

El burócrata disruptivo:

para comprender la administración pública

Francisco Velázquez López

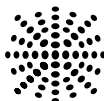


CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública

Francisco Velázquez López



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



CLAD

© Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo (CLAD),
2021
Av. Principal de Los Chorros con
Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros -
Caracas 1071
Apartado Postal 4181
Caracas 1010-A Venezuela
Tel.: (58-212) 2709211
Fax: (58-212) 2709214
e-mail: cedai@clad.org
www.clad.org

Supervisión Editorial:

Maigualida Torres y Nadia Goncalves

Maquetación y diseño de portada:

Ignacio Fernández Casas

Impreso en Venezuela por:
Tipografía Arte-tip, C.A.

ISBN: 978-980-7925-15-0
Depósito Legal: DC2021000351

No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del CLAD.

ÍNDICE

RESEÑA BIOGRÁFICA DEL AUTOR Página 9

PRESENTACIÓN Páginas 11 - 13

CAPÍTULO I

CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Páginas 15 - 28

- Problemas similares de los Estados en todo el mundo
- La crisis de confianza en las instituciones
- Comunicación y eficacia de las políticas públicas
- Desafíos de las administraciones después de la crisis
- ¿Entendemos los impresos administrativos?
- Las vacunas y la igualdad en las políticas públicas

CAPÍTULO II

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Páginas 29 - 40

- Fallece un político español: Alfredo Pérez Rubalcaba
- El adanismo en las transiciones de gobierno
- El clientelismo incrementa la corrupción
- El experto y el político
- Gobierno tecnocráticos y administración

CAPÍTULO III

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Páginas 41 - 48

- ¿Hay que premiar las buenas prácticas de los funcionarios?
- La tiranía del mérito en la administración pública
- ¿Son las mujeres mayoría en los ministerios?

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONES PÚBLICAS

Páginas 49 - 62

- Crisis del coronavirus: una prueba de la fortaleza de las administraciones
- ¿Quedará fortalecido el Estado después de la crisis del coronavirus?
- Los medios humanos y materiales del Estado
- Las instituciones locales y los ciudadanos
- Reforzar o debilitar las instituciones públicas
- La administración y el asalto al Capitolio

CAPÍTULO V

INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Páginas 63 - 72

- La inteligencia artificial mejorará el funcionamiento de las administraciones
- Ciudadanos y gobierno digital tras la pandemia
- La gestión pública disruptiva y asincrónica
- Accesibilidad y seguridad en la administración digital

CAPÍTULO VI

INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Páginas 73 - 112

- ¿Es posible innovar en la administración?
- Menos política y más administración
- Formar a los funcionarios en innovación
- ¿Es posible la innovación en la administración pública?
- Innovación pública después de la COVID-19
- Medir la gobernanza iberoamericana

CAPÍTULO VII

TELETRABAJO

Páginas 113 - 133

- Teletrabajo en las administraciones públicas
- El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas

CAPÍTULO VIII

COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Páginas 135 - 147

- ODS de Naciones Unidas y crisis
- XXV Congresos para la administración digital
- Declaración de Lisboa sobre la administración
- ¡La burocracia es la culpable!

NOTAS

Páginas 149 - 152

BIBLIOGRAFÍA

Páginas 153 - 155

FUENTES DE LOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

Páginas 157 - 158



RESEÑA BIOGRÁFICA DEL AUTOR

Francisco Javier Velázquez López nació en Castilblanco de los Arroyos, Sevilla, España.

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y con Cursos de Doctorado (1974). Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y al Programa de Alta Dirección del Instituto Nacional de Administración Pública (1996).

Actualmente es el Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), electo en la reunión del Consejo Directivo celebrado en Madrid el 13 de noviembre de 2017.

Ha sido en España, Director General en seis departamentos y Viceministro en dos oportunidades. Fue Secretario General para la Administración Pública. Ha sido consultor y profesor sobre materias de la Administración Pública en Panamá, México, Argentina, Venezuela, Albania, Portugal, Costa Rica, Guatemala, Rumanía, República Dominicana, Francia, Paraguay, Colombia, El Salvador, Honduras, Túnez, Argelia, Marruecos, Brasil, Chile, Perú, Cuba y Andorra. Ha sido profesor de cursos y máster sobre comunicación, habilidades directivas, liderazgo, administración pública, seguridad y protección civil. Ha sido Director de Seminarios en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (1986, 2005, 2007, 2008, 2009 y 2010). Es articulista del diario El Nacional (Caracas, Venezuela) sobre temas de administración pública (2019, 2020 y 2021).

Entre sus últimas publicaciones se encuentran las siguientes: *Gestión estratégica en las organizaciones públicas: algunas experiencias* (Primer Premio de Ensayo de AEINAPE, Madrid, Administración Digital, 2013); *Habilidades directivas y gestión pública* (Madrid, INAP, 2015); *Cooperación en la formación entre instituciones* (coord.) (Madrid, INAP, 2015); "La prestación excelente de los servicios públicos, condición de la democracia" en *Argumentos Socialistas* (Madrid, 2016); "Tarea pendiente el personal directivo de las administraciones públicas" en *Temas para el Debate* (Madrid, agosto - septiembre de 2016); "¿Es posible la innovación en la administración pública?" en *Gestión Pública*, N° 18 (Panamá, diciembre de 2019); "Innovación pública después de la COVID-19" en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 31 (Buenos Aires, julio de 2020); así como "El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas" en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 34 (Buenos Aires, octubre de 2020).

PRESENTACIÓN

EL BURÓCRATA DISRUPTIVO: PARA COMPRENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿**P**or qué este título extravagante en un libro que trata de la administración pública o más propiamente de las administraciones públicas iberoamericanas?

En las páginas que siguen, la mayoría de ellas publicadas en el diario de Caracas El Nacional, se revela continuamente el intento de trasladar aspectos positivos de la realidad, del comportamiento humano, de las experiencias y de la tecnología, al campo de la administración, a la que considero como Eduardo García de Enterría “una fuerza creadora de bienes, justamente el instrumento más eficaz para una verdadera elevación de la vida social”.

Mi propósito al publicar los artículos en un periódico ha sido tratar de llevar a la opinión pública ideas y sugerencias sobre la administración pública, haciendo gestos y explicando experiencias positivas que mejoren su imagen. Como ha señalado Harari (El País, 2020), es vital que “los científicos encuentren modos de comunicar más interesantes para llegar a la gente”. Después de más de cuarenta años en diversas administraciones públicas, tengo un inmenso respeto por los trabajos académicos de los profesores universitarios, a cuyo gremio he pertenecido nueve años, así como por las publicaciones científicas, pero considero que su influencia sobre la opinión de los funcionarios o de los políticos encargados de dirigir las políticas públicas es muy reducida.

En todo caso, la opinión pública no tiene idea de estas respetables publicaciones. Por supuesto que deben existir y hay que fomentarlas y financiarlas con mayores recursos. Pero no es mi campo, a pesar de que como secretario general del CLAD gestiono la prestigiosa revista *Reforma y Democracia*. El propósito de los artículos escritos y de esta publicación, es intentar influenciar a la opinión pública desde la difusión en medios de comunicación de las ideas que me han parecido interesantes.

Así, he llegado a conclusiones que espero que compartan y que intentan seguir la máxima de Gracián de “no irme por las ramas de un inútil discurrir o por la hoja de una cansada verbosidad, sin topar con la sustancia del caso”:

-La función de administrar es básicamente la misma en todas las responsabilidades: gestionar recursos humanos y presupuestarios, tejer alianzas, contribuir al cumplimiento del programa gubernamental, establecer relaciones con los iguales.

-Las Administraciones deben ser controladas por el poder político, pero además deben ser transparentes, abiertas e innovadoras.

-Los funcionarios públicos deben ser seleccionados por mérito y capacidad, pero sus sistemas selectivos deben adecuarse a los tiempos. Deben parecerse menos a la selección de los mandarines chinos y más a los ejecutivos de las empresas. Pero una vez que han sido seleccionados, deben continuar permanentemente su aprendizaje, de manera que conozcan la innovación que genera la sociedad.

-Los países deben destinar recursos importantes a las Administraciones Públicas. Aquellos que no lo hacen en cuantías suficientes no generan desarrollo e igualdad social, sino más pobreza e injusticia, generalmente con mayor corrupción.

-Las Administraciones tienen que ser permanentes, no tan dependientes de la opción electoral vencedora en los comicios.

-En la IV Revolución Industrial en la que nos encontramos, las instituciones públicas tienen grandes responsabilidades de generar impulso y dirección para el mejor manejo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

He añadido al final algún breve escrito elaborado hace unos años y reivindicador de la burocracia. Espero que alcance a fruncir sus labios en una sonrisa. En los demás, me conformo con el asentimiento en las ideas que expreso, no por conocidas y quizás compartidas, menos importantes para una administración pública que resuelva problemas, sea transparente y finalmente logre acercar a los ciudadanos a la felicidad que proclamaba la Constitución de Cádiz de 1812 “La Pepa”, de tanta influencia en América. Viene a cuento recordar que su artículo 13 dice así: “El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto

que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”.

El libro se ha dividido en algunos capítulos, con el fin de hacer más liviana su lectura agrupando los temas, con independencia del momento de su publicación. Igualmente, se han trasladado al final las notas y la bibliografía, así como las citas de los autores que profusa y deliberadamente he realizado para que el lector de prensa pueda, en todo caso, consultar aquel tema que considere, en alguna publicación de mayor profundidad.

Conseguir un mayor fortalecimiento de las Instituciones públicas es uno de los objetivos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) desde su fundación en 1972 que comparten hoy, al menos, los veintitrés países que lo componen. Este ha sido el propósito también al escribir estas líneas.

Francisco Velázquez López, Caracas, marzo de 2021
Secretario General del CLAD

CAPÍTULO I

**CONFIANZA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PROBLEMAS SIMILARES DE LOS ESTADOS EN TODO EL MUNDO

Participar en eventos internacionales a los que asisten personas expertas, que cuentan sus experiencias y reflexiones, procedentes de todas las regiones del mundo, permite darse cuenta de algunas realidades no por conocidas menos olvidadas. Montesquieu, aquel genial francés al que tanto le deben las instituciones democráticas, señalaba que “todos los países tienen buenas leyes, pero muy pocos las cumplen”. En Bakú, Azerbaiyán, he tenido ocasión de comprobar cómo los diversos oradores daban cuenta de numerosos adelantos en materia de administración pública, de capacitación de funcionarios y de incorporación de nuevas instituciones a los Estados. Realidades y continentes diferentes, pero problemas y soluciones similares.

Entre los logros, cabe destacar la preocupación por la innovación de las administraciones, la incorporación sistemática de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la demanda de recursos económicos suficientes para atender a los ciudadanos, las políticas de atracción del talento necesario para el desempeño de la función pública y la eficacia de las políticas públicas, tan necesaria hoy. Luchar contra la corrupción tiene también una vertiente importante relacionada con el funcionamiento diligente de la burocracia, la transparencia en las decisiones y la rendición de cuentas.

Numerosas carencias en nuestras administraciones iberoamericanas, merecen el esfuerzo de los Estados y el impulso de las fuerzas políticas. Existe una importante correlación entre el nivel de desarrollo económico de los países y la funcionalidad de las administraciones públicas, así como en el tamaño del Estado y la presión fiscal. Cuando se comparan las administraciones públicas de nuestros países con otras más eficaces, transparentes y diligentes, debe también tenerse en cuenta que su presión fiscal es mucho más fuerte (40%-50% frente a 10%-25%) y el tamaño del Estado y el número y profesionalidad de sus funcionarios muy superior. Todos intentan avanzar incorporando ideas innovadoras, transmitiendo buenas prácticas, alardeando en ocasiones de programas de incidencia local o reducida, pero transmitiendo un alto grado de motivación y de impulso político. Lo interesante del asunto es que las ideas recorren los continentes y las propuestas imaginativas e innovadoras tienen más que ver con la voluntad de solucionar los problemas que con los medios financieros o los países que las impulsan.

En Iberoamérica, con el auspicio de Naciones Unidas, existe desde 1972 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya sede está en Caracas y que, cada año, celebra un Congreso que logra reunir a más de 1.500 personas entre funcionarios, profesores e investigadores. En este año

2019 se celebra su XXIV edición² en Buenos Aires bajo el lema de “El desafío de la institucionalidad en la administración pública del siglo XXI”, que continúa la saga de sus predecesores que han recorrido Iberoamérica y logrado reunir en sus veinticuatro años de existencia a más de 40.000 personas y 10.000 panelistas entre funcionarios, profesores e investigadores.

La celebración del XLVII aniversario de su fundación, mediante la firma de un Convenio Internacional suscrito por México, Perú y Venezuela y al que se han adherido posteriormente 20 países más (todos los de América de habla portuguesa o española y los tres de la península ibérica, así como Angola como observador), nos señala la ocasión de recordar la relevancia que el buen funcionamiento de la administración pública tiene para el fortalecimiento de la democracia en los países, para la eliminación de diferencias sociales, culturales, tecnológicas y, en fin, de garantía de condiciones de vida saludables.

Las administraciones públicas ponen en funcionamiento las políticas públicas: sanitarias, educativas, fiscales, medioambientales, de seguridad ciudadana, económicas y de seguridad jurídica y protección de las libertades. Las políticas públicas pueden funcionar bien o no funcionar. Esto es lo que distingue, en definitiva, a un Estado eficaz y protector de sus ciudadanos de un Estado fallido, que no logra mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos: de todos y no solo de algunos privilegiados.

El funcionamiento eficaz de un Estado, además, depende, como decía Montesquieu, del cumplimiento de las leyes. Las leyes son eficaces cuando existe una administración pública, servida por profesionales que las cumplen, sancionan su incumplimiento y contribuyen a atajar, mediante la transparencia y la rendición de cuentas, la corrupción que, con frecuencia, se beneficia de una administración débil y sometida en exceso a los cambios políticos.

LA CRISIS DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

Las situaciones políticas especiales que se están viviendo en numerosos países iberoamericanos, en cuyo origen está la crisis de confianza, han sobrepasado los debates que han tenido lugar en Buenos Aires en el transcurso del XXIV Congreso³ del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, al que han asistido más de 1.500 personas, desarrollándose más de 120 paneles y presentaciones especiales, con una considerable audiencia. Sin lugar a dudas, los funcionarios allí reunidos, junto con profesores, investigadores, consultores y políticos en ejercicio, procedentes de los 23 países miembros, han estado preocupados por los acontecimientos de su país, pero ello les ha incentivado a la discusión, constante, técnica y polimórfica sobre los temas de actualidad en las administraciones públicas. Si las administraciones públicas funcionan deficientemente, los conflictos se multiplican y entre los ciudadanos crece la desconfianza.

Los asistentes han logrado, además, generar importantes debates sobre temas que engloban las políticas públicas y que abarcan desde la emigración, a las patentes y marcas, pasando por la política sanitaria, de tránsito en las ciudades, de seguridad o de inteligencia artificial.

Han aprobado los congresistas algunas conclusiones relevantes que constituyen un llamamiento al respeto político de la actividad administrativa y a la lealtad de la Administración para con los gobiernos legal y legítimamente constituidos.

La competencia profesional de los servidores públicos, su neutralidad política y su profesionalidad, conforman requisito para el ejercicio con objetividad de la acción pública al servicio de los ciudadanos. Los debates realizados apoyan, en consecuencia, las políticas que contribuyan a garantizar los principios de mérito y capacidad e igualdad de acceso a la función pública.

La crisis de confianza que sufren nuestros Estados y administraciones es responsabilidad de todos, tanto de dirigentes como de servidores públicos. Mecanismos como la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones deben extenderse aún más. Es preciso conseguir que el ciudadano sea un aliado en la búsqueda e implementación de las mejores decisiones públicas.

Por ello, el cumplimiento de la Agenda 2030 y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aspecto en el que todos los países declaran avanzar, debe acompañarse con el decidido apoyo de los gobiernos para mejorar nuestra democracia y el bienestar de los ciudadanos. También, como ha recordado la filósofa española Adela Cortina, para reducir las desigualdades, uno de los grandes desafíos del siglo XXI.

La continuidad de las políticas públicas, basadas en una necesaria planificación, constituye una garantía del servicio a los ciudadanos y de sus derechos. Debe consolidarse una planificación que vaya más allá del periodo presidencial o legislativo y por ello es necesario seguir trabajando en una conexión entre planes, presupuestos y evaluaciones que aseguren el desarrollo sostenible.

El desarrollo de la inteligencia artificial y las tecnologías de la información y las comunicaciones, son una oportunidad y un reto para las administraciones públicas. Se debe impulsar la transformación digital de la Administración pública y ésta debe ser aprovechada para acelerar los procesos de cambio y repensar los modelos actuales de gobernanza.

Pero no ha de olvidarse que la cuarta revolución industrial y el desarrollo de la inteligencia artificial, van a suponer profundas alteraciones en los modos de actuar de las administraciones públicas, pues miles de procesos administrativos se automatizarán y probablemente, muchos empleos administrativos desaparecerán. En consecuencia, hay que reclamar la creatividad y la capacidad de innovación para que las organizaciones públicas puedan afrontar sus retos.

Por todo ello, el Congreso del CLAD realizó un llamamiento urgente y esperanzado a los millones de servidoras y servidores públicos, así como a los políticos, para que abran vías de diálogo entre ellos y con la ciudadanía para afrontar la incertidumbre que este momento histórico genera.

COMUNICACIÓN Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La tensión entre la comunicación ejercida por los políticos y la eficacia de las políticas públicas es una constante de nuestra sociedad. Se comunica continuamente, aunque no se informe con la necesaria profundidad, pero con asiduidad tan intensa, que esta función se ha convertido en la actividad fundamental de nuestros líderes políticos. De esta pandemia debemos aprender también que las instituciones deben desarrollarse más y generar mayor confianza de los ciudadanos porque, como indica Stiglitz⁴ (2020): “Mi esperanza es que hayamos aprendido la lección y las consecuencias de tener un sector público insuficientemente financiado”.

William Randolph Hearst demostró en Estados Unidos que crear opinión pública favorable puede ser más relevante que tener ejércitos o armadas, como ocurrió en la guerra hispano-norteamericana o en sucesivas intervenciones en México. En la actual crisis del coronavirus, los aspectos de la comunicación, de gran importancia desde principios del siglo XX, contribuyen a un mejor conocimiento de la realidad social para los ciudadanos, las empresas y las instituciones.

Sin los medios de comunicación las democracias no existen y el requisito de una prensa libre es universalmente reconocido como uno de los factores esenciales de la convivencia ciudadana. Un gran número de constituciones así lo reconocen y al menos formalmente, hasta los regímenes más autoritarios se ocupan de la comunicación hacia los ciudadanos.

Este inmenso poder sobre las conciencias ha generado una influencia muy relevante para determinados medios de comunicación, pero tiene también otro correlato menos estudiado y no por ello menos relevante: el político es cada vez más un agente público cuya actividad fundamental consiste precisamente en comunicar.

Repasemos la jornada habitual de un político de cualquiera de los países democráticos del mundo: entrevistas en medios de comunicación, reuniones seguidas de ruedas de prensa, inauguraciones con asistencia de periodistas, intervenciones parlamentarias públicas que se reflejan en los medios... En esto consiste su actividad habitual y así debe ser, pues resulta el medio más eficaz de relación con la ciudadanía, además de su intervención en las redes sociales cada día más presentes, como nos demuestra el actual presidente norteamericano.

La insuficiente preparación técnica de nuestros políticos, que la crisis del coronavirus pone sobre la mesa, explica en buena medida que cuando de asuntos serios se trata, el ciudadano busca la opinión del experto más que la del líder político, aunque su ideología sea coincidente con él.

La necesidad urgente de comunicar genera frecuentemente errores y ansiedad en los líderes. Se interviene en ruedas de prensa sin decir nada especialmente sustancioso, se ocupan espacios de televisión sin contenido relevante, se dilatan discursos que pudieran expresar las mismas ideas en mucho menos tiempo. En suma, se transforma el medio en el fin: el mayor conocimiento del líder por parte de la población se convierte en el objetivo, de mucha mayor relevancia que la aplicación eficaz de la política pública encomendada.

Salir en las fotos y en televisión se ha convertido en el *leitmotiv* esencial de la actividad política. Ingenuamente, buena parte de los ciudadanos sigue pensando que los gobiernos deben administrar eficazmente los bienes públicos y no preocuparse tanto de aparecer en los medios de comunicación.

Esta situación parece ser el caldo de cultivo también de la propagación de las noticias falsas, ahora llamadas *fake news* y más entre nosotros, bulos. Estas falsedades han existido siempre en épocas convulsas a lo largo de la historia, como en la república romana o la revolución portuguesa donde se les denominaba boatos, pero en todo caso la diferencia fundamental radica en el fulminante poder de propagación (Pina Polo, 2020).

En muchos lugares de nuestro planeta, como consecuencia de esta pandemia, las autoridades han extremado los sistemas de control, confinamiento y vigilancia, sin duda necesarios pero, atención, esta situación extraordinaria, que dura ya demasiado para la paciencia e inmediatez del ciudadano del siglo XXI, no debe inclinarnos a construir un régimen de vigilancia, que la tecnología permite, sino, a esforzarnos en que no sea demasiado tarde para reconstruir la confianza de la gente en la ciencia, las autoridades públicas y los medios de comunicación (Harari, 2020)⁵.

DESAFÍOS DE LAS ADMINISTRACIONES DESPUÉS DE LA CRISIS

En la misma medida que parece mejorar la situación de la pandemia en Europa, se agrava en América, que ya constituye la región más azotada por esta calamidad a la que José Manuel Caballero Bonald ha bautizado como “un dios abyecto que intenta usurparnos el futuro”. Sorprende especialmente que las medidas de confinamiento adoptadas por las administraciones desde el mes de marzo y el comportamiento cívico de los ciudadanos, no hayan impedido, aunque queremos creer que sí disminuido, los efectos para la población de esta pandemia. Nadie se atreve a conjeturar cuándo será su fin, ni siquiera que algunos brotes u oleadas pueden ser aún más dañinos, procede adelantar aquellos retos y desafíos que las administraciones públicas deberán afrontar en el futuro.

El primer reto será afrontar un gasto público relativamente alto, motivado por los esfuerzos presupuestarios de los Estados para hacer frente a la pandemia. Los Estados han gastado mucho más en reforzar los sistemas de salud pública y asistencia sanitaria y, además, han rediseñado y fortalecido los servicios de seguridad y los denominados esenciales de mantenimiento logístico de las ciudades. Las soluciones clásicas, basadas en planteamientos neoliberales, serían reducir precisamente el sector público, disminuir las retribuciones de los empleados públicos y aplazar proyectos relevantes para el desarrollo de los países. La solución no estará en ese camino, sino en el contrario: el fortalecimiento de los Estados, que en América siguen siendo débiles y con porcentajes de gasto público inferiores en diez puntos a la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El fortalecimiento de las instituciones como el CLAD viene demandando desde hace 48 años, sigue siendo una etapa por superar. Sin llegar a este puerto, los países sufren más duramente las calamidades, que como nos ha demostrado la COVID-19 pueden llegar por sorpresa.

El segundo reto tiene que ver precisamente con la mejora del funcionamiento de las instituciones. Los ciudadanos necesitan confiar en ellas y han demostrado durante la pandemia que han seguido las instrucciones de los poderes públicos con escasas alteraciones de indisciplina. El turno es ahora de los poderes públicos que han de responder con una infraestructura logística, de salud y sanitaria manifiestamente mejorable. Por esta razón es sumamente importante poner las bases ideológicas y, si cabe, presupuestarias para que estas instituciones sean más fuertes y respondan mejor a las demandas ciudadanas.

El tercer reto se relaciona con recuperar la confianza de los ciudadanos mejorando los servicios públicos y utilizando las claves del gobierno abierto: transparencia para que sean visibles las actuaciones y gastos de las instituciones, la

rendición de cuentas de forma que los ciudadanos puedan controlar y saber el funcionamiento real de las instituciones y la participación que permita a los ciudadanos decir, colaborar e incluso ejecutar aquellas políticas públicas que les atañen directamente. El Estado, el Leviatán del que nos habla Hobbes (y en su último libro Acemoglu y Robinson, *El pasillo estrecho*) puede ser encadenado por los ciudadanos corrientes, las normas y las instituciones, en resumen, por la sociedad.

El cuarto reto es prepararse para la IV Revolución Industrial que está ya desarrollándose en los países más avanzados, en los que también la pandemia ha atacado duramente. Esta revolución industrial en las administraciones va a tener mucho que ver con la introducción de robots, con la proliferación de algoritmos (a los que hay también que controlar para que sus resultados no conduzcan a fines no queridos sino a la prestación de mejores servicios) y con la digitalización de expedientes administrativos, que impedirán la introducción de sesgos injustos o beneficios indebidos.

El fin de la pandemia coloca a las administraciones ante estos y otros desafíos que habrán de afrontarse. Es relevante, en todo caso, que nuestras instituciones salgan más fortalecidas, que las democracias aguanten los inevitables crecimientos de gasto público y que la humanidad no retroceda a pesar del dios abyecto, sino que comience una andadura en la que, tras aprender de los errores, podamos afrontar el futuro con mayor confianza. Incluso para que el capitalismo de vigilancia del que nos habla la profesora Zuboff, no consiga controlar tan gran cantidad de datos que nos impida vivir con libertad en un marco en el que las instituciones nos protejan y asistan, no que nos vigilen.

¿ENTENDEMOS LOS IMPRESOS ADMINISTRATIVOS?

El sentido común es sinónimo de facilidad y sencillez, de lo evidente. En *Oráculo manual y arte de la prudencia*, Baltasar Gracián (1647) lo trata con profundidad. Pero en las administraciones casi siempre los procedimientos gozan de una complejidad que hacen difícil comprender su sentido hasta por los expertos.

Deberían estudiarse las razones por las que se solicitan, de forma reiterada, el número del documento de identidad, la ciudad y equipo de expedición y finalmente día, mes y año. Se supone que la administración tiene la posibilidad de conocer de inmediato los otros datos una vez que se le suministra el número. Decenas de miles de impresos en los procedimientos administrativos solicitan a los ciudadanos datos que ya están en poder de las administraciones públicas. En algunos países la conexión entre los organismos públicos para evitar esta circunstancia es una prioridad y la OCDE señaló como una buena política el principio de “una sola vez”. La realidad es otra.

Sin embargo, los funcionarios avezados, como el protagonista de *Bella del señor* de Albert Cohen o Alexiei Alexandrovich en la novela *Anna Karenina*, tienen el rasgo característico de un desprecio por el papeleo oficial, de abreviar la correspondencia, de tratar los asuntos directamente...

La experiencia, precisamente, dice que la solución de los asuntos, incluso entre los altos funcionarios, depende de tratarlos directamente, no en resaltar en los escritos todo tipo de aristas para intentar contestar negativamente.

Hay como una especie de nube gris oscura que acompaña a toda petición y que el funcionario no experto contesta negativamente por sistema, excepto si por orden superior se le ha advertido en sentido contrario. Hay oficios administrativos en los que pareciera que dar la buena noticia no es el deseo del funcionario y después de anunciarle al ciudadano que se le concede la subvención, aparecen no menos de diez líneas avisándole de la posibilidad de interponer variados recursos (de acuerdo con la legislación vigente) y de los plazos adecuados de cada uno de ellos.

De manera tal que el ciudadano no acostumbrado a la jerga no sabe después de leer el escrito si debe recurrir o no. Transcurridos unos minutos, llega a la conclusión de que era una buena noticia envuelta en lenguaje negativo.

Este es precisamente uno de los grandes problemas de nuestras administraciones, la necesidad de realizar las comunicaciones a los ciudadanos en lenguaje inteligible y positivo, que informe al lector y no consiga preocuparle en la primera lectura.

Cuando hablamos de gobernanza, como señala acertadamente el profesor Luis F. Aguilar, ha de tenerse en cuenta que “la cuestión política central

contemporánea se ha desplazado de la legitimidad de los gobiernos hacia la efectividad de los gobiernos legítimos”. La efectividad se mide por la evaluación y especialmente por la evaluación de impacto, sobre la que CAF, el SELA y el CLAD realizan ahora un curso.

Uno de los factores esenciales de la comunicación acertada es precisamente la inteligibilidad de los mensajes que las administraciones y gobiernos desean dar a los ciudadanos. En una de las *webinars* del CLAD en el 2020, el economista del BID Carlos Scartascini desarrolló esta cuestión en su exposición sobre economía del comportamiento, poniendo de manifiesto que “para orientar las decisiones de la gente en direcciones que mejoren sus vidas, los gobiernos pueden darles a los ciudadanos un pequeño empujón o ‘nudge’, al presentar los temas de cierto modo, sin prohibir ninguna opción”.

En los años noventa del pasado siglo, uno de los siete principios de la vida pública (desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo) del Informe Nolan (1995), así lo señalaba al destacar que la información sobre las decisiones y acciones de los titulares debe ser abierta, transparente y disponible para los interesados. ¿Cuántos documentos administrativos cumplen estas condiciones? ¿Es realmente una preocupación de los responsables de las administraciones? ¿Cobran mayor importancia los colores y la presentación gráfica atractiva? ¿El medio es el mensaje en términos absolutos? En definitiva, conviene no confundir objetividad y transparencia con publicidad de las decisiones, que también debe existir.

La pandemia, sin embargo, ha acelerado la mejora de estas comunicaciones a los ciudadanos y ha de reconocerse un esfuerzo de todas las administraciones por llegar hasta los lugares más alejados, para lograr que las informaciones sean asumidas por los ciudadanos y para que su comportamiento social, e incluso familiar, sea el requerido. La población adulta y mayor ha tenido un comportamiento ejemplar, a pesar de las dificultades económicas que ello acarrea. Con la llegada en muchos países de la vuelta a los colegios, podremos comprobar si estos mensajes han sido efectivamente asumidos por la población más joven.

LAS VACUNAS Y LA IGUALDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las incesantes llamadas de los organismos internacionales al reparto equitativo de las vacunas no están teniendo gran eco. Han aparecido ya episodios de turismo de vacunas y noticias con escándalo, en las que saltándose los protocolos correspondientes, algunos responsables políticos se vacunaron sin tener derecho a ello. Supuesto contrario ha sido aquel en que algunos líderes políticos se han vacunado para dar ejemplo a la población, con frecuencia reacia a vacunarse y reticente sobre sus resultados.

Los protocolos de vacunación, que no son sino reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, deben establecer las prioridades basadas en criterios de salud pública. En consecuencia, su cumplimiento debe ser estricto y sancionados los incumplimientos de trato de favor a responsables políticos o institucionales, así como a familiares o amigos.

Tanto Tedros Ghebreyesus, director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), como el secretario general de la ONU, han alertado contra este nuevo foco de desigualdad: "Aquellos cuyas oportunidades vitales ya eran reducidas por la desigualdad y la injusticia, con base en sus ingresos, raza, género y otras formas de discriminación, son los que más están sufriendo el impacto de la COVID-19", destacó Guterres al presentar sus prioridades para este año (El Mundo, 28-01-2021).

La experiencia europea revela que, a pesar de que la Unión Europea hace ya muchos meses que contrató con AstraZeneca 80 millones de vacunas, los resultados no son buenos, pues la empresa ha anunciado que solo suministrará 31 millones en febrero. La salida del Reino Unido mediante el Brexit pactado está suponiendo problemas adicionales que tienen que ver incluso con la salud de la población. La empresa alega dificultades logísticas para el suministro de las vacunas, "fallos imprevistos en la fabricación de la sustancia farmacológica", y la UE sospecha que hay una redirección hacia el Reino Unido de importantes contingentes.

El pulso es considerable y está poniendo de manifiesto las debilidades del sistema, que por otra parte no tiene, hoy por hoy, alternativa.

Los institutos de investigación públicos o privados necesitan, en el mundo occidental, para probar y comprobar los resultados de las investigaciones, del concurso de grandes empresas privadas, que tienen una mayor capacidad logística, financiera y de producción. Pero, ¿podría encargarse a una empresa o a un conglomerado de ellas la campaña de vacunación de los ciudadanos?

El cuidado de la salud de la población corresponde esencialmente a las instituciones públicas, y genera a estas empresas privadas obligaciones que deben

cumplir, no solo porque así está establecido en los contratos correspondientes, como parece ser el caso de AstraZeneca y la Unión Europea, sino porque ante situaciones como la pandemia decaen otras prioridades económicas o financieras. La baqueteada población mundial no puede asistir de nuevo a un mercado persa, donde se vendan todos los productos relacionados con la pandemia al mejor postor, como sucedió en las primeras olas de marzo y abril de 2020, con las mascarillas e instrumentos necesarios para la respiración asistida.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, hay al menos tres de aplicación específica en este caso: el objetivo 10, Reducción de las desigualdades; el objetivo 3, Salud y Bienestar; y el objetivo 16, Paz, Justicia e Instituciones sólidas. La evaluación de la situación desde el comienzo de la pandemia en el año 2020 no es positiva: aumentan las desigualdades y es probable que los resultados de los procesos de vacunación en el mundo atiendan sobre todo los intereses nacionales y haya que lamentar un ensanchamiento de la brecha entre países pobres y más desarrollados.

Por otra parte, si las naciones no generan protocolos exhaustivos y controlados para hacer frente a la vacunación masiva, por primera vez en la historia de la humanidad, podemos encontrarnos de nuevo con mayores episodios de injusticia social, basados en la arbitrariedad en la administración de las vacunas.

