

Catedrático de la Universitat
Pompeu Fabra (Barcelona – España).
Doctor en Ciencias Políticas
y de la Administración por la
Universidad Autónoma de Barcelona.

Carles Ramió

Paradigma administración | Burocracia | Administración inteligente

De la Administración pública del pasado a la Administración pública del futuro

1. De la Administración burocrática a la Administración Institucional e inteligente: Modelos Conceptuales.

Las tres grandes consecuencias de todas estas transformaciones tecnológicas, económicas, políticas, institucionales y sociales implican tres dimensiones clave que afectan al porvenir y devenir de las administraciones públicas en el futuro. Por una parte, la crisis de los Estados, de los partidos políticos y de la democracia. Por otra parte, la sensación que vivimos un final de ciclo que se inició con la revolución francesa y la revolución industrial para iniciar una nueva fase de la mano de la revolución tecnológica y de la sociedad del aprendizaje que todavía no ha sido capaz de definir el nuevo orden económico ni el nuevo modelo político e institucional. Finalmente, una tercera consecuencia es que todo parece indicar que se vislumbra una transformación radical, al enésimo intento, del modelo burocrático impulsado durante el siglo XX.

En este apartado se va a analizar la evolución conceptual de la Administración pública desde hace algo más de un siglo, pasando por la situación de presente, hasta intentar definir unos posibles escenarios de futuro (que van a ser desarrollados en el siguiente apartado). La Administración pública, al igual que el Estado, es una formación geológica que agrupa múltiples estratos conceptuales. Un sedimento sucede a otro en el tiempo pero en cada uno de los recurrentes momentos de crisis política e institucional, que acontecen a lo largo del tiempo, se producen en el sistema unos pliegues y fallas geológicas que hace que vuelvan a resurgir antiguos estratos y, al final, aunque siempre domine el modelo del momento el resultado es un tipo híbrido o mestizo que combina varios patrones conceptuales.

Hay cuatro modelos de Administración pública desde finales del siglo XIX: el modelo de patronazgo o clientelar, el modelo burocrático, el modelo gerencial y, finalmente, el modelo de gobernanza. En este apartado se van a describir los modelos pero, intentando escapar de la lógica narcisista usual en el estudio de la Administración pública, se van a exponer también las interrelaciones de cada modelo con el Estado, la política, el mercado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía (ver Tabla 1).

El modelo premoderno, de patronazgo o clientelar es el tipo de organización que producen de forma natural y espontánea los individuos. Fukuyama (2016: 43) nos recuerda que “la sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco (...) Las élites de la mayoría de la sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos”. Los puestos públicos son ocupados de manera discrecional, sin ningún tipo de filtro competitivo en méritos o competencias, gracias a redes informales, a compra de los puestos e incluso con puestos públicos que son heredados por familiares. Este modelo es el que ha dominado en los países occidentales todas las formas de organización humana, públicas y privadas, hasta hace poco más de un siglo.

Superar este modelo ha sido siempre una ambición del Estado moderno, que aspira a la impersonalidad, pero construir un modelo alternativo basado en el mérito ha sido un proceso muy largo que ha costado casi dos siglos. Cuando los Estados se fueron democratizando, y entraron en una lógica de competencia política, el modelo de patronazgo se transformó en un modelo clientelar que fue practicado y teorizado precozmente en EE.UU. justo después de su independencia.

Hay una base conceptual moderna y democrática del modelo clientelar, definida por el presidente de EE.UU. Jefferson: los puestos públicos son sencillos y cualquier ciudadano con una mínima cultura y sentido común está capacitado para ocuparlos. Cuando un partido político gana las elecciones tiene todo su sentido, dentro de este marco conceptual,

que elija a la gran mayoría de empleados públicos para implementar su programa electoral (spoils system o sistema de cesantías).

Este modelo es premoderno y suele ser poco eficaz y eficiente y contribuye a forjar un Estado débil y mediocre en sus capacidades aunque formalmente pueda ser muy fuerte (por ejemplo el Estado absolutista). A nivel político contribuye a un dominio del partido político en el gobierno de todos los resortes de las políticas públicas y la política es muy intrusiva en el seno de las instituciones públicas. Existen muchas interrelaciones entre el mercado y el Estado siendo éste objeto con facilidad de capturas por parte de intereses y actores económicos. Estado y sociedad civil están plenamente sincronizadas con una lógica colectiva de carácter corporativo casi de tipo medieval (oficios organizados), siendo el Estado fácilmente capturable por agentes de la sociedad civil.

Se vislumbra una transformación radical, al enésimo intento, del modelo burocrático impulsado durante el siglo XX.

El modelo de patronazgo suele estar vinculado a un Estado absolutista y dirige y rige súbditos y si es un Estado democrático se dirige a simples administrados vulnerables al subjetivismo de la Administración pública.

El modelo de patronazgo o clientelar responde a los mecanismos naturales y espontáneos de la socialización por vías institucionales y organizativas. En muchas ocasiones, se ha intentado cambiarlo a nivel teórico con modelos más impersonales y meritocráticos. Pero superar este modelo no se logra con planteamientos académicos sino únicamente por obligación. El punto de inflexión es cuando la sociedad y sus gobernantes están convencidos que se requieren competencias profesionales sofisticadas para acceder a los puestos públicos.

Esto explica que haya sido muy difícil la profesionalización de la Administración civil pero, en cambio, muy fácil la profesionalización de la Administración militar. Como en la guerra había que manejar con solvencia buques, cañones, etc. se abandonó rápidamente el criterio de patronazgo por el meritocrático. Esto también explica que el Antiguo Egipto 3.000 años antes de Cristo y el Imperio Chino 300 años antes de Cristo lograran de una forma increíblemente precoz unas administraciones públicas impersonales y meritocráticas. La dificultad de la escritura egipcia y china ejerció de catalizador de la modernidad.

En EE.UU. después de su paso por el sistema clientelista, optó con celeridad por un modelo meritocrático al observar las dificultades técnicas de la gestión pública. Otro elemento clave para superar el patronazgo y el clientelismo es que el Estado se modernice antes de que se democratice (Fukuyama, 2016). Cuando un Estado se democratiza se produce una

enorme presión clientelar sobre la Administración pública. Es una de las peores externalidades negativas de la democracia a nivel institucional. Si la democratización es posterior a la modernización del Estado existen ya mecanismos institucionales para evitar el clientelismo (casos de Alemania, Francia, Reino Unido y algunos países asiáticos). Si la democratización precede a la modernización del Estado es inevitable decantarse por un modelo clientelar (casos de Grecia, Italia y EE.UU. en sus primeros años de democracia).

Como la mayoría de los países en el mundo han logrado democratizarse antes que modernizar sus respectivos Estados el clientelismo es dominante incluso en la actualidad. Por ejemplo, en América Latina el clientelismo es casi global y llevan varias décadas esforzándose para superarlo con unos éxitos muy discretos. Erradicar el clientelismo una vez está institucionalizado es un proceso muy costoso y extraordinariamente lento. Fukuyama (2016) extrae una serie de lecciones aplicables a cualquier país que pretenda reducir el clientelismo y apostar por la profesionalización de la Administración Pública (por tanto, también interesantes para España), que sucintamente son: 1ª) El proceso de reforma (de la Administración) es profundamente político, no técnico; 2ª) La coalición política a favor de la reforma tiene que basarse en grupos que no tienen demasiadas implicaciones en el sistema existente; 3ª) Las ideas son decisivas y el debate público acerca de la base moral del empleo público es un aspecto crítico; 4ª) la reforma requiere mucho tiempo y se beneficia siempre de un liderazgo fuerte; y 5ª) Los sindicatos en el sector público se han convertido en parte de una élite que utiliza el sistema político para proteger sus propios intereses, bloquean las reformas y contribuyen a la decadencia política (Jiménez Asensio, 2016).

El modelo clientelar siempre ha estado latente tanto en el pasado, el presente como en el futuro. Es una tendencia natural humana y nunca se está a salvo de ella. Cuando acontecen cambios conceptuales importantes en la Administración pública o cuando se entra en periodos de relajamiento institucional el clientelismo encuentra las grietas del sistema para poder volver a emerger. No hay que perderlo nunca de vista y estar en un constante estado de vigilancia para al primer síntoma neutralizarlo con rapidez.

El modelo burocrático representa la gran respuesta a la ambición de modernización del Estado, aportando sistemática organizativa y abandonando la lógica natural de las organizaciones a configurarse por pulsiones y pasiones humanas, individuales y colectivas, de carácter subjetivo. Además, anhela abandonar sistemas de liderazgo que se fundamentan en el carisma. Weber (1921) definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la

exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones.

La burocracia en si es un tipo de gobierno. De esta manera Weber fue el diseñador del Estado moderno de carácter impersonal por la vía de dibujar unas administraciones públicas en su caracterización de la burocracia típico-ideal; definió ésta como un sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las relaciones de todos los participantes.

