulta a las diferentes Delegaciones provinciales de todas las Consejerías sobre las necesidades de puestos de trabajo o los puestos dotados y vacantes, el resultado final del análisis de necesidades de RR.HH. atiende a criterios no siempre estrictamente técnicos o funcionales, respondiendo la mayoría de las veces a razones de tipo político puesto que es el resultado de las negociaciones previas entre los responsables políticos de la Junta de Andalucía y las centrales sindicales.

El efecto de estas negociaciones es la publicación de las Ofertas de Empleo Público para el año siguiente, documento aprobado por el Consejero que ostente la responsabilidad sobre la organización de la Administración pública andaluza y en el que únicamente constan el número de plazas que se van a ofertar bajo una doble

división, las asignadas a los diferentes cuerpos y categorías profesionales y las ofertadas de manera libre o mediante la promoción interna de los funcionarios de carrera.

La consulta a expertos en el funcionamiento de estos trámites confirman que las fases para dotar estas ofertas no siempre siguen la misma tramitación y las variables no se ajustan a criterios que tengan que ver con el funcionamiento actual y con previsiones futuras de crecimiento o involución de la actividad de cada unidad. Esto quiere decir que no existe un diseño previo de cada puesto de trabajo, constatada la necesidad del mismo. Además, el tiempo transcurrido entre la negociación de la Oferta de Empleo Público y la toma de posesión de los nuevos funcionarios o laborales suele alargarse en el tiempo mucho más de un año con lo cual, es muy posible que las necesidades que se tuvieran a la hora de ofertar las plazas hubiesen quedado desfasadas.

Además, se cuenta con un hándicap añadido y tiene que ver con el diseño del puesto para el que se necesitaría una persona. Este proceso es inexistente en la dotación de plazas en las BPEs, de hecho, para la descripción de los puestos de trabajo, el ordenamiento jurídico resulta bastante pobre. Existen dos documentos oficiales en los que se pueden encontrar algunos datos. El primero es el Decreto 65/1996, de 13 de febrero, *por el que se establece el Área funcional como una de las características esenciales de los puestos de trabajo de personal funcionario*. El desarrollo del Área Funcional número 40 corresponde a la denominada Biblioteconomía (COD: 0440) y dice literalmente que: *“Se integran en este Área los puestos técnico-facultativos cuya actividad funcional consista en la investigación, protección, conservación y restauración, y difusión del patrimonio bibliográfico, en las instituciones y servicios bibliotecarios de la Administración de la Comunidad Autónoma.”*

El siguiente documento que aporta algo de información son las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) de cada una de las Bibliotecas Públicas del Estado andaluzas. Las RPTs son un documento oficial a través del cual, las autoridades ejecutivas dan a conocer la composición de los recursos humanos de cada una de las entidades que componen la Junta de Andalucía. En él se recogen una serie de datos generales sobre el centro y, referido a las plazas, conceptos tales como el código de cada puesto de trabajo, su denominación, el número de plazas para cada denominación, el modo de acceso al puesto, el grupo, cuerpo y área funcional al que pertenece, la titulación necesaria, si hubiere lugar, indicando la condición *sine que non* de estar en posesión de ella para el desempeño, y una serie de datos económicos como el complemento de destino y el complemento específico. En el caso que se trata de la descripción de los puestos, las plazas técnicas se resuelven con la escueta palabra “Bibliotecaria” en la columna correspondiente a la formación, no exigiéndose ninguna titulación académica en concreto(31).

Se puede entonces constatar que, salvo agrandes rasgos, las plazas no están perfiladas ni existe descripción alguna sobre su contenido que permita ajustar la persona que lo ocupe a ese puesto.

Hay una dificultad más para la adecuación de las necesidades de personal en estas entidades y se encuentra en el propio sistema de acceso a las plazas. Éste se produce mediante los sistemas de oposición, de concurso- oposición o de concurso de traslados para funcionarios. En el caso de los laborales, consiguen estos puestos mediante el acceso a la condición de laboral y el concurso hacia las plazas ofertadas para su estatus laboral.

Este modo de acceder a la función pública es el que sirve para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad, además del de publicidad, y su desarrollo normativo viene recogido en el ya mencionado Decreto 2/2002. A pesar de estas garantías jurídicas, existen una serie de disfunciones que distorsionan la dotación de plazas específicas de técnicos en las bibliotecas andaluzas.

En primer lugar, en estos procesos selectivos, ninguna persona de las Bibliotecas estudiadas tiene participación activa alguna y no pueden actuar como agente en la selección del personal que terminará trabajando en ellas. En segundo lugar, como se ha comentado, las plazas a las que pueden acceder los nuevos funcionarios (o los que ya lo son a través de un concurso de traslados) no están perfiladas. En tercer lugar, la Junta de Andalucía da preferencia al sistema de concurso-oposición en el que, además de los exámenes de conocimiento, se valoran otros méritos de carácter cuantitativo: otras titulaciones, cursillos y experiencia laboral en otras administraciones, no existiendo una valoración específica de méritos para cada cuerpo de la Administración sino que todos se rigen por los mismos criterios, lo cual no ayuda a establecer un perfil específico de la persona que aspira a un determinado puesto. Esto se agrava aún más cuando, para el caso concreto de las plazas en bibliotecas, no se exige la titulación propia, a pesar de ser unos estudios universitarios con más de veinte años de existencia en la universidad española(32).

A esto hay que añadir que previo a los sistemas de acceso establecido para ocupar los puestos, sólo se conoce el número de plazas que se tienen que cubrir pero no la plaza concreta y los requerimientos de la misma, noticias que se conocen una vez terminado el proceso selectivo que es cuando se ofrecen determinadas plazas a los aspirantes que han conseguido el puesto.

Otro asunto que se debe mencionar en cuanto a la ocupación de los puestos de trabajo son los procesos de traslados del personal funcionario y laboral. Estos sistemas están regulados mediante Ley 6/1985, *de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*, y el Decreto 2/2002, *por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía*. Este sistema, si bien ofrecen una oportunidad de promoción y/o movilidad para las personas también son un factor de inestabilidad por lo que debe ser una variable a tener en cuenta a la hora de planificar una plantilla.

Dicho todo esto, oficialmente no existe ningún programa formal, ni corporativo ni individual, de recepción de nuevos empleados en el que, aparte de las presentaciones

al resto de empleados, se diseñe un periodo en el que se produzca la adaptación de la persona al puesto.

Teniendo en cuenta estas premisas y otros planteamientos de orden dinerario y organizativo, las autoridades administrativas y bibliotecarias andaluzas confeccionan las plantillas de las bibliotecas, cuya plasmación formal viene recogida en su RPT, que está individualizada para cada unidad administrativa aunque siguiendo todas idénticos criterios. Referida a las Bibliotecas Públicas del Estado, para la modificación de las plantillas, se hace una propuesta por parte de la Delegación Provincial correspondiente, esta propuesta se remite a la Consejería de Cultura para que ésta la negocie con la Dirección General de la Función Pública y sea ella la que haga las alegaciones oportunas a la luz de datos presupuestarios y de otro tenor, dé el visto bueno en su caso y se vea publicada. En ningún caso, la dirección o cualquier otro representante de las bibliotecas, puede hacer por su cuenta alteración alguna de los puestos de trabajo.

Como se ha detectado una probabilidad cierta de que se produzca una disfunción entre los requerimientos del puesto de trabajo que se va a ocupar y la persona que aspira a hacerlo, la formación del trabajador resulta trascendente. Por ello, se ha estimado interesante analizar la oferta formativa disponible para estos empleados.

Aparte de los estudios universitarios específicos existentes en la universidad española, los trabajadores de estas bibliotecas tienen tres vías fundamentales de formación: las entidades públicas con funciones formativas, que son el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) y el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH); las centrales sindicales (UGT, CC.OO., CSIF y Ustea) y las asociaciones profesionales (la Asociación Andaluza de Bibliotecarios y la Asociación Andaluza de Profesionales de la Información y la Documentación).

Del análisis de la formación no reglada<sup>(33)</sup> disponible para los profesionales de las BPEs se pueden tomar las siguientes conclusiones.

La oferta de cursos especializados disponibles para los bibliotecarios andaluces se puede considerar abundante y variada destacando la gran actividad que ejercen las dos asociaciones profesionales que operan en Andalucía, llegando a acuerdos formativos muy valiosos con las otras dos entidades oficiales que organizan cursos – IAAP e IAPH–. Aunque siguen abundando los cursillos de carácter presencial, la tendencia actual es a impartir la docencia de manera remota, la llamada *Teleformación*, con lo que se palián los problemas de desplazamiento aunque obliga a un equipamiento informático específico.

Los cursos organizados por estas cuatro entidades, por lo general, están enfocados principalmente a técnicos de los cuerpos medio y superior y son de un mayor grado de especialización que los organizados por las centrales sindicales más representativas de la función pública, cuyas actividades formativas van dirigidas principalmente a empleados de la escala auxiliar y los habilita para desempeñar tareas técnicas básicas y de atención al público.

La mayoría de estos cursos son gratuitos aunque se imparte también docencia bajo pago, siempre en la organizada por las asociaciones y, en ocasiones, en colaboración con el IAPH.

No se puede establecer el impacto real de estos cursos en la labor de los profesionales ya que no existen datos oficiales de rendimiento, aprovechamiento o satisfacción de esta docencia aunque se puede intuir que si sigue existiendo voluntad de continuar con los programas formativos es que estos deben ser efectivos.

Relativo a las retribuciones del personal funcionario y laboral adscrito a estas bibliotecas, reglamentariamente viene desarrollado, a escala estatal en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, *de medidas para la Reforma de la Función Pública* y, en el ámbito autonómico, en la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, *de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*. Y se presupuestan anualmente en las respectivas leyes de Presupuestos que la Junta de Andalucía aprueba cada ejercicio económico.

Es se señalar que, en cada una de las bibliotecas, todos los puestos de la misma categoría profesional cuentan con los mismos complementos de destino, los mismos complementos específicos y los mismos niveles administrativos, esto es, independientemente de la carga de trabajo y los logros obtenidos, los trabajadores que ocupen plazas análogas serán retribuidas en la misma cantidad.

No existe una política de incentivos individualizada para cada persona; los únicos incentivos dinerarios permitidos en la función pública andaluza es el llamado *Complemento de productividad* que se abona cuatrimestralmente y que está reglamentado mediante dos textos legales, el Decreto 117/1991, *por el que se aprueban los criterios objetivos técnicos para la aplicación del Complemento de Productividad* y la Orden de 17 de junio de 1991, *por la que se regula la aplicación del Complemento de Productividad*. La letra de la ley dice que “*el complemento de productividad retribuye el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el funcionario desempeña sus funciones, con independencia del rango del mismo en la estructura administrativa y del nivel de complemento de destino que tenga asignado el puesto que ocupe*” y que “*el referido método consistirá en identificar la actividad en los puestos de trabajo mediante módulos concretos, que permitan una medición objetiva de los mismos, a fin de poder delimitar el porcentaje de realización que constituye el desempeño normal del trabajo encomendado*”

Pero, estos deseables principios que mueven a la aplicación de estos incentivos, en la práctica se hacen sin atenerse a criterios de efectividad de la persona que los recibe correspondiendo tácitamente a un compromiso entre centrales sindicales y administración autonómica de que todos los trabajadores lo reciban con independencia de su grado de eficiencia. En conclusión, llevados a un plano de lo real, estos incentivos no actúan como tal y no contribuyen al aumento del rendimiento individual.

Ha quedado constatado que es muy difícil encontrar algún documento donde se establezcan las funciones y la naturaleza específica del trabajo de los profesionales de

las bibliotecas en Andalucía. Esta investigación pretendía establecer un perfil de los RR.HH. de estas bibliotecas, trazo que se perfilaría mediante preguntas directas al personal técnico de cada una de las bibliotecas. Para ello se elaboró una encuesta que recogía aspectos tales como la titulación académica y la formación no reglada, la experiencia profesional y la práctica de la planificación de los empleados. Por desgracia, el nivel de respuesta ha sido tan bajo que resulta imposible tabular los datos y extraer de ellos fundamentos concluyentes(34).

De quienes sí se han podido obtener mayor información ha sido de los directores de las ocho bibliotecas estudiadas. Esta figura es el directivo de primer orden en las BPEs al que, según el artículo 13 del reglamento bibliotecario estatal, se le confieren las funciones de organizar y gestionar la prestación de los servicios de la Biblioteca, dirigir y coordinar los trabajos derivados del tratamiento administrativo y técnico de los fondos, adoptar o proponer las medidas necesarias para la seguridad del Patrimonio Bibliográfico custodiado en la Biblioteca, promover la cooperación técnica con otras Bibliotecas y demás entidades culturales afines, y elaborar y proponer al Ministerio de Cultura, o al órgano competente de la Comunidad Autónoma, el plan anual de actividades.

En el ordenamiento jurídico-administrativo andaluz no se puede encontrar nada sobre las funciones, deberes y derechos de esta figura en particular lo cual puede distorsionar su gestión diaria.

Otro factor que dificulta su labor emana de la propia estructura de estos centros. Como se ha podido comprobar, la sencillez de su estructura y la ausencia de áreas de mando por debajo del nivel de la dirección, hacen que sobre ésta recaiga todo el peso de la gestión, desde la toma de decisiones hasta la resolución de conflictos, no pudiendo formalmente delegar responsabilidad alguna.

En cuanto a su participación en el diseño del personal de su centro, aunque formalmente es consultado sobre las plazas vacantes (dotadas económicamente o no) en su centro y sobre sus necesidades presupuestarias, no tiene habilidad real para influir ni en la dotación de sus recursos humanos, ni en la movilidad de estos dentro de la biblioteca y posee una muy limitada capacidad de maniobra con los recursos dinerarios que se le asignan.

Administrativamente está afectado por el mismo ordenamiento legal que el resto de empleados de su biblioteca aunque existen algunos textos específicos que les competen. Su figura es lo que en el argot administrativo se conoce como un PLD, esto es, *Puesto de Libre Designación*, regulado en el ámbito estatal por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, *de medidas para la Reforma de la Función Pública*, concretamente en el artículo 20, sección 1b. En el autonómico, sobre él se regula en la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, *de ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía* y en el Capítulo V, *Provisión de puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación*, del Decreto 2/2002. En su articulado (del 60 al 66) especifica las condiciones para ocupar el puesto y su eventual cese. No se va a entrar en detalle sobre este procedimiento que no ha estado exento de polémica (Fernández Muñoz, 2006) ya que no resulta trascendente a los efectos de esta tesis aunque sí conviene señalar que el

proceso resulta bastante vago en la legislación y se requeriría mayor concreción en la misma para evitar susceptibilidades y adecuar el acceso a estos puestos a las necesidades reales de las plazas.

Aparte de este análisis legal, se han estudiado otra serie de informaciones de carácter cualitativo, tomadas de encuestas giradas a los ocho directores de las BPEs(35). Parte de la información obtenida se va a desarrollar en este epígrafe y otra parte en los epígrafes de dicados a los recursos económicos y a los servicios y el rendimiento.

En cuanto a la titulación de estos directivos, todos son licenciados; de ellos, dos directores los son en Documentación, cinco en carreras de Filosofía y Letras y una licenciada en Medicina. De los que no están licenciados en Documentación, dos de ellos se diplomaron además en Biblioteconomía y otra más alcanzó el grado de doctora en Documentación. Además de sobre esta formación reglada, se les preguntó por su formación respecto a la gestión de organizaciones en general y bibliotecarias en particular. Todos afirmaron haber realizado más de un curso sobre gestión y cinco especifican además los cursos recibidos.

Sobre su carrera profesional, todos los directores tienen más de diez años de experiencia como bibliotecarios en la Administración y el rango de años que llevan como altos directivos de sus centros oscila entre los 3 años y los 19.

También se les inquirió sobre su experiencia en planificación y los datos son que todos han participado en los tres procesos de planificación corporativa desarrollados en el epígrafe 2.3 *Las Bibliotecas Públicas del Estado y la Planificación* aunque en algunos casos simplemente remitieron los formularios estadísticos que les fueron entregados. Respecto a la planificación en sus propios centros, cuatro de los directores sí han llevado a cabo procesos planificadores parciales de algunos aspectos de sus centros aunque sólo una de las bibliotecas ha hecho públicos los datos del procedimiento y los resultados. El resto no ha tenido experiencia alguna en procesos planificadores.

A estos directores se les preguntó por la organización de los trabajadores de sus centros y todos afirmaron no haber participado directamente en la confección de la RPT de su biblioteca. También hubo unanimidad en responder negativamente a la pregunta sobre si habían podido reestructurar su plantilla de manera formal y/o oficialmente debido a necesidades del servicio.

Hasta el momento se ha estudiado el personal de estas bibliotecas desde una perspectiva cualitativa. Es ahora de hacer un análisis de esta variable desde un plano numérico. Para cuantificar y sacar conclusiones sobre los RR.HH., se utilizan dos fuentes distintas, por un lado las Relaciones Públicas de Trabajo de cada biblioteca y los datos oficiales de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía sobre efectivos reales.

Como ha quedado dicho, las RPTs son un documento oficial reflejo de los recursos humanos de las bibliotecas objeto de estudio. Es, por tanto, un inmejorable instrumento de análisis si se quiere conocer el estado oficial del personal de una

unidad ya que refleja el número completo de plazas de las que dispone. Tomando el número de personas que constan en cada una de las ocho bibliotecas provinciales resulta la tabla que se adjunta debajo:

**Gráfica comparativa de número de personas según las RPTs(36)**

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Director	1	1	1	1	1	1	1	1
Departamento de servicios bibliotecarios	1	1	1	1	1	1	1	1
Asesor técnico de información bibliográfica y referencia	2	2	2	2	2	2	3	3
Asesor técnico de proceso técnico	1	1	2	2	1	2	2	2
Titulado superior						1	1 (a extinguir)	2 (1 a extinguir)
Ayudante de biblioteca	4	6	6	4	6	4	4	7
Titulado de grado medio	2 (1 a extinguir)	1 (a extinguir)	1 (a extinguir)	1	1	1	1	9 (1 a extinguir)
Administrativo	2	1	3	2	1	2	3	1
Auxiliar administrativo	1	2	1		2			2
Jefe de sala	5	4	2	4	4	4	2	4
Auxiliar de instituciones culturales	12	12	10	12	12	12	12	14
Ordenanza	4	4	4	4	4	4	4	4
Peón	1	1	1	1	1	1	1	1
Conserje					1	1		1

Figura 83: Gráfica comparativa de número de personas según las RPTs. Fuente: elaboración propia

De esta tabla se desprende la uniformidad que existe en el número de personas que trabaja en cada biblioteca. Evidentemente, es normal que exista una única dirección, si bien no lo es tanto que en el Departamento de Servicios Bibliotecarios cuente con una sola persona habida cuenta de la gran diversidad que existe entre las diferentes provincias andaluzas en cuanto al número y características de los municipios, según se ha podido comprobar a lo largo del apartado referido al entorno externo.

También es digno de resaltar cómo este igualitarismo es más acusado en aquellas plazas que tiene que ver con la atención al público, cuando las estadísticas oficiales de uso de las bibliotecas provinciales y de usuarios atendidos, obtenidas del Ministerio de Cultura, arrojan unos números muy diferentes en cada unidad, como se va a comprobar en el epígrafes que se estudiará luego referido a los servicios y el rendimiento. Así, tanto del *Departamento de Información Bibliográfica y Referencia*, como los *Jefes de Sala* y los *Auxiliares de Instituciones del Patrimonio*, representan un número de personas prácticamente idéntico en cada biblioteca.

Sí existe una excepción en el caso de la biblioteca de Sevilla, que cuenta con un número sensiblemente superior en el número de técnicos de grado medio (grupo A2).

Una consideración final. Anteriormente se había cuantificado las personas que trabajan en estas bibliotecas según las RPTs del año 2006 y del año 2008 y los números son prácticamente idénticos salvo algunos cambios en las plazas de carácter administrativo.

Como quiera que las RPTs no recogen variables como las plazas no dotadas presupuestariamente o las no cubiertas por distintos motivos, se ha confeccionado una tabla con los efectivos reales que actualmente existen en las bibliotecas analizadas, elaborada con los datos del Servicio de Personal de la Consejería de Cultura. Los números son los que siguen:

Cuerpos Funcionarios	A	B	C	D	E	TOTAL
Grupos Laborales	I	II	III	IV	V	
<b>D.P. ALMERÍA</b>						
Funcionarios	3	5	2	1		11
Laborales			5	10	4	19
Total	3	5	7	11	4	30
<b>D.P. CÁDIZ</b>						
Funcionarios	5	3	0	2		10
Laborales			2	12	5	19
Total	5	3	2	14	5	29
<b>D.P. CÓRDOBA</b>						
Funcionarios	6	2	3	11		27
Laborales			0	10	5	15
Total	6	2	3	11	5	27
<b>D.P. GRANADA</b>						
Funcionarios	6	3	1			10
Laborales			1	10	5	16
Total	6	3	2	10	5	26
<b>D.P. HUELVA</b>						
Funcionarios	4	1	1	2		8
Laborales			4	12	6	22
Total	5	1	5	14	6	30
<b>D.P. JAÉN</b>						
Funcionarios	5	1	2			8
Laborales			2	11	5	18
Total	5	1	4	11	5	28
<b>D.P. MÁLAGA</b>						
Funcionarios	6	3	3			12
Laborales			1	10	5	16
Total	6	3	4	10	5	28
<b>D.P. SEVILLA</b>						
Funcionarios	9	7	1	2	1	20
Laborales			4	14	4	22
Total	9	7	5	16	5	42
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>97</b>	<b>40</b>	<b>238</b>

Figura 84: Efectivos reales por biblioteca julio 2010.

Fuente: elaboración propia

Los datos que arroja esta figura son los siguientes. Respecto a los cuerpos técnicos (A, B y I y II), se confirma que la biblioteca de Sevilla es, con diferencia, la que mayor número de personas posee, 16 técnicos, seguida de lejos por Málaga y Granada que cuentan con 9 trabajadores, teniendo Almería, Cádiz y Córdoba 8 personas ocupando plazas técnicas y quedando por debajo Jaén y Huelva con 6 y 5 efectivos reales en estos cuerpos.

En cuanto al personal que atiende al público de manera auxiliar, los números son más parecidos en todas las bibliotecas, destacando Almería con 5 Jefes de Sala y 10 auxiliares de Instituciones Culturales, Sevilla con 4 y 14 respectivamente y Huelva con 4 y 12. La biblioteca más deficitaria en este sentido es la de Córdoba, que no dispone de ningún Jefe de Sala y tan solo 10 Auxiliares de Instituciones Culturales.

A pesar de estas diferencias, los datos obtenidos de efectivos reales vienen a reforzar la conclusión que, en cuanto a recursos humanos, salvo la biblioteca de Sevilla, las diferencias entre centros es muy pequeña. Pero, déjese de momento estos datos hasta

el desarrollo del epígrafe 2.5.5 *Servicios y rendimiento* donde se compararán estas cifras con los datos que se analizan en el apartado.

### **2.5.3 Los recursos financieros**

Uno de los recursos fundamentales en cualquier organización son los presupuestarios. Es por ello que un análisis de las bibliotecas no estaría completo si no se estudiara este aspecto de su administración. Como en el resto de los epígrafes, se empieza por analizar lo que dicta el ordenamiento jurídico competente en estas materias para, a continuación, ofrecer datos estadísticos e informaciones directas tomadas de los responsables de las bibliotecas.

El primer extremo reseñable es que el procedimiento presupuestario de estas organizaciones está basado en el presupuesto por partidas, siendo ésta la técnica conceptualmente más clásica en la elaboración de un presupuesto. Esta práctica consiste en dividir una cantidad económica previamente asignada en gastos repartidos en grandes categorías, y cada una en otras más específicas. Así, los consumos de las BPEs se organizan jerárquicamente en Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos.

Las partidas presupuestarias correspondientes se publican en el BOJA, a finales del ejercicio presupuestario, para el siguiente, mediante Orden firmada por el Consejero con responsabilidades sobre la Hacienda andaluza, que dicta normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año siguiente. En todas estas órdenes existe un Anexo específico con la Clasificación económica del Gasto Público.

En la práctica, los capítulos son:

- Capítulo 1: Personal
- Capítulo 2: Gastos corrientes y bienes y servicios
- Capítulo 3: Gastos financieros
- Capítulo 4: Transferencias corrientes
- Capítulo 6: Inversiones reales
- Capítulo 7: Transferencias de capital
- Capítulo 8: Activos financieros
- Capítulo 9: Pasivos financieros

Es ésta una técnica que facilita la fiscalización del gasto y el cálculo de la suma de cada categoría ya que establece una distribución desglosada del presupuesto. Sin embargo, adolece de falta de flexibilidad pues no permite fácilmente hacer cambios en las categorías establecidas. Además, no relaciona los gastos con los fines de la organización y no permite hacer proyecciones. Tampoco permite saber cuáles son los costes reales de “explotación”, esto es, cuánto cuestan los productos y servicios de las bibliotecas, por lo que este desconocimiento influye en la toma de decisiones sobre cuáles fortalecer y cuáles minimizar (ya que no está contemplada la posibilidad de eliminar ninguno, al menos de manera automática).

El protocolo general para establecer el presupuesto para las BPEs comienza en las respectivas Delegaciones provinciales de la Consejería de Cultura desde las que se pide

informe de necesidades presupuestarias a cada biblioteca (al igual que el resto de unidades dependientes) que lo elabora según su propio criterio. Una vez recibido, las Delegaciones los envían a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura para la perfección del presupuesto. El paso siguiente es la elaboración del presupuesto integrado de toda la Consejería de Cultura en las partidas que le compete. De esto sale un proyecto del Ley de Presupuestos que pasa al Consejo de Viceconsejeros (conocido en el argot administrativo como *Consejillo*) y de ahí al Consejo de Gobierno que lo traslada al Parlamento. Una vez superada esta diligencia es cuando se aprueba la Ley de Presupuestos. Solventado este trámite parlamentario, se produce una reunión de la Dirección General correspondiente con cada Delegado Provincial para el reparto del dinero.

Hay que dejar apuntado que el informe preliminar que sale de la biblioteca correspondiente no tiene nada que ver con el documento final publicado en la Ley de Presupuestos. Es muy posible que esto sea consecuencia de que el régimen económico que les atañe a la hora de elaborar el presupuesto de las bibliotecas no es específico, sino que se basa en el concepto presupuestario general de la Junta de Andalucía. Por una parte, en cuanto a la gestión, los capítulos I (Personal), II (Gastos corrientes) y VI (Inversiones), pueden venir, bien desde la Dirección General correspondiente, en temas como obras, inversiones en mobiliario o gastos extraordinarios, bien de la respectiva Delegación Provincial a las unidades dependientes: Archivos, Museos y Conjuntos. En cuanto a los edificios e instalaciones, al ostentar la titularidad el Estado tanto la construcción como el equipamiento y las dotaciones bibliográficas iniciales dependen del Ministerio de Cultura, del que reciben, por ejemplo, la mayor parte de la infraestructura informática.

Más específicamente, para hacer frente a las compras corrientes de material necesario para el funcionamiento y también equipamiento, las BPEs deben someterse a una normalización, en este caso al Decreto 110/1992, de 16 de junio, *por el que se regula el régimen de adquisición centralizada de determinados bienes en la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Esta adquisición centralizada tiene un aspecto restrictivo más y es que para adquirir determinados equipos hay que hacerlo a través del *Catálogo de Bienes Homologados* de la Junta de Andalucía.

En el mismo sentido tampoco tiene independencia para la contratación directa de determinados servicios y trabajo externos, cuestión que siempre tiene que realizar con la interposición de la respectiva Delegación Provincial de Cultura. En cualquier caso, siempre bajo la atinencia a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, *de Contratos del Sector público*.

Por tanto, en la práctica, las bibliotecas provinciales sólo tienen acción directa en algunas pocas partidas del Capítulo 2 (Gastos corrientes y bienes y servicios) y del Capítulo 6 (Inversiones reales).

En lo que respecta a la legislación bibliotecaria autonómica y estatal, ésta sólo contempla someramente el asunto pecuniario en el artículo 26 del Real Decreto 582/1989 donde se dice que las inversiones que se realicen en los edificios de las

Bibliotecas Públicas del Estado gestionadas por las Comunidades Autónomas, que no estén dedicados a la simple conservación de los mismos, podrán financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma. En todo caso, estas inversiones las programa el Ministerio de Cultura, pudiendo iniciarse el proceso con una propuesta de la Comunidad Autónoma andaluza. Además, según este mismo artículo, la Junta de Andalucía asume los gastos de personal, de conservación y de mantenimiento que se derivan de la inversión que se proyecte realizar.

Toda esta información tomada de la legislación denota la falta de independencia funcional de este tipo de centros para gobernar su propia economía.

Introducidas estas informaciones cualitativas, y antes de particularizar en las Bibliotecas Públicas del Estado, se pasa a configurar la panorámica financiera de las bibliotecas públicas en Andalucía.

Para ello se ha hecho una comparación de los gastos en bibliotecas de diferentes CC.AA. para confrontarlas con la situación en Andalucía. Para ello, se han escogido las dos Comunidades con mayor PIB (exceptuando el País Vasco y Navarra, pues tienen concertos económicos diferenciados), Madrid y Cataluña, y otras dos con un PIB similar al andaluz, Castilla-La Mancha y Extremadura, y se han cotejado con el gasto bibliotecario andaluz. El resultado es una tabla tomada del INE(37), referida al gasto liquidado en bibliotecas entre los años 2005 y 2007 cuyos datos quedan reflejados en estas gráficas:

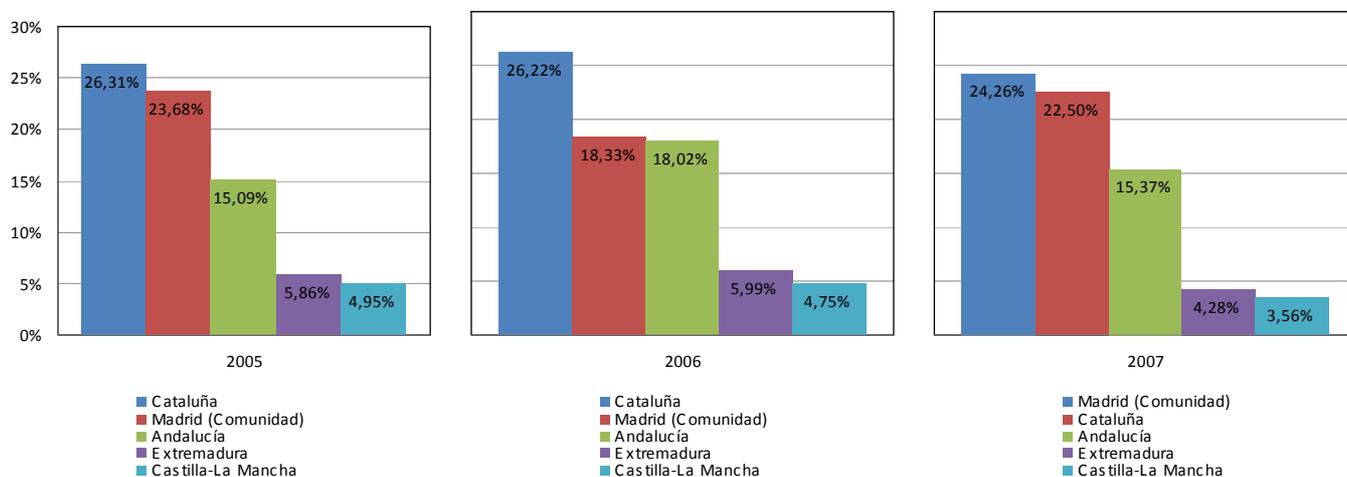


Figura 85: Gasto liquidado en bibliotecas entre 2005 y 2007 por CC.AA. Fuente: elaboración propia

De manera que se puede comprobar cómo las CC.AA. con mayor PIB son también las que mayores recursos dedican a bibliotecas, estando Cataluña por encima de Madrid, aunque Andalucía no se queda demasiado lejos de ellas, llegando casi a igualarse a Madrid en el año 2007. Las otras dos comunidades sí que se sitúan bastante más por debajo de las demás.

Se van a desglosar algunos de estos datos, en concreto, aquellos de los que más volumen de recursos absorben en las bibliotecas: los relativos a personal y los

concernientes a adquisiciones bibliográficas. Entonces, se puede comprobar lo siguiente. Según los últimos datos publicados por el INE, de las autonomías consideradas, la Comunidad de Madrid fue la que mayor gastó en personal en el año 2008, seguida por la de Cataluña. A cierta distancia se encuentra la autonomía andaluza y ya con bastante menos volumen de gasto están Castilla-La Mancha y Extremadura. La figura de propia elaboración que sigue lo muestra gráficamente:

### Reparto porcentual del gasto de personal. 2008

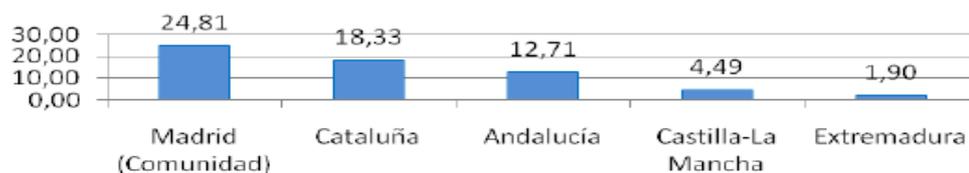


Figura 86: Reparto porcentual del gasto en personal 2008 por CC.AA. Fuente: elaboración propia

Si se observan los gastos en adquisiciones, se puede constatar cómo, una vez más, la autonomía madrileña la que más invierte en compras bibliográficas y el resto de las Comunidades muestra las mismas posiciones que en la gráfica anterior. Véase en esta gráfica diseñada *ex profeso*:

### Reparto porcentual del gasto en adquisiciones. 2008

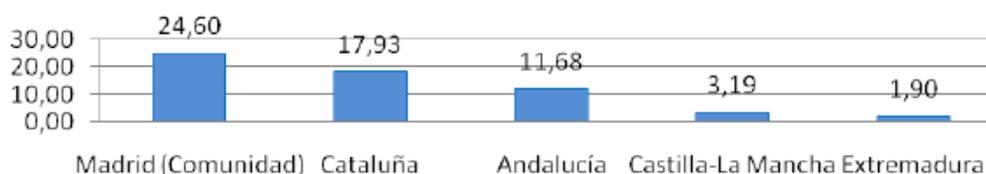


Figura 87: Reparto porcentual de gasto en adquisiciones 2008 por CC.AA. Fuente: elaboración propia

Vista la panorámica nacional en comparación con la andaluza, es momento de observar el estado económico bibliotecario andaluz en cada una de sus provincias, sin individualizar entre las BPEs.

Tomando los datos que el Ministerio de Cultura ofrece una tabla con el gasto total (corriente más inversión) por visitantes entre los años 2004 y 2008(38), de ella se desprende que en todas las provincias, en mayor o menor medida, ha habido un incremento del gasto o, al menos, un gasto similar al año anterior del rango. Si atendemos al gasto provincial en adquisiciones bibliográficas por habitantes, la tabla que elabora el Ministerio de Cultura(39) muestra también un incremento en el gasto en todas las provincias y en todos los años del rango.

