

De la administración de personal a la gestión de capital humano

José Constantino Nalda
Ernesto Carrillo



I. Introducción

Para interpretar las políticas desarrolladas en relación con los recursos humanos en España han de tomarse en consideración los profundos cambios político-administrativos que ha experimentado este país a raíz de la transición y posterior consolidación democrática iniciadas a mediados de la década de 1970. La Constitución de 1978 supuso, no sólo el establecimiento de un régimen político democrático de monarquía parlamentaria, sino que también rompió con una larga tradición centralista al poner los cimientos del denominado Estado de las autonomías. La creación de las comunidades autónomas —nuevo nivel de gobierno que opera desde un espacio regional situado entre el centro político y la administración local— ha supuesto una “revolución” apenas iniciada cuyas consecuencias se van a hacer sentir durante décadas.

Subrayamos la importancia del cambio político-administrativo por cuanto que determina la existencia de algunas peculiaridades en el caso español que deben contemplarse a la hora de abordar el proceso de modernización de su administración pública, respecto al de otras naciones europeas. El motivo es obvio: mientras que varios países de Europa —u otras naciones industrializadas y democráticas de occidente— planteaban sus políticas de modernización, en España había además que adaptar la administración al nuevo sistema político.

Para el tema que nos ocupa, los recursos humanos, ello implica que se produzca una inevitable superposición de políticas dirigidas a diversos fines: en primer lugar, a adaptar la administración a la reforma política del Estado; en segundo lugar, se llevan a cabo medidas de racionalización del modelo funcional; por último, se emprenden políticas de personal y cambios en la gestión de recursos humanos orientados a reforzar la modernización de la administración.

Los ritmos de estas políticas son distintos, como también los procedimientos empleados para abordarlas y el grado de consenso que se alcanza para cada una de ellas. Mientras que unas se pueden impulsar mediante normas legales con resultados relativamente satisfactorios en poco tiempo, en otros casos las medidas son más silenciosas y a largo plazo, produciéndose avances y retrocesos dependiendo de los intereses afectados y, sobre todo, de la medida en que las políticas afecten a la cultura administrativa. En este sentido, téngase presente que la dictadura fran-

quista, si bien legó una administración en buena medida profesionalizada, también supuso que se heredase un tipo de organización con todos los vicios del modelo weberiano y una cultura administrativa notablemente influida por la tradición napoleónica.

De hecho, conforme se dejan los aspectos que afectan a la reforma política del Estado y a la racionalización de la administración de personal y nos adentramos en el terreno de la modernización de los recursos humanos, es más fácil disponer de diagnósticos de la situación y señalar tendencias que analizar políticas ya concluidas con éxito. En comparación con las restantes dimensiones de la modernización, las políticas de recursos humanos son las que plantean mayores obstáculos y resistencias y, a la vez, las que requieren de avances más lentos. En este sentido, se podría afirmar que los recursos humanos, y especialmente la formación de una élite directiva técnicamente capaz y reformista, constituyen el talón de Aquiles de los procesos de modernización.

II. La reforma política del Estado y los recursos humanos

A) La herencia histórica

La administración pública española ha recibido una notable y persistente influencia de la tradición napoleónica que se ha traducido, a lo largo de la historia en numerosos aspectos, desde el ordenamiento jurídico hasta las formas de organización territorial del poder. Pero sobre todo, la influencia del modelo napoleónico se hace sentir, aún hoy en día, en algunos de los elementos configuradores de la cultura administrativa: en el *centralismo* y la correspondiente desconfianza hacia los intereses y la capacidad técnica de las élites locales y los gobiernos subnacionales; en el reglamentismo, el gusto por los procedimientos, la hipóstasis de la *juridificación* —como opuesta a la responsabilidad política y a la aplicación de los criterios de eficacia— lo cual impregna desde las relaciones de la administración con los ciudadanos hasta el papel organizativo de los directivos público; y el recurso a los cuerpos de funcionarios como pieza fundamental del sistema de personal público, con el correlativo desarrollo del *espíritu de cuerpo*.

Pero si la influencia del modelo francés se hace sentir todavía en la administración —especialmente en ese complejo mundo de los discursos, las creencias y los valores— la historia más reciente de Espa-

ña, concretamente el régimen franquista, también dejó su herencia al sistema democrático. Tras una primera etapa de autarquía en la que se utilizó la administración como botín de guerra traduciéndose esto en depuraciones y patronazgo— se dio paso en la década de 1960 al desarrollismo económico acompañado de un intervencionismo estatal moderado, que a su vez precisó de la profesionalización del personal público. De tal modo que cuando se inicia la andadura del actual régimen democrático se dispone ya como punto de partida de una *administración y un personal público notablemente profesionalizados* con todas las ventajas e inconvenientes de una organización de corte weberiano. Por contra, el intervencionismo estatal, unido a la existencia de un Estado sin partidos, dio origen al *desarrollo de una poderosa burocracia*, tanto civil como militar, que no sólo ejercía un notable dominio de la organización administrativa, sino que también contaba con una fuerte proyección social en los puestos de responsabilidad política de todos los niveles de gobierno y en sectores clave de la economía, llegando a suplantar a los partidos políticos en algunos de sus papeles —como canal de reclutamiento de las élites políticas, en la agregación y articulación de intereses y en la mediación entre el centro y la periferia—.

B) Las políticas de adaptación al cambio político

Las primeras políticas en materia de recursos humanos, que se desarrollan durante los gobiernos de la Unión de Centro Democrático —partido político de centro-derecha que gobernó entre 1977 y 1981— y la primera legislatura socialista —1982-1986— se dirigen a adaptar la administración a la reforma política del Estado. Entre otras cabe destacar las siguientes actuaciones:

- la *integración de los empleados públicos de aquellos segmentos organizativos del Estado más politizados* —sindicato y partido únicos— que estaban incrustados dentro de la administración pública.
- el *reconocimiento de los derechos y las libertades sindicales* de los empleados públicos.
- la *descentralización hacia las Comunidades Autónomas de parte de los empleados del gobierno central* junto con las competencias y los recursos financieros transferidos.

Estas políticas apenas generan resistencias de envergadura obteniéndose resultados en poco tiempo. Así, pasan a formar parte de los diversos ministerios 27.000 efectivos provenientes del partido y de la organización sindical franquista. Por otra parte, entre

1977 y 1987 se produce un desarrollo legislativo en materia de acción colectiva y a finales de la década de 1980 tienen lugar las primeras elecciones sindicales. Actualmente España cuenta, como otras naciones democráticas, con un importante movimiento sindical en el sector público, siendo este uno de los ámbitos en el que se han volcado las estrategias de expansión de las centrales sindicales. Finalmente, entre 1984 y 1991, desciende el número de efectivos de la administración central mientras que las Comunidades Autónomas —nivel de gobierno creado *ex novo* con la Constitución de 1978— disponían ya a principios de la década de 1990 de medio millón de empleados.