Este tipo ideal se centraba en suprimir de los procesos de elección de todos y cada uno de los factores considerados irrelevantes para el objetivo al que una organización burocrática determinada estaba dedicada y, muy en especial, factores como las emociones, las lealtades individuales, las creencias o los valores particulares de los empleados. Se trata de sustituir las variopintas motivaciones y compromisos que guían las elecciones humanas por una única jerarquía, encajada y mantenida por unos canales de comunicación racionalizados que fluyen desde la cima de la organización hacia los niveles base.

Cuando un Estado se democratiza se produce una enorme presión clientelar sobre la Administración pública.

Este modelo ideal de la conducta racional en los asuntos humanos no contemplaba espacio alguno para la individualidad ni tampoco para un individuo más complejo y polifacético que lo que preveía el papel que se le asignaba dentro de la organización (Bauman y Bordoni, 2016: 68). Taylor, en el mundo privado de la gestión de carácter industrial, realizó una labor con una filosofía e intención muy parecidas a las de Weber pero de manera muy escasamente teórica y totalmente instrumental.

El modelo burocrático sintoniza a la perfección con el Estado moderno. Por ejemplo, los principios de jerarquía (en organizaciones en las que hay que asegurar el dominio de política por encima del corporativismo profesional) y de mérito en el acceso de los empleados públicos y en su carrera administrativa son impecables e imperecederos. Estos ingredientes, sin duda, tienen que estar asimismo en el diseño de las administraciones públicas del futuro. Pero se trata también de un modelo muy vulnerable ya que los empleados públicos a nivel individual o colectivo lo pueden subvertir con facilidad y degenerar en un modelo capturado por lógicas corporativas de carácter interno. Otro problema es que es un modelo muy rígido y poco permeable al cambio y a dar respuesta rápida a las contingencias del entorno. El modelo burocrático retiene, en este sentido, la semilla de la decadencia de la Administración pública y del Estado: como afirma Fukuyama (2015) la decadencia política se expresa a través de la rigidez institucional (imposibilidad de reformas) y repatrimonialización,

pues quienes tienen los resortes del sistema aguantan lo indecible. El modelo burocrático incentiva esta disfunción y es incapaz de generar anticuerpos para superarla.

El modelo burocrático contribuye a diseñar un Estado muy fuerte aunque posteriormente se vaya debilitando por las derivas y externalidades negativas del propio modelo. Facilita un dominio absoluto de la política en sus decisiones sobre la organización en un sentido positivo ya que, a su vez, mantiene a la política alejada del ámbito organizativo y de los temas más técnicos e instrumentales. Se trata de un modelo que tanto empodera al poder político como a una blindada dimensión estrictamente profesional. Con el mercado y con la sociedad mantiene una relación muy distante, de casi absoluta separación. Con ello se evitan potenciales capturas externas pero también genera un autismo institucional muy negativo: el modelo es excesivamente narcisista, suele olvidarse con facilidad de sus funciones básicas en su entorno económico y social y trata a los ciudadanos como simples administrados. Otro problema es que no logra evitar lógicas corporativas entre los funcionarios y determinados grupos de interés de carácter económico y social.

El modelo burocrático puede ser mejorado y superado en el futuro pero no del todo abandonado, al menos a nivel conceptual, ya que agrupa unos valores institucionales que son inamovibles y que siempre hay que preservar (entre otros la jerarquía, la meritocracia y aspectos organizativos que aseguren la seguridad jurídica). Un próximo apartado de este capítulo va a tratar de proponer un nuevo modelo burocrático, que sin perder sus elementos esenciales, busca la contemporaneidad con elementos que le doten de más flexibilidad, efectividad, capacidad de aprendizaje y de innovación (modelo buroempresarial).

El modelo gerencial: el primer intento de superar el paradigma burocrático se produjo a finales de los años ochenta de la mano de la Nueva Gestión Pública. Entre las ideas mayoritariamente compartidas para este gerencialismo público destacan las siguientes: a) El desempeño de las organizaciones mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos (se han determinado objetivos concretos) y los resultados son medidos con relación a tales expectativas. b) La gestión pública mejora cuando los gestores disponen de cierta discrecionalidad y flexibilidad en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados. c) El desempeño mejora cuando las decisiones y controles se focalizan en los resultados, más que en los recursos o en los procedimientos.

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter

normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 2000): la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998).

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones (Ramió, 2001: 2).

Las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”: el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

El problema de este modelo gerencial es que se asentó sobre una crítica feroz al modelo burocrático pero no reflexionó en reconocer sus méritos. Adoptó una visión muy instrumental de gestión y se despreocupó por el diseño institucional en un sentido amplio. La entrada con mucha fuerza de este nuevo estrato conceptual generó un temblor institucional que hizo aflorar antiguas prácticas de patronazgo y de clientelismo. No alentó las prácticas corruptas pero fue bastante permeable a ellas y la corrupción reverdeció. A los pocos años de implantación mundial de este modelo surgieron las primeras críticas (Ramió, 2001) que se fueron ampliando con evidencias empíricas de su errático rendimiento hasta llegar a ser casi unánimes en la actualidad. El problema del modelo gerencial no es tanto lo que aporta (que tiene un enorme valor y que hay que incorporar en el funcionamiento ordinario de la Administración pública del presente y del futuro) sino lo que olvida e incluso desprecia, que tiene que ver con principios y valores institucionales de carácter público. El modelo gerencial debilita al Estado, hace que la política sea cada vez más inactiva en la formulación de políticas públicas (hay que confiar en los expertos) pero, en cambio, la política interfiere con gran intensidad en la organización interna y en los nombramientos de los puestos profesionales de la Administración, etc. que contribuye a hacer emerger un neoclientelismo. Con el mercado y con la sociedad organizada se producen fuertes interferencias e incluso algunas capturas debido a la generación de una comunidad epistémica transversal de gestores públicos y privados y, también, por el impulso decidido por las externalizaciones de servicios a organizaciones privadas pensadas más para satisfacer los intereses privados que para defender el bien público y el interés general. Los ciudadanos, bajo este paradigma, se transforman en clientes. Es decir: muy activos como usuarios y totalmente pasivos como ciudadanos políticos. Finalmente hay que llamar la atención que el modelo gerencial es el primer síntoma de la crisis de los partidos políticos ya que una parte determinante del espacio político del Estado se reserva a los gestores expertos (Mair, 2016). Es el primer indicio de abandono de una parte del Estado por parte de los partidos y líderes políticos ya que una porción importante del discurso político es elaborado por gestores especializados.

El modelo de gobernanza: Sin dar a tiempo a que se asentara el modelo gerencial apareció con fuerza, en los años noventa, el paradigma de la gobernanza. La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización.

Parte del principio que la legitimidad no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación. “La eficacia y la eficiencia son valores propios del utilitarismo económico y de la gestión, aunque, situados en un contexto político, quedan totalmente impregnados de la influencia de la dimensión política. Con todo, las organizaciones públicas se ven abocadas a adoptar estrategias de actuación mediante la incorporación de innovaciones en la acción pública. Ciertamente, estas innovaciones, su forma y contenido, dependen de la coordinación del aparato administrativo con otros actores privados y con los ciudadanos. En gran medida la gobernanza consiste sobre todo en la confluencia y difícil equilibrio entre la eficiencia y la participación democrática” (Iglesias, 2005).

Pero la gobernanza es un paradigma tan seductor y benevolente como abstracto, ambiguo y confuso. En principio nadie puede estar en contra del mismo y es apoyado con entusiasmo tanto por la dimensión política, por el mercado como por la sociedad civil organizada. Pero realmente es la constatación

La gobernanza es un paradigma tan seductor y benevolente como abstracto, ambiguo y confuso.

realista de que la política carece ya de poder y de instrumentos para tomar decisiones y para solucionar los grandes retos económicos, laborales y sociales. Es un paradigma que debilita al Estado y a sus administraciones públicas, o mejor dicho: es la certificación oficiosa del escaso poder que posee tanto la política como el Estado en una economía y una sociedad globalizadas y dominadas por la infoeconomía y por las redes sociales. Además, fomenta indirectamente la intromisión de la política en el seno de la Administración pública. Como la política es impotente para adoptar las grandes decisiones y soluciones, los líderes políticos se refugian en la técnica y en la toma de pequeñas decisiones. Representa una funcionarización de la política que debilita todavía más a la Administración pública y al Estado. Con la gobernanza el ciudadano se recupera de su anterior proceso de clientelización y recupera sus derechos políticos pudiendo participar de distintas formas, y con diferentes intermediarios y también de manera directa, en el espacio de debate e influencia política.

Es muy probable que el modelo de la gobernanza haya llegado para quedarse y seguramente será una de las grandes opciones de futuro tanto para el Estado como para sus administraciones públicas. Tiene unos elementos enormemente positivos, modernos y en consonancia con la revolución tecnológica, económica y social que se está experimentando. El primer elemento positivo es la posibilidad de abrir múltiples espacios de deliberación, decisión y cogestión que pueden alcanzar una democracia más plena con canales alternativos y complementarios a la clásica

democracia representativa. Otro elemento muy favorable es que abre las puertas y ventanas del Estado y de la Administración pública al interactuar activamente con el mercado, con la sociedad civil organizada y con la ciudadanía. Antes los tres grandes actores que promovían desarrollo, innovación, aprendizaje y bienestar (Estado, mercado y sociedad civil organizada) residían en departamentos excesivamente estancos y con miraras mutuas de desconfianza. Los problemas del presente y del futuro son complejos y no entienden de departamentos estancos. Un sistema de gobernanza, o un modelo similar más sofisticado y refinado, es probablemente el único posible.