Véase también en unas gráficas comparativas, los datos de cada una de las provincias en el último año del que existen cifras, el 2008, sobre los conceptos anteriores y

divididas entre los habitantes por cada provincia. En esta gráfica de elaboración propia se indica el gasto total por habitante:

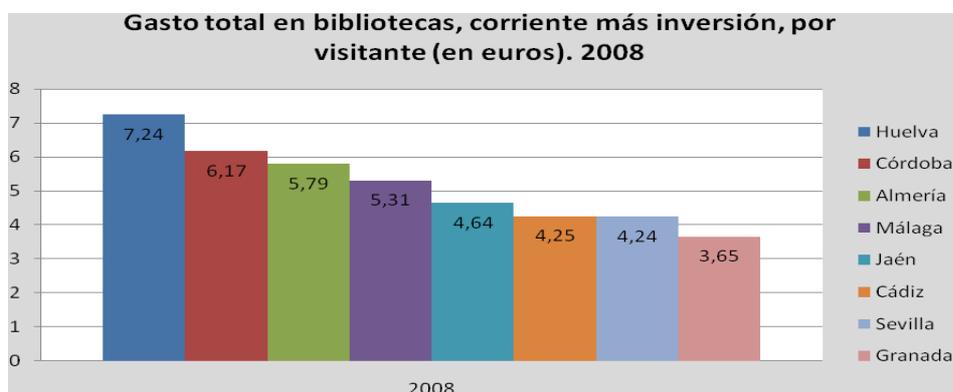


Figura 88: Gasto total por visitante y provincia 2008.

Fuente: elaboración propia

La provincia de Huelva es la que más gasto acomete por habitante, siendo la que menos la de Granada.

Referido al gasto en personal dividida entre los habitantes, la gráfica sería esta.

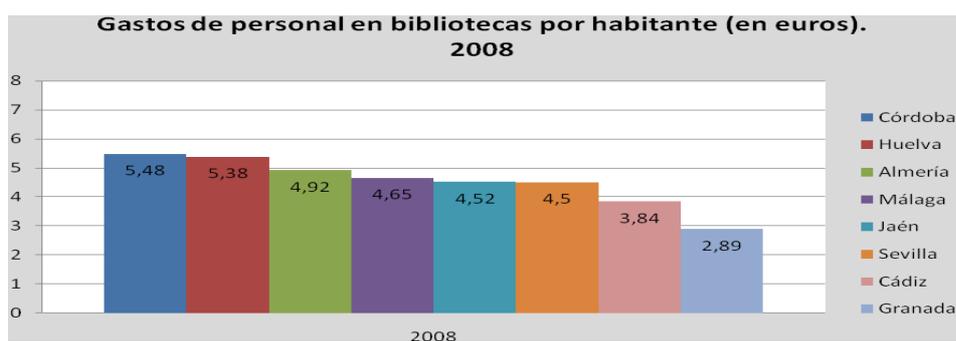


Figura 89: Gasto en personal por habitante y provincia 2008.

Fuente: elaboración propia

Córdoba y Huelva encabezan el ranking, siendo nuevamente la provincia de Granada la más escueta en este tipo de gastos.

Finalmente, para averiguar el gasto en adquisición bibliográfica se recurre también al Ministerio de Cultura. De sus datos se infiere la siguiente gráfica:

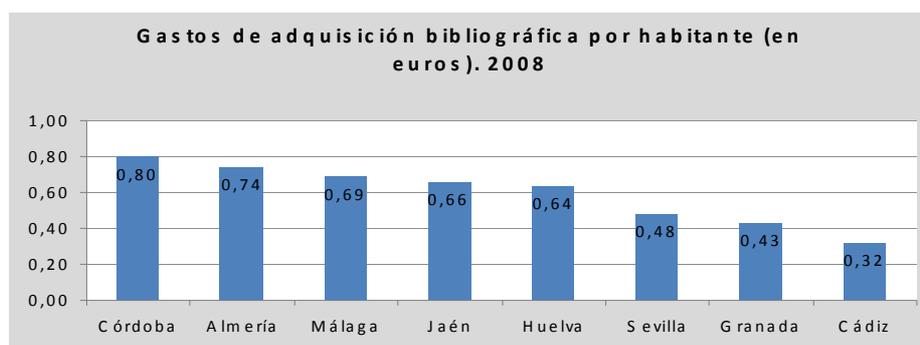


Figura 90: Gasto en adquisiciones por habitante y provincia 2008. Fuente: elaboración propia

La distancia entre la provincia que más gasta en adquisiciones, Córdoba, y la que menos lo hace, Cádiz, es bastante amplia, más de medio punto porcentual, si bien es la provincia de Cádiz la única que se queda por debajo de la media andaluza. Las demás, excepto tal vez Granada y Sevilla, superan ampliamente esta media.

Finalizada esta panorámica general de Andalucía y sus provincias, se atiende a los mismos conceptos de gasto, esta vez ya referidos a las ocho Bibliotecas del Estado, Bibliotecas Provinciales andaluzas.

Véase primero sendas gráficas hechas para esta investigación, que muestran el incremento (o decrecimiento) del total de los gastos corrientes entre todas las BPEs entre los años 2004 y 2008, comparándolos con los datos de la inflación de cada uno de esos años.

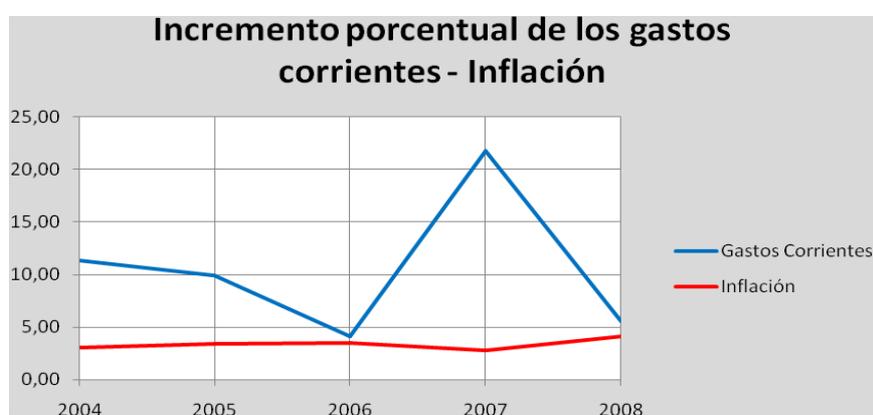


Figura 91: Incremento porcentual de gastos corrientes-inflación en las BPEs 2004-2008. Fuente: elaboración propia

Se puede establecer que en todos los años, el gasto ha estado por encima del IPC, siendo el año 2007 en el que más gasto corriente se produjo.

Los dos datos sobre los gastos de inversión en el mismo lapso temporal arrojan una imagen gráfica como la que sigue:

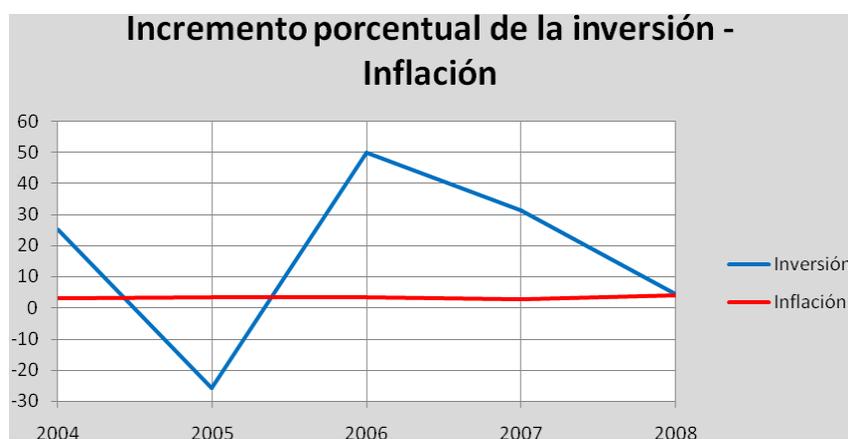


Figura 92: Incremento porcentual de gastos de inversión-inflación en las BPEs 2004-2008. Fuente: elaboración propia

Fuente: elaboración propia

Excepto en el año 2005, el resto de los años ha habido una inversión dineraria por encima de la inflación.

Si miramos al último año del que se tienen datos (2008), se puede constatar cómo la Biblioteca de Sevilla es la que más gastos corrientes asumió, siendo la que menos la de Granada aunque las cantidades en todas ellas no difieren en exceso. En cuanto a los gastos en adquisiciones de ese mismo año, destaca el volumen de gasto de la biblioteca onubense respecto a las de Almería, Granada, Málaga y Sevilla que incurrieron en menores gastos bibliográficos. Este dato se puede comprobar en la tabla que sigue.

### Gastos corrientes

	Total gastos corrientes	Gastos en adquisición bibliográfica
2008	Año 2008	Año 2008
Almería	1.761.750	80.173
Cádiz	1.368.558	85.872
Córdoba	1.225.341	81.981
Granada	1.121.241	80.173
Huelva	1.498.439	93.852
Jaén	1.390.924	82.408
Málaga	1.459.864	80.173
Sevilla	2.709.501	80.173
<b>Totales</b>	<b>12.535.618</b>	<b>664.805</b>

Figura 93: Gastos corrientes y adquisiciones bibliográficas por BPE 2008. Fuente: Ministerio de Cultura

Los gastos de inversión en cada una de las bibliotecas estudiadas en el año 2008 arrojan unos datos de lo más heterogéneo. Compruébese en la tabla que se inserta a continuación, que refleja las cantidades gastadas en conceptos tales como edificios, mobiliario, sistemas informáticos y otros gastos generales.

### Gastos de inversión

	Solares y edificios	Mobiliario	Sistemas informáticos	Otros gastos	Total
<b>2008</b>					
Almería	252.969	59.935	34.023	1.235	348.162
Cádiz	0	24.160	4.943	1.235	30.338
Córdoba	63.884	14.743	8.183	137.950	224.760
Granada	0	0	3.575	58.759	62.334
Huelva	0	6.892	0	58.235	65.127
Jaén	229.291	9.283	19.393	46.716	304.683
Málaga	239.200	31.936	8.489	36.244	315.869
Sevilla	61.848	0	37.832	48.558	148.238
<b>Totales</b>	<b>847.192</b>	<b>146.949</b>	<b>116.438</b>	<b>388.932</b>	<b>1.499.511</b>

Figura 94: Gastos de inversión por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Atendiendo al total de estos gastos, se invirtió más dinero en la biblioteca de Almería, seguida de cerca por la de Málaga; en el extremo opuesto es llamativa la escasa inversión acometida en la biblioteca de Cádiz y también la mucho menor en Granada y

Huelva, si bien es verdad que en estas tres, durante el 2008, no se liberó dinero para solares y edificios.

Hasta ahora, todo lo dicho tiene que ver con el gasto. El capítulo de los *Ingresos* es, necesariamente, corto dado que debido a la condición de servicio público, se sostiene mediante los presupuestos públicos y no hay servicio alguno que preste que se haga bajo remuneración económica. Todos los servicios que se prestan son gratuitos, excepto las reproducciones de documentos, cuyas tarifas vienen determinadas en el Anexo de la Orden de 17 de diciembre de 2001, *por la que se redennominan en euros determinados precios públicos percibidos por la Consejería de Cultura y por el Organismo Autónomo Centro Andaluz de Arte Contemporáneo*.

Para que un usuario liquide las tasas por las reproducciones que obtenga en alguna de estas bibliotecas públicas, debe realizar un pago en alguna entidad bancaria mediante el modelo 046 para la liquidación gastos quedando ese dinero ingresado en la llamada "Caja Única" de la Junta de Andalucía y no específicamente a la biblioteca que presta el servicio. Aparte de este sistema, algunas bibliotecas han instalado en sus locales máquinas de autoservicio que funcionan con monedas pero la recaudación y su fiscalización sigue el mismo curso, esto es, todo el proceso se realiza ateniéndose al Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía*, que viene a actualizar la Ley General 5/1983.

Con estas cifras se da por finalizado el epígrafe, considerando que con la información aportada se puede obtener una idea bastante fiable del panorama económico financiero de las bibliotecas estudiadas.

#### **2.5.4 Los recursos físicos**

En este epígrafe se va a indagar sobre los locales, instalaciones y demás equipamiento de las BPEs.

Si atendemos a la construcción de estos edificios, además de las recomendaciones y normas establecidas por los arquitectos y organismos especializados en la construcción de bibliotecas, legalmente estos centros deben atenerse a la legislación al efecto. En concreto, el reglamento andaluz de bibliotecas cita expresamente la atención al Decreto 72/1992, de 5 de mayo, *por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte*.

Aparte de este Decreto, no existe un ordenamiento jurídico que de instrucciones sobre la construcción y distribución de espacios en las bibliotecas. Lo que sí hay son recomendaciones de organismos públicos y privados competentes en esta materia. En concreto, el capítulo 4 de las *Pautas de la IFLA para Bibliotecas Públicas* da algunas pistas sobre cómo debe ser, cómo se deben distribuir los espacios y donde tienen que estar situados los edificios bibliotecarios. La misma intención tienen las *Pautas sobre los servicios de las Bibliotecas Públicas*, elaboradas en el año 2002 por el Ministerio de Cultura español en colaboración con las Comunidades Autónomas. En su capítulo

cuarto, titulado *Las instalaciones*, se hacen recomendaciones sobre la ubicación, la señalización exterior, el espacio interior, el mobiliario, las instalaciones y el equipamiento y la superficie.

Compruébese con números la situación de los locales y las instalaciones de las Bibliotecas del Estado andaluzas. Según los últimos datos hechos públicos por el Ministerio de Cultura, las cifras son las siguientes:

### Locales e instalaciones

2008	Superficie (metros cuadrados)		Estanterías (metros lineales)		Nº de puestos de lectura
	Superficie útil total	Superficie útil de uso bibliotecario	Libre acceso	Depósito	
<b>Almería</b>	3.360	2.400	265	1.089	250
<b>Cádiz</b>	2.048	2.048	2.498	2.964	246
<b>Córdoba</b>	1.265	1.100	330	5.547	167
<b>Granada</b>	11.000	11.000	1.800	7.500	258
<b>Huelva</b>	3.192	1.953	2.617	1.827	150
<b>Jaén</b>	3.625	2.932	1.214	4.488	256
<b>Málaga</b>	1.992	1.515	1.038	2.395	238
<b>Sevilla</b>	5.516	4.509	3.998	2.399	269
<b>Totales</b>	31.998	27.457	13.760	28.209	1.834

Figura 95: Locales e instalaciones por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

De entre todas las bibliotecas, destaca la de Granada que es, con mucho, la que más superficie total y de uso bibliotecario dispone; muy por debajo se encuentra la de Sevilla y, el resto, a gran distancia. También la de Granada es la que más metros lineales de estanterías ubicadas en el depósito dispone, siendo la de Sevilla la que más tiene de libre acceso. En cuanto a los puestos de lectura, los datos son muy homogéneos, no existiendo una gran diferencia entre cada biblioteca, si se exceptúan a las de Huelva y Córdoba, que queda muy por debajo del resto.

Si se comprueban estos mismos datos desde el año 2004, en que el Ministerio de Cultura comienza a hacer públicas las tablas(40) con estas cifras, resulta palpable la poca evolución que arrojan estas cifras en ese lapso de tiempo.

Dejando de lado los edificios y las instalaciones y atendiendo al equipamiento de estas bibliotecas, distinguiendo entre el no informático y el informático. Respecto al primero de ellos, la tabla de abajo muestra las cifras del año 2008:

## Equipamiento no informático

2008	Lectores reproductores							Fotocopiadoras		Faxes
	Microformas	Casetes	Vinilos	Discos compactos	Vídeos	Vídeo-discos	DVD-vídeo	Uso interno	Uso público	
Almería	0	0	0	2	0	0	0	1	1	1
Cádiz	0	0	0	1	4	0	2	2	1	1
Córdoba	2	0	0	0	0	0	50	2	2	1
Granada	1	0	1	0	2	1	6	2	1	1
Huelva	1	2	0	4	3	0	2	2	1	1
Jaén	0	0	0	1	3	0	3	2	1	1
Málaga	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Sevilla	0	1	1	9	2	0	10	2	2	2
<b>Totales</b>	4	3	2	17	14	1	73	14	10	10

Figura 96: Equipamiento no informático por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Analizando los datos, se comprueba que todas las bibliotecas arrojan unas cifras muy parecidas salvo en los datos referidos a los DVD, donde aparece la biblioteca de Córdoba como la que, con mucha diferencia, dispone de más lectores-reproductores.

Al igual que en las instalaciones, si se analizan las tablas de los años 2006 al 2008(41), pocos cambios se observan salvo, una vez más, en el equipamiento de aparatos de DVD, donde las cifras sí han variado considerablemente.

Si se atiende ahora a los equipos informáticos de los que, según el Ministerio de Cultura, están dotadas las ocho bibliotecas, los datos con el incremento entre 2007 y 2008 son estos:

## Equipamiento informático. Incremento anual

07/08	PC's				Impresoras				Escaneres			
	Año 2007	Año 2008	Incrmento	Incrnto . %	Año 2007	Año 2008	Incrmnto	Incrmnto %	Año 2007	Año 2008	Incremento	Incremento %
Almería	67	60	-7	-10,45	21	21	0	0,00	5	9	4	80,00
Cádiz	44	47	3	6,82	6	7	1	16,67	2	2	0	0,00
Córdoba	69	49	-20	-28,99	20	16	-4	-20,00	5	5	0	0,00
Granada	3	50	47	1.566,67	13	13	0	0,00	1	1	0	0,00
Huelva	70	75	5	7,14	10	10	0	0,00	1	1	0	0,00
Jaén	25	41	16	64,00	9	11	2	22,22	2	2	0	0,00
Málaga	41	45	4	9,76	12	10	-2	-16,67	3	3	0	0,00
Sevilla	-	62	-	-	-	12	-	-	-	4	-	-
<b>Totales</b>	319	429	110	34,48	91	100	9	9,89	19	27	8	42,11

Figura 97: Equipamiento informático por BPE, incremento anual 2007-2008. Fuente: Mº de Cultura

Es lo más reseñable de esta tabla la heterogeneidad que arrojan las cifras para cada Biblioteca Pública del Estado.

Dadas estas informaciones cualitativas y cuantitativas, es posible hacerse una idea bastante fidedigna de la situación de equipamiento e instalaciones en las BPEs andaluzas. Igual sucede si se observa la evolución de estos conceptos desde el año 2004 a la luz de las cifras del Ministerio de Cultura(42).

### 2.5.5 Servicios y rendimiento

Siguiendo la misma línea que en los epígrafes anteriores, se inicia éste con una descripción de la materia en cuestión para después aportar los datos estadísticos que completen el análisis del universo establecido. Así, tomando en consideración la legislación vigente, el Capítulo V, en su artículo 19 del Reglamento bibliotecario estatal establece para las bibliotecas del Estado unos servicios básicos de:

- a) Lectura en sala, incluyendo sección infantil y sala de publicaciones periódicas.
- b) Préstamo individual, colectivo e interbibliotecario.
- c) Información bibliográfica.

Aparte de los servicios genéricos explicitados en los textos legales citados más arriba, algunos más tienen su reglamentación específica en la *Orden de 24 de septiembre de 2001 por la que se regula el acceso, servicios y servicio de préstamo de las bibliotecas de la Red de Lectura Pública de Andalucía*, que distingue otros más como:

- Préstamo personal, interbibliotecario, colectivo y en red(43)
- Multimedia
- Acceso a Internet y base de datos
- Servicio de Extensión bibliotecaria
- Servicio de Reproducción de Documentos.
- Servicio a los usuarios de propuestas de compra, recomendaciones y sugerencias

Uno de los servicios más importantes que prestan las BPEs, y que no está directamente relacionado con el usuario final, es el soporte técnico que prestan a las bibliotecas municipales de su provincia a través de los anteriormente llamados Centros Provinciales Coordinadores de bibliotecas, funciones actualmente desempeñadas por los denominados Departamentos de Servicios Bibliotecarios Provinciales que se encargan, además de canalizar los lotes fundacionales para los centros bibliotecario municipales, de asesorar y orientar a los responsables bibliotecarios de estas unidades.

Anteriormente se ha constatado que, entre las funciones de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura están la de planificación y programación de nuevos servicios. En la práctica, ninguna Delegación desempeña este papel de manera autónoma. Así, si se detecta la necesidad de establecer un nuevo servicio, la tramitación se canaliza a través del Consejo Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación oídas los Consejos Asesores de Bibliotecas de cada provincia, que realiza sus propuestas a la Consejería de Cultura, con la intermediación de la Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental. El proceso está bastante burocratizado y resulta lento en exceso. Quizá sea por ello que, desde la aprobación de sendos Reglamentos estatal y autonómico se hayan establecido muy pocos nuevos servicios, al menos con carácter oficial. Además, en aras a la uniformidad, ninguna de

las ocho bibliotecas provinciales ofrece servicios que el resto de las otras no ofrece. Así, analizando los servicios que las ocho bibliotecas publicitan en sus páginas web(44) se puede comprobar que resultan bastante coincidentes los servicios que dan a conocer estas bibliotecas y los que no lo son es porque existe un cambio en la denominación del mismo o son un desdoblamiento de servicios que en otra biblioteca viene unificado en un solo epígrafe.

Para comprobar este dato, se les preguntó a los directivos de cada una de las bibliotecas y el resultado es que sólo dos de las bibliotecas afirman que sí han puesto en marcha servicios a título individual, al margen de los referidos en los textos legales y la publicidad de sus respectivas web, lo que viene a corroborar la estricta atención a los dictados de la superioridad administrativa.

Todo lo dicho hasta ahora viene referido a los servicios individuales de cada biblioteca pero existen otros de carácter corporativo entre los que se encuentran los ya mencionados de *Pregunte, las bibliotecas responden* y *La Biblioteca responde*. Pero existe otro proyecto de servicio corporativo más en el que también están implicadas las BPEs andaluzas, se trata del *Plan ALBA*, acrónimo que se corresponde con *Alfabetización Digital en Bibliotecas de Andalucía*. Es el Primer Plan de Acción para la formación en competencias digitales de los usuarios y no usuarios de las bibliotecas de la red de bibliotecas públicas de Andalucía, diseñado por el Servicio del Libro, Bibliotecas y Centros de Documentación de la Consejería de Cultura. Su periodo de vigencia va de junio de 2009 a diciembre de 2010, y constituye el inicio de un trabajo que, con vistas al futuro, busca conseguir el objetivo general de “*La creación de una oferta formativa en competencias digitales por parte de las bibliotecas de la red de bibliotecas públicas de Andalucía, dirigida a los usuarios y no usuarios de las bibliotecas, y en colaboración con los Ayuntamientos y entidades o colectivos afines*”(45).

En las encuestas tomadas a los directores, sobre este particular de los Servicios, se les requirió si tenían en cuenta y utilizaban los datos de su entorno para tomar decisiones en la gobernanza de sus bibliotecas y organizar sus servicios. Cuatro de ellas respondieron afirmativamente y otros tantos en sentido negativo. Las mismas cifras, pero con distintas bibliotecas, se dan cuando se les pregunta si realizan encuestas encaminadas a conocer datos de uso y satisfacción de sus usuarios aunque de los dicen utilizar esta técnica, dos lo hacen esporádicamente y a través de informaciones atributivas procedentes del buzón de sugerencias, del libro de reclamaciones y del *chat* de la biblioteca pero no como parte de un proceso sistematizado de análisis de cifras. En cualquier caso, no existen estadísticas oficiales de ninguna de las ocho bibliotecas en las que vengan reflejados estos aspectos.

En los párrafos que siguen, se van construir una panorámica actual del rendimiento de las bibliotecas estudiadas sobre la base de la información estadística. Como quiera que exista una gran cantidad de fuentes y recursos, ha sido necesaria una selección de las mismas y de los *ítemes* analizados pero intentando que no se resienta la extracción de conclusiones fundamentadas.

El primer aspecto que se ha querido estudiar ha sido el de los visitantes recibidos en las bibliotecas. Se han recopilado los datos que publica la Consejería de Cultura para cada una de las bibliotecas, entre los años 1999 y 2008. El resultado se presenta mediante sendas gráficas(46). Se ha tomado en consideración este rango temporal con objeto de comprobar el comportamiento de esta magnitud desde que se empezó a plantear la apertura de las bibliotecas durante 65 horas semanales (como se expresó en el epígrafe 2.4.2. de esta sección) con la Orden autonómica del 2001 y el Decreto sobre la jornada laboral de los técnicos de las BPEs. de 1999. Una vez acabe esta Tesis, la pretensión es completar este estudio con otra serie de magnitudes que refleje la evolución del rendimiento de estas bibliotecas y en este mismo lapso de tiempo.

Dicho esto, una observación de las gráficas indica que, en hacia el año en que cada biblioteca abrió en el horario de 9 a 21 horas (el proceso fue progresivo y no todas las bibliotecas empezaron el mismo año), se produce un pico elevado de visitantes, tendiendo a estabilizarse año a año hasta niveles muy parecidos a los años anteriores a su implantación una vez pasado la novedad de la ampliación del horario de apertura. Las bibliotecas de Málaga y Cádiz presentan unos “dientes de sierra” un tanto erráticos, con picos y valles sin solución de continuidad, sin que resulte posible averiguar el motivo de dicho comportamiento en las visitas.

Pero no todas visitas que reciben estos centros son usuarios con carné, así que también se han estudiado las personas inscritas en las Bibliotecas Públicas del Estado según los últimos datos de 2008 del Ministerio de Cultura.

#### Usuarios inscritos. Incremento anual

<b>2008</b>			
	<b>Año 2008</b>	<b>Incremento</b>	<b>Incremento %</b>
<b>Almería</b>	12.081	2.836	30,68
<b>Cádiz</b>	6.598	2.529	62,15
<b>Córdoba</b>	4.467	-744	-14,28
<b>Granada</b>	13.389	60	0,45
<b>Huelva</b>	8.137	883	12,17
<b>Jaén</b>	8.155	597	7,90
<b>Málaga</b>	5.312	1.736	48,55
<b>Sevilla</b>	10.938	660	6,42
<b>Totales</b>	<b>69.077</b>	<b>8.557</b>	<b>14,14</b>

Figura 98: Usuarios inscritos con incremento anual por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Según esta tabla, la biblioteca con mayor número de usuarios inscritos es la de Granada, seguida muy de cerca por la de Almería. Muy por debajo queda el resto, presentando las menores cifras la de Córdoba que, según el porcentaje de incremento respecto a los datos del año anterior, es la que más usuarios pierde.

Porcentualmente, si se comparan las cifras con las del año 2007, la biblioteca que más usuarios ha ganado ha sido la de Cádiz, seguida de lejos por la de Málaga. En el otro

extremo está la ya mencionada de Córdoba, que pierde un considerable 14% de usuarios y la de Sevilla, con un incremento escaso.

Estos datos se pueden comparar con el préstamo por usuarios inscritos en cada una de las bibliotecas, según datos para 2009 de la Consejería de Cultura.

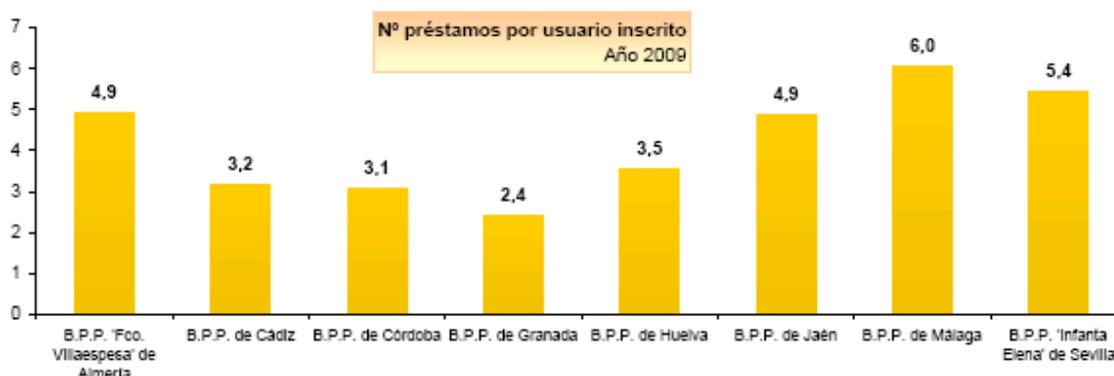


Figura 99: Número de préstamos por usuarios inscritos por BPE 2009. Fuente: Consejería de Cultura

En este aspecto, la que mejor situada está es la biblioteca de Málaga, seguida muy de cerca por la de Sevilla. En el extremo opuesto está la de Granada, que aporta los peores datos del conjunto.

Atendiendo a los porcentajes y a las cifras absolutas de préstamos en cada Biblioteca del Estado andaluz, la Consejería publica la siguiente gráfica con cifras del 2009:

Préstamos en bibliotecas públicas provinciales de Andalucía. Distribución provincial. Año 2009

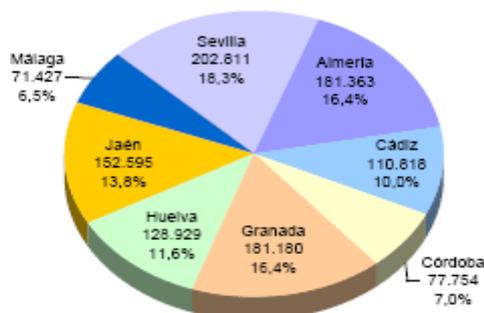


Figura 100: Prestamos totales y porcentajes por BPE 2009. Fuente: Consejería de Cultura

Sevilla se sitúa en cabeza en esta magnitud, estando Málaga y Córdoba en el otro extremo, muy por debajo del resto de bibliotecas. Almería y Granada presentan unos porcentajes no muy lejanos a la primera situada. Llama la atención el descuadre que se produce en Granada entre el alto porcentaje de préstamos totales y la baja tasa de préstamo por usuario inscrito.

Para conocer con números las actividades desarrolladas de cara al usuario final, véanse los siguientes aspectos. Por un lado, se ha recogido una tabla con las actividades de formación de usuarios y las visitas guiadas en cada una de las BPEs en el año 2008(47), según el Ministerio de Cultura.

## Formación de usuarios

2008	Formación de usuarios			Nº de visitas concertadas y guiadas		
	Cursos realizados	Número de horas anuales	Número de usuarios	Adultos	Infantiles	Total
<b>Almería</b>	-	-	-	3	114	117
<b>Cádiz</b>	-	-	-	30	8	38
<b>Córdoba</b>	15	15	60	24	2	26
<b>Granada</b>	16	32	148	30	36	66
<b>Huelva</b>	10	120	104	72	7	79
<b>Jaén</b>	6	120	120	5	32	37
<b>Málaga</b>	4	39	138	0	11	11
<b>Sevilla</b>	-	-	-	15	62	77
<b>Totales</b>	51	326	570	179	272	451

Figura 101: Formación de usuarios y visitas guiadas por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Si se toman en consideración los números totales de esta figura, una vez más es la biblioteca almeriense la que mejores cifras globales ofrece si bien, durante el 2008, no organizó ninguna actividad de formación de usuarios, pero sí gran cantidad de visitas guiadas. La de Granada fue la que mayor número de cursos de formación de usuarios impartió, estando también en una buena posición en cuanto a las visitas guiadas.

En cuanto a las actividades culturales, uno de los servicios más importantes de estos organismos, dada su condición de servicio público cultural, los últimos datos aportados por el Ministerio de Cultura para el 2008 están resumidos en esta tabla(48):

## Actividades culturales organizadas

2008	Literatura y poesía	Música y danza	Teatro	Conferencias	Cursos, cursillos, talleres, etc.	Exposiciones	Proyecciones y audiciones	Otros	Total
<b>Almería</b>	46	6	11	1	61	6	55	77	252
<b>Cádiz</b>	189	0	0	0	10	12	0	0	211
<b>Córdoba</b>	24	0	0	0	0	0	0	0	24
<b>Granada</b>	25	10	10	8	143	9	200	6	401
<b>Huelva</b>	94	3	2	2	16	2	13	3	133
<b>Jaén</b>	79	0	0	3	30	3	115	0	230
<b>Málaga</b>	80	5	3	1	32	0	0	5	123
<b>Sevilla</b>	103	2	0	7	16	52	9	18	207
<b>Totales</b>	640	26	26	22	308	84	392	109	1.581

Figura 102: Actividades culturales por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Los números de esta tabla son un tanto heterogéneos dependiendo del aspecto estudiado. Prestando atención a los datos totales, se observa que la Biblioteca Pública del Estado en Granada es la que más actividades organizó en el año 2008. Todas las demás organizaron casi la mitad menos que ella, destacando por lo bajo la de Córdoba, con tan solo 24 actividades programadas en ese año. Si bien la biblioteca de Cádiz es la que más actos literarios y poéticos organizó, la de Granada destaca en cuanto a las actividades formativas y las proyecciones y audiciones.

Vistos estos aspectos, atiéndase a consideraciones relacionadas con los procesos técnicos. Así, el Ministerio de Cultura publica las series desde el año 2003, contemplando el aumento total y porcentual de cada biblioteca(49). Los datos de los años 2007 y 2008 vienen reflejados tal como sigue:

### Fondos bibliográficos. Incremento anual

2007/2008	Libros y folletos				Publicaciones periódicas			
	Año 2007 Total volumenes	Año 2008 Total volumenes	Incremento	Incremento %	Año 2007 Total títulos	Año 2008 Total títulos	Incremento	Incremento %
<b>Almería</b>	106.722	109.767	3.045	2,85	602	649	47	7,81
<b>Cádiz</b>	121.058	119.771	-1.287	-1,06	2.698	2.835	137	5,08
<b>Córdoba</b>	127.844	139.140	11.296	8,84	2.446	2.549	103	4,21
<b>Granada</b>	101.499	107.145	5.646	5,56	663	1.154	491	74,06
<b>Huelva</b>	93.161	101.712	8.551	9,18	865	850	-15	-1,73
<b>Jaén</b>	128.064	133.690	5.626	4,39	1.434	1.791	357	24,90
<b>Málaga</b>	115.412	117.456	2.044	1,77	2.191	2.178	-13	-0,59
<b>Sevilla</b>	110.161	118.461	8.300	7,53	1.931	1.970	39	2,02
<b>Totales</b>	903.921	947.142	43.221	4,78	12.830	13.976	1.146	8,93

Figura 103: Fondos bibliográficos por BPE, incremento anual 2007-2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

De estos fondos, se ha tomado una tabla complementaria de propia elaboración en la que se dan datos del porcentaje de ellos que estaban informatizados en el año 2008. La gráfica por biblioteca quedaría así:

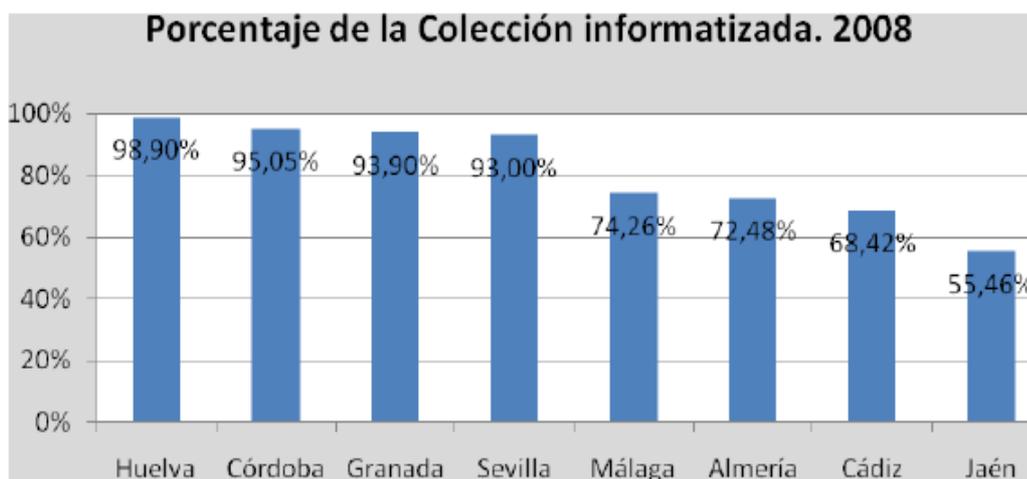


Figura 104: Porcentaje de colección informatizada por BPE 2008.

