

Los nuevos principios de un modelo de gestión del empleo público en España para una administración pública sostenible y contingente

Ramió Matas, Carles

Universitat Pompeu Fabra

 carles.ramio@upf.edu

Documento recibido:	30 julio 2017
Aprobado para publicación:	30 agosto 2017

Resumen

El objetivo de esta reflexión es ofrecer una nueva visión de la gestión de recursos humanos vinculada a una Administración pública del futuro en sintonía con los retos sociales, económicos, políticos e institucionales. La gestión de recursos humanos es el elemento más crítico de cara la calidad institucional y organizativa de la Administración pública. Puede ser la gran rémora que impida la renovación y modernización (tal y como sucede en España desde hace unas décadas) o puede ser la palanca de cambio para una regeneración absoluta de las administraciones públicas. Se trata de una materia de una enorme complejidad técnica pero, muy en especial, de una gran dificultad política y social. En referencia al caso español, en los siguientes apartados se va a intentar definir una hoja de ruta que contribuya a generar este relato en materia de gestión de personal, tanto a nivel político, como técnico, corporativo y sindical.

Palabras clave

Recursos humanos, gestión pública, gobernanza.

Abstract

In accordance with current challenges at social, economic, political and institutional levels, the objective here is to offer a new vision of Human Resource Management linked to a future Public Administration. Human Resource Management is one of the most critical elements in defining institutional and organizational quality of public administration. Human Resource Management can be a great hindrance to administrative modernization, or it can be the cornerstone for change and for an absolute regeneration of public administration. Human Resource Management confronts great technical complexities but fundamentally, it confronts with major political and social difficulties. In the following sections, taking into account the Spanish case, a roadmap will be proposed to help generate this new narrative, at several - political, technical, corporate, union - levels of analysis.

Keywords

Human resource management, public management, governance

Introducción

Las administraciones públicas están en una encrucijada en la que está en juego su propia supervivencia. La revolución tecnológica 4.0 está facilitando un gran empoderamiento ciudadano que se manifiesta no solo con la economía colaborativa sino también en otras dimensiones de carácter político, educativo y cultural. Las instituciones y organizaciones que ejercen de intermediarios sociales están en riesgo de desaparecer sino son capaces de generar un nuevo valor a sus contribuciones. Medios de comunicación, editoras de enciclopedias, universidades, entre otras están en riesgo de evaporización. Las administraciones públicas no son una excepción ya que fundamentalmente su papel es de intermediación entre la ciudadanía y el bien común o el interés general. Resulta obvio que no se hace referencia a su desaparición física sino a una potencial defunción conceptual en el sentido que pueden dejar de ser relevantes en las redes de gobernanza cada vez más complejas en las que comparten espacio con las empresas privadas, con las organizaciones sin ánimo de lucro y con diferentes modelos alternativos de organización social. Además, las administraciones públicas están en horas bajas por la impotencia de la política en resolver buena parte de los problemas y retos ciudadanos. El poder real está difuso en la economía y los partidos políticos no encuentran las palancas para generar las soluciones que exige la ciudadanía. Cada vez el Estado, en su acepción más amplia, es más irresponsable ya que no puede asegurar el trabajo, unas retribuciones dignas, la vivienda, las prestaciones sociales e incluso la seguridad a una sociedad cada vez más temerosa y crispada. La impotencia de la política y del Estado revierte de manera muy negativa en la Administración pública ya que su fuente principal de energía reside en la fuerza del poder político.

Muchos son los retos y la Administración pública carece de capacidad de reacción ya que está atenazada por un modelo organizativo y por un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoleto. Los retos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX. Pero además, la Administración pública se encuentra totalmente paralizada por capturas de carácter político, corporativo y sindical. A pesar de esta situación estructural tan negativa las administraciones públicas españolas han logrado durante los 40 años de singladura democrática prestar unos servicios públicos de una gran calidad y de forma bastante

eficiente y edificar un Estado del bienestar. Es un milagro solo explicable por el dinamismo de una clase política y de unos empleados públicos, dos colectivos injustamente desprestigiados socialmente, que han adoptado modernas formas de liderazgo y de gestión en la prestación de servicios públicos. Pero ambos no se han preocupado en exceso por lograr un mayor refinamiento institucional y por modernizar las anticuadas arquitecturas organizativas.

Durante la próxima década se va a producir un proceso de jubilación masiva de los empleados públicos y se estima que durante este periodo van a entrar un millón de nuevos efectivos. Trabajadores públicos que van a prestar sus servicios hasta el 2070. Esta es una enorme oportunidad de renovación del sistema que no se puede dejar escapar. Durante los próximos cincuenta años van a experimentarse cambios vertiginosos de la mano de las tecnologías de la información, de la robótica y de la biomedicina. El papel de la Administración pública va a ser distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios.

Pero estamos dormidos y las administraciones siguen con sus inercias, con sus tradiciones y sin ninguna expectativa de romper unas pautas culturales, institucionales y organizativas de carácter mineral. Si no se realiza ahora mismo un esfuerzo de análisis de prospectiva que impulse un proceso de cambio y de modernización rápida y radical la Administración pública puede perder el tren para los próximos cincuenta años. Y ello puede implicar su irrelevancia en las futuras redes de gobernanza público privadas. Es insensato que los empleados del futuro sean seleccionados con pretéritos sistemas memorísticos con temarios que van a perder su consistencia y vigencia en muy pocos años. Es incomprensible que los nuevos empleados públicos entren en un modelo organizativo y de gestión de recursos humanos totalmente obsoleto a nivel de vínculos (¿tiene sentido que la mayoría sigan siendo funcionarios?), de una falta clara de definición de competencias, de aptitudes y de actitudes, de una carrera administrativa y unas tablas retributivas insensatas y que residen en una burbuja autista y autárquica con relación al resto del mercado laboral. Van a entrar durante la próxima década jóvenes muy bien preparados, adaptados a la era digital y con enormes capacidades de aprendizaje. Pero pueden alistarse en un contexto de cultura institucional y organizativa tan anticuado que castre de raíz todas sus potenciales capacidades y en pocos años los transforme en empleados anticuados, rutinarios y corporativos.

Es ahora el momento de poner manos a la obra en la tarea de modernizar la Administración pública. Y no hacerlo como una impostura o de forma incremental como suele dictar la tradición. Nuestro modelo de Administración pública exige un cambio radical solo posible si se dinamita su modelo organizativo y, en especial, su sistema de gestión de recursos humanos. Hay que pensar de manera estratégica, con altura y con prospectiva. No estamos hablando de cambiar ligeramente los temarios y otros elementos vinculados a la gestión de recursos humanos. Estamos planteando descartar todo lo que hay ahora y definir un imaginativo modelo de futuro. Por ejemplo, ya deberíamos estar pensando en sistemas meritocráticos para el acceso de los robots (se especula que el treinta por ciento de los actuales puestos administrativos van a ser suplantados por robots) y en un modelo de gobernanza de la robótica.

Para implantar este cambio hace falta una gran valentía política para enfrentarse a inercias conservadoras de carácter corporativo y sindical. Pero no queda otra opción si queremos que nuestros hijos y nietos disfruten de los servicios públicos que nuestras generaciones han gozado hasta el momento. No se percibe que las empresas estén capacitadas, ellas solas, para defender el interés general. Tampoco se avista que los grupos sociales organizados puedan defender, en solitario o con las empresas, de manera transversal el bien común. Ambos grupos de actores van a ser imprescindibles para lograrlo pero bajo la batuta de unas administraciones públi-

cas, bajo el mando del poder político derivado de la democracia representativa, más modernas e inteligentes que puedan asumir lo que la literatura denomina el rol del metagobernador.

El objetivo de esta reflexión es ofrecer una nueva visión de la gestión de recursos humanos vinculada a una Administración pública del futuro en sintonía con los retos sociales, económicos, políticos e institucionales. La gestión de recursos humanos es el elemento más crítico de cara a la calidad institucional y organizativa de la Administración pública. Puede ser la gran rémora que impida la renovación y modernización (tal y como sucede desde hace unas décadas) o puede ser la palanca de cambio para una regeneración absoluta de las administraciones públicas. Se trata de una materia de una enorme complejidad técnica pero, muy en especial, de una gran dificultad política y social.

Desde la segunda mitad del siglo XX y hasta principios del siglo XXI se han intentado introducir en la agenda pequeñas y muy esporádicas mejoras de carácter incremental que no han podido evitar que ahora tengamos un modelo caótico y anticuado. El último intento, la Ley Básica del Empleado Público (EBEP), que ahora tiene más de diez años de antigüedad, fue la postrera tentativa de carácter incremental. Pero a pesar de proponer interesantes novedades (regulación de la dirección pública profesional, carrera horizontal y evaluación del desempeño) no ha logrado implementar ninguna de estas tres propuestas que podrían haber mejorado algo el sistema de recursos humanos.

En un debate que mantuve hace poco tiempo con el ministro impulsor de esta ley, Jordi Sevilla, coincidió que la implantación de esta ley fue un fracaso y que quizás ya ha pasado el tiempo de las tímidas mejoras incrementales. El mundo avanza muy velozmente y nosotros respondemos al reto de la modernidad con pequeñas innovaciones que generan unas resistencias políticas, corporativas y sindicales como si representaran una auténtica revolución conceptual. Coincido con el exministro que ahora hay que intentar una estrategia de carácter mucho más radical, más disruptiva y aspirar a explosionar el actual sistema y proponer un nuevo modelo totalmente reformulado, sin capturas históricas conceptuales ni de los diversos intereses creados. Soy consciente que este trabajo va a generar polémica y que varios de los actores implicados se van a rasgar las vestiduras. No es mi objetivo generar discordia sino simplemente abordar de manera valiente este tema y contribuir a que, entre todos, pensemos opciones innovadoras, modernas y sostenibles en el tiempo. Obviamente puedo estar equivocado en muchas de nuestras propuestas que un debate serio, abierto y sin complejos van, sin duda, a mejorar su calidad y el nivel de acierto sobre la futura agenda de cambios a introducir en el sistema. Considero que será inevitable que algunas críticas, de raíz corporativa y sindical, caigan en la demagogia: no me extrañaría que sea acusado de "mata funcionarios", de precarizar el empleo público, de ser se u "ahoga pobres", de manifestar tendencias privatizadoras de carácter neoliberal, etc. Si estas críticas sucediesen ya puedo adelantar que serán injustas. Mi objetivo y vocación, durante ya varias décadas, reside en justo lo contrario: defender a las instituciones públicas y salvaguardar el empleo público y a los empleados públicos. Mi complicidad con el sistema y los valores públicos es absoluta. Y, precisamente por ello no hay que conformarse con seguir gregariamente los dictados contra reformistas, conservadores, corporativos o simplemente incrementalistas. La mejor forma de defender a las instituciones públicas es reconocer sus problemas y adoptar una posición proactiva que permita tomar la delantera, o al menos estar en sintonía, con los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos. Contribuir a mantener el statu quo de una situación disparatada e insostenible implica colaborar en la decadencia y muerte conceptual de las instituciones públicas. Solo intentado escapar de la zona de confort estaremos en condiciones de contribuir, modestamente, a su renacimiento y sostenibilidad económica.