Otra de las políticas que se esboza, fundamentalmente hacia 1984, pretende *limitar el poder de los cuerpos de élite*. Para ello desarrolla diversos mecanismos que afectan a:

- el autorreclutamiento, mediante la disminución del número de miembros de los cuerpos en las comisiones de selección de los funcionarios.
- la reducción del número de cuerpos, integrando a aquellos que realizan tareas similares.
- la profesionalización, estableciendo incompatibilidades con otras actividades públicas y privadas que puedan afectar a su función.
- el establecimiento de un sistema de concurrencia a los puestos de trabajo que aminore los dominios administrativos reservados de los cuerpos de élite.

Obviamente, estas medidas generaron importantes resistencias y los resultados obtenidos no son tan exitosos como los de las otras políticas de adaptación al cambio político. No obstante, unidas al surgimiento de nuevos actores como los partidos políticos y las organizaciones sindicales, han hecho que la burocracia se haya convertido en un actor más, influyente eso sí, pero en concurrencia con otros actores y con un poder más limitado del que tenía en el régimen político anterior, similar, en este sentido, al de los grupos profesionales de los empleados públicos en cualquier otra nación democrática e industrializada de occidente.

III. La racionalización del modelo funcionarial

Si la adaptación al cambio político se realiza de una forma relativamente rápida, la reforma de la administración, y más concretamente, la de los recursos humanos no entra en la

agenda política hasta 1984. Es a partir de esta fecha cuando se inicia una política dirigida a racionalizar el modelo funcionarial. Antes de abordar sus contenidos merece la pena detenerse en la estrategia empleada.

A) La estrategia empleada

Se trata de una estrategia que conceptualmente es heredera de la tradición de la reforma administrativa. Y ello por varios motivos:

- Su *ámbito de actuación se circunscribe al componente más delicado y complejo de la administración. esto es, a los recursos humanos* y —aunque no sólo— a los funcionarios. Es decir, aborda el problema de una forma directa y aislada no tomando en consideración otros aspectos relacionados con él, como la propia organización administrativa en la que se inscriben esos recursos humanos.
- Se emplea un *enfoque a grandes rasgos uniformista*, tanto en lo relativo a la consideración del conjunto de las administraciones públicas —central, autonómica y local— como a los agregados de personal —diversos colectivos de empleados públicos con independencia de las peculiaridades de cada organización y sector de actividad—.
- Se recurre al *instrumento legal como principal arma de la reforma*, esperando que la promulgación de la ley produzca resultados positivos a corto plazo y poco costosos.
- Se trata de una *política incrementalista* que introduce *pequeñas variaciones orientadas a racionalizar el modelo funcionarial convencional*.

B) Los contenidos de la reforma de la función pública

La reforma impulsa el establecimiento de una serie de mecanismos que inciden sobre diversos aspectos de la gestión de los recursos humanos:

En primer lugar, promueve el análisis y la clasificación de puestos de trabajo, dando lugar a un proceso de creación de *relaciones de puestos de trabajo* que a finales de 1991 va estar prácticamente generalizado en toda la administración. Se produce, en este sentido, un avance respecto al pasado en lo relativo a la previsión de necesidades de personal. No obstante, *se mantiene una ambivalencia sobre el sistema de personal empleado*, conviviendo el sistema de cuerpos con el de puestos de trabajo.

Asimismo, se racionaliza la estructura de cuerpos y escalas de funcionarios, dando lugar a un proceso

de *integración y fusión de cuerpos* en virtud del cual se reduce su número que, a pesar de ser todavía abultado, es sensiblemente inferior al de épocas pasadas.

Por otra parte, se da una mayor transparencia al proceso de reclutamiento de funcionarios públicos estableciendo una *oferta centralizada anual de puestos* conocida con el nombre de Oferta de Empleo Público, que se viene desarrollando cada año desde 1985.

La reforma también abordó el problema de las remuneraciones, estableciendo un *nuevo sistema retributivo* menos ligado al cuerpo y más al *puesto de trabajo*, incorporando también mecanismos para incentivar la *productividad*. Debe indicarse que en este ámbito no se han alcanzado más que modificaciones y éxitos parciales.

Otro de los aspectos tratados guarda relación con la profesionalización del personal, estableciendo un *régimen de incompatibilidades* dirigido a limitar las situaciones de dobles empleos que fueran en detrimento de la dedicación a la administración pública.

Finalmente, se desarrollaron otras medidas legales que potenciaron la *movilidad de efectivos entre las administraciones públicas* —extremo particularmente importante para el desarrollo del Estado de las autonomías; otras afectaron a la *carrera* de los empleados públicos; y, por último, se establecieron mecanismos para *regularizar en el empleo* a un colectivo importante de efectivos —20.000 aproximadamente— que mantenían vínculos con la administración inestables cuando no irregulares.

La reforma de 1984 supuso un importante avance en el plano político —adecuación de la distribución organizativa del empleo público al Estado de las autonomías y disminución del poder de la burocracia—, en el de la racionalización de la administración de personal y en la introducción, desde un punto de vista normativo, de algunos instrumentos de gestión de los recursos humanos.

No obstante, la debilidad de la reforma administrativa reside en que planteó una reforma radical en las estrategias e incremental en su concepción sobre la administración. Ejerció, y hoy día todavía ejerce, un importante impacto, en algunos casos con efectos no deseados o distantes de las previsiones iniciales. Asimismo, generó resistencias en los directivos públicos, como pone de manifiesto: el elevado consenso que despierta entre las élites administrativas la definición de las disfunciones del sistema de personal, la polarización de los efectivos públicos en cuanto a la valoración de la reforma, y el escepticismo respecto del futuro y de la voluntad y/o las posibilidades de cambio de la administración.

De hecho, a partir de la segunda legislatura socialista se produce un cambio conceptual y de estrategia de reorganización de la administración central que, por contraposición a la reforma, es radical en el modelo hacia el que se dirige y moderado en la estrategia. Las disfunciones contra las que ha de enfrentarse son numerosas y el origen de las mismas se remonta más allá de las consecuencias de la reforma de 1984.

