

# 2. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: LA INELUDIBLE TRANSFORMACIÓN QUE NUNCA LLEGA

Carles Ramió

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar la necesidad perentoria de reformar las Administraciones públicas en España para poder dar una respuesta adecuada a los importantes retos que van a tener que afrontar en la presente década.

El texto se organiza en seis apartados. En primer lugar, se realiza un repaso a la historia reciente sobre el déficit de reformas administrativas en nuestro país durante el periodo democrático. Pocos han sido los intentos de modernización de nuestras Administraciones y ninguno ha alcanzado la implementación de sus propósitos. En efecto, transformar las instituciones administrativas es complejo y la falta de éxito en España no es una excepción en el contexto internacional. A continuación, la segunda sección analiza los motivos del inmovilismo de nuestras Administraciones públicas, que podrían resumirse en un conjunto de “capturas” estructurales que impiden su transformación. El tercer apartado muestra los retos a los que van a enfrentarse las Administraciones públicas y que exigen una ineludible respuesta en forma de reforma administrativa. Sin esta transformación, las Administraciones no van a poder hacer frente a estos relevantes desafíos. Por último, las secciones cuarta y quinta se aden-

tran en el apartado propositivo y normativo, presentando un conjunto muy reducido de propuestas para que sean abordables en toda su amplitud y con la máxima celeridad posible. En este sentido, se destaca, mediante un apartado específico, el elemento esencial que hay que transformar: el modelo de función pública.

## 1. HISTORIA RECIENTE DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los intentos de reforma de la Administración pública en el mundo (y el correspondiente proceso en España) han sido muy prolijos durante los últimos setenta años. Esta intención de renovar sus modelos de gestión, de hecho, pueden identificarse en tres grandes olas que, paralelamente, se han desarrollado a nivel internacional.

La primera ola reformista se inició en los años cincuenta del siglo pasado y alcanzó su cénit en los años sesenta. Por aquel entonces, los países que intentaban edificar un Estado del bienestar tenían que diseñar la provisión de servicios de gran complejidad, como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Pero el modelo burocrático presentaba claros síntomas de agotamiento en la dimensión de gestión de servicios públicos de manera eficaz

y eficiente. Por ello, las reformas administrativas de los años sesenta intentaron introducir, de forma modesta, elementos eficientistas propios de la gestión privada. Se trató también de la primera oleada reformista alcance global: incluso España, “adormilada” a nivel internacional por el régimen franquista, se incorporó con entusiasmo de la mano de los tecnócratas del Opus Dei, liderados por el ministro López Rodó, tratando de introducir en la Administración pública conceptos y prácticas de la denominada “Administración científica” de Taylor y Fayol.

Los éxitos de esta primera oleada fueron bastante discretos, pero lograron estimular en algunos empleados públicos la curiosidad por el *management* (antiguamente más conocida como Ciencias de la Administración) y la introducción de una lógica conceptual de carácter fordista en la gestión y provisión de los grandes servicios públicos. La racionalidad weberiana no encajaba del todo mal con la racionalidad taylorista. Ambos enfoques son mecánicos, claros y sencillos en sus operaciones y ambos anhelan una lógica eficientista.

La segunda ola reformista de carácter también global se desarrolló en los años ochenta del siglo pasado. Habían pasado entre quince y veinte años desde el primer intento reformista y la realidad administrativa había empeorado mucho; por una parte, las instituciones públicas tenían más problemas y sectores que atender y resolver; por otra parte, la crisis del petróleo anunciaba un largo periodo de recurrentes crisis económicas que rompían con la lógica del crecimiento económico sostenido y del incrementalismo presupuestario y de gestión (Lindblom, 1959) en el que, confortablemente, estaban instaladas las Administraciones públicas de los países desarrollados. En síntesis, todo un reto: más demandas y más complejidad, pero con menos recursos económicos. A estos dos elementos había que

añadir que el modelo burocrático seguía sumido en su lógica decadente. Su matrimonio con el fordismo le supuso algo de oxígeno, pero este se agotó rápidamente. Si el corsé burocrático era un problema en la primera ola, ahora había dos corsés que asfixiaban a las instituciones públicas: el burocrático y el fordista.

La crisis económica de los años setenta impulsó el esplendor del neoliberalismo, representado más firmemente por Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos. La economía se priorizaba sobre la política, la liberalización desbancaba a la regulación, se abrían las puertas hacia la globalización económica, la gestión privada debía sustituir a la gestión pública... Fue la propia Thatcher la que inauguró esta segunda ola de reformas en la Gran Bretaña de 1979 y el entusiasmo y contagio mundial fue más global que nunca. A España le alcanzó este movimiento en 1989 con el proyecto de reforma de la Administración General de Estado auspiciada por el ministro Almunia. A las entonces emergentes comunidades autónomas, no obstante, las afectó menos. Solo es destacable el esfuerzo del Gobierno vasco, siempre atento a las innovaciones, con el proyecto CORAME en 1994. También tuvo su impacto en el extenso ecosistema del gobierno local, con el Ayuntamiento de Barcelona a la cabeza, en su estrategia de implantación del modelo gerencial; estrategia que fue seguida por muchos municipios de Cataluña y algunos significativos del resto de España.