Pero hay que pensar, definir y aclarar muy bien que implica realmente un modelo de gobernanza. Con él el Estado entra en la vanguardia de la modernidad pero entra, también, en unas corrientes líquidas muy complejas tanto a nivel económico como social. Para sumergirse en estas aguas hay que saber nadar con solvencia y tener muy claros los objetivos y sobre lo que puede aportar en positivo este modelo al interés general y cuáles son los principales peligros o externalidades negativas que puede generar este en contra del interés general y del bien público. El principal problema del presente es que el modelo de gobernanza sigue siendo deliberadamente ambiguo y que nace desde una peligrosa asimetría: la debilidad de la política y del Estado y el empoderamiento del mercado y de la sociedad civil. La evolución del paradigma de la gobernanza puede abrir varios escenarios de futuro muy distintos.

El modelo conceptual actual y de futuro inmediato de la Administración pública no responde de manera pura a ninguno de estos cuatro modelos conceptuales. El actual tipo de Administración pública responde a un modelo híbrido o mestizo. Los modelos híbridos pueden ser los mejores o los peores de todos los posibles y todo reside en la combinación y en el equilibrio en las dosis de los distintos modelos. Se trata de una coctelería institucional muy delicada. En las administraciones públicas del presente el modelo más determinante sigue siendo, para bien y para mal, el burocrático. Pero además posee unos ingredientes gerenciales, en algunos escasos ámbitos bastante profundos y en la mayoría solo representa una capa muy superficial. El modelo de gobernanza es, en cambio, inexistente en la Administración pública. Es una paradoja: la Administración pública opera dentro de un modelo de gobernanza pero no ha asumido en su seno este modelo (no posee ni la capacidad de relación ni la inteligencia institucional para maniobrar en este sistema). Esto se debe a que las administraciones han optado por el modelo de gobernanza de forma reactiva, nada convencidas y forzadas por las imposiciones de un poder cada vez más desequilibrado a favor de las fuerzas económicas privadas (y en menor medida de las fuerzas sociales) y en detrimento de la política convencional canalizada por los partidos políticos. La combinación de

estos tres modelos deja muchos espacios de difícil encaje y por estos resquicios penetra de nuevo el inveterado y natural modelo de patronazgo y clientelar. Cuantos más conflictos y situaciones de ambigüedad existen entre los tres modelos anteriores más posibilidades tiene el modelo de patronazgo y clientelar de volver a recuperar su espacio perdido. Y en los últimos años lo está recuperando con bastante velocidad.

A la hora de definir los hipotéticos modelos conceptuales que van a dominar la Administración pública en el futuro se contemplan tres como más probables: a) gobernanza incremental o inercial; b) gobernanza institucionalizada e inteligente; c) Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado. Estos tres hipotéticos modelos es escenarios de futuro será analizados en el siguiente apartado.

El modelo conceptual actual y de futuro inmediato de la Administración pública no responde de manera pura a ninguno de estos cuatro modelos conceptuales.

Tabla 1. Modelos de Administración pública y sus ámbitos de influencia mutua.

Modelos de AP	Ámbitos de Influencia mutua					
	Estado	Política de Partido / Institucional		Mercado	Sociedad civil	Ciudadanía
Premoderna Patronazgo Clientelar	Débil	Activa	Muy intrusiva	Interferencias Capturas	Corporativismo Capturas	Súbito
Burocrática	Fuerte	Activa	Respetuosa	Separación	Corporativismo Separación	Administrado
Gerencial	Débil	Pasiva	Algo intrusiva	Interferencias débiles		Cliente
Gobernanza	Muy débil	Muy Pasiva	Intrusiva	Interferencias fuertes Capturas	Neocorporativismo Capturas	Ciudadano Pasivo

Modelos AP Futuro						
Gobernanza Incremental	Súper débil	Súper pasiva	Muy intrusiva	Interferencias muy fuertes Capturas muy fuertes	Neocorporativismo Capturas muy fuertes	Ciudadano Activo y Pasivo
Gobernanza Institucional Inteligente	Fuerte	Activa	Respetuosa	Interferencias	Interrelación	Ciudadano Activo
Expansión Estado Institucional Inteligente	Muy Fuerte	Muy Activa	Respetuosa	Interferencias	Interrelación	Ciudadano Activo

Fuente: Elaboración propia

2. Los posibles escenarios de cambio para la Administración pública.

Hay varios escenarios de futuro para las administraciones públicas (ver *tabla 1*). Todos son posibles y cada país puede seguir su propio modelo aunque es probable que dada la lógica mimética institucional de carácter mundial un solo modelo se convierta en el mayoritario. Hay cuatro modelos alternativos que pueden marcar el futuro de la Administración pública:

- Gobernanza incremental o inercial: modelo estable de mejoras incrementales y con una paulatina reducción del peso, volumen e influencia de la Administración pública. Se trata de un paradigma en red de gobernanza dominado por el sector privado.
- Modelo fallido: crisis absoluta del Estado y de sus administraciones públicas
 - Gobernanza institucionalizada e inteligente: modelo en red de metagobernanza (dominado por el ámbito público en el que las instituciones públicas asumen el rol de metagobernador) de elevada institucionalización e innovación.
 - Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado: es un modelo igual que el anterior pero en un contexto de expansión de las competencias del Estado y de sus administraciones públicas derivado de la expansión de los bienes considerados como públicos dirigidos de forma directa o indirecta por la Administración pública.

Pero antes de entrar a analizar los distintos modelos de Administración pública del futuro hay que argumentar dos variables conceptuales que, a mi entender debería regir este proceso de cambio:

1. La Administración pública será tan necesaria (o más) que ahora: Los problemas de carácter económico, sociales, de población, medioambientales, de seguridad y de conflictos violentos no parece que vayan a

disminuir en los próximos años sino a mantener su presencia y a incrementar su complejidad de una manera notable. Hoy en día está de moda en algunos círculos académicos una visión optimista que considera que hay que ir “empoderando” a la sociedad civil para que ésta sea cada vez más capaz de auto regularse de forma satisfactoria y de auto proveerse de los servicios más esenciales. Siguiendo esta lógica, las instituciones públicas cada vez van a ser más innecesarias en su papel de intermediación entre los ciudadanos y su deseo de confort social. Este escenario podría ser posible a nivel local y a una escala diminuta pero lo considero poco viable a nivel global e, incluso, a la hora de resolver los complejos problemas vinculados a las grandes ciudades o áreas metropolitanas.

Además, esta visión es casi utópica si atendemos a que las personas y sus lógicas colectivas no maduran al mismo ritmo que los retos a los que nos enfrentamos. Las personas, en su mayoría, siguen y seguirán dominadas por las pasiones e impulsadas por resortes egoístas (e incluso violentos) contrarios a las lógicas del bien colectivo y del interés general. De esta manera, seguirán siendo imprescindibles unas instituciones públicas que defiendan, regulen y gestionen el bien común y el interés general bajo las

Seguirán siendo imprescindibles unas instituciones públicas que defiendan, regulen y gestionen el bien común y el interés general bajo las más refinadas lógicas de legitimidad democrática.

más refinadas lógicas de legitimidad democrática. Es importante que los sistemas democráticos vayan logrando unos diseños más sofisticados de participación y de legitimidad social ya que sino en el futuro se pueden alumbrar sistemas autocráticos de tipo paternalista y tecnológico tal y como vaticinan buena parte de las novelas de ciencia ficción. Pero este es un tema de discusión de otro ámbito más sustantivo y relevante. En este punto no hay que perder de vista que las instituciones públicas no solo aportan, de forma directa o indirecta, servicios públicos sino que su primera gran función es proveer a la sociedad de seguridad jurídica para fomentar el desarrollo económico y, con el mismo, el desarrollo humano y la felicidad a los ciudadanos. Los distintos actores sociales, desvinculados de las instituciones públicas, tienen muy difícil poder proveer a la sociedad de seguridad jurídica.

2. Una Administración esencialmente reguladora: la regulación va a ser la principal política pública a impulsar por las instituciones a nivel internacional y a nivel local (y en una fase de transición también a nivel estatal). Regulación económica, regulación de nuevos derechos, regulación de nuevos sistemas políticos de participación, regulación de la prestación de servicios públicos (función de metagobernador en un sistema de prestación pública en red), regulación de los diversos ámbitos de

convivencia y ordenación del territorio a nivel global. En el futuro, cada vez más la calidad de la regulación va a tener una correlación directa con el buen gobierno y con el bienestar social.