Fuente: elaboración propia

Casi todas las bibliotecas presentan un alto porcentaje de su colección informatizado, estando muy cerca del 100% las de Huelva, Córdoba, Granada y Sevilla. Entre el 65 y el 75% están las de Málaga, Almería y Cádiz y ya, con poco más de la mitad de sus fondos informatizados se encuentra la biblioteca de Jaén.

En relación con la informatización de determinadas tareas bibliotecarias, véase a continuación cómo está este indicador en el año 2008, en cada una de las BPEs.

## Funciones automatizadas

2008	Adqnes.	Autopréstamo	Catalogación	PPs	Préstamo	Estadíst.	Opac	Préstamo interbib.	Otras
Almería	no	no	sí	sí	sí	sí	sí	no	-
Cádiz	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	-
Córdoba	no	no	sí	sí	sí	sí	sí	no	-
Granada	no	no	sí	no	sí	sí	sí	sí	-
Huelva	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	-
Jaén	no	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Reserva uso Internet
Málaga	sí	no	sí	sí	sí	sí	sí	sí	Control Uso Internet
Sevilla	no	no	sí	sí	sí	sí	sí	no	-

Figura 105: Funciones automatizadas por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Según se desprende de estas cifras en prácticamente todas las bibliotecas, las funciones de trabajo están automatizadas.

Se ha incluido en esta observación el análisis de las consultas a documentos y a la sección de referencia, y las realizadas a los catálogos en línea en las BPEs. El Ministerio de Cultura recopila los datos de consultas a documentos y de referencia desde el año 2003(50) aunque aquí se han tomado solo las últimas cifras disponibles, las de 2008. Los números de funcionamiento de esta faceta del rendimiento bibliotecario son:

## Consulta de documentos. Información y referencia

2008	Documentos audiovisuales		Documentos electrónicos	Documentos de la Sección local	Información y referencia Consultas atendidas
	Sonoros	Videos/DVD-video			
Almería	-	-	62	1.084	1.499
Cádiz	195	2.582	-	-	9.186
Córdoba	-	-	-	489	8.467
Granada	0	9.989	-	0	2.987
Huelva	492	980	148	398	8.737
Jaén	-	-	1.725	8.791	39.493
Málaga	-	-	1.014	-	29.503
Sevilla	-	-	-	-	-
<b>Totales</b>	687	13.551	2.949	10.762	99.872

Figura 106: Consulta de documentos y de información y referencia por BPE 2008.

Fuente: Mº de Cultura

Con estos datos se puede inferir que la biblioteca onubense es la que más consultas a documentos sonoros ha recibido aunque, salvo de la de Cádiz, de las demás no se han obtenido datos. Igual ocurre con los documentos videográficos, donde sólo existen datos de las bibliotecas de Huelva, Cádiz y Granada, siendo ésta en la que más documentos de este tipo han sido consultados. De los documentos de la colección local (una de las centrales de todas las bibliotecas), la que más consultas ha obtenido ha sido la biblioteca de Jaén, y la que menos la de Huelva, aunque de las bibliotecas de

Cádiz, Granada, Málaga y Sevilla no se han obtenido datos. Si atendemos al servicio de referencia, el más activo ha sido, con mucho, el de la biblioteca de Jaén, seguido por Málaga, quedando el resto considerablemente por debajo de ambas, siendo la biblioteca de Almería la que menos consultas atendió.

La última magnitud incluida es la de las consultas a los OPACs de estas bibliotecas. El Ministerio de Cultura, publica series desde el año 2004 aunque aquí se han considerado los datos del 2008, que son los últimos disponibles. La tabla es esta:

### Consultas al OPAC

2008	Nº de búsquedas	Nº de visualizaciones
Almería	179.536	210.452
Cádiz	70.317	71.601
Córdoba	310.686	440.816
Granada	344.025	447.480
Huelva	103.852	110.090
Jaén	88.330	94.441
Málaga	50.280	53.284
Sevilla	153.846	166.395
<b>Totales</b>	<b>1.300.872</b>	<b>1.594.559</b>

Figura 107: Consulta al OPAC por BPE 2008.

Fuente: Ministerio de Cultura

Los datos de la tabla dicen que las bibliotecas de Granada y Córdoba han sido donde sus visitantes más veces han hecho uso del catálogo automatizado, siendo también las dos las que mayor número de visualizaciones al mismo han obtenido. En el polo opuesto se encuentra la de Málaga, con una gran diferencia respecto al resto de centros.

Desgraciadamente, no existen datos de satisfacción de usuarios, tampoco relativos a los denominados *no usuarios* aunque algunos profesionales han demostrado que no es difícil obtener este tipo de datos utilizando incluso como herramienta de recogida de datos el propio OPAC (Boza & Sánchez, 2004) o propone sistemas muy interesantes y útiles no solo para las bibliotecas para las que en principio están propuestas sino para el resto de unidades de información (Vílchez et. al., 2007). Sí se han publicado algunos informes (Hernández, dir., 2009) pero, a pesar de lo valioso de la información que contienen, no sirven a los efectos de ese trabajo de investigación ya que no individualizan los datos entre las diferentes Bibliotecas Públicas del Estado. Por tanto, no se ha podido saber de primera mano, el impacto que todos estos servicios y su rendimiento han tenido en los destinatarios de los mismos.

#### 2.5.6 Otras unidades de información del entorno

Para finalizar con la observación del entorno más próximo a las BBPs, uno de los indicadores que se ha estimado de relevancia ha sido el de la competencia institucional en el plano bibliotecario, esto es, el resto de unidades bibliotecarias

sostenidas por las autoridades públicas y que no son de competencia estatal o autonómica.

En un principio, se han tenido en cuenta solamente aquellas bibliotecas públicas de características similares a las Públicas del Estado, de esta forma, tras consultar varios directorios bibliotecarios y el censo de la Red de Lectura Pública de Andalucía, se han contabilizado las Bibliotecas Públicas Municipales y de las Diputaciones Provinciales que existen en la capital de la provincia.

La tabla subsiguiente recoge los datos obtenidos(51):

	Bibliotecas Municipales	Diputación Provincial
Almería	4	1
Cádiz	4	0
Córdoba	12	1
Granada	5	1
Huelva	7	0
Jaén	1	0
Málaga	16	2
Sevilla	6	1

**Figura 108:** : *Tabla de bibliotecas municipales y de diputaciones por capitales 2009.*  
Fuente: elaboración propia

Un cálculo aritmético de estas cifras arroja una media de 7'6 bibliotecas por ciudad. Así, si se matizan estos datos más, en los dos extremos destaca el gran número de bibliotecas municipales que poseen dos ciudades tan distintas como Málaga y Córdoba, y el gran déficit bibliotecario que muestra la ciudad de Jaén. También llama la atención que una ciudad tan extensa y poblada como Sevilla cuente con menos bibliotecas municipales que la media de las capitales andaluzas y que, a pesar de la tradición cultural y bibliotecaria granadina, Granada esté por debajo de este porcentaje.

Es éste también un indicador que muestra una diferencia apreciable en el número de bibliotecas públicas que prestan sus servicios en un contexto muy próximo al de las Bibliotecas Públicas del Estado.

Estadísticamente, el funcionamiento de las bibliotecas municipales de las capitales andaluzas indica una variación notable entre ellas, arrojando unos números que quedan resumidos en la tabla estadística, aportada por el Servicio de Estadística de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía(52) del que se han considerado datos sobre los horarios, los puestos de lectura, los usuarios, las consultas en sala, los préstamos, los servicios, los fondos y el personal.

Algunos estudios (López Gijón, 2003) han modelizado el comportamiento funcional de las bibliotecas municipales andaluzas, elaborando una serie de indicadores de tipo económico, de recursos formativos, de infraestructura y equipamiento, de recursos humanos, de TICs, de desarrollo de las colecciones, de los servicios, de los usos de las bibliotecas, de la circulación en ellas, de la gestión y de la retroalimentación. Pues

bien, todos estos indicadores proporcionan unas cifras enormemente heterodoxas entre todas las bibliotecas municipales de las capitales andaluzas.

Otro documento muy interesante y sintomático es el informe publicado por EroskiConsumer en el que analiza las instalaciones y los servicios de más de 100 bibliotecas públicas de diversa índole de 18 ciudades españolas, entre las que se incluyen algunas de las aquí analizadas.(53)

En resumidas cuentas, que el panorama bibliotecario municipal que rodea a cada una de las bibliotecas provinciales resulta de una extremada variabilidad de una unidad a otra, siendo además reseñable la escasa comunicación que se produce, salvo muy contadas excepciones, entre la red bibliotecaria municipal y la BPE correspondiente.

### **2.5.7 Conclusiones al estudio del entorno interno**

La principal conclusión que habrá que considerar a la luz de los datos analizados en este estudio del medio ambiente interno es la confirmación de la hipótesis inicial, esto es, que según las características demostradas durante la investigación llevada a cabo, se puede inferir que estas bibliotecas se corresponden con los tipos de organización denominados mecanicista y empresarial. Esto es, se identifican por una forma de funcionar burocratizada, rutinaria y repetitiva, donde los procesos de trabajo están muy estandarizados, la comunicación resulta muy formalizada en toda la organización y la agrupación de tareas atiende a criterios funcionales. Además, su estructura es muy simple y dispone de un cuerpo jerárquico muy pequeño.

Se comprueba cómo existen una cantidad nada desdeñable de leyes, decretos, órdenes, resoluciones, reglamentos, normas, etc. que son las que configuran estructuralmente cada una de las BPEs, siguiendo todas ellas el mismo orden organizativo siendo también los que marcan las pautas a seguir, desde la prestación de los servicios hasta la gestión de los recursos humanos y la administración de los recursos financieros.

A la luz de los datos obtenidos, se puede concluir también que las Bibliotecas Públicas del Estado en Andalucía, se sitúan en una etapa de madurez, según el esquema del ciclo vital de las organizaciones. Situación que se confirma al observar la estructura, el peso de la tradición en cuanto a los modos de funcionamiento y de organización interna de los recursos y la prestación de los servicios; y eso a pesar de haberse adaptado bien a la adopción de nuevas tecnologías tanto para los trabajos internos como para la prestación de determinados servicios. Y, frente a esta rigidez y madurez, se centra el dinamismo de los datos de rendimiento y el comportamiento de los usuarios.

En las cuestiones específicas sobre la planificación, los procesos de estrategia corporativa que en que están inmersos, o lo han estado, las Bibliotecas Públicas del Estado, se han demostrado poco efectivos y claramente no han cumplido los objetivos propuestos, encontrándose en la actualidad prácticamente desactivados. Este dato conforma también uno de los ejes centrales de la tesis propuesta, a saber, que la

planificación debe partir desde aquel organismo para la que está pensada y que dejarla al albur de un planificador externo trae unas consecuencias indeseadas.

Referido a los recursos humanos, si se toman en consideración los datos obtenidos, se comprueba cómo existe una disfunción clara entre los requerimientos de los puestos de trabajo y el método de acceso a los mismos, dándose situaciones que las que la persona que ocupa una plaza especializada no cumple con el perfil que se requeriría. A todo esto, el principal directivo de la biblioteca, no dispone de margen de maniobra que le permita adecuar sus recursos humanos a los puestos de su centro.

En cuanto al número y categoría de los RR.HH. que trabajan en las bibliotecas andaluzas, las cifras son muy parecidas en todos los centros analizados, existiendo sólo algunas diferencias poco significativas.

Según la información recopilada, los directivos que actualmente ocupan los puestos de directores de las BPEs andaluzas están correctamente formados para dirigir sus unidades y cuentan con un personal que tiene a su disposición muchos mecanismos de formación para acoplarse a los requerimientos de las necesidades bibliotecarias aunque no es posible constatar el impacto de esas actividades formativas en el personal analizado.

En lo tocante a los recursos financieros, una vez más aparece la rigidez como nota predominante en la administración de las cuestiones dinerarias puesto que el propio sistema de presupuestos por partidas no permite desarrollar proyecciones a largo plazo ni adaptar las distintas partidas a las necesidades cambiantes de las bibliotecas. Además, la legislación vigente impide una independencia de gestión de los efectivos monetarios de las propias bibliotecas y su prácticamente nula participación en la elaboración del presupuesto de su unidad. Eso por no hablar por la inexistencia de posibilidad de obtener *motu proprio* financiación extraordinaria por ningún cauce alternativo a la legislación hacendística andaluza vigente.

Sobre las cantidades monetarias, los datos estadísticos arrojan una situación relativamente buena de la Comunidad Autónoma de Andalucía en comparación con las CC.AA. con mayor PIB de España y considerablemente mejor si se la compara con las de un producto interior bruto más parecido a ellas. En el caso particular de las BPEs, los gastos en todos los conceptos considerados, se han ido incrementando año a año aunque en determinadas partidas ha habido retrocesos puntuales.

Si se tienen en cuenta los recursos físicos, otra vez la nota dominante es la multiplicidad de cifras entre unas bibliotecas y otras si se atiende a las cifras sobre los locales, los metros lineales de documentación, los dispositivos de reproducción de documentos, etc.

Relativo a los datos de rendimiento y servicios, lo primero que se puede concluir es que no se cuenta con datos de satisfacción de usuarios que puedan medir el impacto del rendimiento de las bibliotecas. La uniformidad es la nota predominante en la

prestación de servicios en cada una de las unidades estudiadas y muy pocas son las que ofertan servicios diferenciados del resto de los prestados por las otras.

También es concluyente la complejidad para analizar a conciencia los datos ya que es tal la heterogeneidad de las cifras de cada una de las magnitudes en cada biblioteca que no es posible observar una línea concreta de actuación en cada una de ellas debido, tal vez, a lo heterodoxo de los hábitos de los clientes. Finalmente, el entorno bibliotecario de parecido tenor en el ámbito en el que se circunscriben las Bibliotecas Públicas del Estado es también de una extrema diversidad.

Toda esta disparidad en las cifras de rendimiento en cada una de las bibliotecas contrasta con la uniformidad en el número, en la composición y características administrativas de los efectivos que trabajan en ellas y en la forma de estructurar y gestionar sus recursos.

### **3. Conclusiones parciales**

El bloque primero de este trabajo estuvo enfocado hacia el descubrimiento de los cimientos sobre los que se asienta la planificación de manera que, sabiéndolos universales y ampliamente extendidos, pudieran ser válidos para cualquier tipo de organización.

Una vez seleccionado el universo sobre el que intentar aplicar dichos principios y sus consecuencias prácticas, era el momento de obtener una noción profunda y desde todas las perspectivas del mismo. Y a este objetivo ha estado dedicado este segundo bloque.

Pero no sólo se han estudiado las unidades del universo seleccionado sino que también era necesario un conocimiento de medio ambiente que las rodea. Es por ello que se empezó con un análisis del entorno externo a las bibliotecas públicas andaluzas, seleccionado aquellas magnitudes que representaran mejor la situación de ese contexto.

En este sentido, lo primero que se ha comprobado es la gran cantidad de recursos informativos disponibles. Aparte de los organismos –públicos y privados– a los que se ha recurrido para la recopilación de los datos utilizados en este trabajo, existen otros más que, dedicados *ex profeso* o como actividad *ad hoc* elaboran estudios y trabajos estadísticos de todo tipo. Asimismo, la fácil disponibilidad de los mismos es un factor a tener en consideración.

Dicho esto, habrá que concluir que, a tenor de los datos que arrojan tanto la información enciclopédica consultada como los datos estadísticos analizados, se demuestra lo que se planteó como hipótesis al principio de la investigación, esto es, que existe una heterogeneidad muy acusada entre todas las provincias andaluzas y en todos los indicadores estudiados, lo cual requiere un esfuerzo considerable a la hora de acometer un proceso planificador en cada una de las unidades escogidas para el estudio.

Frente a la diversidad de este contorno, en el plano opuesto, se encuentran unas Bibliotecas Públicas del Estado que, atendiendo a la información atributiva estudiada, responden a tres características clave: uniformidad, intervención y madurez.

La uniformidad viene señalada por todo un *corpus* legal que obliga a todas las bibliotecas por igual y que regula absolutamente todos los aspectos del funcionamiento de estos centros así como la gestión de todos sus recursos. Todo este ordenamiento jurídico supone una garantía de derechos y de seguridad jurídica pero, si llega un volumen tal de intervención que dificulta dar respuesta a las necesidades de los usuarios a los que deben servir, entonces se puede convertir en un factor de distorsión.

En cuanto a la etapa de madurez en que viven las Bibliotecas Públicas, aun cuando es usual conferirle al término *madurez* un matiz positivo, no es este el caso ya que aquí esta madurez deviene de un peso excesivo de la tradición que hace que, a pesar de los avances tecnológicos y de la formación de los profesionales de las bibliotecas, éstas continúen gestionándose con criterios decimonónicos. Esta fase de madurez está determinada por un estancamiento en la prestación de servicios y en la puesta en práctica de nuevas técnicas de gestión. De hecho, en algunos casos se podría incluso estar hablando de una etapa de declive con un problema clave de falta de innovación y otros de agilidad en la obtención de recursos.

En suma, que estos centros no cuentan ni con capacidad directiva ni con independencia ejecutiva suficiente para tomar unas decisiones adaptativas a lo que demanda la sociedad a la que debe servir.

**APLICACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN A  
LAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS DEL  
ESTADO EN ANDALUCÍA: PROPUESTA  
DE BASES PARA UNA ESTRATEGIA**



*El no hacerlo bien no es pecado, pero el no hacerlo  
lo mejor posible sí lo es.*  
Russell L. Ackoff. *A concept of corporate planning*

## **1. Introducción**

A lo largo del desarrollo de los dos primeros capítulos, se han ido despejando las hipótesis desde las que se partía antes de empezar esta investigación. ¿Cuáles son éstas? En primer lugar, la investigación realizada en el *Estado de la* cuestión ha confirmado que existen una serie de principios que sustentan epistemológicamente a la planificación y que hay unas técnicas generalmente aceptadas que desarrollan esos principios.

En segundo lugar, las bibliotecas públicas pueden ser consideradas como organizaciones de pleno derecho ya que los reglas que rigen para todos los son también reconocibles en este tipo de organismos tal como se concluye tras el análisis propuesto en la segunda sección. Este segundo bloque también ha resuelto las siguientes hipótesis planteadas. Esto es, que el medio ambiente al que se enfrentan las bibliotecas públicas analizadas es del todo cambiante, diverso y heterogéneo sea cual sea la faceta desde el que se le estudie. Tal vez sea por ello que el comportamiento de los usuarios en cada una de ellas sea tan heterodoxo, arrojando unos números de rendimiento enormemente diversos en cada unidad del universo analizado y según la variable estudiada.

Se concluye también que dadas estas circunstancias, las estructuras y normas de funcionamiento de estas unidades, marcadas por la intervención externa, la rigidez y la madurez, no sean la respuesta a las necesidades de sus usuarios.

En último lugar, las iniciativas de planificación corporativa llevadas a cabo por las estructuras administrativas superiores a estas bibliotecas no están surtiendo efecto debido a que poco tienen que decir los responsables de las BPEs en estos procesos.

En el curso de la investigación, y con ayuda de los especialistas y la experiencia adquirida, se han podido reconocer esos principios epistémicos y esos fundamentos prácticos, además, también ha sido posible adquirir un conocimiento en profundidad del universo estudiado. El paso final y necesario es el de hacer converger ambos ambientes diseñando unas bases científicas y técnicas propias que puedan ser aplicadas en régimen de exclusividad a las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El resultado de estas propuestas no parte del deseo del autor de este trabajo sino que están basadas tanto en la opinión como en la práctica comprobada en otros

ambientes, pero que puede ser perfectamente extrapolable a este universo en cuestión.

En el epígrafe dedicado a la *Metodología* de los preliminares de este trabajo, se expresó que este bloque se dividiría en dos grandes apartados. El primero de ellos se encarga de adaptar las bases teóricas de la planificación al universo estudiado y la segunda es la aplicación de la praxis de la estrategia a la realidad de las BPEs. Cada uno de esos apartados está subdividido en otros epígrafes de manera que la información quede mejor ordenada.

Finalmente, señalar que este apartado se considera como el equivalente al apartado de *Resultados* en una tesis aplicada puesto que, una vez resueltas las hipótesis iniciales, en este trabajo se explica la proposición.

## 2. Implantación epistémica de la planificación

La disciplina de la Gestión en general, y de la Planificación en particular, se asienta sobre unos principios teóricos que, al ser unos universales y estar otros generalizados, no tienen por más que verse cumplidos en cualquier organización a los que se aplique un proceso planificador. En los epígrafes que siguen se desarrollan cuáles son esos principios y cómo se deben adaptar a las bibliotecas objeto de este estudio.

Al ser estos unos principios teóricos, las propuestas indicadas no pueden dejar de ser del mismo tenor empero son una base conceptual sobre la que ejercer la práctica y, por supuesto, totalmente susceptibles de ser adaptadas al ambiente bibliotecario dado.

### 2.1. Según las circunstancias de la planificación

Tres son las circunstancias previas a tener en cuenta en la planificación. Son las denominadas *Selección presente*, *la Estabilidad en la planificación* y *la Resistencia al cambio*. Véanse una por una cómo se pueden adaptar estas circunstancias al hábitat de las BPEs.

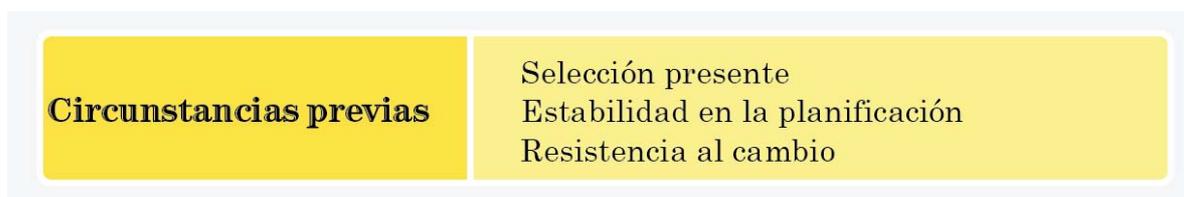


Figura 109: Circunstancias previas.

El principio de *Selección presente* marca que las decisiones tomadas en el momento actual pueden restringir las actuaciones futuras. Por ello, el análisis del momento y las proyecciones hacia adelante en el tiempo se tiene que hacer con la mayor cantidad de información posible que permita un análisis exhaustivo.

Pero ¿qué significado tiene todo esto para las bibliotecas objetivo de este estudio? Según se ha podido comprobar con los datos analizados y la opinión de los expertos, el futuro de las bibliotecas es esencialmente dinámico. Esto significa que los responsables de la planificación de las BPEs deben observar la cadena de consecuencias, de causas y

efectos durante un tiempo, relacionada con una decisión real o intencionada que tomará el director.

La esencia de la planificación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes, proporcionan la base para que una organización tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros que puede deparar el futuro. Entonces, el planificador debe emplearse en diseñar un futuro deseado para su biblioteca en particular e identificar las formas para lograrlo.

La planificación del mañana exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, lo que algunos autores llaman “escenarios” imaginando, sobre la base de datos relativamente ciertos y proyectados, las posibles soluciones a los problemas planteados. Esos escenarios tienen que tratar con fenómenos, ambientes y variables pero a la vez deben ser plausibles, realistas y reconocibles como ámbitos de trabajo sin olvidar la contingencia de los hechos. Pero las decisiones en sí, las cuales se toman con base en estos sucesos, sólo pueden hacerse en el momento presente.

Para la proyección de este futuro, son muchas las herramientas que los planificadores bibliotecarios pueden tomar en consideración. Para una observación del entorno externo, los responsables planificadores deberán estar atentos a las tendencias que, en todas magnitudes como la población, los comportamientos socioeconómicos, las derivas políticas –tanto las más cercanas como las menos próximas–, las propensiones educativas, los gustos culturales, los avances tecnológicos, etc.

Afortunadamente, para resolver esto, los responsables bibliotecarios disponen de muchas herramientas. Casi todos los gabinetes estadísticos –desde los de ámbito europeo como los de escala local– realizan proyecciones a futuros y detectan tendencias. Aparte de estas fuentes directas, existen otras secundarias pero muy valiosas también como los foros, las redes sociales, los estudios de mercado, las encuestas publicadas y un sinfín de recursos hoy día con mucha facilidad de acceso.

Respecto al ambiente bibliotecario más cercano, conocer las previsiones político-administrativas inmediatas es crucial. Sería deseable la participación de los responsables de estas bibliotecas en el diseño de ese futuro administrativo de modo que su experiencia directa sirviera al acervo bibliotecario de la comunidad. El análisis estadístico y la observación de la información atributiva es labor inexcusable para el planificador. La observación de estas perspectivas es, entonces, crucial para el diseño de la toma de decisiones en la planificación.

Pero, siendo todo esto trascendental, el futuro de las bibliotecas públicas también deber ser construido según las experiencias y los valores del pasado, convirtiendo las incertidumbres en oportunidades.

Como conclusión, decir que estar convencido de que el futuro deseado es posible permite construir una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el proceso de planificación, lo que resulta ser un requisito básico para alcanzar las metas propuestas.

La segunda circunstancia es la *Estabilidad en la planificación* que impone que los planes a largo plazo deben ser generales y flexibles. La máxima que rige aquí es que en los planes es suficiente con fijar los aspectos más importantes y ver el progreso en líneas generales de manera que no se sacrifique la capacidad de responder ante los cambios.

Que los planes sean generales impone la determinación de que planificar tiene que ser una actividad constante y sistemática pues es una parte integral de la dirección. Así, en el marco de una planificación general deben convivir los planes estratégicos con los tácticos y los operativos de manera que, si se hiciera la foto fija de una organización, algunas de las tareas de estarían planificando, otras estarían en la fase estratégica siendo otras puestas en práctica mediante planes operativos. Si la maquinaria empezara a ponerse en marcha otra vez tras esa foto fija, todo debería volver a seguir su curso sin solución de continuidad.

Pero esta primera circunstancia condiciona la segunda, esto es, que los planes deben ser, en esencia, flexibles. No es posible el desarrollo de una serie de planes que sirvan de molde para usarse diariamente sin cambiarlos en el futuro lejano. Es necesario revisar los planes estratégicos en forma periódica.

Como quiera que en el entorno de las organizaciones todo cambia, y además de forma compleja, imprevisible y rápida, se exigen respuestas rápidas e innovadoras. Por ello, la planificación debe ser elástica para poder aprovechar el conocimiento acerca de este medio ambiente tan dinámico y para adaptarse a las situaciones concretas y reales pero siempre respetando la esencia de los fines de la organización.

La realidad de la organización interna de las BPEs está marcada por el estatismo pero, como quiera que el ambiente que las rodea es dinámico, en la práctica, el planificador de estos centros debería hacer posible el modificar los objetivos y metas de la planificación cuando surgen contingencias inesperadas, aunque el proceso planificador no debería ser inestable, sino lo suficientemente firme para asegurar la correcta toma de decisiones.

A pesar de este estatismo, los responsables deberían también hacer todo lo posible para que la flexibilidad estuviera presente en las estructuras de estas bibliotecas modificando, en la medida de lo posible, las barreras administrativas que actualmente lo impiden.

La tercera, y última, circunstancia es la *Resistencia al cambio* que dicta que, cuanto más se aparte un plan de los métodos aceptados, mayor será la resistencia que se le oponga. Todo cambio implica la necesidad de gestionar adecuadamente las barreras, obstáculos y resistencias, de carácter organizativo y personal, que necesariamente van a surgir. Una gestión incorrecta va a suponer un impacto negativo en el propio funcionamiento de la organización y sobre el ambiente laboral, lo que producirá una crisis en el personal y en la capacidad de liderazgo.

Mucho se ha escrito sobre la resistencia al cambio así que se hará un resumen de los aspectos más importantes. La resistencia al cambio puede provenir del ámbito individual y del plano organizacional. Véanse cada uno de los aspectos.

La resistencia individual al cambio puede ser debida a que:

Las personas tienden a percibir en forma selectiva las cosas que se adaptan en forma más cómoda a su punto de vista del mundo. Así que cuando han establecido una comprensión de la realidad, se resisten a cambiarla.

Enfrentarse a lo desconocido hace que la gran parte de personas se angustien. Cada cambio importante de una situación de trabajo trae consigo un elemento de incertidumbre ante el posible cambio en si mismo y también por las posibles consecuencias de éste.

Algunos aspectos de la personalidad predisponen a ciertas personas a resistirse al cambio tales como el dogmatismo que implica un pensamiento cerrado, más renuente al cambio

La dependencia hace que las personas muy dependientes de los demás carezcan de autoestima, desconfiando de sus propias capacidades para alcanzar el objetivo esperado.

Los hábitos son una fuente de satisfacción para la gente pues permiten ajustarse al mundo y proporcionan seguridad y comodidad. Que se convierta en una fuente principal de resistencia al cambio depende si las personas perciben ventajas en cambiarlo.

Es posible que algunas personas de las organizaciones contemplen el cambio como amenaza a su poder o influencia y entonces responden resistiéndose a él.

Existe también un temor a que aumente su carga de trabajo, retrayéndolos del deseo de cambiar.

Las personas ven en los cambios la posibilidad de reducir sus ingresos. Los empleados temen que, luego de aplicados los cambios, no desempeñen tan bien sus tareas y sean menos valiosos para la organización.

Es natural la existencia de la desconfianza en la persona del directivo y su capacidad para liderar el cambio.

Respecto a la resistencia organizacional al cambio, ésta se manifiesta en que:

Frecuentemente el cambio se opone a intereses creados y daña ciertos derechos o prerrogativas de toma de decisiones que los grupos, equipos y departamentos establecieron y se han aceptado a los largo del tiempo.

Las organizaciones requieren estabilidad y continuidad para funcionar en forma eficaz y esa necesidad también conduce a la resistencia al cambio. El uso de un diseño rígido y el apego a la jerarquía de autoridad, por lo general ocasiona que los empleados sólo recurran a canales de comunicación específicos y centren la atención sólo en sus propios deberes y responsabilidades. Cuanto más mecánica sea la organización mayor es el número de niveles a través de los que debe pasar una idea.

La cultura organizacional desempeña un papel esencial en la resistencia al cambio pues no es fácil de modificar

El cambio exige inversión en recursos de todo tipo por lo que se puede identificar cambios con limitaciones de estos o aumento de las necesidades de ellos.

¿Qué se puede hacer para superar esa resistencia? Dado que el cambio es difícil de lograr y sostener, es necesario conformar coaliciones fuertes entre las personas, lideradas por gente con alta credibilidad, experiencia y habilidades de liderazgo y gestión

La visión que se tendrá de la organización una vez establecido el cambio debe comunicarse en forma efectiva, de manera simple, repetitiva para que pueda ser recordada, explicarse, y hacerla explícita en múltiples foros, tanto formales como informales. Esa visión establece una imagen de cómo se verá el futuro y debe hacerse atractiva para los intereses de largo plazo de empleados, clientes, inversores y otras personas que tienen intereses en el centro. Por su parte, los empleados deben compartir el propósito de la unidad y estar capacitados para desarrollar las habilidades y actitudes necesarias para poder volver realidad la visión.

Es necesario procurar victorias a corto plazo relacionadas con el esfuerzo para el cambio de manera que se perciban como evidencias de que el sacrificio vale la pena.

Resulta imprescindible pensar en el largo plazo para que cambio no cese y se consigan nuevos cambios. Los cambios importantes requieren tiempo y el progreso puede llegar a disiparse si no está anclado en la cultura corporativa y no se visualiza que si bien no podrá cambiarse todo rápidamente sí se pueden lograr pequeños cambios.

La cultura corporativa se refiere a las normas de conducta y los valores compartidos entre las personas por lo que el cambio deberá insertarse en ella. Esto requerirá de mucha comunicación entre las personas que participen de él y dependerá de los resultados; que deberán demostrar que los nuevos métodos son claramente superiores a los antiguos.

¿Cómo se traduce todo esto en el ambiente bibliotecario que aquí se estudia? Pues, dado el anquilosamiento estructural y organizativo de estas bibliotecas, en un esfuerzo ingente de introducción al cambio entre los grupos de interés implicados en ellas: desde los planificadores hasta los patronos administrativos, pasando por todas las escalas del personal y los usuarios afectados por sus servicios.

Se debe desarrollar un proceso de comunicación continua, liderado por los responsables de cada biblioteca, para llegar a una *entente cordiale* entre todos estos agentes. Los directivos deben hacer comprender a sus superiores administrativos la necesidad diseñar organizaciones más adaptables y flexibles que reduzcan la resistencia al cambio creada por las estructuras organizacionales rígidas que caracterizan a las bibliotecas en cuestión. Pero para ello, antes deben estar convencidos de esa necesidad pues las convicciones son contagiosas. Deben convencer también a los demás y ser persuasivos, creando un ambiente en el que las personas más resistentes encuentren acomodo, fomentando las comunidades de prácticas e

intentando balancear las necesidades de esas personas más resistentes a los cambios con las de los escenarios previstos.

Véase un cuadro, a modo de resumen, de las proposiciones referidas a las circunstancias previas:

Circunstancias previas	
<i>Selección presente</i>	Prospección, observación y previsión
<i>Estabilidad en la planificación</i>	Constancia, perseverancia y agilidad para rectificar
<i>Resistencia al cambio</i>	Convicción, comunicación y persuasión.

Figura 110: Resumen de proposiciones según las circunstancias previas a la planificación.

## 2.2 Según los principios de la planificación

Esta investigación ha podido detectar dos grupos de principios que rigen la planificación de las organizaciones: universales y generales. Esa misma clasificación se ha utilizado para organizar el conocimiento de ambos y su aplicación a las Bibliotecas Públicas del Estado en Andalucía.

### 2.2.1 Principios universales

Se ha convenido en que los principios universales de la planificación son los siguientes:

<b>Principios universales</b>	Toda estrategia es única Planificación consistente Planificación constante y adaptativa Estrategia como ventaja competitiva Principio de factores limitantes Principio de la gestión Estrategia global Principio de programación
-------------------------------	---

Figura 111: Principios universales.

En los párrafos siguientes se irán desarrollando individualmente.

*Toda estrategia es única.* ¿Qué quiere decir esto? Pues que la planificación no funciona como una franquicia, una técnica de negocio que, probado su éxito en un ambiente, se traslada a otro con la pretensión de continuar la misma línea. En definitiva, que un plan que haya funcionado en una organización no tiene porqué funcionar en otra aunque sea de la misma condición. No resulta factible importar de un organismo a otro un programa planificador individual y pretender obtener los mismos efectos.

Por eso este trabajo no propone un plan concreto para cada unidad del universo estudiado sino unas bases teóricas y prácticas. Como una suerte de lo que en los medicamentos sería el “principio activo” al que luego cada unidad envolvería con sus particularidades en función de sus propias necesidades.

¿Cuál es la situación en Andalucía sobre este particular? Según se ha comprobado, los tres planes de estrategia corporativa promovidos por la Junta de Andalucía en los que, de manera colateral, están implicadas las Bibliotecas del Estado, no han surtido el efecto deseado. En el mejor de los casos se han obtenido algunas metas parciales pero poco significativas y, en el peor de los escenarios, ni siquiera se pasó de la fase de evaluación.

Son unos planes no pensados específicamente para este tipo de bibliotecas, de hecho, dos de ellos (el PECA y el Plan Integral para el Impulso de la Lectura en Andalucía) no están dedicados en exclusiva a las bibliotecas sino que son planes integrales que implican de manera parcial a estos centros. En cualquier caso, ninguna de las líneas estratégicas dedicadas a ellas ha cumplido con los objetivos propuestos.