No debe dejarse al mercado la administración de las vacunas, sino que deben ser los poderes públicos quienes controlen y administren el remedio. La administración de vacunas es hoy una política pública de alta prioridad y de urgente realización. Por otra parte, la solidaridad internacional debe hacerse presente para atender las necesidades de los países más pobres.

Distribuir demasiado las responsabilidades y la dirección de la lucha contra la pandemia puede generar ineficacia y cierta confusión. Se ha emborronado tanto el esquema de atribución de responsabilidades en la gestión de esta crisis sanitaria, que ya no sabemos a quién exigirselas (Vallespín, 2021).

Cuando se van a cumplir los 12 meses de pandemia, el ciudadano está cansado, aburrido y, por supuesto, temeroso. Es buena la colaboración, pero busquemos también la eficacia que impida el cansancio y la desafección ciudadana.

CAPÍTULO II

**POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

FALLECE UN POLÍTICO ESPAÑOL: ALFREDO PÉREZ RUBALCABA

Desde la última crisis económica, el prestigio y la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y los políticos no cesa de descender: en los países de la OCDE baja hasta niveles del 40% y en América Latina con dificultad supera el 20%. Los episodios de corrupción, las promesas incumplidas y el empeoramiento de la situación económica de las familias, junto con el incremento de la desigualdad que agranda la distancia entre los más ricos y los más pobres, son elementos que contribuyen a generar desconfianza.

El reciente fallecimiento de Alfredo Pérez Rubalcaba, político español de 67 años, que recorrió toda la escala jerárquica de la Administración española, desde la Dirección del Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación, hasta el Ministerio y la Vicepresidencia del Gobierno, ha servido para poner de manifiesto que hay también figuras políticas que gozan de respeto y aprecio por parte de los ciudadanos. Más de 10.000 personas rindieron homenaje en el Congreso de los Diputados a quien fue también portavoz parlamentario y secretario general del Partido Socialista Obrero Español. Entre ellos los reyes de España (actuales y eméritos), el presidente del gobierno y los políticos más relevantes de los últimos años, sin distinción de ideologías. Algunos como el rey Juan Carlos y Felipe González no pudieron contener su emoción.

La personalidad de Alfredo Pérez Rubalcaba debe ser motivo de reflexión para reivindicación del estamento político. A lo largo de 40 años de vida política, nunca fue acusado de ningún tipo de delito de corrupción y demostró al final de su carrera política, su dignidad, cuando en lugar de buscar o aceptar ofertas del ámbito privado volvió a su profesión de profesor de Química Orgánica en la Universidad Complutense de Madrid.

Como secretario general del CLAD le invité a ser el principal conferencista plenario del Congreso de Guadalajara (México) de 2018 y allí tuvo ocasión de pronunciar una brillante conferencia sobre administración y política que fue excelentemente valorada por los asistentes: funcionarios, profesores e investigadores procedentes de todos los países de Iberoamérica.

Fue ministro de Educación y Ciencia, de la Presidencia y portavoz, de Interior y vicepresidente. Probablemente una de las carreras políticas más brillantes de España, pero sobre todo para quienes nos dedicamos a los asuntos de la administración pública, fue la manifestación de que el maridaje entre políticos y funcionarios puede funcionar bien: la dirección política y estratégica del ministro puede combinarse eficazmente con el conocimiento de los temas de quienes tienen experiencia de la materia, más allá de sus ideologías o creencias. Trato

de rodearme de los mejores, me decía, porque son los que permiten que aciertes en la política pública más adecuada.

En estos días, la policía francesa, con información de la Guardia Civil española, ha detenido a Josu Ternera, histórico líder de ETA partidario en los últimos años de la negociación, la organización terrorista vasca que durante cincuenta años cometió más de mil asesinatos en España. Bajo la dirección de Alfredo Pérez Rubalcaba fue derrotada cuando fue ministro del Interior. En aquellos años, de poco dormir y mucho trabajar, incluso negociando con la banda, Alfredo demostró una vez más su dedicación, arrojo y clarividencia.

España ha perdido uno de sus políticos de referencia de los últimos años pero también Iberoamérica, pues había empezado a colaborar con el CLAD dando conferencias: la última prevista hace tres días en Santo Domingo.

EL ADANISMO EN LAS TRANSICIONES DE GOBIERNO

En democracia, después del resultado de las elecciones (presidenciales o legislativas, según se trate de un sistema presidencial o parlamentario) se produce el relevo en el Poder Ejecutivo en períodos más cortos o largos según cada país. Los períodos de asunción de responsabilidades pueden ser especialmente largos (México, Guatemala) y otros de menor duración (Chile, España, Colombia). Este proceso, relacionado con la tradición, con frecuencia expresada en la Constitución de la República, tiene sentido para el traspaso de poderes, el nombramiento de los ministros, la preparación de los nuevos equipos técnicos y, sobre todo, para la recepción de la documentación y activos que el anterior gobierno debe traspasarle al nuevo.

No es una tradición tan profunda en la vida democrática de los Estados, como para que pueda afirmarse que en todos los países se da el empalme con modos corteses, democráticos y exhaustivos. El sentido común nos dice que esta práctica debería estar incluso regulada de forma tal que el anterior gobierno no desaparezca de la escena sin dar cuenta de los principales problemas, conflictos y proyectos en marcha, descartando en todo caso las cuestiones de índole penal o prácticas corruptas.

No hace mucho tiempo, la alternancia en el poder era más bien considerada como una pérdida no exenta de situaciones anímicas desagradables para los perdedores y de una victoria para los ganadores, que no excluían las ganas de venganza o de afán de exploradores de malas prácticas, de investigadores de grandes desfalcos de las arcas públicas. Una anécdota, que narra el ex presidente español Leopoldo Calvo Sotelo, refleja esta situación, producida además por la lejanía personal entre el nuevo presidente (Calvo Sotelo) y quien dejaba el cargo (Adolfo Suárez). El peculiar traspaso que Suárez le hiciera entonces quedó perfectamente simbolizado en el instante en el que el nuevo presidente del gobierno intentó abrir la caja fuerte del despacho de la Moncloa, para descubrir que nadie sabía cómo hacerlo: "Mi antecesor no había tenido tiempo de entregarme casi nada, salvo el poder y un golpe militar, que no es poco". Tras forzar la cerradura se descubrió que lo único que contenía la caja era un papel con la combinación para abrirla. En sus memorias, Calvo Sotelo establece en ese momento una relación directa con su propia actitud de 1982: "A mi sucesor se la entregué vacía, porque toda la información se la di abierta y sobre la mesa del despacho".

Con el paso de los años, se ha ido extendiendo la cultura del traspaso ordenado del poder, mediante la constitución de equipos que solicitan datos e informes y por la propia iniciativa de quienes abandonan sus responsabilidades,

que elaboran detallados *dossiers* para los nuevos inquilinos y no dudan en establecer equipos conjuntos de trabajo que suministran todos los datos existentes, personal, recursos económicos, litigios, planes y proyectos en ejecución, conflictos sindicales o internacionales, tratados vigentes.

Hay, en todo caso, algunas recomendaciones que conviene tener en cuenta. Los nuevos inquilinos han ganado las elecciones, pero hasta que termine el período transitorio, el gobierno debe continuar gobernando, sin perjuicio de que algunas cuestiones de singular importancia pueden ser consultadas a la próxima administración. Una administración pública servida por profesionales puede permitir que continúen funcionando los servicios públicos, y que las políticas públicas esenciales garanticen el transcurrir de la vida cotidiana de los ciudadanos: los colegios, los transportes, los hospitales, los documentos de identidad y pasaportes, la fiscalidad y el orden público, etc. En definitiva, conviene recordar, como decía Helmut Schmidt, que la política no tiene como fin fomentar la felicidad de algunos, sino evitar lo más posible el sufrimiento de la mayoría.

El gobierno saliente debe huir de hacer grandilocuentes declaraciones o anunciar proyectos, que ya no va a poder ejecutar pero debe mantener y no hacer dejación de sus responsabilidades ejecutivas, incluyendo la salvaguardia del orden público y la defensa nacional, así como la reacción ante catástrofes, cuya frecuencia, por cierto, parece que incrementa el cambio climático.

Llegado el momento de asumir el poder, el nuevo Ejecutivo debe huir de la tentación del adanismo: la creencia de que antes que ellos nadie se preocupó ni ocupó de solucionar los problemas o de proponer actuaciones. Se valora más por los ciudadanos la actuación reformadora que la crítica a los antecesores. En pocos días, el argumento se vuelve reiterativo y aburrido para la opinión pública. Y aquí es donde la consigna de “mirar debajo de las alfombras” resulta bastante inútil, porque se suele encontrar poco polvo, aunque en este mundo de las redes sociales y la comunicación instantánea, que cada día se ve con mayor claridad que es una herramienta de extorsión, como señala Félix de Azúa, puede generar contaminación política, que no hará sino aumentar la desconfianza de los ciudadanos en la política.

EL CLIENTELISMO INCREMENTA LA CORRUPCIÓN

En el foro sobre la profesionalización en el ámbito público, celebrado en Cancún (Quintana Roo, México), se observa la tremenda demanda de los servidores públicos por tener garantizados sus derechos laborales, entre los que se encuentra la existencia de una carrera profesional, las condiciones de desempeño y de retiro. Allí, las ideas dominantes se ensartaban con el axioma de que la profesionalización del servicio civil genera un valor agregado verificable en las capacidades estatales, aumenta la eficacia gubernamental, frena la corrupción y consolida la democracia.

Casi al mismo tiempo de esa ola de descontento que ha sacudido Chile, Ecuador, Bolivia y Colombia, podemos observar que la extensión del sistema de botín deja exangües a numeroso servidor público y desprovisto de una mínima competencia objetiva a numerosas instituciones de raíz democrática. Al mismo tiempo, los que consiguen conservar sus puestos de trabajo, entre la maraña de cambios políticos y de dirigentes, claman contra la corrupción y reivindican su perfil profesional, su lealtad y su lejanía de los episodios delictivos.

La adecuada selección de los funcionarios es una necesidad democrática y una exigencia social. La primera viene a rechazar el viejo axioma de que cualquiera puede desempeñar un puesto público siempre que sea nombrado por la autoridad competente. En el siglo XIX español, un político, Romero Robledo, ministro entonces de Gobernación, famoso por su poder de encontrar trabajo a sus parientes y partidarios, fue protagonista de una anécdota en la que sus seguidores al terminar el discurso le espetaron, con su evidente deseo y razón justificativa de su presencia: ¡Colócanos a todos!

Admirable la persistencia de nuestros políticos en muchos países iberoamericanos que apenas han modificado sus artes de pesca, casi doscientos años después.

Cuando un nuevo presidente accede al poder no solo se abandonan, con excesiva frecuencia, los proyectos del antecesor, sino que se colocan a la mayoría de los seguidores en puestos públicos, con independencia de su sabiduría o experiencia. ¿Cómo vamos a exigir eficacia en la gestión a quienes tienen una ignorancia considerable sobre la compleja política pública que les toca administrar?

¿Cómo vamos a luchar eficazmente contra la corrupción en el ámbito público si nuestros trabajadores solo están un tiempo en la institución pública correspondiente y después deben esperar hasta la siguiente ocasión? Cualquier análisis objetivo destacará que, al menos en su etapa final en el desempeño del cargo, se preocuparán más por establecer relaciones profesionales, incluyendo favores, que por administrar diligentemente los asuntos públicos. En conse-

cuencia, para todos aquellos gobiernos que han hecho del combate a la corrupción una bandera, a veces solo mediática, no generar sistemas de profesionales de función pública es un error evidente. Max Weber lo señalaba ya hace cien años, cuando destacaba que a los funcionarios no les resultaba rentable económicamente la corrupción, pues podían perder su posición social y sus privilegios como miembros de la clase media.

El incremento de la productividad es otra evidente mejora que nos trae la profesionalización de los servidores públicos. El establecimiento de cualquier tipo de evaluación o incentivo a la carrera administrativa parece obvio que habrá de basarse en la obtención de resultados y en la mejora de sus retribuciones relacionada con el logro de las metas marcadas. Solo con profesionales es posible establecer metas, logros y objetivos, previa la capacitación correspondiente.

En fin, la profesionalización de los funcionarios en la lucha contra la corrupción y en el logro de las metas de los objetivos de desarrollo sostenible, aparece como un pilar esencial. Otro sistema no parece que pueda contener esa inmensa distancia que parece haberse instalado entre los responsables políticos y responsables gubernamentales, y los ciudadanos, aunque otras instituciones jurídicas como la transparencia, la rendición de cuentas, la inteligencia artificial aplicada a las administraciones públicas o la utilización masiva de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin duda puedan paliarla. Pero ya no se trata de operaciones publicitarias, de generar en las redes sociales grandes aludes de respuestas alentadoras de ciertas decisiones políticas, sino de convencer a esa población desencantada y enojada de que es posible convivir en paz, fortaleciendo las instituciones democráticas.

EL EXPERTO Y EL POLÍTICO

Los políticos y los expertos no siempre piensan igual. Ni siquiera actúan de la misma forma. A pesar de que los políticos dirigen y los expertos les asesoran. Recordando un libro de Max Weber, de cuyo fallecimiento se cumplen ahora 100 años, merece la pena señalar las importantes diferencias que tienen un político y un experto, especialmente en esta crisis de la COVID-19.

Las decisiones las deben tomar los políticos. Parece obvio, pero la tentación de escudarse en los expertos es antigua. Siempre hay opciones y la labor de guiar le corresponde al líder y el líder es el político, que representa en democracia el parecer mayoritario de los electores.

Es ingenuo estar continuamente escudándose en los expertos para la toma de decisiones, pero es conveniente que los expertos expresen sus opiniones o recomendaciones y que estas sean conocidas por los ciudadanos. Me refiero a los informes, pero no necesariamente a las personas expertas, que pueden estar sometidas a un acoso mediático a menudo incompatible con sus profesiones e investigaciones. Esta es una de las características del gobierno abierto que obliga afortunadamente a los políticos a rendir cuentas, especialmente, como señala Manuel Cruz, en estos tiempos de espectacularización de la política⁶.

La crisis del coronavirus, de una extensión y profundidad desconocida en la historia de la humanidad, ha generado en los responsables la misma confusión que en los ciudadanos: no saben qué hacer y con frecuencia adoptan decisiones que deben rectificar pocas horas después o incluso avanzar por otro camino, como han demostrado las erráticas decisiones de Boris Johnson o Donald Trump.

Hay que tomar consejo de los expertos, pero también adoptar decisiones. Hay derecho a equivocarse y también a recibir las críticas. Los ciudadanos suelen ser más razonables que las soflamas emitidas, a menudo por medio de las redes sociales o las diatribas parlamentarias.

De nuevo Weber nos señala que el ministro... debía darles a los funcionarios especializados las correspondientes directrices de naturaleza política (Weber, 1919).

El político debe optar entre las varias opciones propuestas. Es el político quien dirige. Escudarse en la opinión de los expertos para adoptar las decisiones puede ser una buena base de partida, pero la responsabilidad le corresponde al político y nunca al experto, que puede plantear soluciones tan drásticas que impidan el normal funcionamiento de la vida ciudadana, como se observa en la actual tensión entre los expertos sanitarios y epidemiólogos y los políticos en relación con el desconfinamiento.

La distancia entre unos y otros se escenifica en la anécdota que tomo de Harari: “Cuando Alejandro Magno visitó en una ocasión a Diógenes, mientras este se hallaba descansando al sol, y le preguntó si había algo que pudiera hacer por él, el cínico contestó: Si, hay algo que puedes hacer por mí. Por favor, muévete un poco a un lado. Me tapas la luz del sol”.

La persistencia de un Estado clientelar, con el alejamiento de la meritocracia que conlleva, deteriora la calidad democrática y perjudica la eficiencia en la toma de decisiones. Los errores pueden ser especialmente dolorosos en esta etapa de la pandemia, en la que son especialmente visibles los fallos del sistema de protección social y sanitaria, pero “hoy la globalización es utilizada por muchos gobiernos como justificación para su inacción. Si ampliamos las políticas sociales, dicen, el país perderá competitividad” (Víctor Lapuente, 2019).

La tensión política generada por las formas de abordar la pandemia, da paso ahora a las diversas formas de plantear el fin del confinamiento, demostrando que las mismas evidencias pueden avalar estrategias diferentes, que exigen acuerdos políticos. Este era el menester diario de Alfredo Pérez Rubalcaba, de cuyo fallecimiento hace ahora un año, conferencista del CLAD y vicepresidente del gobierno español, que fue capaz durante su dilatada vida política de tejer acuerdos importantes.

El ministro de Educación de Francia, Jean-Michel Blanquer, refiriéndose a la polémica sobre la apertura de los colegios tras los dos meses de confinamiento, lo ha definido magistralmente: “Asumimos completamente una decisión que corresponde a la autoridad política, decisión a la que aporta luz el consejo científico, pero no es este quien decide”.

En suma, los análisis y consejos de los expertos deben fundamentar las decisiones de las autoridades políticas, pero la responsabilidad en el acierto les corresponde a estos, no a los expertos que científicamente analizan los problemas y proponen caminos, lo que puede hacerse a caballo, andando, en automóvil o por vía aérea, según determinen los políticos.

GOBIERNOS TECNOCRÁTICOS Y ADMINISTRACIÓN

En Alemania funciona desde hace años una coalición de gobierno entre socialdemócratas y democristianos y no es la primera vez. De hecho, ha recibido el nombre de *Große Koalition*, cuyo sentido puede percibirse incluso para aquellos que no comprendan el idioma de Goethe. En los años sesenta del pasado siglo, Kiesinger lideró una coalición con los socialdemócratas que ahora se ha repetido en tres ocasiones con Ángela Merkel (CDU/CSU/PSD). Ahora en Italia, Mario Draghi, antiguo presidente del Banco Europeo, acaba de formar gobierno con un conjunto de ministros donde podemos encontrar desde colaboradores de Berlusconi, hasta miembros del Partido Demócrata, heredero directo del Partido Comunista Italiano, incluidos miembros de la Liga Norte o del partido de Beppe Grillo (Movimiento 5 Estrellas).

En fin, un Ejecutivo formado por 15 ministros políticos y 8 independientes, que tiene asegurada la mayoría, porque están representados todos los partidos menos la formación de ultraderecha Hermanos de Italia. Es la búsqueda de la tecnocracia a la que definió Manuel García Pelayo, tan relevante en Venezuela y España, como “la estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo a sustituir al político”.

El propio primer ministro Draghi, que ha pedido “unidad y compromiso ante una emergencia sin precedentes”, no pertenece a ningún partido político y es una figura de relevancia internacional, unánimemente reconocida por su actuación como presidente del Banco Europeo y representante de lo que podría denominarse como oligarquía tecnocrática europea.

¿Qué razones empujan a los partidos políticos alemanes o italianos a ponerse de acuerdo, por encima de las diferencias ideológicas, profundas y de largo trecho? La reflexión viene a cuento, porque esta situación tiene una justificación importante: la necesidad de administrar adecuadamente 209.000 millones de euros provenientes de los fondos europeos, que todas las fuerzas políticas están en la mejor disposición de administrar y que proceden de las importantes e inéditas decisiones de la Unión Europea a causa de la pandemia.

Las situaciones de Alemania e Italia no son idénticas. Pero en ambos casos priman dos factores como la llamada a la responsabilidad y la imposibilidad de formar mayorías suficientes dado el sistema parlamentario. Desde hace años, todos los primeros ministros italianos han sido elegidos por el Parlamento, sin que ni siquiera en algunos casos fueran parlamentarios.

Se indica en Italia que Draghi era el único hombre que podía generar consenso, lo que en definitiva revela la falta de confianza de los ciudadanos en la

clase política, que continúa bajando en la escala de apreciación positiva. Además, esta situación revela otros aspectos, algunos positivos.

Entre los positivos pueden citarse la cintura de la clase política, suficiente para ponerse de acuerdo y participar en gobiernos, que en algunos casos van a adoptar políticas no exactamente coincidentes con los idearios y programas electorales. La pandemia ha generado decisiones importantes por parte de la Unión Europea y ha colocado a la clase política en el punto de mira de un ciudadano que se ha visto zarandeado una y otra vez por decisiones contradictorias, cambiantes como las olas del mar. Por el momento y a pesar de las vacunas, cuya administración fraudulenta ha sido objeto de escándalos en varios países, no parece estar muy cercana la solución de salud pública. En definitiva, ninguna fuerza política quiere ser responsable ante la opinión pública de no sujetar la maroma para que el animal bravo no se escape.

Entre los negativos, hallamos el desprestigio de la clase política que continúa su descenso en la mayoría de los países. Ha de añadirse, además, en el caso italiano la presumible oscilación e inestabilidad de algunas carteras, consecuencia de determinadas decisiones no compartidas por todo el arco parlamentario.

A los efectos administrativos y de relación política con otros países de la Unión Europea, la figura de Draghi es además de reconocida, un paso adelante que genera confianza en la administración de los fondos europeos y su destino final.

En suma, una manifestación de que en circunstancias extremas las fuerzas políticas pueden ponerse de acuerdo para llevar a cabo políticas públicas más eficaces para los ciudadanos y menos lesivas de la confianza que en las diversas opciones políticas se depositan.

Se crearán otros ministerios para poder equilibrar los poderes de los diversos socios y ello es presumiblemente positivo para una atención más cercana a los problemas de los ciudadanos. Jacques Atali lo ha dicho recientemente: "El principal cambio que se necesita es un cambio cultural, hay que pasar de la sociedad del egoísmo a una sociedad del altruismo; comprender que todos tenemos interés en ser altruistas, que la empatía es económicamente eficiente" (La Vanguardia, 11-01-2021).

Depositarse en algunos tecnócratas las decisiones más relevantes puede en tiempos de pandemia o de dificultades importantes facilitar el desarrollo y generar en los ciudadanos mayor confianza.

CAPÍTULO III

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿HAY QUE PREMIAR LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LOS FUNCIONARIOS?

La falta de motivación de los funcionarios es utilizada frecuentemente para justificar la escasa eficacia de las políticas públicas y sirve de alibi a los responsables políticos, que esconden de esta forma sus dificultades o su incapacidad de llevar a cabo las promesas que han hecho a sus electores. Esta escasa motivación es con frecuencia real, pues a la situación de provisionalidad suelen unirse retribuciones bajas o moderadas, así como la inexistencia de incentivos de carácter profesional.

En la República Dominicana, bajo la dirección del ministro Ramón Ventura Camejo, se ha desarrollado una Semana de la Calidad⁷ y de premiación de buenas prácticas en el país. A ello ha contribuido sin duda la larga permanencia de Ventura como responsable primero de la Oficina Nacional de Administración Pública, más tarde Secretaría de Estado de Administración Pública y finalmente Ministerio de Administración Pública. Esta longevidad administrativa y política es sin duda inusual en el mundo, pero aparece como un factor positivo ante la inexistencia en muchos países de una función pública profesional que garantice el cumplimiento de la política pública correspondiente, en este caso la relativa a la administración pública.

Los funcionarios tienen diversos tipos de motivación, algunos de ellos racionales como la identificación con los objetivos de las instituciones públicas, el deseo de ayudar a otras personas o la lealtad hacia las instituciones públicas. En consecuencia, son conscientes de que los alicientes retributivos son escasos y sometidos a la transparencia y control ciudadano, que genera situaciones individuales incómodas. Perry y Wise, por su parte, señalan que la motivación de los funcionarios se explica por la predisposición de un individuo a reaccionar por motivos vinculados principalmente o únicamente con organizaciones públicas.

Por ello, la búsqueda de premios a la buena labor de instituciones o de funcionarios individuales debe ser bienvenida. He podido asistir a escenas de una considerable emoción entre grupos de funcionarios esperando el fallo de los jurados de los premios y la intensa satisfacción que denotaban sus rostros cuando resultaban agraciados. Los empleados públicos valoran más tener un trabajo importante y valorado por los responsables o los colegas. Probablemente, un premio en dinero no produciría los mismos resultados, aunque nunca se debe despreciar: los funcionarios tienen necesidades como los demás ciudadanos.

La realización de buenas prácticas genera emulación entre las personas que se dedican al servicio público: los mejores arrastran a los demás a realizar las tareas con mayor diligencia y corrección. Por eso son también importantes las

medallas, diplomas o reconocimientos públicos, que no tienen reflejo presupuestario, pero generan una inmensa satisfacción en quien los recibe.

Desde el interior de las organizaciones públicas es esencial también que estas ceremonias sean dirigidas y presididas por las más altas autoridades, siempre que estas estén realmente comprometidas y no aparezcan solo el día de los premios.

A veces, además, el trabajo funcional genera lamentablemente situaciones adversas: dos funcionarios en República Dominicana han fallecido y otros están heridos, mientras desarrollaban su labor. Premiarlos cuando hacen bien su trabajo parece justo.

LA TIRANÍA DEL MÉRITO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El mérito, como la sabiduría, responde a un conjunto de aspectos en los que el esfuerzo, la educación y las circunstancias tienen una importancia capital, pero también han de considerarse los que tienen que ver con la clase social, la solidez económica, la existencia de oportunidades y en último término con la suerte, cuya etimología nos remonta a los lotes de tierra con que se premiaba a los soldados romanos.

Si consigo llegar arriba, si me hago rico o triunfo en la universidad o en la vida... es a causa de mi esfuerzo y mi inteligencia. Esta afirmación y sus secuelas ideológicas, sociales y políticas, se combaten hoy precisamente en que todos analizamos los resultados de las elecciones norteamericanas, donde este aspecto, como en la anterior elección, ha sido trascendental.

Sin embargo, el mérito constituye la base fundamental para la elección de los servidores públicos. Por ello se hace tanta insistencia en el mérito y la capacidad, aunque pueda discutirse, con razón, que ambas cualidades estén muy relacionadas con las posibilidades reales de las personas de acceder a estudios u oportunidades profesionales.

Un libro reciente de Michael J. Sandel desgana estas cuestiones y sirve de explicación en buena medida a la elección primera de Donald Trump, donde un porcentaje del electorado vio como una agresión que se considerara su propia situación económica o social como responsabilidad personal. El recurso a la igualdad de oportunidades no colma todas las expectativas, pues en determinadas clases sociales o territorios, no logra de ninguna manera satisfacer las necesidades.

El mundo actual registra un importante aumento de la desigualdad, menor que en otras épocas de la historia, como señala Pinker, pero el aumento de la educación no ha logrado hacerla descender significativamente en los últimos años. Por otra parte, resulta evidente que la distancia entre los más ricos y los más pobres se ha agrandado en todo el mundo. Voces insistentes llaman la atención sobre este incremento de la desigualdad contra el que hay que reclamar en todos los campos, porque reducir las desigualdades es uno de los grandes desafíos del siglo XXI (Adela Cortina, 2019)⁸.

La educación tiene también mucho que ver con la clase social y la potencia económica familiar, así como igualmente con las oportunidades profesionales en la vida de los individuos. Como ejemplo, se estudia desde hace muchos años en Europa la desigualdad en el acceso a la función pública, que a pesar de señalar el mérito y la capacidad como elementos capitales para lograr acceder a la condición de funcionario, registra un porcentaje ínfimo de aspirantes

procedentes de los sectores sociales de menor renta, a pesar de que se debería promover a quienes son merecedores y talentosos (Acemoglu y Robinson, 2020).

Las políticas públicas correctivas (becas, bolsas de estudio, contratos temporales de formación) han dado solo resultados marginales, que no han modificado la composición esencial de las cohortes funcionariales, ancladas en los aspirantes procedentes de las clases medias y altas de la sociedad. Refiriéndonos al caso español, se mantiene en lo fundamental el modelo de extracción social de los empleados públicos de hace más de cinco décadas (Arenilla, 2019)⁹.

Este hecho, predicable además de Francia (¿quién supera los exámenes para entrar en la École Nationale d'Administration -ENA?), Reino Unido o Alemania, aleja la alta función pública de su tradicional rol de ascensor social y reproduce obviamente la ideología dominante del estrato social de origen. Son múltiples las causas (económicas, de habitación, de cultura transmitida por los progenitores, de opciones territoriales...) y abundantes las dificultades (tiempo de preparación, financiación de los estudios especiales, necesidades familiares...).

Precisamente los años de estudio, en ocasiones más de seis, necesarios para superar un proceso selectivo, constituyen igualmente una barrera que impide el acceso a la alta función pública de talentos muy necesarios en esta época, donde la innovación es el factor fundamental del progreso económico y también de las administraciones públicas del siglo XXI.

En definitiva, el mérito debe ser primado, pero sin barreras insuperables que limiten las posibilidades de quienes por razones económicas o sociales, no pueden superar los obstáculos que, por otra parte, son menores para los que proceden de otros estratos sociales más privilegiados. Como escribe Sandel (2020): "La historia atestigua un nexo bastante endeble entre la posesión de prestigiosas credenciales académicas, por un lado, y la sabiduría práctica o el instinto para apreciar el bien común aquí y ahora, por el otro".

Los servidores públicos administran los bienes de todos y debemos seleccionarlos por sus méritos que no son de carácter político o sindical, sino por su talento y competencias (y no tanto por los conocimientos, cada vez de más fácil acceso por la inteligencia artificial), que hay que premiar, teniendo en cuenta la procedencia social de los aspirantes.

¿SON LAS MUJERES MAYORÍA EN LOS MINISTERIOS?

Al analizar la población mundial, aunque no la de todos los países del mundo, las mujeres constituyen habitualmente 49,5% de la población, mientras que los hombres suelen ser 50,5%. Esta situación, no obstante, no se refleja de forma automática en la presencia de ambos géneros en el mundo laboral, en las empresas y en particular en las administraciones públicas.

La incorporación masiva de las mujeres al empleo remunerado y en particular a los puestos de trabajo de las administraciones públicas tiene solo unas decenas de años. En los países más desarrollados se incrementa el número de mujeres en las administraciones públicas y en los menos desarrollados económicamente, su presencia es escasa.

No obstante, la incorporación al empleo de las administraciones públicas ha aumentado fuertemente en los últimos años, de forma que puede afirmarse hoy que el número de mujeres en las administraciones públicas, tiende a igualar e incluso superar al número de hombres.

En un reciente Simposio celebrado en Alcalá de Henares (Madrid¹⁰), organizado por el CLAD, todos los países representados expusieron datos en los que mostraban un alto número de personal de género femenino en las administraciones públicas y en algunos de ellos superiores a los de los hombres. El ritmo de crecimiento es además superior en el caso de las mujeres. No obstante, cuando se estudia la situación con atención, nos encontramos con que su presencia está casi totalmente restringida a los ámbitos subordinados y medios de las administraciones públicas.

Varios países, como Costa Rica y España, han logrado colocar en la cabeza de los departamentos ministeriales un número superior de mujeres que hombres, pero la situación habitual es el predominio masculino. Incluso, es en estos países en los que las mujeres con mayor frecuencia están al frente de los departamentos ministeriales, registran tasas de ocupación considerablemente inferiores en los estratos superiores de los departamentos, lo que está en franca contradicción con los egresados de los estudios universitarios. Esta no es, sin embargo, la situación en los estratos bajos, en los que la incorporación de las mujeres supera a los hombres en todos los países iberoamericanos.

En la actualidad, después de la Declaración de Beijing de 1995 y el impulso dado por la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los avances en la incorporación de la mujer a las administraciones públicas han dado como resultado que todos los países iberoamericanos tienen al menos 30% de mujeres en las administraciones públicas y que este porcentaje tiende a aumentar, debido esencialmente a las normas que establecen discriminación

positiva en favor de las mujeres. Sin embargo, como reconoce la Declaración de Alcalá de Henares: “La división sexual del trabajo y el recargo del trabajo doméstico no remunerado y labores de cuidado en las mujeres es un factor estructural de la discriminación”.

55% de los mecanismos para avanzar en la igualdad de género en los países iberoamericanos, como en los organismos, ministerios o departamentos encargados de la igualdad de género, tiene el mayor rango institucional, lo que contribuye sobremanera a mejorar la posición del género femenino y avanzar en la igualdad.

Las mujeres continúan infrarrepresentadas en los niveles superiores de la administración pública. Siguen existiendo “techos de cristal”, o barreras de imposible franqueo, que impiden la participación igualitaria en puestos de toma de decisiones y algunas culturas organizativas de las administraciones siguen colocando a las mujeres en situación de desventaja para ocupar los puestos de dirección.

Por ello, resulta imprescindible promover medidas de conciliación y corresponsabilidad de la vida laboral personal y familiar, dirigidas a hombres y mujeres, que favorezcan una mayor igualdad en el ámbito de los cuidados y más oportunidades para promocionar dentro de la carrera profesional.

Mientras la sociedad considere que hay labores que corresponden esencialmente a las mujeres resulta imposible el desarrollo de carreras profesionales, que en el mejor de los casos se reducen a los períodos no relacionados con el cuidado de los hijos o de otras necesidades familiares, lo que coarta seriamente sus posibilidades. Reconocer que las mujeres tienen una visión distinta de los problemas y sus soluciones, con frecuencia más alejada del conflicto y más cercana a la negociación, es una necesidad fundamental para avanzar y una medida de justicia para quienes constituyen 50% de los habitantes de nuestros países.