La gobernanza incremental o inercial constituye el escenario más probable e implica apostar conservadoramente por un modelo continuista de Administración pública, sin grandes cambios ni sobresaltos. Un modelo estable de mejoras incrementales cualitativas y de una paulatina reducción cuantitativa del peso organizativo de la Administración pública. Pero el futuro del modelo de gobernanza tiene tantos retos y peligros que no es insuficiente realizar pequeños retoques de mejora cualitativa ya que sino el modelo se va a decantar con rapidez hacia una red de gobernanza con una orientación y dominio de carácter privado. La articulación de una red de instituciones públicas y de privadas con ánimo y sin ánimo de lucro en la que el ámbito privado (económico y social) irá adquiriendo cada vez un mayor espacio y relevancia no solo en la prestación de servicios sino también en la gobernanza del propio sistema. El destino final de este modelo sería la colonización de los espacios políticos y de gestión del Estado por parte de los actores económicos privados y, en menor medida, de los actores sociales. La definición de bienes públicos e interés general serían tipificados por las fuerzas del mercado y por las fuerzas sociales, y la política perdería casi todos sus espacios de influencia. El Estado sería una gran plataforma sin personalidad en el que operarían los diversos actores privados. Las administraciones públicas perderían buena parte de su arquitectura organizativa y mantendría solo los ámbitos de gestión que producen poco entusiasmo a los actores económicos y sociales. Se dibujaría una Administración pública rutinaria, burocrática y carente de inteligencia institucional. Nadie ejercería formalmente el rol de metagobernador, de director de la red de gobernanza, aunque en la práctica el poder de influencia estaría más en el lado de la red privado que en el público. Las disputas y conflictos entre los actores privados económicos y sociales por espacios de influencia serían continuos y el poder público (Estado y administraciones públicas) se limitarían a hacer de árbitros en los casos más equilibrados y disputados.

A nivel interno las administraciones públicas podrían degenerar en modelos clientelares extremos ya que la política dedicaría muchas más energías a observar e influir a nivel interno que externo. A este horizonte tan anecdótico y patológico podría verse reducido el poder político. La actividad reguladora pública no tendría apenas ascendencia política sino que estaría en manos de una comunidad epistémica de profesionales formalmente independientes que regularían en función de las presiones y equilibrios de poder entre las distintas fuerzas económicas y sociales. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado enormemente debilitado, un poder político totalmente pasivo en el diseño de políticas

públicas, pero muy intrusivo a nivel institucional con fuertes inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas fomentando intensas capturas sobre el ámbito público por presiones privadas. El ciudadano, potencialmente activo, tendría en la práctica un rol pasivo ante la privilegiada capacidad de influencia del mercado y de las organizaciones sociales.

Modelo fallido: este tercer modelo podría darse si el sistema público entra en un estado quiebra radical en el cual se produce una casi total ocupación de su espacio por parte de los actores privados. La decadencia rápida y aguda del anterior modelo de gobernanza incremental e inercial podría generar con facilidad este modelo fallido. En este caso, el Estado y sus administraciones públicas no serían ni tan siquiera el escenario principal de la política y de la gobernanza y no ejercerían ni la función de árbitro. Pasaría a ser un actor más totalmente residual ensimismado en tareas de soberanía como la Administración de Justicia y a determinados ámbitos de gestión residual.

Política y Administración pública son vasos comunicantes: si uno se empodera, también se empodera al otro; si uno se debilita, el otro también.

La gobernanza institucionalizada e inteligente: Este modelo sería el de gobernanza con una orientación claramente pública, ejerciendo la Administración pública las funciones de metagobernador. Considero que este cuarto modelo es el más conveniente para el futuro pero hay que empezar a diseñarlo a partir de ahora mismo, sin más dilaciones, ya que si no tienen muchas posibilidades de prosperar los tres escenarios y modelos anteriores. Para lograr este modelo hay que realizar cambios muy profundos en el seno de la Administración pública, además, de transformaciones profundas en el rol que juega la política y los partidos políticos.

Política y Administración pública son vasos comunicantes: si uno se empodera, también se empodera al otro; si uno se debilita, el otro también. A nivel de Administración pública los retos serían: renovar y transformar el modelo burocrático, erradicar el clientelismo y la corrupción, lograr una administración inteligente que pueda ejercer el rol de metagobernador dentro de un modelo de gobernanza, orientarse más hacia los espacios globales y locales e ir abandonado las lógicas nacionales, lograr ser un motor de innovación y de aprendizaje institucional y social y, finalmente, ser sostenible económicamente a largo plazo. Solventar favorablemente estos retos (que van a ser tratados en los apartados posteriores de este capítulo) facilitaría este deseado nuevo modelo moderno y vanguardista de Administración pública. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado relativamente fuerte (con más inteligencia que musculatura), un

poder político activo en el diseño de políticas públicas, y poco intrusivo y respetuoso a nivel institucional (escasas prácticas clientelares). Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas y con sinergias positivas y, además, evitando las capturas del ámbito público por presiones privadas. Los ciudadanos podrían gozar de un rol activo ante un sistema muy ordenado que podría atender sus opiniones y facilitar canales alternativos de participación.

La Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado: Este modelo sería exactamente igual que el anterior y requería los mismos cambios y reformas. El gran elemento diferencial es que el Estado y sus administraciones públicas incrementarían de forma notable su protagonismo regulador sobre la economía y la sociedad y podrían ampliar extraordinariamente la titularidad de su cartera de servicios, prestados de forma directa o indirecta. Esta posibilidad puede parecer remota pero no lo es tanto. Es viable ya que el rol activo de la transformación no residiría aquí en el propio Estado ni en la Administración pública, ambos poco estimulados y gregarios, sino en los dos otros grandes motores de desarrollo (mercado y sociedad civil organizada), así como, en el poder político de los ciudadanos. El impacto de las tecnologías de la información sobre la economía capitalista la está transformando de tal modo, que se generan desequilibrios y conflictos entre distintos modelos de mercado. Empresas de la infoeconomía que operan como cuasi monopolios, la nueva economía colaborativa, la economía tradicional que se ve amenazada por ambos nuevos frentes, etc. Además, las tecnologías de la información están generando cambios sociales muy profundos, hasta el hipotético alumbramiento de una nueva clase social (los ciudadanos cultos universales). Finalmente, el mercado laboral está experimentando una transformación hacia la inestabilidad, la depreciación de los salarios y la precarización. Son muchos cambios que van a poner a prueba la capacidad de digestión de la propia economía con sus problemas específicos, a la propia sociedad y a la interacción entre sociedad y economía. No es sencillo que la economía tenga la capacidad de lograr por ella misma un nuevo equilibrio y es muy probable que tenga que recurrir, como último recurso, al Estado y a sus aparatos administrativos para que intervenga de forma mucho más activa que ahora en la economía. Podría establecerse una alianza entre la nueva economía colaborativa, la economía tradicional y los ciudadanos cultos universales para que el Estado regulara de forma más rotunda, o incluso interviniera directamente, a los cuasi monopolios de la infoeconomía como nuevo bien público vinculado a la sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016).

Por otra parte, una ciudadanía cada vez más tensionada, crispada y temerosa ante unos cambios que forjan agudos desequilibrios laborales y económicos podría reaccionar políticamente, tanto por la vía política

tradicional o por la nueva política en red de rebelión en plazas físicas y digitales, para reclamar al poder político, al Estado y a sus administraciones públicas un mayor protagonismo. Los ciudadanos podrían reaccionar a nivel político de forma serena o de forma convulsionada, estimulando una clase política demagógica que necesitaría, para bien y para mal, reforzar la capacidad del Estado y de sus administraciones públicas para lograr implantar una parte de sus promesas. En definitiva, existen muchas posibilidades que durante las dos próximas décadas tanto la economía como la sociedad se conviertan, incluso a su pesar, en los paladines del Estado y de la Administración pública (Ramió, 2016). Como conclusión, este modelo implicaría un Estado extraordinariamente fuerte (quizás en exceso), un poder político muy activo (y quizá excesivamente intervencionista) en el diseño de políticas públicas, que podría ser respetuoso a nivel institucional pero también, debido a su gran fortaleza, mostrar inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas fomentando intensas capturas sobre el ámbito privado por presiones públicas que podrían ser negativas. El ciudadano, potencialmente activo, tendría en la práctica un rol pasivo ante la privilegiada capacidad de influencia y dominio del Estado y de sus administraciones públicas.

Existen muchas posibilidades que durante las dos próximas décadas tanto la economía como la sociedad se conviertan, incluso a su pesar, en los paladines del Estado y de la Administración pública.

3. La búsqueda de la inteligencia institucional.

La Administración pública del futuro debe apostar, como se ha afirmado en múltiples ocasiones en este texto, por la inteligencia. Es absolutamente ineludible poseer potentes sistemas de información tanto sobre información interna como externa. Las instituciones públicas deben conocerse a sí mismas en profundidad, deben tener una exhaustiva información sobre todas las organizaciones que configuran su holding institucional (agencias, organismos autónomos, empresas públicas y consorcios). También tienen que atesorar una potente información sobre la extensa red de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro que prestan servicios públicos. Estos complejos sistemas de información, de todas maneras, serán relevantes pero insuficientes. También deben poseer capacidad de obtener información vía las diversas redes sociales, los big data propios y también ajenos. Ejercer la función de metagobernador en un contexto de gobernanza complejo implica poseer múltiples y completos sistemas de información. La función de regulador de la nueva economía también

implica tener los más diversos canales y sistemas de información para saber lo que sucede en todo momento a nivel económico, social y laboral.

