

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515. Año (2016), Núm. 2016-13, págs. 1-32

### Una propuesta de postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial

Ramió Matas, Carles

*Universitat Pompeu Fabra*



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas  
Research Group in Government, Administration and Public Policy  
Grupo de Pesquisa em Governo, Administração e Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers  
Una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración y Políticas Públicas.  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones>



## Una propuesta de postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial

Ramió Matas, Carles

*Universitat Pompeu Fabra*

 [carles.ramio@upf.edu](mailto:carles.ramio@upf.edu)

Documento recibido: 04 septiembre 2016  
Aprobado para publicación: 03 octubre 2016

---

### Resumen

El objetivo de este texto es presentar una propuesta de modelo postburocrático que denominamos *modelo buroempresarial*. Este modelo propuesto sería una combinación del actual modelo burocrático con el modelo de carácter empresarial. Para hacer esta propuesta se parte de cuatro principios:

- Hay elementos conceptuales del modelo burocrático que encajan a la perfección con la filosofía y funciones de la Administración pública. Una parte del modelo burocrático no se puede soslayar si se quiere evitar caer en la discrecionalidad, el clientelismo y la inseguridad jurídica e institucional.
- Las administraciones públicas del futuro no pueden afrontar con el modelo burocrático sus retos de futuro, en un contexto de gobernanza compleja y con un posible incremento de sus competencias. El modelo burocrático es rígido y poco acorde con las necesidades de gestión de los servicios públicos, de operar en red y con sofisticados sistemas tecnológicos. Hace falta introducir en los ámbitos de gestión pública un modelo empresarial ordenado.
- Ambos modelos pueden convivir si se definen claramente sus perímetros organizativos y se establecen las pautas de relación entre ambos. Sería un complejo sistema de equilibrios pero que podría funcionar en la práctica.
- El actual modelo de Administración pública es un monstruo ecléctico en el que su base es el modelo burocrático mal implementado, al que se han añadido piezas del modelo gerencial y piezas del modelo de gobernanza. Entre estos tres modelos, que

conviven de forma caótica, reaparece entre sus resquicios el antiguo modelo clientelar. El clientelismo es muy resistente, ya que es la forma natural de organización humana, y aprovecha los momentos de crisis o la falta de consistencia de los modelos para renacer. En estas condiciones afirmar que la Administración pública actual posee un modelo burocrático es una impostura ya que su diseño responde a tensiones conceptuales tan diversas que no atesora realmente ningún modelo sólido y solvente.

La parte central de este estudio es normativa en la que se presenta la propuesta de modelo buroempresarial (apartado 3). Antes se hace un sintético repaso a los modelos históricos que han ido superponiendo en las Administraciones públicas: modelo de patronazgo o clientelar, modelo burocrático, modelo gerencial y modelo de gobernanza (apartado 1). El resultado final es una combinación de modelos que debilitan conceptualmente a la Administración pública y que le dificultan tanto su aportación de seguridad jurídica e institucional como la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. En el apartado 2 se hacen unas reflexiones sobre los posibles modelos de futuro de la Administración pública. El modelo propuesto buroempresarial es un intento de dar respuesta a las demandas de estos escenarios de futuro.

## Palabras clave

Administración pública, burocracia, gestión pública, doctrinas administrativas.

---

## De la Administración clientelar a la gobernanza

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

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

*El modelo premoderno, de patronazgo o clientelar* es el tipo de organización que producen de forma natural y espontánea los individuos. Fukuyama (2016: 43) nos recuerda que “la sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco (...) Las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos” . Los puestos públicos son ocupados de manera discrecional, sin ningún tipo de filtro competitivo en méritos o competencias, gracias a redes informales, a compra de los puestos e incluso con puestos públicos que son heredados por familiares. Este modelo es el que ha dominado en los países occidentales todas las formas de organización humana, públicas y privadas, hasta hace poco más de un siglo. Superar este modelo ha sido siempre una ambición del Estado moderno, que aspira a la impersonalidad, pero construir un modelo alternativo basado en el mérito ha sido un proceso muy largo que ha costado casi dos siglos. Cuando los Estados se fueron democratizando, y entraron en una lógica de competencia política, el modelo de patronazgo se transformó en un modelo clientelar que fue practicado y teorizado precozmente en EE.UU. justo después de su independencia. Hay una base conceptual moderna y democrática del modelo clientelar, definida por el presidente de EE.UU. Jefferson: los puestos públicos son sencillos y cualquier ciudadano con una mínima cultura y sentido común está capacitado para ocuparlos. Cuando un partido político gana las elecciones tiene todo su sentido, dentro de este marco conceptual, que elija a la gran mayoría de empleados públicos para implementar su programa electoral (*spoils system* o sistema de cesantías). Este modelo es premoderno y suele ser poco eficaz y eficiente y contribuye a forjar un Estado débil y mediocre en sus capacidades aunque formalmente pueda ser muy fuerte (por ejemplo el Estado absolutista). A nivel político contribuye a un dominio del partido político en el gobierno de todos los resortes de las políticas públicas y la política es muy intrusiva en el seno de las instituciones públicas. Existen muchas interrelaciones entre el mercado y el Estado siendo éste objeto con facilidad de capturas por parte de intereses y actores económicos. Estado y sociedad civil están plenamente sincronizadas con una lógica colectiva de carácter corporativo casi de tipo medieval (oficios organizados), siendo el Estado fácilmente capturable por agentes de la sociedad civil. El modelo de patronazgo suele estar vinculado a un Estado absolutista y dirige y rige súbditos y si es un Estado democrático se dirige a simples administrados vulnerables al subjetivismo de la Administración pública.

El modelo de patronazgo o clientelar responde a los mecanismos naturales y espontáneos de la socialización por vías institucionales y organizativas. En muchas ocasiones, se ha intentado cambiarlo a nivel teórico con modelos más impersonales y meritocráticos. Pero superar este modelo no se logra con planteamientos académicos sino únicamente por obligación. El punto de inflexión es cuando la sociedad y sus gobernantes están convencidos que se requieren competencias profesionales sofisticadas para acceder a los puestos públicos. Esto explica que haya sido muy difícil la profesionalización de la Administración civil pero, en cambio, muy fácil la profesionalización de la Administración militar. Como en la guerra había que manejar

con solvencia buques, cañones, etc. se abandonó rápidamente el criterio de patronazgo por el meritocrático. Esto también explica que el Antiguo Egipto 3.000 años antes de Cristo y el Imperio Chino 300 años antes de Cristo lograran de una forma increíblemente precoz unas administraciones públicas impersonales y meritocráticas. La dificultad de la escritura egipcia y china ejerció de catalizador de la modernidad. En EE.UU. después de su paso por el sistema clientelista, optó con celeridad por un modelo meritocrático al observar las dificultades técnicas de la gestión pública. Otro elemento clave para superar el patronazgo y el clientelismo es que el Estado se modernice antes de que se democratice (Fukuyama, 2016). Cuando un Estado se democratiza se produce una enorme presión clientelar sobre la Administración pública. Es una de las peores externalidades negativas de la democracia a nivel institucional. Si la democratización es posterior a la modernización del Estado existen ya mecanismos institucionales para evitar el clientelismo (casos de Alemania, Francia, Reino Unido y algunos países asiáticos). Si la democratización precede a la modernización del Estado es inevitable decantarse por un modelo clientelar (casos de Grecia, Italia y EE.UU. en sus primeros años de democracia). Como la mayoría de los países en el mundo han logrado democratizarse antes que modernizar sus respectivos Estados el clientelismo es dominante incluso en la actualidad. Por ejemplo, en América Latina el clientelismo es casi global y llevan varias décadas esforzándose para superarlo con unos éxitos muy discretos. Erradicar el clientelismo una vez está institucionalizado es un proceso muy costoso y extraordinariamente lento. Fukuyama (2016) extrae una serie de lecciones aplicables a cualquier país que pretenda reducir el clientelismo y apostar por la profesionalización de la Administración Pública (por tanto, también interesantes para España), que sucintamente son: 1ª) El proceso de reforma (de la Administración) es profundamente político, no técnico; 2ª) La coalición política a favor de la reforma tiene que basarse en grupos que no tienen demasiadas implicaciones en el sistema existente; 3ª) Las ideas son decisivas y el debate público acerca de la base moral del empleo público es un aspecto crítico; 4ª) la reforma requiere mucho tiempo y se beneficia siempre de un liderazgo fuerte; y 5ª) Los sindicatos en el sector público se han convertido en parte de una élite que utiliza el sistema político para proteger sus propios intereses, bloquean las reformas y contribuyen a la decadencia política (Jiménez Asensio, 2016).

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

*El modelo burocrático* representa la gran respuesta a la ambición de modernización del Estado, aportando sistemática organizativa y abandonando la lógica natural de las organizaciones a configurarse por pulsiones y pasiones humanas, individuales y colectivas, de carácter subje-

tivo. Además, anhela abandonar sistemas de liderazgo que se fundamentan en el carisma. Weber (1921) definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones. La burocracia en sí es un tipo de gobierno. De esta manera Weber fue el diseñador del Estado moderno de carácter impersonal por la vía de dibujar unas administraciones públicas en su caracterización de la burocracia típico-ideal; definió ésta como un sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las relaciones de todos los participantes. Este tipo ideal se centraba en suprimir de los procesos de elección de todos y cada uno de los factores considerados irrelevantes para el objetivo al que una organización burocrática determinada estaba dedicada y, muy en especial, factores como las emociones, las lealtades individuales, las creencias o los valores particulares de los empleados. Se trata de sustituir las variopintas motivaciones y compromisos que guían las elecciones humanas por una única jerarquía, encajada y mantenida por unos canales de comunicación racionalizados que fluyen desde la cima de la organización hacia los niveles base. Este modelo ideal de la conducta racional en los asuntos humanos no contemplaba espacio alguno para la individualidad ni tampoco para un individuo más complejo y polifacético que lo que preveía el papel que se le asignaba dentro de la organización (Bauman, 2016: 68). Taylor, en el mundo privado de la gestión de carácter industrial, realizó una labor con una filosofía e intención muy parecidas a las de Weber pero de manera muy escasamente teórica y totalmente instrumental.