En definitiva, estos planes corporativos no han funcionado en lo que toca a las BPEs. La razón no es difícil encontrarla en el origen de la iniciativa, la Consejería de Cultura, actuando las unidades bibliotecarias como meros agentes pero no como núcleo desde el que parte la planificación.

Ante este panorama ¿qué hacer? La propuesta de esta tesis es la siguiente. Los planes estratégicos para estos centros tienen que ser únicos y exclusivos para cada una de las bibliotecas en cuestión, el origen del plan debe partir del directivo principal y en él participar el resto del personal del centro ya que ellos son los que manejan la información de primera mano sobre todos los aspectos que atañen a su unidad. Por más información que crea o pueda tener un planificador central, nunca será la misma que quienes están al día al frente de estas bibliotecas. Déjese pues que la iniciativa parta de ellos, dóteselas de aquellos mecanismos que les permitan agilizar la planificación de manera individual y préstesele el mayor apoyo posible.

*Planificación consistente.* La planificación no puede presentar objetivos y políticas mutuamente inconsistentes. Un objetivo a largo plazo debe prever los cambios y estar interrelacionado con otros objetivos de manera que no se excluyan entre sí. Esta premisa garantizará la consistencia en la estrategia.

Como quiera que no hay en marcha ningún plan en ninguna de las bibliotecas estudiadas, no existe escenario para este principio. Así que se van a hacer algunas propuestas generales para garantizar la consistencia en la planificación de cada una de ellas.

La primera premisa para un plan consistente es el conocimiento exhaustivo y preciso del ambiente en el que se mueven las bibliotecas. La labor del planificador se verá facilitada si existe una política establecida clara y sólida. A partir de entonces se podrán hacer las proyecciones precisas para obtener, mediante simulación, los posibles escenarios que se puedan presentar. Una vez obtenido esto es más factible plantearse las metas a cumplir. Para llevarlas a cabo son precisos unos objetivos, tanto a largo como a corto y medio plazo, que sean equitativos, precisos y no solapados entre sí. Esto obliga a la coordinación de los planes a corto plazo que deben contribuir

al cumplimiento del plan a largo plazo. Por ello, el administrador de la biblioteca deberá revisarlos constantemente para determinar este cumplimiento o no.

Además, hay que tener en cuenta que estas metas no pueden ser incompatibles con la política bibliotecaria general de la Junta de Andalucía, toda vez que es ella la que traza sus derroteros. Esto complica la labor planificadora de las bibliotecas aunque, por otro lado, deja claro el camino a seguir.

En este particular, tiene mucha importancia la estructura organizativa de las bibliotecas. Al ser ésta muy simple, sin apenas jerarquía, obtener una planificación consistente es más sencillo que si se tratara de una organización con otra configuración más compleja.

*Planificación constante y adaptativa.* La planificación es un proceso continuo y, puesto que el entorno y los organismos son cambiantes, el plan también debe serlo. Por otra parte, la estrategia debe adaptarse para permitir a la organización alcanzar sus metas independientemente de las imprevisiones de su hábitat.

La planificación constante significa que sus objetivos se re-priorizan basándose en las nuevas necesidades acorde a la situación. El efecto es simple, el plan global pueden ir cambiando y acomodándose según cambien las necesidades.

Dado que el ambiente bibliotecario es uno de los que más se está moviendo (a pesar del peso de la tradición), tal vez por la significación que está teniendo en él las tecnologías de la información y las redes sociales, los planes de las bibliotecas públicas deben estar dispuestos a modificarse conforme ese ambiente lo vaya requiriendo, cambiando la prioridad en los objetivos deseados, añadiendo nuevos o eliminando los obsoletos.

Como corolario a esta condición adaptativa de la planificación está la de su constancia porque, si los planificadores de estas bibliotecas se detienen en la redacción del plan y no lo dotan de la necesaria flexibilidad, su efectividad será prácticamente nula.

*Estrategia como ventaja competitiva.* Se entiende por competitividad la capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico. La competitividad tiene incidencia en la forma de plantear y desarrollar cualquier iniciativa de negocios.

Por su parte, la ventaja competitiva de una organización estribaría en su habilidad, recursos, conocimientos y atributos, etc., de los que dispone y que son los mismos de los que carecen sus competidores, o que estos tienen en menor medida, lo que hace posible la obtención de unos rendimientos superiores a los de aquellos.

Según este principio, la planificación es entonces la herramienta que consiste en la búsqueda de una o más ventajas competitivas de la organización y la formulación y puesta en marcha de estrategias permitiendo crear o preservar sus ventajas, todo esto

en función de la misión y objetivos, del medio ambiente y los recursos disponibles. Por ello, una organización, cualquiera que sea la actividad que realiza, si desea mantener un nivel adecuado de competitividad, debe utilizar unos procedimientos de análisis y decisiones formales, encuadrados en el marco del proceso de planificación estratégica.

El desarrollo de este fundamento marca que para obtener ventaja competitiva hay que aplicar una serie de estrategias: el liderazgo en costes (obtener ventajas importantes en los costes en relación con la competencia), la segmentación del mercado (organizar grupos homogéneos de usuarios, distribuirlos, etc., según variables sociodemográficas, psicológicas y del comportamiento del usuario) y la diferenciación o posicionamiento (crear productos diferenciado de los de la competencia que sean percibidos así por los clientes).

¿Cómo se traduce esto a la estrategia de las Bibliotecas Públicas del Estado? En cuanto a los costes, esto tiene que ver con lo que se dijo en los *Preliminares* de este trabajo sobre la eficiencia dinámica: no basta con gestionar los recursos evitando despilfarros sino que hay que ir más allá cuando se trata de fuentes cuyo origen está en las imposiciones tributaria a los ciudadanos, esto es, la biblioteca pública debe demostrar no sólo que maneja bien los recursos asignados sino que saca de ellos un rendimiento que añade valor a sus función.

En cuanto a la segmentación del mercado, resulta trascendente que los directivos de las BPEs identifiquen y clasifiquen con rigor su público objetivo, localizando a sus usuarios y no usuarios para ofrecerles unos servicios ajustados a sus necesidades, según la taxonomía, sondeando gustos, requerimientos, tendencias, etc.

Sobre el posicionamiento, la biblioteca tiene que encontrar su sitio en el universo, estando perfectamente reconocida e identificada, haciendo que los ciudadanos perciban claramente cuál es su función, qué pueden sacar de ella, cómo pueden mejorarla, qué la hace diferente del resto de recursos de que disponen y porqué pueden recurrir a ella para satisfacer sus necesidades.

*Principio de factores limitantes.* Un proceso de planificación no se puede realizar sobre la base de exigir mucho de los recursos, de forma que descuadre la disponibilidad de los mismos en la organización. Los recursos no son ilimitados, por tanto, no se puede iniciar un proceso de planificación contando con unos recursos de los que no se dispone ni proyectándola sobre los recursos que se espera tener.

Aunque del asunto de los recursos se hablará en el apartado práctico de este bloque, indíquese aquí que quien planifique cada una de las BPEs, habrá de tomar en consideración los recursos disponibles y la proyección de los mismos a medio y largo plazo de manera que la toma de decisiones se base en datos lo más realistas posibles. Esto significa indagar en la situación económica del entorno y sus proyecciones, en la política financiera más próxima, en las previsiones sobre desarrollo de los recursos humanos en el medio y el largo plazo, etc. Todo ello estudiando los presupuestos de años anteriores, observando incrementos o decrecimientos, analizando las partidas del presupuesto y previendo necesidades, negociando con los patronos y estudiando

posibilidades de nuevas fuentes de recursos según lo permita el ordenamiento jurídico.

*Principio de la gestión.* Este fundamento marca que la planificación tiene que estar insertada en el proceso global de gestión de los organismos, no puede ser un departamento estanco, que funcione independientemente ya que la planificación encuentra su razón de ser, precisamente, si sirve a la administración de las organizaciones.

En cuanto a las bibliotecas públicas andaluzas, tradicionalmente no se han tenido en cuenta los aspectos planificadores y cuando se han llevado a cabo siempre ha sido como una decisión global externa, dentro del contexto de toda estructura administrativa cultural de la Junta de Andalucía. Por ello, la planificación tiene que ser para las BPEs una herramienta habitual de trabajo inserta en el proceso continuo de la gestión bibliotecaria y según la individualidad de cada una.

*Estrategia global.* El principio de Globalidad fue propuesto por Ferdinand de Saussure quien define el sistema como un compuesto de elementos, que se diferencia de la simple suma de los mismos. Un sistema es diferente a sus partes, es algo integral, una totalidad organizada.

Esto quiere decir que la planificación implica a todo el proceso organizativo constituyendo una actividad continua en todos los niveles de la organización donde los distintos apéndices no son independientes pues utilizan recursos en común y persiguen una misma misión, partiendo de la base de que cualquier estímulo que afecta a una parte del sistema le afecta al sistema entero.

También significa que abarca a todos los planes en proceso, tanto los estratégicos como los tácticos y los operativos. Cada uno se encontrará en una fase distinta pero todos deben desarrollarse como una estrategia total de la organización.

Se ha podido detectar que en las bibliotecas públicas estudiadas, algunos directivos han elaborado planes para determinados procesos dentro de su biblioteca. Se desconoce el impacto de estos planes pero sí se sabe que estos no han estado englobados en un ciclo total de planificación. Es éste un aspecto que los planificadores bibliotecarios deberían considerar puesto que la administración de sus bibliotecas quedaría descompensada si algunos de los aspectos de la misma quedaran al margen de la planificación

*Principio de programación.* Cualquier plan debe ir seguido de unos programas y planes de acción, de unos sistemas de información, control y seguimiento. No basta con redactarlo y dejarlo en los estantes del despacho de un directivo. El plan estratégico es, sustancialmente, un plan de acción, hecho para actuar, para ayudar en la toma de decisiones y para obtener resultados.

Quizá sea esta la debilidad que más echan en cara los detractores de la planificación, que se gasta un tiempo precioso en un documento estupendo para que luego no tenga un resultado real. Como se ha podido comprobar, esto ha sucedido en los planes

corporativos que atañen a las bibliotecas andaluzas pues, si bien no se han quedado en los despachos de los planificadores, tampoco han puesto en marcha programas reales de desempeño de las tácticas programadas.

Por eso, lo que aquí se advierte es que el planificador de la biblioteca no debe diseñar un plan para que quede bien delante de sus patronos o ante la sociedad sino que debe tener el compromiso de ponerlo en marcha, diseñando las estrategias y las tácticas precisas para ello. El esfuerzo es grande pero los resultados que se podrán obtener harán que la compensación sea mayor.

El cuadro a ahora se incluye compendia esquemáticamente las propuestas:

Principios universales	
<i>Toda estrategia es única</i>	Planes estratégicos únicos y exclusivos para cada biblioteca Origen del plan del directivo principal y participar el resto del personal
<i>Planificación consistente</i>	Conocimiento exhaustivo y preciso del ambiente propio Proyecciones precisas y estudio de posibles escenarios Plantearse las metas Objetivos equitativos y precisos Coordinación de planes a corto y largo plazo No incompatible con la política bibliotecaria general
<i>Planificación constante y adaptativa</i>	Adaptar plan global según cambien las necesidades Cambiar prioridad de objetivos, añadiendo nuevos o eliminando obsoletos
<i>Estrategia como ventaja competitiva</i>	Gestionar los recursos conforme a la eficiencia dinámica Identificar y clasificar el público objetivo Posicionamiento efectivo
<i>Principio de factores limitantes</i>	Evaluación y proyección de recursos disponibles Análisis del entorno económico Negociación de presupuestos
<i>Principio de la gestión</i> <i>Estrategia global</i>	Planificar como herramienta habitual de trabajo Planificar todo el proceso organizativo Abarca a los planes en cualquier fase del proceso
<i>Principio de programación</i>	Compromiso de ponerlo en marcha

Figura 112: Resumen de proposiciones según los principios universales.

### 2.2.2 Principios generales

Por su parte, los principios llamados generales se listan en este cuadro:

<b>Principios generales</b>	Principio de la participación Principio del compromiso de la Dirección Principio del deslizamiento Principio de la transparencia Principio del status del planificador Principio del plan y el control unidos
-----------------------------	--

Figura 113: Principios generales.

*Principio de la participación.* En el proceso de planificación deben participar el mayor número de niveles posible dentro de la organización ya que esto permite recoger ideas valiosas de muy diversas fuentes directas, porque es una fuente de motivación personal y porque contribuye a la implicación de todos en la consecución de las metas.

Se ha determinado que la participación del mayor número posible de los interesados aumenta su sentido de “propiedad” de la organización, mejora la probabilidad del éxito y ayuda a responder mejor a las necesidades de los usuarios.

La tesis que se viene defendiendo en este trabajo es que la planificación de las BPEs debe partir y estar liderada por los directivos de estos centros. Pero eso no basta, cuantas más personas existan que se sientan implicadas en ella mayor garantía de éxito se tendrá ya que son ellas las que, de manera directa, poseen la información precisa y necesaria para ayudar a planificar.

*Principio del compromiso de la Dirección.* Al ser la dirección quien ostente la mayor autoridad –y responsabilidad– en una organización, su implicación en el proceso de planificación resulta crucial. El compromiso de la dirección se sustancia en varios aspectos. En primer lugar, en comunicar a la organización la importancia de la planificación, para ello debe creer en su filosofía, sus principios y su práctica. En segundo término, en establecer la política de la organización según las directrices marcadas por el entorno. En tercer lugar, en asegurar que se establecen los objetivos precisos con las revisiones pertinentes según las circunstancias. Finalmente, en asegurar la disponibilidad de recursos necesarios para planificar su organización.

Un plan puede llevarse a cabo e, incluso, tener éxito sin el compromiso del principal directivo pero las dificultades serán inmensamente menores si existe ese compromiso –expreso o tácito– de la dirección.

En las bibliotecas que nos ocupan, dado que la autoridad está centrada únicamente en la persona del director del centro, éste tiene la ineludible responsabilidad del comprometerse con la planificación. En él se ven aunadas las figuras del máximo directivo y del líder. Y eso significa que debe saber implicar al resto de la organización tal como marca el principio anterior a través del contagio de sus convicciones y, a partir de ahí, empezar todo el proceso.

*Principio del deslizamiento.* Este principio marca que plan debe hacerse cada año para los años siguientes con las modificaciones necesarias cuando sean pertinentes puesto que si se hace un plan pensando en renovarlo cuando pase su periodo de vigencia (los años para los que se ha diseñado) necesariamente se quedará obsoleto puesto que las hipótesis de partida pueden cambiar en un momento dado. Esto casa con los principios de flexibilidad y de constancia en la planificación y exige de la observación continua del entorno y de la agilidad en el control y la evaluación.

Las biblioteca no deben conformarse con redactar un plan a largo o medio plazo según las circunstancias dadas en el momento de su elaboración y darlo por zanjado sino que

tienen que dejarlo abierto para adaptarlo a las condiciones cambiantes de su entorno más inmediato y del externo a ellas.

*Principio de la transparencia.* Partiendo de la base de que cierto grado de confidencialidad es necesario para preservar información sensible o delicada, la mayor parte de las informaciones del plan deben ser divulgadas. Esta transparencia en la planificación refuerza el sentido de pertenencia y la motivación de los empleados de la organización y los animan a participar en ella y, además, lo hacen público ante sus superiores administrativos.

Como no podía ser de otra forma, este principio se debe cumplir también en la planificación de las bibliotecas que se están estudiando. Además, tratándose de unas unidades con una estructura tan sencilla y con unos protocolos de actuación muy maduros, el proceso de comunicación descendente se simplifica. Además, la misma intervención a la que se ven sometidas estas bibliotecas también favorece una comunicación directa con la superioridad jerárquica.

*Principio del status del planificador.* Aparte de que en la planificación debe participar cuantos más miembros de las organizaciones mejor, existe la figura del planificador. Es, entonces, básico que esta figura tenga el estatus, las cualidades, y las funciones que le corresponden y que, además, las tenga reconocidas formalmente.

En el actual estado la reglamentación administrativa andaluza, esta figura tiene difícil acomodo en las bibliotecas provinciales pues se necesitaría de un cambio en el ordenamiento jurídico-administrativo de Andalucía. Debería cambiar, entre otras, la Ley 6/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el Decreto 2/2002, por el que se aprueba el Reglamento General de la Administración General de la Junta de Andalucía y el Decreto 65/1996 que establece el Área funcional como una de las características esenciales de los puestos de trabajo de personal funcionario de la Junta de Andalucía. Todo esto con el objetivo de dotar al planificador de un *status* formal como el propuesto.

Una solución alternativa sería la promover la facilidad de administrar con mayor individualidad los RR.HH. por parte del director de la biblioteca, de modo que, en función de las circunstancias, pudiera contar con esta figura bien con personal de la misma bien recurriendo a un agente externo. Pero de esto se hablará más adelante.

*Principio del plan y el control unidos.* Se ha hecho hincapié a lo largo de este trabajo de la importancia del control en la planificación, control que cumple la función de tutelar el plan, detectar desviaciones y procurar su corrección. En el acervo común de los especialistas está el pensar que crear dos unidades independientes, una para el plan y otra para el control, es una fuente de conflictos que se debe evitar.

Conviene, pues, que converjan esas dos funciones en una sola persona. Pero eso no quiere decir que sobre esa persona recaiga toda la responsabilidad; es muy común formar equipos y delegar funciones aunque en última instancia, el deber de control y el del plan se sostienen en la misma figura visible.

En el particular de las bibliotecas, debería ser el director del centro quien aunara dichas funciones ya que es el único que ostenta potestad administrativa, apoyándose en las personas adecuadas y distribuyendo tareas sobre las dos competencias, sin olvidar que la responsabilidad final la tiene él.

Resúmase lo propuesto para los principios generales en este cuadro:

Principios generales	
<i>Principio de la participación</i>	Cuanto más personas implicadas mayor garantía de éxito
<i>Principio del compromiso de la Dirección</i>	Autoridad exclusiva del director Compromiso expreso y tácito Convicción
<i>Principio del deslizamiento</i>	No dar por zanjado un plan Plan abierto para adaptarlo a las condiciones
<i>Principio de la transparencia</i>	Comunicación simplificada Reducir la confidencialidad
<i>Principio del status del planificador</i>	Creación formal de la figura del planificador Flexibilidad para contratación directa según necesidad
<i>Principio del plan y el control unidos</i>	Director como convergencia del planificador y el controlador Distribución de competencias

Figura 114: Resumen de proposiciones según los principios generales.

### 2.3 Según las razones y ventajas de la planificación

En el capítulo del *Estado de la cuestión* se han ido indicando las razones para planificar y las ventajas de la planificación para las organizaciones en general y las bibliotecas en particular. Pues bien, sobre la base de estas cuestiones se proyectan unos presupuestos teniendo como referencia la situación institucional de partida.

Una de las razones clave para iniciar un proceso planificador en una biblioteca es que ayuda al bibliotecario a identificar opciones y posibilidades. Y es cierto pues la planificación es una herramienta eficaz para una toma de decisiones con conocimiento de causa, y ayuda a la elección de la mejor de las opciones entre las varias que se puedan presentar, bien por un acierto en la primera decisión bien fruto de la corrección después del sometimiento a un proceso de evaluación.

En el ámbito de las Bibliotecas Públicas del Estado, la toma de decisiones estratégicas se complica al estar sobremano sometidas a un peso muy dimensionado de agentes externos que condicionan casi todos los aspectos tanto de su mera existencia como de su funcionamiento corriente. Por ello, la toma de decisiones en este ámbito se circunscribe prácticamente en las operaciones del “día a día” y no como parte de una reflexión en el marco de la planificación. Esta circunstancia debería ser subvertida y dotar a cada biblioteca de los mecanismos propios para poder aprovechar las ventajas de la toma estratégica de decisiones.

Otra razón para planificar en las bibliotecas es que el proceso está subordinado a las necesidades de los lectores en particular y de la comunidad en general, y estos son las razones de ser de un servicio de este tipo. Se vienen mencionando la fuente de información tan rica que suponen los clientes de las bibliotecas y cómo la gestión de este recurso es un elemento clave a la hora de planificar servicios y productos. Sin

embargo, todo este caudal está prácticamente desperdiciado ya que el poder de influencia de los usuarios en el devenir de las BPEs apenas es perceptible. Antes bien, estas bibliotecas se planifican con un mercado que se podría llamar *cautivo*, esto es, que los usuarios han de utilizar un centro determinado que ha sido planificado para su territorio sin poder seleccionar otro. La consecuencia es que esto hace peligrar una buena planificación bibliotecaria pues puede que se planifique de espaldas a las necesidades y expectativas de la comunidad. Hacer partícipe a los usuarios en la estrategia del centro, bien por acción directa, bien mediante el estudio de sus requerimientos, se convierte en fundamental para ajustar la oferta a la demanda.

Una ventaja de la planificación es el que ajusta los servicios de la biblioteca a las funciones de ella y a la misión que ésta tenga. Esto no deja de ser así en las Bibliotecas Públicas del Estado, claro que en este caso en particular, tanto las funciones como la misión les vienen dadas por una serie de textos legales que son de obligado cumplimiento y sobre los cuales el grado de influencia es prácticamente nulo. Por eso, los responsables deben confiar en que el planificador central acierte con esas funciones y con esa misión sin contar con toda la información de la que ellos disponen; por eso, las posibilidades de que esto suceda no son muchas.

Cada Biblioteca responde a una realidad determinada, y no hay un público objetivo igual para las ocho bibliotecas de las capitales de provincia. Sin embargo, tanto la misión como los objetivos han sido ya decididos de antemano por un actor de fuera de la organización. Por ello, al margen de la misión dada, el directivo principal debe establecer su propia misión, no incompatible con la dada, pero sí ajustada a la información que maneja de manera directa.

Un beneficio más del proceso planificador es que estimula la mentalidad creadora en la elaboración de programas, de servicios y de actividades. En el caso de las bibliotecas públicas como las que se han analizado, esta ventaja se ve minimizada en tanto en cuanto están intervenidas y sometidas a un férreo control en todos sus aspectos. Así, la individualidad que por fuerza deben significar cada una queda diluida en el igualitarismo impuesto. Así que los programas, los servicios y las actividades quedarán sometidos a los dictados de una serie de actores y de unos procesos burocratizados sobre los que cada biblioteca apenas si puede influir. Se hablará más adelante de esto, menciónese sólo que se deben dotar a estas bibliotecas de los mecanismos precisos para una gestión individualizada acorde con la misión propia que se haya encomendado.

Quizá donde más margen de actuación tengan los responsables de estas unidades sea en el ajuste que la planificación proporciona sobre la eficiencia y la efectividad, dados unos recursos. Sobre estos últimos, como les son asignados, no tienen más que distribuirlos como viene marcado en la reglamentación administrativa

También existe cierta cota de influencia en otra de las ventajas de los programas planificadores, cual es que permite a la plantilla aprender, adaptar, y mejorar la labor bibliotecaria, fomentando la mejora organizativa, individual y colectiva, y orienta a los bibliotecarios a trabajar con perspectiva de futuro. En este particular asunto tiene

mucho que decir una dirección comprometida con la planificación, que fomenta la participación colectiva en ella, que contagia entusiasmo y que estimula un ambiente en el que los trabajadores se abran a nuevas perspectivas y acepten con espíritu creativo las transformaciones y reorganizaciones consideradas necesarias, superando en este ambiente el miedo al cambio.

#### **2.4 Según otros caracteres de orden cualitativo**

Existen otras cuestiones de carácter cualitativo que son difíciles de clasificar entre las ventajas y las razones de la planificación. Se trata de conceptos que deberían estar igualmente ligados a los servicios públicos tales como la productividad, la responsabilidad social, la obtención de beneficios intangibles, el Marketing y la innovación, conceptos cercanos a la planificación y que, por esa condición, se los trae a colación en estas propuestas. Empero su naturaleza atributiva presenta una dificultad añadida a la hora de una definición precisa y de una identificación clara. Es por eso que este apartado ha sido el más difícil de redactar. Aún así, en las líneas siguientes se pretende identificar el papel de las BPEs en la planificación de estos atributos.

Así, la gestión de este orden de objetivos no puede pasar por alto los rasgos exclusivos que caracterizan a las bibliotecas públicas, tales como que su financiación se obtiene mediante los recursos proporcionados por las administraciones públicas, que poseen una ausencia casi total del riesgo de quiebra económica, que su finalidad prioritaria es la prestación de servicios comunitarios y que la gestión de la actividad no se rige por criterios estrictamente económicos.

Los objetivos encuadrados en esta categoría son los que se refieren a la mejora de la efectividad de las bibliotecas, el avance en la su eficacia y la búsqueda de la eficiencia y la productividad, si bien se debe entender esta productividad como un mejor aprovechamiento de los recursos para añadir valor a lo que producen estas bibliotecas.

A este respecto, actualmente se está produciendo una redefinición del concepto del *estado del bienestar* y un cambio de filosofía de los servicios públicos, cada vez más enfocada a resultados concretos de su actividad. El bibliotecario ha de justificar cada vez más su trabajo y las inversiones que se efectúan en su centro. Los ciudadanos están más concienciados de la responsabilidad que la Administración tiene hacia ellos y, toda vez que la financiación de la misma surge de las imposiciones a las que se ven sometidos, el compromiso debe ser aún mayor. Por eso, la ciudadanía, está considerada como clientela de la organización, y la biblioteca pública una organización de servicios de información. Por eso, los responsables deben incluso abordar polémicas relativas al precio de la información y la gratuidad a ultranza de sus servicios.

Si bien tradicionalmente las bibliotecas no han visto la necesidad de competir con otras instituciones en su labor de provisión de información, en la actualidad los lectores no se conforman con lo que las bibliotecas públicas les ofrecen ya que el nuevo usuario demanda, escoge y selecciona entre una diversidad de productos informativos. Esto es, cada vez más las Bibliotecas Públicas del Estado se están viendo

sometidas a la competencia, y por esto mismo el deber de planificar su trabajo de modo que se atienda a criterios de gestión eficaz de los recursos asignados.

La mejora de la productividad de ellas viene dada por factores en los que sí pueden influir individualmente, que atañen más al ámbito privativo de cada biblioteca, aunque con condicionantes externos tales como la organización del trabajo de una manera eficaz, la creación de un ambiente que mejore el compromiso colectivo, el establecimiento de unos canales de comunicación abiertos entre la plantilla y la dirección, etc. Claro, que todo esto requeriría del compromiso firme y la capacidad del responsable de la unidad.

Cuando se habla de beneficios en los servicios públicos se está haciendo referencia a unas ganancias que no tienen porqué comportar el pago de un precio ya que no parece lógico que las bibliotecas públicas pongan tasa a aquello que pretende democratizar y hacer accesible a todos: la información. Pero esto mismo dificulta la planificación de los beneficios sociales por la imposibilidad del cálculo del coste de los mismos. Además, como el control de las bibliotecas públicas no está sujeto a los mecanismos del mercado y no se dispone de un precio para cada uno de los servicios o productos, es muy difícil calcular el valor que tiene para sus usuarios. Aún así, los responsables bibliotecarios deben reexaminar los servicios que ofrecen teniendo en cuenta los cambios del mercado, calculando no sólo los costes internos de prestar el servicio sino costes de otro orden como en los que incurre el usuario al desplazarse a la biblioteca, el tiempo de espera, el tiempo que invierte en preguntar y el lapso que tarda el bibliotecario en prestarle ayuda.

Teniendo en cuenta estos factores, las BPEs podrán planificar y pensar en nuevas formas de organizar sus servicios de modo que el cliente sea realmente el centro de su atención.

Planificar según estas cuestiones tiene una plasmación tangible en las Cartas de servicios, documentos que recogen los compromisos y la responsabilidad de las bibliotecas para con sus usuarios así como una serie de indicadores de calidad que pretenden la mejora de la eficiencia en la atención a sus usuarios. Pero en la elaboración de las cartas de servicio, las bibliotecas no tienen ese margen de maniobra deseable ya que también están reguladas y, en la práctica, el conjunto de las ocho BPEs editan sendas cartas de servicios prácticamente idénticas. De hecho, sobre la base del Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, *por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos*, esas ocho bibliotecas vieron publicada una carta de servicios conjunta mediante Resolución de la Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental.

Otro de los caracteres que se identifican con la planificación es la mercadotecnia, esto es, la puesta en valor de los productos y servicios de una manera ordenada y la explotación de esos productos bibliotecarios. Contando el marketing bibliotecario con cierto bagaje en este ámbito y con un *corpus* escrito abundante, no ha sido posible encontrar ningún ejemplo de campañas aplicadas a alguna Biblioteca Pública del

Estado andaluz. Cuando una BPE pretende marcarse unos objetivos relacionados con el mercadeo se encuentra con enormes trabas de tipo burocrático y administrativo, empezando por la imagen de marca y la identidad corporativa ya que éstas vienen dadas por la Junta de Andalucía y atienden a criterios de uniformidad para el conjunto de las BPEs.

La propia estructura funcional de estas bibliotecas tampoco le habilita para establecer un público-objetivo individual en cada una ni tener un posicionamiento propio respecto al resto de las bibliotecas. Estos dos aspectos son un *hándicap* claro ya que constituyen dos elementos clave en el marketing. En cuanto a las variables del marketing mix –producto, precio, distribución y promoción– también se ven afectadas por este intervencionismo central.

No es fácil que una biblioteca pueda promover ante sus usuarios nuevos servicios que, hipotéticamente haya detectado que le son necesarios y mucho menos cobrar algún tipo de canon por él, aunque pueda existir acuerdo tácito entre las partes. Así, como se desprende el estudio elaborado en el segundo apartado de esta Tesis, la iniciativa de promover servicios o productos nuevos sigue un proceso burocrático cuyo resultado deber ser el mismo para cada una de las ocho Bibliotecas Públicas del Estado. Esto es, existe una gran dificultad para ofrecer servicios que el resto no ofrezcan, aún en el caso en que ese supuesto servicio sí sea útil para su comunidad y no para el público objetivo de cualquiera de las otras BPEs.

En cuanto a los precios, las Bibliotecas deben atenerse a las tarifas oficiales establecidas por la Junta de Andalucía, y no pueden ser cobrados ningunos servicios que no estén contemplados en ellas.

A propósito de la distribución, salvo los servicios que se disponen para las bibliotecas municipales a través del Departamento de Servicios Bibliotecarios Provinciales, el resto de ellos se organizan para ser servidos *in situ*. Entonces, los responsables de estas Bibliotecas no pueden pensar en planificar extender sus servicios extramuros de sus centros.

Finalmente, en lo relacionado con la promoción, aquí quizá si existe algo más de autonomía en tanto en cuanto las bibliotecas pueden planificar campañas de promoción al margen de sus patronos, toda vez que son susceptibles de organizar actos culturales de todo tipo en colusión con otras entidades –públicas o privadas– fuera de su ámbito institucional. Este extremo queda reflejado en las páginas web oficiales de las distintas BPEs, en el apartado “Actividades de la Biblioteca” aunque en él también se comprueba cómo existe también un alto grado de uniformidad.

Las campañas publicitarias propias de cada BPEs también son inexistentes y las que existen se hacen bajo el patrocinio directo de la Consejería de Cultura y para las ocho bibliotecas en su conjunto.

La última categoría que se ha identificado en este epígrafe tiene que ver con la planificación de aquellos aspectos de las bibliotecas que persigan la renovación y

mejora tanto de los procesos como de la prestación de servicios. En el caso de las BPEs, y en el mundo de las bibliotecas públicas en general, la condición de madurez ya reseñada se enfrenta con la necesidad de modernización, tanto de sus estructuras como de sus métodos de trabajar.

Los profesionales que actualmente en ellas, formados casi todos en las Facultades de Documentación, arropados por una amplia oferta formativa no reglada y con una abundante literatura a su disposición, son conscientes de ello pero el margen del que disponen para torcer la realidad es realmente escaso.

Puesto que se ha constatado la rigidez de las estructuras y la burocratización de los procesos de trabajo, es evidente que le resulta prácticamente imposible a una Biblioteca del Estado incluir en la planificación objetivos de este tipo; una cuestión que afectara a los procesos y modos de actuación en el trabajo técnico y a las normas de funcionamiento. Ni que decir tiene que la capacidad para planificar un cambio de estructura individualmente es del todo nula puesto que supondría una transformación drástica de los reglamentos estatal y autonómico.

Tal vez el único *ítem* sobre que podrían tener cierta parcela de individualidad fuera en los protocolos internos de circulación y en algunas formas de trabajo que pertenecerían al ámbito de lo privativo de cada biblioteca, pero estos son mínimos y los que menos afectan al resultado final de la gestión.

Tampoco es posible una planificación tecnológica ya que todas las actuaciones de este tipo se realizan corporativamente, por lo que una biblioteca no podría utilizar un *software* diferente al del resto de las BPEs aún dado el caso de que se ajustara mejor a sus requerimientos.

### **3. Implantación práctica de la planificación**

Los epígrafes que vienen a partir de ahora se preocupan de hacer propuestas de implantación de la planificación teniendo en cuenta tres aspectos clave de la misma: el proceso estratégico, los recursos de las organizaciones y los actores participantes.

Así como en el primer capítulo de este apartado se evacuaron proposiciones de naturaleza teorizante, en éste se proponen bases metodológicas de carácter práctico, atendiendo a la individualidad de cada biblioteca.

Se debe volver a insistir en que no se hacen propuestas concretas de planes sino bases programáticas que puedan servir en la práctica a estas unidades en concreto. Por ello, la redacción está plagada de ejemplos que, si no son reales, pueden constituir una aproximación bastante justa a la realidad de cada uno de estos centros.

#### **3.1 Según el proceso estratégico**

Durante todo este trabajo se ha insistido en la importancia de la implantación práctica de la planificación y la trascendencia y dificultad de este paso. En los capítulos subsiguientes se van a ir desarrollando todos los estadios de este proceso en forma de resumen (puesto que ya se trataron en profundidad en el *Estado de la Cuestión*) según

la situación actual en las Bibliotecas Públicas del Estado andaluzas para, posteriormente, realizar las propuestas. Éstas se van a ir desglosando teniendo como hilo conductor el proceso estándar.

Esquemáticamente, el protocolo clásico de la planificación se configura de la siguiente manera:

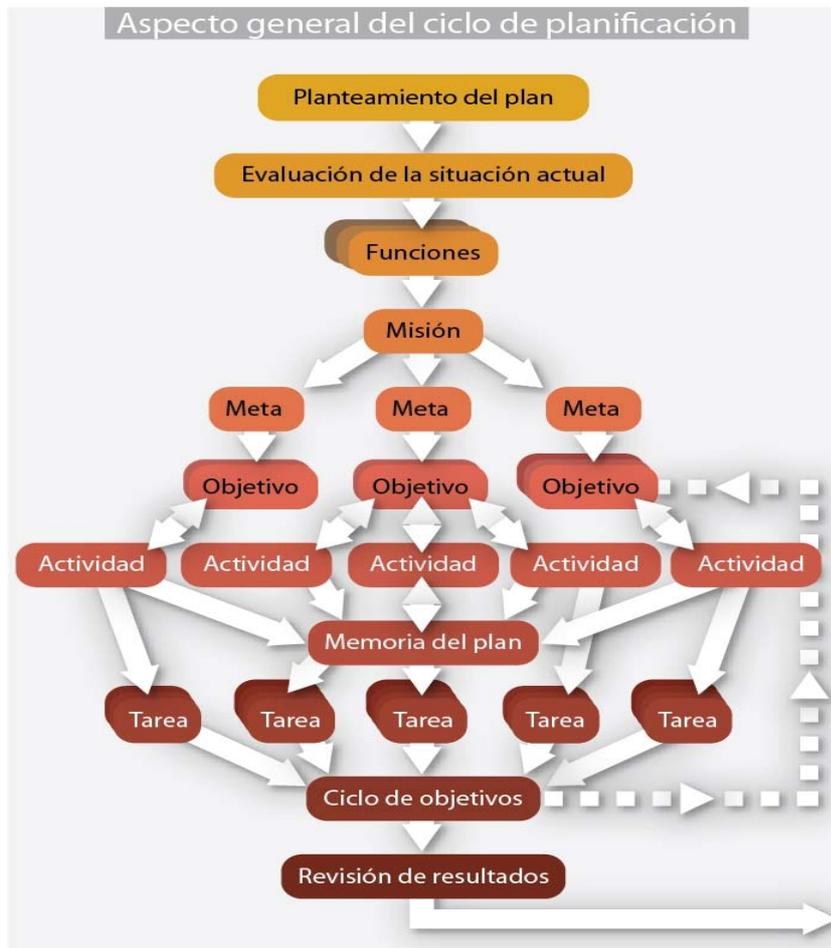


Figura 115: Ciclo general de la planificación.