Pero no todo se soluciona con atesorar una ingente información que contribuya a tomar buenas decisiones públicas, a ejercer el timón del sistema público y a regular de forma silenciosa pero efectiva las actividades privadas. De hecho el principal problema de nuestros días es el exceso de información y la dificultad de separar los granos informativos entre toneladas de paja de información sin relevancia. El reto reside también en saber conectar los distintos bancos de información y en la capacidad analítica sobre los mismos.

La Administración del futuro va a poseer menos empleados públicos que la actual. Hoy en día las administraciones públicas poseen cerca de tres millones de empleados en España pero la mayoría practican actividades profesionales vinculadas a prestaciones concretas de servicios (personal docente y sanitario, fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, trabajadores sociales, ingenieros, etc.) y una minoría, aproximadamente el veinte por ciento, se encarga de tareas de gestión. Este veinte por ciento de personal gestor se encuentra dividido en la actualidad entre personal técnico y personal de apoyo administrativo. El personal técnico en gestión debería mantenerse pero asumiendo más funciones de dirección de redes públicas y privadas de servicios públicos y dejando paulatinamente de lado las tareas de gestión directa e interna. El personal de apoyo administrativo va a ir desapareciendo ya que cada vez aporta menos valor añadido. A cambio este diez por ciento de personal debería mudarse a recursos humanos vinculados directamente con la inteligencia institucional: técnicos en tecnologías y, especialmente, analistas de información. La parte profesional más importante de las administraciones públicas debe estar articulada en un ámbito funcional transversal dedicado a la obtención y gestión de la inteligencia orientada a la innovación social, a la regulación y al control de las redes de gobernanza. Las administraciones públicas del futuro deben configurarse como unas redes de think tanks in house interconectadas y cooperativas. Este es un enorme reto ya que actualmente la presencia de think tanks en el seno de las administraciones públicas es entre anecdótica y meramente testimonial.

En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo (Ramió, 2015a: 113 a 119): falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados), falta información sobre los impactos de las políticas, falta información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios, falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios

públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc.

Este déficit de información llega a ser tan extremo que hay administraciones públicas que no conocen de forma agregada ni tan siquiera cuantos empleados públicos están a su servicio ni cuantos organismos públicos y empresas poseen. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones, cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios. De esta forma no es posible tener información ni tan siquiera de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, por ejemplo, la interferencia de políticas públicas: es decir cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos el impacto es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos o simplemente se sienten solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico son mucho más elevados que el tiempo y el coste de un trabajador social.

Las administraciones públicas del futuro deben configurarse como unas redes de think tanks in house interconectadas y cooperativas.

Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. Pongamos un ejemplo que demuestran que la innovación en la gestión pública tiene como contrapartida la necesidad imperativa de mejorar los sistemas de información y la inteligencia institucional: Si optamos por un modelo de Administración relacional resulta que son las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro las que ejecutan y proveen una parte importante de los programas y servicios públicos. Preciosa la frase “mejor timonear que remar” pero no poseemos suficiente información para poder llevar el timón ni para controlar a los remeros. El verbo timonear significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información.

Y así podríamos poner muchos más ejemplos. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere de sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman, cada vez más, de forma más errática bajo el paradigma del garbage can y las redes públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas padecemos más que

disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Un gestor de información es un profesional con conocimientos tecnológicos, con conocimientos de técnicas de investigación social a nivel cuantitativo y cualitativo y con potentes capacidades analíticas. Se trata de unos profesionales que sepan buscar y tratar la información crítica: manejar encuestas y estadísticas, realizar trabajos de campo cualitativo, manejarse con las nuevas redes sociales derivadas de la tecnología, tener capacidad analítica para tratar la información y sistematizarla, para detectar los problemas y anticiparlos, etc. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el data warehouse, el open data y el big data. No soy especialista en esta materia pero por experiencia práctica yo realizaría la siguiente estrategia, delimitada por fases, para poseer mayor información e inteligencia institucional:

- Primero, atacar el frente más sencillo y más básico que es la información de carácter económica. Los presupuestos públicos y el nivel de ejecución temporal de los mismos son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Es necesario saber, para tomar decisiones y para evaluar, exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa y ello se logra de forma relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas pero da luz a muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste cero resulta que tienen un coste real considerable, programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc.

- Segundo, ubicar en un mismo sistema agregado de información los datos que tenemos desagregados en sistemas de información y bases de datos feudales y artesanales. Es usual la gestión de la información de las instituciones públicas de forma feudal: cada unidad tiene su propia información que guarda celosamente y que proporciona a cuenta gotas ya que lo considera como su fuente de poder. Y además suelen gestionar de forma artesanal esta información mediante bases de datos precarias que son poco modernas y deficientes. Se oculta la información como un mecanismo de poder pero también como defensa a la vergüenza de poseerla de forma tan precaria. Al final se puede sobrevivir con este modelo porque siempre hay alguna persona que tiene una visión de conjunto, que conoce los déficits y la lógica histórica de la estratificación geológica de la información pero cuando este personaje se ausenta del trabajo se paraliza la gestión y la precaria inteligencia institucional. La mejor forma de agregar la información para fomentar un sistema de inteligencia institucional es un sistema de data warehouse. En el contexto de la informática, data

warehouse (almacén de datos) es una colección de datos orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos. El almacenamiento de los datos no debe usarse con datos de uso actual. Los almacenes de datos contienen a menudo grandes cantidades de información que se subdividen a veces en unidades lógicas más pequeñas dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sea necesario. Así, por ejemplo, en la gestión de una universidad se trata de agregar en un mismo instrumento cuatro grandes bases de datos: los complejos datos sobre el personal, los complejos datos sobre la gestión económica (estos dos son imprescindibles en cualquier tipo de organización) y, en este ejemplo concreto, los datos sobre la gestión docente y los datos sobre la producción investigadora. El data warehouse no es un cuadro de mando (aunque se pueden generar a partir de sus datos) sino un sistema de inteligencia institucional ya que mediante el cruce de las diferentes bases de datos surge un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado. El data warehouse no solo es un instrumento potente de inteligencia y control interno sino todavía más útil para la dirección de los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan de forma autónoma bajo la dirección estratégica de la institución que ejerce el rol de principal. Por ejemplo, un sistema de sanidad en la que hay varios hospitales públicos o privados que prestan servicios públicos. Es imprescindible que el organismo que ejerce la función de principal posea un data warehouse con información de detalle de la gestión interna y de producción de estos centros hospitalarios. No solo con este instrumento sabe lo que hace cada centro sino que la inteligencia se genera comparando costes y resultados entre los diferentes centros y costes y resultados mediante series históricas por centros y entre centros de gestión. Si se debe ejercer el rol de timonel, una parte esencial del timón es un data warehouse.

Tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información.

- Tercero, la mayoría de la información que poseemos en el data warehouse debería incorporarse al open data. El open data es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control. Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertas como el software libre, el código abierto y el acceso libre. Los datos abiertos están centrados en material no

documental como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc. Son fuentes de datos que históricamente han estado en control de organizaciones, públicas o privadas; y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, copyright, y patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que ser puestos en disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que es información que pertenece a la sociedad y son datos que han sido creados u obtenidos por administraciones públicas financiadas por toda la ciudadanía. Bien más allá de esta filosofía que sería aplicable a las empresas privadas, el open data es para las instituciones públicas una exigencia ineludible derivada de la obligación política, moral, social e incluso legal de ser transparentes y facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Siguiendo el ejemplo anterior de la universidad ésta debe proporcionar información sobre la gestión y los resultados docentes (así los potenciales alumnos tienen más información a la hora de elegir una universidad u otra), sobre la gestión y los resultados de la actividad investigadora (los ciudadanos tienen el derecho a saber los resultados y el volumen de productividad de una investigación que ha sido financiada públicamente) pero también, si la universidad es pública debe proporcionar datos sobre su gestión de personal y sobre su gestión económica. Solo una parte marginal y debidamente justificada de la información presente en el data warehouse nos debería estar disponible en el open data.

- Cuarto nivel, y ya en un grado muy especializado, las instituciones públicas deberían considerar el big data. Por big data se hace referencia al tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales. La tendencia se encuadra en un entorno que no nos suena para nada extraño: la proliferación de páginas web, aplicaciones de imagen y vídeo, redes sociales, dispositivos móviles, apps, sensores, internet, etc. que generan un enorme volumen de información. Hablamos de un entorno absolutamente relevante para muchos aspectos, desde el análisis de fenómenos naturales como el clima hasta entornos como salud, educación, seguridad, etc. El big data sería necesario atenderlo a niveles de entorno presidencial, por ejemplo los gabinetes potentes presidenciales deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas. Y también debería estar presente en ámbitos de gestión complejos y de servicios universales como la sanidad, la educación y la seguridad. En estos ámbitos deberían manejar esta opción tecnológica sin descartar agencias reguladoras de entidades financieras, de telecomunicaciones, eléctricas, etc. Por otro lado la cantidad ingente de información interna y propia que manejan las grandes administraciones públicas deben

considerar esta opción tecnológica. Por ejemplo una gran ciudad que aposte por el modelo de smart city puede llegar a poseer tanta información derivada de millones de sensores que tenga que recurrir a esta tecnología.