C) Las disfunciones del subsistema de personal

El primer problema que plantea el subsistema de personal público podría resumirse en una idea: se carece en la administración de una eficiente gestión de los recursos humanos. Esta carencia obedece, entre otros motivos, a factores de índole organizativa y también a la carencia de políticas de personal —especialmente en materia de directivos públicos—. El resultado final es que el concepto de gestión de recursos humanos ha pasado a un plano secundario, para limitarse las actuaciones en materia de personal público a su faceta más elemental y rutinaria: la administración de personal.

Si se descomponen las diversas funciones de personal se observan puntos débiles en la mayor parte de ellas:

- Los mecanismos disponibles para la identificación de necesidades y la programación del personal se han convertido en meros instrumentos contables en lugar de facilitar que las políticas de personal se inscriban en la planificación estratégica de la organización. En este punto, la respuesta de las organizaciones públicas es puramente incremental, incluso en el aspecto más elemental de la planificación de los recursos humanos: la determinación del número de efectivos. Es decir, *la previsión de necesidades de personal se efectúa mirando al pasado en lugar de ponerse en relación con el establecimiento de objetivos y necesidades de la organización*.
- La administración pública opera en un contexto muy competitivo en materia de personal público, y especialmente en lo que atañe a los directivos y a determinados grupos de profesionales muy demandados en el mercado. La posición de la que parte la administración para atraer y retener personal, ya sean profesionales con una carrera dilatada o jóvenes licenciados, es desventajosa respecto del sector privado. Los motivos que contribuyen a esta situación son de diversa índole: remuneraciones menores en los segmentos más cualificados del personal, crisis del valor de ser-

vicio público, sistemas de selección de personal poco flexibles, obstáculos para la entrada lateral a la organización, posibilidades limitadas de desarrollo mediante formación y carrera profesional, etc. Pero lo más significativo es que *actúan en una posición de desventaja dentro de un mercado de capital humano muy competitivo se carezca de una política activa de reclutamiento.*

- Los procesos de selección, marcados por la necesidad de obtener legitimidad en el sentido de que la selección de efectivos no se basa en criterios personales o políticos, son considerablemente rígidos. El problema no radica tanto en los instrumentos legales disponibles como en los usos y costumbres arraigados. En este sentido, pervive una cultura administrativa, dentro y fuera de la administración, que considera que una regulación precisa de los sistemas de selección es la mejor garantía del cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para el acceso al empleo público. En la práctica se produce un desplazamiento de objetivos poniéndose más énfasis en el estricto cumplimiento de los procedimientos que en realizar una selección eficaz. Los sistemas de selección generan numerosos efectos en cadena sobre el subsistema de personal —dificultad para atraer candidatos, necesidad de mecanismos ajustados de planificación, limitaciones a la entrada lateral a la organización, atracción de personal con un perfil casi exclusivamente “local” o “institucional”— pero sobre todo son *costosos y de reducida validez y fiabilidad.*
- En cuanto a la *carrera administrativa*, especialmente la de los cuadros directivos, es *corta* —se llega rápidamente al techo profesional— y *gremial* —se entra de joven y se permanece en el servicio público toda la vida siendo muy reducida la entrada lateral—, careciéndose de diseños racionales de carrera. Esta, al igual que las retribuciones, está fuertemente condicionada por la ocupación de puestos de trabajo lo que provoca una *excesiva movilidad*. Por otra parte, el sistema de cuerpos y de grupos de funcionarios operan como compartimentos estancos, estando muy limitado el ascenso desde los niveles medios a los superiores, lo cual es especialmente problemático en una administración que tiene un fuerte déficit de cuadros intermedios. Asimismo, en cuanto al sistema de provisión de puestos de trabajo, la práctica muestra, pese a manifestaciones interesadas en contra, un excesivo dominio de un siste-

ma rígido y burocratizado de concurso que se acomoda a una provisión neutra pero no por ello eficaz.

- El sistema de retribuciones es poco competitivo con el sector privado en lo que se refiere a los altos funcionarios de la administración. Por otra parte, *las retribuciones ligadas a la carrera tienen una importancia menor en comparación con la otorgada al puesto de trabajo y apenas se hace un uso adecuado del concepto de productividad.*
- La formación y el perfeccionamiento tenían un alcance muy limitado, abarcando a colectivos muy reducidos de personal. Por otra parte, *no se ligaba la formación a la detección de las necesidades de la organización ni a las políticas de personal* generándose, en lugar de un plan de formación, un rosario de cursos inconexos.
- Por último, en la organización de la gestión de personal, se plantea una *excesiva centralización de las competencias de personal* en el Ministerio para las Administraciones Públicas y en el Ministerio de Economía y Hacienda respecto de los departamentos sectoriales, y estos ejercen a su vez una fuerte centralización respecto de los organismos autónomos. El resultado de todo ello es que *los gestores de línea tienen limitada su capacidad en el manejo de los recursos humanos y las unidades de personal se convierten en meras oficinas de administración de personal no asumiendo tareas en el ámbito de una gestión avanzada de recursos humanos.*

IV. La modernización de la Administración y la gestión de los recursos humanos

A) El contexto de la modernización

Pero no son sólo las disfunciones arriba reseñadas las que motivan un cambio en la gestión de los recursos humanos. La modernización de la administración ha de contemplarse tomando como referencia los cambios acaecidos en el entorno de las administraciones públicas y que están presionando fuertemente para su transformación.

En primer lugar, se ha de tomar en consideración el *cambio tecnológico*, especialmente con la incorporación de las nuevas tecnologías en el ámbito de los sistemas de información y comunicación, las cuales ofrecen oportunidades extras para: mejorar la relación con el ciudadano —uno de los objetivos clave de la modernización—; incrementar la productividad mediante la redistribución de tiempos y tareas, liberándose trabajo de los procedimientos rutinarios susceptibles de tratamiento con los nuevos sistemas, para dedicar los esfuerzos a tareas de mayor envergadura —el tratamiento informático de los procedimientos de administración de personal es especialmente significativo—; aumentar la calidad de la adopción de decisiones, la evaluación y el control de gestión con lo que ello supone para la delegación de responsabilidad a los directivos públicos; y cambiar la pirámide, las cualificaciones y el tamaño de la administración.

En segundo lugar, *la política del gobierno*, por motivos de salud económica y por el propio proceso de convergencia con la Comunidad Económica Europea, *se dirige a reorientar los cuadros macroeconómicos* afectando de forma muy directa a la administración: contención y/o reducción del gasto, endeudamiento y déficit públicos. En este sentido, y con independencia de que se esté en un ciclo de expansión o de crisis económica, la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menos recursos. La administración está condenada, pues, a la eficiencia y a buscar fórmulas imaginativas para captar recursos del entorno.