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONES PÚBLICAS

CRISIS DEL CORONAVIRUS: UNA PRUEBA DE LA FORTALEZA DE LAS ADMINISTRACIONES

La pandemia que está recorriendo el mundo, con precedentes desde el siglo XV, con epidemias de peste y desde el siglo XX con epidemias de gripe, son una evidente maldición de los países y una prueba de la fortaleza de sus administraciones. La sensación que producen las iniciativas adoptadas por los gobiernos, más allá del éxito deseable, es que ante la situación, los gobernantes no saben exactamente qué hacer, cómo combatir la pandemia y dar tranquilidad a la población. Sorprende incluso que ocurra una situación como esta a pesar de “que vivimos de forma cotidiana en una red de redes, locales y globales, en todas las dimensiones de nuestra vida” (Manuel Castells, 2020).

Desde el punto de vista filosófico, lo que se pone de manifiesto es que en nuestra sociedad nunca estamos suficientemente protegidos de peligros de esta naturaleza y por lo tanto debemos seguir insistiendo en el conocimiento científico y en la lucha contra las enfermedades. Desde lo práctico, nos viene a la cabeza que la solidez de las instituciones, en este caso predominantemente sanitarias, constituyen la única solución para paliar la situación que está produciendo miles de muertos en todos los continentes.

La pandemia, así declarada por la Organización Mundial de la Salud, comenzó en diciembre en China y en menos de tres meses se ha extendido por todo el mundo.

El régimen chino decretó primero el enclaustramiento de toda una provincia de millones de personas, y gracias, al parecer, a medidas drásticas, ha conseguido minimizar los efectos de la enfermedad.

En Europa, considerada ahora el epicentro de la enfermedad (con Italia, España y Francia a la cabeza), las autoridades debaten recortar los derechos de los ciudadanos (incluyendo la libertad de circulación como en Italia y España) y seguir los consejos de los epidemiólogos y otros expertos sanitarios, que en su intento de lograr la victoria sobre el mal o por lo menos de paliar sus efectos, proponen medidas necesarias de higiene, protección e incluso de distancia entre las personas.

Están en juego muchas cuestiones, pero esencialmente la solidez de las instituciones sanitarias, sociales, de seguridad y defensa. En este sentido, la obediencia a las instrucciones gubernamentales y la contención de protestas o quejas ante la situación, revelan que a pesar de las dificultades los ciudadanos parecen confiar en las instituciones.

Incluso hay momentos emocionantes en los que la población organiza conciertos en las ventanas o aplaude al personal sanitario (Italia) desbordado por

la situación, o cuando los vecinos aplauden a los funcionarios sanitarios de los hospitales públicos por su labor y entrega (España). Resulta que los trabajadores públicos son necesarios y queridos por la población.

En América Latina la confianza de los ciudadanos en las instituciones es menor que en los países de la OCDE y la infraestructura sanitaria más escasa. Los problemas, grandes en Europa en estos momentos, pueden alcanzar en América cotas inimaginables, si el combate contra la pandemia no obtiene una respuesta suficiente y eficaz por parte de las instituciones administrativas.

Con el tejido administrativo más débil, la respuesta será insuficiente. Toda la potente infraestructura administrativa europea sanitaria (incluyendo hospitales públicos y privados), de transportes (incluyendo los terrestres, marítimos y aéreos) de orden público y de defensa nacional, se ha puesto al servicio de la lucha contra la pandemia. Todo un desafío que se podrá vencer más fácilmente con instituciones sólidas (“y no solo formalistas o discursivas”, como señala Luis Aguilar) y funcionarios motivados y movilizados, con una dirección que debe alcanzar a todas las fuerzas sociales, económicas y políticas.

¿QUEDARÁ FORTALECIDO EL ESTADO DESPUÉS DE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS?

La pandemia que azota a todos los países del mundo constituye un acontecimiento dramático, cuyas consecuencias trascienden en el tiempo a los fallecimientos, enfermedades y confinamientos a los que están sometidos los ciudadanos. Pero esta malhadada situación, combinada con la cuarta revolución industrial, que alimenta el mundo digital, puede ofrecer a los Estados la posibilidad de ser más eficaces, más cercanos a los ciudadanos e iniciar una senda de recuperación de la confianza.

Oscar Oszlak, uno de los intelectuales mejor conocedor de la administración pública iberoamericana, miembro del Consejo Científico del CLAD, afirma que las administraciones y entre ellas la argentina, tienen al menos dos problemas: la deformidad y el cortoplacismo. Ambos problemas están entrelazados, pues la deformidad no es más que el resultado de sucesivas camadas de empleados públicos procedentes de los partidos políticos que se turnan en el poder y el cortoplacismo es la consecuencia de la búsqueda de la originalidad para que el electorado les apoye.

En esta situación, generalizada en los países iberoamericanos, esta crisis del coronavirus nos va a traer importantes alteraciones en nuestros modos de vivir y trabajar. Se incrementará la distancia física habitual entre las personas, e incluso será raro darse la mano al comienzo o final de las reuniones de trabajo.

El miedo al contagio aumentará. Por este coronavirus o por cualquier otra enfermedad, con lo que proliferarán las personas que portarán habitualmente mascarillas (o tapabocas) o incluso guantes en su deambular ciudadano y en las oficinas.

Durante algún tiempo, disminuirán los viajes y en consecuencia el turismo. Es probable la imposición de trabas sanitarias y de otra índole para aquellos que ingresan como extranjeros en otro país. Surgirán los pasaportes sanitarios que atestiguarán que el viajero está libre de determinadas enfermedades. El primero que se unirá a los existentes, como el de la fiebre amarilla, será con toda seguridad lo relativo a la COVID-19.

Algunos países podrán sufrir una importante crisis económica motivada por la quiebra de las empresas. Esperemos que no sean los funcionarios los que deban pagar la crisis, mediante reducciones de sueldos o eliminación de efectivos, como ocurrió en algunos países tras la crisis de 2008. Ahora todos alaban a los funcionarios sanitarios, de las fuerzas de seguridad del Estado, de las universidades y centros de investigación, de los transportes públicos... No sería buena idea reducirles sus salarios o expulsarles del sector público.

Estos cambios de comportamiento modificarán las formas de relación de los ciudadanos con las administraciones públicas, que definitivamente pasarán a ser casi únicamente telemáticas, como por otra parte está ocurriendo en los países más desarrollados. Si la tecnología lo permite, no tengamos dudas de que este supuesto se va a producir. La actual crisis no ha hecho otra cosa que acelerarlo y, si cabía alguna duda, ha convencido a muchas organizaciones de las bondades del teletrabajo.

Por otra parte, la comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos aumentará. Incluso como se predica desde la presidencia de Obama, el gobierno abierto se convertirá en una realidad inexcusable: la actual crisis también ha demostrado que la información ha de ser continua, exacta y transparente.

Si queremos la pervivencia de las instituciones democráticas y el aumento de la confianza, el prestigio de los representantes políticos deberá incrementarse.

Hay otros aspectos que son objeto de debate y que habían anunciado su aparición incluso antes de la pandemia: los instrumentos de control de la ciudadanía por parte de los poderes públicos van a desarrollarse en todos los países. Tecnológicamente el reconocimiento facial de los ciudadanos está realizándose ya en algunos países como China, pero obtiene resistencias considerables por parte de los Estados más garantistas en función de la legislación protectora de los datos y el derecho a la propia imagen.

Esta es precisamente la lucha a la que vamos a asistir en los próximos meses: ¿debe ceder el derecho a la protección de los datos personales ante el derecho a la salud de los ciudadanos?

En muchos países europeos el asunto está sobre la mesa. El ciudadano probablemente se niegue a que se le confine en unidades especiales, a causa de haber dado positivo por coronavirus. Los demás vecinos pueden exigir a los poderes públicos que les salvaguarden de los infectados.

El otro gran debate es el clásico de la lucha entre neoliberales y socialdemócratas: ¿fortalecemos lo público dotándole de instrumentos de control y funcionamiento eficaz de la sanidad o dejamos que el libre mercado ejerza sus funciones sin apenas límites? No parece que la interpretación clásica de Adam Smith en "La riqueza de las naciones" sea hoy la más eficaz. Quizás fuera mejor descansar la vista sobre otras obras donde el mercado no tiene una misión tan salvadora, como las de Keynes, que las compuso precisamente para salir de la crisis de 1929, con la que algunos comparan la actual.

LOS MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES DEL ESTADO

Un debate interesante y profundo se acerca velozmente: ¿tenemos Estados con medios suficientes para hacer frente a estas pandemias? ¿Debemos ampliar los recursos públicos para generar mayor salud y seguridad de la población, o por el contrario, los recursos individuales tienen que ser la garantía de solvencia para hacer frente a pandemias y catástrofes?

A juzgar por los vaivenes y dificultades en las actuaciones de los Estados para hacer frente a la pandemia, puede afirmarse que los medios no han sido suficientes para contener los efectos de la COVID-19 y que solo tras ingentes esfuerzos y la colaboración de los agentes públicos y privados, algunos Estados han logrado paliar, a costa de semanas de angustia e incertidumbre en Europa y ahora con mayor virulencia, y menores medios, en América Latina.

Todos los países han demostrado que sus hospitales no eran suficientes, su personal sanitario tenía importantes carencias, incluso retributivas o de estabilidad en el empleo, y han tenido que recurrir a soluciones de urgencia, no previstas. Resulta de sentido común señalar que nadie podría estar preparado para una situación como la generada por la pandemia, pero la resistencia al virus puede ser mejor paliada con estructuras sanitarias sólidas y eficientes servicios de salud pública, que con carencias importantes en los medios materiales y humanos dedicados a la salud pública y a la asistencia sanitaria.

Cuando pase la pandemia, de velocidad y profundidad distinta según observamos, se plantearán soluciones para hacer frente a los gastos extraordinarios generados. Como siempre, las soluciones pueden ser diferentes: oscilan entre el fortalecimiento de los medios y la generación de ajustes presupuestarios para no incrementar el déficit público. Sobre la contención indiscriminada del gasto público, podemos generar situaciones de mayor debilidad: “Los ajustes sin reformas empeoran la situación, en tanto que los ajustes con reformas meramente aparentes o nominales distraen del problema y no lo resuelven” (Longo, Del Pino y otros, 2020)¹¹.

La conclusión más acertada es evaluar la situación y fortalecer aquellos recursos materiales (de salud pública, de instalaciones, de camas hospitalarias, de tecnología) y humanos (de personal sanitario, de salud pública y de servicios esenciales) necesarios para el mejor funcionamiento de las instituciones. Si simplemente volvemos a la vida anterior y olvidamos nuestras carencias, en las posteriores catástrofes o pandemias, las escenas cuasi medievales que hemos podido observar serán aún más comunes y dañinas.

Los Estados han de caminar hacia la procura de la felicidad de los ciudadanos, como señalaba la Constitución de Cádiz de 1812, de tan profunda influencia

en las Constituciones americanas. Para ello, deben dotarse de los medios necesarios, como la construcción de infraestructuras sanitarias sólidas y amplios recursos humanos que aseguren la asistencia sanitaria a la población. Cuanto mayor es la solidez de la capacidad logística sanitaria, las posibilidades de hacer frente a la pandemia se acrecientan. Una lectura superficial de los medios de comunicación revela que, a pesar de la intensidad de la actual pandemia, unos países han podido defenderse mejor que otros.

Asistiremos ahora de nuevo al conocido debate de la reducción del gasto público para hacer frente a los cuantiosos gastos derivados de la pandemia. Como siempre las posiciones enfrentadas señalarán la necesidad de recortar, ajustar el gasto, empezando por el capítulo de personal: contención de plantillas, reducción de salarios, aplazamiento de proyectos sociales. Otras posiciones son posibles, como nos enseñó la *New Deal* en Estados Unidos o las políticas del Estado del Bienestar en Europa.

Los Estados del siglo XXI tienen algunos capítulos de gastos imprescindibles y prioritarios que constituyen los de mayor cuantía: sanidad, educación, pensiones. En consecuencia, otras actividades que al Estado conciernen deben ser objeto de contratación externa o en terminología más actual, de colaboración público-privada o externalización de servicios. Ambas formas de llamar al hecho imprescindible de que el Estado debe acometer tareas exigidas por las leyes y los ciudadanos, deben quizás extenderse, puesto que el Estado debe dedicarse directamente más a las actividades antes reseñadas.

La inteligencia artificial, el teletrabajo y la innovación continua, que permite la digitalización de los expedientes administrativos es ya un hecho. Pero existen pocas experiencias de un control real de la actividad ejercida por el agente por parte del principal. Aquí es donde hay que actuar, exigiendo, por ejemplo, las contraseñas de la empresa que tiene el consejero delegado, para que toda la información fluya en tiempo real hacia quien en definitiva paga el servicio en nombre de los ciudadanos.

En la externalización de los servicios cada vez son más los requisitos, plazos, solvencia financiera, certificaciones de cumplimiento laboral, respeto de la legislación no discriminatoria, etc. En definitiva, más sofisticados los sistemas de contratación, pero nada de control posterior. Infinitos trámites formales para contratar y despreocupación absoluta por la prestación real del servicio.

Sin duda, el control ha de ser más estricto. La crítica más común y más exacta es describir que los departamentos y organismos se desentienden de la gestión concreta: a duras penas ejercen algún control y cuando este existe, es de carácter formal. Este panorama debería cambiar para mejorar el servicio a los ciudadanos, porque en estas actividades la vigilancia y el control constituyen valor público.

LAS INSTITUCIONES LOCALES Y LOS CIUDADANOS

En una novela póstuma de Carlos Fuentes, el gran escritor mexicano, los protagonistas se preguntan “qué cosa misteriosa y artificial era vivir en una ciudad para un latinoamericano, que cosa misteriosa y artificial era una ciudad en un continente devorado por la selva y la pampa”. Esta reflexión nos recuerda por una parte la inmensidad del continente y por otra el proceso de urbanización acelerada que estamos viviendo en los últimos años, donde gran parte de las macrociudades del mundo se encuentran ubicadas en América: México, São Paulo, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Santiago, Caracas. La aceleración del proceso constituye una realidad constatable y verificable que ha convertido a América en la segunda región más urbanizada del mundo.

Como macrociudades o megaciudades corresponde destacar aspectos positivos (proliferación de servicios, gestión urbana, procesos de participación ciudadana, administración tributaria municipal, procesos electorales democráticos), mas también una ingente cantidad de problemas, habitualmente trasladados a su periferia, de carácter habitacional, urbanísticos, de desempleo, ausencia de servicios de todo tipo y además procesos de urbanización descontrolados y no armónicos, que demasiado habitualmente sirven de guarida a ciudadanos no especialmente respetuosos con las reglas de convivencia. Por ello, esta es una de las características clásicas de las ciudades: una parte central homologable a las capitales más desarrolladas del mundo, incluyendo los comercios y restaurantes con grados de seguridad razonables, y la periferia de las grandes urbes, donde los kilómetros de distancia del centro administrativo y político parecen ser una justificación de abandono de las responsabilidades municipales.

Las macrociudades tienen pues, problemas, de financiación, de seguridad, de desarrollo urbanístico. Pero hay otros aspectos que son especialmente agresivos con los habitantes de los pequeños pueblos y asentamientos o con los municipios de tamaño medio, que con sus ingresos no son capaces de establecer condiciones dignas de vida para sus habitantes. Los pequeños municipios, municipalidades, distritos, pueblos¹² con excepción de aquellos que tienen suficientes medios de financiación, se debaten entre su posición de entes de enlace directo con los ciudadanos y de permanentes solicitantes de fondos necesarios para llevar a cabo sus labores. Y aquí es donde, en términos administrativos, aparece la gran contradicción: son el espejo del Estado en el territorio, pero viven en una situación en exceso lejana de la toma de decisiones que incumben a sus habitantes.

De mejor situación gozan a aquellas ciudades que tienen fuentes de financiación suficientes y que por ello pueden llegar a condicionar positivamente la vida

de sus ciudadanos, más la disonancia política con el gobierno central supedita en exceso la llegada de fondos suficientes para llevar a cabo los proyectos necesarios.

A pesar de las dificultades, las instituciones municipales son aquellas que tienen la posibilidad de experimentar con mayores garantías de éxito los preceptos del gobierno abierto: transparencia, participación y rendición de cuentas. De hecho, los orígenes de muchas de estas novedades institucionales que más tarde se han extendido universalmente tienen su origen en instituciones municipales o regionales como el presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), las asambleas de barrio para discutir proyectos o los referendos llevados a cabo para averiguar el parecer mayoritario de los vecinos.

Los asuntos conflictivos de los municipios no se quedan aquí. En ellos parece ejercer una profunda influencia la distancia respecto a los centros de decisión esenciales, así como la vigencia efectiva de las normas relacionadas con la gestión pública, la contratación en las instituciones y el respeto a los procedimientos de acceso a la función pública, con asiduidad sustituidos por la cercanía política al equipo municipal gobernante.

La inmensa extensión territorial de muchos de los Estados latinoamericanos, dificulta grandemente la asunción efectiva de las normas y el cumplimiento de los planes y proyectos del Estado central. En algunos casos los supuestos de descentralización efectiva (incluyendo la capacidad de decisión y el manejo de los fondos) se respetan solo formalmente y en la práctica, a pesar de la autonomía municipal generalmente existente en todos los países, se aleja bastante de la realidad.

En aquellos municipios donde sus regidores y empleados batallan diariamente por hacer bien las cosas, sometidas a procedimientos homologables y con respeto a las normas, es de justicia reconocer que su arduo trabajo no está exento de heroísmo en ocasiones, pues no es raro encontrar episodios de violencia contra responsables municipales precisamente por aguantar la presión injusta.

Es precisa una mayor atención y recursos de los Estados a las ciudades: allí están las personas, los servicios y, en último término, los votantes que no siempre sufragan igual en las elecciones generales o locales. En los municipios, además, puede practicarse la democracia más fácilmente, tanto por medios telemáticos como presenciales. Como ha declarado Natalie Taylor, responsable de proyectos digitales del Ayuntamiento de Londres: "Empieza por algo pequeño, hazlo bien y cuéntaselo a todo el mundo. Muestra la pasión con la que lo has realizado y los resultados obtenidos. Y en todas las fases del proceso deja a los ciudadanos que opinen".

REFORZAR O DEBILITAR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las recientes elecciones norteamericanas, la pandemia que nos azota desde comienzos de año y las importantes alteraciones de nuestra vida cotidiana son circunstancias adecuadas para reflexionar sobre la importancia de la confianza en las instituciones públicas.

Las elecciones norteamericanas, con independencia de la personal simpatía que pueda acercarnos a un candidato u otro, ponen de relieve que los ciudadanos necesitan instituciones fiables en las que depositar su confianza, especialmente en situaciones críticas. No cabe duda de que finalmente los procesos que rigen el funcionamiento institucional de la democracia norteamericana se impondrán, como lo han hecho en anteriores ocasiones, como en la elección de Bush/Gore. Lo que interesa en este caso es poner de manifiesto el daño institucional que puede acarrear un comportamiento irrespetuoso con normas que en algunos casos tienen más de doscientos años.

La institucionalidad descansa y se afianza en los procedimientos y plazos. Tomemos ejemplo del recuento del estado de Georgia: si la diferencia del recuento de votos es inferior a 0,5%, este deberá repetirse. Es una norma de seguridad que genera confianza y descarta errores, que siempre pueden producirse. A los ciudadanos, más allá del fastidio de conocer el resultado definitivo, no les cabrá duda alguna cuando finalmente este se realice. El politólogo norteamericano Benjamín Barber nos recordó que los ordenadores son rápidos como la luz; la democracia es lenta como el juicio prudente (tomado de Vallespín¹³). Hasta casi finales de enero, habrá avances y retrocesos en el asunto, pero la fortaleza de la tradición democrática norteamericana hará que triunfen las instituciones.

La pandemia, por su parte, se alarga demasiado a juzgar por el hastío ciudadano. En cada vez más países hay constancia de alteraciones de orden público, algunos saqueos y en general, disturbios motivados por las restricciones que inevitablemente los gobiernos imponen. Aun sin saber el resultado cierto de determinadas medidas coercitivas, los gobiernos se afanan por establecer caminos estrechos de vida cotidiana, que ocho meses después constituyen una carga especialmente pesada.

Sin embargo, el elemento esencial de su cumplimiento no está en las medidas disuasorias o las sanciones pecuniarias, sino en el respeto de los ciudadanos a las normas dictadas, que tiene su anclaje esencial en la confianza en las instituciones. En algunos países asiáticos, quizás por sus raíces culturales confucianas, relativamente triunfadores frente a la pandemia, los gobiernos basándose en anteriores experiencias han conseguido un comportamiento ejemplar y colaborador por parte de los ciudadanos. En definitiva, los asiáticos no siguen

las directrices de sus Gobiernos porque su cultura sea así o por la educación recibida. Lo hacen porque su Estado se ha ganado su respeto (Pacheco, 2020)¹⁴.

De la misma manera, el hastío ciudadano no se consuela con el provenir que nos revela una nueva normalidad no demasiado sugestiva, pues va desde el uso constante de la mascarilla (tapaboca, cubreboca o barbijo), hasta la imposibilidad de cualquier contacto cercano, siquiera sea con personas de extrema confianza. Conforme pasan los meses, además, pareciera como si el ciudadano hubiera sufrido una crisis de realidad: de pronto casi todo lo que era seguro en su vida cotidiana se ha vuelto impredecible, pues la vacuna tarda en llegar, ojalá que sea muy pronto, y no se conocen los remedios para la COVID-19.

Aun compartiendo la idea de Ortega y Gasset referida a la crisis (“No sé por qué solemos entender la palabra ‘crisis’ con un significado triste: crisis no es sino cambio intenso y hondo, puede ser cambio a peor, pero también cambio a mejor”), no dejamos de entrever en los próximos meses una vida menos cercana, más distante y quizás más fría entre las personas.

La confianza en las instituciones, con los cambios que necesariamente habrá que hacer, motivados por las circunstancias y la experiencia, debe mejorar. Pero los gobernantes deben dar ejemplo, apoyando las instituciones y sus reglas, incluso cuando los resultados de sus políticas consiguen que los ciudadanos les den la espalda, aunque sea por poco.

Las instituciones no deben marchar con andar cansino, sin ganas de arreglar los problemas y solo preocupadas por su continuidad. Hay que esforzarse en mejorar las instituciones, que consiste en hacerlas funcionar con los ciudadanos en mente (Acemoglu, 2012).

Debilitar las instituciones es el mejor camino para liquidarlas y sin ellas no es posible el funcionamiento de la administración pública al servicio de los ciudadanos.

LA ADMINISTRACIÓN Y EL ASALTO AL CAPITOLIO

El mundo ha asistido estupefacto al asalto vandálico de unos centenares de norteamericanos al Capitolio de Washington, uno de los iconos de la democracia en el mundo. Los periódicos informan con detalle sobre quiénes realizaron tal barbaridad, de los destrozos habidos y de la conducta irresponsable de quien impulsó tal hazaña, que quedará en la historia para lamento de la democracia.

El Capitolio reúne a la Cámara de Representantes y el Senado, dos instituciones esenciales para el funcionamiento del gobierno y la administración, y ha sido testigo de las más trascendentales decisiones en la historia del país, que de inmediato han sido guía y ejemplo de las democracias del mundo.

Cabe aquí preguntarse sobre sus repercusiones en la administración y la necesidad de que determinadas contiendas políticas estén en lo posible fuera de aspectos esenciales de la vida ciudadana. Las enseñanzas de la democracia estadounidense para los ciudadanos del mundo son ingentes y su contribución al fortalecimiento de la democracia en numerosos países, alcanzan un elevadísimo calibre. Pero hay también aspectos negativos que en los diversos periodos presidenciales nos regalan las contiendas entre demócratas y republicanos de forma cíclica.

Las políticas públicas esenciales deberían hurtarse a la lucha política habitual. El ejemplo clásico es la política sanitaria: una administración desarrolla importantes programas de gasto en este aspecto y la siguiente, de signo político distinto, los elimina. En medio, millones de ciudadanos asisten boquiabiertos al fin de sus posibilidades de asistencia sanitaria o a su disminución drástica, al despido de miles de trabajadores de los parques nacionales o agencias medioambientales o de servicios esenciales. La controversia política, incluyendo posiciones contrarias sobre aspectos relevantes de la vida ciudadana, puede alcanzar todos los asuntos que se consideren por los dirigentes políticos, pero conviene acordar aquellos que son imprescindibles para la convivencia.

Hay aspectos de la vida en sociedad y por tanto de las políticas públicas, que deben ser objeto de pacto y negociación y que deben dirigirse siempre hacia el consenso. De la misma manera que parece fuera de lugar cerrar aeropuertos sin sustituirlos por otros, o no terminar las obras públicas iniciadas, conviene igualmente poner en la mesa de negociación los aspectos de la salud pública, la asistencia sanitaria o los aspectos esenciales de la educación y las pensiones, o, en su caso, los seguros de desempleo.

El mundo digital en el que nos encontramos, con la cuarta revolución industrial entrando en todos los campos de la vida ciudadana, es uno de ellos. Como señaló Joan Prats (2006), "no es desde el pasado, sino del presente y mirando

hacia el futuro como construimos la virtud y las instituciones necesarias para el bienestar”.

En especial, conviene fijarse en la necesidad de acordar los algoritmos relacionados con los servicios públicos y en general con los trámites administrativos, que van a sufrir una transformación radical puesto que van a solucionarse mediante algoritmos, a los que conviene vigilar para que tengan un comportamiento equitativo, ético y no discriminatorio. “Los algoritmos son como coches sin cinturón ni control de velocidad ni de emisiones. Tenemos que acordar como sociedad cuáles son las garantías que imponemos a la innovación” (Gemma Galdón, 2021). En caso contrario, las desigualdades de raza, religión, lingüísticas, económicas o tecnológicas, no harán más que incrementarse.

La tendencia en numerosos lugares de dejar sin terminar los grandes proyectos de las presidencias anteriores constituye un error colosal, puesto que los perdedores no son otros que los ciudadanos. El fortalecimiento de las instituciones debe ser una finalidad compartida por las fuerzas políticas, así como el rechazo a las políticas destructivas de la democracia, como ha hecho, finalmente, el Partido Republicano estadounidense.

Y la solución al conflicto debe llenarnos de satisfacción porque después de esas políticas destructivas, se ha impuesto la cordura y las instituciones, con sus reglas, recuentos y plazos, han sido las vencedoras. “Gracias a las instituciones, que durante estos cuatro años han resistido sus embates, y que mostrarán de nuevo su fuerza doblegando ahora su rabiosa pataleta para mantenerse en la torre de mando” (José Álvarez Junco, 2020).

Si las instituciones quiebran o se debilitan, los ciudadanos padecen. Puede que algunas opciones políticas se beneficien a corto plazo, pero al final toda la sociedad sufrirá porque el caos, como ha sucedido en Washington durante unas horas, solo genera violencia y ausencia de reglas democráticas de funcionamiento.

CAPÍTULO V

INTELIGENCIA ARTIFICIAL

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL MEJORARÁ EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES

Imaginemos la resolución de expedientes por medio de un robot equipado por un algoritmo que, a alta velocidad, va resolviendo expedientes, sin tener en cuenta privilegios ni adscripción a partidos o sindicatos, ni siquiera tener lazos de amistad o parentesco con los responsables. Apreciará, sin embargo, los aspectos considerados en la norma: edad, ingresos, situación laboral, lugar de residencia y otros. Trabaja este robot de día y de noche y solo “descansará” cuando haya que cambiar alguna pieza o suministrarle algún tipo de combustible.

La producción de resoluciones será infinitamente más alta que la de legiones de funcionarios y su coste más barato. Algunos cálculos señalan que el coste de un robot es aproximadamente el equivalente a siete meses de los gastos que genera un empleado. El profesor Carles Ramió indica que “la aplicación de la RPA (automatización robótica de los procesos) en la parte más burocrática de la administración pública, podría implicar la robotización de 90% de las tareas y aportar ahorros económicos superiores al 70%”.

¿Ciencia ficción o realidad? En numerosos países comienza a ser una realidad, especialmente cuando se trata de trámites que otorgan subvenciones o reconocen derechos, si se poseen determinadas condiciones iguales para todos los potenciales beneficiarios.

De hecho, las entidades financieras realizan desde hace años muchas transacciones con carácter automático a petición de los clientes. Asombrosamente, el mundo financiero actual (y las leyes) conceden la posibilidad de transferir miles de millones de dólares, a cuentas de individuos en instituciones financieras situadas en otros países tan lejanos y recónditos que resulta difícil saber su ubicación exacta. Sin embargo, la petición de cualquier documento, por habitual que sea en las administraciones públicas, continúa rodeado de requisitos y certificaciones, a menudo excesivas.

La irrupción de la inteligencia artificial va a traer profundas alteraciones en las administraciones públicas. Algunas serán excelentes y mejorarán la confianza de los ciudadanos, porque pondrán dificultades a la corrupción, al amiguismo y el nepotismo, generarán celeridad y automatización de procedimientos, impulsarán la desaparición de trámites generados por las propias administraciones que solicitan datos y certificaciones, que ya conoce el Estado, pero están en poder de otros organismos e instituciones.

Otros, empero, pueden preocuparnos: desaparición de numerosos empleos en las administraciones (la OCDE¹⁵ calcula que el 9% de los empleos de los

países miembros corre un alto riesgo de ser automatizado, y que el 25% verá radicalmente transformadas sus tareas), la vulnerabilidad de los datos que pueden ser utilizados (lo son ya) para fines espurios, la protección a su confidencialidad y la vigilancia ética a los algoritmos que pueden llevarnos a resultados no deseables o a la fácil manipulación de la opinión pública.

Un complejo panorama que precisa del concurso de todos, para lograr que los adelantos técnicos sirvan finalmente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y no para un enriquecimiento ilícito de quienes poseen estos datos e informaciones de las que sacan provecho.

Las innovaciones, no solo las tecnológicas, pueden permitir que las administraciones mejoren la vida de los ciudadanos y faciliten el trabajo de los empleados públicos, pero solo si los responsables y los propios funcionarios practican una actitud proactiva, abrazando los cambios e innovaciones.

En este campo, es importante recordar que pocas son las empresas que han subsistido a las innovaciones: muchas quedaron por el camino. Esperemos que esto no ocurra con las administraciones, encargadas de la realización de las políticas públicas. En Cartagena de Indias (Colombia), en los primeros días de mayo, el CLAD organiza un simposio internacional con el lema "Innovar es crear valor público", que avanzará sin duda en el debate y la investigación de nuevos caminos de innovación en las administraciones públicas.

CIUDADANOS Y GOBIERNO DIGITAL TRAS LA PANDEMIA

La crisis de la COVID-19, aún lejos de finalizar, aunque en numerosos países comienzan iniciativas de desescalada, para aplacar la angustia del confinamiento a la población y resucitar la actividad económica, es también un importante vehículo de innovación y de logro de mejores formas de convivencia ciudadana futura. Albert Einstein, que también vivió dramáticos tiempos, consideraba que es “en la crisis donde nacen la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias”¹⁶.

La base de la confianza ciudadana en sus administraciones tiene uno de sus pilares fundamentales en la eficacia en la prestación de los servicios y en la resolución rápida de sus trámites. La actividad presencial en las oficinas públicas, cuando se desarrolla en términos eficientes y agradables, es indudablemente más cálida y si la satisfacción de la demanda es inmediata, los ciudadanos salen del edificio administrativo felices.

Todos los trámites pueden solucionarse eficazmente y en muchos casos eliminarse. En Brasil hace pocas semanas, los usuarios de los servicios públicos pueden solicitar certificaciones en cada una de las diferentes áreas de las administraciones, pueden presentar propuestas de simplificación y se permite la autenticación por código de acceso, un sistema que simplifica el existente basado en el documento de identidad electrónico. En todos los países miembros del CLAD, registramos iniciativas similares, que aprovechan las tecnologías para intentar hacer más cercana y afable la relación entre ciudadanos y administraciones.

Si la inteligencia artificial soluciona los problemas rápidamente, no debe tener el ciudadano ningún inconveniente por haberse ahorrado las colas para presentar documentos con datos que ya tiene el Estado, aunque estén repartidos por varios departamentos. Pero no basta con crear una norma (que ya existe en varios países iberoamericanos) decretando que nadie estará obligado a presentar los datos que ya obren en poder del Estado, sino que debe lograrse que los funcionarios tengan acceso a todas aquellas documentaciones necesarias para la solución de los trámites correspondientes, aunque estén en bases de datos de diferentes departamentos. El ciudadano es el propietario de los datos.

El ciudadano no debería tener que proporcionar a distintos organismos del gobierno la misma información dos veces.

Vamos a entrar, quizás estemos ya, en un proceso veloz en el que no solo va a cambiar la distancia social sino también otros muchos aspectos de nuestras relaciones sociales. La COVID-19 ha hecho que el ciber mundo se intensifique

vertiginosamente hasta convertirse en la infraestructura de nuestra sociedad (José María Lassalle, 2020).

La epidemia ha mostrado porque había una necesidad acuciante, que se puede contratar a mayor velocidad, que no son imprescindibles todas las etapas y certificaciones cuando tienes que hacer una compra desde un hospital o cualquier Administración. Se imponen modificaciones de calado en la gestión pública que, sin menoscabo de la necesaria vigilancia de cumplimiento normativo y control anticorrupción, permitan simplificar la gestión hospitalaria o la gestión científica, sin olvidar la inmensa cantidad de documentos que los profesores universitarios están obligados a rellenar, quizás en menoscabo de su principal función de enseñar.