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

El modelo burocrático contribuye a diseñar un Estado muy fuerte aunque posteriormente se vaya debilitando por las derivas y externalidades negativas del propio modelo. Facilita un dominio absoluto de la política en sus decisiones sobre la organización en un sentido positivo ya que, a su vez, mantiene a la política alejada del ámbito organizativo y de los temas más

técnicos e instrumentales. Se trata de un modelo que tanto empodera al poder político como a una blindada dimensión estrictamente profesional. Con el mercado y con la sociedad mantiene una relación muy distante, de casi absoluta separación. Con ello se evitan potenciales capturas externas pero también genera un autismo institucional muy negativo: el modelo es excesivamente narcisista, suele olvidarse con facilidad de sus funciones básicas en su entorno económico y social y trata a los ciudadanos como simples administrados. Otro problema es que no logra evitar lógicas corporativas entre los funcionarios y determinados grupos de interés de carácter económico y social.

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

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

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 2000): la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998). Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen



los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones (Ramión, 2001: 2). Las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de "no remar" sino hacer que los otros "remen" : el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

El problema de este modelo gerencial es que se asentó sobre una crítica feroz al modelo burocrático pero no reflexionó en reconocer sus méritos. Adoptó una visión muy instrumental de gestión y se despreocupó por el diseño institucional en un sentido amplio. La entrada con mucha fuerza de este nuevo estrato conceptual generó un temblor institucional que hizo aflorar antiguas prácticas de patronazgo y de clientelismo. No alentó las prácticas corruptas pero fue bastante permeable a ellas y la corrupción reverdeció. A los pocos años de implantación mundial de este modelo surgieron las primeras críticas (Ramión, 2001) que se fueron ampliando con evidencias empíricas de su errático rendimiento hasta llegar a ser casi unánimes en la actualidad. El problema del modelo gerencial no es tanto lo que aporta (que tiene un enorme valor y que hay que incorporar en el funcionamiento ordinario de la Administración pública del presente y del futuro) sino lo que olvida e incluso desprecia, que tiene que ver con principios y valores institucionales de carácter público. El modelo gerencial debilita al

Estado, hace que la política sea cada vez más inactiva en la formulación de políticas públicas (hay que confiar en los expertos) pero, en cambio, la política interfiere con gran intensidad en la organización interna y en los nombramientos de los puestos profesionales de la Administración, etc. que contribuye a hacer emerger un neoclientelismo. Con el mercado y con la sociedad organizada se producen fuertes interferencias e incluso algunas capturas debido a la generación de una comunidad epistémica transversal de gestores públicos y privados y, también, por el impulso decidido por las externalizaciones de servicios a organizaciones privadas pensadas más para satisfacer los intereses privados que para defender el bien público y el interés general. Los ciudadanos, bajo este paradigma, se transforman en clientes. Es decir: muy activos como usuarios y totalmente pasivos como ciudadanos políticos. Finalmente hay que llamar la atención que el modelo gerencial es el primer síntoma de la crisis de los partidos políticos ya que una parte determinante del espacio político del Estado se reserva a los gestores expertos (Mair, 2016). Es el primer indicio de abandono de una parte del Estado por parte de los partidos y líderes políticos ya que una porción importante del discurso político es elaborado por gestores especializados.

*El modelo de gobernanza:* Sin dar a tiempo a que se asentara el modelo gerencial apareció con fuerza, en los años noventa, el paradigma de la gobernanza. La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización. Parte del principio que la legitimidad no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación.

“La eficacia y la eficiencia son valores propios del utilitarismo económico y de la gestión, aunque, situados en un contexto político, quedan totalmente impregnados de la influencia de la dimensión política. Con todo, las organizaciones públicas se ven abocadas a adoptar estrategias de actuación mediante la incorporación de innovaciones en la acción pública. Ciertamente, estas innovaciones, su forma y contenido, dependen de la coordinación del aparato administrativo con otros actores privados y con los ciudadanos. En gran medida la gobernanza consiste sobre todo en la confluencia y difícil equilibrio entre la eficiencia y la participación democrática” (Iglesias, 2005). Pero la gobernanza es un paradigma tan seductor y benevolente como abstracto, ambiguo y confuso. En principio nadie puede estar en contra del mismo y es apoyado con entusiasmo tanto por la dimensión política, por el mercado como por la sociedad civil organizada. Pero realmente es la constatación realista de que la política carece ya de poder y de instrumentos para tomar decisiones y para solucionar los grandes retos económicos, laborales y sociales. Es un paradigma que debilita al Estado y a sus administraciones públicas, o mejor dicho: es la certificación oficiosa del escaso poder que posee tanto la política como el Estado en una economía y una sociedad globalizadas y dominadas por la

infoeconomía y por las redes sociales. Además, fomenta indirectamente la intromisión de la política en el seno de la Administración pública. Como la política es impotente para adoptar las grandes decisiones y soluciones, los líderes políticos se refugian en la técnica y en la toma de pequeñas decisiones. Representa una funcionarización de la política que debilita todavía más a la Administración pública y al Estado. Con la gobernanza el ciudadano se recupera de su anterior proceso de clientelización y recupera sus derechos políticos pudiendo participar de distintas formas, y con diferentes intermediarios y también de manera directa, en el espacio de debate e influencia política.

Es muy probable que el modelo de la gobernanza haya llegado para quedarse y seguramente será una de las grandes opciones de futuro tanto para el Estado como para sus administraciones públicas. Tiene unos elementos enormemente positivos, modernos y en consonancia con la revolución tecnológica, económica y social que se está experimentando. El primer elemento positivo es la posibilidad de abrir múltiples espacios de deliberación, decisión y cogestión que pueden alcanzar una democracia más plena con canales alternativos y complementarios a la clásica democracia representativa. Otro elemento muy favorable es que abre las puertas y ventanas del Estado y de la Administración pública al interactuar activamente con el mercado, con la sociedad civil organizada y con la ciudadanía. Antes los tres grandes actores que promovían desarrollo, innovación, aprendizaje y bienestar (Estado, mercado y sociedad civil organizada) residían en departamentos excesivamente estancos y con miraras mutuas de desconfianza. Los problemas del presente y del futuro son complejos y no entienden de departamentos estancos. Un sistema de gobernanza, o un modelo similar más sofisticado y refinado, es probablemente el único posible.

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

El modelo conceptual actual y de futuro inmediato de la Administración pública no responde de manera pura a ninguno de estos cuatro modelos conceptuales. El actual tipo de Administración pública responde a un modelo híbrido o mestizo. Los modelos híbridos pueden ser los mejores o los peores de todos los posibles y todo reside en la combinación y en el equilibrio en las dosis de los distintos modelos. Se trata de una coctelería institucional muy delicada.

da. En las administraciones públicas del presente el modelo más determinante sigue siendo, para bien y para mal, el burocrático. Pero además posee unos ingredientes gerenciales, en algunos escasos ámbitos bastante profundos y en la mayoría solo representa una capa muy superficial.

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

Ámbitos de influencia mutua						
Modelos de AP	Estado	Política De partido/ Institucional	Mercado	Sociedad civil	Ciudadanía	
<b>Premoderna Patronazgo Clientelar</b>	Débil	Activa	Muy Intrusiva	Interferencias Capturas	Corporati- vismo Captu- ras	Súbito
<b>Burocrática</b>	Fuerte	Activa	Respetuosa	Separación	Corporati- vismo Sepa- ración	Administrado
<b>Gerencial</b>	Débil	Pasiva	Algo Intrusiva	Interferencias débiles		Cliente
<b>Gobernanza</b>	Muy débil	Muy pasiva	Intrusiva	Interferencias fuertes Capturas	Neocorpora- tívismo Capturas	Ciudadano Pasivo
<b>Modelos AP Futuro</b>						
<b>Gobernanza Incremental</b>	Súper débil	Súper pasiva	Muy Intrusiva	Interferencias muy fuertes- Capturas muy fuertes	Neocorpora- tívismo Capturas muy fuertes	Ciudadano Activo y Pasivo
<b>Gobernanza Institucional Inteligente</b>	Fuerte	Activa	Respetuosa	Interferencias	Interrelación	Ciudadano Activo
<b>Expansión Estado Institucional Inteligente</b>	Muy Fuerte	Muy Activa	Respetuosa	Interferencias	Interrelación	Ciudadano Activo

Fuente: elaboración propia

El modelo de gobernanza es, en cambio, inexistente en la Administración pública. Es una paradoja: la Administración pública opera dentro de un modelo de gobernanza pero no ha asumido en su seno este modelo (no posee ni la capacidad de relación ni la inteligencia institucional para maniobrar en este sistema). Esto se debe a que las administraciones han optado por el modelo de gobernanza de forma reactiva, nada convencidas y forzadas por las imposiciones de un poder cada vez más desequilibrado a favor de las fuerzas económicas privadas (y en menor medida de las fuerzas sociales) y en detrimento de la política convencional cana-