En un mundo cada vez más interconectado tanto a nivel tecnológico (economía de la información) y económico no puede existir un sector público totalmente descontextualizado del resto de organizaciones y de las reglas económicas y laborales del sector privado. Las administraciones públicas no pueden sobrevivir a nivel económico, social y político con un modelo laboral (reglas del juego, sistema retributivo y relaciones laborales) meridianamente distinto al sistema laboral nacional e internacional. Es lógico que existan algunas diferencias entre el empleo público y el empleo privado teniendo en cuenta las especificidades del sector público en relación al sector privado pero estas distinciones no pueden ser tan radicales como en la situación actual.

No es social ni políticamente sostenible un sistema de empleo público que siga residiendo en una burbuja autista en el que los salarios y las condiciones de trabajo sean tan favorablemente diferentes (y desfavorables en algunos casos concretos) a las que imperan en el sector privado. No es posible que pueda perdurar por mucho más tiempo que la gran mayoría de empleados públicos tengan unas retribuciones, salvo algunas excepciones, muy por encima a sus homólogos en el sector privado (entre el 20 y el 100 por ciento) y unas condiciones de trabajo (estabilidad en el empleo, régimen horario, horas trabajadas, vacaciones reales y sistema de relaciones laborales) radicalmente diferentes. No es socialmente sostenible y justificable que los precarios trabajadores privados mantengan con sus impuestos a una clase de trabajadores públicos con tantos privilegios. Y lo que no es socialmente sostenible tampoco lo es, en más o menos tiempo, a nivel político. Estas diferencias tampoco son sostenibles a nivel económico ya que encarecen los procesos y productos públicos muy por encima de los que provee el sector privado. Con este panorama solo hay dos escenarios de futuro ciertos y que son compatibles entre sí: la privatización de buena parte de la Administración pública y/o su decadencia como institución.

Desde un plano idealizado es cierto que el sistema laboral público, a pesar de algunas contradicciones, es socialmente más justo y más avanzado y que el modelo laboral privado, ya que éste último es el resultado de mutaciones a la baja durante las últimas décadas y es socialmente injusto y con algunos elementos que rozan el esperpento laboral. Es obvio que el sistema laboral privado actual pone en duda el modelo de Estado del bienestar e incluso pone en un dilema, en los países desarrollados, a la democracia y al propio modelo capitalista. El economista Antón Costas, en sus últimas conferencias, sostiene que nuestro modelo social, político y económico se sustenta sobre tres pilares totalmente interconectados e imprescindibles: Estado de bienestar, democracia y capitalismo. Si falla el primero decaen los otros dos pilares. Y el Estado de bienestar depende de un razonable mercado laboral privado tanto en retribuciones como en una cierta estabilidad. Está problemática es el gran reto a resolver en el futuro inmediato. Es posible, en una visión optimista, que el mercado privado en los países desarrollados logre salir de su actual laberinto y mejore las condiciones laborales y retributivas y éstas, curiosamente, se asemejen a las actuales que goza el sistema de empleo público. Para que ello sea posible, será imprescindible mantener unas administraciones públicas que sigan siendo potentes en el sustento de un Estado del bienestar (aunque sea precario) y que incrementen sus capacidades de inteligencia en materia de regulación.

La gran paradoja reside en que si, durante este proceso de transición de la denominada cuarta revolución industrial (industria 4.0), la Administración pública no recicla y adapta su régimen laboral puede no sobrevivir en condiciones a la misma. Hoy por hoy es impensable que el sistema laboral privado imite al público y dada la insostenibilidad de las actuales diferencias parece que no queda otra opción que el sistema laboral público emule algunos ítems (no todos) del mercado privado. Es, entre otros argumentos, una exigencia de las grandes magnitudes: el empleo público representa el 16,3 por ciento del mercado laboral. O Dicho de otra manera el sistema laboral privado es sobre unas cinco veces más grande que el régimen laboral público en la mayoría

de los países desarrollados (en España 3,1 millones de empleados públicos frente a 16 millones de empleados privados según los datos del INE para 2018).

Hay que dejar claro que la pretensión no es generar inestabilidad y retribuciones precarias en las administraciones públicas, ya que no contribuirían en absoluto a mejorar su calidad institucional, sino justo todo lo contrario, por más que su sostenibilidad económica parece que lo aconseje. De lo que se trata es que la Administración pública no resida por más tiempo en una galaxia laboral irreal e incluso enfermiza (por las capturas políticas, corporativas y sindicales) y a una distancia cósmica del resto del universo laboral. Lo que puede herir de muerte al sistema público no es solo su difícil sostenibilidad económica de su modelo de empleo sino su actual falta absoluta de un relato coherente, robusto y solvente. En los siguientes apartados se va a intentar definir una hoja de ruta que contribuya a poder generar este relato en materia de gestión de personal tanto a nivel político, como técnico, corporativo y sindical

1. El ingrediente político de la gestión de recursos humanos

En España, el ingrediente político de la gestión de recursos humanos debería tener un carácter político al máximo nivel, una gran visión estratégica y de prospectiva, y asentarse en un solvente discurso institucional (de lealtad y defensa política de las instituciones). En cambio, la política debería abandonar de manera definitiva sus tradicionales mecanismos de tactismo, de clientelismo, de falta de valentía y de un insensato intervencionismo en ámbitos excesivamente técnicos.

En primer lugar, la política de personal debería ser una competencia asociada al máximo nivel político de cada Administración pública. Si se trata de un ayuntamiento la tiene que liderar el alcalde, si es una comunidad autónoma o la Administración General del Estado (AGE), su presidente del gobierno. Tradicionalmente a la política le cuesta mucho entender esta exigencia que está totalmente fuera de duda desde un plano conceptual desde hace mucho tiempo. La reforma y mejora de la Administración pública estimula siempre resistencias por inercias y capturas diversas generando una gran profusión de actores administrativos y políticos que poseen materialmente capacidad de veto. La condición necesaria (y no siempre suficiente) para superar está caótica coalición de jugadores con veto y con tendencias castradoras es que el máximo responsable político de la Administración lidere personalmente la reforma con la colaboración de los niveles políticos especializados en la materia. Los cambios en la gestión de recursos humanos representan la piedra angular de cualquier reforma y mejora administrativa. Es más: cualquier cambio en la gestión de recursos humanos tiene el impacto psicosocial y político como si fuera ella misma una gran reforma administrativa.

En segundo lugar, la política y la cultura política, deberían abandonar definitivamente su lógica clientelar con relación a la Administración pública. La modernidad en el sistema público reside en dotarse de un modelo conceptual (sea este burocrático, gerencial, regulador o de gobernanza) que permita superar el modelo de organización social natural que se fundamenta en el clientelismo. La batalla contra el clientelismo no es una lucha anticuada sino que es un esfuerzo y aspiración tanto del pasado, como del presente y del futuro. Es una batalla infinita que deben librar las instituciones públicas (y también las privadas si desean ser modernas y competitivas) ya que va contra la naturaleza e inercia social. Los partidos políticos siguen también esta inevitable tendencia social hacia el clientelismo. De hecho presentan este instinto de manera más acusada que las otras organizaciones públicas y privadas. Al fin y al cabo el objetivo de un partido político es seleccionar y filtrar, entre sus afiliados y simpatizantes, a unas élites que son las que van a dirigir el propio partido y las que aspiran a ocupar los puestos políticos en el gobierno cuando alcancen el poder institucional. Es totalmente lógico que la selección de estas élites no se haga solo bajo el principio meritocrático ya que en los partidos

políticos están también presentes los valores ideológicos y la lealtad a los mismos y a los líderes. Los valores e ideología que dominan en cada momento en un partido político van asociados a élites y efectivos que los han construido y que han logrado que sean los predominantes. Y la batalla ideológica no tiene por qué ser estrictamente meritocrática. Es decir, en los partidos políticos hay una tendencia no solo natural sino lógica y necesaria permeable al clientelismo. Siempre habrá afectos y desafectos a una determinada visión política y a unos líderes. Pero una cosa es como operen a nivel interno los partidos políticos y otra muy distinta en cómo tienen que comportarse sus líderes una vez acceden al gobierno de las instituciones públicas. Por más difícil que sea los líderes políticos con responsabilidades institucionales deben mudar su rol político hacia un rol más institucional. Como ello es muy difícil, ya que depende de la generosidad y de la cultura política e institucional de muy diversas personalidades políticas, la única manera de lograrlo es modificando no solo la cultura política sino cambiando las reglas del juego institucional. Es imprescindible que en las acciones de gobierno se sucedan momentos de generosidad política hacia las instituciones. Momentos disruptivos con la cultura política tradicional en la que los políticos renuncien a su capacidad patológica de influencia que implica precarizar de solvencia técnica y de seguridad jurídica a las instituciones públicas. Por ejemplo, hay que suprimir los sistemas espurios de selección de empleados públicos por otros estrictamente meritocráticos, hay que regular la dirección pública profesional para que las élites administrativas accedan por mérito y no de manera heterodoxa, etc. Es difícil pero la política y los políticos deben regular contra sus potenciales capacidades institucionales (regular contra natura) para evitar al máximo las medidas políticas discrecionales y arbitrarias. Esta dinámica es la que han logrado ya los países de nuestro entorno que poseen instituciones más avanzadas.

En tercer lugar, la política debería otorgar a las políticas de recursos humanos (y en general a todas las políticas internas de carácter institucional) una visión más estratégica y prospectiva (a largo plazo). La política ya hace tiempo que reconoce que hay políticas públicas que operan a largo plazo y que no pueden ser lugar de constante confrontación y cambios de orientación de carácter táctico y coyuntural. Por ejemplo, es sabido que la política energética es a muy largo plazo y que no puede cambiarse cada legislatura. Lo mismo sucede con el desarrollo de las infraestructuras básicas de un país.

