

e estudios/Working Papers

(WP-2015-08)

Título

La Administración Pública del Futuro: La Administración “2050”

Autor(es):

Ramió Matas, Carles

Cargo/Adscripción:

Universitat Pompeu Fabra



Recibido: 10/09/2015
Aceptado: 10/09/2015
Publicado: 21/09/2015



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



La Administración Pública del Futuro: La Administración “2050”

Ramió Matas, Carles

Resumen/Abstract:

El objeto de este ensayo es reflexionar y analizar cómo puede y cómo debería ser la Administración pública a largo plazo, por ejemplo a 35 años vista, y llegar al año arbitrario pero “redondo” de 2050 (de ahí el juego del título con 2.050). El objetivo es triple: por una parte no deja de ser un mero divertimento de carácter exploratorio sobre los cambios contextuales que se avecinan y las tendencias de cambio que pueden o deben experimentar las instituciones y los aparatos públicos. Se trata de un ejercicio de esgrima de salón que sin poseer un sólido bagaje académico no deja de ser, paradójicamente, un ejercicio académico por su aroma conceptual, especulativo y teórico. Por otra parte, el segundo objetivo es mucho más palpable, y con una orientación mucho más útil dirigida a los políticos y a los gestores profesionales, para que les aporte una cierta visión y preocupación estratégica que les permita tomar con más enjundia las decisiones más urgentes del presente. Intentar contribuir, con modestia, a que estas decisiones actuales o de futuro inmediato estén orientadas en el sentido de la evolución de los acontecimientos y de la historia y no a contracorriente de todos ellos. Finalmente, el tercer objetivo es animar a académicos y a prácticos a debatir sobre el futuro institucional público a largo plazo como un ejercicio que no se puede demorar mucho más tiempo si deseamos que la gestión pública no quede rezagada de los sincopados cambios que experimenta nuestra sociedad, economía, tecnología e incluso la política.

Palabras clave/Keywords:

Prospectiva gubernamental, gestión pública, avances tecnológicos, administración pública

Extracto curricular/Author Information:

Carles Ramió Matas es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, institución en la que ha sido vicerrector y también decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Ha ocupado el cargo de director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (organismo dependiente del gobierno catalán que tiene como objetivos la formación e investigación en Administración pública, 2007-20011). Investigador del CIDOB donde ha sido director del programa de América Latina (2006-2009). Ha publicado más de 15 libros y más de un centenar de artículos sobre temas de gestión pública sobre España y América Latina.

Twitter: @CarlesRamio

La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050"

Ramió Matas, Carles

1. Introducción

El objeto de este ensayo es reflexionar y analizar cómo puede y cómo debería ser la Administración pública a largo plazo, por ejemplo a 35 años vista y llegar al año arbitrario pero "redondo" de 2050 (de ahí el juego del título con 2.050). Plantear el futuro del sistema público a tres décadas y media vista implica intentar hacer un ejercicio de prospectiva (que es la forma académica de denominar a la futurología) muy arriesgado e, incluso, temerario. El problema estructural de las administraciones públicas de todo el mundo es una absoluta falta de identidad estratégica. Ni cuando se plantean reformas se observa mucho más allá del presente y solo se diagnostican los problemas de un pasado inmediato y todas las medidas prescriptivas que se proponen, en el marco o no de una reforma administrativa, son a muy corto plazo. Es evidente que durante los últimos 50 años las administraciones públicas han experimentado muchos cambios pero éstos han sido muy escasos a nivel de modificar de forma drástica su paradigma conceptual. Los sistemas públicos actuales se parecen en exceso a los de hace cincuenta años e incluso cien años. La tecnología y la sociedad avanzan y se transforman a un ritmo de liebre y las administraciones públicas deambulan a un ritmo de caracol cuando no en el sentido del cangrejo (con importantes regresiones) o se inmovilizan durante años con la estabilidad y el anclaje de un mejillón. Los políticos, los funcionarios y los estudiosos de la Administración pública son conscientes que conducen un artefacto tan complicado que o bien lo mantienen parado por temor a no saberlo liderar o bien lo conducen de forma lenta, con las luces cortas y obsesionados en observar solo al retrovisor. A casi nadie se le ha ocurrido poner las luces largas por temor a deslumbrar e inquietar a los susceptibles artefactos móviles implicados (partidos políticos, funcionarios, sindicatos, empresarios, movimientos sociales, etc.) o a casi nadie se le ha ocurrido observar el GPS para anticipar rutas alternativas incluso a pocos años vista. La prospectiva es una disciplina poco rigurosa que por más sofisticaciones metodológicas al final se concreta en sacar la bola de cristal y de forma intuitiva, artística e incluso mística intentar anticipar el futuro. Se trata de un ejercicio muy poco robusto a nivel académico y sujeto a todo tipo de críticas corrosivas. Pero no realizar este ejercicio, que combina la temeridad con ciertas dosis de magia, nos aboca a ser conservadores, reactivos y muy poco innovadores. El temor que nos genera jugar a anticipar el futuro y a atreverse a conducirlo de forma creativa nos condena a ser gallinas sin cabeza que no paran de moverse de forma caótica, desconcertando a la mayoría de los actores, y sin una ruta clara de avance. En este sentido, considero que plantearse como puede o debería ser la Administración pública

en el futuro no es un ejercicio inútil, sino que es una manera de anticiparse a los acontecimientos y, en la práctica, nos permite ir junto a ellos en su avance y no, como es habitual, muy por detrás de los mismos. Plantearse a nivel teórico como debería ser la Administración pública a largo plazo es un mecanismo imprescindible para tomar las decisiones del presente con una cierta orientación estratégicas, y no solo como una forma de salir al paso de problemas coyunturales del presente. Realizar análisis de prospectiva es más necesario de lo que parece para la toma de decisiones públicas del día a día. Todos sabemos, por ejemplo, que una política pública en el ámbito de la energía tiene siempre una orientación a largo plazo, a veinte o a treinta o más años vista. Pues, a mi entender, lo mismo sucede con las políticas de carácter institucional y organizativas que son aquellas que deben perfilar como deben ser los aparatos públicos que diseñarán, decidirán e implementarán las políticas públicas y los sistemas de gestión del futuro. Pongamos un ejemplo: hace un tiempo un político responsable de la función pública de una gran institución del país me preguntó sobre los potenciales contenidos de una nueva ley de función pública. Ante esta pregunta yo respondí con otra interpelación: ¿cuándo se aprobó la última ley de función pública? Es obvio que se trataba de una pregunta retórica ya que sabía que la última ley de función pública, y por tanto la vigente, tenía ni más ni menos que veinticinco años de antigüedad. Y realicé la siguiente reflexión: es evidente que una ley de función pública cuesta mucho de cambiar y que por su naturaleza y por su complejo proceso de aprobación siempre será una ley a muy largo plazo. Pues bien, en ningún caso se trata de que la nueva ley se limite a solucionar los problemas del presente sino que tiene que poseer una orientación estratégica, ya que va a ser un puntal para diseñar y conducir al futuro modelo de Administración durante los próximos 25 años. Una nueva ley tiene que mirar menos al retrovisor y al parabrisas contemporáneo e intentar hacer el esfuerzo de vislumbrar posibles escenarios de futuro a largo plazo. Si no se diseña de esta manera la nueva ley ésta va a nacer vieja, y lejos de ser la solución va a ser el corsé que impedirá la modernización durante los próximos lustros de la Administración en cuestión.

De esta manera el objetivo de este documento es triple: por una parte no deja de ser un mero divertimento de carácter exploratorio sobre los cambios contextuales que se avecinan y las tendencias de cambio que pueden o deben experimentar las instituciones y los aparatos públicos. Se trata de un ejercicio de esgrima de salón que sin poseer un sólido bagaje académico no deja de ser, paradójicamente, un ejercicio académico por su aroma conceptual, especulativo y teórico. Por otra parte, el segundo objetivo es mucho más palpable, y con una orientación mucho más útil dirigida a los políticos y a los gestores profesionales, para que les aporte una cierta visión y preocupación estratégica que les permita tomar con más enjundia las decisiones más urgentes del presente. Intentar contribuir, con modestia, a que estas decisiones actuales o de futuro inmediato estén orientadas en el sentido de la evolución de los acontecimientos y de la historia y no a contracorriente de todos ellos. Finalmente, el tercer objetivo es animar a académicos y a prácticos a debatir sobre el futuro institucional público a largo plazo como un ejercicio que no se puede demorar mucho más tiempo si deseamos que la gestión pública no quede rezagada de los sincopados cambios que experimenta nuestra sociedad, economía, tecnología e incluso la política.

La estructura de este *paper* es relativamente sencilla y se articula en seis apartados: primero, una sintética presentación y análisis sobre los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos que ya se vislumbran claramente y que pueden marcar la agenda pública durante las próximas décadas. Segundo, los potenciales escenarios de futuro de las instituciones públicas y de sus organismos con la hipótesis central que éstas y éstos van a seguir siendo necesarios durante las próximas décadas; que no son una especie en extinción, como algunas voces recientes van aclamando, sino una especie institucional en situación de inmediata e imprescindible renovación evolutiva. Tercero, que los escenarios de futuro del ámbito público van a ser más globales e internacionales y, también, más locales en detrimento de los niveles estatales e incluso regionales. Cuarto, la relación entre la dimensión pública y la dimensión privada como el factor clave de futuro de la agenda institucional pública que seguirá o no siendo dirigida por los actores públicos en función de su solvencia técnica y de su capacidad de reinventarse. Quinto, los futuros diseños institucionales y organizativos de los artilugios públicos y el nuevo perfil y estatus de los empleados públicos. Se trata, lógicamente, de uno de los apartados esenciales de este documento. Por último, el sexto apartado guarda relación con la renovación de los valores públicos y de un paradigma sistémico para superar las dinámicas de corrupción, alentadas por la promiscuidad de presente y de futuro entre los actores políticos y los actores institucionales profesionales con los actores privados. Todo este ejercicio, como se ha dicho, arriesgado y temerario, se va a llevar a cabo de manera sintética, panorámica, necesariamente humilde y escasamente brillante. El valor del documento está más en atreverse a lanzarse en la piscina de la prospectiva institucional y no tanto en la elegancia de intentar nadar en unas procelosas aguas que otros autores lo pueden ejecutar con mucha mayor solvencia.

2. Los impredecibles cambios del futuro de carácter contextual.

La Administración pública no es una variable independiente sino una variable totalmente dependiente de otras como la economía, la política, la tecnología y la evolución de la Sociedad y como tal hay que analizarla. Pero se trata de una variable dependiente tan potente que posee la capacidad, en algunas ocasiones, de canalizar e incluso manipular a las variables que ostentan una lógica propia. Es decir, la Administración pública debe adaptarse rápidamente a las transformaciones de la economía, de la política, de la tecnología y de la sociedad pero si posee solvencia conceptual de carácter estratégico puede, en parte, conducir y condicionar la evolución del resto de las variables más significativas. Por ejemplo, el desarrollo tecnológico puede ser más rápido o menos o avanzar en una dirección o en otra en función de los incentivos públicos que se formulen. O bien, la sociedad va a tener unos problemas u otros en función de las políticas educativas, sanitarias y sociales que se vayan formulando en cada momento. Sea como sea, en esta doble cara tipo del dios Jano que posee la Administración pública (una cara reactiva para acoplarse a los cambios rápidamente y una cara proactiva para provocar los cambios que más le interesen) debe estar atenta a las futuras transformaciones de carácter económico, político, tecnológico y social. Los elementos más relevantes que van a

influir en el rol y en los futuros retos de las administraciones públicas en el futuro pueden ser los siguientes:

- Crisis de final de ciclo del modelo de economía capitalista
- Un mundo más global y más local
- La estructural insolvencia de las arquitecturas organizativas
- El estructural déficit en liderazgo político
- Los cambios tecnológicos van a cambiar las lógicas sociales
- La sobrepoblación como el problema que siempre escondemos y el colapso medioambiental
- Las desigualdades sociales como aliciente a los conflictos bélicos globales
- El mestizaje global de carácter étnico y cultural.

Yo no soy ni jamás podré ser (ini por asomo!) un filósofo versado sobre estos temas, como son el coreano y germánico Byung-Chul Han, o los más clásicos Noam Chomsky o Alvin Toffler, por poner como ejemplos los pensadores que están y han estado más de moda en estos tiempos y que poseen una notable capacidad para analizar las transformaciones sociales del presente y para anticipar algunas del futuro. La clarividencia con aromas globales es un atributo que muy pocos poseen y que está justo a las antípodas de mis competencias que se circunscriben de manera imperfecta e insuficiente al estudio de la Administración pública. De todos modos, cómo cualquier ciudadano informado puedo atreverme a vaticinar, con un elevadísimo margen de error, sobre cuáles son los retos globales que van a condicionar la agenda pública e institucional durante las tres o cuatro próximas décadas. De forma muy epidérmica hagamos ahora un repaso a estos potenciales retos y problemas:

- *Crisis de final de ciclo del modelo de economía capitalista*: el modelo de economía capitalista se ha mostrado mucho más solvente, robusto y sostenible de lo que predijeron los marxistas. Su éxito ha residido en saberse adaptar a la naturaleza humana que, guste o no, opera por incentivos egoístas. El capitalismo ha sabido combinar las debilidades humanas con el crecimiento y el desarrollo y ha demostrado una cierta inteligencia para sortear las crisis sociales, para contemporizar con el sistema público y dejarse regular para evitar las fallas del mercado. Pero en un mercado totalmente globalizado la economía mundial ha dejado de mantener los pies en el suelo con productos financieros basados en una economía ficticia, con multinacionales que operan con una lógica de concentración y de búsqueda de beneficios totalmente desproporcionados y que no saben ni ellas mismas los criterios con los que toman las decisiones. La economía mundial ha seguido su proceso evolutivo lógico pero no así la capacidad de regulación del sector público. La economía es transnacional y transregional y ni los países, ni los organismos regionales (por ejemplo, la Unión Europea), ni los organismos multilaterales son capaces de gobernar ni regular el sistema para evitar las actuales y enormes fallas globales del mercado. La desigualdad económica es cada vez mayor entre la población de la mayoría de los países hasta niveles difíciles de soportar y va a dar pie a agudos conflictos sociales. El actual modelo capitalista se ha desbocado y llega a asustar a los propios neoliberales, y no parece que muestre signos de una posible autoregeneración. Todo parece indicar

que se ha pasado a una fase superior del capitalismo, en sentido leninista, que puede llegar al colapso social y económico. El modelo capitalista ya no posee ni líderes ni dueños y sigue una lógica mecánica y despersonalizada que va dirigida a su crisis o hundimiento. La única vía de solución posible es muy compleja ya que pasaría por establecer un pacto global para la regulación del sistema de la mano de un nuevo gran actor multilateral que poseyera apoyo de la mayoría de las naciones y una cierta legitimidad social de carácter mundial. Poca cosa pueden hacer las tradicionales administraciones públicas nacionales ante esta situación tan global y tan compleja que equivale a tratar con aspirinas una enfermedad muy grave. No hay que descartar una renovación espectacular del sistema capitalista, atendiendo a su histórica capacidad regenerativa, pero esta va a ser muy compleja. La gran fuerza del sistema capitalista es que no tiene ningún rival ideológico solvente y, por este motivo, es todavía más preocupante su situación actual y necesaria su capacidad de reinventarse ante un mundo que ya no solo es global a nivel económico sino también a nivel social y político gracias a los sistemas de información y de comunicación.