Todos estos elementos de inteligencia, desde los más rústicos hasta los más sofisticados, ya deberían ser utilizados por las administraciones públicas desde hace tiempo.

Y, especialmente, empezar a prepara a las

instituciones públicas para que se sitúen a la vanguardia de la recopilación de la información y de su análisis en el cosmos big data. El Gran Hermano de George Orwell de 1984 ha llegado con treinta años de retraso pero ha llegado de forma veloz y contundente. Los individuos en la era de internet somos ciudadanos de cristal (Keen, 2016: 171). Totalmente visibles y transparentes y no solo para la policía y los servicios secretos sino, en especial, para una grupo limitado de empresas tecnológicas o vinculadas a la tecnología de la información que poseen información detallada sobre nosotros e, incluso, mucho más que nosotros mismos. Google controla todas nuestras búsquedas de información con lo que conoce nuestros gustos, preferencias, pasiones y hábitos de consumo. El director ejecutivo de esta empresa confesó que quiere conocernos mejor que nosotros mismos. “Sabemos dónde estás, sabemos dónde has estado y podemos saber, más o menos en lo que estás pensando”. Google lleva dos años trabajando e invirtiendo 500 millones de dólares en inteligencia artificial que aspira a “hacer que las máquinas piensen como humanos” (Keen, 2016: 170). Assange, fundador de WikiLeaks acusó a Facebook de ser la mayor máquina de espionaje que ha existido en el mundo. Los televisores de LG son tan inteligentes que ya están registrando nuestros hábitos televisivos para ofrecernos anuncios personalizados. El internet de las cosas transforma cualquier objeto en un dispositivo conectado, de los que llegará a haber 50.000 millones en 2020. El ecosistema de wearables es infinito: tecnología para vestir, para la salud, para los alimentos, etc. Los vehículos sin conductor denominados autónomos no serán autónomos en absoluto (Keen, 2016: 170, 233, 239 y 242-345). El internet de las cosas también será el internet de las personas: sobre su estado de salud, sobre su tipo de alimentación y de vestir, las calorías quemadas, las grasas acumuladas, etc.

Toda esta tecnología y enorme caudal de información no puede estar en manos privadas y utilizada con escasos escrúpulos para hacer negocios. El Estado y sus administraciones públicas deberían regularlo y deberían también utilizarlo para sus propios fines. El modelo de gobernanza sería muy asimétrico si hay unas pocas empresas que controlan toda esta información. Las administraciones públicas estarían en desventaja pero también el resto de empresas y, muy en especial, los ciudadanos que pueden

pasar con facilidad de personas de cristal a personas obscenamente manipulables. El Gran Hermano de Orwell ya está aquí y es inevitable. Solo hay que decidir si deseamos que el Gran Hermano sea público o privado y, muy en especial, si tenemos que establecer límites o no a toda esta información (mucho de ella privada e íntima). O bien que cada ciudadano decida hasta que punto desea ceder la información sobre el mismo en manos públicas o privadas.

Pero esta tecnología de la información posee potencialidades muy positivas para mejorar la calidad de vida de las personas y es una enorme oportunidad para que las instituciones públicas puedan proveer servicios públicos de manera muy efectiva, confortable y económica. En educación, en salud, en atención a las personas mayores, en seguridad, etc. Hay una enorme avidez de datos de todo tipo por parte de las grandes empresas y la Administración pública no puede quedar al margen. La información es un bien público y como tal debería estar bajo la regulación, protección y utilización preferente de las administraciones públicas. Para regular y aprovechar estas oportunidades las administraciones públicas deben tener, al precio que sea, el personal más puntero en estas materias. Para regular primero tiene que conocer y para utilizarlo en la prestación de servicios públicos también tiene que dominarlo. También hay que trabajar en unos nuevos códigos deontológicos, con un debate abierto con la sociedad, sobre lo que es ético y no ético hacer con todos estos caudales de información tanto a nivel privado como público.

La peor situación es la actual, en el que unas pocas grandes empresas posee un volumen impresionante de información sobre casi todo el mundo. El Estado, inerte e impermeable a esta situación, se limita a mendigar bajo la mesa y de forma paralegal información a estas empresas para labores de espionaje, para la policía y, probablemente, como instrumento de control social. “Si habrá un Gran Hermano éste sería una alianza entre los sectores público y privado (...) Una alianza (que ya se ha producido) entre la NSA –Seguridad Nacional estadounidense- y empresas de big data como Google es lo que más deberíamos temer” (Keen, 2016: 253). Estos van a ser los temas de debate del futuro y tanto la política como las administraciones públicas están muy lejos de atesorar en estos momentos la inteligencia suficiente ni tan siquiera para poder planteárselos.

Pero la falta de inteligencia institucional también afecta a los líderes políticos y a los líderes profesionales (Ramió, 2015a: 108 a 119): Uno de los elementos diferenciales de la Administración pública con relación a las organizaciones privadas es que son macrocéfalas en el sentido que hay muchos puestos, políticos y profesionales con mando en plaza. Hay un volumen considerable de puestos políticos de dirección estratégica y una cantidad notable de puestos administrativos también de dirección.

La explicación de este elevado número de puestos directivos es obvia: cuantos más puestos de dirección política existan más se puede compensar a los cuadros del partido, y en paralelo los funcionarios presionan para que exista el mayor volumen de puestos de dirección profesional para que el máximo número de ellos puedan llegar a los puestos más altos del escalafón. La inflación orgánica (más estructura de la que es objetivamente necesaria) es una característica de todas las administraciones públicas y el ámbito de dirección pública no se escapa de este fenómeno. El hecho de que existan muchas personas que manden no es necesariamente negativo y aunque es poco eficiente en cambio puede ser muy eficaz. Tiene sentido que organizaciones que impulsan políticas públicas tan complejas requieran un considerable volumen de directivos públicos para lograr una mayor capacidad de inteligencia institucional en los procesos de planificación, decisión, implementación, control y evaluación. Muchos puestos vinculados a la dirección pública pueden favorecer sofisticados sistemas de gestión del conocimiento y de la inteligencia, lo que permite poseer instituciones públicas más robustas. Todos estos argumentos están muy bien pero la realidad lo desmiente de forma categórica y se puede llegar a la conclusión de que por más puestos de dirección pública que existan la capacidad para la toma de decisiones suele ser en la práctica sencillamente raquíta. La culpa la tiene el fenómeno que denomino “el infantilismo de los directivos públicos” en el que la mayor parte de los cargos políticos se inhiben a la hora de tomar decisiones y las dejan en manos de un grupo reducido de cargos políticos superiores. ¿Por qué ocurre este curioso fenómeno? La respuesta es simple y llanamente por cobardía política que hunde sus raíces en la cultura de los partidos políticos y en su forma de reclutar a sus cuadros, que pasan a ocupar puestos políticos en las administraciones públicas. La mayoría de éstos cuando ocupan un puesto político en la Administración tienen un objetivo supremo, básico y casi único: mantenerse en el puesto el mayor tiempo posible. De este mantenimiento depende su estatus y su bienestar económico y el de su familia. Tenemos en nuestros partidos un gran volumen de políticos que se han profesionalizado en la política y carecen de sólidas trayectorias profesionales paralelas que les puedan servir de sustento alternativo en caso de fracaso. Si los cesan del puesto político que ocupan no tienen literalmente a donde ir a buscar trabajo. No deja de ser una patología curiosa de la Administración pública que se pueda sobrevivir en un puesto directivo relevante sin tomar ninguna decisión. Pero esto es así ya que no se conoce ningún caso de un político que haya sido cesado por no tomar

La información es un bien público y como tal debería estar bajo la regulación, protección y utilización preferente de las administraciones públicas.

decisiones. Esto en una empresa privada es impensable pero no en la Administración. Y el impacto de este fenómeno perverso es enorme ya que así es muy difícil edificar una administración moderna e innovadora. La gestión estratégica e innovadora implica riesgo y sólo unos pocos están dispuestos a asumir este reto. Este es uno de los motivos que hacen que las administraciones públicas sean tan conservadoras y que explica que muchos problemas no se resuelvan a tiempo.