Hay incluso ventajas que la cuarta revolución industrial nos puede proporcionar. Impide la discrecionalidad de los empleados públicos, ya que los documentos no se pueden enmendar informalmente, sino que solo se pueden subsanar de manera oficial y transparente, ni se pueden “acelerar” o “retrasar” sin causa justificada. En la lucha contra la desigualdad, estamos en mejor posición, porque la desigualdad en acceso a Internet es bastante menor que la desigualdad en renta o en patrimonio. La razón, como señala Castells¹⁷ es muy sencilla: la comunicación es lo que más valora la gente como recurso, por ser indispensable para trabajo, relación, información, entretenimiento, educación, salud y lo que se tercie. Hasta en los hogares más modestos hay celulares. América Latina es la segunda región más desarrollada en gobierno electrónico y representa la mayor mejora regional desde 2015 a 2017.

Esa nueva normalidad a la que nos lleva la crisis de la COVID-19, nos enfrenta a otros aspectos éticos de gran relevancia que han sido denominados vulnerabilidades tecnológicas: riesgos de pérdidas de privacidad al conocerse todos los aspectos de la vida del ciudadano, brechas de seguridad, ciberataques, robos de identidades digitales y filtraciones masivas de datos.

La clave de la transformación digital está en la ejecución de las políticas públicas de forma más eficaz y eficiente y, en consecuencia, en el menor plazo de tiempo posible. En los países más desarrollados, las administraciones no son un freno al desarrollo económico y social. Por el contrario, constituyen un aliado imprescindible al que será necesario fortalecer cuando esta pandemia finalice.

LA GESTIÓN PÚBLICA DISRUPTIVA Y ASINCRÓNICA

Las instituciones públicas, que han sufrido un terremoto de alta intensidad de la que han salido mal libradas en muchos países de Iberoamérica, deben acometer un proceso de transformación que las coloque de forma privilegiada ante las dificultades y tensiones que vendrán en los años inmediatos. Como ha señalado muy recientemente Anthony Fauci, consejero de la Casa Blanca en materia epidemiológica, debemos esperar lo inesperado, porque sucede.

Del análisis de los aciertos y errores cometidos, se desprende una forma distinta de hacer las cosas, un cambio que nos permita encarar el futuro con cierta dosis de optimismo, para vencer las dificultades que han dejado a tantas personas en los hospitales.

El cambio debe conducirnos a hacer las cosas de otra manera. Debemos realizar transformaciones. Gibbons lo indicó hace unos años: urge adaptarnos a cambios de mayor volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad. Quizás pensaba más en los cambios tecnológicos o sociales, pero hoy la pandemia lo ha trastocado todo e impone probablemente cambios más drásticos.

Ya no será un cambio sostenido, un cambio en la misma dirección y con similares instrumentos tecnológicos. Será un cambio disruptivo: en otra dirección, dirigido a una nueva normalidad y por tanto a solucionar problemas distintos en una sociedad diferente. Tener actividades disruptivas, idear formas diferentes de hacer las cosas, supone cambiar en profundidad y es más difícil en administraciones públicas e instituciones de cultura administrativa profunda que en aquellas que tienen una cultura débil.

Prepararse para el cambio significa tener en cuenta que los ciudadanos y las organizaciones pasan siempre por las tres fases del cambio. Supone también que la alta dirección, incluso la de carácter político, esté comprometida con el cambio, que reconozca las ventajas de una innovación radical. Al principio, reina la indiferencia y el escepticismo, más tarde la confrontación, finalmente el apoyo a las medidas y el trabajo colaborativo. Ojalá que además las administraciones sean capaces de llevar adelante estas transformaciones, puedan contar con los ciudadanos como auténticos agentes del cambio y obtengan los recursos necesarios.

Estas transformaciones se basarán en las conclusiones de los análisis del comportamiento durante la pandemia, hoy apresurados y contradictorios, en proponer las modificaciones adecuadas y determinar las actuaciones futuras, incluyendo transformaciones organizativas. Si la nueva normalidad va a ser diferente, también tendrán que serlo las administraciones públicas.

Para analizar el comportamiento durante la pandemia es necesario responder a algunas preguntas como estas: ¿hemos atendido a la población de forma eficaz? ¿Se ha garantizado la prestación de los servicios básicos? ¿Las instituciones han utilizado adecuadamente los instrumentos tecnológicos?

La conclusión tendrá que ver con el reconocimiento de que ha habido fallos en la prestación de los servicios (en todos los países, incluyendo los más desarrollados), que no ha sido posible la garantía de la prestación del servicio, ni se han podido utilizar los instrumentos tecnológicos de forma completa. Por desconocimiento, ausencia de inversión en las redes tecnológicas y la consecuente quiebra en la infraestructura tecnológica que potencia la brecha digital, tanto la que es motivada por la pobreza y desigualdad, como por aquella otra que tiene que ver con la lejanía de las poblaciones de los grandes centros urbanos.

Hay un aspecto de singular relieve que requiere reflexión y que se relaciona con los horarios de las oficinas públicas y la implantación generalizada de la tecnología, que permite prestar los servicios públicos con independencia de las sedes físicas presenciales y los tiempos de respuesta. Si los empleados públicos pueden trabajar mediante teletrabajo o "en remoto", no parece que exista inconveniente en que la prestación del servicio pueda ser inmediata, automática y asincrónica: es decir, que se pueda prestar el servicio en cualquier momento u horario, especialmente si hemos digitalizado los expedientes, utilizamos robots y algoritmos previamente analizados para garantizar el servicio en condiciones de igualdad y no discriminación.

El gobierno de Trump ha aprobado nuevos sistemas de selección de los empleados del sector público, posibilitando incluso la ausencia de títulos académicos en beneficio del dominio de habilidades. Parece ser una tendencia en los sistemas selectivos que ha tenido repercusiones prácticas en la Unión Europea, cuyo sistema se basa precisamente en el dominio de habilidades. También en otras latitudes se exige una forma distinta de ver las cuestiones: la administración necesita internalizar talento y externalizar el trámite, con regímenes de empleo más dinámicos, centrados en el rendimiento y la adaptación al cambio (Lapuente, 2020).

Las instituciones públicas deben situarse como la sociedad y las empresas, en un marco de actuación disruptiva e innovación radical, pues en la IV revolución industrial hay poco tiempo. Han de aprovecharse las tecnologías de la información y las comunicaciones en beneficio de los ciudadanos, que necesitan una administración que resuelva los asuntos sin la sagrada determinación de los plazos y el tiempo, sino que se prepare para lograr los resultados asincrónicamente.

ACCESIBILIDAD Y SEGURIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

La tradicional dicotomía entre libertad y seguridad, siempre presente en el pensamiento filosófico-político y en la vida real, parece haber encontrado un nuevo campo de debate: el inevitable acceso directo y fácil de los ciudadanos a los trámites digitales y la necesidad de proteger, y en su caso, cumplir la legislación protectora de los datos de los ciudadanos, almacenados en los servidores electrónicos de las administraciones públicas.

El adjetivo fácil no es un error, pero a veces es solo un deseo incumplido. Los ciudadanos tienen derecho a que los trámites digitales tengan, como los impresos, inteligibilidad o claridad. A ningún ciudadano le gustaría que los trámites digitales se convirtieran en un trabalenguas, que hicieran necesaria la vuelta de los rellenadores de impresos (lamentablemente aún existen en algunos países del área iberoamericana) en la puerta de los edificios públicos de las zonas más pobres y atrasadas. Es una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los que colaboran el CLAD y numerosos organismos internacionales.

El avance de la digitalización, la inteligencia artificial e incluso la generalización de trámites resueltos por robots por medio de algoritmos, parece inevitable. La ley de Moore, que señala que la potencia de un ordenador se duplica cada dieciocho meses, puede que incluso se haya quedado desfasada.

La preocupación fundamental de las instituciones públicas respecto a los ciudadanos debe ser prestar servicios públicos eficaces y eficientes, al menor costo para los Estados y con la mayor satisfacción de los ciudadanos. Existen muchos sistemas para lograr acercarnos al ideal de la comodidad en la prestación del servicio. El más utilizado en la actualidad es el suministro de los servicios por medios telemáticos o electrónicos. No siempre, sin embargo, se consigue la satisfacción del usuario pues, con frecuencia, el acceso al trámite se complica sobremedida en aras de la seguridad. Pero frente a la tecnología puede haber aún un último recurso: desconectar el sistema. El ser humano tiene derecho de decidir cuándo hacerlo (Alejandro M. Estévez, 2020).

De hecho, el ciudadano lo hace con frecuencia, y además enfadado.

Uno de los ejemplos son las *webinars* o conferencias virtuales: un sistema de difusión de conocimientos o políticas públicas que debe rodearse de la mayor sencillez, de forma que los interesados puedan conectarse a ellas con facilidad. Hay plataformas que lo permiten, pero a veces las instituciones organizadoras piden tantos requisitos y datos a los participantes, incluso a los conferencistas, que han de hacerse esfuerzos para no desconectar: envíe un correo electrónico, espere a recibir un correo especial al que debe suministrar la contraseña (atención: una nueva), conéctese a este servidor, valide su contraseña, etc. Su

pequeño ordenador está ya echando humo y señala que no puede adherirse a esa plataforma porque su navegador no lo permite, deberá usted entrar por medio de otro navegador...

Muchos ciudadanos se quejan de la dificultad en obtener el certificado digital. Es otro de los sistemas en el que, en nombre de la seguridad informática, las dificultades no son pequeñas. Cierto que si nuestra formación informática es alta, todas estas dificultades son irrelevantes, pero el asunto de relieve es que la inmensa mayoría de la población no es experta en estas cuestiones, aunque va aprendiendo y disminuyendo la brecha digital. Siempre hay un hijo o un sobrino que te saca del apuro. Es posible, pero el esfuerzo debe dirigirse a facilitar el acceso, no a hacerlo más complejo en aras de la seguridad. Exigir en la entrada a una plataforma de trámites más requisitos que los que solicitamos en cualquier edificio público es un contrasentido. Si queremos estar cerca del ciudadano.

La reina de la dificultad es la contraseña: ¡cuidado, no ponga una contraseña fácil que puede ser *hackeada*! Si pongo una difícil, la olvido, puesto que tampoco se aconseja almacenarlas en el celular, que puedo perder. Es el laberinto mitológico de Dédalo, en el que esperemos que, al final, no esté el minotauro, ni siquiera el Leviatán Hobbesiano, sino el trámite resuelto.

¿Tiene la culpa el ciudadano de que haya *hackers*? ¿No pueden desarrollar aplicaciones que garanticen un acceso seguro pero fácil? Lo hacen las agencias tributarias de numerosos países.

Se trata de proteger los datos y los servidores, que contienen tanta información de los ciudadanos, pero deben extremarse los esfuerzos para que la resolución telemática por los ciudadanos de sus asuntos no sea tan difícil como una escarpada pared rocosa, solo accesible para una minoría experta.

CAPÍTULO VI

INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿ES POSIBLE INNOVAR EN LA ADMINISTRACIÓN?

La visión de oficinas y despachos de organismos públicos llenos de papeles polvorientos y funcionarios embutidos en ternos pasados de moda, despreocupados de las filas y colas de los sufrientes ciudadanos, está cambiando.

Durante dos días, representantes y expertos de 15 países de Iberoamérica se han reunido en Bogotá en el Foro Internacional de Gestión y Desempeño de la Innovación en la Administración Pública¹⁸ en un laudable ejercicio de debatir sobre las posibilidades de innovación y de relato de experiencias exitosas en cada uno de ellos, coordinados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) del gobierno colombiano.

Todos los oradores mostraron un conocimiento considerable de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), de las últimas tendencias de los países más innovadores y de los éxitos alcanzados en modelos de gestión de otras latitudes.

Es una buena noticia. En el marco de las tendencias del gobierno abierto y de la preocupación por combatir los episodios de corrupción, que asuelan a la mayor parte de los Estados, los impulsos innovadores deben ser objeto de apoyo y auspicio, incluso financiero.

Varias ideas y criterios fueron compartidos por los oradores, escuchados por más de trescientas personas en la Alcaldía de Bogotá, que merecen comentarios, ya que constituyen la base de un desarrollo que, en pocos años, puede ser el nacimiento de una administración pública de nuevo tipo, más cercana a los ciudadanos y más sensible a sus necesidades.

Los adelantos evidentes en muchos países de una administración sin papel, la preocupación por la capacitación adecuada de los funcionarios en materia digital, la contratación electrónica obligatoria implantada en varios países, las experiencias de realización de trámites obligatorios en materia fiscal, sanitaria o de seguridad social por parte de los propios servicios y en los que el ciudadano solo tiene que corregir o ratificar, la eliminación de impresos o solicitudes innecesarios, la creación de laboratorios de innovación, la cocreación con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales.

Toda esta oleada innovadora tiene mucho que ver con lo que se plantea a nivel global (OCDE¹⁹) de implantar el principio de solo una vez, que hace referencia a la eliminación de la petición de las administraciones de forma reiterada de los mismos datos que ya han sido suministrados. Con buen criterio, las administraciones están asumiendo que las dificultades de conexión de las bases

de datos públicas no son responsabilidad de los ciudadanos, sino de la propia administración.

Los gobiernos y las administraciones públicas no pueden dejar pasar el tren de la innovación. Si esto sucede, los servicios públicos se degradarán y los ciudadanos se alejarán de sus gobiernos, con los que en este siglo XXI no están precisamente en comunión en la mayoría de los países.

MENOS POLÍTICA Y MÁS ADMINISTRACIÓN

Parecen ya lejanos los tiempos en los que un presidente de Estados Unidos del siglo XIX, Andrew Jackson (1829-1837), señaló que “los trabajos confiados a los agentes del Estado son tan fáciles que todo hombre inteligente puede adaptarse a ellos sin demora”. De igual manera, parecen pensar los dirigentes políticos de algunos países que, tras la victoria electoral, proceden de inmediato a cambiar drásticamente los ministerios y organismos públicos. No solo sus dirigentes, sino también los cuadros medios e incluso subordinados.

Sin embargo, si alguna nota define especialmente las políticas públicas del siglo XXI es la complejidad técnica, auspiciada por la diversidad de agentes institucionales y ciudadanos intervinientes.

No obstante, más allá de planteamientos tecnocráticos, conviene recordar las palabras del académico y político alemán Max Weber, de cuyo fallecimiento van a cumplirse 100 años, que escribió que “toda lucha entre partidos persigue no solo un fin objetivo, sino que, también y ante todo, el control sobre la distribución de cargos”²⁰.

Esta tensión entre la necesidad social de tener al frente de las instituciones públicas a personas conocedoras de los asuntos, honestas y permanentes en su función y el deseo de ocupación de los representantes legítimamente elegidos por los ciudadanos, puede ser resuelta, como demuestran los países más avanzados.

La política debe dirigir la administración, pero ello no debe suponer la ocupación indiscriminada de todos los cargos públicos.

En Uruguay²¹, 17 países de Iberoamérica han debatido durante dos días y acordado la Declaración de Montevideo, que destaca los principales valores de una función pública profesional y hace votos por que contenga estándares de transparencia, integridad, efectividad, eficiencia, vocación de servicio, innovación.

Estos valores, ya señalados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003, aprobada por los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), define una administración pública profesional: aquella que permite el mantenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado aun cuando no haya gobierno, como destaca el politólogo Fernando Vallespín a propósito de la inestable situación política española.

Las características más relevantes de una función pública profesional son la selección por mérito y capacidad, la permanencia, la neutralidad política, unas retribuciones dignas, una carrera profesional y condiciones de retiro. Hay quien observa que estas características de los servidores públicos son caras, así que

se necesitan presupuestos abultados e imposición fiscal considerable. La respuesta es si no es más caro para la sociedad los gastos sin control y la secuencia continúa de errores y mal servicio a los ciudadanos.

Además, la Declaración de Montevideo²² establece cinco mejoras necesarias para la función pública profesional: mejora del comportamiento ético, mejora en la preparación, mejora en la capacidad y competencia, mejora en el entendimiento y manejo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y, finalmente, mejora de la preocupación por el cambio climático y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La implementación de la función pública profesional requiere consensos con la comunidad política, el sector privado y la sociedad civil, para que se convierta en una política pública sostenible en el tiempo. La función pública profesional genera un valor agregado verificable en las capacidades estatales, aumenta la eficacia gubernamental y frena la corrupción, como revelan los estudios de Transparencia Internacional y del CLAD.

El objetivo no puede ser otro que el mundo iberoamericano tenga una administración pública eficaz, eficiente y democrática, en otras palabras, menos política y más administración, para acercarnos a las metas contenidas en el Objetivo 16 de los ODS: Paz, justicia e instituciones sólidas.

FORMAR A LOS FUNCIONARIOS EN INNOVACIÓN

Nadie duda de la utilidad de que los directivos de las grandes empresas y organizaciones privadas tengan una formación excelente y dominen las técnicas más avanzadas y actuales de la gerencia de las organizaciones. Elías Canetti señaló que la figura del “director de orquesta, influyendo a distancia con las leves indicaciones de su batuta, sobre una colectividad de hombres, constituye una representación superlativa del poder”. ¡Qué satisfacción para todos los países de nuestro entorno, si la preparación de nuestros altos funcionarios fuera equiparable a los maestros que dominan los instrumentos musicales! Si pudiéramos afirmar, como hacía Max Weber en 1919, que los altos funcionarios de los ministerios “estaban infinitamente mejor informados que su jefe sobre los problemas técnicos reales de su especialidad”²³.

Parece natural que, de forma continua, los gerentes privados dediquen algunas horas a actividades formativas y a perfeccionar, en su ámbito de trabajo, sus competencias para la creación de valor. Cuanto más formados estén estos gerentes, se piensa, mayores serán las posibilidades de incrementar el beneficio empresarial. Y no es tarea fácil, porque la capacidad de atención continuada de los adultos no suele superar los treinta minutos seguidos: otros pensamientos sustituyen a la lección, como los personales, financieros o del propio trabajo.

¿Pero sucede lo mismo en el ámbito público?

Veinte directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública, los encargados de la formación de los servidores públicos, se han reunido en Lima²⁴ para debatir sobre las mejores formas de transmitir la innovación, al mismo tiempo que para analizar las propuestas sobre la situación en cada país.

La primera cuestión que ha de plantearse se refiere a la utilidad de estas escuelas e institutos existentes en la inmensa mayoría de los países iberoamericanos. Los primeros fueron fundados en España, Argentina, Portugal, Brasil y México y, a partir de 1958, fueron sucesivamente establecidos en los países del área, siguiendo una estela que nace con Carlos V cuando se dispone la enseñanza sistemática de la diplomacia. Son instituciones no por desconocidas menos útiles, que se sitúan a la vanguardia del pensamiento moderno y cuyas actividades se inician al mismo tiempo que las grandes Escuelas de Negocios de ámbito privado.

La preocupación por la innovación es tal que, en la Declaración de Lima del CLAD, la primera recomendación es considerar la innovación como un imperativo ético, colocando en consecuencia este principio al mismo nivel que el conocimiento de la gestión pública, las normas de aplicación o la ética en todas las variantes del comportamiento de los servidores públicos.

Un repaso por la situación existente en los países latinoamericanos nos coloca en posición de encontrar una panoplia de iniciativas, actividades y proyectos (algunos de ellos en ejecución práctica) que persiguen el gran objetivo de no quedarse atrás respecto a la marcha de innovación de la sociedad.

Pueden citarse muchos ejemplos, pero nos centraremos solo en algunos de ellos que por su influencia y trascendencia merecen algún comentario.

Así, la lucha por la respuesta inmediata, objetivo de la gerencia pública desde los años sesenta (reaccionar ante el problema planteado) ha dado paso a una actuación proactiva de las organizaciones, que se ocupan y preocupan de adelantarse a los acontecimientos, es decir, a la demanda ciudadana. En este campo, se desarrollan aplicaciones, se informa directamente a los interesados a su celular, se establecen sistemas de eliminación de trámites innecesarios o se sustituyen por su cumplimentación *online*.

Las administraciones públicas abrazan cada vez con mayor convicción, y los directivos públicos también, la creencia en la participación, la transparencia y el gobierno abierto, especialmente en lo que se refiere a la compartición, co-creación incluso de soluciones a los problemas, en estrecha colaboración con universidades, organizaciones no gubernamentales, grupos de ciudadanos o empresas privadas, así como con organizaciones internacionales cuya finalidad esencial es difundir las mejores prácticas de gestión pública.

La tecnología es importante, pero la innovación no es solo tecnológica, porque se refiere a otros muchos aspectos: es una competencia necesaria de los directivos públicos y es una exigencia de los Estados contenida en el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Uno de los países miembros del CLAD ha lanzado recientemente una iniciativa que se ve con gran simpatía en el ámbito público y en la sociedad: el derecho al desafío. Un grupo importante de trámites públicos, a iniciativa de los directivos públicos de las organizaciones, es temporalmente suspendido por el gobierno y sustituido por otros más ágiles, flexibles y rápidos. Transcurrido ese período, si los resultados son adecuados, el gobierno los sustituirá definitivamente. Buena iniciativa lusa que conviene valorar positivamente: en el sistema tradicional hubiera supuesto quizás meses o años, a causa de la rigidez normativa.

¿ES POSIBLE LA INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Introducción

En el mundo actual, los efectos de las acciones individuales se conocen en tiempo real y ello obliga a atender especialmente los resultados de las políticas públicas, transformando profundamente los métodos de actuación, atendiendo a las demandas ciudadanas y rediseñando los objetivos de la acción pública. Por otra parte, el nivel de desarrollo de los países de Iberoamérica ha aumentado en las últimas décadas, lo que conlleva que las demandas ciudadanas aumenten y con frecuencia se vuelvan más complejas, con exigencias de respuestas rápidas y eficaces.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)²⁵, se indica la necesidad de sustituir “las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje”. En Iberoamérica, con las excepciones de su ámbito europeo y, parcialmente, en alguno de los países del área, la sustitución del modelo burocrático debe ser tratada con una prudencia y cautela considerable. Desde Max Weber²⁶, que diseñó y estableció los principios esenciales de la organización burocrática, también destacó algunos males de la burocracia²⁷, no hay aún mejor sistema organizativo de la administración pública que la organización burocrática. Por ello, a veces produce cierto sonrojo las diatribas contra la organización burocrática, en países donde rigen todavía patrones profundamente arraigados de prebendalismo y politización acentuada. El sentido común nos dice que empecemos por desarrollar esquemas organizativos burocráticos y corriamos más tarde sus errores, que los hay, pero no anatemicemos el sistema y simplemente lo sustituyamos por el desierto de una administración pública más basada en las reglas de la ocupación partidaria del poder, que en diseños racionales de funcionamiento de las organizaciones. Los países más desarrollados cuentan con organizaciones burocráticas profesionales, incluso aquellos que lanzan ataques que intentan desprestigiar esta forma de organización.

Qué duda cabe sin embargo de que, en la sociedad actual de la cuarta revolución industrial²⁸, la innovación, la tecnología y la creatividad son elementos esenciales del funcionamiento de cualquier organización. En las empresas

privadas y en las organizaciones públicas, la innovación es, cada vez más, no una moda organizativa sino una necesidad estructural. Como se señala en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, conviene poner el acento sobre los aspectos de la obtención de resultados, la innovación y el aprendizaje.

En el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado por el CLAD en 2006²⁹ los países miembros, en uno de sus apartados, señalan que garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

Es, pues, un primer paso hacia las actitudes que hoy deben adoptar las administraciones públicas del siglo XXI: preocuparse por la atención a los ciudadanos, como primer avance para escuchar lo que estos tengan que decir, todo ello con el fin de mejorar los servicios públicos³⁰.

Obsérvese, en este sentido, que la presión se realiza sobre un enfoque al servicio del ciudadano, adelantándose de alguna manera a lo que en los tiempos actuales han sido los principios del Gobierno Abierto, recogidos en la Carta, asimismo aprobada por el CLAD³¹.

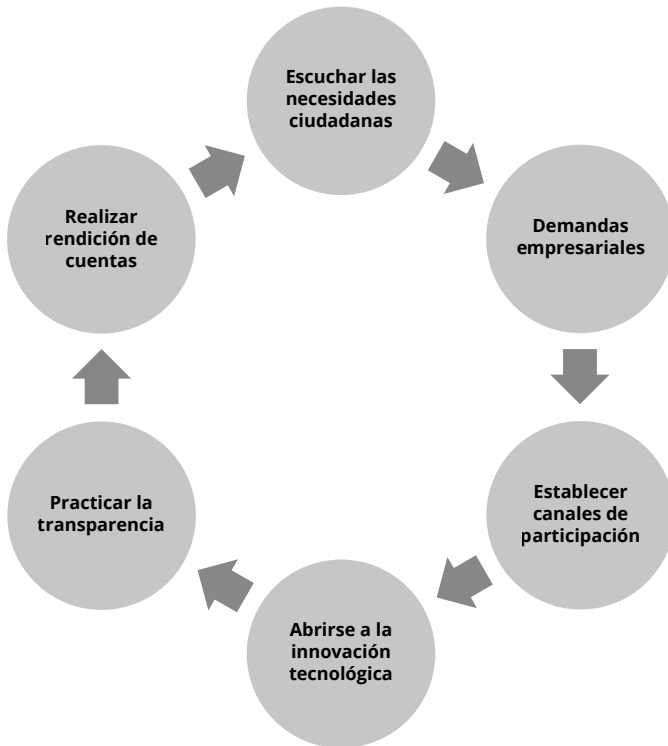
No obstante, este nuevo paradigma que se entronca con otros cambios necesarios en las administraciones públicas, tiene como base, necesariamente, una manera distinta de trabajar, con toda seguridad un modo diferente de seleccionar a los funcionarios públicos y una atención mucho más intensa por parte de la clase política a las labores de las administraciones públicas. Por eso, cuando se habla de corresponsabilidad en la ejecución de las políticas públicas, será necesario cambiar la mentalidad y también la legislación, en la medida en que sea necesario, para llevar adelante una acción pública que no solo incentive la consulta a los ciudadanos afectados, sino que dé también posibilidades de participación³².

Hay que preparar a las organizaciones públicas para llevar a cabo actuaciones conjuntas de diseño de proyectos, de consulta a los interesados, de corresponsabilización de actuaciones y, en fin, de búsqueda de las mejores soluciones para la satisfacción de las necesidades. No es despreciable la labor formativa, que ha de realizarse con los propios funcionarios, para entender que no solo han de administrar sino participar conjuntamente con los ciudadanos en la realización de los proyectos.

UNA FORMA DE TRABAJAR DISTINTA

La actuación de las administraciones públicas, hoy y en el futuro, debe ser diferente, puesto que nos encontramos con “problemas perversos” que son por su propia naturaleza inciertos y complejos, que no se pueden abordar a la manera clásica con soluciones parciales o pactadas, sino que según la OCDE, “requieren enfoques concertados, adaptables y cuidadosamente dirigidos”. Sus características deben estar basadas en los parámetros que ahora expresamos en el cuadro adjunto y que explicamos a continuación.

Gráfico
Condiciones de una Administración Pública Innovadora



Fuente: elaboración propia.

Las demandas empresariales

Las empresas privadas han introducido nuevas formas de ofrecer servicios (por internet, mediante aplicaciones instantáneas, venta electrónica, pagos mediante celular) y este hecho genera un aumento de las expectativas de los ciudadanos sobre la prestación de los servicios públicos. En síntesis, se trata de modificar el blanco: no reaccionar ante el problema (que en todo caso habrá que hacerlo) sino prepararnos y ejercer la proactividad que permite adelantarse a los acontecimientos.

La velocidad del cambio y la innovación consiguiente generan, en el ámbito de las empresas privadas, nuevas necesidades que las administraciones públicas deben atender sin demora. Son planteamientos y demandas que, cuando no suponen ventajismo de unas corporaciones sobre otras, constituyen propuestas que generalmente establecen nuevos caminos de desarrollo y actuación. En esta medida, las administraciones no deben suponer un freno, sino que deben ser un impulso a las nuevas posibilidades de realización de proyectos que mejoren o faciliten la vida ciudadana.

Establecer canales de participación

La participación de las personas en los asuntos públicos se ha convertido hoy en una necesidad política y una necesidad técnica. Necesidad política porque así lo pone de relieve un somero análisis de los programas de los partidos políticos. La necesidad técnica se basa en la difusión del conocimiento y en su extensión. Las administraciones públicas y los servidores públicos no lo saben todo, porque es imposible dado su extensión. Por lo tanto, contar con otros puntos de vista o soluciones distintas parece imprescindible.

Abrirse a la innovación tecnológica

La incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las administraciones públicas es una realidad desde hace décadas. Por medio de tecnólogos - servidores públicos o por centenares de grandes y pequeñas empresas, que laboran diariamente en los organismos públicos que desarrollan y mantienen aplicaciones y páginas web, se facilitan las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas. Por otra parte, el incremento del Producto Interno Bruto en los países latinoamericanos en las últimas décadas, a pesar de la todavía reducida dimensión de sus Estados, que continúan siendo

pequeños respecto a los países desarrollados, ha generado una irrupción evidente y omnipresente de los instrumentos tecnológicos, contribuyendo a crear una ciudadanía digital que, coherentemente, exige de las administraciones públicas un comportamiento distinto y digital. Ahora se trata de poner las bases, aún más claramente, para que la innovación con base tecnológica se admita en las administraciones y, además, se potencie o incluso se cree, mediante por ejemplo laboratorios de innovación y otras soluciones organizativas innovadoras que ya existen en numerosos países de Iberoamérica.

La innovación y las tecnologías no siempre constituyen una mezcla positiva. Innovar debe ser una realidad, pero innovar no significa hacer lo mismo trasladando los impresos de papel a soporte digital o solicitando el mismo número de requisitos, pero por internet.

Si hacemos lo mismo que antes, pero mediante aplicaciones... puede que lo hagamos más rápidamente, pero no lograremos avanzar profundamente. Si sustituimos una aglomeración de ciudadanos por una cita por internet y no tenemos en cuenta los que renuncian a su cita, solo conseguiremos tiempos muertos. Esta experiencia, que tomamos de algunos países de Iberoamérica, genera mayor frustración en los ciudadanos y escasa productividad en los funcionarios encargados de los trámites. Hay pues que combinar las tecnologías con una real capacidad de gestión, que elimine tiempos muertos y permita satisfacer las necesidades y la demanda ciudadana.

Practicar la transparencia

Hay un viejo refrán que circula entre los funcionarios públicos españoles, reflejo de la antigua cultura con la que se pretende acabar: "La información difusa y profusa y al indiferente la legislación vigente". El acentuado cinismo del refrán revela, no obstante, la singular distancia con los ciudadanos y la creencia en que esta distancia no contravenía la legislación vigente, sino que era un modo de administrar sabio y eficaz. Los últimos años han generado una necesidad estructural en las administraciones públicas de conocer sus actuaciones en tiempo real, relacionadas con las cuestiones de relevancia política, económica e incluso personal, de aquellos que ostentan responsabilidades públicas. Aquí nace la transparencia,

que en numerosos países ha logrado incluso su institucionalización, mediante organismos a ello dedicados con suerte dispar en cada uno de los países³³.

Realizar la rendición de cuentas

La rendición de cuentas, requisito de la democracia y origen del control parlamentario de los legisladores representantes del pueblo, ha experimentado en los últimos años un desarrollo considerable en extensión y profundidad. En extensión, porque esta rendición de cuentas alcanza en términos políticos a cada vez más responsables de las organizaciones administrativas. En profundidad, porque los nuevos instrumentos legales, como las normas relacionadas con la transparencia, obligan a presentar planes, proyectos y resultados de los que hay que dar cuenta más adelante. Finalmente, los medios de difusión, entre los que las redes sociales son elementos, esenciales generan una necesidad continua de presentar en términos sencillos y comprensibles los resultados de la gestión, a nivel superior y con frecuencia en ámbitos subordinados.

Escuchar las necesidades ciudadanas

Entre los aspectos esenciales del paradigma del gobierno abierto, como se pone de manifiesto en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto aprobada por el CLAD³⁴, no es menor la importancia del papel de los ciudadanos y de la participación de estos en los asuntos públicos. Así, es posible afirmar que, con harta frecuencia, los ciudadanos tienen mayor información que los especialistas o responsables de las políticas públicas sobre cuáles son sus necesidades e incluso sus prioridades. Las facilidades actuales de comunicación y la utilización masiva de las redes sociales apoyan este razonamiento. Y nos enfrentamos con otro tipo de problemas de índole política y sindical, pues producen “movimientos de masas no identificados” que generan especial preocupación, porque las instituciones democráticas tradicionales son incapaces de controlar y dirigir.

Esto complica sobremanera el quehacer de los gobiernos y obliga a repensar la relación con ellos y generar nuevas fórmulas de actuación³⁵.

LA INNOVACIÓN NO ES SOLO TECNOLÓGICA

Suele haber cierta confusión cuando nos referimos a la innovación en las administraciones públicas, incluso en el ámbito organizativo: se crean departamentos donde ambas cuestiones están indisolublemente unidas. Pero la innovación no es solo tecnológica, sino que tiene que ver con la introducción de nuevas formas de hacer las cosas, de cambio continuo de la cultura organizativa, de *“ver más allá de lo que se ve”*³⁶, hay que establecer premios para quienes son capaces de innovar, e incluso de mejora de la carrera profesional de aquellos que proponen medidas innovadoras o soluciones creativas de abordaje de los problemas. La innovación surge más allá de la zona de confort, después de fracasos y proyectos que han debido ser archivados. Por ello, es importante la resiliencia que es otra competencia, necesaria a todos los directivos públicos, que nos da capacidad de resistir ante las dificultades y aprender de ellas.