- *Un mundo más global y más local*: el mundo será cada vez más complejo, más multilateral, con mayor protagonismo de las multinacionales, con mayores problemas sociales de carácter global. Además otra característica relevante será el relevante dominio internacional de un país, China, ajeno a la cultura occidental con unas estrategias y con unos procesos de toma de decisiones que nos son desconocidas. La circunstancia que China sea un actor nacional muy relevante y muy ágil en la toma de decisiones complejas va a generar una contradicción al ser un líder mundial moderno con un sistema político anacrónico (¿o no? que es la pregunta política más inquietante) totalmente ajeno a la democracia. En todo caso, la esfera global será una de las dos arenas económicas y políticas más relevantes, y la situación que se va a plantear será muy fragmentada ya que los poderes políticos vinculados aun a lógicas nacionales tendrán cada vez menor peso en beneficio de las multinacionales, estas últimas con escasos arraigos nacionales. Habrá una crisis mundial de gobernanza tanto en el plano político (la ONU será una institución totalmente caduca sino se renueva), como en el económico (la OMC irá perdiendo su sumisión a los grandes países occidentales y va a estar cada vez más influido por China, los países emergentes y las propias multinacionales). Se va a intentar configurar un gobierno mundial con capacidad de control de la economía también mundial, pero va a ser una tarea muy lenta y plagada de fracasos ante la incapacidad de las naciones-estado de transformarse hacia un nuevo paradigma. Por otra parte, va a tener mucha relevancia el poder local. La mayor parte de la población mundial va a vivir en grandes áreas metropolitanas que van a ser regiones lideradas por una ciudad muy potente. Actualmente, el 56% de la población mundial vive en las grandes ciudades y la proyección es que en el 2050 este porcentaje va a alcanzar el 66%. El ejemplo presente más espectacular de creación de grandes áreas metropolitanas es el proyecto chino, en estado bastante avanzado, de fusionar las ciudades de Beijing con Tianjin que agrupará inicialmente a 110 millones de habitantes, un espacio urbano equivalente en España a las dos Castillas junto con la Comunidad de Madrid, con una autopista de

circunvalación de cerca de 1.000 kilómetros y con un producto interior bruto, también inicial (datos de 2014) que equivale al Estado número 16 del mundo. Estas ciudades-regiones van a ser el actor clave tanto a nivel económico como a nivel político. Las ciudades van a competir en el contexto mundial para lograr mayores activos económicos que provean del mayor bienestar posible a sus ciudadanos. El elemento crítico de competitividad, en el marco de una sociedad del conocimiento, va a consistir en poseer centros universitarios e institutos de investigación de primer nivel y las sedes centrales de las multinacionales y/o de sus centros de I+D. Sea como sea, el poder de los Estados nacionales se va a ver muy menguado y se van a estimular gobiernos macroregionales por todo el mundo del tipo de la Unión Europea aunque con enormes problemas de legitimidad, transparencia y gobernabilidad. Pero el gran problema va a ser intentar configurar un gobierno mundial en el que cada vez va a tener menos sentido que participen los Estados nacionales. En esta línea, quizás no sea mala la idea formulada por Chomsky, de ir diseñando un gobierno mundial de alcaldes si se tiene en cuenta que son interlocutores que hablan el mismo lenguaje ya que tienen problemas muy similares, con los pies en las diferentes realidades sociales y que las urbes que dirigen van a acoger a dos terceras partes de la población mundial.

- *La estructural insolvencia de las arquitecturas organizativas:* la tecnología, la economía, la sociedad son cada vez más complejas, más avanzadas y sofisticadas. Pero los sistemas organizativos, tanto públicos como privados, no son capaces de modernizarse al mismo ritmo. Los sistemas organizativos son desde hace más de cien años los cuellos de botella de la innovación y de la modernidad (esta fue, por ejemplo, una de las principales preocupaciones de Max Weber en su momento cuando propuso el modelo burocrático). Y seguramente así será durante la próxima centuria. El problema es que las organizaciones (sean éstas instituciones públicas, partidos políticos, sindicatos, empresas privadas u organizaciones del tercer sector) son básicamente grupos humanos articulados para conseguir unos determinados objetivos. Las personas, de forma individual o colectiva, siguen funcionando sobre patrones en los que priman los instintos humanos más primarios: egoísmo, envidia, poder, riqueza (dinero) y sexo y que no operan bajo parámetros racionales. Ya nos podemos dotar en las organizaciones, por ejemplo, con refinadas arquitecturas matriciales, con sofisticados sistemas de información, etc., pero al final toda esta modernidad va a tener que pasar por los filtros más humanos (y también más miserables) que va a dar lugar a comportamientos impredecibles y aleatorios. Es todo un ejemplo de esta crisis que la denominada Teoría de la Organización lleva varias décadas sin avances significativos ni a nivel conceptual ni a nivel práctico y que cada vez hace más hincapié, de forma heterodoxa y escasamente rigurosa, a temas más vinculados a la psicología de las personas y a la sociología de los grupos en el seno de las organizaciones.
- *El déficit en liderazgo político:* aunque no es grato reconocerlo el buen funcionamiento de un gobierno mundial, un gobierno regional o un gobierno local, y la buena dirección de organizaciones públicas y privadas va a depender, en gran medida, de incrementar las capacidades de liderazgo. Hay un gran déficit de buenos líderes en el sentido que

sepan articular un discurso potente, que sean capaces de alcanzar grandes complicidades sociales y que sepan gestionar el conflicto. Cuando más complejo es un gobierno (del tipo que sea, incluso de una multinacional) más difícil es su gobernanza y más se requiere de un magnífico liderazgo. Sirva como ejemplo la UE que está en crisis permanente desde el mandato de Jacques Delors (1985-1995). Este puede ser un problema de cara a lograr buenos liderazgos a nivel mundial o macroregional. Pero es curioso que, en cambio, sí hay y se reconocen muy buenos liderazgos a nivel local con muchos alcaldes que sí poseen los atributos de un buen líder. En todo caso, el déficit de buenos líderes, junto con las debilidades organizativas, va a ser uno de los problemas más serios a los que nos vamos a enfrentar. Por ello habría que ir creando escuelas de liderazgo público para formar a futuros estadistas, tanto a nivel mundial como local y, también a los directivos de las grandes multinacionales. Estas escuelas en ningún caso deberían ser los clásicos MBA en los que se forman a supuestos futuros directivos privados (no hay que perder de vista la visión crítica de estos programas universitarios formulada en su momento por Mintzberg) pero que son claramente incapaces de formar a directivos globales con vocación de servicio público. Por ejemplo, incluso los nuevos líderes de las grandes multinacionales, si se tiene en cuenta su relevancia mundial, deberían formarse más como estadistas que como directivos privados.

- *Los cambios sanitarios y tecnológicos van a transformar las lógicas sociales:* La tecnología está avanzando de una forma espectacular durante las últimas décadas. De todos modos, no tanto como muchos habíamos imaginado. Para alguien de mi generación, que de niño observó en directo como el hombre alcanzaba la luna y que devoraba las novelas de Isaac Asimov o el libro 1984 de George Orwell, imaginaba que en el entonces lejano 2000 ya tendríamos colonias en el espacio o en otros planetas, los robots se encargarían de la mayoría de las tareas, viajaríamos en naves espaciales, etc. Nada de esto ha sucedido todavía y viajamos en los mismos modelos de avión, los robots solo residen (de momento) en las fábricas y los planetas próximos están libres de humanos. Quizás el único elemento a nivel de expectativas de ciencia ficción que ahora se está cumpliendo son los drones y las impresoras en 3D. El gran cambio de las últimas décadas, escasamente ponderado por los autores de ciencia ficción en su momento, ha sido la revolución de la información de la mano de internet. Sea como sea, la revolución tecnológica va a incrementarse transformando la organización del trabajo, prolongando la vida humana y cambiando los hábitos domésticos y sociales. Se puede vaticinar que el efecto de la tecnología en los próximos años va a influir de forma notable en los siguientes aspectos: a) Una mayor longevidad de los humanos por la vía de los avances médicos, de la biogenética y de la biónica. El tema del incremento espectacular de las expectativas de vida de las personas les parece a algunos una cuestión todavía de ciencia ficción pero no lo es. Si uno ingresa en una curiosa web denominada *Population.io El Proyecto de Población Global* (<http://population.io/>) concede a mi persona (nacido en 1963) una expectativa de vida de 84,5 años en función del país en el que resido (España), y pronostica estadísticamente (y de forma macabra) que mi muerte sucederá el 23 de febrero de

2047. A mi hija menor, nacida en el 2002, ya le augura una expectativa de vida de 94 años. Y para una persona nacida cuando estoy escribiendo estas líneas le presagia una expectativa de vida (en el caso de ser mujer) de 95,8 años. Y todo ello en un escenario de simple incrementalismo derivado de las mejoras en salud pública y en la calidad de vida. En las próximas décadas esto puede cambiar muy significativamente de la mano de los avances de la biogenética, de la biotecnología y de la biónica. Estos avances van a ser una fuente de conflictos espectaculares: por una parte, la pequeña porción de la humanidad rica que va a poder beneficiarse de estas novedades frente a una gran mayoría que va a quedar al margen. Si ya es difícil de aceptar ahora que unas personas vivan de forma lujosa y otras de manera precaria, cuando en un mismo territorio convivan personas con tan diferentes expectativas de vida (unas podrán llegar a vivir 40 o 50 años más que otras) en función de sus economías personales el conflicto estará servido. Además, la longevidad de algunas personas va a obligar a una convivencia intergeneracional muy difícil de conllevar a nivel social, familiar y psicológico. b) La tecnología va a cambiar la organización del trabajo por una revolución de la robótica que va a suprimir una parte importante de los oficios profesionales que ahora conocemos (personal doméstico, taxistas, transportistas, trabajadores de la industria, camareros, incluso albañiles, etc.). Es muy difícil que la nueva economía (del conocimiento, de la robótica y de la salud) pueda ofrecer suficientes puestos de trabajo alternativos. La parte de la población menos formada va a tener difícil incorporarse en el mercado de trabajo y se van a tener que inventar puestos de trabajo subsidiados con escaso valor añadido. En este contexto se vislumbra que el conflicto i la tensión social también pueden ser enormes. d) Va a presidir un mayor individualismo de la mano de la tecnología con personas encerradas en domicilios inteligentes que pueden llegar a ser casi autosuficientes carentes de contactos y relaciones interpersonales. e) La falta de espacio y la superpoblación obligará a organizarse de forma totalmente colectiva. Aunque parezca contradictorio con el punto anterior es muy probable que se produzca aun atención a la colectividad en el sentido que las personas cuando salgan de sus domicilios tengan que afrontar de forma obligada una lógica colectiva tanto en el transporte, el ocio, etc. La falta de espacio y la superpoblación va a obligar a organizarse de forma totalmente colectiva y escasamente individual.

- *La sobrepoblación como problema (expresamente escondido hasta el momento) y el colapso medioambiental:* la sobrepoblación es un tema medio tabú desde que Malthus lo destapó con el libro *Ensayo sobre el principio de la población* (1798), en el que afirmaba que la población tiende a crecer en progresión geométrica, mientras que los alimentos sólo aumentan en progresión aritmética, por lo que, de no emplear medios preventivos y represivos, llegará un día en que la población será mayor que los medios de subsistencia. Desde entonces esta teoría ha servido como cobertura a ideologías radicales y peligrosas que han contribuido a que se considere un debate políticamente incorrecto. Pero el problema es real y los gobiernos y los organismos multilaterales están muy preocupados y lo analizan con gran discreción para no generar alarma social ni ser objeto de críticas de carácter demagógico. La

superpoblación o sobrepoblación es un fenómeno que se produce cuando una elevada densidad de población provoca un empeoramiento del entorno, una disminución en la calidad de vida o situaciones de hambre y conflictos. Generalmente este término se refiere a la relación entre la población humana y el medio ambiente. También puede aplicarse a cualquier otra especie que alcance niveles críticos en su número de individuos. La superpoblación proviene de la superación por una especie animal de los límites de sostenibilidad del biotopo que habita. Esto es, una especie demanda más alimento, produce más residuos y exige más espacio del que el biotopo puede darle o aceptar sin sacrificar el futuro de otras especies que habitan en él. La superpoblación no es tanto una cuestión de espacio como de limitación de recursos. El mundo posee actualmente 7.200 millones de habitantes que consumen unos recursos en un 50% más de lo que puede hacer sostenible nuestro planeta. El crecimiento de la población ha seguido una tendencia casi geométrica en la última centuria. Algunos estudiosos de la población mundial anunciaron que el crecimiento llegaría hasta los 9.000 millones y luego la población mundial se estabilizaría e incluso disminuiría. Pero un reciente estudio en la revista *Science*, que utiliza novedosos métodos de proyección estadística, ha anunciado que en el 2100 la población mundial puede alcanzar la cifra de 11.000, dos mil más de lo pronosticado hasta el momento. El tema inquieta y preocupa a quienes hacen seguimiento al agotamiento de los recursos planetarios. Uno de ellos es Camilo Mora, investigador de la Universidad de Hawai (por cierto, una de las universidades con más prestigio en el mundo en la especialidad de análisis de prospectiva), quien advierte, literalmente, que "ya no hay cama para tanta gente". "Un estudio hecho por mi grupo, y publicado en el 2011, sugiere que a niveles de consumo óptimo necesitaríamos 27 planetas Tierra para compensar el consumo de recursos de la población humana al 2050", afirma Mora. Hoy, según la organización *Ecological Footprint Network*, se usan más recursos de los que el planeta puede regenerar. El 86 por ciento de la población mundial vive en países que exigen más de lo que sus propios ecosistemas pueden ofrecer. Y de seguir así, para el 2030 se necesitarían el equivalente a dos planetas para abastecer las necesidades básicas de la humanidad y tal vez más de 10 planetas para el año 2100, según el Fondo Mundial para la Naturaleza. Sin duda muchos de estos estudios tienen un marcado carácter alarmista pero no hay ningún tipo de duda que la sobrepoblación es un problema que marcará a medio y largo plazo la evolución mundial.

- La literatura sobre la sostenibilidad medio ambiental del mundo es excesivamente subjetiva, con fuertes tendencias alarmistas o bien, al contrario, con posiciones desatinadamente moderadas que han minado su credibilidad. Se trata de un ámbito muy parecido al martilleado cambio climático (sobre el cual no me atrevo a opinar precisamente por lo desconcertantes que son las diferentes posiciones tan enconadas y con algunas dudas sobre su rigor científico). Es evidente que hay un alarmismo interesado por parte de determinados grupos de científicos para lograr más fondos y relevancia académica pero también es muy claro que hay un problema de fondo que no se puede soslayar. Sirva como ejemplo de ambos elementos una investigación actual sobre una cuestión medioambiental relevante referida al volumen de masa

forestal en el mundo con indicadores de cuántos árboles hay en nuestro planeta y cuantos hay por habitante (indicadores cruciales de cara a la calidad del aire o del oxígeno que respiramos) publicada por la revista *Nature* en septiembre de 2015: en primer lugar, hay que hacer referencia a los tóxicos argumentos excesivamente alarmistas ya que de forma totalmente acientífica por los académicos del gremio se iba afirmando de forma arbitraria que en el mundo habían 400.000 millones de árboles, que equivalían a 61 por persona. Pero este reciente estudio, para pasmo general, anuncia que en el planeta hay ahora tres billones de árboles (solo el área del Amazonas alcanza los 400 mil millones que antes se pensaba atesoraba todo el mundo) que corresponden a 422 árboles por humano. La diferencia o el margen de error ha sido "solo" de más del 650%. Poco serio, en efecto. Pero en segundo lugar, el mencionado estudio también demuestra la extrema debilidad de la sostenibilidad de nuestro medio ambiente en el futuro y anuncia que todos los árboles desaparecerán en 300 años, en 12 generaciones, con una pérdida neta (a partir de ahora) de 10.000 millones de ejemplares al año. Hay un problema muy serio pero no contribuye en nada a su solución las teorías alarmistas que parten de umbrales actuales excesivamente bajos.