Otro problema grave de la dirección pública es la gran carencia de inteligencia institucional y esta patología suele ser muy acentuada en la dirección pública de carácter profesional. En este momento parece conveniente hacernos la pregunta sobre ¿cuáles son los ingredientes de un buen directivo público? A mi entender son tres: conocimientos técnicos, sentido común y carisma. Los conocimientos técnicos en materia de dirección pública (competencias en dirección de personas, en gestión de proyectos, en diseño de cuadros de mando, etc.) representan sólo el veinte por ciento de lo necesario para ser un buen directivo público. La parte más importante, como un sesenta por ciento es el sentido común, atributo más que competencia de muy difícil pero indispensable para dirigir un modelo de gestión que se basa en una lógica de prueba y error. El veinte por ciento restante es todavía más ambiguo: el carisma, es decir: la capacidad de liderazgo, de empatía y de alcanzar complicidades con los agentes internos y externos de la organización. Pero en los últimos años el tema se ha complicado ya que la dirección pública se ha tecnificado y cada vez hace más falta una musculatura técnica de carácter gerencial de alta competición. Dicho de otro modo: cada vez es más excepcional encontrar a un buen directivo público, fundamentalmente político, que sea un analfabeto absoluto en las cuestiones técnicas de la gestión pública. Y es que las organizaciones públicas cada vez son más complejas y ya no pueden dirigirse sólo con intuición y empatía. Por ejemplo, ya forma parte de la historia la situación que un directivo fija o le imponen unos objetivos y le dan unos recursos para lograrlo (directivo de gestión directa). Lo más habitual en el actual modelo de administración relacional (externalización o partenariados público-privados) es que un directivo defina o le fijen unos objetivos y no posea la capacidad directa de gestión de los recursos ya que éstos se encuentran en un red de organizaciones, la mayoría privadas, que son las que deben gestionar e implementar (directivo de gestión indirecta). Cada vez más los directivos públicos dirigen arquitecturas variables de redes líquidas de organizaciones públicas (una minoría) y privadas (una mayoría). Por ello deben saber planificar la red, dirigirla, gestionarla, controlarla y evaluarla; y para hacer todo esto es claramente insuficiente el sentido común y el carisma. Hacen falta conocimientos técnicos que seguirán representando sólo un veinte por ciento del componente directivo pero siendo éste la condición necesaria

e imprescindible aunque no suficiente. Lo mismo podría decirse con los fenómenos emergentes como el E-gobierno, la participación ciudadana, o los modelos de agencia o gerencial.

Afortunadamente, hace ya casi dos décadas que las administraciones públicas han percibido esta mudanza y llevamos muchos años formando a los directivos públicos (básicamente a los profesionales pero cada vez más también a los políticos) en esta musculatura gerencial de alta competición. Los institutos o escuelas de formación de empleados públicos, las universidades, las escuelas de negocios y consultoras llevan bastante tiempo capacitando a los directivos públicos en sofisticadas habilidades directivas. El problema es que estos centros de formación han abocado todos sus esfuerzos en habilidades de carácter instrumental y han olvidado un elemento clave: la inteligencia institucional. Se ha formado a los directivos en el dominio de instrumentos pero no en mejorar su capacidad de análisis, de inteligencia estratégica. Los cursos cada vez son más prácticos vinculados al dominio de herramientas pero descuidando y olvidando los conceptos, la teoría, los argumentos y contraargumentos, la discrepancia. Y las pocas veces que entran en el mundo conceptual, teórico y analítico lo hacen con un dogmatismo vinculado a un tiempo que predomina el pensamiento único.

¿Cuáles son los ingredientes de un buen directivo público? A mi entender son tres: conocimientos técnicos, sentido común y carisma.

El problema es que la gestión pública es compleja y contradictoria y casa mal con modelos normativos que se basan en axiomas. No hay verdades absolutas sino incertidumbres que hay que aprender a afrontar de forma general ya que cambian su textura de forma muy rápida. De tal modo que ahora tenemos a una gran cantidad de directivos públicos con una envidiable musculatura gerencial pero carentes, en su mayoría, de inteligencia institucional. Tenemos directivos que tienen un dominio excelente de una gran panoplia de instrumentos de gestión y que los utilizan pero que no saben para qué y por qué los utilizan. Pongamos un ejemplo: la función de directivo público no es sólo de dirección instrumental sino que también tiene que tener muy desarrollado la capacidad de pensamiento analítico siendo éste clave. El directivo debe tener la capacidad de anticipar los problemas haciendo análisis de prospectiva, deber tener la capacidad de encontrar y diseñar alternativas mediante un estudio que agrupa conocimientos económicos, jurídicos, técnicos especializados, de gestión de recursos humanos, estratégicos y políticos. En definitiva debe tener la capacidad para elaborar lo que los académicos denominamos policy papers. Se trata de un documento que tiene como destinatario a un superior, muy sintético (tres o cuatro páginas) con los ingredientes y orientación que hemos descrito.

Pero es imposible pretender conseguir de forma autárquica toda la inteligencia que requiere el sistema público y hay que ir diseñando extensas redes de inteligencia que abarquen también a las universidades públicas. En España, a diferencia de los países anglosajones, hay escasa tradición de think tanks tanto públicos como privados. Hace unos años participé en un estudio sobre la situación de los think tanks del país (Requejo et al., 2003). En este trabajo se constató que había un buen número de think tanks, la mayoría privados pero un buen porcentaje con fuertes lazos con las instituciones públicas. Además, casi todos poseían unas dimensiones diminutas generando un ecosistema de inteligencia basado en el modelo de los chiringuitos. Pero la revelación más importante consistió en constatar que todos estos think tanks apenas poseían investigadores y analistas propios sino que externalizaban la mayoría de sus estudios y policy papers. La mayoría de estos think tanks recurrían a la colaboración de profesores e investigadores de universidades y centros públicos de investigación. Para bien o para mal la inteligencia de este país reside en su mayoría en los centros de investigación y en las universidades y, además, de naturaleza pública. Las universidades y centros públicos de investigación del país cada vez están mejor dotados para realizar investigación básica y para publicar en revistas internacionales de impacto. Su talón de Aquiles reside en su escasa capacidad para impulsar la transferencia práctica de este conocimiento a la sociedad. Por este motivo anidan en el país tantos think tanks con dimensiones de chiringuito que pretenden hacer con escaso éxito de intermediarios entre profesores e investigadores y la sociedad. Este papel lo debería asumir la Administración pública.

Las administraciones públicas deben aprovechar al máximo este relevante recurso ya que, en su mayoría, son empleados públicos. Las administraciones públicas del futuro deberían tener capacidad de gobernar una red de universidades y centros de investigación para incrementar sus capacidades de inteligencia institucional y de innovación tecnológica y social.

4. ¿La Administración pública puede ser un motor de innovación?

Una Administración pública innovadora para muchos representa un oxímoron. La Administración pública posee un modelo weberiano combinado con un sistema de producción fordista o del tipo organizativo que Mintzberg (1988) denomina burocracia maquinal. Tres modelos conceptuales que destacan por su rigidez y por su falta de capacidades contingentes. Por otra parte, las condiciones institucionales de las administraciones públicas poseen unos ingredientes (dirección política, gestión de dinero público de los contribuyentes, transparencia y rendición de cuentas, y evaluación de las políticas públicas) que incitan a un modelo de gestión muy conservador. No parece precisamente un sistema

organizativo de carácter innovador. De todos modos, hay que tener presente que las administraciones públicas agrupan unas funciones y unos objetivos de carácter oceánico y, entre ellas, también están las de impulsar la innovación sea esta de investigación básica o aplicada. Mazzucato (2014 y 2015) muestra un amplio espectro de intervenciones públicas innovadoras y exitosas más propias de una Administración pública emprendedora que de una Administración pública conservadora e ineficiente. Analizando la reciente literatura económica sobre innovación y sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016: 142- 146), en la que se define los atributos de las organizaciones más innovadoras y con más capacidad de aprendizaje, se producen algunas sorpresas conceptuales (aunque hay que precisar que son atributos sobre organizaciones privadas de carácter industrial.) Las características de las organizaciones e instituciones con mayor capacidad de innovación son:

La innovación es altamente incierta, y a las organizaciones y a los individuos no les gusta el riesgo.

1. Organizaciones grandes: La vinculación de la innovación con organizaciones de grandes dimensiones proviene de la literatura económica de hace más de 50 años, propiciada por los estudios del autor clásico Arrow, que sigue estando en boga. “Las innovaciones son más valiosas para las grandes organizaciones que pueden aplicarlas a muchas más unidades de producción que para las más pequeñas con niveles más bajos de producción. Existen incentivos mucho mayores en las grandes organizaciones ya que éstas son capaces de internalizar más las externalidades que se genera con el aprendizaje” (Stiglitz y Greenwald, 2016: 143). Además, la innovación es altamente incierta, y a las organizaciones y a los individuos no les gusta el riesgo. Es más probable que las grandes organizaciones tengan menos aversión al riesgo y, por tanto, sean más capaces de cargar con los riesgos de la innovación. Es además, obvio, que las organizaciones grandes poseen recursos para financiar la innovación, de los cuales carecen las organizaciones pequeñas. De todos modos, hay que reconocer que existe un récord impresionante de organizaciones grandes que no reconocen el valor de las innovaciones revolucionarias, incluidas Microsoft, que está demasiado apegada al teclado, o Xerox, que no admite la importancia de la interfaz amigable (Stiglitz y Greenwald, 2016: 143-144).