Fuente: (McClure, 1991)

### 3.1.1 Análisis del entorno

En el apartado 2.4 del primer apartado de la Tesis, referido al proceso planificador, se constató que todo ciclo comienza con la tarea de tratar de obtener la mayor cantidad de información sobre el universo susceptible de planificar. La técnica más utilizada es la que identifica las Debilidades y Fortalezas del ente estudiado –correspondiéndose estas magnitudes con el ambiente interno del objeto– y las Amenazas y Oportunidades –factores que conciernen al ambiente externo.

Es esta la herramienta más extendida, tal vez porque estudia todas las dimensiones desde la que puede ser analizada una organización, pero existen otras menos populares pero igualmente valiosas: el Diagrama de Rasgos Culturales, la Cartera de Competencias Nucleares, el Análisis de Vulnerabilidad, las técnicas ESPACE y ETOP, la Matriz del BCG y la llamada Casa de la Calidad (todas ellas explicadas en el epígrafe

2.4.1 de la primera sección de este trabajo). Estas técnicas tratan de proporcionar el mayor número de información posible sobre el entorno externo a la organización y su medio ambiente interno, para poder planificar sobre la base de datos ciertos.

En lo que atañe al universo aquí estudiado, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que es esta la dimensión en la que las Bibliotecas Públicas tiene más margen de maniobra por el hecho de que este tipo de técnicas no sólo están vinculadas a la planificación sino que pueden ser utilizadas indistintamente para otro tipo de toma de decisiones.

Según lo confrontado a lo largo del trabajo, la cantidad de recursos para el estudio del ambiente es bastante considerable, significándose, además, por la alta disponibilidad de las mismas. Aparte de las fuentes utilizadas en esta investigación para la extracción de datos estadísticos, existen otros muchos y la cantidad de difras y tablas que ofrecen proporcionan gran versatilidad para el estudio desde múltiples dimensiones. Esta característica resulta fundamental a la hora de la planificación cada biblioteca estudiadas ya que la pluralidad garantiza la adaptación a las necesidades individuales de cada una de ellas. Pero esta confrontación tiene una exigencia, y es la prevención ante un uso acrítico de estas fuentes ya que hay que evitar los posibles sesgos que se puedan dar en las fuentes seleccionadas.

Por todo ello, la observación y consulta directa y sistemática por parte de los planificadores de las bibliotecas andaluzas es crítica para la toma en consideración de la información extraída de manera que puedan realizar un plan estratégico sobre la base de datos reales y contrastados.

Puesto que a estas fuentes estadísticas debe acudir sistemáticamente el planificador de cada BPEs, este trabajo propone las recomendaciones siguientes:

Los recursos gubernamentales que contienen datos de prácticamente todas las magnitudes, son, en el ámbito internacional, el Eurostat, a nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística y, a escala autonómica, el Instituto de Estadística de Andalucía.

Para el estudio de indicadores específicos, sobre asuntos económicos, hacendísticos e industriales, consúltese el Servicio de Estadística de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia que, dadas la gran cantidad de responsabilidades que tiene atribuidas, publica gran cantidad de estadísticas sobre los más variados asuntos, con lo cual es una de las fuentes más multidisciplinares a las que un bibliotecario puede acudir para la observación de su entorno.

Para el ámbito de la cultura y las industrias culturales, el gabinete de estadística de la Consejería de Cultura también se muestra muy activo y es una herramienta imprescindible como observatorio tanto del entorno externo como del más cercano a las bibliotecas que se han estudiado.

Fuera del ámbito oficial, existen gran cantidad de gabinetes de estudio que publican estadísticas muy valiosas y certeras. Cabe destacar los de los bancos y cajas de ahorros. Desde aquí se proponen los Estudios y análisis económicos de *La Caixa*, el

Servicio de Estudios Económicos del BBVA y las publicaciones de la Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS). En el ámbito andaluz, destacar los ya utilizados Informes Económico-financieros de ESECA y el Servicio de Estudios de Unicaja.

La combinación de la observación de todas estas fuentes citadas son una herramienta imprescindible para obtener los datos precisos del entorno.

Durante el desarrollo de la *Comparación sistémica*, se han visto el volumen de magnitudes que es necesario observar para componer una imagen certera del ambiente en el que se mueven las bibliotecas públicas. La propuesta que se presenta es la siguiente:

Los datos sobre *Población* son imprescindibles para que el bibliotecario pueda planificar servicios de acuerdo con la estructura poblacional de su provincia. Saber el número de personas, la edad, el sexo y cómo se distribuyen territorialmente, sin olvidar las proyecciones futuras, es crucial para ajustar servicios a necesidades.

Las cifras sobre *Economía* también son muy importantes ya que los datos económicos del entorno son imprescindibles para planificar recursos. Además, dependiendo de la estructura económica de una comunidad, de las fuentes de riqueza, del desarrollo de determinadas industrias, de la estructura comercial del territorio, etc. así se planificarán un tipo de servicios u otros ya que el público será distinto dependiendo de cómo sean estas variables.

En otro orden de cosas, la información relativa al *Territorio* también es necesaria ya que proporciona datos sobre cómo se vertebran las comunidades, y las bibliotecas públicas tienen que ser reflejo de esta estructura. Así, no es lo mismo planificar servicios para una provincia con poca extensión y muchos municipios que para otra que presente unas cifras muy distintas.

Otro factor que debe tenerse en cuenta es el de los diferentes aspectos de la *Sociedad* en cada provincia. La atención a colectivos concretos como el de jóvenes, el de mujeres, presos, personas en situación de desventaja, desfavorecidos, inmigrantes, etc. y las personas que se encargan de su cuidado, tutela o de proporcionarles servicios, debe ser lo más precisa posible y por ello se necesitan datos sobre su número, hábitos y necesidades. También la clasificación de las costumbres, comportamientos, empleo del tiempo libre, y demás, son factores a los que las bibliotecas deben estar atentas para dar satisfacción a los usuarios según requerimientos concretos.

Un aspecto social muy interesante de observar en este apartado es el del comportamiento de los ciudadanos antes las nuevas tecnologías y la dotación que de éstas tiene la población. Las bibliotecas pueden ser un medio de acceso a ellas para los que no las disponen, o un complemento muy útil para aquellos que, aún disponiendo de ellas, requieren otras potencialidades. A este respecto, estas unidades de información juegan un papel importantísimo en el adiestramiento de sus usuarios en su manejo.

Es lugar común, y cierto, que las bibliotecas públicas son un complemento a la formación reglada de la sociedad. Por esto, observar la situación de la *Educación* en el territorio de cada biblioteca es trascendental. Comprobar el número de estudiantes según la edad, las disciplinas académicas, el nivel de fracaso escolar, las necesidades educativas complementarias, los diferentes métodos académicos y de estudio, etc. ayudarán al planificador bibliotecario en la toma de decisiones a este respecto.

Finalmente, no se puede obviar el componente que de servicio a la *Cultura* tienen las bibliotecas públicas. Así, conocer el entorno cultural en el que se mueve cada una de las bibliotecas estudiadas proporciona datos muy importantes, tanto para los servicios que se puedan prestar como para las relaciones y estrategias corporativas que se puedan establecer junto con algunas de las instituciones culturales de la provincia con el afán de mejorar la cultura general de la población.

No se puede obviar, entonces, que dado que se ha visto que cada provincia presenta unas cifras muy diferentes, no se planificará lo mismo una biblioteca que cualquiera de las demás.

Todo esto que se ha dicho respecta al ambiente exterior al universo estudiado, pero tampoco se puede perder de vista la observación del ambiente más inmediato a las BPEs. Aunque cada uno de los párrafos que siguen contarán con sus epígrafe propio, aquí se quieren hacer algunas propuestas sobre las magnitudes que deben observar los planificadores y la importancia de las mismas para una correcta puesta en marcha del plan.

Es de suponer que los planificadores de cada una de las bibliotecas analizadas conocen a fondo las *Estructuras y normas de funcionamiento* de sus centros. Ciertamente que, al venir estos *ítemes* bien definidos y reglamentados en el ordenamiento legal son fácilmente reconocibles pero, la labor del planificador en este caso es el de comprobar el grado de adaptación de esta organización interna y los modos de trabajo a las necesidades de cada comunidad en concreto. Todo ello para tomar decisiones estratégicas hasta donde le sea posible al principal directivo o para intentar influir para cambiar el *status quo* cuando éste se demuestre poco efectivo para la resolución de la misión que la biblioteca tenga encomendada.

El estudio de los recursos de todo tipo disponibles en cada biblioteca es fundamental ya que se trata de un factor transversal en toda planificación. Así, la disponibilidad de los mismos va a condicionar el curso de un proceso estratégico.

La observación de los *Recursos humanos* no puede ser pasada por alto cuando se procede a planificar una biblioteca. No sólo es importante conocer el número personas disponibles sino también aspectos tales como su formación, su nivel académico, las actitudes frente al cambio, las necesidades y expectativas laborales, la disponibilidad y condiciones de movilidad así como su capacidad para desempeñar distintas labores dependiendo de los cambios que se produzcan en el entorno. La observación de todos estos factores permitirá al planificador fundamentar sus decisiones estratégicas.

En referencia a los *Recursos financieros*, las magnitudes más importantes que debe observar un buen planificador es la disponibilidad de los mismos teniendo en cuenta la estructura presupuestaria tal como viene regulada por la legislación andaluza vigente. En un proceso de planificación, no sólo es necesario conocer los recursos dinerarios disponibles sino también la flexibilidad para utilizarlos según vayan cambiando las necesidades.

Es importante conocer, además, cuál será el comportamiento económico del entorno ya que, al planificar a largo plazo, puede haber una contracción o una expansión del gasto que el responsable de la biblioteca debe intentar prever. Todas estas magnitudes pueden ser observadas en las fuentes estadísticas recomendadas.

El conocimiento preciso sobre los *Recursos físicos* y las instalaciones de cada biblioteca también requiere de una observación exacta de manera que se pueda comprobar el grado de adecuación de los mismos a los requerimientos de los usuarios y tomar las decisiones estratégicas oportunas.

Finalmente, las cifras sobre el *Rendimiento* y las características de los *Servicios* que las bibliotecas arrojan es un factor imprescindible de observación de manera que se corrijan disfunciones y se ajusten servicios a necesidades de los usuarios. Los datos sobre el rendimiento de la biblioteca junto con el pulso al grado de utilización y satisfacción (o no) de los usuarios darán claves precisas cuando de planificación se trata.

En ese sentido, especial relevancia viene cobrando los estudios de los no-usuarios, esto es, aquellas personas que por su perfil deberían ser clientes de las bibliotecas y que por razones que estas encuestas tratan de averiguar, no lo son.

En definitiva, y para concluir este epígrafe, es en el análisis de su entorno donde las Bibliotecas Públicas del Estado se ven menos influenciadas por la intervención de los poderes superiores y, por ello mismo, es imprescindible un estudio sistematizado y automático del mismo dado la amplitud de fuentes disponibles.

### **3.1.2 Establecimiento de la Misión**

El segundo paso tras el estudio previo del hábitat de las organizaciones, es el más importante de todos, la instauración de la Misión. Es el más trascendental pues es la meta hacia la que deben dirigirse todos esfuerzos en la gestión y sobre el que gravitará todo el proceso planificador.

Para la situación descrita, la misión de las Bibliotecas Públicas del Estado les viene dada por los textos legales que las fundan y desarrollan a todas en conjunto. Así, el Real Decreto 582/1989, del Reglamento estatal, en su artículo segundo, dicta que estas bibliotecas tiene la misión de *“Reunir, organizar y ofrecer al público una colección equilibrada de materiales... que permitan... mantener al día una información general y mejorar su formación cultural”*. También *“Promover y estimular el uso de sus fondos... mediante los servicios necesarios y las actividades culturales complementarias”*. Además *“Conservar y enriquecer el patrimonio bibliográfico”*. También *“Ser*

*depositarias de al menos un ejemplar de las obras procedentes del Depósito Legal de la respectiva provincia". Y, finalmente, "Cooperar con las demás Bibliotecas... mediante el intercambio de información, la coordinación de adquisiciones y el préstamo interbibliotecario".*

Por su parte, la Ley 16/2003, del Sistema Andaluz de Bibliotecas, en su artículo 15, le confiere expresamente a las BPEs cuál debe ser su Misión. Esta es la de *"proporcionar a los ciudadanos el acceso a sus registros culturales y de información, así como el más amplio acceso posible a los contenidos informativos y culturales externos, disponibles desde Andalucía", además de "El acceso a los registros culturales y de información", "El desarrollo educativo y cultural y el apoyo a la investigación", "La atención a las minor.as y personas en situación de desventaja", "El desarrollo económico de su localidad o zona geográfica", "La preservación del patrimonio cultural". "El uso de la biblioteca pública como centro de ocio" y "El fomento de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y la alfabetización digital".*

Pero, aún siendo esta inapelable por venir de unos textos de obligada atención, no está en el espíritu de la planificación limitar las metas de las organizaciones de modo que la Misión no tiene por qué ser única (si bien nunca incompatible entre las varias que se puedan redactar) y, aunque la principal venga impuesta por agentes externos, existe cierto margen para que cada Biblioteca Pública del Estado pueda establecer su propia Misión de manera singular.

En el asunto que aquí ocupa, la misión impuesta es muy genérica así que cada BPEs podría perfectamente adoptar otras más sobre la base del análisis de su propio entorno que será el que marcará la misión final a la que se debe dirigir cada biblioteca en particular.

### **3.1.3 Formulación de objetivos**

En un estadio posterior al del establecimiento de la Misión de la biblioteca se encuentra formulación de los objetivos. Estos se derivan de la misión y deben proporcionar la orientación general para cumplirla. Estas metas determinan qué es lo que debe lograrse y cuándo deben alcanzarse los resultados aunque no determina cómo deben alcanzarse; para eso están los planes operativos, concretados en las actividades conducentes a su consumación de la meta.

Una de las principales características de los objetivos es su viabilidad. Un director no puede, llevado por el entusiasmo o por otras razones, plantearse de inicio unos objetivos inalcanzables. Por el contrario, debe ser cauto y plantearse pocos objetivos pero muy precisos y de fácil alcance para poder lograr metas que sirvan de acicate para futuros logros. Cuántos planes no se han quedado en los despachos de los directivos por haberse planteado unos objetivos que, por inalcanzables, han acabado desmoralizando a los actores del proceso. Una biblioteca de este tipo no puede marcarse el objetivo de, por ejemplo, mantener abiertos varios puestos de Internet durante las doce horas de apertura diarias cuando sabe que no dispone del personal preciso para el control de este servicio.

Por ello, el planificador de estas bibliotecas, tiene que ser capaz de cuantificar sus objetivos pretendidos, al menos cuando se trate de metas cuantitativas pues las cualitativas presentan muchas dificultades en este sentido. Las estadísticas propias y externas son fundamentales en el planteamiento de este tipo de objetivos y, aunque luego se hablará sobre él, el control debe ser continuo.

Priorizar objetivos también es trascendental ya que no se puede empezar una casa por el tejado. El director de una biblioteca, por ejemplo, no puede pretender aumentar el volumen de préstamos en un porcentaje muy superior al actual cuando los recursos materiales y personales dedicados a ese servicio no han cambiado ni lo van a hacer. Planifíquese entonces la mejor utilización de los recursos y entonces piénsese en aumentar los rendimientos.

Como quiera que algunos objetivos no son coincidentes en el tiempo, el planificador bibliotecario ha de procurar no marcar incompatibilidades entre ellos. Otro ejemplo: el planificador no puede plantearse el objetivo de reducir el tiempo de respuesta de su servicio de “Pregunte, la biblioteca responde” cuando antes no ha cumplido el objetivo de actualizar sus bases de datos o el de adiestrar en habilidades de recuperación de información al personal que se va a encargar de prestarlo.

Habrá que tener en cuenta, además, que algunos pueden derivar de otros. A modo de ejemplo, el objetivo de la puesta en marcha de un sistema de devolución de materiales prestados las veinticuatro horas del día a través de buzones de devolución ha derivado antes del cumplimiento del objetivo de la mejora en determinadas instalaciones y equipos que respondan a las nuevas necesidades del cliente de la biblioteca.

Finalmente, un objetivo será mucho más fácil de resolverse si está consensuado entre los actores que están llamados a participar en su cumplimiento. Figuradamente, planificar que el horario de funcionamiento de referencia electrónica funcione una cantidad de horas que implique un cambio en las condiciones laborales de las personas dedicadas a esa tarea no podría llegar a buen puerto si antes no se ha acordado con ellas las nuevas circunstancias y las prestaciones y contraprestaciones que puede conllevar esos cambios.

En el proceso de esta investigación, se ha elaborado una clasificación de los objetivos sobre los que girará la planificación de las organizaciones. Sobre la base de esta categorización se ha redactado el nivel de implantación posible en un proceso planificador en cada una de las Biblioteca Pública del Estado de Andalucía, incluyendo ejemplos de cómo se presenta cada objetivo dentro del ambiente tratado.

Según su jerarquía dentro de la biblioteca, los objetivos son estos:

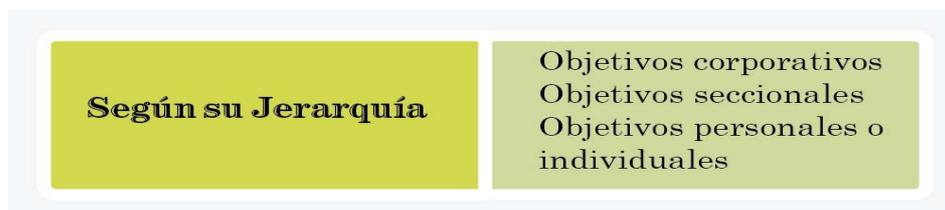


Figura 116: Objetivos según su jerarquía.

Cuando el director de una de las bibliotecas objeto de estudio se plantea un proceso de planificación, debe compatibilizar los distintos objetivos que antes habrá seleccionado según su posición jerárquica dentro de la organización.

De este modo, cuando planifique, deberá tener en cuenta los objetivos que abarcan a todo el centro, esto es, los llamados objetivos corporativos. Objetivos de este tipo pueden ser aquellos que tienen que ver con un cambio profundo en la estructura funcional del centro, ya sea por iniciativa propia (ya se ha visto que ésta está muy limitada) ya sea por un giro en la política bibliotecaria general de la Comunidad. Estos objetivos están indicados también cuando se trata de planificar los recursos totales de la unidad ya que estos afectan al conjunto de la misma.

Por su parte, los objetivos seccionales son los que se plantean sólo en determinados departamentos o secciones de la biblioteca, que no afectan al conjunto del centro aunque puedan verse implicados. Son, por ejemplo, la adopción de nuevas normas en la descripción de documentos, o la planificación de una mejora en el protocolo de resolución de las consultas al departamento de información bibliográfica.

En la escala más baja se encuentran los objetivos individuales, aquellos que afectan a una única persona o a un grupo pequeño y homogéneo de ellas. Es el caso del planteamiento de la necesidad de planificar un programa formativo para un puesto en concreto o para ciertas personas que realizan la misma labor y que necesita una planificación para optimizar el rendimiento.

Pues bien, se ha de insistir que el estrategia debe tener en cuenta esta jerarquía en los objetivos y la necesidad de su convivencia sin conflictos.

Otra de las categorías en las que se han clasificado los objetivos es la que tiene que ver con su posición dentro del organismo.



Figura 117: Objetivos según su posición.

Los objetivos verticales agrupan aquellos que recorren en esa dirección a la organización en su totalidad o a una parte de ella. Se trata de metas secuenciales que, escalonadamente hay que ir superando para alcanzar el objetivo final. De manera que se van situando en estadios hasta llegar al nivel superior. A modo de ejemplo, para conseguir el objetivo de abrir en la mañana de los sábados, antes hay que superar el objetivo de la disponibilidad del personal de referencia para esos días y el de programar la disponibilidad de recursos necesarios.

Según este criterio de la posición, los objetivos pueden ser horizontales, afectando a más de una parcela de la organización. En ellos es imprescindible la consistencia y la

complementariedad para que sean coherentes con todos los programas que forman parte de un plan. Este tipo está muy identificado con los objetivos corporativos de la categoría anterior. Están presentes cuando se trata de planificar aspectos que corren horizontalmente entre varios departamentos del centro. Por ejemplo, para la mejora de las respuestas en el servicio de referencia, debe haber una buena descripción de los materiales disponibles y un adiestramiento específico de las personas que la van a prestar. Esto es, este objetivo afecta al departamento de catalogación, al de referencia y al encargado de las actividades formativas de los recursos humanos.

El último tipo de objetivos es el de los llamados integrales, que son aquellos conectados dentro de un marco programático superior de referencia, y de otras intervenciones complementarias para el logro de un determinado objetivo. Más que de objetivos se trata de programas íntegros dentro de los cuales existen objetivos parciales que coadyuvan a la consecución de la meta final.

El siguiente escalón de la clasificación de los objetivos tiene que ver con los plazos de los mismos. En este caso se distinguen entre los estratégicos, los tácticos y los operativos o a corto plazo.



Figura 118: *Objetivos según sus plazos.*

Si se hace un símil bélico, los objetivos estratégicos sería la Guerra del Pacífico (durante la II Guerra Mundial), los tácticos la batalla de la Isla de Iwo Jima y los operativos, la toma del monte Suribachi.

Los planes estratégicos abarcan a toda la biblioteca, esto es, a todos los servicios, todos los recursos y a su estructura. Los tácticos serían las tareas marcadas para cumplir cada uno de los objetivos, por ejemplo, la redacción de aquellas acciones necesarias para llevar a cabo un programa de formación en catalogación de materiales especiales, y los operativos la puesta en práctica de los mismos, esto es, la elaboración de los planes de estudio, la selección del profesorado, el encuadre del calendario de los cursos, la fijación de horarios, etc.

Según el nivel de los objetivos, estos pueden ser básicos, secundarios y colaterales.



Figura 119: *Objetivos según su nivel.*

Los primeros son aquellos irrenunciables aún cuando el entorno haya cambiado. Son por eso los más genéricos, los más apegados a la misión del centro. En una biblioteca como la que se está describiendo, estos serían aquellos que tienen que se relacionan con los servicios fundamentales que debe prestar y con las condiciones del personal que trabaja en ellas.

Los segundos están considerados como medios para lograr los básicos, de manera que podrían identificarse en algún aspecto con los objetivos tácticos. Por ejemplo, para la obtención de la meta básica de conseguir el acceso libre y gratuito a los fondos contenidos en la biblioteca pública, se plantean objetivos secundarios como le mejora del acceso físico a los materiales, o los objetivos encaminados a facilitar la consulta de los catálogos, o el objetivo de mejorar el protocolo de consulta al servicio de referencia.

Por último, en esta categoría, se encuentran los objetivos colaterales que se obtienen casi espontáneamente durante el desarrollo de los secundarios. En el ejemplo anterior, un objetivo colateral es el de haber obtenido un mejor adiestramiento de las personas que desempeñan la labor de información referencial ante los usuarios o conseguir un mayor índice de material catalogado disponible para su uso.

Hay otra naturaleza de objetivos según su cualidad. Se trataría de los cualitativos, los cuantitativos y los mixtos.



Figura 120: Objetivos según su cualidad.

Los cualitativos son más difíciles de identificar y, sobre todo, de medir. Por eso se ha insistido varias veces en este trabajo sobre la necesidad de conocer el grado de satisfacción de los usuarios de las Bibliotecas Públicas del Estado ya que sin esta información es muy difícil conocer el impacto de estas bibliotecas en sus usuarios (o sus no usuarios). También conocer, para poder planificarlas, las necesidades personales de los recursos humanos de las bibliotecas para ajustar sus características a los puestos en que desempeñan su trabajo.

Los cuantitativos son más fáciles de medir con los estándares al uso. Son objetivos como el de la mejora del volumen de préstamo, el aumento en la cantidad de reproducciones, la reducción del tiempo de espera ante una demanda de información referencial, el número de visitas guiadas efectuadas, etc.

Por su parte, los mixtos comparten características de los dos anteriores y por eso presentan también ciertas dificultades en la medición de su impacto.

Dentro de la clasificación según el grado de la planificación, se han distinguido varios objetivos.



Figura 121: Objetivos según su grado de planificación.

Los formales son aquellos que están inscritos en el plan desde el principio pues se ha pensado en ellos de antemano. Se pueden identificar con los objetivos básicos especificados anteriormente ya que comparten con ellos la condición de ser una meta irrenunciable para la biblioteca. Estos estarían referidos a los servicios básicos de la biblioteca y a los deberes encomendados en la misión.

Los llamados sobrevenidos no estaban pensados a priori pero surgen en el momento en que lo requieren los cambios en el entorno. Por ejemplo, una biblioteca puede no tener planificado en principio el objetivo de proporcionar acceso a Internet a sus usuarios pero, si existe una política corporativa de la Junta de Andalucía para dotar a estas bibliotecas de la infraestructura necesaria y la cobertura legal precisa, el bibliotecario debe plantearse entonces el planificar un servicio como éste para dar cumplimiento al objetivo sobrevenido.

Pueden existir objetivos descartados, que habían sido planificados pero que se han desechado por no poder darles cumplimiento. Por ejemplo, cuando se pretende cumplir el objetivo de poner en marcha nuevos servicios y luego no se dispone de los recursos necesarios para ello. O cuando desde que se planifica un objetivo hasta que se está en condiciones de darle cumplimiento ha cambiado tanto el ambiente que ya no es necesario o factible llevarlo a cabo. Por ejemplo, programar el aumento del personal que atiende a los préstamos se descarta cuando se produce la instalación de un sistema automático para llevarlo a cabo que permite prestar el mismo servicio con menos personas.

Para acabar esta categoría, mencionar los objetivos de oportunidad que son los que tratan de aprovechar una situación concreta que se presenta inesperadamente y que es un factor de mejora o cambio sustancialmente de la organización. La labor del planificador es estar atentos a ellos y saber aprovecharlos llegado el momento para obtener esa ventaja competitiva de la que se ha hablado en otras ocasiones en esta investigación.

Los objetivos de oportunidad en las bibliotecas públicas pueden darse cuando se produce un avance tecnológico que es rápidamente adoptado por los patronos para mejorar cualquier aspecto del trabajo interno del centro o de la dispensa de algún servicio concreto. O cuando en una época de mayor disponibilidad económica se sabe negociar el presupuesto del centro para una mejora sustancial en los recursos disponibles. La llegada a la biblioteca de nuevo personal con capacidades distintas a las

de las personas que ya están allí puede ser considerado un objetivo de oportunidad si se le sitúa en una posición acorde con sus habilidades y se aprovechan éstas, además, para el adiestramiento de otras personas a las que les pueden ser útiles dichas aptitudes.

Si se atiende a la escala de la organización, son tres los objetivos identificados:



Figura 122: Objetivos según la escala de la empresa.

Los objetivos de consolidación son los que mejor se ajustan a este tipo de bibliotecas ya que se dan cuando se procura una estabilidad en un momento de consolidación de una institución de pequeño tamaño. Son ejemplos de este tipo en las unidades estudiadas aquellos objetivos que pretenden cierta estabilidad en los recursos humanos y económicos por verse en la necesidad de planificarlos constantemente. También sirve de ejemplo un objetivo que persiga que se garantice el *status* institucional de estos centros sin verse interferidos por cambios políticos sustanciales o repentinos.

De los objetivos de rentabilidad ya se habló y no deben ser descartados en las BPEs, aún más cuando no se trata solo de objetivos económico-financieros sino también aquellos que procuran una rentabilidad cualitativa, como pueda ser el uso efectivo de los recursos, el acortamiento del tiempo de espera ante una consulta, la disponibilidad de material actualizado y pertinente, etc.

Los objetivos de crecimiento, los que pretenden una mejora esencial de la posición de una organización, deben ser también tenidos en cuenta en las bibliotecas públicas, procurando a la eficiencia dinámica de la que se escribió en los *Preliminares* de este trabajo. Las bibliotecas no deben renunciar a mejorar su situación ante los ciudadanos a los que sirven y que ya no se conforman con que no se dilapiden recursos sino que piden algo más de estos centros que la mera prestación del servicio de préstamo y un lugar donde estudiar confortablemente.

Sobre los objetivos según los recursos de las organizaciones, se citan simplemente ya que van a contar con unos epígrafes propios en este Bloque:

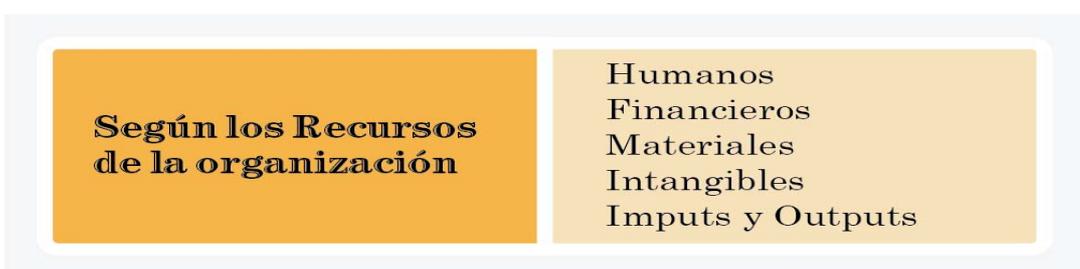


Figura 123: Objetivos según los recursos de la organización.

Para finalizar, la siguiente propuesta. Se ha insistido en la necesidad de que los objetivos de un proceso de planificación deben ser pocos y asumibles. Bien, a la vista de la poca capacidad para poder influir sobre los recursos por parte de los responsables de estas bibliotecas y la rigidez estructural y funcional de las mismas, en un primer estadio, se deben plantear muy pocos objetivos y estos deben estar acorde con la situación institucional de partida pero no deben renunciar a cambiar, si quiera poco a poco, el estado de las cosas hacia un ambiente más flexible, dinámico y acorde con las necesidades específicas de cada centro, de manera que el objetivo final a largo plazo sea el de caminar hacia un estado más acorde con el ambiente propio.

### 3.1.4 Implantación

Tal vez el extremo más débil de un plan estratégico sea la implantación y es el paso donde precisamente quedan paralizados la mayoría de los planes. La implantación será el reflejo del esfuerzo realizado en la formulación y las claves para su éxito se encuentra en cinco conceptos: comunicar, incentivar, disponer de recursos, desarrollar, atraer habilidades y liderar.

A efectos prácticos, el director de la biblioteca debe ser el que comunique, de primera mano, que se va a iniciar el proceso, que éste va a implicar a todo aquel que quiera participar y que se requiere el esfuerzo de todos para llevarlo a término. Esta labor de comunicación por sí sola supone ya un incentivo para un personal que, a falta de otro tipo de motivaciones más materiales, necesita de acciones como ésta para verse reconocido y percibir que su trabajo tiene un reflejo real. Otra manera de incentivar es la de ceder parcelas de responsabilidad a los trabajadores y hacerles sentir parte de algo importante, de algo que también les pertenece.

Aún cuando el planificador ha debido hacer recuento de los recursos disponibles en el momento de formular el plan, cuando se va a proceder a su implantación resulta imprescindible una nueva comprobación de los recursos disponibles pues en el tiempo transcurrido entre una fase y otra han podido cambiar las circunstancias y, en ese caso, proceder a una reformulación total o parcial del plan.

En cuanto al desarrollo práctico, es importante que las personas que van a participar en la implantación del plan tengan adquiridas las habilidades necesarias para la labor específica que vayan a realizar, organizando los cursos de formación que sean necesario u realizando sesiones formativas *ad hoc* bien por el planificador, bien por un agente externo acreditado.

Como en casi todo el proceso de planificación, el liderazgo es fundamental. Es necesario un líder fuerte que dirija el proyecto hasta llevarlo a su consumación, siendo capaz de arrastrar con él al resto de las personas implicadas.

En el *Estado de la* cuestión de esta investigación, se indicó que para llevar a cabo el plan, hay que utilizar la técnica de los llamados Programas de Acción General (PAG), que son una herramienta mediante la cual se divide el plan estratégico global para facilitar su implantación.

¿Cómo se sustancian estos programas en la planificación de cada BPE? Físicamente, cada programa debe estar elaborado en fichas extraíbles, de forma que se pueda trabajar con ellos de manera independiente y modificar según se den nuevas circunstancias. Si el manual del plan se hace en formato electrónico se facilitan este tipo de acciones aunque tiene el *handicap* del riesgo de no guardar un histórico de los cambios producidos.

Cada programa debe llevar un nombre asociado, por ejemplo, *Programa de renovación del equipamiento para el préstamo de material bibliográfico y audiovisual*, y constar el objetivo u objetivos del programa. A modo de figuración: *“este programa se marca el objetivo de la reducción de las colas de usuarios en el mostrador de préstamo de manera que ahorre tiempo al usuario”*. Y también *“el programa tiene como objetivo la eliminación de las colas para que no sea un foco de distorsión del ambiente de estudio y trabajo en la biblioteca”*.

Todo programa está compuesto de planes de acción específicos para cumplir con sus objetivos. En el ejemplo que se está planteando, los planes podrían ser: *“Plan para la adquisición negociada de pistolas de reconocimiento de códigos de barras”*. *“Plan para la adquisición negociada del software de gestión automática del préstamo”*. *“Plan de adiestramiento del personal auxiliar encargado de la prestación del servicio”* y *“Plan piloto de simulación del servicio antes de su puesta en marcha”*.

En la ficha también deben constar los responsables del programa. *“Al frente de este programa estará el asesor técnico de Información bibliográfica y Referencia”*. Muchos de los programas implican a más de un área, en este caso, también éstas deben constar en la ficha el programa. *“Las áreas implicadas son: el Dpto. de Informática de la Delegación de Cultura, el Servicio de Información bibliográfica y Referencia, los Jefes de Sala de todos los turnos y los auxiliares adscritos al servicio de préstamo de todos los turnos”*.

Para un correcto control del programa, es imprescindible que consten los indicadores que se van a medir, para así poder evaluar y comprobar desviaciones. *“Los indicadores de medición contemplados son: ratio de tiempo medio en realizar un préstamo, tiempo de espera en cola por usuario, tiempo de resolución de disfunciones en el software y el hardware, etc”*.

Finalmente, la ficha tiene que incluir los plazos de ejecución de cada uno de los planes de acción. *“La fase de negociación, compra y recepción del software y el hardware acabará el día...”*, *“La fecha límite para acabar la fase de formación del personal será el día...”*. *“La fase de simulación y pruebas finalizará el día... “el día... será el de la implantación definitiva del servicio”*. En cada ficha se van anotando los datos recopilados haciendo un seguimiento continuo para facilitar la labor de control y evaluación.