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

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

## Los posibles escenarios de cambio para la Administración pública

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

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

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

- 1) La Administración pública será tan necesaria (o más) que ahora: Los problemas de carácter económico, sociales, de población, medioambientales, de seguridad y de conflictos violentos no parece que vayan a disminuir en los próximos años sino a

mantener su presencia y a incrementar su complejidad de una manera notable. Hoy en día está de moda en algunos círculos académicos una visión optimista que considera que hay que ir “empoderando” a la sociedad civil para que ésta sea cada vez más capaz de autoregularse de forma satisfactoria y de autoproverse de los servicios más esenciales. Siguiendo esta lógica, las instituciones públicas cada vez van a ser más innecesarias en su papel de intermediación entre los ciudadanos y su deseo de confort social. Este escenario podría ser posible a nivel local y a una escala diminuta pero lo considero poco viable a nivel global e, incluso, a la hora de resolver los complejos problemas vinculados a las grandes ciudades o áreas metropolitanas. Además, esta visión es casi utópica si atendemos a que las personas y sus lógicas colectivas no maduran al mismo ritmo que los retos a los que nos enfrentamos. Las personas, en su mayoría, siguen y seguirán dominadas por las pasiones e impulsadas por resortes egoístas (e incluso violentos) contrarios a las lógicas del bien colectivo y del interés general. De esta manera, seguirán siendo imprescindibles unas instituciones públicas que defiendan, regulen y gestionen el bien común y el interés general bajo las más refinadas lógicas de legitimidad democrática. Es importante que los sistemas democráticos vayan logrando unos diseños más sofisticados de participación y de legitimidad social ya que sino en el futuro se pueden alumbrar sistemas autocráticos de tipo paternalista y tecnológico tal y como vaticinan buena parte de las novelas de ciencia ficción. Pero este es un tema de discusión de otro ámbito más sustantivo y relevante. En este punto no hay que perder de vista que las instituciones públicas no solo aportan, de forma directa o indirecta, servicios públicos sino que su primera gran función es proveer a la sociedad de seguridad jurídica para fomentar el desarrollo económico y, con el mismo, el desarrollo humano y la felicidad a los ciudadanos. Los distintos actores sociales, desvinculados de las instituciones públicas, tienen muy difícil poder proveer a la sociedad de seguridad jurídica.

- 2) Una Administración esencialmente reguladora: la regulación va a ser la principal política pública a impulsar por las instituciones a nivel internacional y a nivel local (y en una fase de transición también a nivel estatal). Regulación económica, regulación de nuevos derechos, regulación de nuevos sistemas políticos de participación, regulación de la prestación de servicios públicos (función de metagobernador en un sistema de prestación pública en red), regulación de los diversos ámbitos de convivencia y ordenación del territorio a nivel global. En el futuro, cada vez más la calidad de la regulación va a tener una correlación directa con el buen gobierno y con el bienestar social.

*La gobernanza incremental o inercial* constituye el escenario más probable e implica apostar conservadoramente por un modelo continuista de Administración pública, sin grandes

cambios ni sobresaltos. Un modelo estable de mejoras incrementales cualitativas y de una paulatina reducción cuantitativa del peso organizativo de la Administración pública. Pero el futuro del modelo de gobernanza tiene tantos retos y peligros que no es insuficiente realizar pequeños retoques de mejora cualitativa ya que sino el modelo se va a decantar con rapidez hacia una red de gobernanza con una orientación y dominio de carácter privado. La articulación de una red de instituciones públicas y de privadas con ánimo y sin ánimo de lucro en la que el ámbito privado (económico y social) irá adquiriendo cada vez un mayor espacio y relevancia no solo en la prestación de servicios sino también en la gobernanza del propio sistema. El destino final de este modelo sería la colonización de los espacios políticos y de gestión del Estado por parte de los actores económicos privados y, en menor medida, de los actores sociales. La definición de bienes públicos e interés general serían tipificados por las fuerzas del mercado y por las fuerzas sociales, y la política perdería casi todos sus espacios de influencia.

El Estado sería una gran plataforma sin personalidad en el que operarían los diversos actores privados. Las administraciones públicas perderían buena parte de su arquitectura organizativa y mantendría solo los ámbitos de gestión que producen poco entusiasmo a los actores económicos y sociales. Se dibujaría una Administración pública rutinaria, burocrática y carente de inteligencia institucional. Nadie ejercería formalmente el rol de metagobernador, de director de la red de gobernanza, aunque en la práctica el poder de influencia estaría más en el lado de la red privado que en el público. Las disputas y conflictos entre los actores privados económicos y sociales por espacios de influencia serían continuos y el poder público (Estado y administraciones públicas) se limitarían a hacer de árbitros en los casos más equilibrados y disputados. A nivel interno las administraciones públicas podrían degenerar en modelos clientelares extremos ya que la política dedicaría muchas más energías a observar e influir a nivel interno que externo. A este horizonte tan anecdótico y patológico podría verse reducido el poder político. La actividad reguladora de pública no tendría apenas ascendencia política sino que estaría en manos de una comunidad epistémica de profesionales formalmente independientes que regularían en función de las presiones y equilibrios de poder entre las distintas fuerzas económicas y sociales. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado enormemente debilitado, un poder político totalmente pasivo en el diseño de políticas públicas, pero muy intrusivo a nivel institucional con fuertes inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas fomentando intensas capturas sobre el ámbito público por presiones privadas. El ciudadano, potencialmente activo, tendría en la práctica un rol pasivo ante la privilegiada capacidad de influencia del mercado y de las organizaciones sociales.

*Modelo fallido:* este segundo modelo podría darse si el sistema público entra en un estado quiebra radical en el cual se produce una casi total ocupación de su espacio por parte

de los actores privados. La decadencia rápida y aguda del anterior modelo de gobernanza incremental e inercial podría generar con facilidad este modelo fallido. En este caso, el Estado y sus administraciones públicas no serían ni tan siquiera el escenario principal de la política y de la gobernanza y no ejercerían ni la función de árbitro. Pasaría a ser un actor más totalmente residual ensimismado en tareas de soberanía como la Administración de Justicia y a determinados ámbitos de gestión residual.

*La gobernanza institucionalizada e inteligente:* Este modelo sería el de gobernanza con una orientación claramente pública, ejerciendo la Administración pública las funciones de metagobernador. Considero que este cuarto modelo es el más conveniente para el futuro pero hay que empezar a diseñarlo a partir de ahora mismo, sin más dilaciones, ya que si no tienen muchas posibilidades de prosperar los dos escenarios y modelos anteriores. Para lograr este modelo hay que realizar cambios muy profundos en el seno de la Administración pública, además, de transformaciones profundas en el rol que juega la política y los partidos políticos. Política y Administración pública son vasos comunicantes si uno se empodera, también se empodera al otro; si uno se debilita, el otro también. A nivel de Administración pública los retos serían: renovar y transformar el modelo burocrático, erradicar el clientelismo y la corrupción, lograr una administración inteligente que pueda ejercer el rol de metagobernador dentro de un modelo de gobernanza, orientarse más hacia los espacios globales y locales e ir abandonado las lógicas nacionales, lograr ser un motor de innovación y de aprendizaje institucional y social y, finalmente, ser sostenible económicamente a largo plazo. Solventar favorablemente estos retos facilitaría este deseado nuevo modelo moderno y vanguardista de Administración pública. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado relativamente fuerte (con más inteligencia que musculatura), un poder político activo en el diseño de políticas públicas, y poco intrusivo y respetuoso a nivel institucional (escasas prácticas clientelares). Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas y con sinergias positivas y, además, evitando las capturas del ámbito público por presiones privadas. Los ciudadanos podrían gozar de un rol activo ante un sistema muy ordenado que podría atender sus opiniones y facilitar canales alternativos de participación.

La Gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado: Este modelo sería exactamente igual que el anterior y requería los mismos cambios y reformas. El gran elemento diferencial es que el Estado y sus administraciones públicas incrementarían de forma notable su protagonismo regulador sobre la economía y la sociedad y podrían ampliar extraordinariamente la titularidad de su cartera de servicios, prestados de forma directa o indirecta. Esta posibilidad puede parecer remota pero no lo es tanto. Es viable ya que el rol activo de la transformación no residiría aquí en el propio Estado ni en la Administración pública, ambos poco estimulados y gregarios, sino en los dos otros grandes motores de desarrollo (mercado y sociedad civil organizada), así como, en el poder



político de los ciudadanos. El impacto de las tecnologías de la información sobre la economía capitalista la está transformando de tal modo que se generan desequilibrios y conflictos entre distintos modelos de mercado. Empresas de la infoeconomía que operan como cuasi monopolios, la nueva economía colaborativa, la economía tradicional que se ve amenazada por ambos nuevos frentes, etc. Además, las tecnologías de la información están generando cambios sociales muy profundos, hasta el hipotético alumbramiento de una nueva clase social: los ciudadanos cultos universales, que son los ciudadanos activos en las redes. (Mason, 2016 y Drucker, 1993). Finalmente, el mercado laboral está experimentando una transformación hacia la inestabilidad, la depreciación de los salarios y la precarización. Son muchos cambios que van a poner a prueba la capacidad de digestión de la propia economía con sus problemas específicos, a la propia sociedad y a la interacción entre sociedad y economía. No es sencillo que la economía tenga la capacidad de lograr por ella misma un nuevo equilibrio y es muy probable que tenga que recurrir, como último recurso, al Estado y a sus aparatos administrativos para que intervenga de forma mucho más activa que ahora en la economía. Podría establecerse una alianza entre la nueva economía colaborativa, la economía tradicional y los ciudadanos cultos universales para que el Estado regulara de forma más rotunda, o incluso interviniera directamente, a los cuasi monopolios de la infoeconomía como nuevo bien público vinculado a la sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016). Por otra parte, una ciudadanía cada vez más tensionada, crispada y temerosa ante unos cambios que forjan agudos desequilibrios laborales y económicos podría reaccionar políticamente, tanto por la vía política tradicional o por la nueva política en red de rebelión en plazas físicas y digitales, para reclamar al poder político, al Estado y a sus administraciones públicas un mayor protagonismo. Los ciudadanos podrían reaccionar a nivel político de forma serena o de forma convulsionada, estimulando una clase política demagógica que necesitaría, para bien y para mal, reforzar la capacidad del Estado y de sus administraciones públicas para lograr implantar una parte de sus promesas.