- *Las desigualdades sociales como aliciente a los conflictos bélicos globales:* las desigualdades sociales en el mundo se van acentuando de una forma dramática. Los datos son múltiples y estremecedores: por ejemplo solo 85 individuos aglutinan hoy tanta riqueza como los 3.570 millones de personas que componen la mitad más pobre de la población mundial. De hecho, la mitad de la riqueza estaría en manos del 1 por ciento del planeta. Un reciente estudio del Instituto Gallup con 131 países concluyó que la población de los diez países más ricos del mundo tiene 50 veces más ingresos que la de los países más pobres, todos ellos del África subsahariana. Según la ONG Acción contra el Hambre, un europeo o un americano consumen entre 150 y 200 veces más recursos que un ciudadano africano. Quizás el único dato positivo es que las desigualdades entre los países ricos y los países en vías de desarrollo se han acortado algo durante las dos últimas décadas. Pero, en cambio, y también durante las dos últimas décadas, las desigualdades se han acentuado enormemente dentro de los países más desarrollados. España es un caso paradigmático ya que, tras su dilatada crisis económica, es el segundo país de Europa (solo por delante está Letonia) con una mayor desigualdad social. Según *Oxfam* el 1% de la población española concentra más riqueza que el 70% más pobre. Las desigualdades sociales tanto a nivel mundial como a niveles nacionales son cada vez más insoportables y generan todo tipo de lógicas perversas: migraciones masivas, violencia, guerras y terrorismo internacional. Pobreza siempre va acompañada de falta de educación y, con ella, de violencia, guerra y terrorismo. Pobreza y religión han generado el fanatismo religioso árabe generando guerras y el nuevo terrorismo internacional. Es revelador que muchos combatientes del Estado Islámico y terroristas internacionales tengan un origen occidental. El origen de la enfermedad está en las desigualdades sociales y la violencia es la válvula de escape de las clases más desfavorecidas y el argumento ideológico de miembros desubicados de las clases medias. La globalización de la información ha aportado como

novedad que cualquier persona en cualquier lugar sea totalmente consciente de la enorme desigualdad económica y social que hay en el mundo. Esta circunstancia genera centenares de millones de personas frustradas en los países pobres y de millones de personas relativamente acomodadas pero con un lógico sentimiento de injusticia. Toda esta enorme base de personas es el caldo de cultivo ideal para generar todo tipo de situaciones violentas, desde guerras regionales hasta, y muy en especial, el terrorismo internacional. El terrorismo internacional se está convirtiendo en la nueva forma de guerra mundial, un sucedáneo de tercera guerra mundial alumbrada por las desigualdades sociales en un mundo muy transparente e interconectado. En todo caso este mundo interconectado está dibujando un mapamundi lleno de agujeros que representan a los estados fallidos, cada vez más numerosos (Libia, Siria, una parte importante de países africanos), en los que impera el desgobierno y el caos y en los que se ocultan y organizan los grupos terroristas internacionales. De momento son los países ricos los que sufren este problema pero es probable que se vaya extendiendo y los actos de violencia sean cada vez más protagonizados por ciudadanos locales y que los nuevos objetivos terroristas no solo sean países sino también se incorporen las multinacionales.

- *El mestizaje global de carácter étnico y cultural:* Las lógicas espectaculares de migración por las desigualdades económicas entre territorios y por la facilidad del transporte mundial van a fomentar cada vez más un mayor mestizaje cultural, religioso y étnico. Todo se va a mezclar y poco a poco se van a ir perdiendo las culturas locales (que serán muy protegidas e incentivadas por los poderes públicos) y se va a ir configurando una cultura mundial cada vez más homogénea. Lo mismo que está sucediendo ahora con el inglés como lengua franca e internacional va a ir sucediendo con una cultura híbrida, con una selección de ingredientes de las culturas occidentales y orientales más competitivas y aceptables, uniforme para la mayor parte de la población mundial. Del mismo modo la mezcla entre personas va a ir generando un mestizaje en el que se van a combinar las razas caucásica (en total regresión) con la mongol y la negroide. Durante este siglo la mayoría de los países van a tener un cromatismo parecido al que posee hoy en día Brasil para pasar en las próximas centurias a una única y nueva raza que combine las tres razas clásicas.

3. Los posibles escenarios de cambio de la Administración pública.

Hay varios escenarios de futuro para las administraciones públicas. 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:

- Modelo estable de mejoras incrementales y de una paulatina reducción de su peso
- Modelo fallido

- Modelo en red de gobernanza dominado por el sector privado
- 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

Por una parte, el escenario más probable es que puede haber un modelo continuista de Administración: un modelo estable de mejoras incrementales cualitativas y de una paulatina reducción cuantitativa de su peso organizativo. Este modelo conservador puede perdurar durante algún tiempo pero a muy largo plazo va a desembocar o bien en un modelo fallido o en un sistema de gobernanza dominado por el sector privado. Un segundo modelo podría ser el sistema público de quiebra radical en el cual se produce una casi total ocupación de su espacio por parte de los actores privados. Un tercer modelo se podría denominar como de red de gobernanza con una orientación privada: la articulación de una red de instituciones públicas y de privadas con ánimo y sin ánimo de lucro en la que éstas últimas adquieran cada vez un mayor espacio y relevancia no solo en la prestación de servicios sino también en la gobernanza del sistema. Finalmente, un cuarto modelo podría ser el de gobernanza con una orientación claramente pública, ejerciendo la Administración pública las funciones de metagobernador. Considero que este cuarto modelo es el más conveniente para el futuro pero hay que empezar a diseñarlo a partir de ahora mismo, sin más dilaciones, ya que si no tienen muchas posibilidades de prosperar los tres escenarios y modelos anteriores. Las dos variables conceptuales que, a mi entender debería regirse la Administración pública del futuro son los siguientes:

- 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 autoproveerse 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.

4. Los niveles de Administración pública y la gobernanza global y local.

Es muy probable que las instituciones estatales (e incluso regionales) de los países medios y pequeños vayan perdiendo protagonismo a favor de futuras instituciones globales o macroregionales y, también, a favor de las instituciones locales. Cada vez es más evidente que hace falta un gobierno político y económico de carácter mundial con algunos apéndices macroregionales (parecidos a la Unión Europea) y de unos pocos grandes estados. Este va ser el gran reto de futuro y que difícilmente, por su enorme complejidad, se va a resolver de forma satisfactoria durante las próximas décadas. Mientras se vaya demorando la construcción de este poder mundial de carácter poliédrico van a ir incrementando los conflictos de todo tipo y los ciudadanos van a exigir mayor fuerza y calor institucional a las administraciones públicas de carácter local. Es una paradoja ya que la dinámica de la globalización puede alentar parcialmente un efecto inverso materializado en una gran fragmentación siguiendo una lógica neomedieval. En este sentido, los gobiernos e instituciones de las ciudades y de las áreas metropolitanas van a ser cada vez más importantes.

En la dimensión de gobernanza global todo parece indicar que se va a transitar hacia un modelo en el que los estados van perdiendo su preeminencia a favor de gobiernos macroregionales similares a la experiencia de la Unión Europea. Es probable que se vaya consolidando una mayor integración primero económica y después política en América Latina a pesar de los impedimentos y precondiciones que intentará imponer EE.UU. Otra integración regional, todavía más inmadura que la latinoamericana, será la unión de los países de Asia oriental (los denominados tigres y alguno más como Vietnam o tan relevante como Indonesia)

muy condicionados por la posición y los planteamientos políticos y económicos de China. Es descartable en las próximas décadas una integración económica y política de África y habrá que esperar al próximo siglo para su alumbramiento. Los países árabes también pueden tender a organizarse de forma conjunta pero sin una integración tan bien articulada como en los casos anteriores. De esta manera el mundo puede quedar organizado por cuatro macroregiones económicas y políticas: Unión Europea, América Latina, Asia oriental y una más desestructurada que agrupe a los países árabes. A estas macroregiones habrá que añadir los grandes países con dimensión mundial: China, EE.UU., India y Rusia que van a tener entidad propia y van a ejercer de complemento o de rótula entre las macroregiones: EE.UU. entre América Latina y la Unión Europea (e incluso es posible con Asia Oriental), Rusia entre Unión Europea y Asia Oriental, India entre Asia Oriental y los países árabes y, finalmente China tendrá que vincularse a la macroregión de Asia Oriental. Finalmente van a quedar algunos países relevantes algo descolgados por su posición geográfica como será el caso de Australia y Nueva Zelanda que pueden quedar como satélites de la macroregión de Asia Oriental pero con anclajes con EE.UU., Unión Europea e incluso América Latina. La situación de Japón quizás sea la más compleja ya que no le quedará más alternativa que vincularse como un gran satélite de Asia Oriental. África subsahariana, va a quedar como un campo de influencia compartido entre las cuatro macroregiones económicas y los grandes países. Es probable que la actual y relevante presencia de China en este continente esté más compartida con la Unión Europea y, en especial Asia Oriental, EE.UU., India y Rusia. Este escenario podría derivar en que África, con relevantes materias primas, venga a ser como un gran puerto franco mundial y, con ello, contribuir a favorecer su desarrollo económico, social o político o, al contrario, puede ser una nueva fuente de conflictos políticos y económicos que retarde todavía más su desarrollo. En todo caso se prevé que el desarrollo demográfico de África durante las próximas décadas sea espectacular y el nuevo motor que aboque al mundo a una insostenible superpoblación.

Este nuevo orden mundial no va a ser nada fácil, si se toma como muestra los avatares de la Unión Europea durante los últimos cincuenta años, pero va a seguir esta lógica inevitable hacia la integración de una forma más acelerada o más incremental. Pero la globalización económica va a obligar también a plantearse una integración mundial y no solo macroregional. Va a hacer falta un gobierno mundial para poder establecer unas nuevas reglas del juego del orden mundial a nivel económico y político. Este gobierno mundial podría articularse por la vía de un consejo en el que estén representadas las cuatro macroregiones (se incluye aquí a la compuesta por los países árabes) y los grandes países (China, EE.UU., India y Rusia). Un complemento a este consejo, más abierto y plural, podría ser un segundo consejo mundial de alcaldes que operara como el poder legislativo y controlador de este gobierno mundial. Tendría todo el sentido que la sede de este nuevo gobierno mundial estuviera ubicado en el África subsahariana dada su potencial condición de punto de encuentro mundial entre las macroregiones y los grandes países.

Es obvio que en este nuevo escenario mundial los estados van a perder una gran relevancia (salvo los cinco grandes países con una importante capacidad económica y demográfica) y vayan dirigiendo más su mirada hacia los temas domésticos de sus respectivos países. Es probable que esta mirada interna de los diferentes estados suponga un cambio en su organización territorial y que los niveles intermedios o mesogobiernos (estados en los sistemas

federales o regiones en los sistemas unitarios) vayan a perder su actual protagonismo e incluso vayan a desaparecer. Las regiones o los estados en los sistemas federales pueden quedar expuestos a un efecto pinza en que por una parte los estados o federaciones van a intentar incrementar su poder territorial interno y, por otra parte, las grandes ciudades y regiones metropolitanas van a exigir un mayor protagonismo y autonomía. Puede decirse que el mundo va a adoptar una lógica macrofederal entre países y, en paralelo, a nivel doméstico estos países se vayan a ir desfederalizando y fragmentando en ciudades y áreas metropolitanas.

La segunda gran arena política, económica y social tras la de carácter global va a ser la arena local. Dos terceras partes de la población mundial de 2050 van a vivir en las grandes ciudades y en sus respectivas áreas metropolitanas. Las administraciones de estas grandes ciudades van a ser las administraciones públicas de referencia de la mayor parte de la ciudadanía. Las regiones o los estados en los modelos federales van a ir quedando diluidas debido a la pujanza de las ciudades que se van a ir convirtiendo en macroregiones urbanizadas y con sus respectivos entornos naturales. Esto ya está sucediendo. Pongamos el ejemplo de Barcelona y Cataluña. Barcelona se ha convertido en una gran marca conocida internacionalmente y Cataluña una entidad territorial bastante desconocida fuera de Europa. Lo mismo sucede en otros países: ¿quién sabe en qué Estado está ubicado Nueva York o Boston? La Ciudad de Medellín, por ejemplo, es cada vez más reconocida a nivel internacional pero apenas se conoce que es la cabecera de una región pujante y con identidad como Antioquia. O pocos saben que Monterrey está en el Estado mexicano de Nuevo León también con una identidad propia muy acusada. Pongo estos ejemplos ya que Antioquia y Nuevo León tienen ciertas similitudes con Cataluña como ámbito regional con una potente identidad pero poco reconocibles a nivel mundial. Esta es la tendencia general salvo el caso excepcional del Estado de California. Volviendo al caso de Cataluña, una Comunidad Autónoma con unos 7,5 millones de habitantes de los que solo 1,5 están ubicados en la ciudad de Barcelona. Pero, en cambio, su área metropolitana real y más extensa acoge a más de 5 millones (la formal gestionada por el Área Metropolitana de Barcelona es de solo 3 millones). Y ampliando la visión se puede decir que Cataluña es una enorme trama urbana que va del litoral del norte de Girona hasta el Delta del Ebro con una espina interior que llega hasta Lleida. Las grandes ciudades se comen a las regiones o las regiones se están volviendo en enormes tramas urbanas tal y como está sucediendo con el caso comentado de la integración metropolitana entre Beijing y Tianjin.

Las administraciones públicas tal y como las concebimos actualmente en su dimensión de prestadoras de servicios van a quedar cada vez más en manos de las grandes ciudades. Si en el ámbito global la función de las instituciones públicas será cada vez más la regulación, en el ámbito local las principales competencias serán la prestación de servicios públicos en red con la colaboración de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. En un mundo cada vez más global los ciudadanos se van a sentir identificados con sus respectivas ciudades siguiendo una lógica postmoderna del modelo medieval o feudal. La ciudadanía va a exigir una mayor participación política en los temas locales con sistemas electorales mucho más abiertos, con nuevos sistemas de participación política y de empoderamiento social. Se producirá una enorme competencia económica entre las grandes ciudades de todo el mundo y todas ellas estarán plenamente internacionalizadas y se van a ir especializando en diferentes tipos de servicios y de actividades industriales. Las ciudades van a tener potentes universidades

vinculadas a las especificidades de sus respectivos tejidos productivos ya que la competencia se va a librar en el terreno del conocimiento y de la innovación. En este sentido las grandes ciudades van a tener como prioridad, además de la prestación de servicios públicos de calidad y de la legitimidad democrática, aportar la seguridad jurídica y políticas activas de promoción económica que faciliten su desarrollo económico y con ello una elevada calidad de vida de sus ciudadanos.