Como se ha procedido con el ejemplo propuesto se debe hacer con el resto de objetivos de la planificación de manera que con todos los PAG se vaya componiendo el mapa estratégico de la biblioteca, teniendo muy en cuenta no presentar

incompatibilidades funcionales, de recursos o temporales entre cada uno de los programas diseñado.

### 3.1.5 Evaluación y control

Las etapas finales del ciclo de la planificación son las referidas a su evaluación y control que se encargarían de detectar y corregir disfunciones.

Controlar significa no sólo comparar los resultados reales con los que se habían planificado sino también hacer desaparecer las diferencias negativas existentes. Para la valoración y la inspección de estas tareas y para poder identificar, extraer e interpretar los datos procedentes del proceso de la planificación, las bibliotecas públicas cuentan con una gran cantidad de herramientas y técnicas, algunas de las cuales ya se vieron en el *Estado de la Cuestión* de este trabajo (el método PERT o el gráfico de Gantt) aunque también se debe recurrir a la mera observación y la elaboración de estadísticas. Para esto, resulta imprescindible seleccionar los indicadores de evaluación de cada programa y contar con buenos sistemas de información.

Si los encargados el control en las bibliotecas en cuestión no tienen las habilidades necesarias para poner en práctica estas técnicas, tienen dos opciones, bien organizar las actividades formativas pertinentes bien externalizar las funciones de control siempre y cuando la situación administrativa y económica lo permita pues ya se ha visto la poca capacidad de maniobra que los directivos de estas bibliotecas tienen para realizar contratos propios.

El proceso de control pasa por cinco fases que no debe obviar los encargados planificar la biblioteca.

En primer lugar, es muy importante fijar los resultados previstos (sobre la base de los datos de la observación del entorno) seleccionando los indicadores de evaluación dependiendo de cada programa y objetivo. Téngase en cuenta que los objetivos pueden ser de distinta naturaleza y aunque pueden existir indicadores que sirvan para medir más de un objetivo, algunos de ellos sólo estarán indicados para un objetivo en concreto. Una vez hecho el selectivo de indicadores, es el momento de medir los resultados reales obtenidos en cada programa para así, en una tercera fase, comparar esos datos reales con los previstos en la formulación del plan.

Un paso siguiente, no exento de complicaciones, es el de determinar cuáles han sido las razones de las diferencias entre lo previsto y lo real para poder así pasar al último paso de proceso, la toma de medidas para corregir la desviación bien remodelando todo el programa si se demuestra erróneo, bien corrigiendo aquella parte en la que se ha producido la disfunción.

En el hipotético caso de que una de las bibliotecas estudiadas pudiera llegar a la redacción de un plan, estos pasos de evaluación y control son unas variables que se corresponden con el orden individual de cada centro. Es por ello que estos son unos componentes en los que las BPEs sí tienen dominio absoluto al margen imposiciones externas.

Por tanto, si este tipo de unidades han logrado poner en marcha el proceso planificador correctamente, las demás etapas no deberían suponer más dificultades que las inherentes a un proceso tan complicado como este. Son estos factores donde las Bibliotecas Públicas del Estado tienen el mayor grado de autonomía de funcionamiento.

En el cuadro que sigue se resumen las proposiciones hechas según el proceso de la planificación:

Según el proceso estratégico	
<i>Análisis del entorno</i>	Utilizar diversas herramientas de análisis Seleccionar fuentes de información fiables Seleccionar indicadores y magnitudes Observación continua y análisis de datos
<i>Establecimiento de la Misión</i>	Añadir misiones propias aparte de la corporativa Misión compatible con la institucional Misión acorde con las circunstancias privativas
<i>Formulación de objetivos</i>	Formular objetivos según su clasificación Compatibilizar objetivos de diversa procedencia Cuantificar objetivos Priorización de metas Consensuar objetivos de distintos Dptos.
<i>Implantación</i>	Comunicación del inicio del proceso Ceder parcelas de responsabilidad Disposición de recursos Adquisición de habilidades en Planificación Establecer Programas de Acción General
<i>Evaluación y control</i>	Definir indicadores de evaluación Escoger herramientas de control Comparar resultados previstos con resultados Establecer medidas correctoras

Figura 124: Resumen de proposiciones según el proceso estratégico.

### 3.2 Según los recursos

En este apartado se proponen unas bases prácticas para una mejor planificación de los recursos con que cuentan las BPEs. Todos los datos que se han tomado y que han sido expuestos en el segundo gran bloque son los que sirven al propósito de redactar estas propuestas de fundamentos prácticos.

Para dotar a este epígrafe de consistencia metodológica, se ha respetado el mismo orden de los capítulos del punto 2.4. de la segunda sección de esta investigación para así poder ir realizando las propuestas prácticas según cada uno de los recursos identificados en el anterior bloque.

#### 3.2.1 Estructura y normas de funcionamiento

Las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales se estructuran según lo que marcan los reglamentos estatal y autonómico y esa organización viene marcada claramente por la tradición. De hecho, las tres áreas en que estos textos legales clasifican las parcelas de trabajo –Información Bibliográfica y Referencia, Proceso

técnico y Administración— se corresponden exactamente con las funciones que, habitualmente, han venido realizando organismos públicos como los aquí descritos.

Es este el momento en que se realiza una propuesta que facilitaría la planificación de este universo añadiendo algunos elementos fundamentales que pueden sacar más partido de la organización estructural de las BPEs. Estas proposiciones trascienden a la pura planificación y proponen una amplia transformación del *status* institucional existente.

Quiérase o no, a pesar de los adelantos en las tecnologías que permiten la captura de registros bibliográficos y la catalogación compartida —sustanciada en el caso andaluz con la herramienta Absysnet de la Red de Lectura Pública de Andalucía— gran parte del tiempo del trabajo profesional en las bibliotecas está dedicado a la descripción documental por lo que parece que mantener un área que agrupe a los trabajadores que se dedican a estos quehaceres sigue siendo pertinente. En este sentido, en esta parcela se deberían introducir hábitos de trabajo que optimizaran los recursos ya disponibles en la red mencionada y que ahorrarían tiempo, esfuerzo y dinero.

Por otro lado, la labor de información bibliográfica al ciudadano sigue siendo una de las más importantes en estas bibliotecas, según se desprende de los datos de rendimiento analizados en el segundo bloque; por eso mismo, también sigue estando justificado sustentar esta área. Lo que se propone ahora es convertir estas áreas en Departamentos, esto es, dotarlos de un *status* administrativo superior de manera que, debajo de quien ocupe el cargo de Jefe de esos departamentos, se sitúe otra infraestructura administrativa jerárquicamente establecida.

Pero no se queda aquí la propuesta. Además de los Departamentos mencionados se considera introducir dos más que se estiman fundamentales para conseguir una gestión más moderna y eficaz. Se trata de un Departamento de *Marketing* y otro de *Producción y Desarrollo*. El primero de ellos se dedicaría a gestionar todas aquellas tareas relativas a la mercadotecnia en esas bibliotecas. Se ha llegado al convencimiento que las BPEs necesitan encontrar su lugar en la sociedad y, además, hacerse visible ante los ciudadanos que las sustentan. Pues bien, la labor primordial de este Departamento sería precisamente esa además de encargarse de “comercializar” los productos y servicios que la biblioteca proporciona ajustándolos a lo que los usuarios demandan según los datos extraídos del medio ambiente, y no sujetos a criterios azarosos.

El segundo Departamento mencionado centraría sus esfuerzos en el diseño de nuevos productos y servicios. Estaría dedicado a observar el entorno —externo e interno— de la biblioteca y, con los datos cualitativos y cuantitativos, se encargaría de fabricar los productos y diseñar los servicios que los ciudadanos demanden. Es evidente que estaría muy conectado con el Departamento de Marketing siendo la labor de ambos complementaria. Además, en esta área también encajaría perfectamente las tareas de planificación estratégica ya que es en este departamento donde se depositan todos los datos que proceden del entorno.

Por otra parte, se sugiere también dotar al área de Administración de la condición administrativa de Departamento ya que, como se verá en los dos siguientes epígrafes, si cada una de estos centros aspira a gestionar sus recursos con mayor independencia, necesitará de un área de servicios administrativos robusta.

Finalmente, dado lo tecnologicadas que se encuentran la mayoría de las funciones bibliotecarias y administrativas en las BPEs y la cantidad de equipos tecnológicos de la más diversa procedencia y condición que existen en sus locales, se podría instituir un departamento de Informática o bien se podría optar por externalizar el soporte técnico a una empresa privada mediando el correspondiente contrato formalizado. En ese compromiso deben constar como imprescindibles ventajas como la rapidez en la solución de problemas y la disponibilidad del personal ante contingencias sobrevenidas.

Estos departamentos propuestos tendrían una posición horizontal en la organización y sería lo que se llaman departamentos *Staff*, esto es, a pesar de situarse por debajo de la dirección, su función es de asesoría al resto de los Departamentos, con los que actúa transversalmente.

Todo esto tiene que ver con la estructuración formal de las bibliotecas pero un aspecto más en el que podrían actuar los directores es en la de crear el ambiente propicio para la proliferación de las llamadas *Comunidades de Prácticas*, esto es, grupos sociales que se constituyen informalmente –es decir, no forman un departamento formal– dentro de una organización para desarrollar un conocimiento especializado, compartiendo aprendizajes basados en la reflexión grupal sobre experiencias prácticas. Con el tiempo, una comunidad de práctica vuelve explícita la transferencia informal de conocimiento ofreciendo una estructura formal que permite adquirir más conocimiento a través de las experiencias compartidas dentro del grupo. Por último, la propia identidad del grupo se refuerza al afianzar el aprendizaje como un proceso de participación y liderazgo compartido. Entonces, gracias a estos grupos la organización aprende y también disemina ese aprendizaje a lo largo de todo el sistema organizacional.

¿Qué ventajas tendría una estructura como la propuesta? La primera y más visible es un alivio en la carga que soportan los directores. En la actualidad, al tener estas bibliotecas una configuración tan sencilla y no existir jerarquía ejecutiva por debajo del principal directivo, es muy difícil el ejercicio de la delegación de autoridad, que es una de las herramientas de gestión más útiles para la agilización de la toma de decisiones.

En este prototipo, la autoridad podría ser formal y oficialmente transferida a los jefes de los distintos departamentos aunque es verdad que la responsabilidad última siempre seguiría recayendo en el director. Otra de las ventajas de esta simulación sería la autonomía que ganarían estos centros y la capacidad para gestionar sus parcelas sin más injerencias externas que las estrictamente necesarias para fiscalizar el trabajo y vigilar un uso de los recursos acorde con la legislación. También supondría un avance en la estabilidad y permanencia de la plantilla puesto que, al crearse nuevos puestos y aumentar el escalafón, por un lado resultarán plazas atractivas para el que las ocupa y

por otro resulta un incentivo el que existan para quien aspire a ocuparlas en un futuro, con lo cual su permanencia en el centro será más prolongada.

Una mejora más con respecto a la situación de partida es el ajuste entre los requerimientos de los usuarios y lo que la biblioteca les puede ofrecer ya que los dos departamentos nuevos propuestos se encargarían de la requerida conciliación de intereses. Respecto a la planificación, ésta también saldría ganando ya que existiría pues un lugar desde el que partiera el proceso y que coordinara todas las actividades tendientes a formular e implantar el proceso tal como se ha venido indicando en el desarrollo del *Estado de la cuestión*. Finalmente, la estructuración propuesta podría hacerse cargo con mayor facilidad de todas las atribuciones que le confiera la legislación vigente.

Como todo, esta formulación no está exenta de inconvenientes. En primer lugar se encuentra el dinerario. Es evidente que una estructura de este tipo aumentaría los costos tanto en recursos humanos como en gastos de inversión pero se podrían considerar asumibles dadas las ventajas que supone una propuesta de este tenor. Además, el aumento de los recursos humanos no sería tan abultado –apenas tres o cuatro técnicos más– ya respondería más bien a una reestructuración de los que ya existen. Incluso, este aumento de personas en la biblioteca pública traería el correspondiente adelgazamiento del Departamento de Bibliotecas y Archivos de la respectiva Delegación de Cultura toda vez que las funciones que éste realiza correspondientes a la atención a las bibliotecas de la provincia serían asumidas por la BPE. Finalmente, existe la desventaja que, el instalar departamentos estancos, se pueda producir una déficit de fluidez en la comunicación interdepartamental pero es labor entonces del director el que esto no suceda procurando que el flujo de información horizontal, vertical y de retorno no se vea interrumpida.

En otro orden de cosas, la reglamentación bibliotecaria andaluza, indica que debe existir un área con funciones de apoyo, coordinación y cooperación con las demás bibliotecas de la Red de Lectura Pública radicadas en su provincia. Esta parcela se sustancia con la existencia en las RPTs de todas las Bibliotecas Públicas del Estado, el Departamento de Servicios Bibliotecarios Provinciales.

Es éste un negociado que se encuentra en la actualidad en “tierra de nadie” ya que, si bien sus funciones están especificadas reglamentariamente, de facto es un negociado que no acaba de imbricarse en la estructura de la Biblioteca Pública del Estado, a pesar de figurar expresamente en la Relación de Puestos de Trabajo de cada una de ellas, pero tampoco se integra en la Delegación Provincial de Cultura. De hecho, en las ocho delegaciones provinciales existe un Departamento de Archivos y Bibliotecas cuyas funciones en muchas ocasiones se solapan con el departamento de las BPEs y también es común que cuando la plaza de la Delegación permanece vacante, sus atribuciones las asume el Departamento de Servicios Bibliotecarios Provinciales.

Ante esta situación, lo que este trabajo propone es que todo lo que tenga que ver con la asistencia técnica y funcional a las bibliotecas de la red bibliotecaria de cada provincia sean asumidas por el Departamento de la BPE no ya solo para darle sentido

al nombre oficial de esas bibliotecas, "*Provincial*", si no sobre todo por consolidar una estructura bibliotecaria robusta que de servicio tanto a los usuarios del común como a aquellos usuarios internos –las bibliotecas del sistema– que pueden sentir más cercana a la biblioteca nuclear de su provincia, además de facilitar los acuerdos de cooperación.

Todos estos cambios propuestos exigirían modificaciones mínimas en los dos reglamentos actualmente vigentes y sí habría que ajustar sustancialmente el Decreto 390/1986, de 10 de diciembre, *por el que se regula la elaboración y aplicación de la relación de puestos de trabajo*, sobre todo en su artículo 10, *Actualización y modificaciones* pero en la nueva redacción que emana del Decreto 286/2003 que, precisamente, actualiza ese artículo 10.1.

En lo tocante a la normas de funcionamiento, se puede comprobar que éstas están reglamentadas al detalle en aspectos tales como los horarios de apertura y el calendario, la composición de los fondos bibliográficos, el servicio de atención al usuario y el préstamo en todas sus variedades.

Esta propuesta no se opone a una regulación de todas estas facetas del funcionamiento y de las condiciones de uso de las bibliotecas pero, si se parte de la tesis de que un mayor grado de independencia funcional facilita el encuentro entre necesidades de los usuarios y requerimientos de la biblioteca, la legislación debería ser mucho más abierta y sencilla, marcando unos protocolos recomendables y dejando a la individualidad de cada biblioteca el desarrollo de cada reglamento según sus necesidades, con la facultad, además, de cambiar cuando las circunstancias así lo requieran.

Por ejemplo, una biblioteca no tendría por qué abrir el mismo número de horas, o distribuir éstas de la misma forma que otra si ha detectado que las preferencias de la mayoría de su público no corren en paralelo al del resto de las bibliotecas. En este caso, sería obligatoria una remodelación de la Orden de 29 de julio de 1996, *sobre jornadas y horarios en la Administración General de la Junta de Andalucía* y de la Orden de 13 de diciembre de 1999, *que establece el régimen de jornada especial a turnos para los puestos de trabajo Ayudante de Biblioteca y Asesor Técnico de Información Bibliográfica y Referencia, adscritos a las Bibliotecas Públicas Provinciales y a la Biblioteca de Andalucía*. Pero también la Ley 6/1985, de la Función Pública estatal, ya que el modelo propuesto modifica sustancialmente las condiciones laborales vigentes.

Igual se podría decir del préstamo. Debería existir flexibilidad para que cada biblioteca decidiera plazos, número de ejemplares, condiciones de devolución, etc., se adecuan más a los hábitos de sus usuarios con lo que quedaría pendiente de redactar de nuevo la Orden de 24 de septiembre de 2001, *que regula el acceso, servicios y servicio de préstamo de las Bibliotecas de la Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía*, y su modificación posterior a través de la Orden de 30 de julio de 2007.

En cuanto a los trabajos técnicos, sería fundamental planificarlos de tal modo que se aprovechen mejor las potencialidades de las nuevas tecnologías y los cambios conceptuales que aportan, particularmente en lo que respecta a la descripción bibliográfica cuyas bases metodológicas vigentes datan de los *Principios de París* de los ya lejanos años 60 del siglo XX. En el ámbito nacional no faltan trabajos de orden teórico (Jiménez Pelayo & Bonachera, 1997) y de naturaleza práctica (Bonachera, 2008) que realizan propuestas que pretenden superar el estatus imperante hasta la fecha; y también se han dado este tipo de trabajos a nivel internacional (Shoham & Lazinger, 1991; Heijligers, 2005).

En definitiva, y a modo de resumen de este epígrafe, un cambio sustancial en la estructura de estas bibliotecas y la flexibilización en la aplicación de las normas de funcionamiento y trabajo interno según necesidades individuales, facilitarían la planificación de estas bibliotecas y mejorarían la atención al ciudadano.

### **3.2.2 Los recursos humanos**

Si existen unos recursos que presentan extrema dificultad en su gestión esos son los humanos. Mucho se ha escrito a propósito de ellos desde perspectivas tan diversas como la Economía, la Sociología o la Psicología, y todos coinciden en que la necesidad de su correcta administración es fundamental para el funcionamiento de las organizaciones.

Para una mejora de la planificación de los recursos humanos en las Bibliotecas Públicas del Estado se realizan una serie de propuestas según los datos y la información expuesta en su correspondiente apartado del segundo gran apartado de la Tesis.

En lo que respecta a la tipología del personal técnico de estas bibliotecas, la legislación que les afecta lo clasifica también según una organización clásica del trabajo en las unidades de información. Por un lado se encuentran los Facultativos, por debajo de ellos los Ayudantes y un escalón más abajo los auxiliares de biblioteca.

En ninguno de los textos consultados vienen específicamente señaladas las funciones de cada uno de los cuerpos identificados ni tampoco sus responsabilidades y grado de autoridad. Esto es una situación que se debería revertir elaborando un catálogo exhaustivo de tareas y trabajos asignados a cada puesto del escalafón. A este catálogo se le dotaría de rango legal y describiría exhaustivamente todas las funciones que un bibliotecario –dependiendo de su rango– debería desempeñar ya que esto facilitaría elaborar un perfil de las plazas a la hora de su descripción. A pesar de ese acuerdo de máximos, el texto debería dejar claro que es un catálogo completo que cada unidad podrá adoptar y adaptar según sus necesidades (como se verá en los párrafos siguientes).

Esta idea necesita una condición previa, y es que cada unidad pueda gestionar autónomamente sus RR.HH. con los controles legales pertinentes y sin pasar por alto el ordenamiento administrativo básico. Esto es, que para planificar mejor al personal, cada biblioteca debe asumir las funciones de gestor de recursos humanos, hasta ahora

en manos bien de la Delegación de Cultura de su provincia para algunos aspectos, bien en la Dirección General de la Función Pública para algunos otros.

De este modo, el directivo principal podría elaborar una Relación de Puestos de Trabajo acorde con las necesidades del centro y, asesorado pertinentemente, podría diseñar, describir y dotar sus puestos de trabajo a la luz del entorno en el que se mueva. Además, esa RPT debería ser mucho más específica en cuanto a la descripción de los puestos, adaptando la información que proporciona el catálogo de funciones antes propuesto. En este documento también vendrían especificadas la autoridad y la responsabilidad de cada puesto según su posición dentro de la organización para tener un documento oficial al que poder recurrir en caso de conflicto.

Si se cumplieran estas premisas, las RPTs de las BPEs ya no serían un reflejo unas de otras sino que cada una dispondría de la suya propia ateniéndose a sus particulares características.

Para estos cambios sería necesario retocar el Decreto 390/1986, *por el que se regula la elaboración y aplicación de la relación de puestos de trabajo*, el Decreto 255/1987, *de atribución de competencias de personal de la Junta de Andalucía* y la Ley 7/2007, *del Estatuto Básico del Empleado Público*.

Otro de las facetas tratadas en el epígrafe referido a los recursos humanos en la segunda parte de esta investigación fue el del modo de acceso a los puestos de trabajo en las bibliotecas públicas y se pudo comprobar cómo en ellas, el proceso desde que se detecta la necesidad de cubrir una plaza hasta que esta vacante es efectivamente ocupada sigue por unos derroteros diferentes al de la mayoría de las organizaciones.

Se vio que en primer lugar se recluta al personal, siguiendo el proceso estándar de la oposición libre, el concurso-oposición y la promoción interna del personal de la administración y, una vez conocidos los aspirantes que han conseguido plaza es cuando se le ofertan las plazas vacantes pero sin que haya habido antes un trabajo previo de descripción de los puestos a cubrir para perfilar al candidato idóneo.

Lo que aquí se propone para ayudar a planificar mejor los puestos de trabajo en las BPEs le da la vuelta al sistema vigente. Se trataría, en primer lugar, en hacer una descripción precisa del puesto a seguir, utilizando técnicas de diseño, evaluación y valoración de puestos de trabajo desde todas las vertientes, desde el coste económico hasta el rendimiento esperado, recurriendo a especialistas externos, llegado el caso, y tomando como referencia el catálogo de habilidades y funciones del que se ha hablado en párrafos anteriores.

Una vez descrito el puesto, se produciría la Oferta Pública de Empleo específica para cada biblioteca y no en general por cada Consejería de la Junta de Andalucía, tal como se viene haciendo hoy día. El proceso selectivo seguiría según lo reglamenta la legislación andaluza en su Decreto 2/2002 *Reglamento General de Ingreso, Promoción Interna, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía* y su posterior actualización

mediante el Decreto 528/2004, de 16 de noviembre, aunque aquí también se hace una proposición. Sin bien no se alterarían los líneas fundamentales que marca el Decreto, si se podría introducir algunas cláusulas que ayudaran a seleccionar más certeramente al aspirante a un puesto concreto. Por un lado, las pruebas teóricas no se basarían en un temario genérico como ocurre en la actualidad sino que permanecería un núcleo básico de temas, con los fundamentos básicos de la disciplina de la Biblioteconomía pero, además, se introduciría un grupo de temas que tuvieran que ver con el puesto o puestos específicos que se quisieran cubrir.

En este mismo sentido irían las pruebas prácticas que acompañan a todo ejercicio teórico. Éstas no se encaminarían tanto a demostrar exclusivamente habilidades bibliotecarias genéricas sino que también se introducirían pruebas prácticas según la naturaleza de los puestos que se pretenden cubrir. Además de todo esto, como complemento final, se podría introducir una defensa del *curriculum vitae* del aspirante de modo que, aparte de los datos numéricos de la superación de pruebas existieran otros criterios cualitativos que ayudaran a la selección del personal.

Este proceso facilitaría la adecuación entre los puestos de la biblioteca y las y personas llamadas a ocuparlos. Pero, como algunos aspectos de la profesión están cambiando, el proceso de adaptación a cada puesto deberá ser continuo. En teoría esto debería ser menos problemático para las plazas ocupadas de la forma en que se ha propuesto ya que los nuevos trabajadores supuestamente se han ajustado a los requerimientos de las plazas así que este asunto estará principalmente indicado para los funcionarios que ya estén en la biblioteca o aquellos que, siendo funcionarios ya, lleguen a la biblioteca provenientes de otros centros mediante los concursos de traslado.

El asunto de la formación resulta entonces crucial ya que, su correcta planificación para adaptarlo a requerimientos concretos del personal, será una herramienta de ayuda para el encuentro entre el puesto de trabajo y su ocupante.

Sobre este particular, se ha visto en esta investigación cómo el catálogo formativo disponible para los profesionales de las bibliotecas provinciales es extenso y variado, con una metodología muy adaptada a los específicos horarios y al particular calendario de trabajo de estos empleados. Tal vez se eche en falta cursos más específicos que podrían ser organizados *ad hoc* por cada biblioteca en correspondencia con sus carestías.

Otra herramienta formativa que se podría utilizar, tradicionalmente ha sido muy descuidada, es la de los intercambios profesionales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. A este respecto, podrían firmarse acuerdos con bibliotecas españolas o extranjeras de las mismas características para intercambiar profesionales. Cada una de las bibliotecas asumiría los costes del bibliotecario residente pero se beneficiarían de las ventajas tanto de su trabajo como de la experiencia del profesional que envían a otra unidad debido a las habilidades y prácticas adquiridas o reforzadas.

La facultad individual de la gestión de estos intercambios no debe estar reñida con el canalizar estos intercambios a través de la Consejería de Cultura si son a escala

nacional, o del Ministerio de Cultura si las residencias son en otros países. Para que el intercambio sea más efectivo, cualquier miembro de cualquier escala de la biblioteca sería susceptible de acceder a él y no sólo los empleados con algún cargo directivo.

En definitiva, lo que aquí se presupuesta es una capacidad de gestión de estos recursos mucho más autónoma de la que en realidad existe de manera que existiera más facilidad para la contratación directa y la externalización, sustanciado este en el desarrollo de determinadas tareas, tanto frente al exterior con la puesta en marcha de nuevos servicios, como de trabajos de carácter interno y de consultoría de todo tipo. Entonces, se desarrollarían modelos de contratación que permitan disponer de las personas adecuadas, preparadas, motivadas y suficientes para optimizar la estructura organizativa interna. Podría incluso contratarse una consultora para garantizar la independencia y la igualdad de oportunidades y que se contrata a las personas más adecuadas.

Hoy en día, todos estos requerimientos se dan en las bibliotecas pero siempre canalizados a través de la correspondiente Delegación Provincial de Cultura y, usualmente, respondiendo a contratación de carácter corporativo para todas las Bibliotecas Públicas del Estado. Entonces, para poder llegar a una situación como la propuesta, sería necesario modificar la Ley 30/2007, *de Contratos del Sector Público*.

Esta capacidad individual de gobernar los RR.HH. facilitaría también una política de incentivos de manera que se pudiera premiar al trabajo bien hecho y la eficiencia de manera más directa, mediante una serie de premios cualitativos –días u horas libres aparte de los reglamentarios, financiación de cursos, asistencia gratuita a congresos o conferencias, etc.– o cuantitativos, asociado todo ello a la consecución de objetivos tanto individuales como colectivos. Para ello, se establecería un sistema de evaluación continua y por competencias en función de los resultados evaluados.

Hay que ser muy cuidadoso con esta política pues, si bien la competitividad suscita resultados positivos y coadyuva en la consecución de metas, también puede provocar tanto desavenencias y agravios como desmoralización en algunas personas.

En caso de planificar una política como la propuesta, se considera imprescindible una aplicación efectiva y real tanto del Decreto 117/1991, *por el que se aprueban los criterios objetivos técnicos para la aplicación del Complemento de Productividad* como de la Orden de 17 de junio de 1991, *por la que se regula la aplicación del Complemento de Productividad* ya que en la actualidad se ha convertido en un complemento lineal al sueldo de todo el personal de la Junta de Andalucía con independencia de rendimiento laboral.

Al hilo de esto, convendría también mencionar el asunto de las retribuciones de los trabajadores de estas bibliotecas públicas. Esta parcela viene reglamentada tanto en el ámbito nacional (Ley 30/1984, *de medidas para la Reforma de la Función Pública*) como en el ámbito andaluz (Ley 6/1985, *de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía*). Además, en las RPTs de las Bibliotecas Públicas del Estado de Andalucía, vienen reflejados vienen consignados los datos del sueldo de cada plaza del

centro, especificando los diferentes complementos del salario según el nivel administrativo de cada plaza. Bien, se ha podido observar que, a igual nivel de plaza, las retribuciones dinerarias son idénticas en todas las bibliotecas independientemente de la carga de trabajo de cada puesto específico y la responsabilidad tácita que ejerza.

Esta situación garantiza una igualdad de trato económica para personas que ocupen un mismo puesto en el escalafón administrativo pero no deja de ser un foco de tensión ante las diferencias de trabajo expuestas y que se dan en la práctica debido a las particulares circunstancias de cada biblioteca. En cualquier caso, una política efectiva de incentivos podría paliar esta eventual disfunción.

Aunque se tratará más detenidamente en el apartado de *Rendimiento*, la propuesta que se hace para planificar los recursos humanos pone el acento en la necesidad de adecuar la cantidad de personas asignadas a determinadas tareas con los datos de rendimiento de esa tarea y con el nivel de uso de determinados servicios.

Actualmente, como se ha comprobado en la comparación que se hizo en el segundo bloque tanto de las plazas de las Relaciones de Puestos de Trabajo y en la tabla del número de efectivos reales de cada una de las ocho bibliotecas, el número de personas adscritas a las distintas áreas era prácticamente el mismo en cada una de las ocho (hecha la salvedad de la biblioteca de Sevilla, que contaba con un número significativamente mayor de efectivos). Así las cosas, está claro que no se han distribuido a las personas según los niveles de trabajo requeridos en cada área sino sobre la base de unas RPTs elaboradas con mucha antelación y con poca flexibilidad para su modificación.

Existe un inconveniente ante el modelo propuesto, y es el referido a la situación en que quedaría el personal funcionario ante la eventual reducción de personas adheridas a un área concreta donde su trabajo no es necesario. Bien, en este caso, y dada su condición de empleado público, una solución sería adscribirla a otra área donde su presencia sí fuera necesaria, tras un periodo de formación y adaptación, o bien se le facilitaría una salida profesional en otra unidad del entorno respetando su condición laboral y sus derechos adquiridos. De este modo, se instauraría un procedimiento mediante el cual se pueda recolocar a las personas de acuerdo a las necesidades de cada unidad y así evitar recursos ociosos.

En definitiva, lo que este trabajo propone como resultado de la planificación de los recursos humanos y como modo de facilitar los procesos planificadores subsiguientes, son bibliotecas que funcionen de manera mucho más autónoma que en la actualidad, con capacidad para autogestionar todos sus recursos

Se es consciente de la extrema dificultad que entraña una propuesta como ésta, sobre todo porque supondría darle la vuelta prácticamente a casi todo el ordenamiento jurídico-administrativo de la función pública andaluza y española pero se está convencido de la mejora en la gestión tanto de los RR.HH. como en la gobernanza general de las bibliotecas.

Eso no debe hacer perder de vista que si existe una magnitud donde los responsables de las BPEs tienen muy escasas oportunidades de influir, esos son los recursos humanos. Está claro que en el devenir diario de una biblioteca, el director y quienes ostenten alguna función ejecutiva, van a dirigir la plantilla según los criterios que consideren oportunos. El problema lo encuentran cuando se desea planificar el personal de estos centros. La tantas veces mencionada condición de intervención a que están sometidas las Bibliotecas Públicas del Estado, atenuadas a todo tipo de regulaciones y normativas, hacen muy complicado que los directivos de estos organismos tengan influencia real y efectiva sobre la planificación de este recurso.

### 3.2.3 Los recursos financieros

A continuación se va a realizar una serie de proposiciones que tienen por objeto la optimización de la planificación de los recursos financieros en las BPES.

Lo primero que se debe señalar es la aceptable situación financiera general de las bibliotecas de la Comunidad Autónoma de Andalucía pues la comparativa hecha con aquellas otras CC.AA. con mayor PIB de España y esas con este indicador muy parecido al andaluz, arrojan unos datos que no se pueden considerar malos, llegándose a mantener el nivel de inversión en el año 2007 a pesar de que los síntomas de la crisis económica ya se detectaban. Entonces, se puede concluir que se está siguiendo una buena política de inversión bibliotecaria aunque la aspiración es a seguir mejorando el gasto bibliotecario andaluz por habitante a pesar de los tiempos tan difíciles en los que se encuentra España a finales de la primera década del siglo XXI.

En lo que respecta a las Bibliotecas Públicas del Estado andaluzas, el nivel de gasto y de inversión se han mantenido siempre por encima de los índices de inflación desde el año 2004 hasta el 2008, que es el último del que se dispone de datos. Se dirá entonces lo mismo que en el total de gastos autonómicos, una continuación del nivel de inversión sería recomendable para ejercer una planificación más ambiciosa aunque, si en sucesivas oleadas estadísticas se comprobara que el nivel de gasto e inversión bajara a consecuencia en la contracción del crecimiento económico español, habría que adaptar los planes estratégicos a la disponibilidad real de recursos económicos siguiendo el ya referido principio de la planificación llamado *de factores limitantes*.

El tipo presupuestario por partidas es la técnica que utiliza la Junta de Andalucía para desarrollar los presupuestos de toda su administración. Este modelo es el que jerárquicamente, va distribuyendo el gasto dividiéndolo en capítulos, secciones y partidas.

En realidad, tal como están concebidas las bibliotecas públicas a día de hoy, esta es la herramienta más adecuada de elaborar presupuestos ya que divide perfectamente los gastos para unas unidades con una capacidad muy escasa de influir en esas partidas.

La principal dificultad estriba en que es un sistema muy rígido, que permite poca flexibilidad de mover el dinero entre capítulos y no asocia partidas de gastos con objetivos de los centros, esto es, no es una herramienta válida para planificar los recursos económicos. De hecho, en teoría, el presupuesto de cada año se realiza sobre

la base del gasto acometido el ejercicio anterior, sin tener en cuenta las circunstancias ocurridas. Además, tanto los presupuestos asignados a estas bibliotecas como los gastos y los ingresos están absolutamente parametrizados por igual para todas las unidades de este tipo sin atender apenas a su volumen de trabajo o su rendimiento.

Una problema añadido es el que reside en la variedad de organismos desde los que emana el presupuesto de las Bibliotecas Públicas del Estado, dependiendo de la partida a la que se quiera destinar el dinero. Así, como se ha reflejado anteriormente, los capítulos de Personal, de Gastos corrientes y de Inversiones se originan tanto en la Dirección General correspondiente (para asuntos como obras, inversiones en mobiliario o gastos extraordinarios), como de la respectiva Delegación Provincial.

Por su parte, el Estado, a través del Ministerio de Cultura, en su condición de titular de las BPEs, asume los gastos de los edificios y las instalaciones, tanto la construcción, como el equipamiento, las dotaciones bibliográficas iniciales y otros conceptos del mismo contenido.

En cualquier caso, los gerentes de las bibliotecas asumen los presupuestos con poca capacidad de influencia en la elaboración de los recursos dinerarios que se le asignan. Y no sólo eso, sino que estas bibliotecas sólo pueden actuar sobre muy pocas partidas del Capítulo de gastos corrientes y bienes y servicios y del Capítulo de inversiones.

Ante esta situación, esta investigación propone que el mejor modelo de presupuesto que permite una mejor planificación de los recursos financieros es el llamado *Presupuesto Base Cero* pues proporciona mayor protagonismo en la gestión y planeación de sus recursos.

Es ésta una metodología de planificación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional, de ahí su denominación. Es muy adecuado para la planificación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas y objetivos, se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permitan obtener los resultados deseados, y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes.

La idea sería que, una vez aprobada la correspondiente Ley de Presupuestos en el Parlamento de Andalucía, se le asignara el montante total de dinero a cada unidad de las que se están aquí analizando y, con la independencia administrativa que se viene proponiendo, distribuir sus capítulos de gasto teniendo en cuenta la planificación de gasto realizada mediante este programa de presupuesto de base cero.