Para hacer frente a los desafíos necesarios de esta cuarta revolución industrial³⁷ inevitablemente ha de crearse un paradigma de trabajo distinto, que concierne a los responsables de las organizaciones y también a los propios funcionarios, a las normas aplicables en el interior de las organizaciones. Los funcionarios han de ser más flexibles y ágiles, abiertos a nuevas ideas, pero los responsables de las organizaciones no han de tener tanto terror a la posibilidad del fracaso de las experiencias puestas en marcha. Si el devenir de cualquiera de los grandes empresarios, que han triunfado estableciendo grandes corporaciones, podemos detectar cuantiosos fracasos antes del éxito económico e institucional. Este proceso es más difícil en el ámbito público, pero existen instrumentos, incluso presupuestarios, que establecen límites a determinados programas o experiencias piloto u otras fórmulas asociativas, que permiten iniciar caminos para que, si lamentablemente se demuestran erróneos, las repercusiones sean mínimas. En todos los países existen ejemplos constantes de circunstancias que impiden culminar determinados proyectos, en algunos casos de forma cíclica, como los correspondientes a cualquier periodo presidencial anterior³⁸.

Otro de los elementos que ayudaría en este proceso de transformación de la administración pública y de los funcionarios, tiene que ver con la incorporación de metodologías que contengan nuevas ideas y enfoques distintos a los tradicionales. La visión jurídica es importante, necesaria e imprescindible, pero no puede ser la única. Hay otras visiones tan necesarias como esta, basadas en la ciencia

económica, la ciencia política, la estadística, la sociología e incluso la historia, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de la realización de las políticas públicas. Los procesos selectivos deben ser modificados para incorporar estos saberes.

Otro de los aspectos que no debe ser olvidado, es poner la atención en el enjambre de órganos, organismos e instituciones públicas de todo tipo, con frecuencia dependientes de niveles territoriales distintos, que complican sobremanera, la tramitación de subvenciones, permisos o autorizaciones de los ciudadanos. En la distribución territorial del poder, especialmente en los Estados federales o compuestos, es una importante ventaja que las decisiones deben ser en buena medida consensuadas, con lo que se aleja la arbitrariedad e incluso la discrecionalidad, pues la decisión ha de estar basada en normas dependientes de ámbitos territoriales distintos y en ocasiones con colores políticos diferentes. Sin embargo, para los ciudadanos (y especialmente las empresas privadas que pretenden establecer comercios o negocios) que precisan de autorizaciones, puede constituir un camino lleno de espinas y dilatado en el tiempo. Acordar entre los diferentes organismos ventanillas únicas o trámites conjuntos, es una figura que autorizan las leyes y un importante adelanto para los ciudadanos. En todo caso, cuando las dificultades sean insalvables a corto plazo, se pueden establecer fórmulas de coordinación que permitan solventar estas dificultades. Además, es bueno preguntarse: ¿Este trámite es necesario? ¿Es imprescindible? Reflexionar sobre estas dos preguntas puede llevarnos a descubrir que los datos ya los tiene el Estado y en consecuencia a redoblar los esfuerzos para evitar solicitar de nuevo rellenar los datos correspondientes de complejos impresos.

¿QUÉ ES UNA ADMINISTRACIÓN INNOVADORA?

Desde nuestra percepción, la Administración Pública para satisfacer las necesidades sociales, las demandas de los ciudadanos y empresas y cumplir fielmente los mandatos recogidos en las leyes (y en muchos casos en los textos constitucionales) debe reunir varias características relacionadas con la condición de sus empleados públicos, como se reconoce en numerosas Constituciones iberoamericanas³⁹. Estas características son la utilización sistemática de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la colaboración con los ciudadanos, la sociedad civil y las empresas, la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la apropiación de la creatividad ciudadana de inmediato y, finalmente, practicar la gobernanza democrática.

Gráfico
¿Qué es una Administración Innovadora?



Fuente: elaboración propia.

La primera de las características que debe reunir una Administración Innovadora se refiere a la existencia de unos funcionarios profesionales seleccionados por mérito y capacidad, que tengan la condición de permanencia (y no solo para un mandato presidencial o mientras no se prescinda de sus servicios), preparados (con capacidades objetivas evaluadas en el proceso de selección) y, finalmente, motivados por el servicio público (retribuidos de forma suficiente, de manera que sean los mejores los que presten servicio en el sector público).

La segunda de las características se refiere a la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de forma sistemática, aprovechando las aplicaciones, plataformas y otros tipos de enlaces existentes en el ámbito privado. Para ello, parece necesaria la colaboración con todo tipo de instituciones públicas y privadas y además incentivar las propias ideas de los empleados públicos.

La tercera de las características está relacionada con la colaboración con los ciudadanos y las empresas privadas, de manera que la creatividad, las

innovaciones y las propuestas del exterior de la administración tengan siempre recepción activa y permitan mejorar los servicios públicos. La creación de alianzas con otros actores por parte de las Administraciones Públicas se configura como una necesidad imprescindible para lograr resultados, para la efectividad⁴⁰.

En definitiva, se trata de la apropiación de la creatividad ciudadana de inmediato. Frente a la tradición clásica, las ideas que provienen de los ciudadanos, pueden servir para solucionar los problemas, una vez se estudien las repercusiones técnicas, presupuestarias o legales que su entrada en funcionamiento puedan acarrear.

La cuarta característica se refiere a la propia condición de las políticas públicas que deben ser planificadas (en el marco de un Plan Nacional), ejecutadas (por los órganos administrativos competentes) y evaluadas (de forma profesional e independiente).

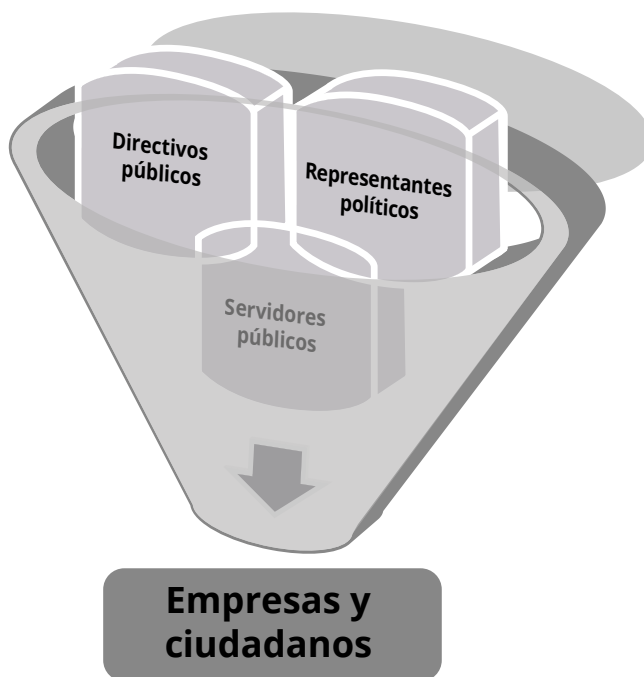
Finalmente, la quinta condición es que se practique la gobernanza democrática, que debe estar basada en la transparencia (respetando el derecho de saber de los ciudadanos), la ética⁴¹ (cuidando que las decisiones sean justas) y la rendición de cuentas (de forma que las decisiones sean controladas por los ciudadanos).

ACTORES DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

Otro aspecto de relevancia en el proceso de la incorporación de la innovación sistemática en las administraciones públicas, se relaciona directamente con el papel de los recursos humanos, dentro y fuera de las administraciones. Por esta razón en el proceso de construcción de una Administración Pública innovadora son importantes los actores esenciales: los representantes políticos y directivos públicos, los servidores públicos, los ciudadanos y las empresas.

Gráfico

Actores de la Innovación Pública



Fuente: elaboración propia.

- Los representantes públicos y directivos de las Administraciones Públicas deben ser impulsores esenciales del proceso de innovación. Pueden generar estructuras acordes con estas finalidades, premiar los proyectos innovadores, favorecer las carreras de los colaboradores más innovadores, y, en fin, asignar recursos cuantiosos a aquellos proyectos más relacionados con la innovación.
- Los servidores públicos (o funcionarios) deben presentar proyectos, aprender de la sociedad, generar ideas, detectar áreas de mejora y finalmente, insistir con tesón en las posibilidades de innovar en los diversos campos de la Administración Pública.
- Los ciudadanos y empresas deben exigir un funcionamiento eficaz de las administraciones, la incorporación de las novedades tecnológicas y posibilidades de actuación de acuerdo con las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Pero, ciudadanos y empresas, tienen también obligaciones, como son adecuarse a las nuevas posibilidades de contratación (renunciando al

papel y pasando a la vía telemática, incorporándose a la tramitación electrónica y utilizando las posibilidades que algunas administraciones ponen a su disposición, como la participación en redes o la correspondencia digital).

Conclusión

La innovación en la Administración no puede olvidar el necesario respeto a las leyes, plazos y garantías de los ciudadanos, por lo que la puesta en funcionamiento de experiencias innovadoras tiene que guardar el necesario equilibrio entre el respeto a las normas y los derechos de los ciudadanos, pero los responsables y funcionarios deben prestar atención, y usar de inmediato las posibilidades innovadoras, basadas o no en la tecnología.

INNOVACIÓN PÚBLICA DESPUÉS DE LA COVID-19⁴²

Introducción

La primera afirmación que quiero hacer y que estoy seguro de que los colegas argentinos estarán de acuerdo con nosotros es que esperemos que esta crisis sanitaria de salud pública, que será y que está siendo ya una crisis de carácter económico y social, permita dar un giro de 180°, después de tres décadas de políticas restrictivas en lo que se refiere al sector público en todo el mundo occidental.

Deseamos que esta crisis, en virtud de este gran comportamiento de los funcionarios públicos de salud, sanitarios, y de mantenimiento de los servicios esenciales, nos genere un mayor fortalecimiento del Estado. No creemos que la solución sea una reducción del gasto público, porque todo eso no conduce más que a generar todavía una mayor debilidad de nuestros Estados. Y, en definitiva, a encontrarnos con una situación peor para cualquier otra pandemia que venga y que, como dicen los expertos, es bastante probable que suceda.

Otra idea que quiero poner de manifiesto, la obtengo de un profesor también universitario que en este momento es ministro en España, Manuel Castells, que indica que “la nueva normalidad no es la vieja normalidad”.

Es decir, la idea que a todos se nos ocurriría, la que deseáramos es que casi todo se parezca mucho a lo anterior, pero probablemente no va a ser así, porque como dice Castells “no se trata de un paréntesis sino de un punto y aparte”.

Un punto y aparte que va a significar que vamos a tener que hacer las cosas de forma diferente, que vamos a vivir de forma distinta y que vamos a trabajar de forma diversa. En consecuencia, también los Estados, las administraciones públicas se tienen que comportar de una forma distinta.

Empezaré hablándoles de una propuesta que el CLAD realiza y que pueden aprobar todos los Estados el 8 de octubre. Vamos a tener una reunión relacionada con la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública.

Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública

Esta Carta ha sido discutida por todos los países. Muchos países han enviado observaciones, entre otros por cierto la Argentina, observaciones que se han aceptado. Vamos ya por el borrador número cinco, de manera que nuestra

Carta -yo creo que con este borrador y quizás otro finalmente- será aprobada por unanimidad en la reunión de ministros y ministras de este año 2020, que se celebrará obviamente de forma virtual, aunque nos gustaría realizarlo de forma presencial.

En esta Carta, que nos sirve de introducción para esta charla, señalamos los cinco pilares de la llamada innovación inteligente:

La primera, es una orientación y visión estratégica. Un análisis de prospectiva de las administraciones públicas: hacia dónde vamos, hacia dónde queremos ir. Esta es una parte importante de la innovación. Necesitamos ser además una institución proactiva que busque caminos nuevos y más eficientes de prestación del servicio público.

La segunda, es la gestión del conocimiento. Llevamos muchos años con el planteo de que nuestro conocimiento se pierde físicamente, incluso cuando nuestros funcionarios de mayor edad se nos marchan o cuando abandonan la institución algunas personas esenciales para la organización. Aún no hemos encontrado nuestro mejor sistema de gestión del conocimiento, a pesar de que la tecnología lo permite.

El tercer aspecto, es la inteligencia colectiva. Es decir, trabajar no solo con la nuestra, o con la de nuestros colaboradores centrales, sino también con la de toda la organización y muchas veces también con los ciudadanos, con las empresas, de manera tal que la inteligencia existente, sea para todos y en beneficio de todos.

También la inteligencia artificial. Estamos en los albores, hemos empezado ya la cuarta Revolución Industrial, vamos a utilizarla no solo esporádicamente, sino de forma sistemática, vamos a digitalizar los expedientes, vamos a robotizar aquello que se pueda robotizar. Les hablaré más tarde de la asincronía en el servicio público. Es decir, que se puedan prestar los servicios en cualquier momento del día y de la noche, incluso en los periodos de vacaciones. ¿Por qué? Porque la tecnología nos lo facilita. Es más, lo hemos hecho durante la pandemia. En consecuencia, de ahí tenemos que sacar experiencias, de manera tal que eliminemos plazos engorrosos o posibilidades de que se dilate el proceso de prestación del servicio, porque tecnológicamente podemos hacerlo de forma inmediata.

Y el último aspecto, es el relacionado con la gobernanza. Tenemos que construir entre todos en las administraciones públicas un modelo democrático, inclusivo, abierto y transparente. Una gobernanza democrática, un gobierno abierto, debe ser en definitiva una de las conclusiones básicas de esta Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública.

Y por eso me gustaría transmitirles a ustedes y recordarles una máxima que todos debemos tener presente: innovar es crear valor público.

Innovar es crear valor público

No solo se crea valor público cuando hacemos las cosas más rápidamente, o cuando las realizamos con un costo menor, o logramos mayor satisfacción ciudadana, sino también cuando innovamos. ¿Por qué? Porque ahí conseguimos una mayor eficacia y una mayor eficiencia generalmente. Por lo tanto, innovar es crear valor público y merece la pena que todos trabajemos en ello. Que estemos todos presentes en el proceso de innovación, es valioso. Y en función de ello, tras la pandemia, nos quedan lo que llamamos en el CLAD, los cuatro retos tras la pandemia.

Retos

- El primero, es el fortalecimiento de las instituciones: no podemos tener, tras la pandemia, instituciones más débiles sino más fuertes.
- Segundo reto, mejorar el funcionamiento de las administraciones. Conviene recordar los inmensos sacrificios de nuestros ciudadanos durante todos estos meses. Continuamos con estas obligaciones de confinamiento y de no poder ir a trabajar, o no hacer la vida normal, incluso no despedir a los fallecidos, como todos hemos padecido. Tenemos que mejorar el funcionamiento de las Administración y recuperar la confianza de los ciudadanos.
- Tercer reto, recuperar la confianza, porque estos ciudadanos están en muchos países, en numerosas ciudades en un proceso, obviamente, de tensión, de angustia. Llevamos muchos meses y, en consecuencia, las administraciones tienen que esmerarse para que los ciudadanos vuelvan a confiar en ella.
- Y finalmente, el cuarto reto, es el de introducirse o prepararse para la Cuarta Revolución Industrial.

El reto número uno es el fortalecimiento de las instituciones

El debate que vamos a tener va a ser “hemos gastado mucho, tenemos que reducir el gasto”. En consecuencia, disminuir el número de los funcionarios, pagarles menos, reducir el sector público, disminuir el gasto público. Esa es una

opción, es la opción clásica, es la opción neoliberal, la opción restrictiva, la opción de los llamados ajustes. Hay otras opciones.

Podemos recordar que muchos de nuestros errores en la pandemia, han sido provocados porque precisamente nuestras administraciones públicas no eran suficientemente sólidas, ni fuertes, no teníamos el número suficiente de médicos o de sanitarios o de personas especialistas en salud pública para atender la pandemia. En consecuencia, otra opción distinta es dedicar más personas para llevar a cabo esos servicios, comprar más máquinas, más instrumentos, prepararnos tecnológicamente para hacer frente a otras pandemias; y, en consecuencia, incluso aumentar el gasto público para fortalecer las instituciones.

El segundo aspecto relacionado con el fortalecimiento de las instituciones, es tener una función pública más profesional, con neutralidad política, que sea cada vez más experta y capaz de concretar sus políticas públicas, incluso en situaciones como las que hemos tenido en estos momentos.

Y el tercer aspecto, es una idea que desde el CLAD pregonamos en todos los países, es que una Administración profesional exige menos recursos a medio plazo. Quizás al principio tengamos que contratar más personas, capacitarlas más, o crear más instituciones.

¿Qué estamos pidiendo a las instituciones del Estado?

En primer lugar, exigimos capacidad para liderar las transformaciones sociales. No es una tarea fácil. No es por ser una institución, por ser el Estado que se lideran las transformaciones sociales. Ahora hay un libro reciente, que es *El pasillo estrecho* de Acemoglu y Robinson, que viene a poner de manifiesto que en muchos países los Estados intentan hacer algo y no lo consiguen, o la sociedad intenta hacer algo y el Estado se opone. Entonces, hay que tener capacidad para las transformaciones sociales y las instituciones tienen que tener un papel activador de la sociedad, de las empresas, de las organizaciones, de los ciudadanos, en definitiva.

Y tenemos que contar en el Estado con los recursos necesarios. No pueden ser unas administraciones públicas raquíticas, unas instituciones que no tengan medios para llevar a cabo sus actuaciones. Tenemos que fortalecerlas y eso significa recursos.

Y, por lo tanto, hay algunas lecciones que podemos sacar de esta epidemia maléfica que, como dice un poeta español, José Manuel Caballero Bonald, “un dios obtuso nos quiere arrebatar el futuro”. Parece que es la verdad.

La contratación pública se puede hacer mucho más rápido ahora que hemos tenido necesidad. Y esto es sumamente importante, porque de ahí podemos sacar lecciones en el sentido de que determinados plazos o ciertos requisitos no eran tan necesarios. Más allá de que, obviamente, no se trata de hacer una contratación pública que permita todo tipo de errores o de estafas al propio Estado.

Se puede contratar a mayor velocidad. ¿Son necesarios tres meses o seis, para presentar la documentación? ¿15 días, 20 días, para reunirse el comité? Creo que la inmensa mayoría de los Estados y de las instituciones lo han logrado en menos tiempo. Se hace necesaria una modificación de la contratación en el sector público.

Las crisis pueden verse como elementos negativos, pero también como el momento en que empezamos un nuevo camino. Y muchas veces de las crisis, como lamentablemente de las guerras, hemos sacado también invenciones que han dado un importante salto adelante en la historia de la humanidad.

El reto número dos es el de la mejora del funcionamiento de la administración pública

Nuestra administración pública tiene que mejorar, tiene que esmerarse en la transparencia, en la rendición de cuentas que antes llamábamos control, y en la participación. Es decir, lo que hemos denominado en los últimos tiempos el gobierno abierto y que, en definitiva, es el fortalecimiento de la gobernanza.

Un aspecto importante, pero que muchas veces no se lleva a cabo, es el relacionado con la culminación de las políticas públicas emprendidas y no solo su anuncio e iniciación. Las políticas públicas no pueden consistir en que hagamos un ferrocarril a medias, porque cuando ha terminado el periodo presidencial ya no tiene interés para el nuevo presidente. Las políticas públicas tienen que ser fundamentales para el desarrollo económico y social e igualitario de la sociedad. En consecuencia, de ser posible, deben ser pactados entre todas las fuerzas políticas y, en consecuencia, deben llevarse adelante. Por lo tanto, tienen que culminarse.

El sector privado, por otra parte, ha introducido nuevas formas de ofrecer servicios y nosotros en el ámbito público tenemos que culminar, tenemos que colmar las expectativas de los ciudadanos, que tienen más expectativas que antes. Los ciudadanos han visto como los prestadores de servicios, pueden hacerlo más rápidamente. En algunos países se hacen más velozmente que en otros y a veces cuando ello es ejercido por determinadas instituciones, se hace muy

bien y muy rápidamente. Por tanto, los ciudadanos también piden que todo esto se haga mucho mejor.

El reto número tres es el de recuperar la confianza de los ciudadanos

¿Cómo? En primer lugar, fortaleciendo los servicios públicos como decíamos antes, generando mayor vigor a la institucionalidad, incrementando su eficacia, aumentando su transparencia y, por ejemplo, recordando que se pueden hacer las cosas más rápido y eficientemente. He puesto el ejemplo de la contratación, pero podemos poner el ejemplo de cualquier otro tipo de servicio.

Recordamos un pensamiento filosófico que viene a señalar que un mundo en el que los efectos de nuestras acciones son conocidos casi en tiempo real obliga a estar en guardia sobre los resultados de nuestra acción, reconfigurando objetivos y metas. ¿Por qué? Hace unos años, cuando se dictaba cualquier orden, decreto o ley, solo meses después, incluso años, los ciudadanos eran conscientes de esa circunstancia. Hoy es automático. Las personas lo conocen de inmediato, están mucho más informadas. Es importante que la Administración actúe teniendo en cuenta este factor, como actúa por cierto el ámbito privado.

Laboratorios de innovación

En la Argentina se ha innovado ya desde hace algunos años. No solo instituciones públicas y no solo del Estado central, sino también de los estados federados o de las municipalidades o ayuntamientos han creado laboratorios de innovación con un funcionamiento razonable. Se ponen en marcha ideas que muchas veces no parten del ámbito público, sino del privado, organizaciones no gubernamentales, grupos de ciudadanos que se preocupan por determinadas materias. Del trabajo conjunto salen grandes ideas, o partes de grandes ideas, que permiten finalmente prestar unos servicios con una mayor eficacia.

El reto número cuatro es el de la Cuarta Revolución Industrial

Hay que prepararse para ello. Ya hemos visto algunos comienzos en cada uno de nuestros países. Es la revolución relacionada con la robotización, con la inteligencia artificial y con los algoritmos, a los que también hay que vigilar. Porque estos algoritmos si no están suficientemente controlados por los poderes

públicos pueden darnos resultados no deseados. La digitalización de expedientes que va a impedir que se intervenga irregularmente en la resolución de estos expedientes, concesiones, convenios o contratos.

Fíjense cómo en esta Cuarta Revolución Industrial hay un aspecto en el que la República Argentina ha sido también innovadora, que es la cuestión del teletrabajo. Esto va a tener una extensión significativa y ya hemos hablado algunas veces con los colegas argentinos, incluso hemos escrito sobre esta materia, que ha editado el INAP. Cuando termine la pandemia, no sabemos exactamente cómo será la nueva normalidad. Pero sí sabemos que esta experiencia que ha sido muy positiva para el teletrabajo, se va a extender y en consecuencia, ello va a suponer alteraciones y avances importantes en el ámbito de la prestación de los servicios públicos.

La gestión pública tiene que buscar nuevas formas de innovar. No son las mismas de siempre y no se trata de gestionar más rápidamente, sino que lo tiene que hacer de otra manera. El teletrabajo es una manera, pero hay otras. Existen muchos caminos que se pueden utilizar o que están utilizando ya determinadas empresas punteras en el ámbito privado y que en el ámbito público también se puede.

Y, a lo mejor hay que abandonar determinados requisitos y procedimientos engorrosos y dilatados. Fíjense que la inmensa mayoría de los datos que le pedimos a los ciudadanos son datos que el Estado tiene repartidos en distintos departamentos, instituciones o incluso municipalidades o estados federados. Pero eso no es culpa del ciudadano, eso será culpa de las administraciones públicas. Por lo tanto, es importante que muchas de estas cuestiones se hagan de forma automática y no le pidamos al ciudadano “traigan un certificado, tráiganme otro segundo certificado, tráiganme por favor un documento que atestigüe...”.

Recuerden ustedes que, para el pago de los impuestos, la Administración Fiscal lo sabe todo. Si la Administración lo sabe todo, por qué no lo podemos utilizar en aquellas cuestiones que estén relacionadas con nosotros mismos. Yo creo que se puede hacer, se está haciendo cada vez más, en los países más desarrollados. Todos debemos esforzarnos en este aspecto.

La disrupción hacia una nueva normalidad

Hay un aspecto de singular importancia que debemos utilizar mucho, que es la disrupción.

La disrupción es el cambio en otra dirección distinta, dirigido hacia una nueva normalidad. La pandemia no había sucedido antes, de manera que no

sabemos qué es lo que va a ocurrir al día siguiente. No sabemos cómo vamos a tener que hacer las tareas. No conocemos si vamos a tener que estar situados a metro y medio de distancia cada uno de nosotros, si tendremos que utilizar el barbijo o tapabocas, si podremos darnos la mano, si vamos a poder hacer reuniones presenciales o no van a ser posibles, si lograremos tener mucha Administración virtual o vamos a tener Administración presencial como siempre, si tendremos colas en los edificios públicos o todo el mundo va a tener que hacer una especie de cola telemática en la pantalla de nuestro ordenador.

Por tanto, tenemos que hacer las cosas de distinta forma. Va a ser una sociedad diferente, la “nueva normalidad” será distinta como decíamos antes. En consecuencia, los problemas serán distintos también, y tendremos que intentar solucionarlos de forma diferente. Idear, en definitiva, formas diferentes, incluso contrarias a la tradición, de hacer las cosas, eso es la disrupción.

Otro aspecto de relevancia es la asincronía

La asincronía es la que se deduce de todo este trabajo que hemos estado haciendo en los últimos tiempos de teletrabajo o en remoto y, por lo tanto, no parece que exista inconveniente en que en la prestación de servicios pueda ser inmediata, automática y asincrónica. Es decir, que se pueda prestar en cualquier momento u horario, especialmente si los expedientes están digitalizados, utilizamos algoritmos o robots.

En consecuencia, si tenemos las condiciones adecuadas, la solicitud se puede presentar a las cuatro de la madrugada y automáticamente se puede solucionar de forma inmediata, incluso muchas veces solo con la supervisión del funcionario correspondiente. Ya no hará falta esperar los quince días correspondientes.

La innovación en el ámbito público es el resultado del equilibrio entre el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones, especialmente para el ámbito económico privado y por otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad. No podemos cambiar la legislación relativa a la alimentación cada día, y alterar las normas de tráfico cada fin de semana, y modificar los sistemas relacionados con la petición de subvenciones o ayudas, o los estudios universitarios, etc. cada día.

Tiene que haber una razonable permanencia, un equilibrio entre la estabilidad de las regulaciones y la innovación necesaria e imprescindible.

La innovación no es solo tecnológica, es crear un paradigma de trabajo distinto, ser más ágiles y flexibles, incorporar nuevas ideas y metodologías y no

solo la visión jurídica que era la tradicional en las administraciones públicas. Hay que incorporar la visión económica, politológica, estadística, tecnológica en la resolución de los problemas públicos.

Mejorar también, y este es un elemento sumamente importante porque es extensivo a todos los países, la coordinación entre los diversos departamentos y organismos. Fijense en los organismos e instituciones que tenemos en todos los países, incluso en los países de menor número de habitantes de nuestros 23 países miembros del CLAD. La creación constante y en número considerable, de organismos e instituciones (con frecuencia solo formalistas y discursivas como señala el profesor Luis F. Aguilar) es un mal muy extendido en las administraciones iberoamericanas, especialmente si comparamos con sus resultados.

En consecuencia, hay que coordinarlos adecuadamente y no exigir la carga de la prueba a los ciudadanos, sino a los organismos que deben coaligarse entre sí, que deben colaborar entre sí, que deben realizar las actuaciones de forma tal que haya un beneficio para los ciudadanos y no una mayor dificultad.

Enseñanzas de la pandemia

Primera enseñanza, hemos aprendido, aunque esporádicamente lo hubiéramos experimentado, la importancia del teletrabajo o trabajo remoto.

¿Cuántos de nosotros alguna vez lo habíamos hecho? Ahora lo hemos hecho de forma sistemática y a veces hay que decir con un gran esfuerzo por parte de los funcionarios, incluso con mayor número de horas que presencialmente.

Segunda cuestión, se han suprimido trámites cuando ha habido una urgencia especial en la resolución de los asuntos. ¿Y qué ha pasado? No ha pasado nada especialmente grave, alguna vez desde luego ha habido alguna cuestión de carácter delictiva, pero lo normal no ha sido eso, lo normal ha sido un funcionamiento razonable de las administraciones públicas y, sobre todo, más veloz.

Tercero, ha habido buenos resultados de las administraciones públicas sin presencia física en las oficinas. Este hecho es relevante: la oficina estaba cerrada y, sin embargo, hay resultados. El INAP estaba cerrado y, sin embargo, seguía funcionando. Esto es importante, significa que la presencia no es siempre necesaria, atestigua que podemos resolver cuestiones más allá de la apertura de la puerta de la institución correspondiente. Esto es un cambio paradigmático, es un cambio epistemológico. El funcionario era una persona que iba desde las 8.00 h hasta las 16.00 h y ahora resulta que no tiene por qué estar allí, porque el necesario servicio que necesito me lo da.

Cuarto aspecto, se han hecho incluso inversiones tecnológicas a toda velocidad. Algunas instituciones han tenido que dotar a sus trabajadores de computadoras, de ordenadores, de *laptops*, suficientes para llevar a cabo su trabajo y han ampliado los servidores correspondientes y eso ha tenido como consecuencia también una capacitación acelerada, no solo de los funcionarios, sino también de los jefes y de los responsables, que habitualmente no habían trabajado con este tipo de instrumentos.

En definitiva, otra de las enseñanzas y quizás la que las engloba a todas se refiere a la generalización de las actividades virtuales. Las actividades virtuales no han sido solo de algunos organismos punteros, algunos organismos más tecnológicos. Han sido todos, incluso aquellos que las han reinventado en ese momento para estar presentes, para estar vivos institucionalmente.

En el final de la intervención les voy a recordar a ustedes las ideas más esenciales que les he señalado.

Primero, traté de responder a la pregunta ¿qué es una Administración innovadora? y la defino con unas cuantas características, con seis caracteres.

¿Qué es una Administración Innovadora?

- Es aquella que cuenta con funcionarios profesionales permanentes, motivados y preparados.

- Utiliza de forma sistemática las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

- Colabora con los ciudadanos y las empresas. No solo administra.

- Planifica y ejecuta las políticas públicas, las ejecuta. No solo habla de ellas, no solo las promete, las lleva a cabo.

- Se apropia de la creatividad ciudadana de inmediato. Tiene una ventana abierta para recibir estas ideas y cuando las recibe se apropia de ellas.

- Practica la gobernanza democrática, que consiste en administrar los asuntos públicos basándose en la transparencia, la ética y la rendición de cuentas.

La innovación no solo es un tema de los funcionarios porque debe abarcar a los jefes, a los políticos, a los ministros, a los presidentes, a los subsecretarios, a los secretarios de Estado, a los directivos también, a los funcionarios o servidores públicos, a los ciudadanos.

Hay que educar también a los ciudadanos porque a veces se ponen en marcha determinadas actuaciones y los ciudadanos no responden. Hay que interesarlos y capacitarlos. Por ejemplo, los sistemas de firma de identificación electrónica, que a veces en algunos países se ponen de manifiesto, pero los

ciudadanos no los utilizan. En la participación, en la correspondencia digital que se inventa en determinados países y no se pone en funcionamiento, porque no tienen público suficiente.

¿Cómo debe ser nuestra Administración del futuro?

Primero, debe ser más innovadora. Aún más innovadora, que cree, que experimente, que premie lo nuevo, invente incluso, porque hay talento humano en las administraciones públicas.

Segundo, que sea más disruptiva, que haga cosas diferentes, que inicie caminos no explorados, que experimente.

Tercero, que sea más asincrónica que aproveche el teletrabajo y que preste servicios de carácter permanente más allá de un horario establecido.

Y también que sea más tecnologizada, que se abra a la Cuarta Revolución Industrial que está aquí ya en cooperación, por cierto, no solo con los más listos del lugar que están en el INAP o en la administración pública, sino también con los ciudadanos y con las empresas.

En definitiva, que sea una administración más preparada para prestar los servicios públicos eficaz y eficientemente. Muchas gracias.

Preguntas

§ **Norberto Vázquez** (investigador del INAP): Las propuestas innovadoras en las administraciones públicas muchas veces chocan con las normativas vigentes. ¿Cómo se contempla este obstáculo desde la nueva Carta Iberoamericana de Innovación?

R: Muchas veces, yo diría que todas las veces, todas las veces. Cuando entré en la Administración hace ya muchos años como ustedes conocen, le pregunté una vez a mi jefe si podíamos hacer algo y me dijo como gran argumento “es que eso no se ha hecho nunca” y yo le dije “hombre, no se ha hecho nunca, pero probablemente...” y me interrumpió diciendo “no, es que eso me da mucho miedo”. El planteamiento de la buena gestión clásica era el planteamiento del precedente, de hacer las cosas como se han hecho siempre. De hecho, uno de los grandes problemas de esta pandemia es que no había precedentes y como no había precedentes no sabíamos qué hacer.

La persona funciona según la experiencia. Entonces, con mucha frecuencia nos vamos a encontrar que nuestras ideas innovadoras están en contradicción

absoluta, incluso con la norma. Entonces lo que hay que hacer es lo que hizo Portugal.