Para impulsar estas políticas públicas tan delicadas y fundamentales el gobierno del momento hace un esfuerzo de análisis de prospectiva a largo y a muy largo plazo para fundamentar su decisión. Como ésta va a afectar a varias legislaturas suele pactar y consensuar unos acuerdos con los partidos con más fuerza representativa del arco parlamentario. En este sentido, se trata de entender que las políticas institucionales de carácter interno (y la de recursos humanos es la más sensible y crítica de ellas) son exactamente como la política energética o el impulso de nuevas infraestructuras: es una política de país que hay que pensar muy bien tanto en estrategia como en prospectiva y que hay que consensuar políticamente sus elementos más fundamentales. Esto no se hace, desgraciadamente, en nuestro país con políticas como la educativa que cambia de manera radical casi cada legislatura. En cambio, en materia de política de recursos humanos el problema es exactamente el contrario: a nivel estratégico jamás de suele alterar como si fuera una realidad geológica intocable a la que solo hay que dar respuesta táctica y a muy corto plazo a las periódicas incidencias naturales que pueden generar catástrofes en el terreno.

Por ello se realizan caóticos y arbitrarios pequeños movimientos de tierra que generan un modelo geológico cada vez más insensato y endeble. Por tanto, no se atiende nunca a la necesidad que cada dos décadas hay que cambiar el modelo de recursos humanos para que sea funcional a las necesidades de las administraciones públicas. Cambia el entorno, se modifican las necesidades sociales se alteran las políticas y los servicios públi-

cos pero el patrón de gestión de recursos humanos no se cambia nunca salvo pequeños aspectos sin ninguna orientación estratégica que cada vez hacen más caótico e insostenible el modelo.

En cuarto lugar, hace falta una política valiente, entregada y generosa para hacer frente a un nuevo modelo de recursos humanos. Hay que ser valiente para reformar este sistema ya que las resistencias políticas, corporativas y sindicales siempre son enormes. El sistema es, de manera natural, conservador. Cambiar de modelo genera unos elevados costes políticos de desgaste y unos beneficios que difícilmente van a disfrutar los políticos reformadores ya que las externalidades positivas solo se muestran a largo plazo. Por tanto, esta implicación política en la reforma va contra natura de la racionalidad política que suele ser cortoplacista. Pero hay que hacerla ya que, al fin y al cabo, gobernar no es más que defender al bien común y el interés general, mucho más allá de la miope calculadora política. Es un tema de buenos valores políticos que deben contribuir a superar la mirada en corto propia de la política.

Finalmente, la política debería diferenciar claramente lo que es política de recursos humanos en mayúscula de lo que es política de recursos humanos en minúscula. Desde casi siempre la primera se deja inédita y la segunda se atiende de manera reactiva (para solucionar engorrosas incidencias y presiones de cada momento) o de manera proactiva (para lograr coyunturalmente más influencia política en la Administración). Es el mundo al revés de lo que se requiere realmente de la política a nivel de gestión de recursos humanos. Política de recursos humanos trata de preocuparse al máximo nivel político de realizar los grandes cambios para adaptarse al presente y adelantarse al futuro. También trata de defender el nuevo modelo de los reiterados ataques retrógrados de carácter corporativo y sindical. Si hay una auténtica política en mayúscula de recursos humanos no hace falta que exista una política en minúscula sobre esta materia. Este es el otro gran cambio que debe atender en este ámbito la política: dejar que las decisiones concretas de cada momento las decidan los expertos y sus unidades especializadas. No es necesaria, por perniciosa, una presencia política en debates que debería ser estrictamente de carácter técnico.

Por ejemplo, carece de sentido, que las negociaciones de carácter laboral sean lideradas por los políticos. Los políticos ni saben ni pueden ejercer el rol de la patronal. Los políticos no son empresarios ya que no son ni propietarios ni ponen en riesgo su capital. Los propietarios son los ciudadanos que son los patrones reales de las instituciones públicas. Es obvio que los ciudadanos tampoco pueden ejercer de patronal. Esta situación tampoco es tan atípica y distinta a la del sector privado. La mayoría de las grandes empresas no poseen patronos en el sentido clásico ya que este rol está en manos de miles de accionistas.

Como los accionistas, al igual que los ciudadanos, no pueden ejercer con garantías esta función lo delegan a unos directivos profesionales especializados en negociación laboral. Y en nuestro caso hemos supuesto erróneamente que estos delegados son los políticos en el gobierno cuando son los representantes que deben decidir el qué de las políticas y no necesariamente implicarse en el cómo de un ámbito tan técnico y especializado como es la negociación laboral.

En definitiva, el poder político debería delegar a un personal técnico y altamente profesionalizado que de manera bastante independiente fueran los que se encargaran de la negociación laboral. Solo cuando ésta alcanzara muchos decibelios haría falta una cierta implicación política. Este nuevo modelo de relaciones laborales permitiría blindar a los cargos políticos en el sentido que no sean tan vulnerables a presiones y capturas de carácter corporativo y sindical y poder dedicarse a preservar el bien común y el interés general. Lo mismo que se propone para las relaciones laborales debería implantarse para los sistemas meritocráticos de selec-

ción y para el acceso a la función directiva (regulada y gestionada por unidades o agencias independientes del poder político), en la definición y gestión de la carrera administrativa y en la evaluación del desempeño.

2. El volumen del empleo público en el futuro: un análisis de prospectiva

La nueva organización del trabajo que emana de la revolución digital (tecnologías de la información), el incipiente pero contundente impacto de la robótica y los sistemas de colaboración público y privada debería alterar de inmediato el redimensionamiento del empleo público. En este tema es totalmente indiscutible que la Administración pública no puede vivir instalada en su propia burbuja autista y autárquica.

En España, la Administración pública del presente ya es una organización digital al mismo nivel o incluso a un nivel más avanzado que algunas organizaciones privadas. Los ciudadanos se relacionan con ella, en su gran mayoría, de manera digital. Es decir, de forma confortable, eficaz y eficiente. En cambio, lo que no ha sucedido con la misma firmeza es que la organización interna de la Administración y sus mecanismos de organización y gestión de recursos humanos se hayan sincronizado con este esfuerzo general de modernización por la vía digital. Se sigue operando con el mismo marco organizativo, de competencias del personal, de formación, de acceso, de carrera administrativa y de evaluación del desempeño que antes de la modernización digital. Lo mismo sucede a nivel de dimensionamiento del volumen y distribución por ámbitos y perfiles profesionales de la Administración pública. No se puede residir por más tiempo en un modelo digital con una organización del personal de carácter clásico y analógico.

Por otro lado, el impacto de la robótica va a afectar a las organizaciones de servicios (como la Administración pública) durante los próximos quince años de una manera espectacular. Los pronósticos más conservadores anuncian que el 30 por ciento de los actuales puestos de trabajo van a desaparecer por la robótica (taxistas, conductores de autobuses, camareros, administrativos e incluso cirujanos, arquitectos, etc.). Algunos informes más radicales anuncian que van a desaparecer más del 50 por ciento de los puestos de trabajo actuales. Las administraciones públicas no pueden adoptar un rol reactivo ante la revolución de la robótica del mismo modo que ya lo han mostrado, desgraciadamente, con el cambio de paradigma digital.

Por último, la colaboración público-privada sea por la vía más usual de la externalización (donde la titularidad de los servicios sigue en manos de la Administración y hay una relación asimétrica en favor de la dimensión pública) hasta los partenariados público-privados (que se basa en la simetría entre operadores públicos y privados, donde ambos comparten riesgos y beneficios y entre los que tiene que existir una complicidad propia de socios). Esta colaboración ha sido hasta el momento muy imperfecta ya que la Administración pública ha recurrido a ella de manera reactiva, para escapar de sus problemas, y no de forma proactiva, es decir: para buscar más eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y en las actuaciones públicas. Precisamente la mayoría de las externalizaciones han sido reactivas por temas vinculados a la gestión del personal. Se ha recurrido durante las últimas décadas de forma muy intensa a la externalización para escapar de un modelo caduco de recursos humanos. Los principales alicientes de la externalización (Ramió, Salvador y García, 2007) han sido: la imposibilidad de contratar nuevos empleados públicos (bien sea por una visión dogmática en la que se considera que hay un exceso de empleados públicos, bien por los ocho años de crisis económica en los que se congelaron las ofertas de empleo público), el elevado coste de los empleados públicos (derivado de salarios altos en los puestos bajos de la Administración y, en especial, de unas condiciones de trabajo muy benevolentes y paternalistas –jornadas laborales, sistemas de conciliación, días de asuntos propios, etc.-) y por las rigi-

deces barrocas del modelo de gestión (inamovilidad, lógicas feudales y corporativas, etc.). Carece totalmente de sentido que la Administración pública haya apostado decididamente por la externalización por motivos reactivos vinculados con una mala organización y gestión de recursos humanos y no de manera proactiva para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

Es decir, decidimos cambiar de manera radical el modelo de Administración, de gestión directa a gestión relacional, no para abordar un nuevo marco conceptual más moderno sino por la pereza e incapacidad de mejorar la organización y los mecanismos de gestión de los recursos humanos. Esta situación es incomprensible e injustificada y ha afectado negativamente a la propia dinámica externalizadora ya que esta se realiza de manera frívola sin las garantías mínimas en la capacidad de control y de evaluación de las propias administraciones públicas. Si el modelo de gestión de personal era ya anticuado para organizaciones públicas prestadoras de servicios ahora es todavía más anacrónico para organizaciones que operan en redes complejas, públicas y privadas, en el diseño de políticas y en la prestación de servicios públicos.

Atendiendo a estos tres elementos, las grandes bases conceptuales en relación con el volumen, redistribución interna y competencias de los nuevos empleados públicos debería seguir los siguientes elementos:

- *Muchos menos empleados públicos que ahora*: Parece evidente que la Administración pública del futuro va a requerir un volumen de empleados públicos mucho menor que el actual. La nueva organización del trabajo derivada de la Administración digital debería implicar de forma casi inmediata la supresión de una parte importante del personal administrativo y auxiliar administrativo (actualmente catalogados como C1 y C2). La supresión de buena parte de estos perfiles puede significar la reducción aproximada de una 10 por ciento del total de los empleados públicos de manera casi inmediata. Por otra parte la robotización debería afectar a largo plazo, en un horizonte de unos 15 a 20 años, la reducción de un 30 por ciento de los actuales puestos de trabajo.