El objetivo entonces era superar las limitaciones e incongruencias del modelo burocrático e introducir elementos y valores de la gestión empresarial en la Administración pública. La primera gran estrategia consistió en privatizar una parte relevante de las oceánicas competencias que atesoraba en aquellos tiempos el sector público. De este modo, se fueron privatizando los servicios univer-

sales de interés general (energía, transportes, telecomunicaciones, activos financieros y pensiones). Algunos países fueron más allá, con la privatización de una parte de la sanidad, la educación, las viviendas sociales, etc. La segunda estrategia consistió en flexibilizar la gestión pública dando autonomía de gestión a sus ámbitos de prestación de servicios (las agencias ejecutivas autónomas). Esta segunda estrategia abrió las puertas a una tercera dimensión, que consistía en importar técnicas de gestión empresarial por parte de las instituciones públicas: dirección por objetivos, nuevos sistemas de gestión presupuestaria, reingeniería de procesos, gestión de la calidad, etc. (Metcalf, 1989).

Por más que esta ola tuvo una enorme repercusión al cambiar la cartera de competencias y servicios en manos de la Administración (privatizaciones), no logró modificar la textura organizativa interna de las instituciones públicas. No cambió nada significativo, pero, en cambio, generó importantes externalidades negativas: el modelo burocrático siguió presente pero tan repudiado y vilipendiado que degeneró en un todavía más deficiente modelo burocrático, al que le costaba seguir sus propias normas. No hay nada peor que un modelo burocrático flexible, ya que es un oxímoron conceptual. El modelo burocrático capturado tradicionalmente por las lógicas corporativas de los empleados públicos quedó también capturado por una peligrosa discrecionalidad política. Las tenues barreras entre la política y la Administración se diluyeron por completo, dando lugar a un aroma a *revival* institucional propio del siglo XIX. Si bien, en algunos casos, las Administraciones públicas acreditaron unas mejores capacidades de gestión, empeoraron de manera notable su calidad institucional.

Estas dos primeras oleadas reformistas no tuvieron el éxito esperado debido a que cometieron cuatro errores metodológicos. Primero,

fueron estrategias lideradas por ámbitos sectoriales o por determinados Ministerios sin que se implicara en ellas el máximo responsable político de cada Administración. Un proceso de reforma genera inevitablemente una resistencia al cambio de carácter político, corporativo y sindical. Solo es posible superar estas resistencias con el liderazgo e implicación del máximo responsable político. Segundo, fueron iniciativas auspiciadas por actores tecnocráticos (algunos empleados públicos de élite, expertos universitarios y algún político con un alma más técnica que política). La tecnocracia no puede ser el catalizador de un cambio en un contexto institucional donde el poder y los intereses residen en la política. La agenda reformista era muy técnica y muy poco política. En tercer lugar, los planteamientos de técnicos y expertos generaron un estado de excitación tan elevado que sus planteamientos, objetivos y estrategias fueron maximalistas y, por tanto, muy poco realistas con la capacidad de absorción del gran cambio por parte de los actores políticos y burocráticos. Finalmente, en cuarto lugar, no se apercibieron de que una estrategia profunda de cambio no se puede implementar si en paralelo no se auspicia un cambio de cultura administrativa. No se trataba solo de un cambio técnico, ni tan siquiera solo de un cambio político, sino fundamentalmente de un gran cambio cultural.

Fruto de la depresión por el fracaso de la segunda oleada de reformas, se fue imponiendo la tercera oleada —de manera todavía más global— a finales de los años noventa del siglo pasado y en los albores del actual siglo. En esta ocasión no se trató de planes de reforma estructurados y anunciados, sino de un conjunto de cambios desordenados con una lógica de aluvión de la mano de la denominada “Nueva Gestión Pública”, que intentaba articular de manera difusa un modelo posburocrático (Osborne y Gaebler, 1994;

Barzelay, 2000). Esta corriente se puso de moda en casi todo el mundo de una manera mágica como un producto de *marketing* muy exitoso, pero carente de suficiente enjundia conceptual.

La Nueva Gestión Pública volvía a inspirarse en la gestión privada (corrientes neoempresariales) con algunos tímidos y marginales ingredientes en ética pública, transparencia y participación (corrientes neopúblicas) (Ramíó, 2001). Inspirarse en la teoría de la gestión privada fue toda una temeridad si se tiene en cuenta la deriva decadente de la literatura de *management* a partir de los años ochenta (con Peters y otros autores conocidos como gurús de este campo). El *management* como disciplina académica estaba —y lo ha seguido estando hasta hoy— condenada a la deriva científica más absoluta (a excepción de Mintzberg). Por otra parte, tampoco estaba nada claro que en los inicios de la Nueva Gestión Pública esta fuera realmente “nueva”, ya que buena parte de sus recetas provienen de las dos reformas anteriores: privatización, externalización (la Administración mantiene la titularidad, pero difiere la gestión en un actor privado), agencialización (órganos ejecutivos autónomos), gerencialismo (liderazgo gerencial basado en lógicas eficientistas), etc.