La *integración internacional* en curso, no sólo obliga a ajustes del lado del gasto público, si no que determina también el surgimiento de nuevos centros de decisión, lo cual obliga a mejorar la capacidad de gestión interorganizativa y a implantar las directivas comunitarias. Por otro lado, el impredecible reto de la circulación de personas y mercancías requiere también de la convergencia de las políticas de personal ya que se abre la posibilidad de circulación de empleados públicos que traen consigo experiencias y culturas administrativas distintas, incluido el ámbito de la negociación colectiva. Igualmente, la integración internacional va a imponer, tanto la necesidad de disponer de una administración que no suponga una rémora para la economía nacional y la competitividad como, por último, cambios en las organizaciones, las políticas y los programas como consecuencia de las políticas comunitarias.

Asimismo, se ha de tener en cuenta un factor, no por menos palpable poco importante, como es la emergencia —a la que no es ajena la elevación de la

presión fiscal— de un segmento del electorado, que podría denominarse el “*elector cívico*”, con acceso a la cultura, informado, con opinión definida, activo electoralmente en un contexto de abstención creciente y preocupado por la ecuación impuestos-resultados.

Por último, se han de mencionar los cambios que está experimentando *la gestión de los recursos humanos y las políticas de personal en las empresas industriales y de servicios*, con lo que ello supone no sólo por la influencia en el plano de las concepciones teóricas, sino también por la fuerte competencia que mantiene la administración con las empresas por atraer y retener al capital humano cualificado.

Se trata pues de un contexto de cambio acelerado y turbulencia, de incertidumbre en síntesis, que incide directamente sobre el modelo de administración y de gestión de los recursos humanos hacia el que se dirigen las administraciones públicas.

B) El modelo de administración pública

El modelo de modernización de la administración pública en España apenas se diferencia del seguido por otras naciones de la OCDE en cuanto a los valores, los principios y los instrumentos de gestión pública que propugna y las estrategias de cambio empleadas.

La modernización se identifica principalmente con un cambio en la cultura y en los instrumentos de gestión de las organizaciones públicas. La modernización es percibida, ante todo, como una cuestión de nuevos valores de la administración. Desde este punto de vista, la incorporación por sí sola de “nuevas” técnicas de gestión, proporciona un potencial limitado para cambiar la cultura de las organizaciones. Si no se incide sobre los valores las posibilidades de éxito de las innovaciones en la gestión son limitadas.

Uno de los valores más sobresalientes que se pretende introducir en la cultura de las organizaciones es *la consideración del ciudadano como cliente de la administración.* Lejos de los términos de súbdito, administrado o usuario, el ciudadano, en cuanto consumidor cada vez mejor informado que paga —directamente o mediante impuestos— los bienes y servicios que le proporciona la administración y que contribuye además a legitimar con su voto los gobiernos democráticos, se convierte en el centro en torno al cual gira la actividad de las organizaciones públicas. Se propugna, pues, una administración sensible a las demandas de los ciudadanos a las que tiene que dar respuesta y orientada hacia la mejora de la calidad de los

bienes y servicios que proporciona. Una administración, en definitiva, al servicio del público, estructurada en todas sus facetas con este fin: desde la distribución de los espacios al lenguaje que emplea y los procedimientos que utiliza en su relación con los ciudadanos. En este contexto, el marketing y la imagen corporativa resultan cruciales para la administración pública que, asimismo, se ve obligada a mejorar los sistemas de información, tanto internos a la propia administración como en lo relativo a la comunicación con los ciudadanos. Todo ello implica, antes que nada, un cambio de mentalidad desde los *street level bureaucrats* hasta la cúspide política de las organizaciones públicas.

Por otra parte, y siempre dentro del mundo de los valores, se intenta favorecer un cambio en los énfasis de la gestión pública: estos se están viendo desplazados de la legalidad de los procedimientos como un fin en sí mismo a la *eficacia y la eficiencia de la administración pública*. Se considera una administración moderna a aquella que se preocupa por la ecuación recursos/resultados ante una situación de recursos escasos agravada por el crecimiento de las necesidades y/o la disminución de recursos. Desde este punto de vista, la evaluación del impacto de las políticas y programas públicos en términos objetivos —relación coste/beneficio, seguimiento de metas, etc.— y de opinión pública, es otro de los elementos que se intenta incorporar a las formas de actuación de las administraciones públicas.

La orientación hacia los métodos de la administración ha llevado a que se identifique también la *modernización con el recurso a determinados principios* e instrumentos de gestión. En el plano organizativo se propugna un tipo de estructuras flexibles, unidades de gestión descentralizadas, con las que se pretende concentrar la responsabilidad sobre una política en una sola organización —o en un número reducido de ellas— autosuficiente y con capacidad de gestión desconcentrada, de modo que se acerque la responsabilidad sobre el manejo de los recursos —humanos, financieros y de información— a las personas y organismos que los consumen.

Asimismo, se pretende dar un fuerte impulso a la *descentralización y la autonomía de los gestores*. Para que la descentralización sea eficaz es necesario: una clara definición de los objetivos y medios para evaluar esos objetivos; una responsabilidad bien definida sobre el manejo de los recursos; y sistemas de *información de apoyo* a los diversos escalones. En este marco, se propugna el recurso a la dirección por objetivos, el control de gestión, la evaluación de pro-

gramas y el desarrollo de sistemas de información. Al mismo tiempo, el empleo de estos instrumentos favorece la centralización al consolidar unas cúspides políticas mejor informadas, orientadas más estrechamente a la definición de estrategias y objetivos y con una mayor capacidad de decisión y control sobre los aspectos clave.

Por último, *los recursos humanos son considerados como un factor estratégico*, especialmente los directivos públicos a los que se pretende dar una orientación gerencial y mayor responsabilidad. Para ello se proponen diversas políticas de personal que propicien una gestión avanzada de los recursos humanos más allá de la tradicional administración de personal.

C) La estrategia empleada

Al igual que sucediera en otras naciones de la OCDE la estrategia de modernización de la administración es una especie de negativo de las experiencias anteriores de reforma administrativa y lleva implícito, por tanto, un análisis de las causas que dificultaron el éxito de operaciones precedentes. Hasta el propio término de *modernización*, que se opone explícitamente al de reforma, simboliza la ruptura con estrategias anteriores. Los rasgos de la nueva estrategia podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1. *Enfoque integral de la modernización*. Los recursos humanos, si bien pueden ser el aspecto principal sobre el que recaigan las políticas de modernización, no son lo único a considerar; antes al contrario, se toman en cuenta otras dimensiones del problema como la organización administrativa y los aspectos funcionales y de procedimientos de actuación de la administración. Se sigue, desde este punto de vista, un enfoque integral en el sentido de que no basta con tocar sólo uno de los subsistemas de la administración pública por muy importante que éste sea.