La robotización puede afectar a colectivos cuantitativamente muy relevantes: fuerzas armadas, fuerzas de seguridad del Estado, personal penitenciario, empleados de correos, docentes, personal sanitario (médicos y personal de enfermería), empleados de oficios y de conserjería (agrupaciones profesionales o antiguo grupo E), trabajadores de empresas públicas del transporte (conductores). Finalmente la mayoría de personal C1, C2 y de agrupaciones profesionales que no se vean afectados por la digitalización o por la robótica seguramente podrán ser externalizados hacia organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. Las externalizaciones de determinados ámbitos de gestión (transporte, sanidad, educación, servicios sociales, etc.) podrían reducir aproximadamente en un 20 por ciento más el volumen de los actuales empleados públicos. Obviamente se trata de datos aproximados y con evidentes ingredientes de especulación de carácter prospectivo pero no sería raro contemplar un escenario de futuro a 20 años vista que implicara la reducción del 60 por ciento del volumen actual de empleados públicos.

A esta reducción tan importante habría que incorporar el incremento derivado de nuevos perfiles profesionales: a los actuales gestores tecnológicos habría que añadir personal especializado en gestión de la información y de la inteligencia artificial: desde analistas de *big data* hasta otros analistas de información, diseñadores y gestores de la robótica, controladores y evaluadores de los sistemas externalizados y, finalmente, otras profesiones que todavía son desconocidas. Estos nuevos colectivos profesionales podrían suponer el incremento de un 10 por ciento de efectivos de personal. Entra la reduc-

ción y el incremento el resultado final podría acercarse a una reducción del 50 por ciento del actual volumen de personal. Es decir, podríamos pasar en España de los 3,1 millones actuales de empleados públicos a un 1,5 millones. Todo ello sin menoscabo de la calidad de los servicios públicos, atendiendo a la renovación profesional derivada de la modernización de la Administración pública. Además, no todas las disminuciones de los puestos de trabajo implicarían su desaparición del mercado laboral sino que una parte significativa mudaría su vinculación pública hacia una vinculación privada pero destinada a prestar servicios públicos.

- *Mucho más cualificados*: El personal que permanezca al servicio de la administración pública en el futuro tendrá un perfil muy mayoritario de elevada cualificación. No parece exagerado afirmar que los empleados públicos del futuro serán aquellos que aporten elevado valor público y ello implica que la gran mayoría, cerca del 90 por ciento, sean titulados superiores (con grado o máster universitario exigible en el acceso). La Administración del futuro debe hacer una apuesta contundente por la inteligencia institucional: puestos de gestores de alto nivel, analistas de información, especialistas en tecnología de la información, de la robótica, de la inteligencia artificial, gestores de complejas redes de gobernanza, etc.
- *Nuevos ámbitos profesionales a promover*: los nuevos ámbitos profesionales a promover en el futuro tienen dos vínculos en común: la inteligencia institucional y la aportación de valor público. La Administración pública del presente y del futuro debe asumir el rol de metagobernador en un contexto de gobernanza compleja. Por ejemplo habría que ir definiendo al menos dos nuevos ámbitos funcionales de empleados públicos: gestores de información vinculados a la gestión pública-privada y gestores de inteligencia artificial y de robótica.
- *Especial referencia a los profesionales de la educación y de la sanidad*: estos dos ámbitos agrupan un volumen enorme de empleados públicos y van a recibir un gran impacto derivado de las tecnologías de la información, de la robótica y de la inteligencia artificial. En relación con el personal docente, éste debería reciclarse en las nuevas tecnologías docentes y en aportar un nuevo valor en su desempeño docente: más que impartir conocimientos que están disponibles en la red deberían ejercer de coach a los alumnos en el marco de la sociedad del aprendizaje. Quizás en este ámbito no tenga sentido reducir el volumen del personal docente pero si renovarlo profesionalmente para que pueda aportar más valor y una atención más personalizada en los procesos de aprendizaje de los alumnos.

Esta renovación tecnológica podría implicar una mayor productividad de los docentes y así, poder abandonar el modelo de educación fordista con un fracaso escolar de más del 30 por ciento hacia una educación personalizada que podría reducir de manera muy notable el fracaso escolar. En relación con el personal sanitario el impacto de las tecnologías de la información, de la inteligencia artificial y de la robótica también va a impulsar una radical renovación profesional y también, probablemente una notable disminución del volumen de personal (enfermos monitorizados desde su domicilio, robots de asistencia sociosanitaria a domicilio, robotización de la cirugía, etc.).

En este sentido, la inteligencia artificial y la robótica pueden lograr hacer sostenible económicamente un sistema de sanidad pública que deberá abordar en los próximos años el reto del envejecimiento de la población. Las estimaciones es que el coste económico de esta atención a los ancianos puede generar un incremento del gasto sanitario del 13 por ciento del PIB en España durante las tres próximas décadas (Ramió, 2017; Wallance, 2015). Una buena utilización de la inteligencia artificial y de la robó-

tica en el sector sanitario pueden reducir a la mitad o a un tercio esta futura y prevista presión económica.

3. Sobre el grado de funcionarización

En España, el vínculo jurídico de los empleados públicos es proceloso: funcionarios, laborales, interinos, laborales temporales e incluso personal becario. A ellos hay que añadir los puestos de carácter político como son los altos cargos y los eventuales. Actualmente la distribución de los vínculos profesionales es totalmente caótica dando lugar a que puestos de trabajo con las mismas competencias sean ocupados arbitrariamente por funcionarios, laborales, interinos o laborales temporales. Es decir, profesionales que desempeñan exactamente la misma función pero que poseen derechos, obligaciones y expectativas muy diferentes y, en su mayoría, injustificadas.

El modelo viene a representar una matriz con dos dimensiones: personal funcionario versus personal laboral y personal fijo versus personal temporal. Ambas dimensiones no están ordenadas: idénticos perfiles profesionales tanto para funcionarios como para laborales, y personal temporal (como es el caso de los interinos) que a pesar de ser excepcional en volumen y tiempo hay administraciones públicas que poseen más del 25 por ciento de sus empleados que son interinos y un número nada despreciable de los mismos tiene más de 20 años de permanencia en la interinidad. Solo la Administración pública admite oxímoros como un interino que, en la práctica, es permanente. Esta mezcla y desorden de vínculos jurídicos injustificados es el resultado de no poseer ningún modelo conceptual y de recibir el impacto de modas, con filias y fobias, de cada momento histórico. Por ejemplo las Comunidades Autónomas más primerizas tenían la ilusión de generar una función pública propia y optaron por la funcionarización. Luego, desilusionas con las rigideces del estatuto de funcionario optaron por laboralizar sus nuevos efectivos.

Posteriormente, se desilusionaron con el modelo laboral (tan rígido en la práctica como el de funcionario pero con más exigencias laborales) y optaron de nuevo por la funcionarización. La desidia en la convocatoria de oposiciones implicó la compañía voluminosa y de carácter estructural de los interinos. Varios periodos geológicos que han contribuido a configurar una corte del terreno en gestión de recursos humanos totalmente caótico. Solo de esta manera se explica las diferencias entre las Comunidades Autónomas: por ejemplo, en Navarra la gran mayoría de sus empleados son funcionarios ya que, una autonomía de las más primerizas y de escasas dimensiones, se institucionalizó muy rápido. Cataluña tiene de todo ya que su proceso de institucionalización fue lenta y fue implementando las modas del momento: primero funcionarizar, luego laboralizar y, posteriormente funcionarizar pero todo ello de manera poco eficaz dando lugar una gran bolsa de interinos.

La Comunidad de Madrid, la autonomía de institucionalización más tardía, se desarrolló en el periodo de la moda laboralizadora y la gran mayoría de su personal tiene un carácter laboral. La AGE, por su lado, fue impermeable a las modas y producto de las capturas de su historia y por el alto nivel estratégico de sus competencias, la gran mayoría de su personal es funcionario. Las administraciones locales deficitarias de potentes unidades de selección y de gestión de recursos humanos optaron por la vía más sencilla de selección de la mano de los laborales. Por esta razón cerca del 80 por ciento de los empleados públicos locales son laborales. Mucha diversidad pero ningún marco conceptual sólido. Los elementos explicativos residen en elementos tan poco solventes como las modas (lo que implica tactismo), las capturas e inercias históricas, la comodidad derivada de la precariedad organizativa y algunas tendencias clientelares de carácter relativamente excepcional.

Es obvio que la Administración pública del presente y del futuro debe ser mucho más ordenada a nivel de vínculos jurídicos siguiendo los siguientes cinco principios:

- *Un volumen muy reducido de personal con un estatuto especial (funcionarios):* ser funcionario implica poseer un estatuto especial, con derechos y obligaciones distintas al del resto de los empleados. Para que se pueda aplicar un régimen especial debería argumentarse mediante elementos profundos y muy bien justificados. Es errónea esta la concepción clásica de que lo usual es que en la Administración pública trabajen funcionarios y, en cambio, excepcional que existan laborales. Lo normal debería ser justo lo inverso: en la Administración pública, al igual que en el sector privado, prestan sus servicios el personal laboral y solo para situaciones excepcionales, en las que se requiere de una protección especial, deben ser ocupados por funcionarios. Para que un puesto de trabajo sea catalogado como de funcionario debería implicar uno de estos dos requisitos: a) puestos de trabajo asociados a funciones de autoridad (jueces, fiscales, policía, fuerzas armadas, personal penitenciario, inspectores de hacienda, etc.); b) puestos de trabajo que están muy próximos o adheridos a los puestos de carácter político de la Administración y que, por tanto, deben gozar de una protección especial para evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad y las tendencias clientelares potencialmente asociados al poder de carácter político. Estos funcionarios, la mayoría puestos de elevado nivel y de mando en la estructura administrativa (también puestos de carácter auxiliar que ejercen funciones de secretaria administrativa o similar de apoyo a los cargos políticos) deben estar protegidos para que puedan defender sus posiciones técnicas y de neutralidad institucional. Los puestos de trabajo que se encuentren dentro de estos dos supuestos deben ser ocupados por funcionarios y el resto por laborales. Esta distribución implicaría que al menos el 80 por ciento de los empleados públicos deberían ser laborales y solo un reducido segmento funcionarios. No tiene ningún sentido, por ejemplo, que el personal sanitario o docente sean funcionarios (estatutarios y funcionarios docentes) ya que estos colectivos ni ejercen funciones de autoridad (vinculados a las competencias de soberanía y de coerción de la Administración pública) y, además, están totalmente alejados de los puestos de carácter político.
- *La gran mayoría de los empleados públicos deberían ser laborales:* el punto anterior supone que la mayoría de los empleados públicos deberían ser personal laboral. En este caso habría que aprovechar toda la flexibilidad que aporta la regulación laboral de los trabajadores sin ningún tipo de cortapisa previa que limitara esta elasticidad. Es decir, un tipo de empleados que tanto en la teoría como en la práctica tendrían idénticos derechos y obligaciones que los trabajadores del sector privado. A nadie se le escapa las ventajas de esta opción para la organización de la Administración pública a la hora de redefinir plantillas y reasignar al personal en función de las necesidades de cada momento. No hay que renunciar a ningún elemento de plasticidad organizativa que aporta el régimen laboral. Al contrario, hay que aprovecharlo en aras a la eficacia y a la eficiencia de las políticas y de los servicios públicos. De esta manera la Administración pública podría trabajar por proyectos sin ningún tipo de problema ni de cortapisa. Este colectivo solo tendría dos características especiales y distintivas con relación al sector privado por prestar sus servicios en la Administración pública: primera, el proceso selectivo sería totalmente meritocrático y, por tanto, basado en los principios de igualdad, capacidad y mérito. La segunda especificidad no sería formal sino tácita: la estabilidad de facto en el empleo. En el mundo laboral contemporáneo el gran problema es la estabilidad en el empleo (durante el año 2017 el 25 por ciento de los contratos laborales tuvieron una duración de una semana o menos) pero el sector público, mucho más estable y menos contingente en términos absolutos, puede garantizar en la práctica una estabilidad de carácter casi vitalicia. Este sería el gran aliciente para que perfiles profesionales

más competitivos accedieran a superar un proceso público de carácter meritocrático. No se trata en absoluto de mimetizar la actual estabilidad de carácter mineral del personal laboral público. El nuevo personal laboral estará sujeto a las contingencias (funciones anacrónicas que implican la supresión de determinados puestos de trabajo, despidos en situaciones muy excepcionales de crisis como la iniciada en el 2008, robotización, etc.) del mismo modo que un empleado del sector privado. Pero a nadie se le escapa que las situaciones de despido por motivos exógenos suelen ser en la Administración pública muy excepcionales y de carácter muy reducido. Obvio que queda la puerta abierta a despidos, objetivables y con todas las garantías jurídicas, por comportamientos sancionables o por muy bajo rendimiento profesional. La idea es que la Administración pública del futuro debería comportarse como una empresa socialmente responsable con sus empleados. Sin paternalismos de carácter político, corporativo o sindical pero sí pactando con sus empleados que si ellos actúan con profesionalidad y están abiertos a un continuo reciclaje tienen asegurada una vinculación laboral de carácter permanente.

- *La supresión de la temporalidad estructural*: Un sistema flexible y contingente de función pública debería dejar totalmente de lado la temporalidad estructural de la que adolecen actualmente muchas administraciones públicas. Los sistemas de selección, aunque meritocráticos, deberían ser muy fluidos y ya no habría argumentos para justificar sistemas de precarización artificial del empleo público.
- *La inevitable entrada en el sistema público del autoempleo*: Finalmente, la Administración pública no puede estar descontextualizada de la aparición de nuevas formas de contratación, acordes con el auto empleo y la especialización creciente. “No imagino a la administración pública contratando *community managers* por oposición. De hecho, se trata de incorporar figuras que no existen en la administración actual, por lo que el sistema tradicional no bastará para la selección. Tampoco resultará adecuado el sistema de acceso actual para valorar la capacidad de trabajar en equipos de alto rendimiento. Nuevos perfiles, nuevas necesidades, nuevas realidades. El auto empleo parece la tendencia, y la Administración no podrá mantenerse al margen. El profesional cualificado no trabajará para un solo empleador. La Administración tendrá que contratar profesionales muy cualificados de manera puntual, sin vincularse a una relación a largo plazo” (Anson, 2017). En este sentido, no consideramos que en el futuro la opción del auto empleo pueda ser mayoritaria en Administración pública pero sí que debería estar también presente para el desarrollo de proyectos concretos y esporádicos. También puede ser una opción muy útil para organizaciones públicas diminutas (ayuntamientos, algunos organismos autónomos, etc.) que pueden compartir entre ellas a profesionales muy específicos y cualificados que opten por el auto empleo.

4. La estructura salarial y las condiciones de trabajo

La actual estructura salarial de los empleados públicos en España no sigue parámetros racionales y es el resultado de una falta de política, de una gestión reactiva permeable a presiones políticas, corporativas y sindicales. Veamos algunos ejemplos de la arbitrariedad actual en la retribución económica de los empleados públicos:

- Diferencias retributivas entre niveles de administración: se producen incompresibles diferencias retributivas por niveles de administración. En la AGE las tablas retributivas son más bajas que en una buena parte de las Comunidades Autónomas y que en la Administración local. Las administraciones territoriales son muy diversas y una parte de ellas (en su mayoría en el sur y centro peninsular) tienen unas

retribuciones parecidas a las de la AGE. Pero las administraciones del norte y del mediterráneo poseen unas retribuciones que pueden llegar a ser entre el 20 y el 40 por ciento superiores a las de la AGE. Pongamos el ejemplo de los cuerpos policiales: si tomamos como base el sueldo de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, hay numerosos ayuntamientos que retribuyen a sus policías locales un 35 por ciento más por desarrollar unas funciones bastante menos complejas. Y en el caso de la Ertzaina y de los Mossos d'Esquadra, con funciones idénticas a las de los cuerpos de seguridad del Estado, sus retribuciones están por encima en un 70 por ciento. Es decir, las diferencias retributivas por niveles de administración pueden llegar a ser muy significativas.

- Diferencias retributivas entre funcionarios y laborales: las diferencias en este ítem no parecen ser relevantes, menos aún porque en vía de negociación colectiva se equiparan habitualmente, sobre todo en el sector público. Más aún con los acuerdos de condiciones comunes. Pero, en todo caso sí que existen algunas diferencias de carácter formal que pueden afectar a las retribuciones, como por ejemplo: a) los funcionarios poseen retribuciones básicas y complementarias (por ejemplo, complemento de destino y específico). Los laborales no tienen, en principio, esa estructura. b) Pagas extras, dos al año, pero en los funcionarios son íntegras (básicas y complementarias) y, en cambio, los laborales no poseen esa garantía. c) Servicios extraordinarios y horas extras, los laborales tienen límites por el estatuto de los trabajadores. d) Las indemnizaciones por razón del servicio no existen en derecho laboral, se llaman percepciones extrasalariales.
- Injusticias retributivas entre el personal altamente cualificado con respecto al personal de carácter auxiliar o de oficios: los empleados que ocupan puestos de trabajo de carácter administrativo o auxiliar (C1 y C2) y de oficios y conserjería (antiguo E) tienen, en general, unas retribuciones entre un 20 y un 30 por ciento superiores a las de sus homólogos en el sector privado. Hay algunos casos que las diferencias entre sector público y sector privado son mucho más acusadas como pueden ser, por ejemplo, los conductores de compañías públicas de transporte que pueden llegar a tener sistemas retributivos que son casi el doble del de sus equivalentes en el sector privado. En cambio, el personal que ocupa las escalas superiores (A1 y A2) tienen unas retribuciones que suelen ser equivalentes o más bajas que la de sus pares en el sector privado. Pero en algunos casos, cuantitativamente muy importantes, las retribuciones de los técnicos superiores de las administraciones públicas están por encima del mercado privado. Este es el caso del personal docente (en todos sus niveles) y del personal sanitario con retribuciones superiores en un 20 por ciento a los del sector privado. Pero en otros ámbitos técnicos y, en especial, en los cuerpos de gestión las retribuciones públicas suelen ser más bajas que sus paralelas en el sector privado entre un 20 y un 30 por ciento.
- Diferencias retributivas entre los ámbitos de principal versus agente: la parte de la Administración pública que ejerce las funciones de principal (ministerios, consejerías o el núcleo de un ayuntamiento) tiene como responsabilidad la definición de la estrategia, los objetivos y el control del sistema público. Los agentes (agencias ejecutivas, organismos autónomos, empresas públicas, consorcios o fundaciones públicas) ejecutan las directrices del principal. Esta distribución de roles implica, usualmente, que los empleados públicos de los cuerpos superiores ejerzan competencias más estratégicas y más complejas si están ubicadas en un organismo que ejerce las funciones de principal que los que prestan sus servicios en un agente (tareas más operativas y de gestión). Por tanto, en teoría los empleados públicos vinculados al principal deberían tener tablas retributivas mayores que las que poseen los que están enlazados a los agentes. Pero la práctica es muy diversa, desde administraciones en las que no

hay diferencias retributivas entre ambas esferas de la Administración hasta administraciones en que presentan unas diferencias retributivas muy acusadas y casi siempre en favor del agente y en detrimento del principal. Por ejemplo, un funcionario puede ocupar un puesto tan importante como el de director de comercio internacional de la AGE. Se trata de un puesto de una enorme responsabilidad tanto interna (dirige una parte importante del ministerio y algunos organismos autónomos) como externa (se encarga de las negociaciones de los tratados internacionales, dirige las relaciones con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las negociaciones con la Unión Europea (UE)). Pero el funcionario que ocupa este puesto (y otros similares básicamente en la AGE) y que ha llegado al cénit de su carrera profesional, solo espera dejar el puesto para ir a prestar sus servicios a uno de sus entes instrumentales (agentes) para mejorar su posición retributiva. En este caso si trabaja en el ICEX (ahora denominado España, Exportación e Inversiones) disfruta de una retribución que triplica por lo bajo a la que recibe siendo director general. Otro ejemplo: un diplomático que ocupa el puesto de embajador en una delegación bastante marginal puede multiplicar por cinco la retribución que percibe su superior que ocupa el puesto de director general en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Un auténtico disparate que suele replicarse, sin presentar diferencias tan agudas, en una parte importante de los agentes en relación con los principales.