Acompañaron a estas recetas clásicas novedades en gestión —como los sistemas de calidad (modelo EFQM), las ISO o la reingeniería de procesos—, pero la Nueva Gestión Pública, a pesar de carecer de una hoja de ruta sólida y estructurada, ha tenido mucha más capacidad de penetración en la Administración pública que las dos oleadas anteriores de reforma. Además, la Nueva Gestión Pública no se ha andado con eufemismos en su relación con la burocracia. Su objetivo no era ni mejorar ni complementar el modelo burocrático, sino erradicarlo proponiendo como alternativa un gaseoso modelo posburocrático o gerencial (Barzelay, 2000).

Hay que destacar que todas las reformas han tenido un trasfondo ideológico evidente pero oculto tras un barniz tecnocrático. La supuesta primacía de la gestión privada sobre la gestión pública es una deriva de la supremacía del mercado sobre el Estado; la liebre ligera, flexible y rápida que es el mercado deja siempre en evidencia a la tortuga enorme, rígida y enferma que es el Estado. La primera oleada de reforma fue sutil en sus intenciones ideológicas liberales; el segundo ciclo de reformas fue neoliberal sin apenas eufemismos. Pero la última oleada de reformas fue abiertamente neoliberal, solo edulcorada mediante metáforas y alegorías en materia de gestión (Ramíó, 2001).

En todo caso, durante los últimos más de veinte años, la Administración pública ha mutado de un modelo sencillo a un modelo muy complejo. La privatización y, en especial, la externalización de servicios ha generado un complejo sistema de actores que proveen servicios públicos. Algunos con lógicas de competencia, otros con lógicas de colaboración y con un trasfondo de mecanismos de principal versus agente. La descentralización funcional vía agencias ejecutivas también ha insertado complejidad al diferenciar las funciones de planificación, decisión, control y evaluación de las de ejecución (implementación y gestión). Las lógicas de participación ciudadana y de empoderamiento social, como la cogestión de servicios, también han aportado complejidad. Finalmente, los países más centralistas han optado por la descentralización, configurando un sistema de gobierno multinivel con el ingrediente añadido de los Gobiernos macrorregionales (como la Unión Europea). Ante tanta confusión con múltiples tensiones diversas y vectores de carácter centrífugo, la respuesta casi mágica ha sido el denominado modelo de gobernanza.

## **2. LOS MOTIVOS DEL INMOVILISMO ADMINISTRATIVO: LAS CAPTURAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Para que sea posible una profunda reforma de la Administración pública, que no se limite a cambios epidérmicos que no aportan las condiciones necesarias para lograr una Administración del siglo XXI, hay que superar las “capturas” tradicionales en las que está amorozado, desde hace décadas, nuestro sistema público. Bajo mi punto de vista, son cuatro las que hay que superar.

La primera es la captura política, cuya principal consecuencia —además de una apropiación clientelar de ciertos espacios profesionales (destaca la colonización política de la dirección pública profesional)— es la reserva de ciertos cargos y partidos políticos para cambiar las reglas de juego de la Administración. Políticamente no interesa la renovación de las organizaciones públicas, ya que no aporta réditos electorales, implica mucho esfuerzo y es una fuente inagotable de conflictos internos que atemorizan a los responsables políticos. La respuesta a este bloqueo es valentía, lealtad y generosidad política con las instituciones. Es irresponsable despreocuparse políticamente por el deterioro de la Administración como institución y como organización.

La segunda captura reside en los sindicatos. Estas organizaciones han quedado al margen de las demandas de modernización en muchos ámbitos del sector público, centrándose más en mantener ciertas condiciones que en proteger los derechos legítimos de los empleados públicos y contribuyendo, más que evitando, a la insostenibilidad económica y a la paralización burocrática de la Administración. Dada la ausencia de patronal en la Administración, se ha extendido en ella cierta “miopía institucional” promovida por los sindicatos.

La tercera captura se puede observar en las lógicas corporativas de los empleados públi-

cos. Es natural que los colectivos profesionales se resistan a los cambios y a que no quieran abandonar su zona de confort ni sus espacios tradicionales de influencia. La gran mayoría de los empleados públicos en España son, a nivel individual, magníficos profesionales y con valores públicos, pero, a nivel colectivo, se suelen transformar en egoístas y en actores con una resistencia numantina a cualquier tipo de reforma del sistema público.

Finalmente, la cuarta captura la ejercen los jueces de lo contencioso-administrativo y de lo social (laboral). Cuando una Administración intenta modernizar su modelo de gestión de recursos humanos y logra el milagro de que converjan en este empeño los políticos en el Gobierno, los sindicatos y los empleados públicos, basta que un solo empleado público presente un recurso a los tribunales de justicia para que todos estos esfuerzos hayan sido baldíos. Los jueces, empleados públicos tradicionalmente muy conservadores y corporativos, han tumbado cualquier intento de reforma de la Administración (y, en especial, de la función pública). Es una paradoja, ya que no son neutrales, debido a que son juez y parte interesada a la vez: ven como amenaza a su situación (como empleados públicos que son) cualquier intento de modernización de la gestión de personal y la frenan.

Políticos, sindicatos, colectivos de empleados públicos y jueces deberían reflexionar sobre su papel en este bloqueo y asumir responsabilidades. Está en juego el futuro de los servicios públicos y la supervivencia del Estado del bienestar.