Portugal inventó hace un año un sistema en el que le dejaba a los organismos públicos la posibilidad de cambiar sus procedimientos administrativos, teniendo en cuenta su propia experiencia antes de llegar al parlamento para modificar. Se lo concedía al Consejo de Ministros durante un tiempo determinado para ver los resultados. ¿Por qué? Porque imagínense ustedes que quieren transformar en algo cualquiera los procedimientos en el caso del INAP que tienen rango de ley. Inician el procedimiento para la modificación legal y con mucha suerte dos años después tienen el resultado. Claro, dos años es un tiempo infinito hoy en día, infinito. En consecuencia, ¿qué hace el Consejo de Ministros? Los autoriza, obviamente después de haberlo justificado adecuadamente. Los autoriza con un decreto, o con cualquier norma de esta naturaleza, por un tiempo determinado. Si resulta bien, se modifican los procedimientos por medio de la ley correspondiente, pero ya va funcionando el procedimiento.

Es decir, se pueden hacer las cosas si hay voluntad, si hay conocimiento; y sobre todo si hay conciencia de que existe un problema que puede ser solucionado. Si hay alguna contradicción con alguna norma, cambiemos la norma y esta idea que han puesto en práctica los portugueses es una idea que puede ser muy útil. El Ejecutivo previamente lo pone de manifiesto y luego va al legislativo para que lo modifique. Porque eso sí que tarda más tiempo y es lógico, porque las leyes no se pueden hacer en diez días.

§ **Gustavo Melvedef:** Uno de los problemas para innovar en el Estado es que no existe un procedimiento para que los agentes presenten propuestas innovadoras. ¿Cómo superar este obstáculo?

R: La pregunta tiene una especie de trampa en sí misma. Es decir, la innovación no sabe mucho de procedimientos. En consecuencia, lo que tenemos que tener decíamos en la innovación antes, es que la innovación tiene que venir desde el Presidente de la República hacia el último de los ciudadanos. En consecuencia, no podemos tener un jefe como decíamos con anterioridad, es decir un jefe que le presentemos una idea y nos diga que no, porque eso no se ha hecho nunca. Tenemos que tener un jefe o una jefa que nos anime a iniciar ese camino. Que constituya equipos de trabajo, grupos humanos en los que participen varias personas y vayan proponiendo ideas.

Todos hemos aprendido los sistemas como el *brainstorming*, no se trata de que todas las ideas que salen las llevemos a efecto, pero con que saquemos una, hemos justificado la reunión. Entonces, dicen no existen procedimientos, el procedimiento lo inventamos también, es una propuesta.

La Administración Pública como Weber dejó escrito ya hace 100 años (acaba de ser el centenario del fallecimiento) debe basarse en procedimientos reglados. Hoy sí existe un derecho de petición, un derecho de propuesta, un derecho de pensar y proponer, en definitiva, hacer la tarea de alguna forma distinta.

§ **Rodrigo Luis González Cao:** Ante las limitaciones de infraestructura, ¿cuál es la prioridad de innovación en las administraciones públicas para lograr un impacto efectivo en la sociedad que aumente la valoración del aparato institucional público?

R: La prioridad debería ser escuchar, abrir canales, por ejemplo, se me ocurre en el INAP que, seguro que lo tienen ya establecido, sistemas en los que las personas puedan proponer modificaciones, sistemas en los que los responsables escuchen a aquellos que son las personas que sufren los servicios porque a veces los sufren, o a los que se les prestan los servicios.

Por lo tanto, esa sería la prioridad, escuchar, pero escuchar para resolver. No solo escuchar para decirle “que bien está usted, muchas gracias, le voy a dar un diploma por haberme presentado una nueva idea”, no. Que aquello sirva efectivamente para mejorar.

Si hacemos, por ejemplo, un curso en el INAP y hay varias personas que nos plantean la forma de mejorar ese curso, ¿cuál es la prioridad?: que la siguiente edición del curso contenga ya esa mejora. Esa es la idea, e incluso que estas personas que nos lo han propuesto trabajen con nosotros en modificar el curso.

Es decir, la prioridad en las políticas públicas creo que básicamente es escuchar a las personas, escuchar a los interesados, escuchar incluso a las empresas, o a los científicos. Fíjense que mejor nos hubiera ido si hubiéramos estado escuchando a los científicos desde hace mucho tiempo. Y, fíjense como en estos momentos es esencial que los científicos nos den las pautas, los caminos por los que tenemos que avanzar. Otra cosa es, que los responsables políticos digan la velocidad en la que nos introducimos en el camino, pero el camino adecuado, obviamente lo marcan los científicos y hay que escucharlos. Y cuando digo los científicos, digo también los científicos sociales, las universidades que estudian durante muchos años ese tipo de cuestiones.

§ **Sabrina Moya:** ¿Estamos en una etapa de transición, el cambio de paradigma, primero capacitar para la mejora de todos los trabajadores, la innovación es parte de toda esta etapa?

R: Yo creo que sí. Una cosa es un cambio de paradigma que triunfa en el ámbito universitario, académico, científico y otra cosa es un cambio de paradigma que triunfa en el ámbito institucional. Yo creo que desde el punto de vista

científico o académico el cambio de paradigma es evidente, pero desde el punto de vista institucional, incluso social, lo tenemos que llevar a efecto. Si no lo llevamos a efecto, si no lo empujamos, ¿cuántos años hace que las universidades predicen muchas ideas y luego las administraciones públicas no las llevan a cabo? Muchos. Ahora se habla mucho de que en el proceso selectivo para acceder a la Administración Pública a los nuevos empleados públicos debe utilizarse esencialmente el conocimiento de las habilidades, de las competencias. Pero muy pocos países lo hacen, todos hablamos de eso, se dice en la universidad desde hace por lo menos 25 años, pero a la hora de la verdad esto se efectúa pocas veces.

Preguntas relacionadas entre sí que tienen que ver con la gestión del conocimiento

¿**Jorge Aguirre** pregunta: ¿cómo ve la aplicación efectiva de la gestión del conocimiento, el papel a desempeñar de la administración pública luego de la pandemia? **Marisa Peralta** pregunta: ¿cómo aplicar la instrumentación de la gestión del conocimiento en la administración pública? Y, por último, **Liliana** pregunta: ¿es posible que la aplicación de la inteligencia artificial en el trabajo de la administración pública se dificulte por la oposición de los sectores gremiales?

R: Empiezo por la última, por la pregunta de Liliana. Lo que yo haría sería primero tratar de pactar con los sectores gremiales, tratar de hablar con ellos. Explicarles que nadie va a salir perdiendo con un planteo de esta naturaleza. Sí es posible que todos vayamos a esto, a lo que se llama tradicionalmente ganar-ganar. Y, en consecuencia, a veces cuando se les explica se llega a acuerdos, pero es evidente que se puede en un momento determinado sufrir la contradicción de determinados colectivos y a los que hay que hacer un esfuerzo de comunicación específico.

Y, en relación con la gestión del conocimiento, yo los animaría a que consulten lo que va a ser aprobado casi con total seguridad dentro de poco, que es la Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública. Allí, por ejemplo, se plantea que incluso se hagan unidades especiales relacionadas con la innovación dentro de los diversos organismos. Y, en consecuencia, de la gestión del conocimiento, que no se pierda conocimiento, sino que se gane una vez tras otra. Que cuando se nos cambien los funcionarios, se nos cambien los directivos, se nos cambien los cursos, no vayamos abandonando las enseñanzas que hemos tenido.

Pero, por ejemplo, se puede hacer reuniones sistemáticas sobre la materia, se puede obligar a las personas a redactar informes con unos esquemas determinados simples y que se archiven telemáticamente y que puedan ser consultados por todos. Se puede pedir incluso a los propios alumnos que sus experiencias -estamos hablando de la capacitación- las plasmen en la propia página web de la institución.

Es decir, creo que hay que dejar también a los propios funcionarios y a las personas que están en relación con una determinada actividad administrativa, que nos propongan ideas. No sería malo tener personas responsables en este tipo de cuestiones, en cada uno de los organismos que vayan poco a poco dirigiendo las propuestas, estableciendo cuáles son las medidas esenciales que debe tener cada uno de los organismos; y luego dejándoselas a los servidores públicos del futuro.

§ **María Arroyo:** ¿No cree que con el teletrabajo se pierde la cultura propia del trabajo como ser horarios, relaciones interpersonales?

R: Algo se pierde. Yo creo que debemos hacer una combinación entre el trabajo presencial y el teletrabajo, entendiendo también por teletrabajo, la petición de algunos resultados específicos.

A veces cuento una anécdota que me ocurrió con uno de mis más estrechos colaboradores, que en un determinado momento después de muchas reuniones, iba a venir el Ministro a nuestra institución y decidimos hacer una serie de propuestas, un conjunto de ideas para que el Ministro las hiciera suyas. Teníamos que construir un discurso, un discurso del Ministro. Hacer un discurso entre seis personas es imposible. No nos poníamos de acuerdo. Había que hacer una propuesta y luego los demás establecer adenda, modificaciones o llamar la atención sobre determinados errores o propuestas. Entonces se me ocurrió enviar a su casa a mi colaborador: Le dije: "Vete a tu casa y dentro de dos días me traes una propuesta". La reacción del resto de los trabajadores que estaban en el proyecto fue muy negativa, en el sentido de decirle a este colaborador: "¡Vaya qué suerte dos días en tu casa!"; "eso no vale, aquí hay que venir todos los días a trabajar, estar aquí y quedarse hasta que el jefe te llame", etc. Esta persona trajo un discurso y bien elaborado. Luego lo corregimos muy poco, prácticamente nada. Por lo tanto, el resultado fue positivo, si se hubiera quedado en la oficina, no lo hubiera podido lograr. Estoy diciendo que, desde luego, la interactividad fue al ver la cara de las otras personas cuando nosotros hacemos una propuesta.

En consecuencia, la presencialidad en los organismos públicos me parece necesaria, pero también hay que combinarla con la posibilidad de hacer actuaciones de carácter virtual.

Y una última llamada que me preocupa: no utilicemos el teletrabajo prácticamente solo para las mujeres, que al final se convierte en un sistema en el que con una mano están haciendo la lavadora de la ropa, con otra están fregando los platos, y simultáneamente están escuchando a los niños y contestan un correo electrónico. Es decir, el teletrabajo tiene que ser algo más sistemático para los hombres y para las mujeres. Y, cuidado, creo que Freud era el que decía que “el trabajo era un remedio contra la locura”, porque también conoces a otras personas y estar todo el día metido en tu casa que a lo mejor tienes 60 metros, 80 metros, 100 metros no es tan satisfactorio.

§ **Alejandro Estévez** (Director Institucional del INAP) pregunta: se observa que las administraciones públicas se están tecnologizando, los países están queriendo innovar, tecnologizarse, informatizarse, etc. Algunos lo llaman modernización, es una idea incompleta, otros lo llaman cambio tecnológico que es un poco más descriptivo y más justo conceptualmente a mi criterio.

Al mismo tiempo América Latina tiene una fuerte corriente de desigualdad social. Las sociedades latinoamericanas están con niveles de pobreza inusitados, 30% o más. Y creo que se va a incrementar luego de esta pandemia. ¿Cómo hacer para que esa administración pública no quede tan lejana a esa gente que necesita ser incluida?

¿Cómo superar esa brecha tecnológica que no es solo tecnológica, es social? Entonces para que la administración pública no se elitice, no se transforme en una tecnocracia, expertos en una digitalidad que no llega a todo el mundo, ¿qué se debe hacer?

R: Estoy de acuerdo contigo, en el análisis. Lamentablemente, cada vez que existe una crisis, más tarde lo que hay es un mayor empobrecimiento de las capas sociales más desfavorecidas. Todos los análisis vienen a señalar eso, de hecho, en la última crisis el resultado fue un mayor empobrecimiento. Como todos ustedes conocen, en muchos de los países la crisis inmediatamente anterior supuso movimientos sociales muy importantes y caída de las clases medias hacia los sectores más proletarizados de la sociedad, por lo tanto, más empobrecimiento de la sociedad.

¿Qué es lo que podemos hacer? Creo que el planteamiento se refiere por una parte al fortalecimiento de las instituciones, y por otro lado a los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible).

El fortalecimiento de las instituciones, y por eso he insistido tanto. He repetido la misma idea varias veces. No podemos dejar que las instituciones sean más débiles, no podemos dejar que los servicios de salud sean más endeble, los servicios sanitarios, los servicios sociales, los servicios de desempleo, los servicios de protección de los trabajadores. Tenemos que hacerlos más fuertes, porque eso es una forma de luchar contra la desigualdad. A los grandes potentados, a los grandes ricos no les interesan los servicios públicos, no los utilizan. Utilizamos los servicios públicos la clase media y las clases desfavorecidas de la sociedad. En consecuencia, hay que fortalecer los servicios públicos, las instituciones públicas.

Y el segundo aspecto se refiere a los ODS. Los ODS son un gran programa de gobierno mundial. Y ya que esta pandemia ha sido mundial, hagamos que los ODS también lo sean. Uno de los elementos esenciales de los ODS es la lucha por la igualdad, la lucha contra la desigualdad y contra la pobreza.

Un elemento digamos positivo que les dejo a ustedes, fíjense que el grado de desigualdad de nuestros países es menor desde el punto de vista digital que desde el punto de vista social. ¿Por qué? Porque muy probablemente en todas las familias hay un celular, hay una capacidad de conexión y muchas veces eso ha supuesto que en definitiva hay una posibilidad de conectarse con los poderes públicos. Mientras que a veces, por la lejanía, por la distancia o por las condiciones de vida de las personas, la desigualdad social es mucho mayor. Por lo tanto, aprovechemos esta posibilidad de conexión prácticamente universal en todas las personas, con todas las familias para conseguir que la desigualdad social sea menor.

MEDIR LA GOBERNANZA IBEROAMERICANA

Un equipo de 11 académicos y expertos⁴³ procedentes de México, Argentina, Brasil, España, El Salvador, Portugal, Venezuela y Colombia, coordinados por el secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), trabajan en la definición de las líneas esenciales de un Índice de Gobernanza Iberoamericano (IGI) que ayude a la formulación de las políticas necesarias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Hay un consenso generalizado por el abandono de las políticas neoliberales, que puede redundar en el fortalecimiento de las capacidades del Estado para hacer frente a las dificultades futuras, sean pandemias o calamidades diferentes. La deuda pública ya no es el monstruo generador de calamidades, sino que puede ser un vehículo de mejora de las capacidades estatales: “El hecho es que las funestas predicciones de los cascarrabias del déficit nunca se materializaron, y ahora el consenso extendido entre los economistas es que la deuda es un problema mucho menor de lo que la creencia general afirmaba” (Paul Krugman, 2021).

El Índice de Gobernanza Iberoamericano, iniciado en la reunión de ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, preparatoria de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Guatemala en 2018, debe contener dos tipos de análisis, basados por una parte en los datos reales de los Estados (número y tipos de empleados públicos, diversidad institucional, procedimientos de selección, régimen disciplinario...); y por otra en la apreciación cualitativa por parte de expertos sobre la situación de las administraciones públicas en los países del área (valoración de su funcionamiento, déficits y fortalezas a juicio de los expertos).

Tradicionalmente, los Bancos de Desarrollo (especialmente el BID y la CAF) financian o realizan estudios destinados a conocer con mayor profundidad la realidad administrativa de los países iberoamericanos. En esta situación, lo que se pretende ahora es complementar lo existente, de manera que el conocimiento de la realidad de las administraciones de la región avance. Se busca, en definitiva, contribuir con la medición de determinados parámetros a que los gobiernos posean nuevos instrumentos de evaluación y mejora de sus administraciones públicas y, en consecuencia, de sus políticas públicas.

La participación de los diversos países en relación con la recogida de datos, especialmente de carácter cualitativo, y de los análisis podrán tener carácter confidencial o público, según los casos, y serán voluntarios como primer paso hacia su institucionalización.

El concepto de gobernanza, todavía polisémico, que se adopta, se basa esencialmente en la definición realizada por el profesor Aguilar: “La acción de gobernar a la sociedad, de dirigirla, conducirla, coordinarla. Por ser actividad directiva la gobernanza decide la orientación de la sociedad, los objetivos (estructurales y coyunturales) que por su valía son importantes para el funcionamiento, desarrollo y bienestar de la sociedad, y decide asimismo las formas de organización, las acciones y los recursos que son necesarios para realizar los objetivos intencionados” (Aguilar, 2020).

Los índices de gobernanza, con diferentes nominaciones, existen desde hace tiempo en el ámbito iberoamericano, pero habitualmente han sido demasiado concretos o relacionados con aspectos singulares, necesarios para el estudio específico para el que fueron creados. Por ello, el Índice de Gobernanza que se está desarrollando por el CLAD nace con la vocación de complementariedad, en absoluto sustitutivo de los existentes, más bien con el objetivo de unir esfuerzos para un conocimiento más profundo de la realidad administrativa de los países. Conscientes de la dificultad del empeño, se plantea el proyecto como una contribución.

La voluntariedad de la participación de los diversos países en relación con la recogida de datos, especialmente de carácter cualitativo, y de los análisis subsiguientes, que podrán tener carácter confidencial o público según los casos.

Se comenzará con una propuesta no demasiado ambiciosa para posteriormente demostrar con los datos agregados y los análisis suministrados, el valor de la contribución, así como extender y profundizar aquellos aspectos que se consideren más necesarios.

El desarrollo del Índice de Gobernanza Iberoamericano requiere de financiación adicional por parte del CLAD y que para el futuro, se solicite el apoyo de Agencias Internacionales de Cooperación, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP) y otras instituciones.

El mayor desarrollo y extensión de las actuaciones, análisis y estudios del IGI tendrá como resultado también la necesidad de mayores fondos, incluyendo aquellos que se destinen esencialmente al cómputo y explotación de los datos suministrados por los países. Ahora que la gestión de la incertidumbre aparece como una necesidad ineludible, el IGI puede colaborar a que los países se preparen mejor ante sucesos que pueden ocurrir, aunque no hayan ocurrido nunca como la pandemia, que no termina de abandonarnos (Lapuente, 2021).

CAPÍTULO VII

TELETRABAJO

TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Una de las consecuencias más evidentes para las administraciones públicas iberoamericanas de la crisis de la COVID-19, que empezó a finales de 2019 y que cinco meses después nos sigue angustiando, es la extensión de métodos de trabajo, antes conocidos, pero escasamente utilizados, como las conferencias virtuales, las video llamadas, las *webinars* y en especial el teletrabajo. Este último nos va a acompañar durante mucho tiempo y está llamado a constituir una seña de identidad de las administraciones públicas del siglo XXI.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se propone consensuar próximamente una Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, continuando con la tradición de discusión y aprobación por parte de los 23 países miembros de Cartas Iberoamericanas, que posteriormente son presentadas a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. En esta carta se hace especial hincapié en la conveniencia de extender el teletrabajo, como han hecho hasta el momento 18 países miembros del CLAD, porque puede ser una forma de gestionar las administraciones públicas con mayor eficacia.

Significa esto que ¿el futuro acabará con el trabajo presencial? El modelo futuro, basado en la innovación, debe combinar ambos tipos de trabajo: presencial y teletrabajo. El trabajo en línea o presencial de los funcionarios, será inexcusable para la alta dirección e incluso para la prestación de servicios directos, tan importantes en estos meses de la pandemia, como los servicios sanitarios, educativos, de seguridad, de mantenimiento, de defensa. Sin embargo, otros muchos no precisan de una presencia efectiva en las oficinas públicas o al menos no siempre, como demuestra el escaso trabajo que se puede desarrollar cuando los sistemas informáticos se “caen” o no hay Internet en las oficinas públicas.

Las administraciones públicas deben dotarse de los recursos tecnológicos e implantar los sistemas de capacitación necesarios para fomentar y facilitar el teletrabajo. Impulsado hasta el momento de manera tímida y lenta en forma de pruebas piloto, el teletrabajo ya forma parte del paisaje de la mayoría de las administraciones de nuestros países, debido a la crisis de la COVID-19. Ha quedado demostrado que es eficaz, eficiente y contribuye a la sostenibilidad ambiental.

Se ha comprobado que las diversas dinámicas de trabajo virtual pueden llegar a ser más fluidas, resolutivas e innovadoras que las derivadas del trabajo presencial tradicional. También hay que tomar en consideración que con la crisis de la COVID-19 han aflorado, lógicamente, ante la improvisación y brusquedad en la introducción del teletrabajo, problemas y disfunciones de los que debemos aprender y, por tanto, resolver. Múltiples canales tecnológicos y colaborativos de trabajo que generan una sensación de un cierto desorden, equipos tecnológicos insuficientes

que deben ser subsanados de manera personal por los empleados públicos, viviendas particulares no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional, e incluso horarios excesivos y caóticos. Pero no parece excesivamente complejo solventar estos problemas y beneficiarnos de la eficacia, eficiencia y de las virtudes colaborativas de una organización del trabajo mucho más abierta que, además, facilita la conciliación entre la vida laboral y personal de los empleados públicos.

Una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado esta nueva dinámica laboral “de manera abrupta y sin ningún tipo de lubricante. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien” (Ramíó, 2020)⁴⁴.

La gran dificultad para la implantación del teletrabajo no ha sido la tecnología o la seguridad de las conexiones remotas, sino justamente la implementación de algún modelo que permita la evaluación del desempeño de las personas empleadas con base en objetivos, bien “sean de producción, resultado o impacto, y con base en competencias profesionales como la innovación, la cooperación, el trabajo en equipo” (Herrera, 2020).

Trabajar fuera de casa es una conquista social y un igualador colectivo, porque con frecuencia facilita el ascenso social por el progreso profesional. Con el confinamiento, el teletrabajo puede amplificar hasta el estruendo desigualdades sociales y de género.

Esta nueva dinámica de prestación de servicios mediante el teletrabajo genera problemas nuevos. Especialmente, la ciberseguridad. Hay una gran cantidad de documentos confidenciales, datos personales e información administrativa que circula. “Nos han mandado a casa sin establecer protocolos ni políticas, sin protegernos ni proteger” (Gemma Galdón, 2020)⁴⁵.

El teletrabajo es ya una realidad en las administraciones públicas. Los Estados deben invertir en los sistemas que hagan posible que el servicio a los ciudadanos mejore y que la distancia se convierta en cercanía en el tiempo y en eficacia en la resolución de los asuntos.

EL TRABAJO REMOTO Y ALGUNOS RETOS PARA LAS ADMINISTRACIONES IBEROAMERICANAS

Introducción

Mi planteamiento parte de la experiencia de una persona que ha intentado compaginar dos actividades profesionales: la gestión pública y la enseñanza. He tenido la fortuna de la participación en cuestiones de Alta Función Pública como Director General (siete veces) y como Subsecretario, en un par de ocasiones. He trabajado hasta en siete ministerios distintos del Estado español, que han supuesto una experiencia acumulada, relacionada con las cuestiones de administración pública directamente, de la reforma de la administración en el Ministerio de Presidencia, en el Ministerio de Administraciones Públicas y en algunos otros. También en otras ocasiones relacionadas con políticas públicas más concretas como han sido la política pública de Recursos Humanos, en la agricultura, la cooperación territorial de la política de seguridad en el Estado español. Durante diez años me desempeñé también como profesor de Gestión Pública en la Universidad Carlos III de Madrid. De manera que después de estas experiencias, fui electo para participar como Secretario General, en este organismo internacional que constituye el CLAD y del que forman parte, en este momento, 23 países. Todos los de habla española y portuguesa en América y en Europa, y recientemente se va a incluir un país africano, Angola que como todos conocen, es un país de habla lusitana (Velázquez López, 2020).

Vamos a trazar primero una cartografía básica de los países que componen el CLAD, principalmente teniendo en cuenta las características históricas y organizacionales de sus administraciones públicas. Posteriormente vamos a analizar algunas cuestiones vinculadas a la actual pandemia de la COVID-19 en relación con los elementos antes mencionados.

Luego de una breve reseña por los aspectos esenciales del denominado trabajo remoto vamos a intentar plantear algunas reflexiones y desafíos, teniendo en cuenta la actual situación de complejidad e incertidumbre por la que está atravesando el mundo a partir de la rápida globalización de este virus, lo que lo ha transformado en una pandemia a nivel planetario.

Los países miembros del CLAD

La situación de los países que integran el CLAD es muy diferente. Por ello, cuando voy a hablar del trabajo remoto y otros retos de las administraciones públicas iberoamericanas, también tengo que decirles que obviamente estamos en una situación que no es la misma, por ejemplo, la de España o Portugal que la que pueda tener Nicaragua u Honduras. Y en ese sentido, me permito hacer una pequeña clasificación en relación de base regional.

No hay modelo único, hay varias zonas distintas:

1) *Zona europea*: en las que están España, Portugal y Andorra. Tienen una función pública profesional, una burocracia avanzada, un desarrollo institucional relativamente antiguo, amplio. Este se remonta a principios del siglo XIX, y sus administraciones son herederas del modelo napoleónico. Por lo tanto es un funcionamiento a nivel europeo, razonablemente bueno, con sus errores, con sus dificultades, pero en todo caso es una burocracia avanzada. Administraciones públicas en búsqueda de la eficacia y la transparencia.

2) *Zona centroamericana y Caribe*: el clientelismo es acusado y sin embargo existen ciertas islas de profesionalidad. Se van incorporando métodos de trabajo modernos, pero hay un infradesarrollo de las administraciones públicas. Ello no significa que en todos los campos sea así; existen campos que han avanzado sobre todo teniendo en cuenta las prioridades políticas de las diversas presidencias en cada momento.

3) *Zona ecuatorial*: van mejorando las administraciones públicas, se detecta un crecimiento de la función pública profesional. El caso paradigmático es el Perú.

En este país hay ejemplos para el resto de los países como las contralorías y los ministerios económicos que funcionan bien.

4) *Zona austral y Brasil*: hay efectivamente una función pública profesional en desarrollo, distinto según el ámbito territorial. En Brasil, al menos en el Estado central, la función pública está muy desarrollada, es muy competente, es amplia y profesional, pero no se puede decir lo mismo de los estados federados. Lo mismo que puede ocurrir en algunas zonas de Argentina e incluso en el caso de Chile. Hay pervivencia del clientelismo, dependencia excesiva de los programas políticos de los periodos presidenciales.

5) *México y Costa Rica*: de México se puede decir casi lo mismo que de Brasil, tenemos grandes avances en el ámbito teórico, en el campo profesional, en el de la planificación del Gobierno Federal. Y sin embargo, tenemos muchos estados federados que no están al mismo nivel. Algunos incluso pueden estar a la altura como el Gobierno de México, del estado de México, pero hay otros

estados federados con un marcado retraso. Costa Rica tradicionalmente ha tenido una función pública profesional con altibajos, dependiendo también de las presidencias correspondientes. Los miembros de la burocracia costarricense gozan de alta preparación, tienen una selección de carácter objetivo. Estos factores nos permiten señalar que cumplen en algunos campos, de una forma muy desarrollada, sus labores como Administración pública.

Sin embargo, cuando estudiamos el conjunto de las administraciones, una característica común es la debilidad de los Estados, que se han manifestado absolutamente de forma espectacular con esta pandemia. Ha sido muy difícil llevar hacia adelante una política coherente, una política de desarrollo y de combate eficaz a la pandemia simultáneamente. Esta circunstancia ha ocurrido en todos los países.

Por ello, vamos a analizar algunas notas que demuestran la debilidad del Estado:

- *En el coronavirus*: “los gobernantes no saben qué hacer”, tienen que apoyarse en los funcionarios médicos y científicos. Esto no estaba planificado, no ha habido una crisis similar con anterioridad. Esta circunstancia ha revelado la debilidad tremenda de todos nuestros países, cuyas actuaciones han oscilado entre el confinamiento absoluto y la libertad de movimientos.

- *Deformidad y cortoplacismo*. Hay un autor, miembro del Consejo Científico del CLAD, Oscar Oszlak que señala que las dos características esenciales de las instituciones de muchos de los países sudamericanos son la “deformidad y el cortoplacismo”. La “deformidad” cuya descripción es la actividad de los diversos gobiernos, que van a acumulando proyectos en las instituciones, y sobre todo, camadas de funcionarios que se añaden a los anteriores, que no desaparecen con el siguiente gobierno. Los organismos no se parecen en absoluto a la idea primigenia de cuando se crearon. Y la segunda es el “cortoplacismo”: las políticas tienen mucho que ver con la idea del presidente correspondiente. En cuatro años, o cinco años, dependiendo de los países es necesario terminar los proyectos. Pero el siguiente presidente hace muchas veces cosas muy distintas o no termina las que comenzó su antecesor, por el mero hecho de que habían sido comenzadas por su antecesor. La conclusión es que es extremadamente difícil ejecutar nada a medio o largo plazo (Oszlak, 2020a).

- *Escasa profesionalización: función pública no permanente y métodos de selección clientelista*. Esta es otra característica general, la generalización de personal no profesional y temporal, así como su recluta por medios no objetivos y trufados de influencias políticas o partidarias.

- *El Estado tiene insuficientes recursos humanos y materiales*. Lo estamos viendo en esta mundialmente considerada la segunda ola de la pandemia, que

ha pasado por China, Europa y Estados Unidos y ahora recorre todo el continente americano. Claramente, hay insuficiencia de recursos, como también se ha demostrado en los países desarrollados, pero obviamente en los países menos desarrollados, esta insuficiencia es aún mayor.

- *Gasto público en América Latina 31,2% del PBI (OCDE 40,3%).* En América Latina el gasto público es aproximadamente del 31%, mientras que en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) es del 40%. Menos gasto público equivale a menos servicios públicos, más allá de la eficiencia que siempre es exigible en los gastos estatales.

- *Gran debilidad de la infraestructura logística sanitaria, de salud pública, de investigación e incluso industrial.* La angustia de los diferentes países, y de los ciudadanos, ha sido general e incluso hemos asistido al colapso de determinados servicios y a la inexistencia de medios adecuados para hacer frente a la pandemia.

- *Gasto en inversión en América Latina es del 4,6% del PBI (OCDE 7,7%).* Para tener más medios ha de invertirse más y en América Latina se invierte poco.

- *El Estado no satisface la demanda ciudadana. En Europa el sistema ha aguantado con dificultad, parece.* Cuanto mayor es la debilidad del Estado más claramente se ve esta desconfianza.

Generalización sobre el trabajo remoto

Todos los países han adoptado iniciativas de teletrabajo o trabajo remoto (en un reciente trabajo publicado por el INAP-Argentina, Oscar Oszlak nos comenta la aparición de esta concepción del “trabajo remoto” en el ámbito anglosajón hace ya varias décadas -Oszlak, 2020c). En lugar de lamentarse por la situación, han reaccionado de forma positiva y han decidido no dejar paralizadas las administraciones públicas. El planteamiento ha sido, inmediatamente, desarrollar este trabajo remoto, en todas y cada una de las administraciones, incluso en aquellos países de menor infraestructura electrónica o digital. Los daños a los servicios públicos se han minimizado, pero no han conseguido los países prestar los mismos servicios que hipotéticamente se realizaban con la actividad presencial.

El trabajo remoto era un sistema conocido, pero poco utilizado. Porque en definitiva no había infraestructura, no había voluntad, no había demanda. Y en consecuencia, lo que era “más normal” era continuar desarrollando los trabajos en las administraciones públicas de forma únicamente presencial. Solo en algunas ocasiones muy especiales es cuando este trabajo remoto tenía lugar. Y

el resultado es que después de las investigaciones que realizamos en el CLAD, hemos encontrado hasta un total de 18 países miembros que lo han extendido con normas legales, incluso destinando recursos, en algunos casos haciendo el suministro de los equipos correspondientes a los funcionarios.

La pandemia ha impulsado de manera definitiva el trabajo remoto. Muchos países retomaron leyes que habían quedado aplazadas, sin discutir o aunque fueran aprobadas, no contaron con la relevancia que hoy se le da. Argentina, Chile, Colombia, Perú, El Salvador y Paraguay ya disponían de leyes o regulaciones al respecto, pero anteriormente se enfocaban al ahorro de recursos, sustentabilidad, aspectos ecológicos, o administraciones de tiempo y espacio. Ahora han sido retomadas, ampliando su nivel de ejecución e implicación en la economía del país. Se evidencia que estas naciones cuentan con legislaciones más robustas. Tras la pandemia, las organizaciones lo han tomado como algo absolutamente necesario y se plantean su mantenimiento después de que se acabe la pandemia. Aunque hay algunos escépticos que señalan que no se va a acabar nunca, podremos ingresar a la “nueva normalidad” según lo llaman en algunos países.

En este tipo de situaciones, es importante señalar, y aquí pongo el ejemplo de Argentina, se ha producido una cierta solidaridad entre las grandes empresas, Movistar, Personal, Claro, Silica Networks, acordaron con ARSAT cooperar entre sí para reforzar la capacidad de las redes de telecomunicaciones, ante posibles contingencias de tráfico. Y es conocido como en España, Francia y Portugal y otros países, las empresas duplicaron su capacidad sin que los ciudadanos sufrieran el costo de esta situación. Ha habido una explosión de conferencias virtuales, *webinars* y las interacciones virtuales con nuestra propia familia. Este hecho ha causado la ocupación de un mayor ancho de banda y, en consecuencia, obviamente, la menor infraestructura por parte de los países ha supuesto mayores dificultades.

Joseph Stiglitz, conocido Premio Nobel, que trabajó durante muchos años en el Banco Mundial, señala: “Mi esperanza es que una mayoría de los votantes estadounidenses sí haya aprendido la lección y las consecuencias de tener un sector público insuficientemente financiado” (Stiglitz, 2020). Es una conclusión que comparto y que viene de alguna manera a estar en relación con todo el discurso adecuado para salir de la actual situación y consolidar estructuras de las administraciones de mayor solidez. Tenemos un Estado débil y al Estado hay que fortalecerlo, debemos introducir mayores recursos de personal y tecnológicos, de manera tal que en situaciones de crisis como esta, seamos capaces de responder más rápidamente y con mayor grado de eficacia.