- A salarios más bajos mayor presión sobre la estructura administrativa: como una parte importante de los técnicos superiores obtienen retribuciones relativamente bajas y como no existe implantada en España una auténtica carrera administrativa de carácter horizontal se produce en el sistema una enorme presión por crear más estructura (puestos de jefatura con niveles altos) de la objetivamente necesaria. Es decir, la precariedad de las tablas retributivas en algunos puestos de técnico superior se compensan con la creación de jefaturas artificiales que generan inflación orgánica y complican de manera injustificada los organigramas.
- Los paraísos retributivos: en el sistema público existen paraísos retributivos (administraciones públicas o ámbitos administrativos con retribuciones significativamente superiores a la media del sistema) totalmente injustificados a nivel profesional e institucional. Algunos ejemplos: el personal que presta sus servicios en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos (aquí están incluidos el personal del Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos, además de Oficinas Antifraude como es el caso de Cataluña y el de Valencia), el personal de los organismos reguladores (Banco de España, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Consejo de Seguridad Nuclear, etc.), diversos puestos de las embajadas no ocupados por diplomáticos (consejeros de seguridad, de cultura, etc.). De manera menos acusada pero con privilegios retributivos en muchos casos: el personal de las Diputaciones Provinciales. Estos ámbitos públicos privilegiados se mal justifican por su relevancia simbólica (parlamentos) o simplemente carecen de justificación y son regalías que se asignan políticamente (como arquetipo los consejeros en las embajadas). Por ejemplo, un premio muy preciado por un comisario de la policía es lograr a ser consejero de seguridad en una embajada. Pasa de ser responsable de unas funciones muy delicadas y relevantes a hacerse cargo de unas tareas simbólicas de carácter muy menor. Pero la diferencia retributiva entre un puesto importante y otro intrascendente puede implicar multiplicar por tres o cuatro su salario si pasa a ocupar el puesto casi irrelevante. Son prebendas y privilegios que se conceden objetivamente por los buenos servicios prestados pero, desgraciadamente, también se utilizan como favores inconfesables de carácter político.

- La pésima referencia de las retribuciones de los puestos de carácter político: en España se ha impuesto un discurso social que ha edificado la impostura que los políticos que ocupan cargos en las administraciones públicas deben tener retribuciones bajas o muy bajas. Hay una carrera demagógica entre partidos políticos para ver quien propone y consigue retribuir menos a sus cargos políticos. Esta dinámica estrictamente política incide negativamente en las tablas retributivas de los empleados públicos profesionales.

Antes de entrar en el diseño de un nuevo sistema retributivo hay que hacer referencia a la futura sostenibilidad económica de la Administración pública ya que tiene relación con las retribuciones de los empleados públicos que poseen la tendencia natural a ser más elevadas que las del sector privado por capturas de carácter corporativo y sindical (Ramió, 2017). Estas altas y, en muchos casos, excesivas retribuciones es un fenómeno internacional. "En primer lugar, (las administraciones públicas) deberán dejar de pagar en exceso a sus empleados" (Wallance: 2015: 200). En este punto quiero destacar un relevante libro de 2008, *The Warping of Government Work* de John D. Donahue de Harvard, en el que el autor hace un análisis agregado entre el mercado laboral y el fenómeno de 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 el privado en 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 (Ramió, 2015: 199).

Hay diversos mecanismos de retribución de los empleados públicos: a) la retribución económica vía salario; b) la reducción de las horas de trabajo vía ampliación de las vacaciones estivales y navideñas, días de libre disposición o reducción de las jornadas laborales (se trata de un sistema retributivo indirecto muy utilizado y afianzado en España); c) un modelo rígido de función pública que asegura a buena parte de los empleados públicos unos puestos de trabajo de carácter vitalicio y los hace impermeables a las lógicas más elementales de disciplina en el trabajo y de garantizar un razonable rendimiento laboral (Ramió, 2017).

La primera reflexión que hay que hacer sobre este tema es que es imprescindible que las retribuciones de los empleados públicas sean dignas y relativamente competitivas con respecto al mercado laboral de carácter privado.

La segunda reflexión es que a pesar de que muchos puestos de trabajo de carácter público van a automatizarse por la vía de la robótica y de las tecnologías de la información, los servicios públicos siempre van a reclamar un volumen muy elevado de recursos humanos que ni las tecnologías de la información ni la robótica pueden substituir. Siempre harán falta, por ejemplo, una enorme cantidad de docentes, de médicos, de policías, de personal penitenciario, etc. "Para tocar un quinteto de cuerda de Mozart siempre será necesario disponer de cinco músicos y de la misma cantidad de tiempo que se ha necesitado siempre, aunque los sueldos de los músicos se haya disparado desde finales del siglo XVIII". Esta es una frase que hizo fortuna entre los economistas en los años 60.

La tercera reflexión es que en los países desarrollados hay una tendencia a que el personal con más bajo nivel en las administraciones públicas posee unos salarios muy por encima del mercado privado y con el personal de más alto nivel sucede justo lo contrario. El resultado de esta situación es que muchas administraciones públicas poseen, en general, unos costes excesivos en materia de personal pero, en paralelo y de forma paradójica, se desprofesionalizan ya que los perfiles profesionales que pueden aportar mayor valor añadido o

bien descartan esta opción profesional o si acceden a ella se marchan rápidamente al sector privado (Ramió, 2017). Esta asimetría se debe a que la lógica corporativa y la presión sindical suelen concentrarse en las administraciones públicas en los puestos de más baja categoría. Hay que entender que las administraciones públicas y la dimensión política que dirige sus acciones son muy vulnerables a la presión corporativa y sindical. En este punto es dónde se escapan unos costes excesivos en la producción de servicios públicos que van a ser inasumibles en el futuro. Por esta razón la mayoría de escenarios de futuro de la Administración pública las contemplan como mucho más reducidas en materia de personal y no solo por el impacto de la tecnología y de la robótica sino porque se va a recurrir a la externalización hacia el sector privado fundamentalmente para escapar de los elevados costes laborales de buena parte del personal público. Da que pensar que este factor sea tan determinante para que incentive por sí mismo un cambio tan radical en el modelo de gestión y no elementos con más sustancia estratégica.

Las propuestas en materia retributiva y de relaciones laborales serían las siguientes:

1. *Equiparar las retribuciones públicas a las retribuciones privadas, ya que no tiene sentido que la Administración pública sea una enorme isla descontextualizada del mercado laboral.* Si la mayoría de las retribuciones en la actualidad son excesivamente bajas hay que luchar pública y políticamente para aumentarlas y no generar dos tipos de mercados laborales tan asimétricos. El mantenimiento de asimetrías excesivas entre el ámbito público y privado solo pueden tener como resultado final hacer insostenible tanto a nivel institucional como económico al propio sector público. Esto en concreto, implica que determinados salarios en los niveles más estratégicos, de inteligencia y de tecnología punta las retribuciones públicas deben ser más altas que en la actualidad. Es imprescindible esta medida, si deseamos lograr instituciones públicas inteligentes y retener y atraer el talento. Por tanto, fin a las imposturas de retribuciones públicas relativamente bajas para todo el mundo ya que esto implicaría la muerte institucional de la Administración pública. No es que haya que pagar al mismo nivel que el mercado ya que hay que saber explotar el valor que implica trabajar en un entorno público en el que el trabajo siempre será mucho más estable y resguardado de las inclemencias que el mercado laboral privado. También hay que ponderar los valores: trabajar en el sistema público posee, para determinados perfiles profesionales y personales, el valor de contribuir al bien común y al interés general. En definitiva, contribuir a que logremos una sociedad más equitativa y más justa. Por tanto, en la práctica se trataría de retribuir un poco mejor a nuestro personal más cualificado sin tener que alinearse con determinadas y disparatadas lógicas inflacionarias en las que suele deslizarse el empleo privado para sus puestos más relevantes. Mucho menos amable es tener que proponer que los empleos de la Administración pública que aportan menor valor añadido tengan unas condiciones parecidas a las del sector privado (siempre se puede retribuir un poco mejor pero es suicida actuar totalmente ajenos al sistema predominante de relaciones laborales de carácter privado).

Hay, por tanto, que tender a la equiparación de la mayor parte de los puestos operativos, de oficios, administrativos y auxiliares a las tablas retributivas privadas. Además, en muchos casos, la medida más sensata puede residir en externalizar hacia el sector privado este tipo de puestos de trabajo. Otro aspecto reside que no hay que caer en el absurdo de hacer políticas de empleo utilizando para ello a la Administración pública como un mero empleador. Hay administraciones públicas, en especial algunas municipios, que crean empleo artificial para generar más puestos de trabajo (en vez de convocar un puesto de titulado superior convocan dos de administrativos con idéntico coste). Esto es irracional e

implica precarizar la capacidad y el papel de la Administración pública. Las instituciones públicas deben tener políticas robustas de empleabilidad, de regulación socialmente aceptable del mercado laboral privado pero nunca utilizar a sus propias organizaciones para ello. Del mismo modo sería un disparate que las administraciones públicas demoraran adrede la implantación de la robótica y estuvieran mucho más rezagadas que las organizaciones privadas. Una cosa son las necesidades institucionales y organizativas que tiene la Administración pública en cada momento y otra cosa muy distinta son sus políticas de empleo o sus políticas de carácter redistributivo.

2. *Suprimir los privilegios laborales de los empleados públicos vinculados al disfrute de más días de vacaciones o de jornadas laborales reducidas.* El argumento del punto anterior es igual de válido en esta segunda propuesta. Es una pésima estrategia congelar la política retributiva y abrirse a la negociación de algunos ítems vinculados a las condiciones laborales. Es un clásico plantear que ya que los empleados públicos pierden poder adquisitivo y políticamente y socialmente se considera imposible mejorar sus tablas retributivas se decide negociar por la puerta trasera condiciones laborales al alza que, algunas de ellas, son injustas e incomprensibles. Es un error de libro en el que han caído, durante las últimas décadas políticos y sindicatos con la contribución gregaria de los especialistas en gestión de recursos humanos.