De este modo, el equipo planificador de la biblioteca podrá identificar y analizar cada una de las diferentes actividades existentes y las nuevas que la biblioteca quiera poner en marcha. El paso siguiente es dividir el gasto en los programas planificados en lo que en la jerga empresarial se conoce como *Paquetes de Decisión*. El paso siguiente será el de evaluar y categorizar todos los paquetes de decisión por medio de un estudio de

costos-beneficio o en forma subjetiva, según la categoría del objetivo que se quiera consumir. Una vez tenida esa información es el momento de asignar los recursos conforme a los objetivos planificados.

Esta técnica presenta numerosas ventajas. Por un lado, permite la identificación, evaluación, y justificación de las actividades propuestas, considerando los diferentes niveles de esfuerzo y medios para desempeñar cada actividad. Además, se obtiene una aplicación más justa de los recursos, evitando la duplicación de esfuerzos al identificar plenamente las actividades. También, la identificación y categorización de los paquetes de decisión ayuda a lograr el nivel de gastos deseado, discriminando las actividades productivas de las que no lo son. Institucionalmente, este modelo hace que se acreciente un ambiente de unidad y coordinación beneficioso para toda la entidad.

Pero también muestra algunos inconvenientes. Entre ellos está el que es posible que los administradores sientan la presión ante este proceso que los obliga a tomar decisiones pues puede requerir una revisión detallada de sus funciones. Además, generalmente, durante el primer año requiere más tiempo que el empleado mediante otros procesos de planificación y presupuestación en los años anteriores. Es importante contar con un método formal y apropiado que prevea y revise las suposiciones, porque si no se tendrá una inadecuada coordinación entre actividades afines y de servicio.

Otra disfunción se puede dar cuando existan conflictos de intereses entre los implicados en la planificación económica de los programas pues un objetivo que para un departamento es crucial, para otro carece de trascendencia; aquí entraría en juego entonces la capacidad de comunicación y decisión del director que intentaría conciliar posturas y acoplar las actividades, funciones u operaciones que se requieren para integrar un paquete de decisión. Una complicación añadida es la dificultad (incluso en ocasiones la imposibilidad) para identificar claramente los medios de trabajo en muchas actividades para poder evaluar de forma adecuada; también la de valorar las distintas funciones, especialmente cuando se requiere un criterio subjetivo. Otro inconveniente surge a la hora de categorizar los paquetes considerados como de gran importancia o los estimados como básicos. Finalmente, un punto de conflicto que emana de este sistema presupuestario viene a la hora de determinar quién hará la clasificación, en qué nivel de la organización será jerarquizado cada uno de los paquetes y, qué métodos y procedimientos se utilizarán.

Por otra parte, para una óptima planificación de la adquisición de bienes, se propone superar el sistema de adquisición centralizada que actualmente impera y que dicta que todos los gastos de compra de equipamiento y de contratación de servicios externos se realizan a través de la respectiva Delegación Provincial de Cultura según dicta el Decreto 110/1992, de 16 de junio, *por el que se regula el régimen de adquisición centralizada de determinados bienes en la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; esto requeriría una modificación sustanciosa del mismo para que cada una de estas bibliotecas, dada la independencia económica propuesta, adquiera cualquier bien que necesite con la sola limitación de su disponibilidad financiera.

Es por eso que también se hace la proposición de obviar la obligación de acudir al Catálogo de Bienes Homologados que, si bien es una herramienta muy útil para facilitar el proceso de compra, además de contener infinidad de productos y proveedores, no deja de suponer una restricción a las necesidades concretas de cada unidad.

De la misma manera se actuaría con la contratación de personal externo, independientemente de su *status* y grado de permanencia en la biblioteca, es muy útil que ésta pueda realizar la contratación directa sin pasar por el filtro de la Delegación de Cultura correspondiente. En este caso, el ordenamiento llamado a reformar sería la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de *Contratos del Sector público*.

No obstante, esa independencia económica que se reclama en esta propuesta planificadora no significa pasar por alto los filtros legales y administrativos para el control del gasto y para un uso del dinero conforme a la ley. Esto quiere decir que cada gasto acometido o contrato librado seguirá pasando por la criba de la Intervención de la respectiva Delegación Provincial de Hacienda y, en última instancia, la Cámara de Cuentas de Andalucía, que auditaría las cuentas de cada una de las ocho bibliotecas.

Hasta ahora, todo de lo que se ha propuesto versaba sobre la planificación de la disponibilidad de los recursos económicos, esto es, de los gastos. Es el momento de mencionar los ingresos.

Sobre este particular, los únicos ingresos que reciben las BPEs son los que proceden de la reproducción de documentos y que están tarifadas según cantidad de *ítemes*, el formato de la obra o el sistema de reproducción, todo ello sometido a una reglamentación legal.

Lo que propone este trabajo es continuar con esta política de ingresos pero, además, cada biblioteca en particular debería poder financiar determinadas funciones, servicios o acciones mediante acuerdos *ad hoc* con patrocinadores empresariales, filántropos personales, clubes de amigos de la biblioteca, etc. Por ejemplo, acuerdos con empresas de informática para la adquisición de sus equipos a mejor precio y a cambio de cursos de formación, etc. O proyectos de animación a la lectura con la financiación de cualquier entidad privada. Y como estos, mil ejemplos que en la realidad administrativa actual es imposible para cada biblioteca de manera autónoma. Estas fuentes extras de financiación ayudarían tanto a mejorar la disponibilidad financiera de la biblioteca como a llegar a valiosísimos acuerdos estratégicos de colaboración de cara al futuro. En cualquier caso, todo esto iría fiscalizado con los mecanismos actualmente existentes.

Un asunto que se va a mencionar aquí pero no a desarrollar es el siempre conflictivo cobro por servicios sobre cuya controversia se he escrito mucho (Bonachera, 2005). Sería entonces le momento de plantearse recibir contraprestaciones monetarias, no por los servicios básicos que estas bibliotecas prestan y que deberían estar salvaguardados de los precios del mercado, pero sí por algunos servicios o productos que supongan un valor añadido al usuario y una inversión extra a la biblioteca

empezando por buscar una política de recuperación de costes para poco a poco avanzar hacia la captación de beneficios económicos que permitan seguir mejorando en la prestación de servicios y en la generación de valor por parte de la biblioteca, haciéndola de este modo un foco atractivo de inversión para futuros patrocinadores externos.

### 3.2.4 Los recursos físicos

Bajo este epígrafe se tratan aquellas cuestiones que tienen que ver con el edificio, las instalaciones y el equipamiento.

Dado que es evidente que el edificio de cada Biblioteca Pública de la provincia es único y propio, ésta puede tener cierta parcela de individualidad para planificar aspectos relativos al mismo. Estas facetas serían del tipo reestructuración de espacios, reformas y reposición de determinadas zonas, ampliación de solares, construcción *ex novo* de áreas, multifuncionalidad de salas, flexibilidad para el crecimiento, modificación de los circuitos de circulación de las personas y los recursos materiales, etc.

Pero hay varias causas que matizan esa independencia. En primer lugar, la magnitud del factor, esto es, se tratan de objetivos de gran envergadura para cuya gestión se requerirían fondos extraordinarios y que precisarían el concurso de las autoridades administrativas responsables. En segundo lugar estaría la responsabilidad legal asumida por el Estado respecto del edificio, motivo que exige una coordinación con la Administración autonómica competente, y no directamente con la biblioteca implicada. En tercer lugar, el sometimiento obligatorio a determinadas normas legales establecidas para la construcción y reforma de edificios para bibliotecas, por ejemplo, el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, *por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte*.

Lo primero que se debe proponer pues es la comprobación del grado de adaptación de las instalaciones físicas a la legislación al efecto, constatando la efectividad de la misma y la adecuación real del edificio a la normativa. También es necesaria una comparación entre la situación de cada biblioteca con los estándares bibliotecarios vigentes (las citadas *Directrices* de la IFLA y las del Ministerio de Cultura y las CC.AA.) para ver el cumplimiento de las mismas o el grado de desviación. Estas dos tareas serán imprescindibles y previas a cualquier proceso de planificación que, sobre estos aspectos, se quiera llevar a cabo.

Por otro lado, será necesaria planificar la renovación continua de los equipos, sobre todo informáticos llegando a acuerdos como los mencionados en el epígrafe anterior y asegurando la puesta al día de aquel equipamiento tanto de trabajo interno como el destinado al uso de los usuarios. También será necesaria la planificación de los protocolos de actuación ante cualquier eventualidad tanto de *software* como de *hardware* que se pudiera producir, mediante la firma de un contrato de suministro firmado *ex profeso* en cada una de las bibliotecas públicas.

En este mismo sentido, se debe comprobar la adaptación ergonómica del mobiliario a los requerimientos previstos tanto en la legislación vigente como en la literatura profesional al uso. En este sentido, no estaría demás realizar un sondeo entre el público para que su participación en este aspecto asegurara el ajuste entre sus necesidades y los recursos de la biblioteca en cuestión.

Una auditoria sobre las condiciones de conservación y depósito de cada centro sería imprescindible previa a una planificación sobre el ambiente físico de cada una de las partes que componen la biblioteca. Así, se requeriría una comprobación de aspectos como la iluminación de cada uno de los espacios, las condiciones de humedad y temperatura, el soporte del mobiliario, las características de aislamiento de los distintos materiales ante agentes externos, etc. Esto es muy importante, más teniendo en cuenta que las BPEs son custodias del material patrimonial de la provincia y receptora tanto del depósito patrimonial bibliográfico andaluz, así del obligatorio como del voluntario, según dicta la ley bibliotecaria andaluza. Esta auditoría y las posteriores medidas estratégicas se harán de manera individual para cada biblioteca ya que cada una responde a unas características ambientales distintas, bien por su ubicación –por ejemplo, la cercanía al mar de Almería, Cádiz, Málaga y Huelva– bien por sus condiciones climatológicas –el frío extremo de Granada o el calor intenso de Córdoba y Sevilla.

Con todos los datos recopilados sería el momento de llevar a cabo un ciclo completo de planificación sobre estos aspectos, incluyendo programas parciales dedicados a las distintas facetas de la conservación, la preservación y la reparación.

En otro orden de cosas, no se debe olvidar que las bibliotecas públicas son unos lugares muy concurridos, visitadas a diario por numerosas personas de toda clase y cualquier edad por lo que es necesario un programa continuo de mantenimiento de las condiciones higiénicas y sanitarias todo el edificio, y diseñar un protocolo de actuación ante posibles epidemias sanitarias –póngase por caso la gripe A.

El último aspecto que se va a exponer es el referido a los planes de contingencias ante catástrofes naturales. Cada biblioteca debería establecer su propio plan de actuación ya que cada una de las bibliotecas y las capitales en las que se ubican cuenta con unas características diferentes. Por ejemplo, en Granada habría que tener en cuenta el riesgo sísmico de esa capital. Almería está construida en parte sobre una gran rambla lo que multiplica los peligros de arrastres ante eventuales inundaciones. Córdoba y Sevilla son ciudades donde el calor en verano es extremo. La ubicación en los alrededores de Huelva del Polo Químico es un factor de riesgo ante posibles vertidos y escapes. Málaga es una capital volcada al mar y es necesario contar con una imprevista subida del nivel del mar. Esta individualidad no es óbice para que los protocolos cuenten con medidas de carácter general entre las que siempre se debe incluir simulacros de evacuación.

En definitiva, que la observación del medio geográfico y físico no es una cuestión baladí cuando se trata de planificar las bibliotecas.

### 3.2.5 Servicios y rendimiento

En la segunda parte de la Tesis se comprobó que el reglamento nacional de bibliotecas obliga a las BPEs al cumplimiento de tres servicios básicos: lectura en sala, préstamo e información bibliográfica, mientras que la reglamentación andaluza no menciona ningún tipo de servicio en concreto.

Pues bien, este acuerdo de mínimos estatal y la no reglamentación de servicios andaluza suponen una ventaja a la hora de planificarlos ya que evita interferencias legales y administrativas para ponerlos en marcha. Pero, aunque en teoría este aperturismo debería haber significado una heterogeneidad en la prestación de servicios en cada una de las ocho bibliotecas, la realidad muestra que esta variedad no se ha dado y la tendencia es hacia el igualitarismo en los servicios, no tanto en la denominación de los mismos –que también en muchas ocasiones– como en su contenido.

Aún así, quitando las restricciones presupuestarias y legales, los planificadores de estas bibliotecas disponen de un valioso margen de maniobra para establecer servicios innovadores o demandados por la sociedad y que no estaban en su catálogo previo de prestaciones. Aprovechando esta situación, la labor del planificador es el sondeo continuo de su público objetivo en la búsqueda de estos nuevos requerimientos que den satisfacción al usuario y le eviten la necesidad de buscarla en otro lugar.

Una herramienta muy útil para dar estructura a estos servicios es acudir al capítulo 1 de las *Directrices* de la IFLA y al capítulo segundo de las *Directrices* del Ministerio de Cultura. Además, Mediante estos documentos se podrá establecer una comparación institucional para establecer un paralelismo entre lo existente en cada biblioteca y lo acordado como ideal por diferentes autoridades bibliotecarias.

Más concretamente, para el diseño de servicios relacionados con las nuevas tecnologías, otros documentos muy útiles son las *Pautas para el servicio de acceso a Internet en las Bibliotecas Públicas*, que el Grupo de trabajo Bases tecnológicas para la gestión y cooperación bibliotecaria publicó en el 2005, o las *Recomendaciones sobre los servicios que las Bibliotecas Públicas pueden ofrecer a través de Internet* elaboradas por el mismo grupo, formado por profesionales del Ministerio de Cultura y de las Comunidades Autónomas en el año 2007(54).

Es necesario planificar cada uno de estos nuevos servicios de manera individualizada, diseñándolo físicamente, asegurando los recursos necesarios, estableciendo plazos, haciendo las pruebas necesarias y lanzándolo al “mercado”.

Se pasa ahora a desarrollar una serie de proposiciones relativas al rendimiento de las bibliotecas que se han analizando.

Basándose en los datos de explotación que se han obtenido para cada una de las unidades del universo estudiado, a grandes rasgos se puede constatar que la biblioteca que más visitantes recibe no es la que más préstamos realiza y aquella que más servicios presta no es a la que asisten más usuarios a sus actividades culturales y así

con todas las variables, existiendo entonces toda una maraña de comportamientos de los usuarios que no permiten establecer una línea concreta de hábitos.

Esto es lo natural en el comportamiento praxeológico empero choca con el igualitarismo que se da entre las ocho bibliotecas, tanto en el número de personas que trabajan en cada una de ellas como en la distribución administrativa y funcional de las mismas.

Por tanto, una planificación efectiva buscará ajustar efectivos a rendimiento, esto es, un certero análisis coste-beneficios, hoy día moralmente más exigible dado las especiales condiciones económicas que hace a los ciudadanos más concienciados en saber la utilidad del destino del dinero procedente de sus impuestos. Este ajuste será más fácil con una estructura como la propuesta, que gestione sus recursos de manera descentralizada y con un Departamento horizontal de Marketing que constantemente esté analizando las necesidades de los usuarios para que el de Desarrollo diseñe el mejor producto o el servicio más útil posible.

Es por ello que se deben comparar los rendimientos obtenidos con los estándares previos establecidos y utilizar la herramienta del *benchmarking* con otras bibliotecas de las mismas características para mejorar resultados. También son imprescindibles encuestas continuas buscando la participación de los usuarios, sondeando su nivel de satisfacción y haciéndolos partícipes del diseño de la biblioteca y sus servicios.

### **3.2.6 Otras unidades de información del entorno**

Dada la condición de cabecera bibliotecaria provincial de cada Biblioteca Pública del Estado, es imprescindible que tenga en cuenta al resto de las unidades de su entorno a la hora de la planificación.

Sin dejar de lado el respeto a la independencia de cada uno de los centros a los que debe dar soporte, estas instituciones deberían poder planificar servicios comunes, actividades comunes y la gestión de recursos en común. Todo esto como sistema, esto es, una planificación corporativa entre todas las unidades de la provincia, bien mediante acuerdos con una o varias bibliotecas del entorno exclusivamente.

Es este un extremo muy complicado, en primer lugar por las dificultades que entrañan un programa de planificación corporativa y, en segundo, por el hándicap de lo diverso de las administraciones (o incluso entidades privadas) titulares de los centros del sistema provincial de bibliotecas.

En cualquier caso, llegar a acuerdos puntuales entre instituciones no debería suponer excesivos problemas si existe voluntad de entendimiento y ha habido un proceso previo de convencimiento de las ventajas de estos acuerdos ante los responsables políticos por parte de los gestores de las bibliotecas.

Tómese el cuadro que sigue como un resumen de las propuestas referidas a los recursos:

Según los recursos	
<i>Estructura y normas de funcionamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructurar las bibliotecas en Dptos.</li> <li>Añadir Dptos. De Marketing y Producción</li> <li>Dtos. Staff de Administración e Informática</li> <li>Delegación de autoridad</li> <li>Fomento de Comunidades de Prácticas</li> <li>Estabilidad en la plantilla</li> <li>Mayor autonomía de gestión</li> <li>Ajuste entre intereses de los usuarios y los servicios de la biblioteca</li> <li>Reglamentación abierta y flexible</li> <li>Adaptación de las normas de funcionamiento a circunstancias particulares</li> </ul>
<i>Los recursos humanos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer catálogo de funciones</li> <li>Análisis individual de necesidades</li> <li>Descripción de puestos de trabajo</li> <li>Reformar método de acceso, ajustando prueba selectivas a necesidades de puestos</li> <li>Concurso-oposición ad hoc</li> <li>Ajuste puesto-persona</li> <li>Formación profesional continua</li> <li>Política de incentivos</li> <li>Contratación externa ágil</li> <li>Gestión independiente de RR.HH.</li> </ul>
<i>Los recursos financieros</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión autónoma del presupuesto</li> <li>Adopción de la técnica presupuestaria de Base Cero</li> <li>Vincular programas estratégicos a partidas presupuestarias</li> <li>Permitir compra al margen del Catálogo de Bienes Homologados</li> <li>Acuerdos para financiación privada</li> <li>Cobro por servicios con valor añadido</li> </ul>
<i>Los recursos físicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoría de la situación actual</li> <li>Adaptación a la normativa</li> <li>Programa de preservación, conservación y reparación</li> <li>Comparación con estándares</li> </ul>
<i>Servicios y rendimiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer servicios diferenciados aparte de los corporativos</li> <li>Encuestas de satisfacción</li> <li>Consulta pautas nacionales e internacionales</li> <li>Análisis coste-beneficio en el rendimiento</li> <li>Ajustar recursos a rendimiento</li> </ul>
<i>Otras unidades de información del entorno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respetar independencia de los demás centros</li> <li>Planificar servicios y actividades comunes</li> <li>Gestionar recursos en común</li> </ul>

Figura 125: Resumen de proposiciones según los recursos.

### 3.3 Según los agentes del proceso

El último epígrafe de este apartado con propuestas prácticas de planificación está referido al rol que cada persona o grupo debería desempeñar en un ciclo planificador en este ambiente bibliotecario dado.

Un estratega es aquella persona o grupo de ellas que, dentro de una organización, ejerce control sobre acciones clave o sobre acciones que sienten precedentes. Dependiendo del tipo y el tamaño de una organización, el tipo y momento de la planificación u otras circunstancias, la estructura de un equipo planificador puede ir

desde una muy compleja y estructurada, compuesta por numerosas personas cada una de ellas con una parcela de trabajo muy específica y exclusiva, hasta otra mucho más sencilla en la que las tareas están igualmente definidas pero donde una misma persona puede llevar a cabo más de una.

En general se distinguen tres grupos principales de actores en el proceso planificador. Véanse cómo se propone que sean estos grupos en el ambiente de las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales de Andalucía.

En la cúspide del núcleo planificador se encuentra la *Dirección*. Respecto a la planificación, el director debe ser el líder del proceso; tal vez la idea inicial no haya sido suya pero enseguida debe ponerse al frente del ciclo y liderarlo. Por ello, lo primero que debe hacer es que todo el personal esté al tanto de lo que se pretende llevar a cabo evitando recelos ya que puede cundir el desánimo cuando una persona de su biblioteca se encuentre inmersa en una tarea de este estilo sin haber sabido nada antes. Por el contrario, si comunica y hace partícipe de sus convicciones a sus trabajadores, creará una atmósfera de trabajo y compañerismo que facilitará la superación de aquellas fases donde no se ve salida o pueda cundir el desánimo. Así, el trabajador se sentirá parte de algo importante y partícipe de los éxitos de la organización.

Además, debe tener un compromiso real y sincero con la planificación y no ponerla en marcha por imposiciones externas, por cuestiones de novedad o por simple imagen antes sus superiores o los usuarios, pero sin tener fe en los resultados que se van a conseguir; esto producirá un efecto contrario al deseado haciendo que, como mucho, quede un estupendo plan estratégico bien encuadrado y presentado pero que no pasará de los estantes de su despacho. Tampoco puede dejar la planificación en manos de otros sino que debe tener una dedicación total pero, aunque tiene que tuturar todo el proceso, no debe ocuparse de tareas marginales a la función de planificación, para eso están las figuras que se verán a continuación.

Hay que señalar que la destreza para la planificación no es innata y que, por ello, el esfuerzo de formación en tareas de gestión y planificación debe ser permanente para la alta dirección y los directivos intermedios. Las posibilidades formativas son muy amplias y no se debe perder de vista que algunas de las mejores escuelas de negocios están en España así que sería muy rentable dedicar una parte del presupuesto de formación para que el primer directivo efectuase un MBA en alguna de aquellas escuelas.

Por debajo de líder, se encuentra otro de los elementos básicos en la planificación. Se trata del *Comité Planificador*. En estas bibliotecas, el grupo debe componerse de un número pequeño de personas aunque con representantes de todas las escalas y áreas de las mismas, estando a la cabeza del mismo el director de la biblioteca en cuestión. Esta composición transversal evitará el sesgo en la visión que del trabajo y el centro posee el personal, de sus tareas y de las metas específicas de cada área de trabajo.

No se debe obligar a nadie a pertenecer al comité puesto que esto traería una distorsión en el trabajo. Téngase en cuenta que la responsabilidad de este grupo es alta y que la complicación y el esfuerzo extra es muy considerable, así que contar en el equipo con una persona que no quiere estar allí sólo dificultaría aún más la tarea.

Las habilidades planificadoras no son inherentes a las personas, y menos en una disciplina como la de las bibliotecas, donde aún está poco arraigada la cuestión de la planificación. Por eso, se debe procurar unos planes de formación previos, intensos y específicos para este grupo ya que sobre él recae la carga de ser el núcleo del proceso. A este respecto, la biblioteca puede contar con la figura del llamado “facilitador”, que es una persona externa a la entidad, experta en la materia y que proporciona a la Comisión una ayuda profesional, la orientación que se requiere, sobre todo en los primeros estadios, y que actúa como canalizador de conflictos.

En cuanto a sus acciones, esta comisión es la coordinadora del proceso, efectuando su revisión y seguimiento continuo y la encargada de hacer ejecutar las instrucciones a los grupos de trabajo. Tiene potestad para aprobar los planes tácticos, para iniciar los planes operativos y es la ejecutora de la redacción final del plan estratégico.

El último de las unidades identificada son los *Grupos de Trabajo*. La planificación es un trabajo de grupo y por eso hay que organizar un conjunto de equipos que se ocupen de las diferentes fases y aspectos de la planificación y estos grupos son fundamentales para la implantación de los planes operativos. Estos son la correa de transmisión para las instrucciones que emanen del Comité Planificador y son el brazo ejecutor en el desarrollo de las actividades. Ellos son los custodios de los Planes de Actuación General, manejando las fichas de trabajo, anotando resultados, avances, evaluaciones, desviaciones y proponiendo actividades correctoras.

En una organización relativamente pequeña como es una Biblioteca Pública del Estado, lo más normal es que una misma persona pertenezca a varios grupos de trabajo aunque hay que procurar que la carga de trabajo no sea tal que agote al trabajador. En cualquier caso, como los programas no son coincidentes en el tiempo –se ha de insistir nuevamente en el proceso cíclico y continuo de la planificación– los grupos de trabajo se constituirán y se disolverán sin solución de continuidad.

Para que estos equipos sean más efectivos, es ideal que estén departamentalizados, esto es, que aunque la línea está marcada por el Comité de Planificación, las actividades del plan operativo sean llevadas a cabo por equipos compuestos por trabajadores del departamento o área afectada por el programa. En caso de programas transversales u horizontales se seguirá la norma básica de la interdepartamentalización.

Es usual nombrar un representante en cada uno de esos grupos que no tiene más responsabilidad que el resto de los miembros (aunque administrativamente pueda ser de mayor categoría) pero que su función primordial es la de actuar como portavoz del grupo.

La comunicación entre el Comité de Planificación y los grupos de trabajo debe ser constante y fluida, intercambiando reportes de manera continuada tanto por los cauces oficiales, escritos o verbales, como por los no convencionales mediante reuniones informales o conversaciones entre personas de distintos grupos de trabajo que puedan organizar tormentas de ideas improvisadas. En este sentido, los grupos de trabajo en la planificación son un caldo de cultivo ideal para las comunidades de prácticas.

Se resumen las proposiciones referentes a los agentes del proceso en este cuadro:

Según los agentes del proceso	
<i>Dirección</i>	Líder del proceso Comunicación continua Compromiso con la planificación Dedicación total Periodo de formación específica
<i>Comité de Planificación</i>	Multidisciplinar y transversal Pertenencia voluntaria Formación concreta Contar con un facilitador externo Coordina el proceso (revisión y seguimiento) Hace ejecutar las instrucciones Aprueba los planes tácticos Redacta el plan estratégico
<i>Grupos de Trabajo</i>	Departamentalizados Desarrollan los planes operativos Gestionan los Planes de Acción General Nombrar un portavoz Comunicación fluida con el Comité de Planificación

Figura 126: Resumen de proposiciones según los agentes del proceso.

#### 4. Conclusiones parciales

En esta última sección de la Tesis, se ha tratado de aportar información sobre el grado de aplicación que puede tener la planificación en las BPEs sobre la base de sus particularidades internas y las características del hábitat en el que desarrollan su labor. Los epígrafes precedentes han puesto en claro las grandes dificultades a la que se enfrentan las bibliotecas estudiadas para redactar un plan estratégico. Se ha repetido en varias ocasiones que las tres características fundamentales que determinan a las Bibliotecas Públicas del Estado, Bibliotecas Provinciales, son *uniformidad*, *intervención* y *madurez*, y que éstas marcan de manera muy acusada desde su preexistencia hasta sus modos de gestión.

La madurez de este sector, influenciado por una tradición difícil de superar, complica la entrada de nuevas técnicas de administración que se han demostrado eficaces en otro tipo de organizaciones y que, a priori, no tiene por qué ser de otra manera en el sector de las bibliotecas públicas. Pero esta tradición está realmente inveterada tanto en las cuestiones estructurales como en las formas de gestionar y planificar estos centros, sin tener en cuenta una serie de variables que atienden a criterios de individualidad.

Esto conecta con la siguiente cuestión, la de la uniformidad que, si bien presenta la ventaja proporcionar una perspectiva común a quienes están obligados a trabajar en conjunción con otros centros, refleja todos los inconvenientes que se han venido descubriendo a lo largo de esta investigación, cuales son, principalmente, la falta de adaptación al medio al que están destinados a servir y la poca flexibilidad para responder a las necesidades concretas y en momentos determinados.

Y así se introduce la tercera de las condiciones de las BPEs, la referida a la intervención a la que están sometidas. Intervencionismo que muchas veces asfixia los responsables de los centros bibliotecarios por el grado de regulaciones a las que están subordinadas. Prácticamente no existe aspecto estructural y operativo que no esté regido por alguna ley, decreto, orden o similar, a la que las ocho bibliotecas están supeditadas, aún cuando algunas de estas regulaciones vayan en contra del funcionamiento que los usuarios de algunas de ellas requerirían.

Definitivamente, y ateniéndose a los datos aportados en este trabajo, poner en marcha un procedimiento de planificación en una biblioteca pública es extremadamente complicado. Es tal vez por este ambiente tan poco propicio por lo que no existe ningún proyecto de este tipo en ninguna de las ocho bibliotecas. Y es por ello mismo que se presenta esta proposición que muchas veces puede resultar pretenciosa pero que está basada en una profunda reflexión, sostenida en la práctica y la experiencia, tanto personal como de parte de la comunidad profesional.

# **CONCLUSIONES**



## Conclusiones

Antes del comienzo de esta Tesis sabíamos que la planificación no es fruto de un proceso azaroso, sino que se ha ido configurando a lo largo del tiempo y ha ido madurando, adquiriendo unas prácticas comúnmente aceptadas. Por esto mismo, nos preguntamos si, al igual que en el resto de disciplinas, la planificación se sustentaba en principios fundamentales y nos propusimos encontrarlos. No sólo los fuimos descubriendo sino que también llegamos a clasificarlos.

El siguiente paso no pudo ser otro que el comprobar si estos principios, dada su condición de universales y generales, se cumplían en el universo que habíamos elegido como objeto de estudio. Después de analizarlo a fondo, llegamos a la conclusión de que también eran las bibliotecas unos entes que estaban sujetos a estos fundamentos en igualdad de condiciones que el resto de las organizaciones, no obstante sus particulares características. Y precisamente, el desentrañar esos propios caracteres fue el siguiente paso emprendido. Gracias a esta investigación pudimos comprobar que las Bibliotecas Públicas del Estado están caracterizadas por tres atributos fundamentales: intervención, rigidez y tradición.

Intervención porque tanto en su génesis como en su configuración y funcionamiento común, están reglamentadas por un voluminoso ordenamiento jurídico y administrativo. Esta misma condición provoca una gran rigidez que dificulta la correcta adaptación a un ambiente de tal heterogeneidad que obliga a plantearse si es conveniente este nivel de intervención. Tradición significa que los modos de trabajo y la organización misma de estas bibliotecas tienen unos fundamentos que se han ido conformando con el paso del tiempo pero que, a partir de cierto momento, no han evolucionado hacia una modernidad que les hiciera más fácil la adaptación a su entorno.

Los responsables de las BPEs se tienen que enfrentar con este ambiente cuando se plantean planificar sus bibliotecas. Entonces, la siguiente cuestión surge de manera natural: ¿Cómo puede llegar a configurarse la planificación en estos organismos?

Esta pregunta nos llevó a la siguiente reflexión. Las instituciones son demasiado complejas como para ser diseñadas de forma centralizada e intencional por una sola mente o un comité de expertos. Las organizaciones se basan en procesos evolutivos de creación e imitación y son necesarios mecanismos de generación y examen. Pero los cambios institucionales no necesitan ser constantes, y, de hecho, cierta estabilidad institucional es posible y deseable.

En este sentido, la estabilidad proporciona una seguridad jurídica que es uno de los rasgos característicos de las sociedades democráticas. Ésta garantiza que las personas se sientan protegidas ante posibles arbitrariedades y suministra un marco que los ciudadanos se han dado para la común convivencia. Pero cuando este ordenamiento se convierte en un freno para el libre desarrollo de las organizaciones, cuando les

impide adaptarse a lo que su entorno demanda o a lo que los miembros que las componen requieren, entonces deja de cumplir su papel.

¿Cómo afecta esto a la planificación de las BPEs? Debido a la complejidad de las sociedades humanas, donde las variables son demasiadas y la información se genera constantemente, la planificación central se hace muy complicada. Cada problema, cada carencia, tendrá diferente respuesta en función de las circunstancias y los actores implicados.

Por lo común, un administrador o un grupo de expertos piensan que es posible asimilar todo el conocimiento existente en una organización y, partir de aquí, diseñar un plan maestro que coordine las acciones de todos. En un sistema como éste, todo lo que debe hacer cada persona es realizar el trabajo que se le asigna en el plan.

La disfunción se produce cuando este modo de funcionamiento no emana de la observación directa del ambiente en el que se mueven las bibliotecas, del análisis de toda la masa informativa disponible o de la experiencia adquirida en el funcionamiento diario de cada unidad informativa, ni atiende a criterios praxeológicos. La organización y gestión de este tipo de bibliotecas está sujeta, antes bien, a la tradición o a los deseos, tal vez arbitrarios, del planificador externo a los centros que, además, lo hace de manera centralizada y sin tener en cuenta la individualidad de cada biblioteca administrada. Tampoco es un factor a tener en cuenta la información que emana de los usuarios y que tanta trascendencia tiene en las empresas de los sectores productivos.

Pero, a pesar de las herramientas tan elaboradas que existen para la recopilación de datos procedentes de los clientes, toda esta abundancia de información no encuentra una utilidad en la planificación y se ve desperdiciada.

En definitiva, ningún planificador central podrá planificar un centro con la misma certeza con que pueda hacerse desde dentro de la organización, por más información que crea poseer de la misma, por más formación que tenga o por muy buenas sean las intenciones que le muevan.

Creemos que, por esta razón, los planes de estrategia corporativa que se han puesto en marcha, promovidos por las autoridades culturales andaluzas, y que afectan a las BPEs, no ha surtido efecto (al menos en lo que a estas bibliotecas respecta). Y de ahí surgen las proposiciones que hemos planteado en esta Tesis.

Pero, para que estas propuestas puedan llegar a ser realmente efectivas, a nuestro entender, es necesario un cambio de paradigma. Este cambio se sustentaría en cuatro puntos cardinales: *anticipación, flexibilidad, eficiencia, y rentabilidad*.

Anticipación. Los centros de información están buscando su identidad y su posición dentro de una multitud de recursos de comunicación e información en la comunidad en general y en sus organizaciones matrices en particular. En la medida en que las bibliotecas sean capaces de encontrar su sitio en ese segmento de la sociedad actual

que se ha dado en llamar "Sociedad del Conocimiento", de determinar los usuarios a los que deben servir y dominar las herramientas que tienen por fuerza que utilizar, podrán anticipar las necesidades de sus clientes, desarrollando políticas proactivas de impulsión de manera que la biblioteca genere valor ante su entorno externo.

**Flexibilidad.** No por ser un tópico deja de ser una realidad lo cambiante del ambiente bibliotecario debido a numerosas razones de orden tecnológico y social. Pero este entorno ofrece a las bibliotecas la oportunidad de poner a prueba la consistencia de sus planteamientos estratégicos para afrontar la nueva realidad social y la coyuntura económica, con todas las amenazas que representan. Esta nueva realidad supone para nuestras organizaciones oportunidades en cuanto a nuevos mercados, nuevas fuentes y recursos, información y conocimiento, etc. Pero para ello necesita contar con unas estructuras flexibles, unos modos de trabajo nuevos que, además, sepan seguir el signo de los tiempos, adaptándose a las necesidades del momento y modificándose cuando las circunstancias así lo requieran. La tradición no tiene por qué ser negativa en tanto en cuanto procede de años de experiencia, pero cuando esta tradición coarta el avance e impide la flexibilidad adaptativa, deja ser útil. De este modo, la biblioteca genera valor ante sus entornos externo e interno.

**Eficiencia.** No se trata sólo de no desperdiciar los recursos, sino de sacar todo el provecho de ellos, minimizando su empleo y fomentando la condición de "empresarialidad" arraigada en el hombre y sus instituciones. Así, las bibliotecas aportan valor ante su entorno interno.

**Rentabilidad.** Una vez demostrada la eficiencia de nuestra biblioteca, el rendimiento que supone la prestación de sus servicios será superior a la inversión en recursos, arrojando un balance positivo en la paridad coste-beneficio, si bien este último deberá ser cuidadosamente analizado, teniendo en cuenta la dificultad para cuantificar los beneficios de los centros gestionados sin ánimo de lucro. Por tanto, el valor se crea ante la sociedad a la que sirve. Tanto las entidades superiores de las que dependen las bibliotecas como patrocinadores privados externos se apercibirán de esta rentabilidad y serán más fácil de convencer de lo importante de inyectar capital a las unidades informativas. De esta manera podrán continuar el camino emprendido en una continua retroalimentación. Entonces, el valor se ha generado ante toda la sociedad.