## **3. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA DÉCADA 2020-2030 Y EL NEXT GENERATION**

En este panorama, la década 2020-2030 va a ser crucial, ya que todos los países del mundo se enfrentarán a unos retos extraordinarios

que van a requerir instituciones públicas renovadas, innovadoras, eficaces, más abiertas y radicalmente democráticas. Hay, al menos, seis grandes vectores de transformación y cambio:

- a) Las instituciones públicas tendrán que seguir afrontando la crisis sobrevenida de la COVID-19 y desplegar una agenda especial para afrontar las nuevas vulnerabilidades económicas, laborales y sociales.
- b) La implementación para la década 2020-2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es un proceso tan ambicioso como ineludible. Si deseamos que los ODS resulten realmente relevantes para el gobierno de nuestro sistema administrativo, estos deberían vincularse a los objetivos centrales de sus políticas y programas presupuestarios que, al final, son los que conducen y determinan la acción y la responsabilidad de los Gobiernos. Para ello, es inevitable reinventar los diseños institucionales para lograr unos organismos públicos con una elevada capacidad innovadora.
- c) El envejecimiento de la población en España va a tener un enorme impacto económico. Las previsiones indican que, durante los próximos veinticinco años, este generará unos sobrecostes económicos equivalentes al 12 por ciento del PIB, teniendo en cuenta solo el incremento en gastos sanitarios y sociales (y dejando a un lado el problema de las pensiones públicas) (The Economist, 2015). Este sobrecoste económico va a resultar inasumible tanto para la Administración pública como para las familias. Con este panorama solo hay una salida: incrementar la productividad en los servicios sociales y sanitarios de la mano de las tecnologías emergentes, así como de una renovación radical de los modelos de gestión.
- d) Se puede anticipar, asimismo, un cambio radical en los modelos y metodologías de gestión vinculados a la Administración digital, al manejo de grandes fuentes de datos y a la introducción en la gestión pública de la inteligencia artificial y de la automatización de procesos mediante la robotización.
- e) El actual envejecimiento de las plantillas de empleados públicos ubica en un punto central de la agenda institucional el proceso de renovación intergeneracional y de atracción de nuevo talento en las Administraciones públicas. La media de edad actual de todos los empleados públicos del país es de cincuenta y cinco años y está prevista durante esta década la jubilación de un millón de efectivos. El problema de la inevitable pérdida de un conocimiento institucional y aparentemente intuitivo de las reglas formales e informales de las organizaciones públicas puede ser sobradamente compensado por la oportunidad de rejuvenecer las plantillas con nuevos profesionales bien formados y totalmente digitalizados. Este nuevo talento es el que está llamado a implantar los cambios organizativos y de gestión necesarios por el impacto del cambio de paradigma tecnológico.
- f) El impacto de la globalización está alterando el modelo de organización territorial de las Administraciones públicas con una lógica “glocal” (más global y más local). En este nuevo modelo territorial pierden protagonismo los Estados nación e incluso las regiones, a favor de instituciones macrorregionales (Unión Europea) y de las grandes áreas metropolitanas. En paralelo, los medianos y pequeños municipios se empoderan al representar unos buenos anclajes institucionales para desplegar las lógicas de participación ciudadana e, incluso, de cogestión de servicios. El motor de compe-

titividad global por el crecimiento económico, el conocimiento y el bienestar de los distintos países lo representan sus grandes áreas metropolitanas, a las que hay que otorgarles mecanismos institucionales para que puedan competir a nivel global. España, en este sentido, es un país policéntrico que cuenta con dos grandes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona) que representan los motores de competitividad del país en el contexto global.

Si durante la próxima década se atienden con solvencia estos seis grandes retos, podremos gozar de instituciones públicas modernas, sólidas y solventes totalmente adaptadas a las contingencias y turbulencias que van a marcar el siglo XXI. Para que ello sea posible, es imprescindible cambiar las tradicionales dinámicas de modernización e innovación y cambio en las Administraciones públicas. En el caso de que no se produzca este cambio, lo más probable es que la Administración pública entre en decadencia, configurándose como un ente residual, ausente en impotente (Acemoglu y Robinson, 2019).

De momento, el catalizador del cambio está viniendo únicamente de la mano del primer ítem: la gestión de la pospandemia vinculada a la ayuda europea Next Generation. El primer resultado ha sido la relativa novedad del Real Decreto Ley 26/2020 de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. De nuevo, una crisis ha generado la necesidad de modernizar la Administración pública, pero ¿podemos considerar esta iniciativa como una auténtica estrategia de modernización o de reforma? La respuesta es que, de momento, no, aunque no hay que desestimar la posibilidad de que esta primera iniciativa se convierta en el abrelatas para lograr una auténtica reforma administrativa.

El catalizador de estas medidas urgentes de reforma ha sido la necesidad de aprovechar los fondos europeos NGEU aprobados por la Unión Europea para contribuir a la recuperación económica y social de los Estados miembros más afectados por la crisis de la COVID-19. Canalizar, del 2021 al 2023, 72 000 de los 140 000 millones en transferencias y préstamos para los próximos seis años puestos sobre la mesa por Bruselas resulta una misión complicada, para la que hace falta adaptar la estructura organizativa de algunos Ministerios y la cadena burocrática de la Administración. Los antecedentes son deplorables, ya que la Administración española adolece, desde hace años, de una merma en su sistema organizativo y en su modelo de gestión de recursos humanos que ha supuesto que apenas haya gastado un 34% de los fondos europeos asignados durante el periodo 2014-2020. De los 56 241 millones de euros que puso a su disposición la Comisión Europea para el periodo de 2014 a 2020 en fondos estructurales y de inversión, España solo ejecutó 19 374 millones de euros. De hecho, es el país de la Unión Europea que menos porcentaje del presupuesto ha logrado implementar (Ramió, 2021a).