Pongamos tres argumentos para explicitar este error: a) menos horas de trabajo suele tener un impacto económico mayor que las mejoras retributivas. Es una impostura ya que estos costos están socialmente ocultos pero representan un lastre económico enorme. b) Hay que proteger la buena imagen social de los empleados públicos y que éstos tengan más días de vacaciones reales que los empleados privados, que tengan unos horarios mucho más ventajosos, unas políticas de conciliación personal y familiar mucho más amables contribuye a reforzar la pésima e injusta imagen social de que los empleados públicos son unos privilegiados y con cierta tendencia natural hacia la ociosidad. No hay peor medida que alimentar con entusiasmo los perversos clichés sociales. c) Este tipo de medidas van impregnando la cultura administrativa y, al final, está acaba asimilando unos parámetros que estimulan en exceso la cultura recreativa frente a la cultura del trabajo. No es posible evitarlo y la mayoría de empleados públicos, incluso en contra de sus convicciones profesionales y personales, acaban haciendo ingeniería con las horas y los días de asuntos propios para que éstos cundan todavía más. Este fenómeno es humano y no criticable pero maligno de cara a una potente y positiva cultura administrativa. Además, no es anecdótico el tiempo de trabajo y la energía intelectual que se pierde debido a este tipo de ingenierías contables sobre las horas de trabajo o de no trabajo.

3. *Eliminar todas las rigideces garantistas en materia de función pública que dificultan la buena gestión e imposibilitan en la práctica una fluida disciplina laboral.* A los empleados públicos se les debe exigir la misma disciplina y nivel de rendimiento que a los empleados privados. Solo los empleados públicos que ocupan puestos de autoridad y los que mantienen contacto con la dimensión política de la Administración pública deberían estar blindados en aquellos aspectos vinculados a evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad, el clientelismo y la corrupción de carácter político. Si bien es cierto que un sistema de acceso meritocrático y competitivo para acceder a la Administración pública debería ser recompensado hay que evitar las gratificaciones que atentan directamente contra la eficacia y la eficiencia del sistema público. Al fin y al cabo existe un tipo de compensación de un enorme valor laboral en el sistema público: la garantía, salvo raras excepciones, de que un profesional que accede meritocráticamente en el sistema público va a tener garantizado de forma vitalicia su empleo si lo com-

pensa con un rendimiento razonable. En el actual y futuro mercado laboral, que se caracteriza por su elevadísima volatilidad, esta garantía casi total de alcanzar un empleo de carácter vitalicio posee un muy elevado atractivo y valor de mercado que hay que ponderar y saber utilizar como moneda de cambio.

4. *Hay que modificar las reglas o estrategias sindicales en relación con la Administración pública.* Aunque sea una propuesta políticamente incorrecta es evidente que la legislación en esta materia no puede ser la misma que en el sector privado (Ramió, 2017). Como se ha resaltado, la Administración pública es muy vulnerable a la presión corporativa y sindical, y hay que protegerla. No tiene sentido un marco legislativo en que se proteja por la vía laboral y sindical a unos empleados públicos retribuidos de forma razonable, con condiciones de trabajo muy dignas y con una vinculación vitalicia. La legislación debe proteger a la parte más débil, que es la Administración pública, que además la sufragan todos los ciudadanos, está a su servicio y defiende el bien común y el interés general. La propuesta consistiría en limitar la capacidad de presión de los sindicatos restringiendo de forma drástica la actividad sindical en la Administración pública. En el caso de que un país lograra el prodigio de cambiar la cultura sindical (con elevados valores y responsabilidad pública) en las administraciones públicas, entonces no sería necesario tomar medidas tan drásticas. En el fondo, estas medidas lo que proponen es alcanzar un nuevo pacto entre los empleados públicos y la Administración pública para defender y proteger la viabilidad y sostenibilidad del sistema público y abandonar las lógicas egoístas, individualistas e insolidarias asociadas a las capturas de carácter corporativo y sindical.
5. *Habría que revisar también el derecho a huelga de los empleados públicos.* Este derecho constitucional es cautivo de anticuados modelos proletarios propios de la revolución industrial. En la actualidad este derecho debería ser revisado en función de cada sector productivo. Ahora hay muchos ámbitos del sector privado que seguramente requieren más que nunca el derecho a huelga pero este no es el caso del empleo público.

Si nos quitamos prejuicios históricos e ideológicos y elementos de carácter jurídico el derecho a huelga en el sector público es un auténtico disparate. Primero, en las administraciones públicas no hay beneficios, ni plusvalías ni agresividad empresarial; éstas sólo persiguen prestar servicios a los ciudadanos que aporten valor público. Segundo, en el sector público no hay patronal sino ciudadanos que ejercen la complicada función de la política. Si hay una auténtica patronal y unos auténticos propietarios éstos son los ciudadanos que no poseen ninguna clase de mecanismo para proteger sus intereses como "clientes" y sus intereses como "propietarios financiadores". Cuarto, los empleados públicos, hasta el momento, no muestran empíricamente ningún tipo de agravio o injusticia grave en relación con sus retribuciones, con su estabilidad ni con sus condiciones de trabajo.

El derecho a huelga en el empleo público es sustantivamente incoherente y desfasado. Unos empleados públicos con buenas retribuciones, estabilidad y condiciones laborales tienen un mecanismo de presión que va contra los ciudadanos que son los que con sus impuestos les pagan sus salarios y, además, suelen tener peores condiciones laborales que el propio personal público. Aplicar el derecho a la huelga en los servicios públicos implica quebrantar derechos y libertades básicas de los propios ciudadanos que se ven condicionados en sus derechos a la movilidad, a asistir con garantías a sus trabajos, a ser tratados en los centros de salud, etc. Finalmente, el derecho a huelga de los empleados públicos posee, en muchas ocasiones, un poder de presión que es totalmente desproporcionado (como es el caso del sector transportes) y que fomenta un uso, muchas veces caprichoso, por injustifica-

dos motivos corporativos y sindicales. Consideramos que habría que plantearse seriamente suprimir el derecho a huelga en los servicios públicos. Las externalidades negativas de un mal uso (bastante habitual) de este derecho son tan graves para la ciudadanía y para el valor público que merece la pena entrar en este debate sobre la interferencia asimétrica de distintos derechos ciudadanos. De la misma forma que un ciudadano sabe que si entra a trabajar en las fuerzas armadas o en la judicatura va a carecer de este derecho y nadie se ha alarmado, podría ampliarse esta restricción a todos los servicios públicos.

Si un ciudadano tiene un apego especial al derecho a huelga es libre de no presentarse a un empleo público y optar por uno privado. Todas las profesiones tienen sus reglas, sus ventajas y sus inconvenientes. Además, la posición de empleado público, a nivel laboral suele implicar una ubicación profesional y de contacto con el poder político que tiene una tendencia más bien inflacionaria a nivel de condiciones de trabajo. Pero es obvio que no se puede definir un nuevo sistema que deje desprotegidos a los empleados públicos. Por ello, una buena alternativa sería que en el caso que se produzca un conflicto laboral tanto los empleados como la Administración pública puedan recurrir a una instancia independiente que hiciera de mediador y que, en el caso de no llegar a un acuerdo entre las partes, estableciera un laudo de obligado cumplimiento. Esta forma de resolución de los conflictos laborales podría ser incluso más eficaz que el derecho a huelga (tanto para la Administración como para los empleados públicos) y sin perjudicar a los ciudadanos.

5. Mejorar los sistemas de acceso y de selección de los empleados públicos

El acceso a la función pública es uno de los temas recurrentes de análisis y también de insatisfacción en la gestión de recursos humanos en la Administración pública. Los procesos de selección de funcionarios, así como del resto de empleados públicos, es uno de los temas clave en materia de gestión de personal. Es, de hecho, el primer ítem y también el más importante en la materia (Ramió, 2015b). Si las Administraciones públicas desean ser instituciones potentes que aporten seguridad jurídica así como eficacia y eficiencia en la prestación de servicios deben poseer profesionales competentes y con una profunda vocación de servicio público. La condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr funcionarios (y empleados públicos en general) competentes se deriva de la política y la gestión de la selección. Una vez se ha logrado introducir en una institución pública el talento profesional junto con la vocación de lo que se trata es de mantenerlo e incrementarlo, y ahí es cuando entran en juego otros elementos básicos de un modelo de gestión de recursos humanos como, entre otros, la formación, la carrera administrativa y la evaluación del desempeño.

Se ha enfatizado que en España han tenido una presencia muy importante unos sistemas de acceso heterodoxos que han reverdecido de manera indirecta el viejo sistema clientelar en el acceso. El elemento clave es que una parte muy importante de los empleados públicos han logrado una vinculación estable y vitalicia con las administraciones públicas (funcionarios o laborales) sin haber pasado por un filtro riguroso bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Los mecanismos de esta triste realidad han sido varios (Jiménez Asensio, 2017):

- a) *Acceso de personal interino y laboral en el que la mayoría de las administraciones públicas tienen sistemas endebles de acceso.* En muchos casos se realiza por la vía de urgencia que consiste solo en presentar un currículum y en realizar una entrevista.

- b) *Acceso a través de "bolsas": las bolsas de candidatos se iniciaron de manera sólida.* Cuando un candidato superaba la oposición pero no tenía plaza se incorporaba en una bolsa para ocupar puestos de interino. Nada que objetar ya que el candidato había superado las pruebas. Pero con el tiempo este sistema fue degenerando y lo usual es que las bolsas tengan orígenes diversos y no muy meritocráticos. En algunos casos hay que superar alguna prueba de carácter menor y en otras acreditar una titulación concreta (desde una determinada maestría a un ciclo de formación superior).
- c) *Encadenamiento de contratos y su transformación en personal laboral indefinido no fijo (o personal laboral por tiempo indefinido).* Solo la alambicada gestión de personal de la Administración pública puede generar un oxímoron de esta magnitud: indefinido pero no fijo. "Aquí el acceso se produjo inicialmente con un contrato temporal. Unas veces con pruebas y otras tantas sin ellas. Pero la falta de diligencia (o mirar hacia otro lado) de la Administración o la configuración de los programas como subvenciones anuales (que no exime de esa falta de diligencia), terminan enquistando a ese personal en las estructuras. No son, por tanto, personal laboral fijo ni tampoco personal laboral temporal. Son otra cosa. Ya tenemos otro engendro. Uno más para la colección de fantasmas de la función pública española. Una vez en esa condición, el siguiente paso es "estabilizarlos" mediante pruebas de acceso. Mejor que no sean muy exigentes, pues si no superan las pruebas la Administración deberá indemnizarles con veinte días por año de servicio" (Jiménez Asensio, 2017).