5. La colaboración público-privada. La regulación de los servicios universales de interés general.

Los diseños institucionales de las administraciones públicas pueden cambiar de una manera radical ya que seguramente no prestarán en el futuro casi ningún tipo de servicio público de forma directa. La gestión de los servicios públicos podrá ser implementada de forma casi exclusiva por las empresas, cooperativas y por el tercer sector. La economía social, ligada también a movimientos sociales transversales o sectoriales, vecinales, etc., puede desarrollarse de forma geométrica al mismo nivel que la economía de carácter empresarial. Este escenario futuro de gran complicidad entre las instituciones públicas y la sociedad civil (en su acepción económica-empresarial o en su dimensión más social e incluso de empoderamiento y de cogestión de servicios) es el que contemplan casi todos los especialistas en la materia. Es evidente que las organizaciones públicas no pueden materialmente atender a todas las políticas y servicios públicos que son oceánicos y necesitan de la complicidad del tejido económico empresarial y social. Además, las organizaciones públicas a nivel de gestión tienen serias dificultades, en muchas políticas y servicios poder gozar de un nivel de eficiencia aceptable y equiparable al del sector privado. Hay problemas de eficiencia de las organizaciones públicas difíciles de resolver a nivel político, laboral y sindical. Pongamos un ejemplo: John D. Donahue de Harvard publicó un libro en 2008, *The Warping of Government Work*, en el que hace un análisis agregado entre el mercado laboral y la externalización en EE.UU. En primer lugar muestra como hay dos mercados laborales muy distintos: el mercado laboral privado y el mercado laboral público. Las diferencias entre ambos es que el mercado público retribuye mucho mejor que en el privado los puestos más operativos e instrumentales de las organizaciones públicas, que son los que aportan menor valor añadido. En cambio, el mercado laboral público retribuye por debajo del mercado privado a los puestos más elevados de las organizaciones que son los que aportan valor público e inteligencia institucional. Esta situación de EE.UU. es muy parecida a la que se produce en España y en otros países. En todo caso y siguiendo con el análisis del profesor Donahue, éste argumenta que cuando las administraciones de EE.UU. se enfrentan a la necesidad de externalizar sus funciones y servicios se encuentran con la dificultad e incluso el bloqueo de poder hacerlo en las que son más lógicas y necesarias: las actividades más operativas y que generan menor valor público. Estas actividades instrumentales suelen encontrarse muy blindadas por unos empleados públicos muy movilizados y sindicalizados que logran con éxito preservar sus espacios de confort. El poder político huye del conflicto laboral que se podría generar ante estas externalizaciones que se pueden considerar como lógicas e, incluso, necesarias. En cambio, la

parte más estratégica de las administraciones públicas, que genera mayor valor público e inteligencia institucional, sí suele ser objeto de externalización ya que funciona de forma deficiente debido a la falta de empleados públicos competentes a causa de las bajas retribuciones que perciben. Estos empleados públicos de élite carecen de la fortaleza operativa y sindical que sí poseen los empleados más operativos y auxiliares y, además, muchas veces son ellos mismos los que estimulan su propia externalización ya que sus retribuciones son más altas ejerciendo sus funciones desde el sector privado que desde el sector público. En España se produce igual la primera situación, sobre la no externalización de los ámbitos instrumentales y auxiliares, y parcialmente la segunda, en el sentido que sí suelen externalizarse los ámbitos estratégicos y de inteligencia, pero no tanto porque lo estimulen los propios empleados públicos. Esta divergencia entre el mercado laboral público y el privado tiene un doble impacto muy negativo en cuanto a la implementación de la externalización en el sector público: por una parte, se externalizan las funciones estratégicas y de valor público al sector privado con lo que las administraciones públicas pierden la agenda pública y la inteligencia institucional. Por otra parte, los ámbitos más operativos no se externalizan y las administraciones públicas pagan un sobrecoste por estas funciones y van perdiendo la partida a la competitividad y a su sostenibilidad a nivel económico. Pues bien, esta situación de diferencias entre el mercado laboral público y el mercado laboral privado se van a ir haciendo totalmente insostenibles con el tiempo por los insoportables sobrecostes y las externalidades de ineficiencia que suponen a las políticas y a los servicios públicos. La tendencia inevitable será la de acabar externalizando todos aquellos ámbitos de la Administración que no aportan un esencial valor público. El concepto "esencial valor público" es muy elástico y con el tiempo se va a ir concibiendo que la gran mayoría de políticas y servicios públicos posean valor público pero no que todos sean esenciales en el sentido de que los tenga que proveer directamente la propia Administración. De esta manera, casi todas las políticas y servicios públicos podrán ser prestados de forma privada (de hecho esto ya sucede ahora): educación, sanidad, servicios sociales, etc. Aquí el tema clave será la capacidad de la futura Administración para poder controlar el sistema o a las redes privadas de prestación de servicios públicos y, mediante este control, dominar la agenda, la capacidad de decisión, el control y la evaluación de estos servicios públicos externalizados. La gobernanza del sistema será el ítem clave. Pero la gobernanza puede significar cualquier cosa en la práctica: desde el desgobierno hasta que el dominio de la agenda (y por lo tanto el poder) recaiga en los actores privados. Por esta razón es muy relevante que, a partir de ahora mismo, las administraciones públicas se vayan preparando para ejercer el rol de metagobernador. En efecto, los efectivos de las instituciones públicas se van a encargar (o deberían encargarse) de la función de metagobernador de estas redes privadas de servicios públicos. Su función va a consistir en definir políticamente el bien común y en gobernar al tejido empresarial y social proveedor de servicios públicos para alienarlo en cómo se interprete en cada momento el interés general. Pero la gobernanza no es un fin sino un medio para alcanzar la creación de un alto valor público. Una buena gobernanza relacional implica abandonar mitos y axiomas no contrastados científicamente, implica transformar la Administración pública para que abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red pero dominando esta red. Todos los actores pueden y deben contribuir a proporcionar valor público pero las responsabilidades no son simétricas y las instituciones públicas deben asumir su papel de liderazgo. Hay que aplaudir que vayan cayendo los modelos

de servicios públicos autárquicos, monopolistas y autistas pero la alternativa no puede ser el caos ocasionado por un desgobierno en manos de fuerzas centrífugas. La alternativa y el reto es una gobernanza relacional en la que las instituciones públicas lideren la agenda. Vemos un conjunto de propuestas más concretas:

La estrategia principal para la mejora en el rendimiento de la externalización es la reducción de la asimetría de información, de ahí el énfasis en las dimensiones en planificación, evaluación y control. A un nivel operativo, las formas de optimizar la inversión en estas dimensiones (que también redundan en la eficacia institucional) son las siguientes y que contribuyen a configurar un modelo proactivo y más inteligente de externalización:

- a) Deben crearse agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de externalizaciones, de forma que se acumule el conocimiento en bases de datos, en protocolos para la redacción de pliegos de condiciones, y se centralicen algunas actividades de control y la evaluación.
- b) Deben optimizarse el uso de las fuentes de información ya existentes. En este sentido, el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación como un instrumento de control y evaluación de un potencial inestimable, puesto que ofrece la capacidad de llevar a cabo un control en tiempo real de la gestión interna de la organización externalizadora. Además las tecnologías de la información y de la comunicación deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las tecnologías de la información y de la comunicación vinculadas a la gestión en red podrían implementarse con diferentes mecanismos imaginativos. Por ejemplo: puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las intranets de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Finalmente, solo en el caso del paradigma del PPP (*Public Private Partnership*) que va mucho más allá de la externalización, puede darse la coexistencia e interacción de marcos colaborativos basados más en el mercado que en la jerarquía (en el sentido de la existencia de un metagobernador). Así, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye también una vía valiosa para evitar que la externalización conlleve un resultado subóptimo para las organizaciones públicas. Sin embargo, esta estrategia de mejorar, que se concreta en la creación de partenariados públicos-privados, colaborativos, cooperativos y sinérgicos, quedaría limitada a determinados ámbitos de gestión como, por ejemplo, las iniciativas de promoción económica o de promoción turística, en los cuales los intereses públicos y privados ya aseguran un resultado cooperativo. En cambio, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para coincidir con las del sector público constituye una tarea inalcanzable. A menor escala, sin embargo, la creación de lazos de confianza entre los gestores en red y las organizaciones puede generar unas relaciones interorganizativas más cooperativas y menos conflictivas. Con todo, al relacionarse con las organizaciones privadas, los trabajadores del sector público deben mantener su cultura organizativa propia y distintiva,

y evitar procesos de aculturación empresarial que pongan en entredicho los principios de legalidad, igualdad y mérito que rigen el ideal burocrático.

Otro tema crítico de frontera en la relación público-privada tendrá (de hecho es ya una cuestión muy relevante en el presente pero que no ha sido, de forma injustificada, apenas tratada) como campo de acción al ámbito estrictamente privado pero que presta servicios universales de interés general. Las paulatinas oleadas privatizadoras de antiguos servicios públicos ha dejado en manos del sector privado servicios básicos y críticos para la ciudadanía que pueden afectar incluso a sus derechos fundamentales de carácter constitucional o a derechos fundamentales de última generación (por ejemplo el tema de la pobreza energética). Estos servicios universales de interés general seguirán en el futuro estando en el ámbito privado (aunque se pueden producir situaciones puntuales de regresión o de retorno al ámbito público como es el caso de la polémica, durante los últimos años en Europa, sobre la gestión del agua) e incluso podrán incrementarse. Pero el tema clave es la regulación pública de estos sectores, no solo en su aspecto de libre competencia (son servicios con elevados costes en infraestructuras y por ello tienden al monopolio o a los oligopolios), sino en la dimensión de la protección de los derechos de los ciudadanos (los consumidores de estos servicios poseen el rol de ciudadanos al poder verse afectados de forma grave sus derechos fundamentales). Sobre este tema, relativamente poco explorado hasta el momento, tendrá que haber avances muy significativos en el futuro. Las dos dimensiones clave y polémicas sobre los servicios universales y de interés general en manos privadas son, por una parte, la mejora de los mecanismos públicos de regulación y control de estos servicios. Por otra parte, la definición precisa de estos servicios ya que no lo han logrado todavía los campos académicos del derecho ni de la economía:

- a) Hay un problema real y no ficticio sobre este tema. Ahora un ciudadano apenas tiene problemas con el ámbito público ya que no suele ser martirizado por las administraciones públicas. Éstas han mejorado mucho en su interacción con los ciudadanos a la hora de hacer trámites administrativos y de prestar determinados servicios públicos. Un ciudadano de a pie contemporáneo lo que más sufre en su vida diaria es el contacto con las empresas privadas (y sus abusos) que prestan unos servicios que son esenciales (universales y de interés general) y que afectan a sus derechos fundamentales. Los desencuentros entre los usuarios con estas empresas son constantes: trámites barrocos, sistemas automatizados de contacto telefónico inoperantes que no suelen resolver los problemas, abusos en comisiones y trampas en las contrataciones de los servicios, etc. Seguramente este es el ámbito estrictamente privado donde se produce cuantitativamente mayor corrupción empresarial, y precisamente son servicios que tienen una naturaleza de carácter público aunque sean esencialmente privados. En teoría, los ciudadanos están protegidos por toda una panoplia de instituciones públicas, por ejemplo en España: agencias reguladoras (Banco de España y Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), agencias de consumo y organismos locales de defensa de los consumidores, etc. Pero todo este entramado institucional y civil suele ser muy poco operativo en la práctica. Las agencias reguladoras se suelen inquietar básicamente por la competencia (o mejor dicho: por la falta de la misma) y se suelen despreocupar de la defensa de los derechos

de los consumidores. No deja de ser curioso que España solo posea dos agencias reguladoras vinculadas a los servicios de interés general cuando la mayoría de países de nuestro entorno poseen agencias temáticas de regulación de ámbitos como la electricidad, la telefonía, el agua, los seguros, las pensiones, etc. Y el resto de instituciones no tienen apenas capacidad real de intermediación ni de sanción. Pongamos, de nuevo, un ejemplo muy revelador de esta inoperancia en la defensa pública de los consumidores: el Banco de España posee un portal de defensa del consumidor de los servicios financieros. Este portal recibió en 2013 (última memoria disponible) cerca de 35.000 reclamaciones de los consumidores (que, por cierto, son muy escasas reclamaciones en un ámbito tan proceloso ya que son muy pocos los ciudadanos que conocen este servicio). Para los casos en que el Banco de España da la razón al consumidor, emite un informe favorable, y sólo en algo menos del 25% de los casos las entidades financieras atienden estas reclamaciones ya que estos informes del Banco de España ¡no son vinculantes! La desprotección de los consumidores ante los abusos y las pulsiones corruptas de estas empresas es total. Es casi imposible encontrar un ciudadano que no se haya sentido menospreciado e incluso robado por las compañías de telefonía, aviación (solo estos dos ámbitos agrupan el 80% de las reclamaciones de los consumidores), entidades financieras y compañías eléctricas. Muchos países disponen de agencias reguladoras independientes de defensa de los consumidores (por ejemplo la Comisión Federal del Comercio en EE.UU., pero también existen y funcionan de manera notable en países menos institucionalizados como Perú (Indecopi) y Colombia (Superintendencia de Industria y Comercio) con una fuerte capacidad sancionadora y que logran disminuir este tipo de abusos y lógicas de corrupción. Clama al cielo que en países como Perú y Colombia estén sus ciudadanos más protegidos de los abusos de poder de las grandes empresas que los ciudadanos españoles. La financiación de este tipo de agencias reguladoras suelen ir a cargo de un diminuto porcentaje del impresionante volumen de negocio de estos sectores económicos estratégicos. Ante esta problemática y falta de soluciones institucionales tendría plenamente su sentido que los defensores del pueblo puedan actuar sobre este nuevo ámbito (hay un precedente en Cataluña en el que su legislación atribuye a su defensor del pueblo (el *Síndic de Greuges*) la vigilancia y defensa de los intereses ciudadanos en sus relaciones con las empresas privadas que prestan servicios de interés general.

- b) La definición de servicios de interés general o de servicios universales de interés general no es pacífica. La economía y el derecho público lo analizan pero sin acabar de concretar exactamente qué se puede considerar o no servicios privados de interés general o universal. Existe un enorme relativismo e, incluso, arbitrariedad en la utilización de este concepto que depende de tradiciones nacionales, de ocurrencias normativas, no del todo justificadas, generando un gran caos normativo e interpretativo. La Unión Europea es la institución que más ha trabajado este tema de forma exhaustiva durante los últimos años (es un ejemplo más de la importancia que ya han adquirido, y que incrementarán en el futuro, los organismos internacionales multilaterales) mediante tratados, directivas, libros blancos y verdes y

comunicaciones. Los resultados de estos esfuerzos siguen siendo, a mi entender, bastante caóticos. Puede ayudar a su clarificación una propuesta de clasificación que articula a los servicios universales de interés general en tres grupos:

- *Servicios de Interés General*: Los Servicios de Interés General se definen como aquellos servicios básicos que resultan esenciales para la vida de la mayoría del público en general, y para los que el Estado tiene la obligación de garantizar unas normas públicas. Incluyen un extenso abanico de actividades, que van desde las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta servicios vitales, fundamentales en el seno del sistema de protección social de la UE (educación, salud, vivienda, servicios sociales, agua y gestión de residuos).
- *Servicios de Interés Económico General*: Éstos se definen como servicios esenciales en los que la intervención pública se cree necesaria a fin de garantizar el servicio adecuado, pero que se consideran de naturaleza económica (mayoritariamente relacionados con la existencia de un mercado, como el de la electricidad, el gas y las telecomunicaciones).
- *Servicios Sociales de Interés General*: Éstos se definen como servicios básicos esenciales que se proporcionan en beneficio del interés general, pero son esencialmente de carácter social, y a menudo están relacionados con el bienestar social nacional y con los derechos de protección social. La Comisión Europea distingue dos tipos de Servicios Sociales de Interés General: 1) regímenes legales de seguridad social, relacionados con los principales riesgos de la vida (vejez, estado de salud, desempleo, jubilación, discapacidad); 2) servicios proporcionados directamente a la persona como los servicios de asistencia social, servicios de empleo y formación, vivienda social o asistencia sanitaria de larga duración. Un Servicio Social de Interés General puede considerarse de naturaleza económica o no, dependiendo de si se proporciona a través del mercado.