2. Organizaciones con estabilidad y continuidad: La acumulación de conocimiento en el cual se basa el crecimiento de la productividad es necesariamente acumulativa. Esto, a su vez, depende de que una organización estable preserve y difunda conocimiento involucrado y de que haya una continuidad en los empleos y en el personal para apoyar estos procesos. Los beneficios del aprendizaje se extienden al futuro y, por tanto, las organizaciones de larga vida valoran más estos beneficios distantes.

3. Organizaciones con una notable acumulación de capital humano: Es probable que las oportunidades y los incentivos para acumular capital humano, en general, sean mucho mayores en organizaciones grandes, complejas, de larga vida y estables, con un amplio rango de actividades interdependientes. Existe una mayor probabilidad de que haya beneficios procedentes de una fertilización cruzada de ideas (Stiglitz y Greenwald, 2016: 145). La acumulación de capital humano resultante es un elemento fundamental, tanto para desarrollar las innovaciones de las cuales depende el crecimiento de la productividad como para difundirlas a medida que los trabajadores se muevan dentro, entre organizaciones y entre sectores.

4. Concentración y difusión del conocimiento entre organizaciones: es probable que la difusión del conocimiento entre las organizaciones de gran escala densamente ubicadas (que a menudo producen productos diferenciados) sea más rápida que la difusión en organizaciones de pequeña escala. El hecho de que estén produciendo bienes distintos aumenta la probabilidad de que hagan descubrimientos diferentes. Además, si estos productos que elaboran son similares incrementa la probabilidad que un descubrimiento notable para un producto sea relevante para otro. Otro elemento es el papel fundamental que desempeña la proximidad geográfica. Los análisis más recientes acerca del papel de los clusters (un cluster es una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular, que compiten, pero también que colaboran) muestra que la proximidad geográfica promueve la movilidad entre empresas y que ejerce de importante catalizador del aprendizaje y que éste se transmita.

5. Flujos de conocimiento transfronterizos: aunque el aprendizaje se ve facilitado por la proximidad geográfica es también importante para las organizaciones que no estén ubicadas en países a la vanguardia de la innovación, puedan aprender de los avances que se dan en otros países. Las grandes organizaciones estables poseen los incentivos necesarios para participar en el aprendizaje transfronterizo.

Estos cinco elementos son los necesarios para que una organización pueda ser potencialmente innovadora. No deja de ser sorprendente ya que todos estos ingredientes representan una definición casi perfecta de lo que es y representa conceptualmente una Administración Pública. Elementos y características como “grandes dimensiones (con escala), complejas, de larga vida y estables, con un amplio rango de actividades interdependientes, con acumulación de capital humano también estable, concentradas geográficamente, con importantes lazos transfronterizos” van como un guante a la mayor parte de administraciones públicas. Es decir, que a nivel de diseño organizativo Administración pública e innovación no es en absoluto una contradicción sino justo lo contrario: se complementan casi a la perfección. Entonces la pregunta a plantearse es

¿Por qué la Administración pública no es innovadora? La respuesta tiene sus matices:

- Las organizaciones grandes con las características descritas anteriormente pueden ser potencialmente innovadoras pero muchas no lo son. Por poner ejemplos de empresas privadas que no son del todo permeables a la innovación se han destacado dos y no precisamente marginales ni poco exitosas (Microsoft y Xerox). Lo mismo le puede estar sucediendo a las administraciones públicas.

A nivel de diseño organizativo Administración pública e innovación no es en absoluto una contradicción.

- Pero afirmar categóricamente que las administraciones públicas no son innovadoras es muy aventurado. Hay una parte de la literatura que lo desmiente de forma categórica (Mazzucato, 2014 y 2015). En este punto hay muchos prejuicios, mitos y símbolos equívocos que han cristalizado en el imaginario colectivo tanto dentro como fuera de la Administración pública. Si nos paramos a pensar en las políticas públicas tan cambiantes y dinámicas que despliegan las administraciones públicas nos llevamos la sorpresa de tener que reconocer que éstas innovan casi siempre. De hecho, buena parte de las administraciones innovan de manera tan habitual, natural e inercial que ni ellas mismas consideran que innovan ni se perciben como innovadoras. En unos tiempos que la innovación se ha banalizado como un mantra de carácter místico y a cualquier acción marginal e intrascendente se le pone la etiqueta de innovación resulta que somos incapaces de percibir cuando realmente innovamos. La innovación en la Administración pública es tan natural, forma tanto parte de su propia esencia que cuesta reconocerla. Y la innovación es tan usual ya que la Administración pública debe atender a una sociedad muy compleja y cambiante y esta presión constante y feroz hace que una buena parte de las respuestas de las instituciones públicas sean innovadoras. Reitero que esto no se percibe ni a nivel interno ni externo de la Administración pública. Hagamos un experimento: busquemos a un directivo de una empresa privada innovadora y hagamos que observe lo que hace y sucede usualmente en una Administración pública con una cierta perspectiva temporal (nuevas políticas públicas frente viejas, nuevos sistemas de gestión frente a otros más antiguos). Que analice también de esta Administración pública las redes internas y externas formales e informales de aprendizaje e innovación (encuentros, seminarios, jornadas de buenas prácticas, congresos, redes 2.0, etc.). Su conclusión solo va a ser una: estará percibiendo lo que para él es una organización innovadora y con un elevado nivel de capacidad de aprendizaje.

- Otro elemento de discusión es si las administraciones públicas innovan o no de manera suficiente o si lo hacen de forma veloz. Aquí hay muchos elementos a discutir, a considerar y a mejorar. Hay que

hacer hincapié en que la Administración pública del futuro debería ser más institucional e inteligente o sencillamente no será ya que perderá su espacio protagonista en el contexto de la gobernanza. Esta ambición implica, entre otros ingredientes, ser más eficaz en su meritocracia, con un mejor diseño de su dirección pública profesional, con mejores sistemas de información, con mayor inteligencia para analizar los flujos de información, con una política más valiente y comprometida. Con estos ingredientes e incorporando una voluntad explícita y una inequívoca vocación innovadora (ahora existe pero de forma casi oculta) la capacidad de innovación de la Administración pública del futuro puede ser enorme ya que posee todos los elementos para serlo.

- Pero las administraciones públicas no pueden conformarse en ser solo ellas mismas innovadoras sino que deben tener la ambición de establecer el sistema de incentivos y definir unas reglas del juego que favorezcan la innovación y el aprendizaje en su entorno: en las empresas, en las organizaciones sociales y en la sociedad. Las administraciones públicas deben ser un motor de innovación económica y social modificando con este objetivo sus políticas industriales, comerciales, educativas, macroeconómicas, de propiedad intelectual, etc. Es lo que proponen Stiglitz y Greenwald (2016) en su libro. Algunas instituciones públicas ya lo llevan haciendo desde hace tiempo y con acierto (las administraciones escandinavas que ellos denominan nórdicas) y otras no tanto (por ejemplo EE.UU.). Para que esto sea posible (la administración como motor de innovación y de la sociedad del aprendizaje) las condiciones necesarias son: primero, que las administraciones públicas deben ser más inteligentes lo que les va a permitir conocerse mejor a ellas mismas y comprender mejor los problemas y déficits del entorno económico y social. Segundo, tener el objetivo y la vocación de generar innovación económica y social y contribuir a incentivar una sociedad del aprendizaje. Si estos objetivos están en la agenda política e institucional se puede lograr con bastantes probabilidades tanto la innovación interna como la externa.

Bibliografía

Barzelay, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (2000): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.

Bauman, Z., Bordoni, C. (2016): *Estado de Crisis*, Barcelona: Paidós.

Fukuyama, F. (2015): *Los Orígenes del Orden Político*, Barcelona: Deusto.

Fukuyama, F. (2016): *Orden y Decadencia Político*, Barcelona: Deusto.

Iglesias, A. (2005): *Gobernanza y Redes de Acción Pública: la Planificación Estratégica como Herramienta de Participación*, Madrid: Ortega y Gasset.

Jiménez Asensio, R (2016): *Clientelismo versus Administración Impersonal*. Fukuyama: *El Valor de las Instituciones (II)*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/23/clientelismo-versus-administracion-impersonal-fukuyama-la-reforma-de-la-administracion-ii/>

Keen, A. (2016): *Internet no es la Respuesta*, Barcelona: Catedral.

Mair, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La banalización de la Democracia Actual*, Madrid: Alianza Editorial.

Mazzucato, M. (2014): *El Estado Emprendedor. Mitos del Sector Público Frente al Privado*, Barcelona: RBA.

Mazzucato, M. (2015): *La Cuarta Revolución. La Carrera Global para Reinventar el Estado*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Mintzberg, H. (1988): *La Estructuración de las Organizaciones*, Barcelona: Ariel.

Osborne, D., Gaebler, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.

Ramió, C. (2001): "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 21.

Ramió, C. (2015a): *La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios*, 2ª Edición, Madrid: Catarata.

Ramió, C. (2015b): *Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma para España y América Latina*, Madrid: Tecnos.

Ramió, C. (2016): "El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* n° 63.

Stiglitz, J.E., Greenwald, B.C. (2016): *La Creación de una Sociedad del Aprendizaje*, Madrid: La esfera de los libros.

Weber, M. (1921): *Economía y Sociedad*, Edición de 1993, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.