En definitiva, existen muchas posibilidades que durante las dos próximas décadas tanto la economía como la sociedad se conviertan, incluso a su pesar, en los paladines del Estado y de la Administración pública. Como conclusión, este modelo implicaría un Estado extraordinariamente fuerte (quizás en exceso), un poder político muy activo (y quizá excesivamente intervencionista) en el diseño de políticas públicas, que podría ser respetuoso a nivel institucional pero también, debido a su gran fortaleza, mostrar inercias de carácter clientelar. Las interferencias con el mercado y con la sociedad civil organizada serían muy intensas fomentando intensas capturas sobre el ámbito privado por presiones públicas que podrían ser negativas. El ciudadano, potencialmente activo, tendría en la práctica un rol pasivo ante la privilegiada capacidad de influencia y dominio del Estado y de sus administraciones públicas.

## ¿La muerte definitiva del modelo burocrático? Una propuesta de futuro

La Administración pública es solo un instrumento, una variable dependiente de la política, de la economía y de la sociedad. Es un elemento no solo dependiente sino de muy lenta reacción, que le cuesta adaptarse a los cambios. Pero es una variable dependiente que cuando responde es muy potente y puede condicionar, en positivo y en negativo, a la política, a la economía y a la realidad social. El futuro previsto en las próximas tres décadas se va a caracterizar por el cambio acelerado y turbulento (difícil de predecir) y por la gestión inteligente del conocimiento (sociedad del aprendizaje) que facilita la innovación. No hay que olvidar tampoco uno de las máximas aportaciones de la Administración Pública, que se ha descuidado bastante durante las últimas décadas: su vinculación con la seguridad jurídica y la seguridad institucional que es el valor que favorece el crecimiento económico y con ello el desarrollo humano. No deja de ser una ironía que politólogos y especialistas en gestión pública hayan ponderado, durante los últimos años, la eficacia y la eficiencia y, en cambio, los economistas hayan puesto en valor la calidad institucional como motor del desarrollo económico y humano (Acemoglu y Robinson, 2014). Aunque, también, en una línea similar puede adscribirse la reciente obra del politólogo Fukuyama (2015 y 2016).

Por tanto, los conceptos y valores clave vinculados a una nueva Administración pública serán: seguridad, calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje. El problema reside en que los paradigmas modernos sobre los que asienta conceptualmente la Administración pública, el modelo weberiano y la Nueva Gestión Pública, no aportan precisamente estos ingredientes. El modelo burocrático aporta seguridad pero le cuesta lograr la calidad, es absolutamente impermeable a la adaptabilidad y a la innovación, y es muy resistente a la inteligencia y al aprendizaje. El modelo burocrático es una apuesta propia de principios del siglo XX por la seguridad que intenta evitar las tendencias y comportamientos anárquicos de los individuos. Se trata de dar respuesta a la eterna lucha entre las lógicas anárquicas individuales en contraposición con la disciplina y seguridad de una acción colectiva formalizada en un Leviatán (la conocida como relación Leviatán-Behemot) de Hobbes y apuntalado por otros autores como Bentham e incluso Foucault. Se trata de reducir la incertidumbre mediante la limitación del abanico de elecciones disponibles para las personas. Se trata de disciplinar a los seres humanos por la vía de rutinas impuestas. En el mundo de la empresa, Taylor y su modelo de producción fordista es el mejor ejemplo. En el ámbito público es el patrimonio de Weber. Su modelo burocrático típico e ideal definía un sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las interacciones de todos sus participantes. Ese tipo ideal, tal y como se ha afirmado en el apartado anterior, se centraba en suprimir de los procesos de elección todos y cada uno de los factores considerados como irrelevantes para el objetivo al que una organización burocrática estaba dedicada. Por tanto el objetivo era evitar las emociones, las lealtades individuales, las creencias personales o los valores particulares de los empleados. El modelo ideal tanto de Taylor como de Weber estimulaba una conducta racional en los asuntos humanos sin contemplar espacio alguno para la individualidad ni tampoco para un individuo más complejo y polifacético que lo que preveía el papel que se le asignaba dentro de la organización (Bauman, 2015: 68).

El modelo burocrático y el modelo fordista representan sistemas mecánicos complejos en sus operaciones pero simples en su concepción. Las máquinas pueden ser seguras pero, en cam-

bio, no pueden ser contingentes ni permeables al cambio, ni inteligentes (de momento). No deja de ser paradójico que una apuesta por la modernidad atente contra los principios y valores humanos más destacables: su adaptabilidad y su inteligencia. Son modelos orientados explícitamente a deshumanizar a las organizaciones ya que unas organizaciones más humanas eran unas organizaciones escasamente eficaces y eficientes. La adaptabilidad y la inteligencia pueden ser poco convenientes a nivel institucional si se ven afectadas por valores y por pulsiones que son también muy humanas: la lucha egoísta por el poder, la defensa del clan (familiares y amistades), la búsqueda primaria de la satisfacción dineraria y la satisfacción de las pulsiones sexuales. En efecto, de poco sirve la adaptabilidad y la inteligencia orgánica y contingente si viene filtrada por el poder, la defensa del clan, el dinero y el sexo que tienden a dibujar unas organizaciones clientelares y de comportamiento aleatorio. El modelo burocrático representa una lucha contra la naturaleza humana y una castración de la misma. Más tarde, por la vía de la Teoría General de Sistemas, aparece en la Teoría de la Organización la denominada Teoría de las Contingencias que busca recuperar la riqueza orgánica, adaptable e inteligente. Lo hace desde la biología que posee una visión profiláctica ya que no contempla las pulsiones humanas vinculadas a las ambiciones.

La Teoría de las Contingencias apuntalada por la Escuela de Relaciones Humanas logró apartar a Taylor (años 60 y 70 del siglo XX) como referente en la gestión de las organizaciones privada pero dejó indemne a Weber y su modelo burocrático que no fue atacado frontalmente hasta que apareció la Nueva Gestión Pública (finales de los 80 y principios de los 90 del siglo XX). Aunque el objetivo del modelo gerencial era ofrecer una alternativa al modelo burocrático y finiquitarlo no lo ha logrado. Las administraciones siguen siendo burocráticas en su concepción y solo han sido tuneadas con principios y valores gerenciales. Es cierto que se han dotado de unas técnicas más refinadas para la gestión eficaz y eficiente pero en esencia siguen siendo burocráticas. Además, las tensiones entre el modelo burocrático y el modelo gerencial han generado grietas en el sistema por las que ha reaparecido el viejo modelo clientelar.

El modelo burocrático, que a mi entender es inevitable que perviva en los núcleos de las administraciones públicas, debe ser lo más sencillo y limitado posible y evitar así las tendencias barrocas que posee por su propia naturaleza. El modelo burocrático es muy vital y esplendoroso (Ramió, 2015:111): es como una planta tropical que crece de forma muy rápida y con una tendencia natural al asilvestramiento. Crear un grupo de organismos públicos bajo el paradigma burocrático es como plantar en un jardín un conjunto de plantas de crecimiento acelerado. En poco tiempo el jardín se convierte en una selva impenetrable. Y en esta selva se emboscan animales salvajes (empleados públicos con perfiles organizativos reaccionarios, acomodados o reivindicativos) que hacen todavía más peligroso e impenetrable un jardín que había sido planificado para que en él se paseasen los ciudadanos. Pero ante el nivel de asilvestramiento del jardín a los ciudadanos no les queda más remedio que huir despavoridos y los más intrépidos o bien se pierden en el laberinto burocrático o bien o acaban siendo devorados por el mismo. Pues este problema tiene una fácil solución que por razones incomprensibles casi nunca ni se diseña ni, mucho menos, se implanta. La solución consiste en que, desde el mismo momento en que se planta una organización burocrática, hay que poseer un buen servicio de jardinería. Con unos jardineros que deben, sin descanso, podar las plantas y darles formas racionales y proporcionadas y que constantemente deben fumigarlas para evi-

tar enfermedades tanto para las propias plantas como para los ciudadanos que las disfrutan. Es, por tanto, necesario que una parte de la organización y que un grupo de empleados públicos asuman la función de jardineros, podando las plantas y cuidando el jardín: redimensionando constantemente las estructuras (unidades y puestos de trabajo) a la baja, vigilando que el crecimiento de los servicios comunes (gestión económica y de recursos humanos, servicios jurídicos e informática y tecnología de la información), que siguiendo con la metáfora tienden a ser plantas carnívoras, no sea desproporcionado, y vigilando que las canalizaciones de agua (los procedimientos administrativos) no desarrollen excesivos meandros ni lagunas para que sean lo más lineales y fluidas posible. Sin lugar a dudas estos servicios de jardinería tienen un elevado coste pero es el precio que hay que pagar gestionado organizaciones tan vitales y con una tendencia natural al descontrol. Y es obvio que el coste es muchísimo menor que el que tiene no realizar esta tarea tanto en términos de eficacia como de eficiencia. También es evidente que estos jardineros controladores van a ser objeto de los ataques de las propias plantas administrativas y de sus pobladores y por ello deben depender o estar cerca de las máximas autoridades políticas y administrativas que puedan proporcionarles la mayor protección posible. En el caso de un ayuntamiento, de unas ciertas dimensiones para poder convivir con un cierto grado de confort con un modelo burocrático las propuestas serían las siguientes (Ramió, 2015: 112):