¿Cuáles son exactamente los servicios universales de interés general prestados de forma privada y que afectan a los derechos fundamentales de los ciudadanos y que tienen que ser en un futuro inmediato objeto de una mejor y mayor regulación y control público? El listado es muy amplio:

- Electricidad y gas (recordemos el actual debate sobre la pobreza energética).
- Agua (que es y será el recurso natural más crítico en el planeta).
- Telecomunicaciones (al clásico acceso telefónico se incorpora el acceso a internet).
- Transportes (el más polémico y que genera más quejas de los usuarios es el transporte aéreo. Hay que ponderar que el 80% de las quejas de los ciudadanos en su rol de consumidores se concentran en los sectores de las telecomunicaciones y del transporte aéreo).
- Sanidad y educación privada (se deja fuera a la educación y sanidad gestionada de forma privada pero bajo sistemas de concierto o externalización pública que ya poseen –o deberían poseer- sus propios mecanismos de regulación y de control).

- Servicios sociales privados: por ejemplo, recordemos los problemas y polémicas recientes con las residencias privadas de ancianos.
- Servicios bancarios y financieros básicos (por ejemplo: acceso a una cuenta corriente y a una tarjeta de crédito, hipotecas por primera vivienda –el tema de moda en España de los desahucios-, productos financieros sofisticados y arriesgados en manos de ciudadanos escasamente informados –el tema también de moda de las preferentes-)
- Seguros y pensiones (estos ámbitos también afectan usualmente a las entidades financieras).
- Farmacéuticas.
- Funerarias.
- Medios de comunicación.
- Medicamentos (es un ámbito muy amplio –desde la regulación o certificación hasta el acceso-, muy polémico y proceloso en especial en el tema del acceso universal a los medicamentos).
- Medio ambiente (gestión de residuos, saneamiento, depuración...)
- Servicios de colocación y empleo
- Viviendas sociales.
- Actividades postales y de mensajería.
- Actividades de seguridad e investigación privada.

Este listado es una propuesta que hace el autor en base a algunas investigaciones realizadas sobre este tema. Se trata de una clasificación que algunos la pueden observar como excesivamente amplia e intervencionista y en algunos ítems se puede considerar como arbitraria. De todos modos hay que destacar que se ha optado por presentar un listado restrictivo ya que la literatura y algunas regulaciones nacionales la pueden hacer mucho más extensa. Por ejemplo, se han dejado fuera los siguientes servicios que algunos países y expertos académicos también los consideran servicios universales de interés general (y que puede que en el futuro también lo sean): Actividades creativas, artísticas, de entretenimiento y recreativas; Actividades deportivas; Actividades profesionales (jurídicas y de contabilidad), científicas y técnicas; construcción de viviendas y de obra civil; Actividades de producción de películas cinematográficas, vídeos y programas de televisión, grabación de sonido y edición de música; Programación informática, consultoría de informática y actividades conexas; Actividades de alojamiento y de servicio de comidas; etc.

En definitiva, los servicios universales de interés general es un tema muy complejo que va a exigir a las instituciones públicas una capacidad de regulación internacional a nivel mundial y también una capacidad de regulación y control a nivel local. Se trata de ámbitos empresariales que requieren enormes inversiones y que tienden a una lógica de concentración en grandes multinacionales que difícilmente pueden y puedan ser reguladas y controladas por las administraciones nacionales. Pero, por otra parte, este tipo de servicios poseen una orientación muy local (suministros básicos, servicios sociales, etc.) que plantea que pueden ser muy distintos en una ciudad o en otra en función de sus prioridades políticas y sociales. De todos modos, deberían definirse unos mínimos estándares de acceso y calidad para todos los usuarios del mundo en su acepción de ciudadanos con derechos fundamentales.

A nivel mucho más estratégico en las relaciones entre la dimensión pública y la dimensión privada se podría plantear, de cara al futuro, la convivencia de dos escenarios aparentemente contradictorios: por una parte, la gestión privada de la gran mayoría de servicios públicos (esta tendencia parece bastante evidente). Pero, por otra parte (y ésta podría ser una gran novedad) transformar en públicos y a nivel internacional algunos servicios y productos que han solido entenderse hasta ahora como estrictamente privados. Esta migración de lo privado a lo público podría ser a nivel conceptual para facilitar una mayor regulación y capacidad de control público o también a nivel de producción y de prestación del servicio. Pongamos un ejemplo: siempre me ha sorprendido que la investigación sobre nuevos medicamentos esté de forma mayoritaria en manos de las empresas privadas, de las grandes empresas farmacéuticas. Los medicamentos y sus avances guardan relación directa con los derechos humanos más básicos: el derecho a la vida y el derecho a disfrutar de una existencia digna. Dejar en manos privadas un tema tan trascendente ha generado todo tipo de situaciones políticas, económicas, sociales e institucionales absolutamente indignantes e incluso esperpénticas. Pongamos algunos breves ejemplos:

Graves problemas en la regulación de los medicamentos y en la prescripciones de los médicos a los pacientes: medicamentos acreditados por las agencias reguladoras nacionales y recetados por los médicos que no aportan beneficios o poseen graves efectos secundarios. **Peter C. Gøtzsche ha escrito recientemente un libro en el que afirma que la ingesta de medicamentos acreditados por los reguladores públicos y recetados por los médicos es la tercera causa de muerte en los países desarrollados justo después de las enfermedades cardiovasculares y del cáncer. Y esto sucede por una relación perversa y corrupta entre las empresas farmacéuticas y las agencias reguladoras de los medicamentos y los propios médicos** (*Medicamentos que matan y crimen organizado*, Ed. Los libros del lince, 2014). Por ejemplo el autor destaca una área particularmente problemática es la de las drogas psiquiátricas. La falta de un cegamiento efectivo en los ensayos conlleva que sea dudosa la efectividad real de los antidepresivos para tratar la depresión; probablemente ni siquiera funcionan para tratar la depresión clínica. En cualquier caso, no hay duda de que las personas con trastornos psiquiátricos están siendo sobremedicadas de forma masiva. Textos alarmistas sobre este tema se pueden encontrar los que se quieren pero el problema es que este autor es un académico sobre la materia totalmente acreditado con 60 artículos en el primer cuartil de las revistas científicas más prestigiosas del mundo.

La falta de acceso a medicamentos básicos de los ciudadanos de los países pobres por sobreprecios totalmente injustificados. Incluso hay problemas de acceso a medicamentos de nueva generación para los ciudadanos de los países ricos por sus elevados precios que las sanidades públicas no pueden costear (por ejemplo la reciente polémica con el Sofosbuvir, el medicamento de última generación que cura la mayoría de casos de hepatitis C).

El razonamiento que esgrimen las empresas farmacéuticas por los elevados costes de sus productos son sus enormes gastos en investigación. Argumentan que pagando estos costes es la mejor forma de fomentar la investigación farmacológica y salvar futuras vidas. El argumento es potente si se orillaran los enormes beneficios que logran estas empresas y sus obscenos dispendios en corromper, de una forma más o menos sutil, a millones de médicos y,

finalmente, que una parte de la investigación ha sido financiada de forma pública. Gøtzsche afirma "las compañías farmacéuticas lo que dicen es: 'Si no tenemos vuestro dinero para gastarlo en investigación, vosotros moriréis'. Pero empíricamente se ha demostrado que este argumento no se sostiene. Los beneficios de las farmacéuticas se han disparado en la última década, y al mismo tiempo la innovación se ha estancado. En definitiva, el capitalismo y el cuidado de la salud son malos compañeros de cama. Nuestras sociedades deben tomar el control sobre el desarrollo y la venta de medicamentos, lo que garantizaría que tuviéramos los medicamentos a precios que incluso los países en desarrollo podrían permitirse".

Siempre me ha costado entender que la investigación de nuevos medicamentos esté en manos privadas por el hecho de que las instituciones públicas no pueden costear la espectacular inversión que se requiere para llevarla cabo. El problema reside en que, difícilmente, los Estados nacionales pueden entrar en este ámbito ya que tiene un carácter global. Pero no veo la razón para no crear una organización internacional financiada de forma proporcional por todos los Estados que se dedique a la investigación e incluso a la comercialización (en colaboración con actores privados) de los medicamentos más básicos y novedosos. En conclusión, es probable que en el futuro se abra este debate sobre una mayor participación e intervención pública en ámbitos esenciales como el farmacéutico, o la gestión y distribución del agua, etc.

6. Las características básicas de las organizaciones públicas del futuro: futuros diseños organizativos y nuevos empleados públicos.

Las nuevas organizaciones públicas podrían tener unas arquitecturas variables que combinen unas potentes unidades centrales con unos parques logísticos de servicios públicos. Las unidades centrales tendrían un carácter político, de inteligencia y de supervisión de los parques logísticos y éstos tendrían, por su parte, un carácter especializado en el diseño preciso de las políticas públicas y en la producción y prestación de los servicios públicos. Las unidades centrales tendrían tres funciones básicas: contacto directo con la ciudadanía para lograr una mayor legitimidad democrática, competencias de inteligencia consistentes en traducir las intenciones políticas en políticas y servicios públicos concretos y, finalmente, el ejercicio de las funciones de "principal" ante una red de agencias públicas y de agentes privados que serán los ejecutores de las políticas públicas. Estas unidades centrales estarán ubicadas en los centros urbanos de las grandes ciudades, de las capitales estatales y regionales o en la ciudad sede de las grandes instituciones internacionales. La gran característica diferencial, con respecto al modelo actual, de estas futuras unidades centrales es que tendrán un importante contenido de carácter político. Mi pronóstico (reconozco que mezclado con mis propias expectativas) es que en el futuro se van a politizar, en su acepción positiva, las administraciones públicas. En cambio, el modelo actual persigue justo lo contrario: reducir la política a un escaso número de cargos muy estratégicos y dejar el resto de la organización y de su inteligencia en manos de directivos públicos profesionales con acceso meritocrático y con los valores supremos de la técnica y de la neutralidad. Podría parecer que la tendencia a la sofisticación tecnológica de la Administración pública del futuro no hará más que acentuar esta actual tendencia. Pero esta

predisposición hacia una mayor tecnocracia considero que es una mirada miope ya que precisamente el gran reto actual es una gran falta de legitimidad democrática, de una enorme distancia entre la ciudadanía y sus instituciones públicas, de un discurso técnico (incluso muy presente dentro de los partidos políticos) que va dejando en un espacio muy marginal a la visión estrictamente política. La recuperación e importancia de la política en la actualidad y en el futuro ha sido defendida recientemente por Quim Brugué en su libro a contracorriente y algo provocador *¡Es la política idiotas!* (Liberlibrolibre, 2015). Por esto motivo, considero que uno de los grandes retos del futuro va a consistir precisamente en incrementar la presencia y la visión política en el seno de las Administraciones públicas. Eso sí, de una nueva fórmula de la presencia política: una política mucho más cercana a los ciudadanos sea por la vía de partidos políticos renovados o sin la concurrencia de los mismos (hay que explorar vías de representación política sin necesidad de intermediarios tan burocráticos y autocráticos como la mayoría de los actuales partidos políticos europeos), unos políticos nuevos que combinen su visión política de los asuntos públicos con un mejor conocimiento y manejo de los temas técnicos; es decir: unos políticos mucho mejor formados que los actuales. El modelo que vislumbro puede parecer exagerado ya que el contingente de empleados públicos con una adscripción política podría llegar a ser la mitad, aproximadamente, de todos los efectivos de personal de las unidades centrales de las diversas administraciones públicas. No solo tendrían una vinculación política los más elevados altos cargos sino también un notable contingente de asesores, que aportarían inteligencia política a los diversos ítems, y a un contingente de directivos políticos con funciones ejecutivas. Este modelo que parece un *remake* de las administraciones del tipo cesantías o del *spoil system*, más propias del siglo XIX que del XXI, estarían equilibradas por un conjunto de elementos que les darían mucha más consistencia, estabilidad y seguridad institucional y jurídica. Entre estos elementos de equilibrio destacarían dos: los nuevos empleados públicos de origen político deberían poseer, en su mayoría, unos potentes conocimientos sobre gestión pública y valores públicos modernos. Serían políticos, con vocación y visión política, elegidos por mecanismos democráticos mucho más directos que los actuales pero serían (o estarían acompañados) de políticos que acreditaran una carrera profesional y unas competencias también técnicas. Vendría a ser un modelo de selección meritocrática pero de carácter democrático en el sentido que los ciudadanos sabrían que tienen que elegir a personajes políticos con una determinada ideología y visión política pero también con conocimientos técnicos ya que se van a encargar también de una parte del diseño concreto y de la ejecución de las políticas y de los servicios públicos. Por otra parte, otro elemento de equilibrio del sistema directivo sería que la mitad de los directivos públicos serían empleados públicos profesionales, de acceso y carrera estrictamente meritocrática y que serán los garantes del conocimiento técnico y de las reglas institucionales. En este sentido, un cambio radical en los efectivos políticos entre dos legislaturas no tendría por qué alterar en absoluto el conocimiento institucional ni la seguridad jurídica que estaría garantizado por el contingente de directivos públicos de carácter profesional.

Además de las unidades centrales, las instituciones públicas agruparían también a unos parques logísticos de servicios públicos muy parecidos a los actuales parques industriales ubicados en los arrabales de las áreas metropolitanas o incluso fuera de ellas (en áreas rurales cercanas a los territorios metropolitanos) organizados por sectores de políticas y servicios

públicos en los que confluyeran físicamente algunas agencias públicas independientes vinculadas a determinadas administraciones municipales, metropolitanas, regionales, estatales e incluso internacionales con una red de organizaciones privadas, con ánimo y sin ánimo de lucro, especializadas en el desarrollo y en la prestación de políticas y servicios públicos. Estos parques logísticos de servicios públicos poseerán una Administración pública de referencia (por ejemplo una determinada ciudad o área metropolitana) pero podrán prestar servicios públicos, bajo criterios de mercado, a otras administraciones públicas (en especial a otras ciudades cercanas y a las redes periféricas de las administraciones internacionales, estatales o regionales). Es difícil de imaginar cómo podrían ser estos parques de servicios públicos y para ayudar a su visualización podemos utilizar, como ejemplos, algunos sistemas modernos de organización corporativa en el sentido que uno de estos parques de servicios públicos podría simultanear tres imágenes: una primera imagen sería la de unas administraciones públicas parecidas a una ciudad corporativa como las que poseen, por ejemplo, el *Banco de Santander* o *Movistar* en los alrededores de Madrid. Una segunda imagen podría ser un complejo industrial del tipo automovilístico en el que alrededor de la unidad central de producción de una determinada marca se ubican todo tipo de empresas auxiliares y, finalmente, una tercera imagen podría ser la de un campus universitario en el que, además, de los servicios de una determinada universidad se asientan diferentes institutos o centros independientes de investigación, *startups*, *spin-offs*, empresas convencionales, etc.