Por tanto, estamos ante una reforma totalmente reactiva y focalizada en atender un solo ítem u objetivo. De todos modos, dada la complejidad para poder hacer una buena digestión burocrática de estos fondos europeos, las medidas son amplias, variadas y transversales. Hay una multiplicidad de novedades en este decreto; destacan, entre otras: la simplificación en las contrataciones y en la gestión de convenios y subvenciones y en lograr una organización menos fragmentada y más multidisciplinar (para ello se crean nuevos órganos de coordinación y unidades administrativas, haciendo valer el oxímoron de que “para desburocratizar hay que generar más burocracia”); la reactivación del fallido modelo de las agencias estatales ejecutivas, con un mayor

grado de autonomía y de profesionalización; presupuestos más allá de la cotilla de las anualidades; una web tipo “ventanilla única” para las iniciativas de recuperación (una magra utilización de las múltiples potencialidades asociadas a Administración digital); y la reactivación de las colaboraciones público-privadas de la mano de los proyectos estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE).

Por tanto, una primera propuesta a tener en cuenta sería no mirar solo “el frontal del parabrisas institucional” para ir driblando la coyuntura económica y social (por ejemplo, aprovechar las ayudas europeas u otros estímulos contingentes), sino también mirar el retrovisor para aprender de los errores pasados (y bastante recientes) en algunas iniciativas potentes y certeras que ahora se intentan recuperar.

Asimismo, se deberían poner las luces largas para otear más allá de los próximos años y de la gestión inmediata de los fondos europeos, pues los retos a los que se enfrentan las Administraciones públicas van mucho más allá de su gestión. Estos guardan relación, entre otros, con el envejecimiento de las plantillas de los empleados públicos y la necesaria renovación intergeneracional, la introducción de la inteligencia artificial (lo que implica previamente la culminación del proceso de digitalización e incrementar las capacidades institucionales para la gobernanza de datos) y la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible para 2030.

La respuesta no puede ser otra que diseñar Administraciones inteligentes de la mano de dos estrategias e ingredientes fundamentales: por una parte, la renovación organizativa de la mano de la gestión del conocimiento y de la inteligencia colectiva y, por otra parte, la renovación tecnológica vinculada a la inteligencia artificial y la robótica. La innovación inteligente no solo

debería contribuir a adaptarse a los cambios de las necesidades sociales, sino también anticiparse para poder esquivar proactivamente potenciales desigualdades sociales. La innovación pública inteligente no debería limitarse a innovaciones superficiales e incrementalistas, sino también a ejercer de catalizador de innovaciones profundas y disruptivas en la creación de valor público (Campos, 2021).

Durante la última década, el mundo ha experimentado transformaciones muy profundas a nivel tecnológico, económico, social y político. Las Administraciones públicas no pueden quedar al margen de estas novedades. Estamos en los inicios de la denominada revolución 4.0 de la mano de la inteligencia artificial y la robótica. Bajo ningún concepto las Administraciones públicas pueden ubicarse extramuros de esta transformación que será profunda e incluso disruptiva. La revolución 4.0 no puede ser liderada solo por el sector privado, con su propia lógica y sus valores. Es necesario que la Administración pública colidere este proceso para introducir en el sistema valores públicos e ingredientes propios para mejorar su función de preservar el bien común y el interés general (Ramió, 2019).

Pero hay que tener presente que la tecnología es solo un instrumento y que para su optimización es imprescindible que la Administración pública renueve y transforme conceptos y paradigmas. Es un error habitual canalizar la innovación de la gestión pública solo por la vía de la renovación tecnológica. La innovación en la gestión supone repensar, adaptar y transformar las políticas, los servicios y las arquitecturas institucionales en función de las nuevas necesidades de los ciudadanos y buscar la máxima eficacia y eficiencia del sector público. Por tanto, la innovación exige un gran conocimiento de la situación actual en materia de políticas,



servicios públicos y mecanismos de gestión a modo de diagnóstico, así como repensar la actividad (el “qué”) y la operativa de gestión (el “cómo”) de una manera nueva en función de los profundos cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos.

En este sentido, podemos considerar que para poder innovar son necesarios dos ingredientes: por una parte, un posicionamiento proactivo, de prospectiva estratégica (posibles escenarios de futuro y mapeo de riesgos) por parte de las instituciones públicas. Por otro lado, impulsar sistemas que estimulen el pensamiento crítico y creativo de los empleados públicos por la vía de mecanismos que incentiven la inteligencia colectiva (gestión del conocimiento).