Manuel Castells nos transmite una idea similar “Ahora se pone en evidencia, más allá del sistema sanitario, la necesaria prioridad de lo público en la organización de la economía y la sociedad... se hace necesaria una revitalización del sector público acompañada de una reforma que lo desburocratice y despolitice” (Castells, 2020). Se destaca, pues, la necesaria prioridad de lo público en la organización de la economía y de la sociedad. Si no hubieran existido los Estados o los recursos públicos, a pesar de las carencias que pueda haber en algunos países, el desastre hubiera sido aún mayor. Porque, en definitiva, solo hubieran podido ser atendidos en las clínicas correspondientes aquellas personas que hubieran tenido los medios económicos adecuados. Por lo tanto, se necesita tener un sector público importante, en materia sanitaria y de salud pública, en materia educativa, en materia de pensiones. Es importante que saquemos ahora esta conclusión, sin este sector público, aunque haya sido pequeño en algunos países, la calamidad hubiera sido mayor.

Otros autores se pronuncian en el mismo sentido; en un reciente artículo escrito por algunos autores españoles, Francisco Longo, Eloísa del Pino y Víctor Lapuente, han señalado las cuestiones relacionadas con el ajuste. Pero también hay otros que señalan que: “Los servicios públicos tendrán que dejar de ser variables de ajuste presupuestario: la salud no tiene por qué ser rentable, es un derecho inalienable del ser humano” (Longo ...[et al], 2020). Es evidente que desde el punto de vista de la constitucionalidad universal, o de los valores, por supuesto que puede haber clínicas de carácter privado, servicios del carácter privado, nadie los pone en duda. Pero en todo caso, sí que parece necesario tal como son nuestras sociedades hoy en día y, como acaba de demostrar la pandemia, que desde luego tiene que haber una infraestructura sanitaria, de salud pública y logística suficiente como para que se puedan extender a todos los seres humanos con independencia de su poder adquisitivo, de sus medios de fortuna.

La crisis de la COVID-19 ha conseguido, a toda velocidad y en todo el mundo, una transformación radical y por desgracia duradera, de nuestras condiciones de vida, a una escala equivalente a las dos últimas guerras mundiales.

Estamos viendo que el orden mundial, que se nos decía que era imposible de cambiar, tiene una plasticidad asombrosa, que es posible modificarlo. Que nuestra forma de vivir puede transformarse.

Las crisis son también el comienzo de crear algo nuevo. Jean Monnet, el padre de la Comunidad Europea, escribió que en las crisis nacen la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. El mundo ha cambiado en estos dos, tres, cuatro meses. El trabajo remoto era un sistema, digamos marginal, y sin embargo en función de este sistema muchos servicios han podido seguir

siendo prestados. Este hecho es realmente importante. Algunos autores hablan de esta plasticidad que puede tener el mundo, y es una idea que compartimos, y que nos puede dar un poco de alas, un poquito de vigor para continuar trabajando en este tipo de cuestiones, para señalar que el mundo puede cambiar y que las administraciones pueden transformarse. Procede aquí recordar las palabras de Keynes que afirmó que: “cuando ciertos hechos cambian, yo también cambio” (Keynes, 1965).

Está teniendo un avance importante la inteligencia artificial en la administración. El trabajo remoto ha demostrado que no se nos caen los servicios públicos, que los funcionarios pueden cumplir en buena medida si tienen los medios adecuados, la tecnología adecuada para cumplir sus funciones. La inteligencia artificial va a demostrar que muchas veces tampoco es necesaria la experiencia o la presencia humana, sino que a veces algunas cuestiones, temas y servicios pueden realizarse de forma automática. Y ese automatismo va a suponer mayores derechos para los ciudadanos. Ya no será tan fácil practicar el clientelismo, o el despotismo, ya no será tan sencillo modificar las resoluciones si no se atienen a la estricta legalidad procedimental (Ramíó, 2017 y 2019; Oszlak, 2020b).

La implementación de la inteligencia artificial en la administración podría potenciar su capacidad de gobernanza eficaz de los sistemas complejos de prestación indirecta de servicios públicos.

Uno de los avances que yo creo que se van a dar en los próximos años rápidamente, que han empezado ya en los países más desarrollados, es la digitalización de los expedientes. Impide la discrecionalidad de los empleados públicos, ya que los documentos no se pueden enmendar informalmente, sino que solo se pueden subsanar de manera oficial y transparente. Y eso significa que da igual que seamos del mismo partido político, que el presidente, o que el ministro, o el director general nos apoye, que dará igual que seamos del mismo pueblo, de la misma clase social, o que seamos vecinos o parientes. Puesto que, en definitiva, el procedimiento será como se ideó en su momento para la burocracia y lo señalaba así Max Weber de cuyo fallecimiento se cumplen 100 años precisamente en este año 2020 (Weber, 1977 y 1984).

Refiriéndonos ya concretamente al trabajo remoto hay que destacar un conjunto de notas y características:

- Gran desarrollo por el coronavirus.
- Va a ser la regla, no la excepción, porque el trabajo futuro estará más enfocado en proyectos concretos y menos en ministerios específicos.
- El trabajo remoto y la inteligencia artificial pueden automatizar numerosos procedimientos y ser un vehículo del gobierno abierto: una oportunidad para

que las administraciones públicas sean más eficaces, más cercanas a los ciudadanos y avancen en la recuperación de su confianza.

Los procedimientos se podrán automatizar. El trabajo remoto es una oportunidad y esa oportunidad no se debe desaprovechar, pero tampoco significa que mañana vayamos todos a trabajar mediante el trabajo remoto. Pero hemos descubierto que muchas cosas las podemos solucionar desde casa, desde nuestra casa de vacaciones o de la casa de nuestro familiar al que hemos ido a visitar.

Hay que tener en cuenta que esta situación va a generar otros problemas nuevos para las administraciones públicas. Como, por ejemplo, los temas de la ciberseguridad. Gemma Galdón señala al respecto: “Si el teletrabajo se va a generalizar, habrá que dejar de tomarse a la ligera algunas cosas. Por un lado, la ciberseguridad. La cantidad de documentos confidenciales, datos personales de terceros e información corporativa que circula estos días por Whatsapp, Telegram o redes inseguras da para varias temporadas de *Black Mirror*. Nos han mandado a casa sin establecer protocolos ni políticas, sin protegernos ni proteger. En Estados Unidos ya hay empresas que exigen a sus empleados que durante la jornada laboral apaguen sus asistentes personales tipo Siri o Alexa, y que trabajen en habitaciones separadas, con redes encriptadas, equipos corporativos y sin dispositivos inteligentes cerca” (Galdón, 2020).

Esta autora lo ha señalado con mucha brillantez recientemente, destacando que, si yo me comunico para datos confidenciales con mi ministerio, con mi departamento, resuelvo determinadas cuestiones, lanzo determinadas afirmaciones o señalo determinados datos, el resultado es que mi línea debe estar protegida. El resultado es que no puede ser que los *hackers* o los espías, o quien sea los vean y utilicen fraudulentamente estos datos. Lo hemos visto, incluso en las elecciones norteamericanas últimas, o cualquiera de los procesos que se han dado en los últimos tiempos. Primero eran objeto de esas películas que tanto nos divertían, pero ahora son de la vida cotidiana, porque incluso a cada uno de nosotros nos bombardean con noticias falsas, o con *hackers* o simples estafadores, que pretenden que les demos datos, sin que ellos tengan derecho a obtenerlos.

El trabajo remoto es relativamente distinto para los niveles superiores, medios y bajos en la administración. En Brasil de acuerdo con un sondeo realizado en marzo de 2020, la posibilidad de trabajar de manera remota durante el brote de la enfermedad causada por el nuevo coronavirus (COVID-19) difería según el nivel de ingreso de los encuestados. Mientras que el 75% de los trabajadores cuyo salario equivalía a más de diez salarios mínimos tuvieron la posibilidad de trabajar de manera remota, solamente el 40% de aquellos que recibían hasta dos veces el salario mínimo, pudieron hacer lo mismo. Esta encuesta está

diciendo que el trabajo remoto es relativamente más fácil y más útil y más eficaz en los cuadros medios y altos de las administraciones públicas, pero en los cuadros más pequeños es más complicado, porque sus labores son complementarias, que ayudan a la realización de determinadas labores y que en consecuencia, pueden ser más complicados de realizar de forma no presencial. Por lo tanto, estos datos hay que tenerlos en cuenta también a la hora de elaborar los protocolos, señalar los derechos de los propios funcionarios, o de los trabajadores y establecer los planes de trabajo de cada uno de los diversos colectivos.

Por ejemplo, en Colombia existe una plataforma llamada “teletrabajo”, cuyo objetivo consiste en promover esta modalidad laboral como un instrumento que contribuye a la transformación digital del país y a incrementar los niveles de productividad de entidades públicas y organizaciones privadas, a generar una movilidad más sostenible, a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, a la promoción de la inclusión social y a promover el uso efectivo de las TIC. Señalan que han conseguido incrementar la productividad de entidades públicas e incluso en organizaciones privadas, porque han hecho normas con carácter general. Esto es realmente importante, pero tengamos cuidado también, porque aquí se mezclan otras cuestiones relacionadas con la brecha digital. En muchos de nuestros países iberoamericanos, ha de distinguirse entre lo que es el núcleo central del gobierno y lo que son las provincias o los estados federados, o los estados más alejados de la capital en donde la diferencia tecnológica es realmente importante. No es tan fácil por la gran extensión que tienen muchos de nuestros países, extender esa infraestructura tecnológica para que las personas puedan desarrollar su trabajo.

De todas formas, la brecha tecnológica es menor probablemente que la brecha de la desigualdad, porque hasta en las familias más modestas en todos y en cada uno de los países, tienen en sus manos un *Smartphone* y eso es sumamente importante. Porque es el primer paso para luego una conexión y la prestación de un servicio, siempre que sea lo suficientemente simple y eficaz, puesto que hay otras carencias ligadas a la pobreza y a la desigualdad que conviene no olvidar.

¿Qué enseñanzas extraemos para las administraciones públicas?

A partir de la confluencia del avance tecnológico, las diferentes situaciones históricas u organizacionales de las administraciones públicas, y la aceleración de

los procesos sociales a partir de la actual coyuntura podemos extraer algunas enseñanzas parciales que vamos a enumerar:

1) Debilidad de nuestros servicios informáticos (a pesar de vivir en una red de redes).

2) Desconocimiento de los sistemas por parte de una gran cantidad de funcionarios. En consecuencia, hay que capacitarlos.

3) La ignorancia de los responsables de la toma de decisiones en una situación como esta. También hay que capacitarlos.

Hay algunas empresas, algunos países que han conseguido hacer el “*cero rating*”. Se trata de una práctica que pueden implementar los operadores de telefonía móvil para no cobrarles a sus clientes un cierto volumen de datos utilizado por aplicaciones o plataformas específicas. Esto quiere decir que el paquete de datos no se ve afectado por el uso de, en este caso, la plataforma “Seguimos Educando” del Ministerio de Educación. Esto es importante, algunos servicios esenciales se están convirtiendo ya en eso y en consecuencia habría que abaratar los costos de este tipo de conexiones informáticas, de manera tal que lo que es una realidad se convierta en algo que utilicemos como una ventaja en cada uno de los países.

Y, sin embargo, que toda esta situación de tensión, de amargura, de angustia, de agonía, “donde un dios abyecto intenta usurparnos el futuro” (Caballero Bonald) que hemos tenido en muchos de nuestros países y lamentablemente otros están entrando en una situación como la que ha tenido Europa con anterioridad, ha generado una ola de creatividad. Antes de la pandemia, había una reacción contra la tecnología digital, incluso ira contra plataformas como Facebook y YouTube. Ahora observamos una ola de creatividad. Aprovechémosla y hagamos más cosas nuevas.

No obstante, como se ha señalado, no entrenamos a la gente para el trabajo creativo. La universidad empezó hace muchos años intentando enseñar conocimiento, pero el conocimiento es cada vez menos importante; la creatividad a la hora de solucionar problemas lo es cada vez más. Es verdad, los sistemas selectivos, los educativos, y los de capacitación de los funcionarios públicos no empujan a hacer este tipo de cuestiones, no empujan a que la gente invente, a que sea creativa, sino todo lo contrario. En consecuencia, debemos impulsar, debemos auspiciar la creatividad para intentar incrementar la eficacia en las administraciones públicas.

Por ejemplo, esto lo tomé de un periódico español *La Vanguardia*. Entrevistaban a un director de un hospital y señalaba que en función de la urgencia, ellos habían conseguido contratar en los hospitales, con las empresas privadas a una mayor velocidad, y eso es sumamente importante. Y todos deberíamos

reflexionar sobre ello, con mucha frecuencia exigimos a los contratistas decenas y decenas de documentos que finalmente suministran. Tenemos que dejar transcurrir una serie de plazos que son convenientes para la seguridad jurídica, pero que en todo caso suponen no menos de tres, cuatro, seis, nueve meses para el comienzo de una actividad correspondiente. Si a esto le unimos la casi ausencia de planificación plurianual, puesto que el presupuesto se ha convertido desde hace muchos años en el auténtico plan económico de los países, el resultado es que no es fácil llegar a gastarse el presupuesto correspondiente, con eficacia. Por lo tanto, deberíamos aprovechar la oportunidad también para modificar la normativa de los plazos, con la absoluta garantía de cumplimiento de las normas. Conseguir que la contratación con las empresas, lo que se llama la colaboración público-privada, se pueda realizar con una mayor celeridad, de manera que se puedan cumplir los objetivos propuestos en el programa gubernamental. La epidemia ha mostrado que se puede contratar a mayor velocidad, que no son necesarias todas esas etapas y trabas burocráticas, cuando tienes que hacer una compra desde un hospital o cualquier administración.

Es la resiliencia. Estamos descubriendo nuevas formas de trabajar. Aprendiendo a valernos de las videoconferencias. Descubriendo que tecnologías ágiles como la impresión en 3D son una forma de transformar fábricas paradas en proveedores de hospitales. De la necesidad hemos hecho una virtud. Y hemos conseguido crear algo, la ola de creatividad, algo hemos conseguido.

La innovación en el ámbito público es el resultado del equilibrio entre el deber de mantener la estabilidad de las regulaciones, especialmente para el ámbito económico privado, y por otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas formas de abordar los problemas de la sociedad: INNOVAR.

Hay que innovar, pero la innovación en la administración pública siempre tiene un freno y es lógico que lo tenga, sobre todo en aquellas cuestiones que se realizan en función o relacionadas con la actividad de carácter privado, porque las regulaciones tienen que ser estables o tienen que tener una cierta estabilidad. No se pueden cambiar todos los días las normas de funcionamiento, por ejemplo, de las empresas de alimentación. Sin embargo, sí se puede innovar, sí se puede discutir, sí se puede hablar, sí se puede llegar a conclusiones adecuadas que van en beneficio, por ejemplo, de aquellos que producen alimentos.

Los gobiernos han comenzado a destinar más recursos a la dotación de infraestructura tecnológica. Las compras incluyen tanto *hardware* (sobre todo ordenadores portátiles) como *software* (licencias y escritorios virtuales) a fin de adaptarse de manera más eficaz al trabajo remoto. Hay que invertir, parece que los gobiernos han empezado a destinar más recursos, pero hay que destinar

muchos más, porque ya hemos visto como esta tendencia se puede extender hasta unos límites que no habíamos pensado nosotros antes de la pandemia.

Se registran carencias en la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones. Cada uno de nosotros puede estar pensando en su país, pero con base en mi contacto con todos ellos, puedo decirles que a pesar de que la mayoría de los países hacen esfuerzos renovados para que se logre una mejor infraestructura, continúan haciendo falta mayores inversiones.

Recuerdo además la ciberseguridad, los datos personales, los documentos confidenciales, la información administrativa. Está bien que negociemos y expongamos nuestros datos, que hablemos unos con otros, que dirijamos nuestras comunicaciones, pero debe haber la adecuada protección.

Uno de los grandes elementos siempre en relación con las administraciones públicas es la evaluación de los programas públicos, de las políticas públicas, de los funcionarios públicos, en definitiva. Muchas leyes recién aprobadas mantienen una exigencia del trabajo remoto relacionada con el tiempo de conexión; se valora el tiempo, pero no el producto, no la productividad. Es decir, estamos hablando exactamente de lo mismo, deberíamos aprovechar para todo lo contrario. Si hemos pedido a un grupo de funcionarios o a un equipo o a una persona, que nos traiga un producto y que nos lo traiga antes del lunes, lo realmente importante es que lo traiga antes del lunes, no que haya estado conectado con la oficina durante ocho horas al menos al día.

Vamos a realizar ahora algunas preguntas que nos permitirán orientar nuestra reflexión:

¿Trabajar fuera de casa?

Históricamente el trabajo remoto fuera de casa decía Freud que era el remedio contra la locura. Algunas razones:

- Facilita el ascenso social.
- Es un igualador colectivo.
- El teletrabajo puede amplificar fuertemente las desigualdades sociales y de género.

Las mujeres pueden llegar a casa y de alguna manera seguir haciendo trabajo remoto, pero esto no puede extenderse durante mucho tiempo y solo para las mujeres, porque serán trabajos de inferior categoría y serán trabajos que además habrá que combinar con la realización de tareas en el hogar. Todos saben, lamentablemente, todavía siguen siendo en la mayoría de los casos más responsable injustamente de las mujeres que de los hombres.

¿Terminará el trabajo presencial?

Yo creo que no, en el futuro se combinarán ambos trabajos. Será inexcusable para la alta dirección el trabajo presencial y para la prestación de servicios directos también tendrá que ser presencial. Gracias a la tecnología será mucho más fácil realizar las reuniones, cada uno desde su propia casa, pero en todo caso el trabajo presencial, debería continuar. Y todas las personas, al menos algunos días a la semana deberían ir o poder ir a trabajar. Aunque también ahí es posible distinguir muchos tipos de trabajos distintos donde es necesaria la presencia y donde no es necesaria.

- En el futuro se combinará el trabajo presencial y el trabajo remoto.
- Inexcusable para la alta dirección.
- Para la prestación de servicios directos: sanitarios, educativos, de seguridad, de mantenimiento de servicios básicos, de defensa.

¿Qué pasa en las oficinas públicas cuando fallan los servidores?

Nadie trabaja, ¿entonces qué significa eso? Que muchas de las personas que están en una organización podrían estar fuera de la oficina y, en consecuencia, si tuvieran el servidor funcionando, no sería tan necesario que estuvieran presentes en la oficina o al menos que estuvieran todos los días en la oficina.

Algunos desafíos para las administraciones públicas

Con base en la experiencia acumulada, y un conocimiento detallado fundado en la investigación basada en evidencia y con orientación comparativa, las administraciones públicas deben invertir principalmente en:

- Capacitación.
- Recursos informáticos de las administraciones.
- Recursos en los domicilios incluyendo los gastos derivados de computadoras e internet.

La prioridad debe dirigirse a la capacitación o formación: hay que ayudarnos entre todos, hay que enseñarnos entre todos, hay que saber utilizar las aplicaciones mucho más ágilmente y con menor cansancio, con menor costo para los propios trabajadores desde el punto de vista del esfuerzo. Y, por otro lado, hay que extender los recursos informáticos de las administraciones y los recursos en los domicilios. No tiene sentido y no es justo, que los trabajadores

comprende las computadoras, que comprende su fibra óptica o que comprende su línea de internet, sino que esto debería ser objeto de la inversión por parte de las empresas correspondientes.

Algunos de los principales problemas que podemos señalar son:

- Improvisación y brusquedad.
- Múltiples canales tecnológicos y colaborativos.
- Equipos tecnológicos insuficientes subsanados personalmente por los empleados públicos.
- Viviendas no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional.
- Horarios excesivos y caóticos.

Por ejemplo, se han visto en los últimos tiempos la brusquedad, la improvisación de los múltiples canales tecnológicos y colaborativos. Ahora además estas *webinars* incluso hasta son demasiadas en muchos casos. Los equipos tecnológicos insuficientes, las viviendas que no han sido pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional. Porque no tenemos unas viviendas de 400 metros cuadrados con un despacho estupendo para poder hacer el trabajo remoto y que no nos moleste nadie de la casa. Obviamente vivimos en departamentos minúsculos, pequeños y muchas veces no tenemos ni siquiera un lugar para desarrollar una conferencia virtual. Y a veces en algunas empresas y organizaciones se exigen horarios excesivos y caóticos, pidiendo respuestas a horas de la madrugada o reuniones excesivamente largas.

Con base en la experiencia acumulada podemos animarnos a extraer algunas lecciones básicas:

- La epidemia ha demostrado que la contratación pública puede hacerse muy rápidamente y cumplir los requisitos esenciales.
- Que se puede contratar a mayor velocidad, eliminando trámites innecesarios.
- Se hace necesaria una revitalización del sector público acompañada de una reforma que lo desburocratice y despolitice.

En el continente americano, hay que tener en cuenta que a veces la existencia de la burocracia es un factor positivo, ya que a veces no existe ni siquiera una burocracia decimonónica.

Podemos señalar las siguientes reflexiones:

- Servicios presenciales en las administraciones públicas hoy y en el futuro.
- ¿Presencia de los funcionarios en las oficinas todos los días?
- ¿Trámites virtuales?
- La desigualdad en acceso a internet es bastante menor que la desigualdad en renta y patrimonio.

- La nueva administración pública será más virtual, porque estará formada en ocasiones por robots y deberá ser innovadora.

Los trámites virtuales son una realidad desde hace mucho tiempo, deberíamos extenderlos cada vez más y deberíamos dejar de complejizarlos. Si para las cuestiones de carácter fiscal casi todos los países tienen un desarrollo informático y digital complejísimo y todo el mundo puede hacer el pago de sus obligaciones tributarias mediante internet, de una forma razonablemente fácil, ¿por qué no podemos hacer todas las demás cuestiones relacionadas con registros civiles o certificados de nacimiento, o los certificados vinculados con la educación, entre otras?

La nueva administración pública tendrá robots. Habrá robots junto a los funcionarios y será más virtual. Deberá ser también innovadora. No deberíamos fijarnos el futuro de la administración pública que hiciera lo mismo que estamos haciendo, pero que lo hicieran máquinas. Y que en consecuencia mandaran al desempleo a millones de trabajadores. Deberíamos utilizar a todos estos robots para ayudar a las personas y para innovar, para hacer las cosas más fáciles para los ciudadanos, para inventar soluciones.

Nos vamos a animar a plantear, de manera tentativa, algunas posibles soluciones:

- Fortalecimiento de las Instituciones: especialmente sanitarias y de salud, pero también sociales, de seguridad y de defensa.

- Mejora de la confianza: ¿se hace caso de las instrucciones de confinamiento o no?

- El desafío se enfrenta mejor con las instituciones sólidas y no solo formalistas o discursivas.

- Consejo: leer más a Keynes que a Adam Smith.

Fijense que a pesar de lo que veníamos hablando ya hace muchos años, en la crisis de confianza en general en todos los países ha habido un seguimiento estricto a las instrucciones de confinamiento, las personas se han quedado en casa. Y las multas, sanciones, por parte de los poderes públicos o de los agentes de seguridad no han sido tan importantes. Y esto es fundamental de señalar, que el ciudadano al final comprende, en una situación de esta naturaleza, que las instituciones tienen que llevar a cabo determinadas actuaciones.

Este desafío dice el profesor Luis Aguilar, también miembro del Consejo Científico del CLAD, nos señala que, si las instituciones son sólidas y no formalistas o discursivas, podremos funcionar mejor. Este es el problema, que muchas veces creamos instituciones que tienen unos grandes colores, un gran edificio y sirven para el gran discurso del gran protohéroe que tenemos en nuestra

política del país, pero que en todo caso cumplen escasas funciones (Aguilar Villanueva, 2019).

Yo les señalaría que el consejo es en definitiva que, si hay que releer algún autor, hay que releer más a Keynes (1965), que creo que se cumplen 120 años de su nacimiento, que a Adam Smith. No deberíamos ser tan neoliberales, sino deberíamos recuperar funciones del Estado.

Podemos mencionar algunos elementos de ventajas en esta situación:

- Eficacia, eficiencia, celeridad.
- Más abierta y colaborativa.
- Conciliación en la vida laboral y personal.

Otro profesor que trabaja con nosotros en el CLAD con mucha frecuencia y que está realizando buena parte de lo que se denomina la Carta de Innovación en la Gestión Pública, nos señala en un reciente artículo: “Llevamos muchos años experimentando tímidamente con el denominado trabajo remoto. La actual crisis ha impuesto esta dinámica de trabajo de forma abrupta, sin anestesia ni lubricación y con una agenda pública saturada de urgencias y demandas. La hipótesis de partida es que esta crisis sanitaria va a significar el inicio de un nuevo modelo de organización y gestión de las administraciones públicas. El tercer elemento analizado guarda relación con la disrupción de carácter tecnológico que pone al alcance de las administraciones públicas unos instrumentos muy útiles para combatir una pandemia (*big data*, inteligencia artificial y robótica). Llevo un tiempo sosteniendo que es acuciante que las administraciones públicas incorporen sin demora estas tecnologías para refinar sus modelos de gestión y atender en mejores condiciones su mandato de defender el bien común y el interés general” (Ramió, 2019). “Pero las crisis y las nuevas y viejas necesidades no solo se superan con mayor musculatura tecnológica (son solo instrumentos) sino van acompañados de una renovación (actualización y reinención) de los estándares éticos de carácter público. Una revolución tecnológica que no vaya acompañada de una revolución ética puede generar graves externalidades negativas en las instituciones y desenfocar la función y vocación social de la Administración pública” (Ramió, 2020).

Es evidente que la pandemia ha sido un fuerte catalizador de una serie de procesos que ya se veían gestando tímidamente. En ese sentido Ramió lo expresa de esta manera: “Los despachos y las oficinas tradicionales de trabajo carecen ya de sentido ante la tecnología disponible, la necesidad de abordar una gestión del conocimiento de carácter compartido, de atender a nuevos proyectos de gestión que aparecen y desaparecen de manera muy ágil, etcétera. Sirva como ejemplo lo que hasta ahora hemos denominado como trabajo remoto. Una de las ventajas de la crisis del coronavirus es que hemos implantado

esta nueva dinámica laboral de manera abrupta y sin ningún tipo de lubricante. Y estamos descubriendo que, en términos generales, funciona y muy bien. Antes ya teníamos esta intuición mediante experiencias piloto excesivamente cautas y timoratas. Por ejemplo, estoy gratamente sorprendido al comprobar que las reuniones virtuales son más resolutivas, fluidas y con mayor puntualidad que las reuniones presenciales. Ciertamente que también con esta crisis han aforado problemas y disfunciones de las que debemos aprender y, por tanto, resolver. Múltiples canales de trabajo que generan una sensación de caos, equipos tecnológicos insuficientes que deben ser subsanados de manera particular por los empleados públicos, viviendas no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional e incluso horarios excesivos o disparatados. Pero no parece excesivamente complejo solventar estos problemas y beneficiarnos de la eficacia y eficiencia de una organización del trabajo mucho más abierta y no circunscrita de manera estricta a un espacio físico fijo” (Ramió, 2020).

Conclusión

Los Estados deben invertir en los sistemas que posibiliten que el servicio a los ciudadanos mejore y que la distancia se convierta en cercanía en tiempo y eficacia en la resolución de los asuntos.

Se impone un acuerdo con la representación de los trabajadores para garantizar retribuciones y puestos de trabajo. Porque en definitiva, se trata de una modificación sustantiva de sus condiciones de trabajo.

Hemos tratado de realizar un pequeño análisis de las características de las administraciones públicas en América Latina para introducirnos en una serie de problemas que la actual pandemia de la COVID-19 ha instalado y catalizada con un enorme margen de incertidumbre. No es fácil realizar conclusiones, sino simplemente plantear interrogantes que orienten tanto la acción como la investigación y la reflexión sobre un proceso de carácter planetario en marcha.

CAPÍTULO VIII

COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ODS DE NACIONES UNIDAS Y CRISIS

Son multitud los conflictos que se han solucionado por vía pacífica y en los que la negociación entre las partes ha sido tutelada por la ONU, que ha tenido y tiene iniciativas especialmente relevantes, aprobadas por unanimidad durante sus 75 años de existencia. Entre estas, es necesario referirse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, continuadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las Naciones Unidas por unanimidad adoptaron este importante compromiso en septiembre de 2015, logrando así un relevante paso adelante, pues se trata de una agenda común repleta de medidas y metas para hacer un mundo más feliz y cuyo principal objetivo es la erradicación de la pobreza.

Los ODS constituyen un acontecimiento histórico de las Naciones Unidas que, con luces y algunas sombras, con su Consejo de Seguridad “muy a menudo bloqueado” porque no ha logrado impedir guerras y conflictos a pesar de ser su objetivo esencial, como ha recordado Wolfgang Ischinger, suponen una gran iniciativa.

Ningún país se opuso a la aprobación de los ODS, todos votaron favorablemente. Transcurridos cinco años y refiriéndonos únicamente a América Latina, el resultado no es positivo. Los datos puestos de manifiesto por la CEPAL vienen a señalar que la pobreza ha aumentado, así como la desigualdad. La pobreza extrema que estaba disminuyendo desde 2002 ha vuelto a aumentar, situándose en 96 millones de personas, algo más del 15% de la población en la región más desigual del mundo. De la misma forma, las predicciones económicas apuntan a una disminución del producto interno bruto de 9,1% para el año 2020.

El repaso de la situación deja un sabor agridulce. Por una parte, los ODS han entrado en la agenda de todos los gobiernos y grandes organizaciones multinacionales, las iniciativas y proyectos pueden contarse por millares, enmarcados en cada una de las metas que nos marca la Agenda 2030, así como el proceso de institucionalización que ha permitido crear estructuras *ad hoc* en la mayoría de los países. Podría afirmarse que todas las grandes empresas multinacionales adoran los ODS, los partidos políticos y gobiernos animan a trabajar conjuntamente para su desarrollo, pero el principal problema, la pobreza acompañada de la desigualdad, resulta que ha aumentado.

Bill Gates ha recalcado que, “por primera vez en muchos años, está aumentando la pobreza extrema en el mundo, provocando desmejoras en la educación y la salud mental de la población”, como demuestran los estudios relacionados con la situación de América Latina.

Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen relación directa con los procesos de mejora y fortalecimiento de las administraciones públicas, tan relevantes para el desarrollo económico y social: la institucionalización, el empleo público profesional, el desarrollo, la igualdad, la transparencia y el gobierno abierto, la ética en la administración y la lucha contra la corrupción. También otros problemas anexos como la brecha digital, que seguramente se ha agrandado en esta etapa por la caída del producto interno bruto y el aumento de la desigualdad.

Similar afirmación puede extenderse al funcionamiento de las instituciones de los países como Iván Krastev recientemente ha escrito: “La calidad de la burocracia es mucho más decisiva que el tamaño del presupuesto o incluso que el gasto en sanidad”. ¡Qué importante es el funcionamiento eficaz de las administraciones públicas para hacer frente a las dificultades!

Estamos en un momento decisivo para aunar fuerzas de forma que la pandemia no nos coloque en posiciones de retroceso. Dificultades siempre existen, pero hay que vencerlas. Crisis ha habido y habrá muchas, pero recomiendo recordar los versos del poeta mexicano José Emilio Pacheco:

*Y sin embargo,
amo este cambio perpetuo
este variar segundo tras segundo
porque sin él lo que llamamos vida
sería de piedra.*

No retrocedamos a causa de las dificultades que siempre existirán y hay que vencerlas. Es probable que la crisis actual nos haga retroceder, pero que ello no suponga el olvido de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, porque es una responsabilidad de los ciudadanos y de los gobiernos.

Algunas metas todavía faltan por completar procedentes de los anteriores Objetivos del Milenio, como la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, el crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, las ciudades sostenibles y el cambio climático.

“Nuestros Estados actuales son máquinas imperfectas para protegernos de nuevos riesgos”, ha señalado Jorge Galindo. Esa imperfección evidente puede alcanzar cotas más altas, si reducimos el gasto público y olvidamos los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La conclusión nos la ofrece Joaquín Estefanía cuando afirma que si se hubieran aplicado con más rapidez y voluntad política algunos de los ODS que componen la Agenda 2030, la humanidad hubiera estado mucho mejor preparada para combatir la pandemia. En el 75 aniversario de la fundación de Naciones Unidas vale la pena hacer un esfuerzo para contribuir a crear un mundo mejor con menos pobreza y desigualdad, a pesar de las dificultades.

XXV CONGRESOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

Si los responsables de cualquier política pública se reúnen con los académicos y expertos debemos felicitarlos. El origen del conocimiento y su aplicación es probable que tenga en este hecho un avance de relevancia. Esencialmente, porque los académicos y científicos estudian e investigan y a veces llegan a conclusiones excelentes pero irrealizables, que en todo caso sirven de base para transitar caminos innovadores. En palabras de Weber: “Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez” (Weber, 2012: 178). Por su parte, políticos y altos funcionarios están con mucha frecuencia apegados a la realidad y sin tiempo para pensar en proyectos innovadores, tan necesarios para avanzar.