Por otra parte, en los diversos territorios (distritos de grandes ciudades, ciudades de las áreas metropolitanas, y en los pueblos de los ámbitos rurales) estarán presentes básicamente cuatro tipos de instituciones públicas o vinculadas a las mismas: órganos de carácter político y de participación, centros educativos, centros sanitarios y comisarias con los efectivos policiales. Algunos servicios sociales como centros para adultos mayores, centros de atención social, etc. podrían estar asociados a las tres grandes redes de servicios públicos (educación, salud y seguridad). Además las cinco redes de oficinas públicas podrían integrarse entre ellas de forma variable a nivel físico como un modo de mantener bajos los costes inmobiliarios, mobiliarios, de gastos corrientes y de mantenimiento. Veamos de forma sintética la organización de estas redes de servicios públicos:

- *Órganos de carácter político y de participación ciudadana*: la idea central consistiría en acercar las instituciones públicas a los ciudadanos mejorando los canales de comunicación y acentuando dinámicas de mayor diálogo y empoderamiento de la sociedad. Las tecnologías de la comunicación pueden generar la apariencia que ya no será necesaria la presencia física en el territorio de las instituciones públicas. Sin duda estas tecnologías actuales (y las que están por venir) son y van a ser muy útiles para un mayor contacto entre instituciones y ciudadanía pero es probable que la modernidad pase por un mayor contacto físico para la discusión política entre los ciudadanos y sus representantes y entre los propios ciudadanos. La modernidad puede pasar, en este caso también, por rescatar modelos muy antiguos pero adaptados al futuro. En este caso la idea sería promocionar ágoras en el sentido de la Grecia clásica como punto de encuentro de debate, reflexión y participación política. Para ello la idea sería mantener el actual mapa municipal fragmentado típico del modelo continental europeo (por ejemplo: Francia, Alemania, Italia y España) o bien fragmentar municipios de grandes

dimensiones en órganos políticos por distritos, parroquias, consejos, etc. Curiosamente, la actual y criticable situación del inframunicipalismo puede ser una buena opción de futuro institucional en su variante política. Por ejemplo, hasta ahora se ha cuestionado en España (y con razón) el problema de la gran fragmentación municipal como un sistema poco eficaz y eficiente de provisión de servicios públicos. Recordemos que en España hay más de 8.000 municipios para una población de 46,5 millones de habitantes (hay un número similar en Italia, más de 11.000 en Alemania y el caso más exagerado es el de Francia con más de 36.000). En España el 85% de los municipios poseen menos de 5.000 habitantes (en Francia, por ejemplo, hay una media de solo 1.700 habitantes por municipio). Es obvio que este es un sistema ineficiente de prestación de servicios pero, en cambio, es un sistema potente de acercamiento de las instituciones públicas y de la política hacia los ciudadanos. Un ejemplo: en España se analiza desde hace tiempo el fenómeno de la desafección política por la vía de la cada vez más baja participación en los comicios electorales. Pero resulta que, en cambio, la participación electoral en los pequeños municipios no ha bajado durante las dos últimas décadas e incluso ha incrementado. Esta circunstancia no deja de ser un indicador relevante que a pequeña escala las instituciones políticas resultan más atractivas para los ciudadanos y generan una mayor legitimidad y complicidad social. El planteamiento de futuro consistiría en crear unidades de dirección política territorial, de participación electoral y de otros mecanismos de participación ciudadana a muy pequeña escala: distritos, barrios, parroquias, consejos y pequeños municipios. Sería unidades políticas con una lógica capilar de presencia en la sociedad para ejercer las funciones de comunicación en un doble sentido (antenas políticas y sociales), de dirección y organización de los asuntos políticos más locales, de elevación de las demandas hacia las unidades centrales, de cogestión de determinados servicios públicos, etc. La gestión de las grandes políticas y servicios públicos estarían concentrados o externalizados (en el caso de pequeños municipios) en los parques logísticos de servicios públicos con criterios de mercado bajo una regulación pública. En definitiva la idea consistiría en fragmentar a una pequeña escala la política y en integrar en economías de escala la gestión de las políticas y de los servicios.

- *Centros educativos*: Hay abundante literatura sobre esta materia desde el punto de vista de la revolución pedagógica vinculada a la tecnología y a la sociedad del conocimiento. Por ejemplo Toffler, otro de los gurús mundiales afectos a la prospectiva o a la futurología, enunciaba hace dos años algunas de las características que los expertos en educación aseguran que marcarán el futuro inmediato de la educación y que, obviamente, se topan a diario con muchos problemas logísticos y de financiación. "Escuelas abiertas las 24 horas del día, compatibilidad del trabajo de los profesores con otras dedicaciones, programas educativos integrados en diferentes disciplinas, experiencias educativas personalizadas.... En definitiva, una flexibilidad que caracteriza a esas *charter schools* (pequeñas escuelas privadas con concertación pública) y que, -señala el autor, ya no responden, como en el pasado, a las necesidades de una sociedad industrial que había perfilado la escuela tradicional, sino a las de la

sociedad del conocimiento en que vivimos. Las escuelas se convertirán en redes donde los alumnos interactuarán entre ellos y con el profesor de forma que se produzca un aprendizaje colaborativo. Las aulas se convertirán en espacios diáfanos, las sillas y las mesas se podrán mover de forma que el alumno pueda ir de un grupo de trabajo a otro si así lo desea o necesita. Internet y los grandes centros de información, los llamados Big Data, se convertirán en los principales puntos de acceso a la información por parte de los alumnos". En última instancia, cabe la posibilidad incluso de que el colegio, tal y como lo conocemos hoy en día, desaparezca. Algunos autores afirman que el centro escolar como tal desaparecerá, y que la educación se trasladará a la esfera privada de cada hogar. Otros, porque anticipan la aparición de nuevos centros que no se destinarán únicamente a impartir clases, sino donde también los niños podrán realizar deporte, jugar con sus compañeros, comer, cenar, pasar su tiempo libre... Pero aquí lo que interesa es el nuevo modelo de gestión de la educación y todo parece indicar que será muy descentralizado e incluso fragmentado con diminutas escuelas, que podrán formar tanto a menores como a mayores. La mayoría de estas escuelas serán privadas (muchas de ellas vinculadas a una renacida economía social – cooperativas de padres, etc.-) pero con concertación pública la mayoría, con sistemas muy flexibles de profesorado, horario, sistemas de aprendizaje y coordinados públicamente por la vía de los resultados obtenidos y acreditadas públicamente en función de los mismos. Este modelo tan flexible y desestructurado va a ser duramente combatido por parte de los Estados (y de algunos poderes regionales) que vinculan la educación con la socialización nacional y el control social. Pero esta será una batalla perdida que solo puede retrasar una evolución que parece inevitable. En cambio, sería mucho más relevante que las autoridades públicas se concentraran en diseñar modelos modernos y escasamente intrusivos que aseguren la calidad educativa y la equidad económica y dejaran de lado su intervencionismo en la fijación de contenidos y de currículums que serán totalmente diversos.

- *Centros sanitarios*: los cambios en el sector sanitario van a ser enormes y bastante rápidos ya que algunos de ellos ya están sucediendo ahora de forma incipiente y pueden avanzar mucho en solo una década. Sirva de ejemplo algunas reflexiones de un especialista, Jorge Juan Fernández, que es el director del área *e-Health y Salud 2.0* del *Hospital Sant Joan de Déu* de Barcelona. Este especialista presenta las siguientes reflexiones: "Igual que otros sectores de la economía, la medicina se está transformando en una tecnología de la información, gracias a la aparición de nuevas tecnologías. ¿Qué quiere esto decir? Que un sector de la economía se transforma de procesos mecánicos a procesos de información. Cuando esto se produce (como le está pasando a la medicina), ese sector es susceptible de transformaciones exponenciales...La consecuencia es que las nuevas tecnologías transformarán la medicina (como ciencia), la salud (como sector/industria) y la prestación asistencial (como servicio), que proporcionarán potentes herramientas, datos y soluciones que provocarán un cambio radical en el funcionamiento de los hospitales que conocemos hoy. Las principales tendencias que afectarán al futuro de la medicina, la salud y la prestación asistencial son:

1. En las interacciones profesional-paciente, las formas de atención no presencial irán en aumento y serán mayoritarias.
2. Las interacciones paciente-paciente serán superiores en número a las interacciones médico-paciente. A pesar de que se valore que la digitalización de la relación médico-paciente es la gran novedad en salud, lo que es verdaderamente disruptivo es el hecho de que pacientes de todo el mundo estén conectados entre sí, y compartan información y experiencias sobre sus enfermedades y condiciones. Los ciudadanos son cada vez más corresponsables y participativos en su propia salud.
3. La salud avanzará desde relaciones mayoritariamente humano-humano a relaciones máquina-humano, donde los datos y los algoritmos jugarán un rol fundamental. Por un lado, los datos: la salud es el sector más intensivo en datos y generan un volumen ingente de ellos. Como resultado de los avances tecnológicos (internet, redes sociales, *smartphones*, *wearables*, etc.) en los próximos 5 años se generarán más datos fuera del hospital que dentro. Por otro lado, los algoritmos: como indica VinodKhosla (fundador de *Sun Microsystems* e inversor especializado), «en los próximos 10 años, la ciencia de los datos (*data science*) y el software harán más por la medicina que todas las ciencias biológicas juntas». Los datos (*big data*) serán el mejor de nuestros médicos y jugarán un papel clave en la práctica de la medicina y en el desarrollo de terapias avanzadas. El análisis de gran cantidad de datos históricos nos permitirá descubrir, en tiempo real, cosas que antes sólo la ciencia nos permitía. Esto hará que los hospitales incorporen cada vez más perfiles conocidos como *data scientists* (científicos de datos) para poder beneficiarse de esta tendencia.

En síntesis, los hospitales del futuro tendrán que ser diferentes a los actuales. Los edificios quizás serán muy similares (aunque la arquitectura, infraestructura y colores también va a evolucionar), pero lo que pase dentro de ellos será radicalmente distinto. Especialmente, la nueva función del médico como facilitador, el nuevo papel activo del paciente y el nuevo equilibrio entre sus roles”.

Por otro lado los hospitales van a desconcentrarse al producirse una optimización en el tratamiento de las enfermedades crónicas que, con el incremento de la esperanza de vida, son y serán el gran reto al que se enfrenta y se enfrentará la sanidad pública y privada. En un artículo muy reciente Pilar Román, Presidenta de la Sociedad Española de Medicina Interna, hace las siguientes interesantes reflexiones: “El éxito en el tratamiento de muchas enfermedades agudas ha propiciado el auge de las patologías crónicas que ha condicionado un cambio sustancial en el patrón de las enfermedades. El 60 % de los mayores de 65 años padece alguna enfermedad crónica y un gran porcentaje padece varias al mismo tiempo, siendo la principal causa de mortalidad y discapacidad. Más del 70 % de la actividad sanitaria está dedicada a la atención de los pacientes crónicos y, por tanto, constituyen el mayor porcentaje del coste sanitario, coste que hará insostenible el sistema si no se reorienta la asistencia para este tipo de pacientes. Existe una creciente evidencia a favor de un cambio radical en el modelo asistencial para hacer frente a estos retos. En esos modelos, el paciente es el centro de

la asistencia, los profesionales del hospital forman equipos asistenciales con los de Atención Primaria y sociosanitaria para, de una manera proactiva y con una atención multidisciplinar, adelantarse a las descompensaciones de las enfermedades evitando así, la progresión de las mismas, las hospitalizaciones repetidas y la dependencia. Los especialistas generalistas serán fundamentales para este propósito y el resto deberá adquirir las competencias generalistas necesarias que eviten la fragmentación de la asistencia. Al mismo tiempo, será necesario que los pacientes o sus cuidadores adopten una actitud activa y responsable sobre su enfermedad participando de las decisiones y comprometiéndose en los objetivos. La prevención y promoción de la salud, la atención integral, la continuidad asistencial, el respeto, el trato humano y la seguridad del paciente son los objetivos fundamentales. El hospital abandonará su papel centrípeto y se abrirá a la comunidad formando parte de una organización integrada, más flexible y abierta, extendiendo su actividad más allá de sus propios límites físicos. La tendencia a la ambulatorización de los procesos supondrá que los pacientes ingresados serán los de alta complejidad, los críticos, los de diagnóstico desconocido y complejo o los que precisen de alta tecnología o cirugía. Dispondrá de múltiples recursos asistenciales (camas, hospital de día, salas de intervenciones, hospitalización a domicilio, consultas de diagnóstico rápido, telemedicina, telemonitorización, historia clínica accesible en cualquier punto, etc.), con una atención multidisciplinar y, en muchos casos, virtual debido al impacto de las tecnologías de la información. La atención deberá tener la misma intensidad, calidad y eficiencia durante las 24 horas, los siete días de la semana”.

A nivel del futuro modelo de gestión del ámbito sanitario, que es el tema objeto de atención de este documento, los elementos clave serán los siguientes: por una parte los centros asistenciales de proximidad (ambulatorios) van a perder buena parte de sus usuarios tipo ya que éstos van a interactuar con los médicos de forma no presencial. En cambio, estos centros de proximidad van a seguir existiendo en todos los territorios pero asumiendo tareas que hasta el momento realizaban los centros hospitalarios y que de manera integrada van a poder atender la mayoría de los casos de enfermedades crónicas y los casos de enfermedades agudas de escasa gravedad. La mayoría de hospitales pequeños y medianos van a desaparecer o reconvertirse en estos renovados ambulatorios que en su mayoría serán centros privados de carácter concertado vinculados a los gobiernos locales cofinanciados por el sistema público y por las propias aportaciones de los pacientes en función de diferentes variables que se irán modificando en función de la situación económica y de las políticas y base ideológica impulsados por los diferentes gobiernos locales. Estos ambulatorios, en su visión de carácter integral, van a orientarse también en el ámbito de la salud pública, es decir en la promoción y prevención de los problemas de la salud, lo que va a generar que estos centros sean también unidades de orientación y prestación de servicios sociales. La evidente lógica de vasos comunicantes que hay entre los ámbitos de la salud y de los servicios sociales va a solventarse mediante la fusión paulatina de estos dos grandes perímetros de asistencia pública. Este modelo de proximidad va a coexistir con un modelo centralizado de grandes hospitales, quizás menos numerosos que los actuales ante la previsible mayor rapidez en el tránsito de los enfermos, que se van a encargar de los casos agudos y crónicos más graves que deberían ser financiados públicamente en su totalidad con una atención de carácter universal. El futuro modelo, mucho más eficiente que el actual por las mejoras tecnológicas y de gestión, puede

ser económicamente sostenible y poder dar cobertura a la mayor parte de la población. Otro tema muy distinto, y que va a generar una enorme polémica social y tensiones de todo tipo en el futuro, será el incremento de la longevidad por la vía de los trasplantes gracias a las innovaciones en la biomedicina (utilización de las células madre para crear órganos bioartificiales) que todo parece indicar que por su elevado coste y por la imposibilidad técnica de que pueda ser universal, va a ser un ámbito propiciado por la sanidad privada y solo asequible para una pequeña parte de la población. Este ítem va a ser uno de los grandes retos del futuro tanto a nivel social (desde distintos enfoques) como sanitario, económico y político.