Siempre ha habido gestión del conocimiento en el sector público con fundamento en los saberes de la época. La novedad ahora consiste en que los conocimientos que se generan y emplean para la producción de los bienes y servicios públicos son mediados tecnológicamente: se sustentan en datos que se producen, acopian, resguardan, combinan y procesan mediante el empleo de tecnologías digitales que constituyen la materia para elaborar prospecciones de problemas sociales que son más precisas y empíricamente fundadas (Aguilar, 2020). El objetivo último de la gestión del conocimiento es contribuir a estrechar la brecha institucional entre lo que el Gobierno hace y logra empíricamente y lo que normativamente debería hacer y lograr. Las decisiones públicas no pueden ser eficaces a menos que se sustenten en el conocimiento (CLAD, 2020; Ramió, 2021b).

La inteligencia artificial y la robótica pueden constituir una gran oportunidad para repositionar conceptualmente los distintos modelos de gestión de la Administración pública (burocrática, gerencial y de gobernanza) y lograr procesos y resultados más eficaces y más eficientes. Mantener, mejorar e incre-

mentar los servicios públicos alcanzando la sostenibilidad económica es una de las potencialidades más relevantes de la renovación tecnológica en las instituciones públicas. Para su implantación hay que superar las resistencias de carácter corporativo y sindical que pueden generar una falta de motivación e intensidad política en esta transformación.

Para ello hay que establecer dos relatos: por una parte, la Administración pública no puede quedar al margen ni demorar esta transformación y ceder la agenda en exclusiva al sector privado (Mazzucato, 2021). Por otra parte, será inevitable que un importante volumen de puestos y efectivos de personal resulten innecesarios debido a la implantación de la inteligencia artificial y la robótica. A cambio, van a generarse nuevos perfiles profesionales con nuevos talentos que habrá que saber captar y seleccionar de una manera distinta a la tradicional. Este proceso de cambio en el ámbito público no tiene por qué ser dramático, ya que debería canalizarse de manera natural por el proceso de renovación generacional de la Administración (jubilaciones) y diseñando un modelo de gestión de personas más flexible que facilite la migración de los efectivos de puestos de trabajo obsoletos hacia nuevos puestos y nuevas responsabilidades. Proactividad, flexibilidad y reciclaje deben ser los instrumentos fundamentales, descartando la posibilidad de expulsar del sistema a los actuales efectivos de personal.

Para poder abordar esta gran estrategia de reforma y modernización de la Administración pública es totalmente imprescindible modificar de manera radical y profunda el actual modelo organizativo (con la urgente regulación de la dirección pública profesional) y el actual e insostenible sistema de gestión de recursos humanos. Estos son los dos grandes temas que hay que atender de manera robusta, profunda y con calma, pero sin grandes demoras.

#### 4. SEIS MEDIDAS URGENTES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

Nuestras Administraciones públicas requieren una reforma profunda en todas sus dimensiones sin obviar los dos ingredientes más relevantes: el cambio del modelo organizativo y la transformación del modelo de gestión de recursos humanos. Pero, atendiendo al objetivo de plantear reformas eficaces con un elevado impacto positivo inmediato (o parcialmente inmediato) y que estén en sintonía con el modelo de Administración pública del futuro que habrá que ir definiendo, se proponen las siguientes cinco medidas:

1. Desarrollar una planificación de urgencia en materia de recursos humanos ante el inminente proceso de relevo intergeneracional de empleados públicos, así como elaborar un catálogo de puestos (realmente, de perfiles profesionales) que hay que suprimir (puestos de trabajo que una vez se jubile su titular no deberían convocarse por su obsolescencia) y nuevos perfiles profesionales que hay que incorporar (gestores de datos, especialistas en inteligencia artificial y en la gran mayoría de los casos perfiles de titulados superiores lo más polivalentes posible y con elevadas competencias digitales y en gestión de la información).
2. Transformar de manera radical los sistemas de selección en un momento crucial de relevo intergeneracional en el que es necesario atraer el talento joven y digitalizado, pero que posea las competencias necesarias para diseñar una Administración del futuro (Administración inteligente mediante la gestión de la información y la inteligencia artificial). Las pruebas selectivas deberían priorizar la selección por la vía de la inteligencia y de la personalidad de los candidatos (trabajo colaborativo, liderazgo, etc.) mediante un

test y una segunda parte de competencias o destrezas prácticas. El sistema de selección de los funcionarios de la Unión Europea puede ser un buen modelo para seguir, aunque hay muchos más modelos internacionales en el ámbito público de selección que son innovadores y no estrictamente memorísticos (se podría incorporar en la prueba una parte memorística con un temario básico de carácter limitado).

Estas primeras medidas son urgentes e imprescindibles para no hipotecar el futuro de la Administración pública española durante las próximas décadas. Hay que implementarlas antes de que se produzca el gran relevo generacional que, de hecho, ya se ha iniciado.

3. Introducir de manera inmediata la figura del directivo público profesional: se precisa elaborar y aprobar la ley de dirección pública profesional tanto para la AGE como para las comunidades autónomas (que deberían habilitar también la incorporación de esta figura en la Administración local) (Longo, 2021). Esta es la gran asignatura pendiente de la Administración pública española y la necesidad de su impulso es un clamor entre los especialistas y los colectivos de empleados públicos con mayor conciencia transformadora (la mayoría de los que ejercen tareas de gestión). Desgraciadamente, prosigue la resistencia de los partidos políticos y la indiferencia sindical a la incorporación de esta figura por más que el Estatuto Básico del Empleo Público de 2007 lo imponga. Se trataría de una medida de reforma de la Administración pública con un gran impacto tanto simbólico como real. El empoderamiento de los directivos públicos representa un ingrediente necesario e imprescindible para la introducción de la mayor parte de estrategias de reforma y de innovación.