Desde que en 1996 comenzaron en Brasil, los Congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), han supuesto avances de relevancia, en el largo peregrinar en busca de una administración pública más eficaz y eficiente al servicio de los ciudadanos. De los 23 países que componen el CLAD, muchos de ellos han sido los anfitriones y en todos se han constatado avances y retrocesos, pero sobre todo han servido para que los científicos, generalmente académicos y altos profesionales de la función pública, hayan podido encontrarse con los responsables políticos, para debatir aspectos diferentes del funcionamiento de las administraciones, desde los temas de la función pública hasta las fórmulas organizativas, el gobierno electrónico, el gobierno abierto, la ética y los objetivos de desarrollo sostenible.

Desde 2003, el CLAD ha aprobado numerosas cartas que constituyen documentos de referencia esenciales para cada uno de sus temas. Entre ellas, la Carta de la Función Pública, el Código de Buen Gobierno, la Carta de la Calidad, la Guía Referencial de Competencias Laborales. En los dos últimos años hemos aprobado la Carta de Ética e Integridad y muy recientemente, en octubre los Ministros de administración pública y reforma del Estado adoptaron la Carta de Innovación en la Gestión Pública. Cada uno de estos documentos es objeto de debate en los Congresos y, en ocasiones, pasa a formar parte del derecho positivo de los países iberoamericanos. Esta última Carta, además genera una senda de actuación para las administraciones públicas, de manera que puedan hacer frente a la inteligencia artificial y a los retos de las administraciones en los próximos años.

La pandemia ha exacerbado los retos, que son los de toda la sociedad, pero adquieren adjetivación propia como el fortalecimiento de las instituciones, la mejora de su funcionamiento, la recuperación de la confianza de los ciudadanos y prepararse para la IV revolución industrial.

En este XXV Congreso, que se celebra merced a la cortesía y voluntad del gobierno portugués, se debatirá sobre estos temas, pero también sobre la actuación de las administraciones durante la pandemia, la extensión del teletrabajo, la disrupción que se impone cada vez más y la necesidad de prestar servicios de forma asincrónica, aprovechando precisamente la invención de robots y algoritmos que resuelven trámites, incluso muy complicados. Pero también habrá tiempo para la discusión de dos temas especialmente de actualidad, como son el cambio climático y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

El Congreso de Lisboa, además supondrá posiblemente un punto y aparte en materia organizativa, pues será predominantemente virtual, aunque la inauguración y las conferencias plenarias que tendrán lugar el primer día del congreso, serán presenciales. Durante la totalidad de su celebración, el Congreso podrá seguirse *on line*, lo que permitirá posiblemente, a juzgar por los centenares de personas que se han inscrito para seguirlo de forma virtual, acercar estas cuestiones a los puntos más alejados del mundo iberoamericano.

La experiencia de Lisboa (67 paneles, 13 presentaciones especiales, 2 conferencias plenarias, 16 documentos libres, 250 panelistas y más de 200 asistentes libres) será probablemente el comienzo de los congresos presenciales y virtuales del futuro, puesto que entre los factores de enseñanza de esta pandemia, podemos señalar el importante avance de las conexiones de voz e imagen, que permiten la celebración de reuniones, conferencias y congresos, con resultados excelentes sin necesidad de viajar.

Los debates sobre la administración del futuro tienen en el XXV Congreso del CLAD de Lisboa un punto culminante, que permitirá un nuevo paso adelante en el proceso de fortalecimiento de las administraciones públicas, para hacer frente a los desafíos del siglo XXI, incrementando su profesionalización y también su digitalización.

DECLARACIÓN DE LISBOA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

Durante los días 24 a 27 de noviembre de 2020 se ha celebrado en Lisboa, el XXV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Este Congreso, debido a la pandemia que azota el mundo, se ha celebrado de forma esencialmente virtual, aunque algunos de sus actos de los días 24 y 25 han tenido una reducida presencia de personas, guardando las debidas medidas de distancia física y profilaxis.

En el transcurso de los actos académicos y científicos celebrados, los debates que han tenido lugar y los documentos que han sido presentados al Congreso, es posible destacar algunas ideas que, con seguridad, forman parte de los análisis más solventes sobre la situación de las administraciones públicas durante la pandemia.

El esfuerzo, dedicación y alarde tecnológico de la República de Portugal ha permitido la celebración de este Congreso, que ha contado con más de 1.000 participantes, más de 70 paneles y presentaciones especiales, así como dos conferencias plenarias. Un resumen de las ideas debatidas se ha plasmado en la llamada Declaración de Lisboa, cuyo comentario realizamos ahora.

En cumplimiento de las medidas sanitarias determinadas por las autoridades de cada país, los ministerios y órganos administrativos han cerrado sus puertas y han dejado de prestar los servicios administrativos de forma presencial; y una parte sustancial de los servicios públicos ha sido sustituida por la extensión de procedimientos *online* o virtuales. En muchas ocasiones se han logrado cubrir las necesidades de los ciudadanos merced a la utilización de los instrumentos tecnológicos que los gobiernos han puesto a disposición de los empleados públicos, pero cuando esto no ha sido posible, los empleados públicos han utilizado sus propias conexiones a Internet, incluyendo sus computadoras personales.

La resiliencia mostrada por los ciudadanos en la pandemia ha sido correspondida por la dedicación y esfuerzo de los empleados públicos, que han logrado cumplir con sus obligaciones a pesar de las dificultades. Ha de destacarse especialmente el trabajo de miles de sanitarios, policías, trabajadores sociales y otros responsables de servicios esenciales, que se han jugado la vida por hacer frente a sus responsabilidades. Aquí viene a la memoria recordar la importancia de los ciudadanos y de los empleados públicos, determinante para el éxito de cualquier política pública. Como dijo el ajedrecista Wilhelm Steinitz: “el peón es la causa más frecuente de la derrota”. Sin ellos, el mundo hubiera dejado de funcionar absolutamente.

Las dificultades, con frecuencia, han sido solventadas, en todo o en parte, por avances tecnológicos, nuevos procedimientos *online* y la extensión de las *webinars* y comunicaciones virtuales entre los servicios administrativos y los

ciudadanos, lo que ha supuesto un cambio modernizador de primer nivel en nuestras administraciones.

El reto tecnológico que han emprendido todos los países ha sido logrado en muchos casos y ha supuesto con certeza el inicio de un camino que es y será habitual para las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha abierto una senda de mejora en la prestación de servicios públicos, que hubiera necesitado muchos años de implantación de no ser por este reto extraordinario que ha generado la COVID-19.

Las dificultades generadas por la pandemia han ocasionado, así pues, la aparición de actividades innovadoras y disruptivas, así como la extensión de la respuesta asincrónica de las administraciones públicas a la demanda ciudadana, lo que supone un colosal avance de adaptación a la cuarta revolución industrial. De la misma forma, se ha producido un incremento de la digitalización de los procedimientos administrativos que aúnan rapidez y acierto, eliminando errores.

La aceleración de las innovaciones digitales debe ser aprovechada por los países para que la prestación de los servicios sea más rápida y eficaz. Es el tiempo de dar un salto cualitativo y empezar a trabajar con más intensidad en el uso de *big data* e inteligencia artificial para predecir, analizar y evaluar, tanto en la formulación como en la directa prestación de servicios públicos.

En los debates celebrados en el Congreso se insiste una vez más en la profesionalización del servicio público como instrumento de una administración pública eficaz, eficiente y transparente. Las reformas organizativas y estructurales necesarias no pueden olvidarse ante los cambios de tipo tecnológico que se están desarrollando.

Tras analizar el transcurso de los paneles, conferencias y presentaciones especiales se destaca el deseo generalizado entre los participantes de propiciar un futuro más estratégico y con mayor capacidad operativa para las administraciones públicas, de manera que se constituyan en tractor del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Este Congreso del CLAD nos permite concluir con que es necesario contribuir a generar un Estado más estratégico, con unas administraciones públicas honestas, innovadoras, transparentes y eficientes, dotadas de los medios tecnológicos, materiales y humanos necesarios para hacer frente a dificultades como la pandemia y para prestar adecuadamente los servicios que los ciudadanos demandan en este tiempo complejo y cambiante que nos plantea el siglo XXI.

Pero también ha de exigirse a las instituciones un liderazgo moral para que sean realmente unas “instituciones nacionales y locales que deben rendir cuentas y tienen que prestar servicios básicos a las familias y las comunidades de manera equitativa y sin necesidad de sobornos” (Villoria, 2020).

¡LA BUROCRACIA ES LA CULPABLE!

Desde hace años, exactamente los mismos que dejó de estar en la cumbre de la moda del pensamiento Max Weber, cuya importancia y legado para la administración pública de los países desarrollados es ingente, la burocracia es culpable de todo.

Al principio, tímidamente, después vilipendiada con ahínco y finalmente quemada en la hoguera, la burocracia es la auténtica culpable de todo lo malo que nos acontece. Son los burócratas los responsables de prestar servicios públicos a los ciudadanos (siempre tediosos e insuficientes), recaudar impuestos (claramente excesivos), suministrar el carné de identidad (hay que pedir cita previa), proteger a los ciudadanos (con la inseguridad que sufrimos) o representarlos en el exterior (los diplomáticos siempre están en cócteles). Si de la salud se trata, se nos cuenta que no me operan hasta dentro de un año y si de la educación pública se debate, se constata la última huelga de profesores. Se justifica que los funcionarios estén en el punto de mira porque en el sentir de los españoles, se afirma, hay un malestar importante con el funcionamiento de las instituciones públicas. Sin embargo, las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) expresan lo contrario, puesto que la referencia al funcionamiento de los servicios públicos administrativos está fuera de las encuestas que reflejan las preocupaciones de los españoles.

Pero sigamos: lo realmente importante es lo que fastidian, porque los burócratas son responsables de los terremotos, de la tragedia genocida de los jemer-rojos e incluso de que Casillas no haya sido titular en el Real Madrid. ¿No se lo creen?, algunos ejemplos tomados recientemente de la prensa:

- Con ocasión del fallecimiento de Ieng Sary, ministro de Exteriores de los jemer-rojos (unos tipos responsables de uno de los genocidios mayores de Asia) se plantea la posibilidad de que, como todos los reos que ahora son juzgados, más de cuarenta años después de los hechos que supusieron la muerte de millones de personas, “muchos temen que solo éste último (Kieu Samphan) viva lo suficiente para escuchar su veredicto, dada la frondosa burocracia procesal” (El País, 15-03-2013).

- El periódico *El País* titula a cuatro columnas: “Nuevo seísmo en Lorca: la burocracia”. En su contenido, el artículo relata pormenores de los problemas de los vecinos para la reconstrucción de sus viviendas: algunos están en el paro y solo cobran 426 euros, otros tiran de sus ahorros que se acaban; dos o tres mil dice el Alcalde, se han marchado de Lorca, otros que no estaban empadronados se quejan de que no les dan nada. Termina el artículo: “Están cansados de la

carrera de obstáculos en la que se ha convertido el proceso de reconstrucción. Y de esperar. Sobre todo de esperar” (19-03-2013).

También en el fútbol la burocracia es culpable, como titula un artículo: “Iker, una baja administrativa”. Conocida es la desazón de todos los madridistas por la lesión de Casillas y, más tarde, por la negativa de su entrenador a colocarle como titular. Pero, en ese momento, nos enteramos de que Mourinho está descubriendo trucos burocráticos: la burocracia es fría como el aparato del Estado y Mourinho ha establecido un régimen especial para Casillas. Todo depende de un papeleo interno. De lo que el portugués ha dado en llamar como “alta competitiva”, expresión original para definir una situación insólita, ventilado el asunto por este conducto administrativo extraordinario (El País, 31-03-2013).

Por supuesto, cuando en cualquier circunstancia, los ciudadanos deben gastar su tiempo en presentar la documentación correspondiente a cualquier trámite, los culpables son los burócratas, nunca los legisladores que determinan el cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener un permiso, licencia o subvención. O los diversos *lobbies* o grupos de presión que imponen salvaguardas a sus intereses y, en consecuencia, generan autorizaciones sin duda excesivas en algunos casos.

La burocracia es lenta, reza el tópico. Sin embargo, hay quien cree que esto no es así: leemos a Andrea Camilleri en su divertida novela *El ladrón de meriendas*: “La burocracia italiana, habitualmente muy lenta, actúa como un rayo cuando se trata de joder al ciudadano, teniendo en cuenta esta archisabida verdad, llamó a su jefe superior”.

Algunas noticias más

El primer ataúd ecológico español queda sepultado por la burocracia, esta responsabilidad viene de antiguo, como dice Marañón, refiriéndose a Felipe II, “este sentimiento de admiración a su padre, y de temor de no poderle superar, es lo que seguramente influyó más hondamente en la actitud de Felipe II como Rey. Por ello fue un monarca esencialmente burocrático y exageró hasta límites absurdos su burocratismo y su sistemática ausencia de los campos de batalla: precisamente porque el padre amado ganó su gloria en la actitud inversa” (Marañón, 1977: 237).

- Un intelectual recientemente desaparecido, Octavio Paz, también contribuye a la buena fama. Dice Paz: trabajo muchas horas en una oficina absurda, con el pomposo título de Director General de Organismos Internacionales, me

pagan muy mal y estoy sujeto a la rutina de un reglamento y a su caprichosa aplicación por remotos burócratas.

- Ian Traynor (2013), en su artículo *The Guardian*, hace responsable a la burocracia entre otras cosas, de que el parlamento europeo funcione 14 semanas al año en Estrasburgo y que las crisis obligan a liquidar las ineficiencias, por tanto hay que liquidar la burocracia, de tal forma que su idea para mejorar Europa radica en: más democracia, menos burocracia.

Afortunadamente, algún organismo internacional parece ser más realista, como señala el Informe sobre el Desarrollo Humano, una estrategia de desarrollo del país, sólidas capacidades burocráticas y políticas apropiadas son los elementos esenciales que conjuntamente dan forma al proceso de transformación.

El 15 de mayo, día de san Isidro, aparecía en la prensa la noticia de que en un pueblo madrileño, el Ayuntamiento había decidido arrasar un pequeño huerto de cinco por cinco metros que los padres de los alumnos de un colegio habían plantado, como parte de las actividades educativas. Al parecer no estaban en poder de los permisos municipales; por eso el titular rezaba: "Burocracia anti lechuga".

El colofón de esta buena prensa nos lo da una carta al director publicada por el Diario *El País* (19-05-2013) bajo el sugestivo título de "Es hora de romper los huevos": "Hace tiempo que el sector privado inició su proceso de optimización de costos y gracias a ello, y a pesar de los despidos que se han producido y de la dramática situación que tales políticas han causado en muchos ciudadanos, muchas empresas pueden seguir subsistiendo y manteniendo ocupada a la plantilla existente. La Administración del Estado se mantiene alejada de practicar esas políticas y los bolsillos del contribuyente sufren y terminarán por romperse si el Gobierno no es capaz de aliviar la pesada carga que están sopor-tando. Ya va siendo hora de romper los huevos para hacer la tortilla".

Termino ya

La mala reputación de aquellos que trabajan en las organizaciones públicas y cumplen las normas, los reglamentos o las leyes tiene su cumbre en una frase de un teórico del *management*, David Lilienthal que escribió: "a medida que los hombres y las organizaciones se preocupan de los papeles, entienden cada vez menos, pierden la percepción de la realidad de los asuntos que deberían ocuparles. El tomar las decisiones a tenor de los papeles ejerce un efecto deshumanizante, y no pocas de las inhumanidades que el hombre comete se explican

por esa causa, como han anotado casi todos los grandes observadores de la humanidad”.

El tema no estaría completo si no hiciéramos referencia al esfuerzo en el trabajo de los funcionarios, en este caso alemanes, en un email de despedida, un funcionario alemán confiesa que “no hizo nada” durante catorce años. *Atención señores, tenemos hasta una ciudad para nosotros, dice la prensa*: los que describen Bruselas como una ciudad poblada por funcionarios que nadan en privilegios y cuya única tarea consiste en regular hasta el más mínimo detalle la vida cotidiana con solo un requisito: que estas normas no sirvan para nada.

Hay un consuelo, hasta Galdós al arremeter contra los dos grandes partidos de la restauración acusándoles de que “pasarán unos y otros dejándolo todo como hoy se halla” los hace responsables de que no acometerán ni el problema religioso, ni el económico ni el educativo, no harán más que burocracia pura”. Hace pocos años, ¿se acuerdan de la reinención del gobierno?, Osborne y Plastrik (¿qué habrá sido de ellos?) en un libro titulado *La reducción de la burocracia*, escribieron: “la mayoría de los políticos, saben que la burocracia no está funcionando, pero no saben con qué sustituirla. Muchas de las personas que trabajan en el gobierno también lo saben, puesto que viven dentro del vientre de la bestia”.

En fin, señores, esto hay que mejorarlo

Es evidente que muchos directivos públicos no están de acuerdo con estas afirmaciones, que piensan que la burocracia es necesaria, que la racionalidad de las decisiones que emanan de los componentes de su estructura es beneficiosa. Que el establecimiento de sólidas Administraciones al servicio de los ciudadanos, formadas por personas seleccionadas con arreglo a los criterios de mérito y capacidad y el desarrollo de su trabajo con garantías, constituye uno de los pilares del funcionamiento eficaz del Estado democrático. Como escribieron Weber y Schumpeter, y Julián Álvarez ha recordado recientemente, la burocracia “ha de ser lo bastante fuerte para guiar, y, si es necesario, para instruir a los políticos que estén a la cabeza de los Ministerios”.

Se cuentan por centenares los autores que han valorado positivamente la labor de los directivos seleccionados con arreglo a procedimientos objetivos y hoy, incluso quienes valoran especialmente la conveniencia de insistir. Valga como ejemplo lo que Gardells y Brueggen indican: “las actuales tribulaciones de la gobernanza en Occidente indican que es precisa una evolución de la democracia en la que se establezcan formas de interacción con elementos

meritocráticos como contrapeso a la cultura política de los grupos de presión y el cortoplacismo de la democracia electoral”.

También, aquellos que han hecho análisis demoledores sobre las organizaciones burocráticas como Robert Conquest quien afirma que “toda organización burocrática se comporta como si fuera gobernada por los servicios secretos de sus adversarios”.

Por ello, quienes defienden la Administración y el sector público eficaz y eficiente tienen que trabajar con propósitos duraderos porque como decía Goethe: “el entusiasmo no es un producto que se pueda conservar en salmuera durante mucho tiempo”.

NOTAS

- ¹ Baltasar Gracián. Oráculo manual y arte de la prudencia.
- ² En Buenos Aires, Argentina, se realizó el evento denominado “Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, durante los días 12 al 15 de noviembre de 2019.
- ³ Del 12 al 15 de noviembre de 2019 se celebró en Buenos Aires, Argentina, el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- ⁴ Véase el <https://www.tynmagazine.com/joseph-e-stiglitz-es-un-momento-critico-para-el-futuro-de-europa>.
- ⁵ Véase el <https://www.ynharari.com/es>.
- ⁶ Véase el https://elpais.com/elpais/2020/02/11/opinion/1581437499_444868.html.
- ⁷ En la ciudad de Santo Domingo se celebró la “XII Semana de la Calidad” del 13 al 15 de enero de 2020.
- ⁸ Véase el <https://ethic.es/2016/12/hablemos-de-desigualdad>.
- ⁹ Véase el <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6945315>.
- ¹⁰ En España se realizó el evento denominado “I Simposio Iberoamericano sobre la igualdad de género en los niveles directivos de las administraciones públicas”, del 24 al 25 de octubre de 2020. Véase el <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-AlcalaHenares-ES-10-2019.pdf>.
- ¹¹ Véase el <http://agendapublica.elpais.com/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion>.
- ¹² La forma de nombrar a los diversos asentamientos de población obedece a razones históricas desde la época de la colonia, pero con frecuencia ha adoptado denominaciones diferentes en los diversos Estados de América Latina.
- ¹³ Véase el https://elpais.com/elpais/2018/09/21/opinion/1537547620_502355.html?id_externo_rsoc=TW_CC.
- ¹⁴ Véase el <https://www.almendron.com/tribuna/el-estado-explica-el-exito-asiatico>.
- ¹⁵ Delgado, Cristina (2019), “Más del 20% de los empleos de España pueden acabar en manos de robots y máquinas”, en *El País*, Madrid, 25 de abril.
- ¹⁶ Véase el <http://www.ahs.com.uy/LacrisissegunAlbertEinstein.pdf>.
- ¹⁷ Véase el <https://www.felsemiotica.com/descargas/Castells-Manuel-Comunicaci%C3%B3n-y-poder.pdf>.
- ¹⁸ Evento celebrado en Bogotá, Colombia, durante los días 23 y 24 de mayo de 2019.

- ¹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ²⁰ Véase el <http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>.
- ²¹ En este país se celebró el evento denominado “El trabajo en la Función Pública en el siglo XXI”, Montevideo, los días 22 y 23 de agosto de 2019.
- ²² Véase el <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-Montevideo-UY-ES-08-2019.pdf>.
- ²³ Véase el <http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>.
- ²⁴ En Perú se celebró el evento denominado “VI Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública”, durante los días 5 y 6 de septiembre de 2019. Véase el <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-Lima-PE-09-2019.pdf>.
- ²⁵ Esta Carta Iberoamericana de la Función Pública fue redactada por Francisco Longo en 2003 por encargo del CLAD y aprobada por el Consejo Directivo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003, p. 31.
- ²⁶ Muchos siglos antes de Max Weber, los chinos habían desarrollado un modelo burocrático muy eficaz: los mandarines que nunca habían empuñado la espada dirigían a menudo las guerras. “No se gasta el buen hierro para producir clavos” reza un refrán chino, que significa que la gente de talento se incorpora a la burocracia civil, no al ejército. Harari, Yuval N. (2014), *De animales a dioses*, Titivillus, p. 178.
- ²⁷ “Cualquier clase de concesión de usufructos, tributos y servicios al monarca o al funcionario para su explotación personal implica siempre un debilitamiento respecto del tipo de organización burocrática pura”. Weber, Max (1983), *¿Qué es la burocracia?*, p. 29.
- ²⁸ Fernando Henrique Cardoso, la denomina “cuarta Revolución productiva” señalando entre sus características: “Parece ser más tecnológico financiera, está fragmentando las viejas clases y disolviendo sus cementos de cohesión, volviendo vacías las ideologías que les correspondían”, en *El País*, Madrid, 20-10-2018.
- ²⁹ El Código Iberoamericano de Buen Gobierno fue aprobado por los representantes de los países miembros del CLAD el 23 de junio de 2006 en Montevideo (Uruguay).
- ³⁰ Carles Ramió, en la Revista del CLAD, desarrolla esta necesidad: “Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas,

dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones". Artículo: "Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 61, 2015.

- ³¹ Se define el Gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.
- ³² *Ibidem* Carles Ramió.
- ³³ Véase por ejemplo la azarosa vida del Consejo de Transparencia español.
- ³⁴ Ver Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto aprobada por el CLAD, <http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>.
- ³⁵ Véase Fernando Vallespín, "Masas en la calle", en *El País*, Madrid, 23-03-2018.
- ³⁶ Octavio Paz.
- ³⁷ Tomamos aquí la expresión de Steven Pinker (2018), *En defensa de la ilustración*, Barcelona, Paidós.
- ³⁸ Produce cierta angustia observar en algunos países de Iberoamérica estructuras férreas, de obras públicas y autopistas no finalizadas y acumulando herrumbre. Cuando se solicita explicación, finalmente la razón más certera parece ser que fue un proyecto de otro periodo presidencial.
- ³⁹ Así por ejemplo en la Constitución española de 1978 (art. 103), en la Constitución Política de Colombia de 1991 (arts. 125 y 209), en la Constitución Política de la República de Chile (art. 38) y en la Constitución de Brasil de 1988 (art. 37).
- ⁴⁰ La importancia de las alianzas para el desarrollo sostenible está basada en el diagnóstico según el cual los Estados son incapaces de abordar por sí mismos todos los complejos problemas que abordan los ODS. Manuel Arenilla (2018), *Avances y propuestas sobre la Agenda 2030 y los ODS en Iberoamérica*, Caracas, CLAD.
- ⁴¹ Véase la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública aprobada por el CLAD en la reunión del Consejo Directivo de julio de 2018.
- ⁴² Véase el <https://www.youtube.com/watch?v=YjtmaVuZyVo&t=660s>.
- ⁴³ Los expertos que trabajan en el IGI son: Luis F. Aguilar, Oscar Oszlak, Regina Pacheco, Fernando Filgueiras, Carles Ramió, Manuel Villoria, Manuel Arenilla, Alberto Enríquez, Julio Nabais, Julio César Fernández y Pedro Medellín.

⁴⁴ Véase el <http://www.gigapp.org/images/docus/2020-182-prelim.pdf>.

⁴⁵ Véase el <https://elpais.com/especiales/2020/coronavirus-covid-19/predicciones/nuevos-modelos-de-oficinas>.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012), *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto.
- _____ (2019), *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Barcelona, Deusto.
- Aguilar, Luis (2016), "Democracia, gobernabilidad y gobernanza", en *Conferencias magistrales: temas de la democracia*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Álvarez Junco, José (2020), "Fe y razón", en *El País*, Madrid, 11 de noviembre, <https://elpais.com/opinion/2020-11-10/fe-y-razon.html>.
- Arenilla Sáez, Manuel (2007), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medianas ciudades*, Madrid, Editorial Dykinson.
- _____ (2017), "Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 67, Caracas, pp. 33-68.
- _____ (2019), "Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 16, pp. 36-53, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6945315>.
- Caballero Bonald, José Manuel (1977), *Descrédito del héroe*, Madrid, Bartleby Editores.
- Castells, Manuel (2020a), "La nueva sociedad red", en *La Vanguardia*, Barcelona, 18 de enero.
- _____ (2020b), "Reset", en *La Vanguardia*, Barcelona, 18 de abril, <https://www.lavanguardia.com/opinion/20200418/48576108269/reset.html>.
- Delgado, Cristina (2019), "Más del 20% de los empleos de España pueden acabar en manos de robots y máquinas", en *El País*, Madrid, 25 de abril.
- Elías Canetti (1960), *Masa y poder*, Madrid, Alianza Editorial. 6. ed.
- Fuentes, Carlos (2016), *Aquiles o el guerrillero y el asesino*, Buenos Aires, Alfaguara.
- Galdón, Gemma (2021), "La inteligencia artificial es muy poco inteligente", en *La Vanguardia*, Barcelona, 6 de enero, <https://www.lavanguardia.com/lacontra/20210106/6169102/inteligencia-artificial-poco-inteligente.html>.
- Gracián, Baltasar (1995), *Oráculo manual y arte de la prudencia*, Emilio Blanco (ed.), Madrid, Cátedra (Letras Hispánicas).
- Hobbes, Thomas (1651), *Leviathan*, London, Andrew Crooke.
- Krugman, Paul (2021), "Cuatro reglas que deberían guiar la política económica de Biden", en *El País*, Madrid, 15 de enero, <https://elpais.com/economia/2021-01-15/cuatro-reglas-que-deberian-guiar-la-politica-economica-de-biden.html>.

- Marañón, Gregorio (1977), *Antonio Pérez: el hombre, el drama, la época*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, París, OCDE.
- _____ (2017), *Panorama de las Administraciones Públicas*, París, OCDE.
- Oszlak, Oscar (2020), "El Estado después de la pandemia COVID-19", en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 11, Buenos Aires, pp. 8-30.
- _____ (2020b), *El Estado en la era exponencial*, Buenos Aires, INAP; CLAD; CEDES.
- _____ (2020c), "Trabajo remoto: nacer de la necesidad virtud", en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 30.
- Parada Vásquez, Ramón (1995), *Derecho Administrativo. Tomo II: Organización y empleo público*, Madrid, Marcial Pons. 9. ed.
- Pelaz López, José-Vidal (2013), "El traspaso de poderes de 1982", Madrid, Fundación Transición Española (Documento de Trabajo; N° 8).
- Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990), "The Motivational Bases of Public Service", en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 3, pp. 367-373.
- Pinker, Steven (2018), *En defensa de la Ilustración*, Barcelona, Paidós.
- Ramió Matas, Carles (2017), *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid, Tecnos.
- _____ (2018), "Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 72, octubre, pp. 5-42.
- _____ (2020), "La crisis del coronavirus en España: una prueba de estrés de la calidad institucional", en *Metapolítica*, N° 109.
- Sandel, Michael J. (2020), *La tiranía del mérito: ¿qué ha sido del bien común?*, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Scartascini, Carlos (2020), "Superando al *Homo Economicus*: la Economía del Comportamiento y las Políticas Públicas", Caracas, CLAD. Videoconferencia realizada el 31 de marzo.
- Stiglitz, J. (2020), "Es un momento crítico para el futuro de Europa", en *El País*, Madrid, 4 de abril, <https://elpais.com/economia/negocio/2020-04-04/joseph-e-stiglitz-es-un-momento-critico-para-el-futuro-de-europa.html>.
- Vallespín, Fernando (2021), "¿Quién es el responsable?", en *El País*, Madrid, 16 de enero, <https://elpais.com/opinion/2021-01-16/quien-es-el-responsable.html>.

- Velázquez López, Francisco (2020), "El teletrabajo y otros retos de las Administraciones Iberoamericanas", Webinar organizada por el Centro de Educación Superior de Negocios, Innovación y Tecnología de España y el CLAD, <https://www.youtube.com/watch?v=ybVrpr03I24>.
- Velázquez López, Francisco y Herrera Díaz-Aguado, Luis (2016), *Cooperación en la formación entre instituciones*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Villoria Mendieta, Manuel (2020), "Escenarios políticos de la post-pandemia", documento presentado en el XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 24 al 27 de noviembre.
- Weber, Max (1977), *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade.
- _____ (1984), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2012), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Zuboff, Shoshana (2013), *La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*, Barcelona, Paidós.

FUENTE DE LOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

Títulos de los artículos	Fecha de publicación en el Diario "El Nacional", Caracas, Venezuela
Fallece un político español: Alfredo Pérez Rubalcaba	18 de mayo de 2019
¿Es posible innovar en la administración?	1 de junio de 2019
Problemas similares de los Estados en todo el mundo	9 de julio de 2019
Menos política y más administración	5 de septiembre de 2019
Formar a los funcionarios en innovación	14 de septiembre de 2019
El adanismo en las transiciones de gobierno	23 de septiembre de 2019
¿Son las mujeres mayoría en los ministerios?	8 de noviembre de 2019
La crisis de confianza en las instituciones	23 de noviembre de 2019
El clientelismo incrementa la corrupción	3 de diciembre de 2019
¿Hay que premiar las buenas prácticas de los funcionarios?	5 de febrero de 2020
Crisis del coronavirus: una prueba de la fortaleza de las administraciones públicas	17 de marzo de 2020
¿Quedará fortalecido el Estado después de la crisis del coronavirus?	15 de abril de 2020
Comunicación y eficacia de las políticas públicas	25 de abril de 2020
Teletrabajo en las administraciones públicas	9 de mayo de 2020
El experto y el político	16 de mayo de 2020
Ciudadanos y gobierno digital tras la pandemia	30 de mayo de 2020
Los medios humanos y materiales del Estado	13 de junio de 2020
Desafíos de las administraciones después de la crisis	1 de julio de 2020
La gestión pública disruptiva y asincrónica	18 de julio de 2020
Las instituciones locales y los ciudadanos	1 de agosto de 2020

Títulos de los artículos (continuación)	Fecha de publicación en el Diario "El Nacional", Caracas, Venezuela
Accesibilidad y seguridad en la administración digital	17 de agosto de 2020
¿Entendemos los impresos administrativos?	5 de septiembre de 2020
¿Y si no funcionara internet en la administración pública?	19 de septiembre de 2020
ODS de Naciones Unidas y crisis	6 de octubre de 2020
Carta de Innovación en la Gestión Pública	17 de octubre de 2020
La tiranía del mérito en la administración pública	31 de octubre de 2020
Reforzar o debilitar las instituciones públicas	14 de noviembre de 2020
XXV Congresos para la administración digital	27 de noviembre de 2020
Declaración de Lisboa sobre la administración	13 de diciembre de 2020
La administración y el asalto al Capitolio	9 de enero de 2021
Medir la gobernanza iberoamericana	23 de enero de 2021
Las vacunas y la igualdad en las políticas públicas	6 de febrero de 2021
Gobiernos tecnocráticos y administración	20 de febrero de 2021

Títulos de los artículos	Datos de las Revistas en las que se publicaron
¡La burocracia es la culpable!	<i>Administración Digital</i> , Madrid, diciembre de 2013.
¿Es posible la innovación en la administración pública?	<i>Gestión Pública</i> , N° 18, Panamá, diciembre de 2019, pp. 3-54.
Innovación pública después de la COVID-19	<i>Cuadernos del INAP</i> , Año 1 N° 31, Buenos Aires, julio de 2020, pp. 10-44.
El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas	<i>Cuadernos del INAP</i> , Año 1 N° 34, Buenos Aires, octubre de 2020, pp. 9-36.

Este ejemplar se terminó de imprimir
en mayo de 2021 en:
Tipografía Arte-Tip, C.A.
Calle Torondoy, Edif. Codazzi, El Llanito
Caracas 1070, Venezuela
Tel.: (58-212) 256 4243 / 256 2262
Correo electrónico: info@artetip.com
Tiraje: 300 ejemplares.



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública



CLAD

ISBN: 978-980-7925-15-0



9 789807 925150