En definitiva, y como conclusión, las bibliotecas pueden y deben generar valor ante la sociedad. Una disciplina llamada "planificación" es un agente imprescindible para obtener ese valor. Porque creemos en ella es por lo que hemos trabajado en esta investigación y hemos elaborado nuestras proposiciones.

## Proyecciones futuras de investigación

Casi todas las tesis, por muy exhaustivas que hayan pretendido ser, siempre dejan cabos sueltos, aspectos no resueltos del todo o frentes abiertos voluntaria o involuntariamente. Esto suele ser así por diversos motivos que van desde el deseo de no sobredimensionar el trabajo o la necesidad de dejar algunos aspectos abiertos a postreras investigaciones más profundas o actualizadas. Este trabajo también responde a esta naturaleza y ha dejado varias vías de investigación inconclusas.

En primer lugar, en el desarrollo de la *Metodología* se advirtió de que, para la redacción del capítulo dedicado a la comparación sistémica de las BPEs, se había utilizado marginalmente la información procedente de cuestionarios tomados a los directores de las ocho bibliotecas. Este método no llegaba al rigor del sistema Delphi así que el paso siguiente en el que tenemos intención de trabajar es en el de formalizar este método y acometer otro análisis con una segunda tanda de encuestas y el desarrollo de grupos de discusión y triangulares entre los directores y el personal técnico y comparar los nuevos datos con los obtenidos según el método observacional seguido en esta Tesis.

También sería muy interesante y conveniente la culminación de una redacción en detalle de la historia de los aspectos gerenciales y planificadores en las bibliotecas. Como dijimos, se ha podido reconstruir gran parte de su cronograma pero aún quedan detalles que ampliar y épocas en las que profundizar.

Otro aspecto sugestivo para una futura investigación es el de algunas técnicas de gerencia que hemos podido conocer mientras estudiábamos estos aspectos. Una de las más interesantes es la llamada *Cuadro de Mando Integral* (*Balanced Scorecard -BSC* en inglés), que es un método para medir las actividades de una compañía en términos de su visión y estrategia y proporciona a los gerentes una mirada global de las prestaciones de su organización. Pues bien, el estudio de la posibilidad de una aplicación práctica de esta herramienta a la gestión de las bibliotecas también resultaría de gran interés para nuestra disciplina.

Finalmente, como se ha indicado en los *Preliminares* y se vio a lo largo del trabajo, raras son las veces en que se ha inquirido a los usuarios de las bibliotecas públicas sobre el grado de satisfacción de sus centros por lo que, la elaboración de encuestas apropiadas y la tabulación de sus resultados sería un trabajo muy apropiado para que los responsables tengan elementos de juicio a la hora de tomar decisiones.

**NOTAS Y REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS**



## NOTAS

- (1) Actas y trabajos del II Congreso Internacional de Bibliotecas y Bibliografía. Madrid: Librería de Julián Barbazán, 1949
- (2) Profesor de Estrategia del IESE y directivo
- (3) La recensión se hace sobre la edición española (Stueart & Moran, 1998)
- (4) La recensión se hace sobre la edición española (McClure, Charles R... et al., 1991).
- (5) La recensión se hace sobre la base de la edición española (Himmel & Wilson, 2001)
- (6) El Plan de la Licenciatura en Documentación comienza a impartirse en el curso 1995-1996 aprobado por Resolución de 18 de enero de 1995, de la Universidad de Granada, de acuerdo con el Real Decreto 912/1992 de 17 de julio
- (7) Las fuentes utilizadas han sido: los buscadores Yahoo y Google, los Índices de *El profesional de la Información* y del *Boletín de ANABAD*, los catálogos de la Biblioteca Nacional de España, del CBUC, de REBIUN y de REBECA, y las bases de datos COMPLUDOC, DIALNET, ISOC, TESEO y LISA
- (8) Se trata de Gerardo Sánchez Ambriz, profesor de la Universidad Autónoma de México
- (9) Conversación telefónica directa con J.L. López Cardenete efectuada el 25-06-08
- (10) Los tratadistas más citados, en sus diferentes obras y ediciones sobre Gestión, por los autores objeto de este estudio son los ya clásicos: Charles R. McClure, Ethel E. Himmel y la pareja Barbara B. Moran & Robert D. Stueart
- (11) Regulados en el art. 7 del Decreto 230/1999, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía
- (12) Mediante el Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre
- (13) Regulados mediante el Real Decreto 1572/2007, de 30 de noviembre
- (14) <http://www.pregunte.es/consulta/consulta.cmd>
- (15) <http://www.juntadeandalucia.es/cultura/ba/responde/>
- (16) Pendiente de desarrollo y de si las BPEs entrarían a formar parte de dicha Agencia y en qué régimen
- (17) El programa y los documentos que genera está accesible en:  
<http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/destacados/destacados/7ea56357-ba33-11de-8ed3-31450f5b9dd5>

(18) Consultable aquí:

<http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/html/sites/consejeria/areas/biblioteca/documentos/IPSBA.pdf>

(19) Accesible en: <http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/servlet/descarga?up=12876>

(20) Contenida en Anexos\Análisis del entorno externo\Población

(21) Anexos\Análisis del entorno externo\Población

(22) Anexos\Análisis del entorno externo\Economía

(23) Insertas en: Anexos\Análisis del entorno externo\Economía

(24) Tomada del *Estadística de la producción minera en Andalucía. Año 2008*. Sevilla: Consejería de Innovación y Ciencia, 2009

(25) Anexo\Análisis del entorno externo\Economía

(26) Anexos\Análisis de entorno externo\Territorio

(27) Anexos\Análisis del entorno externo\Sociedad

(28) Anexos\Análisis del entorno externo\Sociedad

(29) Anexos\Análisis del entorno externo\Cultura

(30) Por ejemplo, el Grupo Alcántara S.L. es una empresa que da soporte informático a todas las unidades –archivos, bibliotecas y museos– que dependen de la Delegación de Cultura de cada provincia andaluza

(31) Véanse los correspondientes documentos en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos humanos\RPTs

(32) A este respecto, existe una mesa de trabajo entre funcionarios, sindicatos, asociaciones profesionales y la propia Administración que están debatiendo sobre la posibilidad de establecer la titulación específica para aquellas plazas relacionadas con la Biblioteconomía y la Documentación pero el resultado de estas negociaciones no ha trascendido aún.

(33) Un cuadro resumen de la misma está en Anexos\Análisis entorno interno\Recursos humanos\Actividades formativas

(34) La encuesta se encuentra disponible en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos humanos\Encuestas

(35) Plantilla también accesible en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos humanos\Encuestas

(36) Tomados de la Web del Empleado Público Andaluz en septiembre de 2010

(37) Inserta en los Anexos\Análisis entorno interno\Recurso financieros\ Gasto liquidado en cultura por la Administración Autonómica por comunidad autónoma

- (38) Disponible en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos financieros
- (39) Disponible en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos financieros
- (40) Disponibles en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos físicos
- (41) Disponibles en: Anexos\Análisis entorno interno\Recursos físicos
- (42) Disponibles en Anexos\Análisis entorno interno\Recursos físicos
- (43) Especificado a posteriori a través de la Orden de 30 de julio de 2007, que modifica la del 2001
- (44) Accesibles a través del portal de la Red de Bibliotecas Públicas de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/cultura/opencms/export/bibliotecas/>
- (45) Toda la información institucional en: <http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/areas/biblioteca/destacados/071f40fe-9b03-11df-9362-000ae4865a05>
- (46) Contenidas en: Anexos\Análisis entorno interno\Servicios y rendimiento\Consejería de Cultura
- (47) Las tablas de los años 2003 a 2008 están disponibles en: Anexos\Análisis entorno interno\Servicios y rendimiento\Ministerio de Cultura
- (48) Las tablas del resto de los años están disponibles en Anexos\Análisis entorno interno\Servicios y rendimiento\Ministerio de Cultura
- (49) Tablas accesibles en: Anexos\Análisis entorno interno\Servicios y rendimiento\Ministerio de Cultura
- (50) Las Tablas de la serie están accesibles en: Anexos\Análisis entorno interno\Servicios y rendimiento\Ministerio de Cultura
- (51) El listado completo se encuentra en: Anexos\Análisis entorno interno\Otras unidades de información
- (52) El listado completo se encuentra en: Anexos\Análisis entorno interno\Otras unidades de información
- (53) Disponible en: <http://revista.consumer.es/web/es/20090201/pdf/tema-de-portada.pdf>
- (54) Ambos documentos disponibles en: Anexos\Análisis entorno interno\Servicios y rendimiento



**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Aamot, G. (2007). Getting the most out of strategic planning: how libraries can create strategy ovens. *College & Research Libraries News*, 68(7), 418-421.
- Ackoff, R. (1970). *A Concept of Corporate Planning*. New York: Willey.
- Aguirre, J., Rodríguez, M., Tous, D. (2002). *Organización y métodos de trabajo*. Madrid: Pirámide.
- Alcina, J. (1994). *Aprender a investigar: métodos de trabajo para la redacción de tesis doctorales*. Madrid: Compañía Literaria.
- Álvarez de Novales. J. M. (1998). *Acción estratégica*. Madrid: McGraw-Hill: Instituto de Empresa.
- Andrews, K.R. (1980). *The concept of corporate strategy*. Homewood, Il. Richard D. Irwin Inc.
- Anderson, R. (1999). The debate over service fees: What was the question again? *Library collections, Acquisitions, & Technical Services*. 23(2), 183-190.
- Ansoff, H.I. (1964). A quasi-analytical approach of the business strategy problem. *Management technology*, 4, 67-77.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy*. Mc Graw-Hill, New York.
- Antiseri, D. (2005). *Principios liberales*. Madrid, Unión Editorial.
- Arrow, K.J. (1962). The economic consequences of learning by doing. *Review of economic studies*, 29, 155-173.
- Aumada, L. (2001). *Teoría y cambio en las organizaciones: un acercamiento a los modelos de aprendizaje organizacional*. Valparaíso: Ed. Universitarias de la Universidad Católica de Valparaíso.
- Baumard, P. (1997). *Organisations déconcertées: la gestion stratégique de la connaissance*. Paris: Masson.
- Bednarz, J. (2007). The future of planning. *Library Administration and Management*, 21(2), 65-69.
- Benalmocaffa, A. (1991). *Calila y Dimna*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bertalanffy, L. v. (1968). *General System theory: Foundations, Development, Applications*, New York: George Braziller.

Bonachera, F. J. (2000). Algunos aspectos en la gestión de unidades de información: propuesta de un Plan Estratégico para una biblioteca pública. *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 15, 73-91.

Bonachera, F. J. (2001). El análisis del ambiente competitivo en la gestión de bibliotecas. *El profesional de la Información*, 10(9), 37-45.

Bonachera, F. J. (2005). El dilema del cobro por servicios en las bibliotecas de titularidad pública: una aproximación conceptual y dos visiones contrapuestas. *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 78, 53-80.

Bonachera, F. J. (2008). La práctica de la descripción bibliográfica optimizada y el análisis documental mejorado: Una experiencia en la Biblioteca Auxiliar del Archivo de la Real Chancillería de Granada. *Boletín de la ANABAD*, 58(2), 113-134.

Bostwick, A. E. (1920). *Library essays: papers related to the work of public libraries*. New York: H.W. Wilson.

Boza, M., Sánchez, M.A. (2004). Integración de cuestionarios en el OPAC: reflexiones sobre su viabilidad. *Boletín de la ANABAD*, 1-2(54), 633-644

Boza, M., Sánchez, M.A. (2007). El martirio de los libros: una aproximación a la destrucción bibliográfica durante la Guerra Civil. *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 86-87(22), 79-95

Brandeis, L. D. (1914). *Business: a profession*. Boston: Small, Maynard & Co.

Brown, Walter A., Blake González, B. A. (2007). Academic libraries: Should strategic planning be renewed? *Technical Services Quarterly*, 24(3), 1-14.

Bryson, J. M. (1990). *Effective library and information centre management*. Aldershot (Hants) England ; Brookfield (Vt.): Gower.

Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and NonProfit Organizations*. Rev. ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Bueno, E. (1993). *Fundamentos teóricos de la dirección estratégica*. Valencia: Real Sociedad Económica de Amigos del País.

Buonocore, D. (1963). *Diccionario de Bibliotecología*, Santa Fe [Argentina] : Librería y Edit. Castallví.

Caldwell, T. (2005). Strategic thinking. *Information World Review*, 218, 23-24.

Cámara, L., coord. (2005). *Planificación estratégica: guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*. Madrid: CIDEAL.

Cano, G., dir. (2000-2002). *Conocer Andalucía: gran enciclopedia andaluza del siglo XXI*. Sevilla: Tartessos.

Carrión Gútiérrez, M. (1987). *Manual de bibliotecas*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

Carrión Maroto, J. (2007). *Estrategia, de la visión a la acción*. Madrid: ESIC.

Cerrato, P. (1999). Organización y dirección del desarrollo de los servicios públicos. *Alta Dirección*, 205, 13-27.

Cha, M. (1998). *The utility of state public library standards for planning and evaluation: A survey of public library director's perceptions in three selected states*. Indiana: Indiana University [Tesis doctoral].

Chafuen, A. A. (2009). *Raíces cristianas de la economía de libre mercado*. Madrid: El Buey Mudo.

Chaín, C. (2000). *Gestión de información en las organizaciones*. 3ª ed. Murcia: Universidad.

Chaín, C. (2001). *Técnicas de gestión de calidad en instituciones documentales*. Murcia: DM.

Chaín, C., Muñoz Cañavate, A. (2009). Nuevos espacios laborales para los titulados en información y documentación con especial referencia al mundo de la comunicación, la administración pública y la empresa. *A ciencia da informação criadora de conhecimento: Actas do IV Encontro Ibérico EDIBCIC 2009*, 1, 475-484

Chandler, A. D., Jr. (1999). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise 1962/1998*. Cambridge, MA: MIT Press.

Churchman, C. West, Ackoff, Russel L., Arnoff, E. L. (1966). *Operations research. Eine Einführung in die Unternehmensforschung*. Wien, München, Oldenbourg.

Clausewitz, C. (2003). *De la guerra*. Molins de Rey (Barcelona): Astri.

Coetzee, P.C. (1935). Nuwe rigtings in die biblioteekwese. *South Africa libraries*. 3(2), 40-45.

Collins, J. (2001). *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't*. New York: HarperBusiness.

Collins, J. (2004). *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*. New York: HarperBusiness.

Corrall, S. (2000). *Strategic management of information services: a planning handbook*. London: Aslib/IMI.

Crittenden, W.F., Crittenden, V.L. (1997). Strategic Planning in Third-Sector organizations". *Journal of Managerial Issues*, 9, 86-104.

Crosby, P. (1984). *Quality without tears : the art of hassle-free management*. New York: McGraw Hill.

Crosby, P. (1986). *Running Things: The Art of Making Things Happen*. New York: McGraw Hill.

Crunden, F.M. (1894). The librarian as administrador. *Library Journal*, 19, 46-55.

Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.

*Diccionario de la Lengua Española*. (2001). Madrid: Real Academia Española

*Diccionario enciclopédico Larousse*. (2007). Barcelona: Planeta, 2007

Díez, C. (2002). *Administración de unidades informativas: concepto e historia*. Gijón: Trea.

Drucker, P. F. (1954). *The practice of Management*. New York: Harper.

Ebert, F. A. (1820). *Dic bildung der bibliotekar*. 2 aufl. Leipzig: [s.n.].

*Enciclopedia económica de las autonomías: Andalucía*. (1991). Málaga: Unicaja.

Enciso, B. (1983). *La biblioteca: bibliosistemática e información*. México D.F.: El Colegio de México.

Escolar, H. (1970). *Marquetin para bibliotecarios*. Madrid: ANABA.

Escolar, H. (1985). *Historia de las bibliotecas*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez : Pirámide.

Evans, E. G. (1976). *Management techniques for librarians*. New York: Academic Press.

Evans, E. G., Ward, P. L., Rugaas, B. (2000). *Management basics for information professionals*. New York: Neal-Schuman Pub.

Evans, E. G., Ward, P. L. (2004). *Beyond the basics: the management guide for library and information professionals*. New York: Neal-Schuman Pub.

Farajpahlou, A. (1995). *Planning in university libraries: An investigation of attitudes and practice in Australia*. South Wales (Australia): University [Tesis doctoral].

Farwell, S. M. (1998). *Profile of planning: A study of a three-year project on the implementation of collaborative library media programs*. Florida: Florida International University, [Tesis doctoral].

Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et générale : prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle*. Paris: [s.n.].

Feigenbaum, A.V. (1951). *Total Quality Control*. New York: McGraw Hill.

Fernández Moreno, A. I. (1997). *Planificación bibliotecaria de la ciudad de Sevilla*. Granada: Universidad [Tesis doctoral inédita].

Fernández Muñoz, F. (2006). La libre designación en la función pública. *Noticias Jurídicas*. <Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/15-Derecho%20Administrativo/200610-56761418410641027.html>> [Consulta: 15/09/10].

Fernández Romero, A. (2004). *Dirección y planificación estratégicas en las empresas y organizaciones*. Madrid: Díaz de Santos.

Fisher, R.A. (1925). *Statistical Methods for Research Workers*. Edinburgh: Oliver and Boyd.

Fuentes, J. J. (2003). La planificación estratégica en las bibliotecas nacionales: su aplicación a la gestión del personal y a la gestión económica. *Scire*, 9, 57-74.

Fuentes, J. J. (2007). *Planificación y organización de centros documentarios: organización y funcionamiento de bibliotecas, centros de documentación y centros de información*. Gijón: Trea.

García Caro, C. (2005). Propuesta de método de evaluación de sistemas bibliotecarios y sus servicios. *Boletín de la ANABAD*, 1-2(55), 135-149.

García Ejarque, L. (2000). *Historia de la lectura pública en España*. Gijón: Trea.

García Ejarque, L. (1962). *Organización y funcionamiento de la biblioteca*. Madrid: Servicio Nacional de Lectura.

García López, G. L. (2006). *La lectura como servicio público: análisis de la Administración pública en los orígenes del sistema bibliotecario español*. Gijón: Trea.

García Valenzuela, H. (1998). Una aportación teórica a la evolución del concepto, término y definición de Biblioteconomía. *Revista General de Información y Documentación*, 1(8), 111-139.

Gauss, C.F. (1801). *Disquisitiones arithmeticae*. Leipzig: Gerh Fleischer.

Giappiconi, Th. (1998). De la bibliothéconomie au management: subordonner la gestion aux missions: refonder la bibliothéconomie. *Bulletin des bibliothèques de France*, 43(2), 26-34.

Gilbreth, F.B. (1912). *Primer of Scientific Management*. New York: D. Van Nostrand Co.

*Gran Enciclopedia de Andalucía*. (1979). Sevilla: Promociones Culturales Andaluzas.

Gray, D. H. (1987). Uso y abuso de la planificación estratégica. *Harvard-Deusto business review*, 29, 107-118.

Gregory, G. M. (2008). Planning: How to Make the Process Short and Sweet. *Information Today*, 25(6), 48.

Gulick, L... et al. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Columbia University. Institute of Public Administration.

Hamel, G., Prahalad, C.K. (1989). Strategic intent. *Harvard Business Review*, 67(3), 63-78.

Hannabuss, S. (2001). Scenario planning for libraries. *Library Management*, 22(4/5), 168-176.

Hayeck, F. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*, 25(4), 519-530.

Hayes, R. H. (1986). Strategic planning, forward in reverse? *Harvard business review*, 26, 76-91.

Heijligers, T. ¿«Entrada principal»? en el futuro. *Principios de catalogación de IFLA: pasos hacia un código internacional de catalogación*. Madrid: Ministerio de Cultura, Secretaría General Técnica, 2005, 153-158.

Hernández, H., dir. (2009). *Opiniones y actitudes de los usuarios de las Bibliotecas Públicas del Estado*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez. Departamento de Análisis y Estudios.

Himmel, E., Wilson, W. J. (2001). *Planificar para obtener resultados. Un proceso de transformación de la biblioteca pública*. Lleida: Milenio; Barcelona: Diputació.

Howard, P. (1939). *Library staff manuals and a theory of library management*. Chicago: University, Graduate Library School.

Howard, P. (1940). The functions of library management. *The Library Quarterly*, 10(3), 313-349.

Huerta, J. (2004). La teoría de la eficiencia dinámica. *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, 1(1), 11- 71.

Ibarra Gallardo, J. R. (2005). *Planificación estratégica: reflexiones de un consultor para un agente* <Disponible en: [http://www.degerencia.com/articulo/planificacion\\_estrategica\\_reflexiones\\_de\\_un\\_consultor\\_pa ra\\_un\\_gerente](http://www.degerencia.com/articulo/planificacion_estrategica_reflexiones_de_un_consultor_para_un_gerente)> [Consulta: 9/04/10].

IFLA/UNESCO. (2001). *Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo de Bibliotecas Públicas*. La Haya. <Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124654s.pdf>> [Consulta: 20/01/10].

Ivancevich, J. M... et al. (1994). *Gestión, Calidad y Competitividad*. Madrid [etc.]: Irwin.

Jiménez Pelayo, J., Bonachera, F. J. (1997). Propuesta para la optimización de asientos catalográficos en catálogos en línea de primera generación. *Revista española de documentación científica*, 0(1), 2-24.

Joeckel, C. B., ed. (1939). *Current issues in library administration : papers presented before the Library Institute at the University of Chicago, August 1-12, 1938*. Chicago: University of Chicago Press.

Joeckel, C. B. (1935). *The Government of the American public library*. Chicago: University of Chicago Press.

Jonson, H. (1994). Strategic planning for modern libraries. *Library Management*, 15(1), 7-18.

Kast, F.E, Rosenzweig, J.E. (1972). General System Theory: Applications for Organization and Management. *Academy of Management Journal*, 447-465

Kemper, R.E. (1968). *Strategic planning for library system*. Washington: University [Tesis doctoral inédita].

Kettunden, J. (2007). The strategic evaluation of academic libraries. *Library Hi Tech*, 25 (3), 409-421.

Koontz, C. (2002). Stores and libraries: both serve customers. *Marketing Library Services*, 16, 74-77

Koontz, C. (2005). Comercios y bibliotecas: ¡ambos atienden clientes! *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 80, 71-78.

Kotler, P. (1994). *Marketing management: analysis, planning, implementation and control*. 8<sup>th</sup> ed. London. Prentice Hall.

Krause, D. G. (2006). *El arte de la guerra para ejecutivos : el texto clásico de Sun Tzu adaptado al mundo de hoy*, 16ª ed. Madrid : Edaf.

Lackey, P. R. (1997). *A characterization of planning in small academic libraries*. Texas: Texas Tech University.

Lasso, J. (1952). *Manual de Biblioteconomía: organización técnica y científica de las bibliotecas*. Madrid: Mayfe.

Leiva, J. (2005). AbsysNET: tecnología xml para la gestión de grandes redes bibliotecarias. *El profesional de la información*, 14(1), 41-44.

Leiva, J. *Biblioteca Pública Sociedad Limitada*. 28/09/09 <disponible en: <https://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A0=IWETEL05-09>>.

Line, M. B. (1995). Is strategic planning outmoded? *Alexandria*, 7(3), 135-137.

Line, M. B., Line, J., eds. (1995). Strategic Planning, Part II: Special aspects. *National Libraries: a selection of articles on national libraries. 1986-1994*. London: ASLIB, 47-51.

Linn, M. (2008). Planning strategically and strategic planning. *The Bottom Line: Managing Library Finance*, 1, 20-23.

López de Prado, M. R. (2004). *Las bibliotecas de museos estatales : evaluación de recursos, análisis de situación y plan de desarrollo*. Madrid: Universidad Carlos III [Tesis doctoral inédita].

López Gijón, J. (2003). *La Red de Lectura Pública en Andalucía: un análisis sistémico*. Granada, Universidad [Tesis doctoral inédita].

López Gijón, J., Vílchez, J. (2004). La titulación de Biblioteconomía y Documentación y las bibliotecas andaluzas: que veinte años no son nada. *Boletín de la Asociación Andaluza de Bibliotecarios*, 75-76, 193-226

Lozano, R. (2002). Gestionar para cambiar: las bibliotecas públicas ante los retos de la sociedad de la información y del conocimiento. *La biblioteca pública, portal de la sociedad de la información: I Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas*. Valencia: Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, 423-432.

Lozano, R. (2006). *La biblioteca pública del siglo XXI: atendiendo clientes, movilizandoo personas*. Gijón: Trea.

Lynch, B. P. ed. (1985). *Management strategies for libraries : a basic reader*. New York: Neal-Schuman.

Machiavelli, N. (2006). *El príncipe*. 32ª ed. Madrid: Edaf.

Mankins, M. C., Steele, R. (2006). Basta de hacer planes: es hora de tomar decisiones. *Harvard-Deusto business review*, 148, 26-38.

Mano, M. de la (1998). Propuesta de evaluación de un modelo de evaluación para bibliotecas universitarias. *Revista española de Documentación Científica*, 21(2), 174-197.

Mano, M. de la (2002). Planificación y evaluación: el motor de la administración bibliotecaria. Magan, J.A. coord. *Temas de biblioteconomía universitaria y general*. Madrid: Editorial Complutense, 537-559.

Martin, L. A. (1984). *Organizational structure of libraries*. Metuchen, N.J.: Scarecrow Press.

Martín Muñoz, M. L. (2010). *Planificación bibliotecaria de la Mancomunidad del Río Monachil: estudio práctico en las bibliotecas de Cájar, Huétor Vega, Monachil y La Zubia*. Granada: Universidad [Tesis doctoral inédita].

Martínez de Sousa, José. (1989). *Diccionario de bibliología y ciencias afines*. Salamanca: Fundación Germán Sánchez Ruipérez ; Madrid: Pirámide.

Maslow, A. H. (1943). A Theory of human motivation. *Psychological review*, 50, 12-25.

Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. New York: MacMillan Company.

McClamroch, J., Byrd, J. J., Sowell, S L. (2001). Strategic planning: politics, leadership, and learning. *Journal of Academic Librarianship*, 27(5), 372-378.

McClure, C. R., Samuels, A.R., eds. (1982). *Strategies for library administration: concepts and approaches*. Littleton, Colo.: Libraries Unlimited.

McClure, C. R... et al. (1987). *Planning and role setting for public libraries*. Chicago: American Library Association.

McClure, C. R. (1990). Integrating performance into the planning process: moving toward decision support systems. *Library performance accountability and responsiveness: essays in honor of Ernest R. DeProspero*. Norwood: Ablex Publishing Corporation, 17-32.

McClure, C. R... et al. (1991). *Manual de planificación para bibliotecas : Sistemas y procedimientos*. Salamanca: Fundación Germán Sánchez Ruipérez ; Madrid: Pirámide.

McGregor, D. (1960). *The human side of enterprises*. New York, McGraw-Hill.

McNicol, S. (2005). The challenges of strategic planning in academic libraries. *New Library World*, 106(11/12), 496-509.

- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. London: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1994). Rethinking Strategic Planning. *Long range planning*, 27(3), 12-30.
- Mintzberg, H. (1994). Los peligros de la planificación estratégica. *Harvard-Deusto business review*, 60, 4-17.
- Mintzberg, H. (1999). Elaboración artesana de la estrategia. H. Mintzbert, J.B. Quinn & S. Goshal, *El proceso estratégico*. Edición europea revisada. Madrid, Prentice Hall, 91-99.
- Mintzberg, H. (1999). La estructura de las organizaciones. H. Mintzbert, J.B. Quinn & S. Goshal, *El proceso estratégico*. Edición europea revisada. Madrid, Prentice Hall, 274-277.
- Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*. London: Prentice Hall.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.
- Mises, L. von. (2001). *Crítica del intervencionismo*. Madrid: Unión Editorial.
- Mises, L. von. (2007). *Liberalismo : la tradición clásica*. 5ª ed. Madrid: Unión Editorial.
- Moliner, M. (1937). *Instrucciones para el servicio de pequeñas bibliotecas*. Valencia: Ministerio de Instrucción Pública, Consejo Central de Archivos, Bibliotecas y Tesoro Artístico, Sección de Bibliotecas.
- Moliner, M. (1939). *Proyecto de Bases de un Plan de Organización General de Bibliotecas del Estado*. Valencia: Oficina de Adquisición de Libros y Cambio Internacional.
- Morín, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.
- Muñoz Cañavate, A. (2001). Una aproximación a la información del sector público: la información de las Administraciones Públicas. *Revista general de información y documentación*, 1(11), 33-47.
- Muswazi, P. (2004). Library and information services (LIS) strategic planning in a developing country: A case study. *Science and Technology Libraries*, 23, 123-133.
- Nelson, S. (2008). *Strategic planning for results*. Chicago: American Library Association.
- Newmann, J. v., Morgenstern, O. (1944). *Theory of games and economic behavior*. Princeton: Princeton university press.

Ouchi, W. (1981). *Theory Z : How American Business Can Meet the Japanese Challenge*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Pacios, A. R. (1995). Trayectoria del "Management" en el ámbito de las bibliotecas y centros de documentación. *Boletín Millares Carló*, 14, 151-163.

Pacios, A.R. (1997). La administración de las unidades de información: una aproximación a su concepto y evolución. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 20, 255-248.

Pacios, A.R. (2004). Strategic plans and long-range plans: is there a difference? *Library Management*, 25(6), 259-269.

Pacios, A.R. (2007). The priorities of public libraries at the onset of the third millennium. *Library Management*, 28(6-7).

Peón, J.L. (1994). *Principios para la organización y gestión de bibliotecas y centros de documentación*. Madrid: Anabad.

Pérez López, A., Martín-Javea, L. (1996). Análisis del entorno de la Biblioteca Pública. *VII Jornadas Bibliotecarias de Guipúzcoa*. San Sebastián: Asociación Guipuzcoana de Bibliotecarios, 108-128.

Petzholdt, J. (1890). *Katechismus der bibliothekenlehre*. Ed. Act.por A. Graesel. Leipzig: J.J. Weber.

Peters, T. J., Waterman, R. H. Jr. (1982). *In search of excellence : lessons from America's best-run companies*. New York : Harper & Row.

Pietersen, W. (2002). *Reinventing strategy : using strategic learning to create and sustain breakthrough performance*. New York: John Wiley & Sons.

Pinto, M. (1998). Gestión de Calidad en Documentación. *Anales de documentación: revista de Biblioteconomía y Documentación*, 1, 171-183.

Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.

Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard business Review*, 61-78.

Porter, Michael E. (1999). De la ventaja competitiva a la estrategia corporativa. H. Mintzbert, J.B. Quinn & S. Goshal, *El proceso estratégico*. Edición europea revisada. Madrid, Prentice Hall, 554-563.

Quinn, J. B. (1980). *Strategies for change: logical incrementalism*. Homewood, Il. Richard D. Irwin Inc.

Quinn, J. B., Voyer, J. (1999). Gradualismo lógico: cómo gestionar la formulación de la estrategia. Mintzbert, J.B. Quinn & S. Goshal, *El proceso estratégico*. Edición europea revisada. Madrid, Prentice Hall, 84-91.

Radford, G. S. (1922). *The Control of Quality in Manufacturing*. New York: Ronald Press Company.

Ramos Espejo, A., dir. (2004). *Enciclopedia general de Andalucía*. Málaga: C & T.

Ramos Simón, L.F. (1995). *Dirección, administración y marketing de empresas e instituciones documentales*. Madrid: Síntesis.

Ramos Simón, L.F. (2003). El *Management* o administración de la información. *Introducción a la administración de la información*. Madrid: Síntesis.

Ranganathan (1931). *Five laws of Library Science*. Londres: Edward Goldston Ltd.; Madras: Madras Library Association.

Riggs, D. E. (1984). *Strategic planning for library management*. Phoenix: Oryx.

Ronda, G.A., Marcané, J.A. (2002). De la estrategia a la dirección estratégica. <Disponible en: <http://www.5campus.com/leccion/ede> > [Consulta: 20/01/10].

Rosenzweig, J. E., Kast, F. E., eds. (1984). *Organization Structure and Design: Modules in Management series*. Chicago: Science Research Associates, Inc.

Rothbard, M. (1999). *Historia del pensamiento económico*. Madrid: Unión Editorial.

Royster, V. J. H. (1998). *An investigation of the relationship of selected planning strategies and success in funding library programs at historically Black colleges and universities: 1982-1992*. Florida: The Florida State University [Tesis doctoral].

Sáinz de Vicuña, J. M. (2003). *El plan estratégico en la práctica*. Madrid: Esic.

Sallán, J.M. (2001). *Modelos de estrategia formalizada y eficacia organizativa : el caso de las instituciones de educación superior europeas*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya [Tesis doctoral].

Shewhart, W.A. (1931). *Economic Control of Quality of Manufactured Product*. New York: Van Nostrand.

Shoham, S., Lazinger, S. (1991). The no-main entry principle and the automated catalog. *Cataloguing and Classification Quarterly*, 12 (3/4), 51-67.

Simon, H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.

- Skinner, B.F. (1953). *Science and human behavior*. New York: Macmillan.
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. London: Printed for W. Strahan and T. Cadell.
- Smith, P. (2006). Enhancing strategic capital. *Handbook of Business Strategy*, 7, 195-199.
- Schrettiger, M. (1808). *Versuch eines vollständigen Lehrbuchs der bibliothekswissenschaft oder anleitung zur vollkommenen geschäftsführung eines bibliothekers in wissenschaftlicherform abgefaßt*. Munchen: [s.n.].
- Stueart, R. D., Moran, B. B. (1993). *Library and information center management*. 4th. Ed. Englewood, Colo. : Libraries Unlimited.
- Stueart, Robert D., Moran, B. B. (1998). *Gestión de bibliotecas y centros de información*. Lleida: Pagès Editors ; Barcelona. Diputació.
- Tamames, R., Gallego, S. (2006). *Diccionario de Economía y Finanzas*. 13ª ed. rev. y amp. Madrid: Alianza.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, London: Harper & Brothers.
- Tena, J., Comai, A. (2001). Los propósitos de la inteligencia en la empresa: competitiva, cooperativa, neutral e individual. *El Profesional de la Información*, 10(5), 4-10.
- Thomson, A., Strickland, A. (1995). *Dirección y administración estratégica*. Madrid: Irwing.
- Van House, N. A... et al. (1987). *Output measures for public libraries a manual of standardized procedures*. 2nd ed. Chicago: American Library Association.
- Vega, L. (2006). La relación dialógica entre la planificación estratégica y el aprendizaje organizacional. *Acimed*, 14(6) <Disponible en: [http://www.bvs.sld.cu/revistas/aci/vol14\\_6\\_06/aci09606.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/aci/vol14_6_06/aci09606.htm)> [Consulta:10/06/10].
- Vílchez, J., et. al. (2007). Midiendo la satisfacción de usuarios para mejorar la calidad en las bibliotecas universitarias. *E-información : integración y rentabilidad en un entorno digital : FESABID 07*, 317-326
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: a defence of pluralism and equality*. New York: Basic.
- Weingand, D. (1987). *Marketing/planning library and information services*. Littleton (Colo): Libraries Unlimited, Inc.

Weber, Max. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Willmore, J. (2001). Scenario planning: creating strategy for uncertain times. *Information Outlook*, 55(9), 22-28.

Woodward, J. (1965). *Industrial organization: theory and practice*. London, New York, Oxford University Press.