4. Modernizar la Administración más ejecutiva por la vía de la administración instrumental, recuperar y renovar la Ley de Agencias ejecutivas y aprender de los errores de la derogada Ley 28/2006. Se pueden recuperar y actualizar los elementos de autonomía, profesionalización y flexibilidad de la Ley 28/2006 e introducir elementos para empoderar al principal (ministerios) en sus competencias de planificación, dirección, control y evaluación de las agencias. Asimismo, convendría concentrarse en diseñar buenos mecanismos de coordinación entre el principal y el agente (contratos programa o contratos de gestión definidos de manera ágil pero robusta).
5. Modificar la Ley de contratos. Es imprescindible modificar esta ley para que permita una gestión de los contratos de manera más eficaz, eficiente y con mayor flexibilidad, así como establecer unos sistemas de control *ex post* que sean robustos y eficaces.
6. Introducir la lógica de gestión de proyectos para la gestión de los distintos proyectos de los fondos europeos (Jiménez Asensio, 2021) y constituir varios equipos *ad hoc* para la dirección y coordinación de los proyectos vinculados a los fondos europeos. Estos equipos deberían comprender, al menos, cuatro perfiles profesionales: a) gestores de alto nivel (gerentes con capacidades de gestión relacional público-privada), b) auditores/interventores con dedicación exclusiva al proyecto que aporte seguridad jurídica de carácter económico y que, en este marco, sea flexible para encontrar soluciones a los problemas), c) auditores a nivel jurídico y especializados en lógicas de colaboración público-privadas y d) tramitadores especialistas en burocracia europea.

## 5. EL GRAN FOCO DE REFORMA: UN NUEVO MODELO GENERAL DE GESTIÓN DE PERSONAL PARA LA ADMINISTRACIÓN

Las Administraciones públicas requieren de un nuevo modelo de gestión de personal atendiendo a los profundos cambios en las políticas y en los servicios públicos. También hay que tener presente la nueva organización del trabajo vinculada a las tecnologías emergentes implantadas y de inminente implementación (tecnologías de la información, teletrabajo, automatización de procesos por la vía de la inteligencia artificial, etc.).

El foco del nuevo modelo de gestión de personal debería atender a dos estrategias de base:

- a) Atraer y aprovechar las potencialidades del nuevo talento que hay que incorporar en la Administración pública de manera inmediata ante el actual proceso de relevo intergeneracional.
- b) Optar por la máxima flexibilidad posible en la gestión de recursos humanos ante los retos inmediatos que hay que abordar: nueva organización del trabajo de carácter multidisciplinar, gestión de nuevos proyectos que aparecen y desaparecen (por ejemplo, la gestión de los fondos Next Generation), cambios organizativos derivados de las tecnologías emergentes con las que van a desaparecer determinados perfiles profesionales y van a emerger otros de nuevos, etc.

El nuevo modelo de función pública debería edificarse sobre los siguientes principios generales:

1. Ordenar los vínculos jurídicos del empleo público y diferenciar con claridad los vínculos de funcionario versus el de laboral. El planteamiento ideal sería que la gran mayoría de los empleados públicos fueran la-

borales y mantener el estatuto especial de funcionario solo para las funciones que impliquen ejercicio de autoridad o para aquellos que estén en posiciones estratégicas y en contacto directo con el nivel político. Solo en estos casos estaría justificado un estatuto especial en el régimen laboral. En todo caso, hay que tener presente que la AGE es una Administración con funciones de planificación y de intermediación y coordinación del sistema público y solo de manera excepcional presta servicios directos. Por ejemplo, no debería descartarse el vínculo laboral para todos aquellos empleados no adscritos a los actuales grupos A1 y A2 (titulados superiores) y también habría que contemplar la posibilidad que los empleados de las agencias fueran laborales.

2. Vincular los dos ingredientes imprescindibles para un modelo ordenado y con incentivos —la incorporación de una auténtica carrera horizontal y la evaluación del desempeño— a un modelo basado en la definición de competencias y articulado en grandes ámbitos funcionales.
3. Basar la organización del empleo público en los ámbitos funcionales e ir abandonando la ordenación por la vía de los cuerpos y de los grupos. Los ámbitos funcionales representarían una agrupación de distintos puestos de trabajo, pero de manera contingente y variable (habría que evitar al máximo la mineralización de los puestos de trabajo). Estos deberían ser pocos y abarcar un amplio grupo de puestos con ingredientes profesionales parecidos. Este proceso va a ser difícil de implantar en la Administración debido a las rigideces y capturas históricas de su tradicional modelo corporativo y fragmentado. La propuesta inmediata sería la de utilizar el nuevo sistema de los ámbitos funcionales para los perfiles profesionales emergentes: por ejemplo, un ámbito funcional vinculado a la gestión de la información y la gobernanza de datos y otro ámbito funcional de carácter tecnológico vinculado a la Administración digital y a la inteligencia artificial (podría reconvertirse el actual cuerpo de los TIC en este ámbito funcional más amplio). Posteriormente, y de manera incremental, habría que ir agrupando y fusionando los cuerpos en ámbitos funcionales.
4. Establecer una carrera horizontal en el marco del ámbito funcional y basado en las competencias, estableciendo distintos niveles de profundidad y dominio de las competencias que serían la base de la carrera administrativa, sin necesidad de vincular la carrera profesional a la ocupación de jefaturas administrativas.
5. Definir un modelo propio de carrera profesional para los puestos de jefaturas y para el nivel directivo en función de sus competencias específicas.
6. Implantar la evaluación de desempeño de manera ordenada y justa, en un marco más objetivo y con mayores capacidades evaluativas. Esta propuesta es compleja, pero podría ser relativamente sencilla de implementar si existiera un modelo de competencias vinculado a la carrera horizontal. Implicaría un importante esfuerzo para objetivar y evaluar las habilidades y el rendimiento de los empleados públicos.
7. Ordenar el sistema retributivo por la vía de la carrera horizontal y mejorar los niveles retributivos en las posiciones medias y elevadas, así como evitar que existan asimetrías difíciles de justificar en las tablas retributivas para puestos en los que se ejerzan competencias similares.