- Crear una unidad bajo dependencia directa del máximo responsable político de la Administración (presidente, primer ministro o alcalde) denominada "unidad de observación y control de la planta administrativa" o cualquier denominación similar. Hace años, por ejemplo, se utilizaba la etiqueta "auditoría operativa" . Es importante que esta unidad dependa directamente de la máxima autoridad institucional ya que debe estar protegida de las agresiones naturales tanto políticas como administrativas del resto de la organización.
- Esta unidad debe ser conformada por uno o varios analistas organizativos especializados en redimensionamiento de plantilla, análisis de cargas de trabajo y especialistas en estructuras y procesos administrativos. Esta nueva unidad sería la encargada de revisar de manera racionalizadora cualquier propuesta de cambio organizativo impulsado por los distintos ámbitos políticos y de gestión. También revisaría de forma constante y de oficio los procedimientos administrativos más importantes y las variaciones de las distintas cargas de trabajo para ir redimensionando y redistribuyendo día a día la planta de puestos de trabajo.
- La nueva unidad tendría que hacer un control todavía más exhaustivo a los servicios comunes (básicamente gestión económica y de recursos humanos) que poseen una extraordinaria vitalidad que les impulsa crecimientos excesivamente acelerados.

- Es obvio que esta unidad propuesta debe estar muy vinculada o integrada con la unidad de informática y de tecnologías de la información. Una representa la inteligencia institucional y organizativa y la otra aporta la metodología y la tecnología.

Una vez realizado el análisis sobre las motivaciones que explican el surgimiento del modelo burocrático como del modelo gerencial así como los problemas asociados a ambos hay que plantearse de nuevo la siguiente pregunta, que es recurrente en la literatura de gestión y análisis de políticas públicas: ¿Es posible esbozar un nuevo modelo para la Administración pública del futuro que no sea burocrático? Y un nuevo modelo de futuro que atesore tanto fortaleza institucional (seguridad jurídica e institucional) como capacidad de innovación y flexibilidad para lograr alcanzar la eficacia y la eficiencia en el contexto de la nueva sociedad del aprendizaje. La propuesta y respuesta consistiría en diseñar un nuevo modelo que se podría denominar "buroempresarial" (burocrático de gestión empresarial).

El modelo buroempresarial representaría una mezcla ordenada entre el modelo burocrático y el modelo gerencial con unas prácticas empresariales pero con valores de carácter público. Se trataría de conseguir tres objetivos:

- a) La máxima flexibilidad en la gestión para lograr eficacia, eficiencia y ser permeable a la innovación y al aprendizaje. La Administración pública en cuanto prestadora de servicios pero también en otro tipo de competencias (regulación, coordinación, participación política, etc.) tiene que operar como si fuera una empresa, una buena empresa. No hay que conformarse en operar con limitaciones organizativas, con una mirada excesivamente reflexiva hacia los procedimientos formales, con sistemas de control ex ante, de proceso y ex post que sean castradores, con normativas que limitan el campo de juego hasta dejarlo casi inerte. Todos los que hemos dirigido y gestionado organizaciones públicas nos sentimos impotentes y nos asemejamos a luchadores que tienen las manos atadas a la espalda. Ante una buena idea política (el qué) como de gestión (el cómo) es recurrente el comentario "esto no lo podemos hacer ya que somos una institución pública, si fuéramos una empresa otro gallo cantaríamos". Esto es sencillamente inadmisibles ya que jamás una buena política y una buena forma de gestionarla debería ser descartada por el mero hecho de ser una institución pública. Los ciudadanos exigen buen gobierno y esto significa elevada calidad política y de gestión. Hay que dotarse de los instrumentos necesarios para dar respuesta a esta demanda ya que la legitimidad del sistema público está en juego. Es más: está en juego la relevancia e incluso supervivencia de la propia Administración pública. No es baladí comentar que las limitaciones propias del modelo burocrático y de su contexto normativo son un aliciente para que la mala política (los políticos mediocres) y la mala gestión (los funcionarios ociosos) escondan sus miserias y su holgazanería en supuestas limitaciones del sistema público que realmente son inexistentes o simplemente hay una falta clamorosa de imaginación y energía. No es lógico que los buenos políticos y los buenos empleados públicos dediquen buena parte de su tiempo a ser creativos para extorsionar las nor-

mas, jugando con su coeficiente de elasticidad y lograr cumplir la letra de las leyes pero contraviniendo su espíritu. Trabajar en la Administración pública suele implicar especializarse en hacer trampas en el juego de cartas del solitario. Nosotros mismos establecemos unas reglas del juego para luego intentar sortearlas. No es lícito ni ético que supuestos buenos gestores públicos se dediquen a violar las leyes con el argumento que de esta manera son más eficaces y más eficientes. Cuando se opera de forma alegal o paralegal queda abierta la inquietante puerta por la que puede entrar la arbitrariedad, el nepotismo, el clientelismo y la corrupción. Pero, además, el modelo burocrático como sistema estandarizado y mecánico mata el principal valor asociado a una sociedad tecnológica y del aprendizaje, como es la capacidad de innovación de los profesionales (sean éstos políticos o funcionarios). La metáfora podría ser la siguiente: la ciudadanía en su modernidad nos exige una cocina creativa del tipo restaurantes el Bullí o el Celler de Can Roca pero obligamos a los afamados y creativos cocineros a que trabajen con los protocolos propios de un McDonalds. Totalmente imposible e insensato. También carece de sentido que las administraciones públicas para escapar de sus propias reglas institucionales de control generen mecanismos organizativos para relajar su propio modelo. El ejemplo es la enorme proliferación de la administración instrumental. Los ministerios y otros organismos de la administración nuclear están sometidos a reglas de funcionamiento tan estrictas que deben crearse otros organismos para que puedan operar con más flexibilidad: agencias ejecutivas, organismos autónomos, consorcios o empresas públicas. En sentido estricto creamos más Administración pública (generando duplicidades y más complejidad) para escapar de las reglas de la propia Administración. El modelo final es de un barroquismo institucional extremo, generando enormes costes organizativos injustificados, y de una complejidad en la que muchas veces se pierde el control de estos "agentes" de flexibilidad. Además, en muchas ocasiones es una impostura ya que no es raro que ante la dificultad de contratar formalmente a nuevos empleados en un ministerio se encargue a una agencia o un consorcio dependiente que contrate a los nuevos empleados que van a trabajar en el propio ministerio con el agravante que no se respetan los principios meritocráticos. Realizar trampas en el solitario es grave pero, además, genera unos costes organizativos e económicos muy onerosos. ¿No sería más sensato relajar las normas del solitario para asegurar que la mayoría de las veces el juego culmine satisfactoriamente para los jugadores?

- b) Pero las administraciones públicas poseen unos ámbitos que permiten aportar y asegurar la seguridad jurídica e institucional a la sociedad que, como se ha resaltado, es el ingrediente básico para lograr el desarrollo económico que facilita el desarrollo humano y el bienestar ciudadano. Recordemos: los países fracasan o no en función de la calidad de sus instituciones no solo en proveer buenos servicios sino en aportar seguridad (Acemoglu y Robinson, 2015). Tomemos el ejemplo de un Ayuntamiento: a todos nos llama la atención el abanico, profundidad y calidad de los servicios que presta (sociales, educativos, culturales, limpieza, etc.) pero solemos olvidar sus amplias competencias en materia de disciplina del espacio público (urbanístico, económico y social). De la eficacia de la disciplina que pueda aportar un ayuntamiento depende la calidad

de vida de sus ciudadanos y depende también las oportunidades para crear negocios y con ello generar riqueza. Del seguimiento del cumplimiento de las ordenanzas municipales y de las normativas superiores y de su régimen sancionador depende el bienestar ciudadano y la igualdad de oportunidades. Estas competencias municipales son muy delicadas y hay que abordarlas con todas las garantías jurídicas y con un seguimiento (inspección y control), con unos procedimientos (incoación de expedientes) y con un sistema sancionador muy ordenado y sistemático. Esta parte de la Administración pública no puede operar con la flexibilidad propia de una empresa sino con una organización y unos procedimientos absolutamente estandarizados. En el ámbito de competencias como la disciplina, el régimen sancionador y algunas otras la Administración pública debe operar como un McDonalds que garantiza el mismo trato y el mismo tipo de servicio y nivel de calidad para todos los ciudadanos, para todas las empresas y organizaciones sociales. Estos ámbitos deben poseer un modelo burocrático en el sentido técnico del término. Precisamente uno de los problemas que presentan actualmente muchos ayuntamientos es que han invertido más en la prestación de servicios que en sus ámbitos de disciplina y sanciones. Y otro problema es que han optado por modelos gerenciales de carácter empresarial y han tendido a flexibilizar también la gestión de la disciplina del espacio público. En este ámbito es imposible optar por la "cocina creativa". Ambos problemas se asocian y generan pautas de gestión erráticas, asistemáticas, discrecionales que corrompen organizativamente al propio ayuntamiento y estimulan la corrupción social. Un ayuntamiento que ejerce un control policial caótico genera desconcierto social. Son ciudades donde los ciudadanos aparcan su automóvil donde les viene en gana y se estimula los actos incívicos de los ciudadanos. La calidad de vida de la población se resiente. Son ciudades donde las empresas que cumplen con la normativa suelen fracasar ya que compiten de manera desfavorable con una economía informal que no cumple con la normativa fiscal, sanitaria o medio ambiental. Son, en definitiva, ciudades donde impera la ley de la selva, donde la Administración pública abandona su rol de regulación del sistema y son ciudades que caen en la decadencia económica y social que las empobrece en todos los sentidos.