2. *Incrementalismo lógico*. Se toma conciencia de que la modernización supone una transformación de la administración que afecta principalmente a la cultura administrativa y que ésta no se cambia rápidamente por la simple promulgación de una ley, por perfecta que esta sea. Antes al contrario, se diseñan numerosas acciones pequeñas orientadas en una misma dirección —buscando un complicado equilibrio entre continuidad e innovación— para que al tiempo que permitan la obtención de apoyos, propicien también por *acumulación* la introducción de cambios paulatinos a largo plazo que afecten a la cultura de la organización. Se apuesta por tanto, por el gradualis-

mo y el incrementalismo lógico antes que por reformas radicales.

3. *Búsqueda de legitimidad y de consenso.* Desde la formulación de las directrices del proyecto de modernización hasta la implantación de las acciones de menor envergadura, hay una preocupación constante por la obtención de fuentes de legitimidad y por el logro de un amplio consenso externo e interno a la administración. El método empleado es casi siempre muy parecido: en una primera fase se emprenden diagnósticos de situación —en los que se implica en todas o algunas de sus fases a segmentos representativos de los sectores que se verán afectados por las medidas que se emprendan— que evidencian las grandes disfunciones existentes —y por tanto, la necesidad de introducir cambios— y las posibles directrices a seguir. Posteriormente se hace un esfuerzo de comunicación de los resultados, incluyendo —dependiendo de la envergadura del problema— libros, seminarios, conferencias, etc., en las que participan actores de los que se pretende obtener legitimidad y/o consenso —altos cargos políticos, parlamentarios, sindicatos, altos funcionarios, profesores, directivos del sector privado, responsables de proyectos de modernización de otras naciones u otras administraciones públicas—. En la tercera fase se recurre a la implantación de las innovaciones de forma experimental en áreas de riesgo controlado y éxito probable; por último, se evalúan los resultados y se generalizan las innovaciones de forma gradual.

4. *Construcción paulatina del apoyo político.* El diseño de las políticas de modernización se fragua silenciosamente durante casi cuatro años, durante la segunda legislatura socialista (1986-1989). En 1986 se crea un nuevo departamento, el Ministerio para las Administraciones Públicas, a partir de la fusión de los ministerios de la Presidencia y del de Administración Territorial. Entonces comienzan a realizarse diagnósticos sobre la situación de la administración y a perfilarse estrategias. Justo con el inicio de la tercera legislatura se da una progresiva construcción del impulso político, que va desde la incorporación de la modernización al programa del gobierno para la legislatura hasta un reciente acuerdo del Consejo de Ministros, a finales de 1991, para el desarrollo de un plan de modernización que ha dado origen, entre otras cosas, a la presentación por los diversos departamentos ministeriales y organismos públicos de más de 200 programas orientados a obtener mejoras concretas en los servicios públicos, cuya dirección y coordinación está encomendada a altos responsables políticos, entre los que se incluyen el Vicepresidente

del Gobierno y los responsables de las carteras de Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

5. *Implicación de los directivos públicos,* tanto políticos como funcionarios, para la introducción de las mejoras. La implantación de los programas arriba aludidos, como la de otros iniciados con anterioridad por el Ministerio para las Administraciones Públicas, requieren de la participación y el consenso de los directivos. En este sentido, no se trata de imponer sino de buscar apoyos internos y asesorar externamente el desarrollo de los programas de modernización en cada organismo público.

6. *Búsqueda del apoyo de los representantes de los trabajadores.* Este es quizá uno de los aspectos de mayor interés, y que merecerá un análisis detallado más adelante. Baste de momento señalar que a finales de 1991 se celebró un extenso e importante acuerdo administración-sindicatos en el que estos últimos se implican, a cambio de una serie de mejoras en las condiciones de trabajo, en la modernización de la administración pública.

D) Las políticas de personal desarrolladas

En el ámbito de los recursos humanos, por ser el que potencialmente genera mayores obstáculos y resistencias tanto internas como externas a la administración, es en el que la estrategia de la modernización se hace más cautelosa. De hecho, en este punto se dispone de más diagnósticos y propuestas que de realizaciones concretas.

1. *Mejora de los instrumentos de previsión de necesidades*

En este campo se están desarrollando instrumentos que permitan inscribir la gestión de los recursos humanos en la planificación estratégica de la organización. A finales de 1991 se han terminado las relaciones de puestos de trabajo en los diversos organismos públicos. Ahora bien, se trata de relaciones de mínimos con un potencial limitado para servir de instrumento de previsión de necesidades de personal. El siguiente paso está consistiendo en completar progresivamente su contenido mediante descripciones de puestos de trabajo, definición de perfiles profesionales y agrupación de puestos por áreas de actividad. Paralelamente, se están depurando los sistemas de información, mejorando la calidad de los datos existentes e introduciendo el empleo de nuevas tecnologías

de modo que se pueda favorecer al mismo tiempo una gestión desconcentrada y un control centralizado de los recursos humanos. Asimismo, se ha proporcionado a las unidades de personal de los centros gestores una "Metodología para la programación de efectivos a largo plazo". Los procedimientos de implantación de estos cambios son los ya mencionados: introducción paulatina de las innovaciones y apoyo externo más que imposición a los centros gestores.

2. Desconcentración de la gestión de los recursos humanos

En cuanto a la organización de la gestión de los recursos humanos se opta por potenciar la descentralización en consonancia con el tipo de diseño organizativo —módulos administrativos y redefinición de los servicios comunes de apoyo— y de funcionamiento —responsabilización de los gestores—. Este proceso de descentralización se ha plasmado en una serie de medidas iniciadas a mediados de 1990 en virtud de las cuales se da mayor autonomía a los gestores y a las unidades de personal que les sirven de apoyo para gestionar los recursos humanos y, asimismo, se potencian los mecanismos de coordinación interdepartamental en materia de personal. Con ello se pretende que las instancias centrales limiten su actividad a la elaboración de normas generales, la fijación de los criterios generales de gestión y la definición de los grandes objetivos estratégicos. Asimismo, todo el proceso de descentralización se acompaña, como ya se señaló anteriormente, del desarrollo de sistemas de información que permitan establecer mecanismos centrales de control, especialmente en lo referido a las políticas de personal que afectan al personal directivo.