## CONCLUSIONES

**1** La reforma de la Administración pública es la gran asignatura pendiente en España tras más de cuarenta años de trayectoria democrática. Durante este amplio periodo de tiempo, ninguna gran Administración del país (ni Administración General del Estado ni las Administraciones autonómicas) ha sido capaz de implementar una auténtica reforma administrativa. En todo caso, hay que reconocer que diseñar e implantar una reforma administrativa es difícil también a nivel internacional.

**2** La Administración pública es conceptualmente reacia al cambio. Esta tendencia se multiplica debido a que se encuentra “capturada” por un conjunto de actores reactivos a la reforma: una deficiente cultura política y sindical y unas lógicas corporativas inmovilistas por parte de determinados grupos de empleados públicos.

**3** La década 2020-2030 va a ser crucial para el devenir de las Administraciones públicas. La coincidencia de enormes retos —la gestión pospandemia, la implantación de los ODS, la incorporación de inteligencia artificial y robótica, el relevo intergeneracional en las Administraciones públicas y el envejecimiento de la población— hace totalmente ineludible y urgente una reforma profunda de la Administración pública.

**4** La esencia de una reforma administrativa reside en dos elementos críticos: a) la renovación del modelo de gestión de los empleados públicos, que actualmente está totalmente obsoleto; b) la flexibilización de una arquitectura organizativa, que se fundamenta en la fragmentación y en una gestión de carácter feudal.

**5** El relevo intergeneracional, que se configura en un elemento crítico de la agenda inmediata, representa una ventana de oportunidad para atraer nuevo talento bien formado y digitalizado. Para poder atraer este talento, es imprescindible modificar con urgencia los actuales sistemas de selección basados en diversas competencias y no solo estrictamente en las de carácter memorístico. En este sentido, también sería un buen momento para modificar de manera radical las reglas del modelo de gestión de recursos humanos.

**6** La revolución 4.0, de la mano de la inteligencia artificial y de la robótica, va a representar una gran oportunidad para renovar la gestión pública, pudiendo esta alcanzar niveles muy altos de eficacia y de eficiencia.

**7** Para poder introducir la inteligencia artificial es necesario incrementar las capacidades institucionales para la gobernanza de datos. Una buena gestión de la información es la clave para poder introducir estas novedades tecnológicas y lograr Administraciones públicas más eficaces y eficientes (Administraciones con un rendimiento exponencial).

**8** Los anteriores cambios son imprescindibles para lograr una Administración con capacidad de gestionar el conocimiento, para la introducción de dinámicas innovadoras que permitan una eficaz y eficiente colaboración público-privada y para fomentar la transparencia y rendición de cuentas como un necesario mecanismo de legitimación social.

## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D.; Robinson, J. A. (2019). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Barcelona. Ediciones Deusto.

- Aguilar, L. (2020). *Gestión del conocimiento en el sector público*. Amazon libros.
- Barzelay, M. (2000). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley. University of California Press.
- Campos Acuña, C. (2021). *La Gestión de los Fondos Next Generation*. Madrid. Wolters Kluwer.
- CLAD. (2020). *Carta Iberoamericana de innovación de la gestión pública*. Caracas. CLAD.
- Jiménez Asensio, R. (2021). *Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)*, Madrid, INAP. Disponible en: <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1512075>
- Lindblom, C. (1959). "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, 19.
- Longo, F. (2021). *Comentarios sobre la Dirección Pública Profesional*, documentos de trabajo del Grupo de Expertos para la Reforma de la Administración General del Estado. Texto no publicado.
- Mazzucato, M. (2021). *Misión economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Madrid. Taurus.
- Metcalfe, L. (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid. INAP.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1994). *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona. Paidós.
- Ramió, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Modelo de Estado y Cultura Institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, pp. 75-115.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid. Catarata.
- Ramió, C. (2021a). "Introducción". Concepción Campos Acuña (coordinadora). *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Madrid. Wolters Kuwer.
- Ramió, C. (2021b). *Innovación Pública en Iberoamérica. Presente y tendencias de futuro*. Caracas. CLAD.
- The Economist. (2015). *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. 2.<sup>a</sup> edición. Barcelona. Gestión 2000.