- c) El paradigma burocrático, con su visión mecanicista y castrador sigue siendo útil para controlar a un Leviatán (el Estado en sus distintas facetas) que posee un poder enorme. Pero no se trata tanto de controlar al Leviatán como institución sino a sus componentes subjetivos (políticos y empleados públicos) que son los que pueden actuar bajo pulsiones subjetivas y personales que abren un abanico de discrecionalidad que una Administración pública no puede soportar. El problema no suele ser tanto el automóvil sino como lo conduce el conductor. Aunque no hay que perder de vista que si bien es cierto que todos los automóviles suelen tener elevados estándares de calidad este factor también tiene que ser objeto de regulación y control para evitar casos en que en éstos fallen sus elementos de seguridad o que contaminen más de lo que establece la normativa. Al fin y al cabo los coches también los diseñan y fabrican unas personas que también poseen sus propias pulsiones subjetivas y personales. Weber intentó combatir la discrecionalidad de las organizaciones premodernas y clientelares y esta lucha sigue y seguirá totalmente presente en el paisaje de nuestras administraciones

públicas del futuro. Cuando se produce una actuación heterodoxa en una organización (sea ésta pública o privada) el problema no suele residir en las reglas del juego sino en la vulneración de las mismas por parte de la ambición patológica de una persona o de un colectivo. Cuando sucede algo indeseable en una organización hay que buscar siempre a la persona o personas culpables y a sus motivaciones para comprender su errático y dañino comportamiento. Las motivaciones suelen ser siempre las mismas y vinculadas al egoísmo y a anhelar más espacios de influencia (poder). Estas pulsiones primarias de las personas deben ser canalizadas en positivo y erradicar sus externalidades negativas. La ambición de poder es una pulsión natural que no tiene per sé nada de negativo y que no deja de ser el motor del desarrollo humano. La política no tendría sentido sin la ambición por el poder como mecanismo para transformar la realidad. Pero abandonando la filosofía política y aterrizando en el mundo real de la Administración pública tenemos que preguntarnos: ¿qué situaciones e instancias hay que vigilar más para evitar los abusos de poder que pervierten a las instituciones públicas? La primera respuesta es el clientelismo. Las personas que alcanzan el poder político aportan legitimidad democrática a la Administración pública. Han sido elegidos para transformar legítimamente las políticas y los mecanismos de gestión en base a un programa político. Pero cuando entran en la Administración pública se encuentran en frente a otro poder: el poder de los profesionales que dominan técnicamente un gran abanico de competencias y que han sido seleccionados de forma meritocrática para que aporten sus conocimientos técnicos. Este ingrediente reduce de forma significativa el espacio de poder de los políticos que muchas veces se sienten frustrados por no gozar de un poder absoluto. Un político decide construir un puente en un lugar determinado pero no puede hacerlo ya que los ingenieros no se lo permiten alegando que en aquella zona hay riadas excesivas o la geología no lo admite. Y, afortunadamente, no se construye el puente en el lugar deseado por el político y de esta forma se evita una tragedia. La gran manifestación de abuso de poder en una Administración pública es el clientelismo en el que el político o los políticos eligen de forma discrecional a los empleados públicos para que ponderen la obediencia ciega frente a los criterios de carácter técnico y profesional. En la práctica esto implica que los procesos de selección de los empleados públicos deben hacerlo instancias burocráticas totalmente independientes del ámbito político donde no tiene cabida una discrecionalidad de tipo empresarial que puede degenerar con gran facilidad en un modelo clientelar. Los sistemas de selección no tienen por qué ser barrocos, pueden ser mucho más fluidos que ahora pero deben garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad y para ello hay que optar por un modelo de producción estandarizado e inviolable. Hay que apostar por el modelo MacDonals para los procesos de selección. Otro ejemplo de potenciales abusos de poder reside en la selección discrecional de carácter político de los empleados públicos que van a ocupar puestos directivos. La respuesta institucional es que en este ámbito hay que organizar un modelo burocrático (un sistema de reglas del juego) para que priorice la meritocracia y reduzca los espacios de discrecionalidad. La otra pulsión natural es una excesiva ambición económica (el dinero) que consiste en apropiarse ilegítimamente de los ingentes recursos económicos que gestionan las adminis-



traciones públicas. Este ámbito es muy difícil de parametrizar y de controlar ya que el dinero fluye por todas partes aunque es por la vía de los contratos y compras donde adquiere su auténtico protagonismo. Para canalizar este problema las administraciones públicas han optado por el modelo burocrático para reducir los espacios de incertidumbre y discrecionalidad. Por la vía de procesos administrativos que controlan antes, durante y después de realizarse el gasto y con diversas instancias facultadas para ejercer estos controles (interventores, gestores económicos, tribunales de cuentas, etc.). Burocratizar estos procesos implica burocratizar el flujo sanguíneo de las instituciones públicas y suele generar como externalidad negativa una anemia estructural de las Administraciones públicas. El modelo clásico ha consistido en diseñar unos procedimientos y unos sistemas de control tan complejos y barrocos que matan toda posibilidad de innovación y coartan de forma grave la eficacia y la eficiencia con el agravante que se siguen produciendo multitud de casos de corrupción económica. Estamos aplicando una medicina con efectos secundarios terribles y que no ha logrado curar o atajar la enfermedad. En este ámbito económico la propuesta consistiría en flexibilizar los sistemas de contratación y de compras para lograr la máxima economía, eficacia y eficiencia pero acompañados con dos sistemas de control: por una parte un control en directo sobre todos los movimientos económicos realizados por interventores aprovechando los sistemas de gestión digitales y, por otra parte, sistemas de control de proceso y ex post más profundos por la vía del muestreo o actuando cuando se detectan determinados inicios. Pongamos un ejemplo: un profesor universitario gestiona fondos económicos de proyectos de investigación. Si desea asistir a un congreso científico debe lidiar con una enorme burocracia para justificarlo y realizar múltiples trámites formales. El modelo persigue el objetivo de asegurar que el profesor no haga un mal uso de los recursos públicos: que no cobre el viaje en dos instancias distintas o bien que no oculte un viaje de placer bajo un formato supuestamente profesional. El profesor debe invertir mucho tiempo en estos trámites, esfuerzos administrativos que se distraen de su actividad docente e investigadora y, al final, los controles son más formales que reales y un investigador corrupto puede cobrar de dos fuentes distintas sus gastos e ir al final de vacaciones sin aparecer por el congreso. O bien, también puede suceder, que al final no pueda asistir al congreso ya que con la demora de los trámites ya se ha desarrollado el acontecimiento académico antes de la resolución del proceso administrativo. Una alternativa sería dar libertad al profesor o a su gestor para que realizara los gastos del viaje (sin trámites formales puede conseguir mejores precios en el transporte y en el alojamiento) y realizar todos estos contratos en línea bajo la mirada del interventor que iría revisando de oficio todos los movimientos. Solo cuando detectase algo extraño debería actuar para abortar el proceso. Es obvio que es difícil vigilar centenares de trámites en directo y a la vez y para ello hay que efectuar un control ex post y por muestreo controlar algunos casos de manera más profunda para comprobar si realmente el investigador ha asistido al congreso, ha presentado su ponencia, etc. Este modelo funcionaría mediante pautas mecánicas impulsadas por instancias administrativas que operarían de manera burocrática pero con unos mecanismos que, gracias a

las tecnologías de la información, operarían de forma segura pero no castradora y no atentaría contra la eficacia y la eficiencia de los procesos y de los resultados.