3. Reclutamiento y selección

En lo que respecta al reclutamiento y la selección hay que decir que no es uno de los puntos donde más se ha avanzado. Se ha realizado una campaña institucional de reducido impacto con objeto de atraer candidatos a la administración pública para los segmentos de alta cualificación; se han creado cuerpos informáticos con sistemas de selección más atractivos que los convencionales que, si bien han tenido éxito en el reclutamiento, ello se debe más a la crisis que atraviesa este sector en el mercado de trabajo privado que al propio diseño del sistema; el Instituto Nacional de Administración Pública ha organizado un curso dirigido a jóvenes licenciados con objeto de atraer candi-

datos a la administración y proporcionales el tipo de cualificaciones que ésta reclama; y se han desarrollado estudios sobre la mejora de los procesos selectivos, tras los que se introducirán algunas innovaciones a corto y medio plazo que flexibilicen el reclutamiento y la selección.

4. Carrera

En cuanto a la carrera se han introducido dos importantes mejoras que afectan a la definición de puestos de entrada a la administración y al establecimiento de nuevos instrumentos de provisión de puestos de trabajo.

Uno de los problemas de la administración es la carencia de líneas de carrera racionales, especialmente para los funcionarios de mayor cualificación, que como se señaló anteriormente desarrollan carreras muy cortas. Es frecuente que entre los cuerpos de élite se acceda a los puestos de mayor responsabilidad rápidamente, en algunos casos poco después del ingreso en la administración. Para abordar este problema se ha comenzado por ir definiendo paulatinamente los primeros peldaños de la carrera administrativa estableciendo puestos de entrada. En el año 1989 se definieron de forma experimental puestos de entrada para los funcionarios de uno de los cuerpos más prestigiosos y numerosos de la administración, el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, cuyos miembros tradicionalmente han prestado servicios en todos los ministerios y en la administración periférica. Tras esta primera experiencia en la Ley de Presupuestos de 1990 se ha ido ampliando este sistema a otros cuerpos de élite y a cuadros intermedios.

Asimismo, en 1990 se estableció un nuevo mecanismo de provisión de puestos de trabajo. Uno de los problemas que se pretendía afrontar era aminorar el uso injustificado que se hacía del sistema de libre designación en las promociones y cambios de destino de los funcionarios, lo cual producía efectos perniciosos con el desarrollo de prácticas clientelares entre las "máquinas" políticas y corporativas y la desmotivación de los funcionarios, propiciando, por añadidura, frecuentes críticas de la opinión pública. El recurso a la libre designación, práctica antigua, estaba muy arraigado en la administración, entre otros motivos, por la imperfección del sistema tradicional de concurso, el cual permitía una provisión neutra, pero no eficaz, de puestos, especialmente para los estratos directivos, potenciando en exceso los criterios de antigüedad, en lugar de valorar la idoneidad de los candidatos para el desempeño del puesto de trabajo.

Frente a esta situación se estableció un nuevo sistema, el denominado "concurso específico", especialmente diseñado para cubrir vacantes de puestos altamente cualificados. Este sistema obliga a realizar una serie de análisis previos a la convocatoria que están contribuyendo a extender la práctica de la descripción de puestos y perfiles profesionales, elementos estos imprescindibles para mejorar la previsión de necesidades y el diseño de carreras. Asimismo, ha supuesto la introducción de comisiones de valoración que permiten mejorar la calidad de la selección y la obtención de legitimidad de la decisión en el sentido de que ésta se ha basado en criterios profesionales y no de otra índole. Ha permitido la introducción de instrumentos de selección, como la entrevista, que son complementarios de las informaciones objetivas disponibles y favorecen que se aprecie mejor la idoneidad de los candidatos. Ha supuesto también la incorporación de otros criterios de selección más ajustados que el tradicional de antigüedad y está potenciando una reducción de la extrema movilidad de funcionarios actualmente existente. Asimismo, este sistema lleva incorporados una serie de mecanismos de seguimiento y control y la formación de una base de datos informática que está proporcionando información de utilidad para la definición de planes de carrera y otros aspectos de la gestión de los recursos humanos. Finalmente, ha permitido acortar los tiempos de tramitación de la provisión de puestos y reducir al 3 por 100 el número de puestos que se cubren por libre designación. En otras palabras, la introducción de este mecanismo está generando una serie de efectos indirectos que afectan a numerosas facetas de la gestión de recursos humanos.

No obstante, la introducción de la definición de puestos de entrada y concursos específicos, con ser pasos silenciosos aunque importantes hacia la modernización, tienen por sí solos un potencial limitado para cambiar las cosas. En lo que respecta a la carrera administrativa, el Ministerio para las Administraciones Públicas está diseñando otras actuaciones que inciden sobre: la articulación de la carrera sobre categorías personales, la desvinculación entre puesto y carrera, el desarrollo de nuevos criterios de ascenso de categorías y la ampliación de la carrera hasta el puesto de Director General, que si bien hoy es de nombramiento político está ocupado en un 79 por 100 por funcionarios de carrera.

5. Formación y personal directivo

La "transformación de la cultura administrativa" es el slogan de moda de la modernización, y para ello

se requiere de la existencia de una élite administrativa reformista imbuida de la nueva cultura que dinamice el resto de la organización.

El directivo público tradicional es percibido como un administrador de procedimientos, que opera desde una racionalidad burocrática orientando su actuación al estricto cumplimiento de reglas formales sin preocuparse por el resultado de su acción. Sigue una política reactiva al dictado de la cadena jerárquica que le libere de responsabilidades, apegado desde una óptica incremental al precedente y la resolución de los programas según los viejos usos y costumbres. Carece de capacidad de manejo de sus recursos y su objetivo es maximizar el presupuesto gastado y el número de personas que trabajan con él.

Frente a este estado de cosas, se pretende que los directivos públicos asuman una nueva cultura que propicie por contraposición con la figura tradicional un nuevo tipo de directivo cuya legitimidad provenga de los resultados de los programas que gestione; que sea gestor de sus recursos humanos, financieros y de información; que tenga una orientación proactiva interviniendo activamente en la presentación de iniciativas y el asesoramiento de la formulación de políticas; y que recurra a la evaluación de la eficacia y la eficiencia de los programas con objeto de maximizar el valor del dinero.