- Comisarías de policía: la seguridad interior y exterior va a ser otro de los grandes ámbitos de políticas y servicios públicos que va a agrupar a más empleados públicos. Los retos en esta materia son enormes y hay un gran déficit de estudios de prospectiva sobre este elemento esencial del sector público, de la convivencia social y de la seguridad jurídica. Los elementos que entran y van a entrar en juego son numerosos, muy diversos y complejos:
 - La mudanza de la lógica de guerras entre países por el terrorismo mundial potencialmente presente en cualquier lugar del mundo.
 - Vinculado al punto anterior, irán desapareciendo los ejércitos de carácter nacional para dejar paso a ejércitos macroregionales (del tipo de la Unión Europea) y, en un futuro más lejano, para un único ejército mundial orientado a pacificar los territorios del mundo en situación de conflicto.
 - Una migración de los actuales efectivos de los ejércitos nacionales hacia los cuerpos de seguridad. Ya se puede ver actualmente en muchos países desarrollados que los ejércitos ejecutan cada vez más tareas de vigilancia interna de carácter policial. Los ejércitos nacionales van a ser cada vez más anecdóticos.
 - Los cuerpos de seguridad podrían ser, al alimón, más concentrados y más desconcentrados. Por una parte, la lógica global del terrorismo y de la delincuencia (económica y fiscal, narcotráfico, trata de seres humanos, espionaje industrial, etc.) va a requerir una inteligencia policial global totalmente interconectada y con cuerpos integrados en macroregiones e, incluso, en un futuro cuerpo policial mundial. Por otra parte, los cuerpos policiales van a tener una orientación más local vinculados a las grandes ciudades y áreas metropolitanas. Ambos ámbitos (el global y el local) van a estar intensamente interconectados. Todo ello significa, de nuevo, que van a ser cada vez más irrelevantes los cuerpos de seguridad de carácter nacional.
 - El conflicto entre la seguridad pública y la seguridad privada en países (o municipios) con problemas de sostenibilidad económica del sistema público. Hay que tener presente que hasta el momento actual, en contradicción con lo que se **consideraría** como más lógico, tanto en la seguridad exterior como en la interior las empresas privadas han tenido una fuerte presencia.

Ante esta simplificada conjunción de variables el modelo de seguridad debería estar regulado a nivel internacional (al menos a nivel de macroregiones) asegurando sistemas lo más integrales posible de inteligencia policial (el espionaje será cada vez más policial por el terrorismo y la delincuencia internacional y mucho menos político). El elemento crítico sobre este ámbito serán las lógicas de coordinación entre los cuerpos policiales locales con los cuerpos policiales internacionales. Hay tres posibles mecanismos para lograr este objetivo: por una parte la presencia de uno o varios representantes de los cuerpos internacionales en la plantilla de policías de los grandes municipios o áreas metropolitanas y, por otra parte, una formación selectiva de entrada para todos los policías única o muy parecida acreditada por los cuerpos de seguridad de carácter internacional. Finalmente, los cuerpos de seguridad internacionales podrían actuar en sus respectivos amplios territorios en un protocolo de delitos como es el caso del FBI en relación a las policías locales en EE.UU. Todos los policías deberían tener un estatuto laboral específico parecido al actual de los funcionarios públicos aunque más simplificado y más flexible, con especificidades en un acceso formalizado de carácter meritocrático, unos planes de formación similares y unos parecidos sistemas disciplinarios.

Para finalizar este apartado voy a exponer una síntesis y algunas reflexiones nuevas sobre los recursos humanos de las administraciones públicas, ya que es uno de los aspectos básicos de un nuevo diseño institucional. El volumen de empleados públicos de los núcleos centrales será reducido (en comparación con el momento actual) pero éstos tendrán un nivel de cualificación altísimo, y deberán acceder al sistema de forma radicalmente meritocrática; a su vez, habrá uso sistemas de garantías que los protejan de lógicas políticas heterodoxas, un sistema retributivo muy elevado y, finalmente, una regulación garantista pero eficaz sobre las salidas del sistema, por la vía de periódicas evaluaciones, que evite las excepcionales situaciones de falta de reciclaje y de escasa motivación laboral. A parte de estos cuatro aspectos el nuevo modelo de función pública debería ser muy sencillo, relajado con el resto de variables y abandonar los actuales barroquismos jurídicos y formales. El régimen jurídico de los empleados públicos debería ser distinto al laboral para garantizar estos cuatro elementos centrales pero, salvo en estos casos, muy similar en contenidos a éste. A nivel de sistemas de gestión de recursos humanos el modelo de futuro seguramente se articulará en cuatro instrumentos: ámbitos funcionales (como criterio de agrupación de puestos de trabajo), carrera profesional de carácter horizontal, definición de mapas de competencias (vinculadas a ámbitos funcionales, a puestos de trabajo y carrera profesional) y sofisticados sistemas de medición y evaluación del desempeño.

El contingente principal de efectivos de los núcleos de las diferentes instituciones públicas va a estar compuesto por perfiles directivos y de analistas de carácter político elegidos de forma democrática pero con cada vez más estímulos meritocráticos y van a ser mucho más numerosos que los actuales puestos de carácter político. En este sentido la política va a ganar más espacio pero va a ser una política con mayor intercomunicación con la sociedad y una política más ilustrada que la actual ya que se encargará de funciones con una elevada complejidad técnica. El otro contingente relevante de personal al servicio de las instituciones públicas serán empleados públicos de una gran cualificación y dominio técnico seleccionados

de manera radicalmente meritocrática. La articulación entre estos dos colectivos no va a ser pacífica pero será mucho más fluida que en la situación actual al combinar las lógicas de legitimidad política y de legitimidad meritocrática. Estos roles tendrán un mayor espacio de conciliación gracias a la elevada complicitad que les aportan las capacidades y el dominio técnico de los dos colectivos (reitero que la clave del nuevo rol político será su mayor legitimidad democrática pero también su mayor dominio técnico de la materias de interés público). Estos directivos políticos y funcionarios de los núcleos centrales de las administraciones serán los que aportarán inteligencia institucional si quieren lograr que todo el sistema público pivote sobre las mismas. Su rol será el de "directivos relacionales" en el sentido que muy pocos de estos efectivos que dirigirá personal interno (que es la función directiva clásica) sino que ejercerán funciones de dirección de redes de organizaciones ejecutoras de políticas y prestadoras de servicios (una gran mayoría privadas y una minoría públicas) y funciones de diálogo, negociación y conciliación con redes de actores sociales a la hora de definir las políticas públicas. Estos directivos relacionales van a ejercer las funciones públicas vinculadas al rol institucional de metagobernador. Si la Nueva Gestión Pública acuñó la imagen de la Administración pública ("mejor timonear que remar") como un timonel que dirigía a un conjunto de remeros (actores privados) la imagen de futuro será una red de barcos autónomos, enormes, medianos y pequeños y a la Administración pública le va a corresponder la función de articular estos barcos y dirigirla como una flotilla. Una parte de estos barcos van a tener como objetivo la definición de las políticas públicas (movimientos sociales y económicos más o menos organizados) y la función de la Administración pública va a consistir a intentar organizarlos, de forma democrática y simétrica, para llevar al máximo de botes a la toma de decisiones. Otra parte de estas naves van a estar orientadas a la implementación de políticas y a la prestación de servicios públicos y la función de la Administración va ser parecida a la de los prácticos en los puertos (embarcaciones pequeñas pero muy potentes en su capacidad de arrastre) dirigiendo, de manera asimétrica y jerárquica, estos barcos al muelle que la institución considere más adecuada.

La mayoría del resto de los empleados públicos, a nivel cuantitativo, va a tener relación con los antiguas competencias de soberanía (justicia, seguridad, hacienda) pero mucho más vinculados a los poderes locales. Salvo el caso de la Administración de justicia que estará todavía vinculada a los estados pero con fuertes vínculos y lógicas internacionales. Seguramente el colectivo más numerosos de empleados públicos van a ser los miembros de las fuerzas de seguridad con sistemas de acceso y regulación a nivel supraestatal (seguramente en nuestro caso de la Unión Europea) pero muy vinculados a los gobiernos metropolitanos. La seguridad interna se va a convertir en una obsesión política y social por la presencia de múltiples vectores de violencia doméstica e internacional. Se podría producir un trasvase de efectivos de la seguridad exterior (fuerzas armadas) hacia la seguridad interior (policía) ya que las nuevas formas de guerra se van a librar con arquitecturas variables dentro de nuestros propios territorios.

7. La necesidad de diseñar unos nuevos valores públicos y la futura lucha contra la corrupción. Una nota de humor final con el "animalario" que agrupa a los futuros actores públicos y privados.

Más complejidad, más política pero también mayor tecnificación, mayor participación ciudadana y empoderamiento social, más interrelación público-privada, más mercado y más competitividad a nivel local, regional, estatal e internacional, etc. Estas características del nuevo modelo público pueden generar un mayor desconcierto en la implementación de los distintos roles públicos y privados y un sistema que puede ser un imán a nuevas y viejas formas de corrupción tanto a nivel político, institucional como privado.

La corrupción derivada del enorme punto de intersección, que va aumentar de una manera muy significativa en el futuro, entre la política (financiación heterodoxa de los partidos políticos, apropiación de recursos públicos por parte de los líderes políticos y el problema de las "puertas giratorias), la Administración pública (empleados públicos), las empresas privadas (concesionarias de obras, servicios públicos y con partenariados con las instituciones públicas que suelen estar acostumbradas a unos excesivos beneficios económicos), movimientos sociales (en su lógica de influir en las decisiones públicas) y organizaciones del tercer sector (como proveedoras de servicios públicos). La situación actual de la corrupción derivada de esta triple interacción (de momento podemos dejar fuera a los movimientos sociales) es enorme pero si no se toman medidas en el futuro este ítem puede colapsar la sostenibilidad de las políticas y de los servicios públicos y con ello el modelo de Estado de bienestar que diseñe cada país en el futuro. El fenómeno de la corrupción en su dimensión de contacto entre las esferas de lo público con lo privado, tanto ahora como en el futuro, no es ni será un problema vinculado solo a países en situación precaria sino un reto mundial que afecta también a buena parte de los países desarrollados. En las próximas páginas voy a hacer un breve, parcial pero actual relato de la corrupción en España y en la Unión Europea en uno de sus puntos más críticos: la interacción entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas. Es obvio que esta situación, nada halagüeña, es todavía peor en el resto de regiones mundiales: en América Latina el fenómeno es mucho más grave (salvo los casos de Chile, Uruguay, Puerto Rico y Costa Rica que están en una situación parecida a la Europea e incluso los dos primeros países están mejor que la media europea). En Asia la situación es todavía mucho más precaria (corrupción espectacular, con sus peculiaridades políticas y económicas, en China y en los países árabes, aunque hay también situaciones parecidas a la Europea como el caso de Corea del Sur y con raras excepciones de muy escasa corrupción como es el caso de Singapur. Incluso Japón, que aparece en los rankings como un país poco permeable a la corrupción, posee unos diseños políticos e institucionales que la favorecen. Es obvio que África está en una situación, en cuanto al fenómeno de la corrupción, mucho peor que en el caso de Asia (de los 54 países que hay en este continente se salvan 8 de esta situación tan desastrosa: países diminutos y pequeños de esta región como Botsuana, Mauricio, Cabo Verde, Seychelles y Namibia, y de los países con mayores dimensiones destacan positivamente Sudáfrica, Ghana y Ruanda). Los únicos países que están mejor en lo que a este tipo de corrupción institucional se refiere (fuera

de los europeos, (que también muestran significativos síntomas de la misma) son: Nueva Zelanda, Singapur (ya comentada), Canadá y Australia. Incluso Estados Unidos no está en una posición muy favorecedora (puesto 22 en calidad institucional por detrás, por ejemplo, de Chile y de once países de Europa). La organización Transparencia Internacional va demostrando por la vía de sus índices mundiales anuales que el fenómeno de la corrupción no disminuye sino que está incrementando durante los últimos años (tanto en los países en vías de desarrollo como en una parte de los países desarrollados) y es probable que esta situación vaya a peor en el futuro si no se refinan las instituciones públicas tanto por dentro como en su regulación y control del tejido empresarial. El punto crítico donde hay más incentivos para la corrupción es en las contraprestaciones económicas entre las administraciones públicas y el sector privado. Si bien hay datos sobre la percepción de la corrupción institucional (política y administrativa) hay una falta enorme de datos sobre la corrupción empresarial y, más en concreto, sobre la interacción de las empresas con las instituciones públicas. Una excepción son los datos disponibles para los países de la Unión Europea gracias a su meritorio y amplio Eurobarómetro.

Es obvio que un país (pongamos de ejemplo el caso de España) que posee un elevado nivel de corrupción social y una cierta tendencia al relajamiento moral es un país que también posee corrupción empresarial. Pero algunos datos son estremecedores: según el Eurobarómetro (2013) el 77% de los españoles cree que la corrupción es parte de la cultura de los negocios del país (la media europea es del 67%), el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (la media europea es del 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios es con las conexiones políticas (la media europea es del 59%). Pero todavía peor es la percepción que tienen de su propia situación los directivos españoles de las empresas (con mayor presencia de la gran empresa) sobre el nivel de **fraude** que existe en España. Nada menos que siete de cada diez (el 69%) consideran que el **soborno** y la **corrupción** son el *modus operandi* "habitual" en los negocios. Este porcentaje duplica el nivel registrado en los países de Europa occidental. No es menos significativo que un 46% de los directivos justifica pagar con regalos personales, de ocio, así como pagos en efectivo que ayuden a la **supervivencia** y continuidad del negocio. Incluso, un 56% de los directivos estima que es habitual la **manipulación** de los estados financieros de las empresas. O lo que es lo mismo: el burdo maquillaje de las cuentas de resultados. Las respuestas de los directivos forman parte de una encuesta que se ha hecho a nivel global (Europa, Oriente Medio, India y África) realizada por la consultora EY. La conclusión del informe es que entre los directivos españoles "la percepción de que existe **impunidad** es enorme". La encuesta, según EY (la antigua Ernst & Young), se realizó en los momentos álgidos en que se destaparon casos de corrupción en España (principios de 2015), y eso ha podido sesgar sus resultados. En todo caso, lo relevante es que de los 38 países analizados España ocupa el puesto número 13 en intensidad fraudulenta. Por delante, se encuentran países como Croacia, Kenia, Eslovenia, Serbia o Portugal. Los países **menos corruptos** son Dinamarca, Suecia, Finlandia o Suiza. Es decir, las democracias más avanzadas. España se sitúa por delante en corrupción de países como Italia, Egipto, Turquía o Rusia a la luz de lo que declaran los directivos a la hora de evaluar los casos de fraude. A destacar la aparente 'normalidad' con que se asimila la **manipulación de balances**. Según la encuesta, es habitual dar por buenos "errores"

justificables si estos ayudan a la supervivencia del negocio, como aplicar nuevos "descuentos retroactivos" con los proveedores, que aprueba el 36%, o retrasar el pago de facturas, que defiende el 14%. De hecho, un 15% de los directivos encuestados en nuestro país comenta que estas prácticas han tenido lugar en los **últimos meses** en sus empresas.

Si a todo ello añadimos los problemas con los contratos públicos con las empresas privadas, tenemos cuanto menos un panorama preocupante. El dato más espectacular de los que he consultado lo aporta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que en un informe de principios de 2015 considera que la factura de la corrupción en la contratación pública en España es de 48.000 millones de euros anuales. Esta cantidad sideral de millones de euros equivale al 4,5 del PIB. En todo caso, decir que esta enorme cantidad está vinculada directamente con la corrupción es una licencia del lenguaje, ya que es la cantidad que se pierde por unos deficientes mecanismos de contratación pública y por la falta de competencia en determinados mercados de servicios públicos. Claro que el estudio también afirma que "la falta clamorosa de competencia es una de las condiciones necesarias que conduce a la corrupción", o a la inversa: "cuando hay corrupción siempre existe falta de competencia". El mapa que elabora este informe es que la contratación pública alcanza el 18,5% del PIB (194.000 millones anuales) y que se paga un sobrecoste injustificado en estos contratos del 25%, lo que da como resultado los 48.000 millones que representan tres décimas más del déficit público comprometido con la Unión Europea para el presente ejercicio presupuestario (4,2). Eso significa, ni más ni menos, que si las administraciones públicas hubieran contratado bien a nivel técnico y sin derivas corruptas, España no tendría que haber acometido apenas ningún recorte en los servicios públicos por culpa de la crisis económica.