El modelo buroempresarial propuesto tendría las siguientes características e ingredientes:

- 1) La empresarialización de la mayor parte de la Administración pública: el diseño de la Administración pública del futuro cambiaría totalmente de sustrato conceptual. No haría falta crear organismos institucionales ni retorcer los diseños organizativos, ni crear complejos holdings públicos para buscar mayor flexibilidad. La mayor parte de la propia administración nuclear (ministerios, consejerías o ayuntamientos) podrían operar con arquitecturas flexibles de corte empresarial. Las normativas garantistas de organización y procedimiento apenas serían necesarias ya que la idea sería no imponer rigideces de ningún tipo salvo en los temas más críticos e importantes para la ciudadanía como podría ser un modelo de transparencia pública radical.
- 2) Modelo empresarial transparente controlado socialmente: La ciudadanía no va a tener problemas en aceptar una gran flexibilidad y capacidad de gestión discrecional si con ello se logra mejorar la eficacia, eficiencia y la propia supervivencia de la gestión pública. Los ciudadanos modernos exigen mayor calidad de los servicios y ejecuciones de las administraciones públicas pero no hay que olvidar que también exigen mayor calidad institucional y ello se traduce en una transparencia radical en lo que acontece en el interior de las organizaciones públicas. Por transparencia no hay que entender un portal web específico ni estrategias de márketing institucional. La transparencia del presente y de futuro debería pivotar en demostrar con hechos cómo se toman las decisiones, en que se gasta hasta el último euro y cuáles son los resultados y los impactos de las políticas y de los servicios públicos. Hay que imaginar una gestión empresarial que se desarrolla dentro de una pecera totalmente transparente y que cualquier ciudadano puede escrutar hasta el último detalle. Esto sería impensable para una empresa privada ya que no puede mostrar sus secretos a la competencia y a sus proveedores. Las administraciones públicas no operan en un mercado competitivo que requiera de un cierto secretismo. Además, no asumen el autoincentivo de ser competitivas y pueden lograr este incentivo precisamente siendo transparentes ya que tienen que demostrar en todo momento a la ciudadanía que luchan por la mejora, la productividad y la innovación. Esta transparencia y sus presiones serían el mejor aliciente hacia una competitividad autoimpuesta e impuesta socialmente. A nivel instrumental este nuevo modelo de transparencia consistiría en asegurar como mínimos los siguientes elementos: a) transparencia total en las agendas de los máximos responsables políticos y profesionales de los distintos ámbitos de gestión: reuniones y entrevistas con actores internos y externos, llamadas telefónicas, comidas de trabajo, visitas externas, etc. Todas estas actividades permiten al observador social conocer mejor cómo y quiénes

intervienen en la toma de decisiones. b) Transparencia en los gastos de forma comprensible para los ciudadanos, en todos los tipos de gastos. Hacer transparente toda la gestión económica de compras, convenios, etc. c) Mostrar públicamente toda la información sobre los resultados de las políticas y de los servicios públicos. Hacer públicos todos los estudios internos y externos sobre evaluación de las políticas y de los estudios de análisis de los impactos de las políticas. d) En la práctica se debería hacer pública toda la intranet de estos ámbitos administrativos ya que los ciudadanos se empoderan en su rol de propietarios. e) Mostrar todos los datos que posea la Administración, los big data, para que pueda ser utilizada esta información de forma académica o privada. f) Revisar las normativas de protección de datos de carácter personal para que no sean impedimento formal a una transparencia radical. Es obvio que los datos personales de los ciudadanos hay que preservarlos pero no de forma agregada y los datos del personal interno no tienen porqué estar sujetos a este tipo de normativas y, por tanto, no deberían estar protegidos. Si una persona opta a ser empleado público debe estar dispuesto a ser un pez observado y escrutado en la pecera pública. No tiene sentido que la pecera sea pública para la ciudadanía pero, en cambio, se pixelen a los peces y a sus movimientos. Por ejemplo, yo como funcionario no debería molestarme que fueran públicas mis retribuciones (con complementos y contratos por determinados servicios), que fueran públicas mis publicaciones y mis currículum académicos, que fueran públicas las notas a mis alumnos (preservando la confidencialidad de los alumnos) y, finalmente, que fueran públicos las evaluaciones que hacen mis alumnos a mi labor docente.

- 3) Modelo empresarial controlado públicamente: los hospitales, las escuelas, las agencias, los centros públicos de servicios sociales, los centros culturales y deportivos, los organismos autónomos y empresas públicas podrían operar de manera totalmente empresarial sin cortapisas jurídicas propias del derecho público. Estamos hablando que el noventa por ciento de la arquitectura organizativa y de los empleados públicos podrían gestionarse de forma totalmente empresarial en lo económico y en los procedimientos pero con valores estrictamente públicos. Podrán operar como una empresa pero sujetos a las limitaciones, nada despreciables, de una transparencia y de una rendición de cuentas absolutamente radical que fomentaría el control social, político y mediático. Los ingentes esfuerzos que ahora se dedican a controles de carácter interno con resultados más bien discretos serían ejercidos por el mercado (empresas privadas con intereses en un determinado sector público como, por ejemplo, el educativo o sanitario), por las organizaciones sociales (con intereses conceptuales e incluso económicos en un determinado sector, como por ejemplo, en los servicios sociales), por la política (partidos políticos en la oposición y movimientos sociales), por los medios de comunicación, por los intermediarios que elaboran estudios en la red, e incluso directamente por los ciudadanos sean o no usuarios directos de estos servicios. En el futuro, y con los sistemas sofisticados de infor-

- mación y de aprendizaje social, todos los actores serán más maduros tanto en sus tareas de gestión como de escrutinio.
- 4) Modelo empresarial muy controlado con los intercambios económicos con el entorno: la gran preocupación y fuente de potencial ineficiencia y corrupción está en la contratación pública. Se estima que en España las administraciones públicas que contratan con el sector privado (obra pública, compras, externalizaciones, partenariados público-privados, etc.) pagan unos sobrecostes del veinticinco por ciento. Es decir pagan de más en este porcentaje en relación al precio medio del mercado (CNMV, 2015). Esta lamentable circunstancia implica que se disipan 48.000 millones de euros anuales en malas prácticas de contratación y en corrupción. Y esto sucede, a pesar de tener decenas de resortes internos y externos de control. Es un ejemplo más de que la burocracia como modelo de control muestra unas enormes deficiencias y, además, es muy costosa en efectivos e instrumentos y dificulta la gestión eficaz y eficiente. En todo caso como los intercambios económicos de la Administración pública con el entorno empresarial y social prestador de servicios es el gran problema hay que incidir específicamente sobre el mismo. Por este motivo se propone crear una agencia independiente de vigilancia de la contratación pública (Ramio 2016:136): Estamos hablando de unas funciones que deberían realizar los distintos tribunales de cuentas del país pero que no los hacen, en la práctica, por la falta de recursos y por el alto nivel de politización de sus consejeros. Los tribunales de cuentas se pueden potenciar pero es difícil cambiar sus dinámicas políticas y sus inercias institucionales. Por este motivo la propuesta sería crear una agencia de vigilancia de los contratos públicos totalmente independiente, con profesionales muy especializados y bien retribuidos que accedan de forma meritocrática. Estamos hablando de una nueva institución que debería tener grandes dimensiones (vigilar previa denuncia, de oficio o vía muestreo de todos los contratos públicos de las administraciones públicas es una tarea ingente) y, por lo tanto, muy costosa económicamente. Pero en este caso que sea una institución cara no es en absoluto un problema ya que su función es atacar a 48.000 millones de euros anuales de sobrecostes en las contrataciones. Solo con que logre reducir una pequeña parte de estos sobrecostes se financia sin problemas, logrando beneficios rápidamente a las arcas públicas y realizando una impagable labor de higiene a todo el sistema institucional tanto político como administrativo.
  - 5) Una parte burocrática de definición de las reglas del juego empresariales en materia de selección y dirección pública profesional: la otra gran patología del sistema público contra la que hay que luchar es el clientelismo. La parte empresarial del modelo buroempresarial no puede seleccionar, ni ascender a los empleados de manera discrecional ya que impulsaría evidentes riesgos de clientelismo político, social y corporativo. En este ámbito hay que preservar los principios meritocráticos del modelo weberiano. Todas las contrataciones de personal, de sus procesos de selección y de las acreditaciones para lograr el nivel directivo deberían estar gestionadas por unidades centralizadas y profesionaliza-

- das en la materia y, totalmente independiente del poder político y de las influencias corporativas. Optar por un modelo de igualdad, capacidad y mérito generará algunas rigideces que hay que pagar para evitar patologías muy infecciosas que no solo generan clientelismo sino también mediocridad profesional. Pero que se opte por un modelo burocrático de selección no significa automáticamente que tenga que operar de manera burocrática. Se pueden establecer mecanismos de selección y promoción de los empleados públicos con elevada seguridad jurídica pero, a la vez, fluidos y nada barrocos (Ramíó, 2015:125-146).
- 6) Unas tecnologías de la información de control de carácter silencioso y no burocrático: La propuesta consistiría en utilizar a las tecnologías de la información como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo (Ramíó, 2015: 181-182). Debería pensarse en la utilidad de las tecnologías de la información como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas heterodoxas o corruptas y todo ello, sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las tecnologías de la información deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que cruzadas y sistematizadas permitieran detectar los comportamientos espurios. Además, el hecho que exista esta intencionalidad con relación a las tecnologías de la información generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos. De lo que se trata, en definitiva, es de cambiar los actuales sistemas obsoletos y poco efectivos de control previo y de proceso de carácter burocrático por unos sistemas de control mucho más fluidos y silenciosos basados en las tecnologías de la información. Los empleados públicos encargados del control deberían utilizar las tecnologías de la información para analizar los procesos y expedientes de gestión (todos y si hay muchos por un sistema de muestreo) en tiempo real que transitan por la intranet de la institución y por sus bases de datos. En el momento que detectaran alguna irregularidad debería intervenir de forma profunda para esclarecer las causas y los elementos que no se ajustan a la legalidad y a la ética pública. Esta propuesta equivale a diseñar una especie de "gran hermano" que no entorpece la gestión pero que todo lo ve (o lo puede ver), lo analiza y si encuentra motivos justificados interviene. En definitiva, las tecnologías de la información permiten sistemas de control muy efectivos y sin las típicas externalidades negativas de carácter burocratizador. Las tecnologías de la información representan una gran oportunidad para superar el modelo clásico burocrático y apostar por el nuevo modelo buroempresarial. Para que esta función de control sea posible el diseño y la gestión de las tecnologías de la información debería ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas. Para lograr esta mejora en el control se hace necesario no externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías. Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las tecnologías de la información el resultado es la pérdida ab-


soluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de estas tecnologías deberían formar parte de la Administración pública ya que representan su sistema nervioso interno y su radar externo. Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas.