Los papeles del nuevo directivo van más allá de la simple gestión de programas y recursos. También ha de lidiar con un medio ambiente en el que operan grupos con intereses a veces comunes y a veces superpuestos en lo relativo a la distribución de bienes y servicios, para lo cual precisa de sensibilidad política y una ética profesional distante de la implicación "partisana". Asimismo, ha de ser un reformador, un relaciones públicas, un líder y un gestor de crisis.

El nuevo directivo público desempeña, en suma, numerosos papeles, y un ejercicio profesional eficaz precisa del desarrollo de habilidades de todo tipo: habilidades técnicas, para ejecutar tareas especializadas; humanas, para integrar equipos de personas; conceptuales, que permitan relacionar la organización con su contexto; y la capacidad para operar en las redes complejas y difusas en las que operan las organizaciones públicas. Al mismo tiempo, el directivo ha de tener una sensibilidad democrática, para cumplir con la letra y el espíritu de las leyes y respetar las opciones de los ciudadanos y sus representantes. Por último, un directivo eficaz, no sólo respeta normas, sino que también está fuertemente orientado hacia los resultados.

Uno de los obstáculos más importantes de la modernización es precisamente el déficit de directivos

públicos con este tipo de actitudes, valores y destrezas profesionales. De ahí que una de las políticas más importantes que se están desarrollando para propiciar la modernización de las administraciones públicas recaiga en el ámbito de la formación, y particularmente, en lo que respecta a directivos y predirectivos.

La formación es concebida no sólo en sus aspectos tradicionales —mejorar el rendimiento y la motivación, articular la movilidad y ayudar a la iniciación de los funcionarios de nuevo ingreso— sino que también se utiliza como un poderoso instrumento para apoyar las estrategias de cambio. La formación, a pesar de concitar todos los consensos internos y externos a la administración, no es una actividad inocua. Antes al contrario, al incidir, como todo proceso socializador, sobre el desarrollo de destrezas técnicas y, lo que es más importante, sobre los valores de los empleados públicos y la construcción de redes sociales informales, la formación se convierte en un arma que bien dirigida y articulada con las políticas de personal tiene un elevado valor para propiciar el cambio en la cultura de las organizaciones públicas, especialmente cuando se aplica sobre las élites directivas y aquellos otros empleados públicos que están en contacto directo con el ciudadano.

En este marco se orientan las actuaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas, cuyo principal centro de formación, el Instituto Nacional de Administración Pública ha puesto en marcha en 1991 un plan de formación que incluye entre otros, programas dirigidos a: la capacitación técnica en los ámbitos de dirección y gestión pública y la transmisión de la nueva cultura administrativa entre el personal directivo y predirectivo; el apoyo a las experiencias piloto que se están desarrollando en diversos organismos públicos con objeto de impulsar el modelo organizativo y funcional de las políticas de modernización; así como al impulso de otras políticas de personal que inciden sobre la mejora de los sistemas de selección de funcionarios o la promoción desde los puestos intermedios a los superiores. Mas recientemente, los proyectos de mejora de los diversos departamentos ministeriales están demandando programas de formación para su implantación.

En este sentido, se ha dado un importante salto cualitativo al priorizarse los intereses de las organizaciones sobre los individuos a la hora de diseñar los programas de formación, e involucrar a las instituciones de formación en el apoyo de las políticas de personal y en la estrategia general de cambio de la administración.

Conviene subrayar que los cambios introducidos en la formación han estado vinculados a una redefinición del papel del Instituto Nacional de Administración Pública. Las instituciones gubernamentales de formación tienen asignado, en su definición tradicional, un papel de meros productores de acciones de formación dispersas. Este esquema ha sido modificado concibiéndose al Instituto Nacional de Administración Pública como un órgano central para: detectar necesidades, realizar la planificación estratégica de la formación, captar y movilizar recursos del entorno y servir como órgano consultor y asesor de las organizaciones públicas en materia de formación. Es decir, se ha evolucionado hacia un modelo que gira en torno a la provisión, la coordinación y el asesoramiento, en lugar de la producción directa de todos los programas de formación.

De hecho, buena parte de los programas de formación se gestionan de forma descentralizada por los propios organismos públicos con el apoyo y la dirección del Instituto Nacional de Administración Pública. En otros intervienen las centrales sindicales y en algunos casos se recurre a la contratación externa con el sector privado. El Instituto Nacional de Administración Pública se reserva los papeles arriba reseñados y “fabrica” directamente un volumen reducido de programas, principalmente los vinculados al desarrollo del personal directivo.

6. La acción colectiva y la obtención del apoyo de los sindicatos

Señalábamos más arriba que para el éxito de la modernización se requiere del impulso político y de un amplio consenso que incluya, entre otros, a los directivos públicos y a los representantes de los trabajadores. Respecto a este último punto es de destacar el acuerdo celebrado a finales de 1991 entre la Administración del Estado y todos los sindicatos representativos del sector público para modernizar la administración y mejorar las condiciones de trabajo cuya vigencia alcanza hasta 1994. El interés de este acuerdo radica en que ambas partes reconocen la necesidad de impulsar el proceso de modernización y en que los sindicatos han de asumir un importante papel para culminar con éxito la modernización de la administración.

En el plano de la mejora de la relación ciudadano-administración se acordó el desarrollo de medidas tendentes a: proporcionar una información personalizada —incluida la identificación de los empleados públicos—; a crear centros de información integrada

y de servicios de atención al ciudadano, así como a desarrollar aplicaciones informáticas de carácter divulgativo; facilitar el acceso a los servicios públicos evitando desplazamientos innecesarios, adaptando los horarios a las necesidades de los ciudadanos y, agilizando y simplificando los procesos administrativos; motivar y formar a los empleados que se relacionan directamente con los ciudadanos. Dicho de otra forma, se está asumiendo el principio de la consideración del ciudadano como cliente y para ello se propone desarrollar medidas que tienen repercusiones importantes en hábitos arraigados de relación con el ciudadano y en la organización y condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Asimismo, se asumen los objetivos de la mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos incluida la implantación de algunas técnicas e instrumentos de gestión. La relación en este punto sería extensa; baste señalar como ejemplo el compromiso para implantar indicadores de gestión en los diversos organismos públicos o el diseño de sistemas de evaluación del rendimiento en el puesto de trabajo.

Vinculado con el punto anterior, y por lo que respecta a los incrementos retributivos, se alcanzaron acuerdos para asignar fondos salariales ligados a proyectos de mejora de los servicios públicos y a recompensar el rendimiento en la prestación de los servicios.