Sobre este punto es interesante manejar los datos del Eurobarómetro (2013): somos el país líder en la percepción por parte de las propias empresas de que hay corrupción en la contratación pública (83% a nivel nacional y 90% a nivel autonómico y local), cuando la media europea es del 56% y el 60% respectivamente. El 91% de nuestras empresas perciben excesivos vínculos entre dinero y política (la media europea es el 80%) y el 78% considera que los sobornos y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (la media europea es el 69%). El Eurobarómetro es muy detallista a la hora de preguntar a las empresas sobre los distintos aspectos vinculados a la contratación pública con las siguientes respuestas obtenidas en España en comparación con la media de la Unión Europea: contratos teledirigidos, 80% (57% UE); conflictos de interés, 79% (54% UE); arreglos previos/colusión, 71% (52% UE); criterios de selección poco claros, 72% (51% UE); diseño realizado por el propio contratista, 56% (45% UE); abuso de procesos negociados, 73% (47% UE); modificados, 69% (44% UE), abuso de la emergencia, 64% (46% UE). Estos datos demuestran que la contratación pública es un tema delicado y proceloso en toda Europa pero en España es peor entre 20 y 25 puntos porcentuales en negativo lo que puede considerarse como una barbaridad. En este sentido hay en España un tejido empresarial especializado en las contrataciones, en las externalizaciones (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas) y en los partenariados público-privados que tienen un nivel de exigencia ética interna bastante dudosa, que se han acostumbrado a cobrar precios por encima del mercado por sus servicios, elemento que las estimula poco a ser productivas y competitivas (recuérdese el estudio en el que se hacía referencia a que las empresas que más crecían durante la época de bonanza económica

en España eran las menos productivas y curiosamente eran , las mismas que recibían contratos de la Administración pública). Se trata de empresas que, con independencia de la calidad de sus servicios, están especializadas en empatizar con el poder político y, parcialmente, con el poder funcional. Si se da por cierto el dato que en España se paga un sobrecoste del 25% en las contrataciones públicas hay que preguntarse qué porcentaje de esta elevada cantidad (recordemos 48.000 al año) no se explica solo por mala calidad técnica de los aparatos administrativos sino también por corrupción: sea por la vía de la financiación irregular de los partidos políticos, sea por las "mordidas" de algunos políticos o sea por la vía de las puertas giratorias.

Es obvio que no hay datos sobre donde van estos 48.000 millones de sobrecostes en la contratación que pagan los ciudadanos con sus impuestos. Una hipótesis racional sería pensar que la mitad de esta cantidad son beneficios extra para las empresas privadas y la otra mitad se la reparten entre partidos políticos, políticos a título particular sea por la vía de "sobres", o ingresos a paraísos fiscales o mediante generosos empleos después de su paso por el cargo político. No me parece una hipótesis plausible ya que una parte importante de este sobrecoste se debe a una mala calidad en la planificación, diseño y control de estos contratos públicos. Vaya que son beneficios extra que se llevan estas empresas por las deficiencias de la propia Administración. Pero no sería descabellado pensar que, por lo menos, la mitad de estos miles de millones algo tienen que ver con la corrupción empresarial y con la corrupción político-administrativa. Pero también aventuro la hipótesis que en este porcentaje económico vinculado a la corrupción no es simétrica ya que creo que se beneficia mucho más de ella los actores económicos que los actores políticos. Se podría aventurar que la actividad corrupta de estas empresas les sale en España bastante barata y que éstas dedican importantes cantidades, pero bajas en el porcentaje del agujero detectado, a la financiación de partidos y a la captura de políticos. Las cantidades son tan astronómicas que solo con una pequeña parte del sobrecoste de las contrataciones se puede mantener lubricado el clientelismo y el favoritismo y se sacia el hambre económica de los partidos en el gobierno y de una pequeña parte de sus dirigentes. Mi hipótesis es que es un sistema corrupto más por omisión que por acción y que éste produce grandes beneficios a determinadas empresas y escasas compensaciones, en términos absolutos, a partidos políticos y a algunos de sus dirigentes. Tenemos un sistema permeable a la corrupción que es muy barato para los corruptores. Por cierto, el término corruptor como agente del sector privado que corrompe a un actor (básicamente a un cargo político) del sector público siempre me ha generado problemas de comprensión. Suele decirse que no hay corrupto (público) sin que exista un corruptor (privado). En algunas ocasiones, no niego que pueda seguirse esta lógica pero no en todas ni, quizás, en la mayoría. Considero que en España, en muchas ocasiones, el corruptor y el corrupto son el mismo actor: el corruptor es un político de un partido que sugiere al empresario un pago de una comisión al partido (y el propio político se queda una parte de la misma por el riesgo que implica hacer esta "gestión") y el empresario pasa a ser como un sujeto cómplice que se encuentra en medio del corruptor y del corrompido (que muchas veces son el mismo individuo) al hacer los pagos correspondientes. El tema clave es conocer quién es el primero que ha tenido la idea de hacer e, incluso, de imponer este tipo de trato y da la impresión que, al menos al principio, la iniciativa fue de una parte de la clase política para

pagar una porción de los gastos de los partidos políticos. Con ello quiero llamar la atención que, en muchas ocasiones, los empresarios se han visto obligados a entrar en este juego de la corrupción ya que si no se quedaban sin opciones para lograr contratos con la Administración. Han sido colaboradores necesarios del delito pero, en muchas ocasiones, no los instigadores ni los ideólogos del mismo. Simplemente se adaptaron a estas normas heterodoxas del juego y, a algunos les generó problemas morales y a otros no, dada la relajación moral del país. Pero como buenos empresarios lograron rápidamente sacar el máximo provecho de esta situación para que se multiplicaran los sobrecostos que pagaba la Administración pública por los peajes políticos en un gran beneficio para los propios empresarios. Para esclarecer exactamente lo que ha ocurrido sería necesario que los jueces y fiscales aplicaran al máximo el concepto de arrepentido con exención de las penas para que puedan acogerse los empresarios. En algunas entrevistas que he mantenido con algunos de ellos me han confesado con desagrado (aunque reconozco que podría ser una impostura) que el sistema de pagos de comisiones les fue impuesto, que era generalizado y que quien decidía no jugar se quedaba fuera de los contratos públicos, desde grandes empresas a diminutas empresas de monocultivo. Obra pública, concesiones de servicios públicos (limpieza, etc.) y actividades vinculadas a la formación parece que fueron las primeras y donde, de forma más generalizada, se generaron estas dinámicas. Ahora esto es un tema de investigación penal y habrá que ver si los jueces son capaces de atinar con detectar la sistemática.

¿Cómo se pueden evitar estas dinámicas en el futuro inmediato? La respuesta es compleja ya que estas dinámicas poseen sus raíces en la cultura política y en una parte de la cultura empresarial del país y, también, en un mal funcionamiento de la Administración pública en el diseño, gestión y seguimiento de los contratos públicos. Pero hay un conjunto de medidas que podrían evitar parcialmente este tipo de dinámicas tan onerosas para las finanzas públicas. En primer lugar, habría que crear una agencia independiente de vigilancia de la contratación pública. 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 sobrecostos en las contrataciones. Solo con que logre reducir una pequeña parte de estos sobrecostos 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. Otro ámbito de actuación tiene que ver con la transparencia absoluta de los contactos y actividades de los líderes políticos que

ocupan cargos institucionales. Si un ciudadano busca la agenda de su alcalde, Presidente del Estado, presidentes autonómicos y consejeros o alcaldes suele encontrarla en las web o portales de transparencia de las diversas instituciones. Pero se trata de una transparencia más formal que real, de una transparencia traslucida ya que aparece solo un listado de los actos oficiales del día. Pero un ciudadano no sabe con qué empresarios se reúne su Presidente, con quién come, que llamadas telefónicas realiza o recibe y a que actos privados acude (por ejemplo monterías y otras reuniones sociales). Es en estas interacciones opacas donde se toman la mayoría de las decisiones políticas y donde se deciden los elementos básicos de los contratos públicos. Toda la actividad (pública y privada) del Presidente de EE.UU., por ejemplo, es transparente y registrada públicamente. "Todo" significa literalmente "todo": llamadas de teléfono, visitas al Despacho Oval, los mails, etc. De esta forma, si este Presidente tiene varios contactos con alguna gran empresa es de dominio público y los medios de comunicación, entidades no gubernamentales, parlamentarios y ciudadanos están expectantes por si detectan algún trato de favor gubernamental hacia esta empresa, cosa muy difícil que se produzca ante esta total transparencia.

¿Cómo se pueden evitar estas dinámicas en un futuro más lejano? La respuesta es que hay que cambiar la cultura política, la cultura administrativa y la cultura empresarial de las organizaciones privadas (con ánimo y sin ánimo de lucro) que prestan servicios a las administraciones públicas. Estamos ante un escenario de futuro en que las organizaciones privadas se van a encargar del 90% de las políticas y de los servicios públicos y que, por lo tanto, van a manejar más de las dos terceras partes de los gastos públicos nacionales (en el escenario de futuro más bien gastos públicos locales y macroregionales). Por ejemplo, en el caso de España ahora las empresas manejan el 18,5% del PIB por la vía de las concesiones y de los contratos públicos. Es muy probable que dentro de 20 años manejen casi el doble: aproximadamente el 35% del PIB. Y, además, las vías institucionales más relevantes de interacción estarán fragmentadas de la mano de las instituciones locales o metropolitanas. Es decir, la interacción entre el ámbito público y privado va a ser muy asimétrico ya que el ámbito público mundial estará fragmentado en miles de grandes ciudades (junto con las instituciones macroregionales o incluso mundiales) y, en cambio, el sector privado va a tender a la lógica de la concentración y la prestación de servicios públicos podría quedar en manos de unas pocas decenas de grandes empresas multinacionales. Una interacción de esta naturaleza es muy preocupante ya que supondría el establecimiento de alianzas entre tigres (las multinacionales prestadoras de servicios públicos) y conejos (las instituciones públicas locales). Esta situación de futuro podría implicar que la agenda sobre la definición del bien común y del interés general estuviera más en unas pocas manos de los tigres (aunque afortunadamente los tigres tienen una naturaleza más bien solitaria y muy poco asociativa) que en las madrigueras de los conejos por más que éstos muestren una cierta tendencia a lógicas de carácter cooperativo. Para poder superar esta perversa lógica las propuestas serían las siguientes:

- a) Hay que resaltar que las instituciones públicas son y serán las que manejen los fondos públicos y las responsables de establecer los contratos y los términos de relación con las empresas. Esta posición privilegiada aporta mucho poder que hay que saber utilizar con inteligencia ya que puede poseer incluso la capacidad de cambiar las dinámicas naturales de concentración del mercado. Es fácil de imaginar que las autoridades

locales se sientan incómodas con interlocutores privados de enormes dimensiones. Para ello intentarán alentar un sistema en que operen pocos tigres y éstos se vayan mudando en gatos (empresas más reducidas y vinculadas a determinados territorios). Es evidente que estos gatos se van a asociar para alcanzar economías de escala pero no es lo mismo para un conejo dirigir y controlar a unos tigres que a unos gatos aunque puedan estar organizados en gaterías.

- b) Pero el mercado privado no tiene que tener un ecosistema tan simple en el que solo convivan los gatos (con una tendencia natural de carácter egoísta) y las instituciones públicas pueden incentivar que éstos coexistan con las ardillas (economía social: cooperativas y organizaciones sin ánimo de lucro) que suelen ser más amables, menos voraces y de convivencia más relajada que los gatos. Aquí el elemento clave es que las ardillas sean auténticas y muy profesionales y no gatos poco competitivos disfrazados de ardillas.
- c) Las administraciones locales (con el apoyo de las instituciones multilaterales internacionales) deben ir mudando su naturaleza de conejo por el de la liebre. Se trataría de apostar por poseer unos empleados públicos, tanto de naturaleza política como de naturaleza profesional, más preparados para poseer la mayor inteligencia institucional posible. Una liebre es más rápida de reflejos que un gato. Por otra parte en el espacio público también van a ser muy relevantes las instituciones internacionales de carácter macroregional (como, por ejemplo, la Unión Europea) o mundial (por ejemplo unas renovadas ONU u OMC con una orientación más reguladora) que serán como elefantes por sus grandes dimensiones: instituciones públicas multilaterales con enorme inteligencia pero desgraciadamente bastante lentas de reflejos o de rápido cansancio.
- d) Además, existe el problema que estos animales públicos (conejos, liebres y elefantes) van a poseer patológicas tendencias esquizofrénicas en el sentido de que tienen en sus cerebros dos hemisferios que operan de manera muy distinta: el hemisferio o alma de carácter político y el hemisferio o alma de carácter estrictamente profesional. Hay que hacer un tratamiento psicológico intenso para que estos actores actúen de forma unificada y no, como en muchas ocasiones, de manera desdoblada.
- e) Siendo realistas, el mercado futuro de servicios públicos será un complicado ecosistema en el que convivirán tigres (será inevitable que existan grandes multinacionales de servicios públicos) gatos organizados o no en gaterías, ardillas organizadas o no en colonias, liebres (instituciones públicas locales inteligentes), conejos (instituciones públicas locales no tan inteligentes) y elefantes (instituciones públicas multilaterales con enorme inteligencia pero desgraciadamente bastante lentas de reflejos o de rápido cansancio). En todo caso la organización y articulación entre elefantes, liebres y conejos sería lógico que fuera la coalición dominante de este mercado de futuro de los servicios públicos.
- f) De todos modos, el problema central de tan variada zoología animal pública y privada es que cada bestia posee su propia naturaleza y sus propios valores. La única forma de

convivencia pacífica sería mediante la unificación de sus valores que permitiera dejar de lado una parte de sus instintos naturales que aportan externalidades negativas al sistema público. Dicho de otra forma: el reto de futuro consistirá en la socialización de esta variado animalario para que todos (los animales públicos pero también los animales privados) tengan como máximo objetivo la aportación de valor público y la defensa del bien común y del interés general. Cada vez debería tener menos importancia que un profesional sea empleado público vinculado a un elefante, una liebre o un conejo o un empleado privado que esté asociado a un tigre, un gato o una ardilla. Todos estos profesionales van a trabajar en políticas y servicios públicos y todos deberían poseer valores de carácter público. En este sentido se trataría de domesticar a los animales privados que trabajen para el sector público y que se comportaran de forma totalmente diferente a sus congéneres que operan solo en y para el sector privado. Esto es relativamente fácil para el caso de los gatos y de las ardillas y mucho más arduo en el caso de los tigres (por este motivo hay que intentar que éstos sean muy escasos). El elemento crítico es que todos estos empleados públicos y privados tengan una formación común en valores y ética pública. Que tengan que superar un periodo de formación inicial y una formación permanente orientada a fomentar valores públicos y una forma propia de ejecutar las políticas y de prestar los servicios públicos, ya que no se atienden a clientes sino a ciudadanos. 

Citación recomendada/Recommended citation

Ramió Matas, Carles (2015): La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050". GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2015-08. 40 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, 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

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org