- 7) Una parte burocrática de sistemática y seguridad jurídica: hay ámbitos de la Administración pública que no admiten ni la más mínima discrecionalidad. Son todos aquellos espacios administrativos que guardan relación con el valor institucional de aportar seguridad institucional y jurídica: disciplina administrativa de todo tipo, régimen sancionador, administración de justicia, sistemas de selección de empleados públicos, organismos especiales de control, régimen disciplinario interno, sistema de garantías por la actuación policial, etc. En estos ámbitos es mejor obviar la creatividad de las personas y apostar por la sistemática y por la estandarización para no caer en el riesgo de actuaciones discrecionales, asimétricas o injustas. Reforzar estas unidades burocráticas es crucial ya que la burocracia no tiene por qué funcionar de manera deficiente si atesora un buen diseño y disfruta de los recursos necesarios. Estamos tan acostumbrados a convivir con burocracias precarias (por su mal diseño y por su escasez de recursos) que acabamos pensando que es el modelo el que no funciona y precisamente lo que tiene posee este modelo bien implementado es que puede funcionar muy bien en los espacios donde la eficiencia, la innovación, la creatividad o el aprendizaje no sean totalmente indispensables.
- 8) Modelos organizativos modernos con jerarquía: la parte burocrática de la Administración pública seguirá operando bajo el principio weberiano de jerarquía. La parte empresarial puede (y debería) ser más llana, operando de forma plana y en red y otorgando amplia autonomía a los profesionales. Se puede apostar por los atractivos modelos empresariales que se consideren más competitivos y oportunos pero todo ello bajo un manto de carácter jerárquico que, sin ser excesivamente intrusivo y castrador, sea efectivo. El principio de jerarquía como valor y sistemática organizativa no se puede eludir en la Administración pública aunque opere de manera empresarial. La jerarquía en la Administración pública es el principio organizativo que permite asegurar que la cúpula organizativa dirija y domine al resto de la estructura. No es un tema menor ya que la cúpula está ocupada por la política y los políticos y el resto de la estructura por la técnica y los profesionales. La legitimidad democrática de la Administración pública depende del principio y del valor de la jerarquía. La modernidad no debería implicar la despoltización de la Administración pública (como se ha tendido a hacer durante las últimas décadas) sino justo lo contrario: reforzar la dirección y el control político. El objeto del debate no debería ser la despoltización sino asegurar que la política sigue manteniendo el poder efectivo y optimizarla mediante una mejor cultura política de los partidos y de sus líderes que ocupan cargos institucionales.

- 9) **Función pública neutral y garantista pero sin ser burocrática:** Uno de los elementos más perversos y burocratizadores del modelo burocrático es la función pública. La diversidad de tipos de empleados públicos (funcionarios, interinos, laborales, temporales, por servicios, eventuales, altos cargos) y los barrocos sistemas organizados por grupos, cuerpos y niveles implican un modelo barroco, complejo e ineficiente. Si se flexibilizara la función pública el modelo burocrático sería mucho más despejado y mucho menos intrincado. Además, es obvio que en la nueva parte empresarial no se puede imponer este modelo tan denso de función pública. Aunque parezca imposible es viable dotarse de un sistema bastante garantista sin caer en la complejidad y en el colapso organizativo. Solo se trata de preservar a un reducido grupo de empleados públicos con un estatuto especial con garantías adicionales pero sin privilegios: los empleados que ejercen funciones de autoridad (jueces, fiscales, inspectores de hacienda y policía) y los que están en contacto directo y directivo con la dimensión política. El resto pueden tener una vinculación laboral ordinaria con garantías contra la discrecionalidad caprichosa. Todos (funcionarios y laborales) deberían acceder al sistema de manera totalmente meritocrática. Una organización y una carrera administrativa simple organizada en unos pocos ámbitos funcionales y con competencias claramente definidas deberían ser los únicos ingredientes de una ligera organización de los recursos humanos. Los empleados públicos van a poseer siempre un preciado tesoro en comparación con el sector privado: la estabilidad, salvo en casos muy justificados y extraordinarios. Eso va a ejercer de atractivo indudable para que los individuos capacitados deseen acceder al sistema público. A cambio, debería impulsarse en sistema disciplinario efectivo y con garantías para que todos aquellos que no asuman los mínimos de calidad puedan ser apartados del servicio. El mercado público no puede operar exactamente igual que el mercado privado pero tampoco lo puede hacer a una distancia sideral del mismo solo explicable por privilegios corporativos y por desidia de los responsables administrativos. Este modelo flexible y moderno de función pública sería conciliable, con facilidad, en la parte empresarial de la Administración pública y ejercería como un catalizador de desburocratización en la parte burocrática. En muchas ocasiones el problema no es el modelo burocrático sino en cómo se aplica de forma deficiente e incluso maliciosa este modelo.

Como conclusión, hay que romper la perversa lógica que asocia de forma superficial control con burocracia en el sentido peyorativo del término. Es un error plantearse en las instituciones públicas modelos postburocráticos inspirados en las empresas privadas y hacer de la flexibilidad la única bandera (Ramíó, 2015: 182). Apostar por una empresarialización absoluta y abolir de plano el modelo burocrático es un gran error. La burocracia es imprescindible para mantener instituciones públicas que aporten seguridad institucional y jurídica al entorno económico y social. La burocracia se asemeja al colesterol, tiene muy mala imagen pero hay que saber distinguir entre el colesterol bueno (indispensable para mantener la salud institucional) del colesterol malo (que genera obesidad institucional). El control social, las tecnolog-

ías de la información, las unidades de control de la contratación pública y del acceso de los empleados públicos y la jerarquía deberían asumir el papel de un complemento farmacéutico que contribuyera a disminuir el colesterol malo (la mala burocracia) y potenciara el colesterol bueno (la burocracia que genera seguridad institucional y jurídica). El modelo buroempresarial propuesto solo es un prototipo, que debería refinarse considerablemente a la hora de implementarlo. Pero es un modelo alternativo perfectamente posible a nivel conceptual. Puede parecer que se pone mucho más hincapié en la parte empresarial del modelo ya que su transformación y sus consecuencias son espectaculares. Pero no hay que depreciar la parte burocrática del modelo que sigue teniendo mucho peso. De hecho en este modelo buroempresarial pesan más, conceptualmente, los ingredientes burocráticos que los ingredientes empresariales. Se mantienen los elementos burocráticos imprescindibles, que no se pueden soslayar, y además implantados de forma más racional y fluida. Seguirán siendo problemáticos, pero gracias a sus reducidas dimensiones organizativas y de efectivos mucho más fáciles de controlar, mediante las propuestas de "cuidado servicio de jardinería" , en sus externalidades negativas.

Este modelo buroempresarial junto con el suplemento de inteligencia institucional y con sólidos valores públicos puede dar como resultado un modelo más eficaz y eficiente, pero también mucho más controlado y con mayor solidez para aportar seguridad y jurídica. Y que, además, no impida ni la innovación ni el aprendizaje institucional y social. Lo que es indudable es que el modelo burocrático actual no es ni eficaz, ni eficiente, no facilita la innovación ni el aprendizaje, no ha logrado ser impermeable a la corrupción política, económica ni al clientelismo y, al final, aporta de manera moderada la seguridad institucional y jurídica de la que presume. 



## Referencias/References

- Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2014): *Por qué Fracasan los Países*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Barzelay, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. (2000): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- Bauman, Z. (2016): *Estado de Crisis*, en Bauman, Bordini, Barcelona: Paidós.
- CNMV (2015): *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*, Madrid. CNMV.
- Druker, P. (1993): *La Sociedad Postcapitalista*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fukuyama, F. (2015): *Los Orígenes del Orden Político*, Barcelona: Deusto.
- Fukuyama, F. (2016): *Orden y Decadencia Política*, Barcelona: Deusto.
- Iglesias, A. (2005): *Gobernanza y Redes de Acción Pública: la Planificación Estratégica como Herramienta de Participación*, Madrid: Ortega y Gasset.
- Jiménez Asensio, R (2016b): *Clientelismo versus Administración Impersonal*. Fukuyama: *El Valor de las Instituciones (II)*, <https://goo.gl/NDg7a6>
- Mair, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La banalización de la Democracia Actual*, Madrid: Alianza Editorial.
- Mason, P. (2016): *Postcapitalismo. Hacia un Nuevo Futuro*, Barcelona: Paidós.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1994): *La Reinención del Gobierno*, Barcelona: Paidós.
- Ramió, C. (2001): "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional" , *Revista del CLAD Reforma y Democracia* nº 21.
- Ramió, C. (2015): *Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma para España y América Latina*, Madrid: Tecnos.
- Ramió, C. (2016): *La Renovación de la Función Pública. Estrategias para Frenar la Corrupción Política en España*, Madrid: Catarata.
- Stiglitz, J.E., Greenwald, B.C. (2016): *La Creación de una Sociedad del Aprendizaje*, Madrid: La esfera de los libros.
- Weber, M. (1921): *Economía y Sociedad*, Edición de 1993, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

## **Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)**

Es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona y ha sido director de la Escola d' Administració Pública de Catalunya. Actualmente es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, donde ha ocupado el cargo de vicerrector y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública.

## **URL estable documento/stable URL**

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)