Por otra parte, administración y sindicatos formularon criterios y mecanismos de negociación para hacer frente a los cambios en la organización del trabajo que se deriven del proceso de modernización, incluida la reasignación de efectivos y la revisión de las relaciones de puestos de trabajo.

Por último, es de subrayar la adopción de acuerdos para favorecer la promoción interna y la formación de los funcionarios, la reducción de la movilidad de los empleados públicos, la formulación de planes de acción social y mejora de las condiciones de trabajo, así como, y esto es destacable, del desarrollo de instrumentos de negociación colectiva que permitan un equilibrio entre centralización y descentralización de la negociación en consonancia con el tipo de diseños organizativos y de funcionamiento propugnados por la política de modernización.

A modo de síntesis, lo más valioso de este acuerdo es el esfuerzo realizado por la administración por obtener un consenso con los sindicatos para implicarlos en el proceso de modernización y el esfuerzo realizado por los representantes de los trabajadores para asumir una importante cuota de responsabilidad en la

mejora de la administración. Este acuerdo está apenas iniciado —aunque ya ha tenido algunos efectos secundarios como propiciar el debate sobre la modernización entre las diversas fuerzas políticas y sindicales, así como influir en los gobiernos locales y regionales para que abran mesas de negociación con los sindicatos para modernizar sus respectivas administraciones—, y su implantación tiene numerosos retos que afrontar. El principal de ellos es el de la capacidad de los sindicatos y del Ministerio para las Administraciones Públicas para llevar el acuerdo a las bases sindicales y a los diversos organismos públicos respectivamente.

V. Los recursos humanos: el talón de Aquiles de la modernización

Si se quiere conocer el grado de modernización de la administración en un país el mejor indicador de que se dispone es el de los recursos humanos y, más concretamente, el tránsito de la tradicional administración de personal a la gestión estratégica del capital humano. Este tránsito se resume en la formulación de una serie de políticas de personal que asumen determinados principios e instrumentos de gestión. La formulación de las políticas es relativamente sencilla, las empresas industriales y de servicios están avanzando en la misma dirección como lo hacen también los gobiernos locales más vanguardistas y las administraciones públicas de la mayor parte de las naciones democráticas e industrializadas. El problema no reside tanto en diagnosticar los problemas ni en delimitar el horizonte hacia el que dirigir la modernización de los recursos humanos como en la implantación de las políticas y la definición de estrategias.

La modernización de los recursos humanos es un proceso muy lento, es el aspecto más delicado por cuanto afecta de forma directa a valores e intereses fuertemente arraigados dentro y fuera de las administraciones públicas, y por tanto los obstáculos y resistencias a superar son grandes. También ha de ser un proceso continuado, tenaz, mediante el que se procure la adecuación permanente a las demandas, entendiendo que sociedad y administración forman parte de un sistema de interacción de manera que los empleados públicos han de estar en actitud favorable al

cambio y la innovación que exigen las atenciones sociales.

Los recursos humanos constituyen el talón de Aquiles de las políticas de modernización. Modernizar significa cambiar la cultura de la organización y por tanto incidir sobre valores y actitudes de las personas que trabajan en la administración pública y, como es de sobra conocido, no hay fórmulas mágicas para este propósito y menos para organizaciones del tamaño y la complejidad de la administración pública. La modernización precisa también de la formación de una élite directiva reformista que de impulso al proceso de modernización y este es uno de los principales déficits de partida de la administración española. Modernizar implica reorganizaciones en profundidad que inciden sobre las formas de organización y las condiciones de trabajo de los empleados públicos con la dificultad añadida de que las reestructuraciones se han de realizar en momentos de escasez de recursos. La modernización requiere, por último, de un fuerte impulso político y, sin embargo, quien moderniza se hace vulnerable y asume un riesgo importante, aunque posiblemente menor que quien no lo hace. Por añadidura, los tiempos de la implantación de la modernización y los de las demandas de los ciudadanos son distintos, se trata de gestionar cambios a

medio y largo plazo en un contexto de incertidumbre, lo cual lleva a avances y retrocesos con la correspondiente dosis de escepticismo y frustración. La modernización precisa pues de la construcción permanente de apoyos internos y externos a las administraciones públicas no sirviendo las fórmulas de despotismo ilustrado.

¿Qué lección se pueden extraer de la experiencia española? Ante todo, evitar la tentación de la gran reforma administrativa, entendida esta como circunscrita exclusivamente a los recursos humanos, de corte uniformista, incrementalista en la concepción del modelo de administración y basada en el instrumento legal a la espera de resultados inmediatos a corto plazo. La modernización requiere, por el contrario, de un enfoque integral que tenga en cuenta no sólo los recursos humanos, sino también los demás elementos del subsistema administrativo; ha de perseguir un cambio profundo en la administración —de objetivos a largo plazo ambiciosos— mediante una aproximación gradualista —especialmente en lo que atañe al personal público—; y ha de buscar permanentemente la legitimidad y el consenso, construir el apoyo político, implicar a los directivos públicos y negociar el cambio con los representantes de los trabajadores.

REVISTA INTERNACIONAL DE

SOCIOLOGIA

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES AVANZADOS

**Número monográfico sobre “Sociología de la Ciencia”,
coordinado por Teresa González de la Fe**

**CIENCIA, CONOCIMIENTO CIENTIFICO Y SOCIOLOGIA.
TERESA GONZALEZ DE LA FE**

**ÁLGEBRA E IMAGINARIO COLECTIVO. ELEMENTOS
PARA UNA SOCIOLOGIA DE LAS MATEMATICAS
ENMANUEL LIZCANO**

**MODELOS DE CAMBIO CIENTIFICO: FILOSOFIA
DE LA CIENCIA Y SOCIOLOGIA DEL CONOCIMIENTO CIENTIFICO
JOSE LUIS LUJAN**

**CONTROVERSIAS Y EMERGENCIA DEL CONEXIONISMO
MIKEL OLAZARAN**

**LA CONSTRUCCION SOCIAL DEL AGUJERO DE OZONO
JUAN MANUEL IRANZO**

**EL PROBLEMA DE LA CIENCIA COMO INSTITUCION SOCIAL
CRISTOBAL TORRES**

**LAS “VITAMINAS” DEL PROGRAMA FUERTE
RUBEN BLANCO**

**LA CONSTRUCCION DEL REALISMO TEXTUAL
ALBERTO COTILLO-PEREIRA**

**LOS ESPAÑOLES ANTE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
PEDRO GONZALEZ BLASCO**

BIBLIOGRAFIA



Consejo Superior de Investigaciones Científicas