Lo más usual es que todas estas formas espurias de contratación suelen acabar con una estabilización vitalicia de los que han tenido la suerte de acceder, aunque sea de manera casi accidental, a la Administración pública. De forma periódica las Administraciones van estabilizando a estas subespecies de empleados públicos. Una vía es un simple concurso de méritos para ser laboral fijo, otra forma (todavía más grave) es realizando un concurso oposición para un puesto de funcionario "trucado": "se hacen trampas en el solitario y se pretende "aplantillar" a los funcionarios interinos o personal laboral temporal (así como a indefinidos no fijos) con criterios de exigencia muy laxos en la fase de oposición con la finalidad de que puedan superar fácilmente las pruebas de conocimientos, destrezas y aptitudes, aportando "su mochila" en la fase de concurso (sea anterior o posterior) y, así, sumar lo necesario para que el aspirante "externo" (por muy brillante que sea) no les alcance" (Jiménez Asensio, 2017). En definitiva, este es el triste paisaje actual de una parte significativa de los sistemas de acceso a las administraciones públicas españolas que tienen como impacto final un modelo clientelar sobrevenido y no deliberado (salvo algunas excepciones). La causa y excusa de estos mecanismos casi aleatorios de acceso reside en la rigidez, lentitud y pesadez del modelo canónico y burocrático de acceso por la vía de la oposición.

Pero el problema es que la manera más ortodoxa y rigurosa de realizar las oposiciones, que es la que aplica la AGE para sus grandes cuerpos, tampoco está exenta de importantes disfunciones. En primer lugar, la superación de pruebas basadas en amplios temarios no asegura que los candidatos que superen estas pruebas tengan realmente las competencias necesarias para desempeñarse como buenos profesionales públicos. Los especialistas en la materia, por ejemplo Salgado y Gorriti, afirman que el sistema de oposiciones no puede demostrar ni su validez ni su eficacia. La selección de personal es un difícil reto técnico y científico. Salgado (2005 y 2017) considera que el mejor predictor (sistema de selección) del desempeño laboral es la inteligencia medida con test psicométricos. Su validez predictiva es de 0,65 sobre un máximo de 1. Es decir, el mejor sistema técnico solo tiene una validez del 65 por ciento. El problema es que las oposiciones podrían asemejarse a los "test de conocimientos del puesto", cuya validez predictiva está en torno a 0,45, pero probablemente son peores ya que su eficacia es escasa por la poca relación entre las preguntas de los exámenes y el trabajo a realizar. Es decir, los sistemas clásicos y prestigiosos de oposiciones poseen en la práctica una validez de me-

nos del 40 por ciento. El otro problema reside en el gran esfuerzo que tienen que realizar los candidatos para superar unas pruebas con una eficacia tan escasa. Bagues (2014) ha analizado las oposiciones para 25 grandes cuerpos de la AGE durante 15 años consecutivos (2000-2014) y sus resultados sobrecogen: Las oposiciones a altos cuerpos del Estado se caracterizan en general por largos períodos de preparación. Por ejemplo, en las oposiciones a Juez y Fiscal, el 42 por ciento de los opositores se presenta al menos cinco veces y, en las oposiciones a Notarías, que se celebran bienalmente, un 12 por ciento de los candidatos lleva presentándose al menos diez años. En general, las tasas de éxito de los opositores son relativamente bajas en las primeras convocatorias, aumentan en la tercera y cuarta convocatoria, y tienden a bajar a partir de la quinta convocatoria. Es posible reproducir el horizonte temporal de aquellos opositores que comenzaron a preparar las oposiciones a un alto cuerpo del Estado en la última década. Al cabo de cinco años entre el 10 y el 30 por ciento los opositores (en función de la oposición) han logrado la plaza, cerca del 50 por ciento había abandonado y el resto continuaba aun presentándose. Este sistema es totalmente insostenible por el enorme coste social que implica tanto si culmina con éxito o con fracaso. No puede ser que para lograr tener un buen funcionario (con una validez inferior al 40 por ciento) los candidatos tengan que invertir cuatro años de su vida de manera exclusiva preparándose memorísticamente unos temarios insensatos por su extensión y también, en algunas ocasiones, por sus contenidos. Peor es que como media más del 70 por ciento no lo logran habiendo invertido entre tres y cuatro años en su preparación infructuosa.

6. Mostrar y diseñar la puerta de salida del sistema

Uno de los déficits más importantes del modelo tradicional de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas españolas es que en la práctica no existen mecanismos de cese o despido de los empleados públicos. A nivel formal este no es un problema ni para el colectivo de funcionarios ni para los laborales pero en la realidad no existen mecanismos efectivos de despido de empleados públicos. Las lógicas medidas garantistas del empleo público para evitar la discrecionalidad política han degenerado en una cultura institucional de total impunidad alentada por métodos corporativos y sindicales que no han encontrado ninguna oposición en las jefaturas administrativas y políticas que prefieren ponerse de perfil ante este delicado tema. Y en algunos casos extremos que se ha intentado iniciar un expediente disciplinario casi nunca ha llegado a buen puerto por trabas procedimentales y por una perversa cultura organizativa que alienta la impunidad.

En los casos excepcionales que al final se ha concretado un despido aparecen en escena los jueces (de las salas de lo laboral o del contencioso administrativo) y suelen revertir la resolución por problemas de forma y por un sistema de garantías mal entendido. Es obvio que se está discutiendo de situaciones excepcionales y extremas pero que hay que tenerlas muy presentes en un colectivo de más de tres millones de empleados públicos. Sería utópico creer que todos ellos tienen un buen rendimiento laboral y un correcto comportamiento cívico. Hay un caso desmedido en que un empleado de una compañía pública de transportes agredió físicamente a un ciudadano sin ninguna agresión ni amenaza previa. Como es lógico se inició el procedimiento para su expulsión. Pero en la negociación ordinaria con los sindicatos se decidió anular el expediente. Sin un sistema garantista pero fluido y real de salidas del sistema un modelo de gestión de recursos humanos queda incompleto y en la práctica muy cojo.

La cultura de la impunidad laboral y cívica es un defectuoso ingrediente para mantener una buena gestión del personal. Parece un tema menor ya que aparentemente afecta a un muy escaso porcentaje de empleados públicos (no más de un uno por ciento) pero una absoluta cultura de la impunidad sí que puede llegar a afectar negativamente a un porcentaje mucho más significativo que se sitúa en una zona de confort laboral inacepta-

ble. Las propuestas sobre este tema serían dos: por una parte, diseñar un sistema fluido y con plenas garantías para la salida del sistema de aquellos empleados públicos que tienen comportamientos profesionales o cívicos totalmente inaceptables.

Es intolerable que empleados públicos agresivos o absentistas reiterativos sin justificación o totalmente desobedientes no sean expulsados del sistema con celeridad y contundencia. Por otra parte, habría que utilizar las periódicas evaluaciones del desempeño para detectar los casos evidentes de un deficiente desempeño y en caso de redundancia que exista abierta la posibilidad de su cese y expulsión de las administraciones públicas. La opción de aplicar la cirugía en la gestión de recursos humanos siempre será excepcional pero, si no existe, impacta negativamente en muchas dimensiones del sistema. Esta ausencia equivale a que un sistema sanitario no disponga de servicio de cirugía, sería un sistema incompleto aunque solo una parte de los enfermos requiera de sus servicios.

7. Una Administración pública equilibrada demográfica y socialmente

Las administraciones públicas tienen como función atender y dar servicios a toda la ciudadanía. Las administraciones públicas deberían ser, por tanto, plurales socialmente para servir con eficacia y con complicitad a unas sociedades plurales y complejas. Es poco recomendable y aceptable socialmente que haya clases sociales, ámbitos territoriales y minorías étnicas ausentes del empleo público. Por otro lado, una buena organización del trabajo suele lograrse con plantillas de empleados equilibradas tanto a nivel generacional como por razón de género. En cambio, las administraciones públicas son unas organizaciones muy desequilibradas socialmente y demográficamente. Se producen concentraciones por clases sociales, por origen territorial de los empleados públicos, por edad y por género. Los ejemplos son múltiples y diversos: en las sedes madrileñas de la AGE tanto en sus ministerios como en sus organismos autónomos más del 90 por ciento son madrileños sea por nacimiento o por traslado desde hace décadas.

El problema es que la AGE es una Administración que gobierna todo el Estado español y requiere un conocimiento real y una complicitad con todos los territorios y niveles de Administración pública. La patología reside en que se impulsan políticas que afectan a los diversos territorios sin el necesario conocimiento empírico y sin ningún tipo de complicitad. En muchos casos las políticas son centralistas, distantes y desacertadas no como una opción política o técnica deliberada sino por una ausencia real de conocimiento de carácter territorial o rural. En los ámbitos docente, sanitario (excluido el personal médico), social y judicial la presencia de mujeres es abrumadora. Solo un dato: el 74 por ciento de los aprobados en las oposiciones, durante los últimos 15 años, a la carrera judicial y fiscal y el 78 por ciento de la carrera de letrado judicial (antiguo secretario judicial) son mujeres (Bagues, 2014). Por otro lado, llama la atención que en los cuerpos de seguridad del Estado, en los ámbitos docentes, sanitarios y sociales haya una ausencia absoluta de emigrantes nacionalizados cuando objetivamente es una necesidad imperiosa de cara a prestar buenos servicios. Otra disfunción es poseer empleados públicos de una igual generación en un mismo servicio. Por ejemplo, en los Mossos d'Esquadra hace 25 años todos eran muy jóvenes, ahora la mayoría se acerca a los 50 años y dentro de una década el envejecimiento será extremo en una profesión en la que se requieren altas capacidades físicas.

Muchas son las causas que explican estos desequilibrios demográficos y sociales en los empleados públicos. En primer lugar, el sistema de igualdad, capacidad y mérito implica que la Administración pública no puede elegir los perfiles sociales y demográficos sino que depende totalmente de la demanda en forma de opositores. Si, por ejemplo, mayoritariamente se presentan miembros de la clase alta, mujeres y jóvenes el resultado

final está totalmente condicionado. Si el mecanismo de reclutamiento es artesanal y se realiza mediante contactos informales el clasismo en la Administración es inevitable.

Por ejemplo, la gran mayoría del personal cualificado de la Administración de la Generalitat de Cataluña que entraron en sus inicios, hace unos 35 años, pertenecen a la misma clase y círculo social e incluso casi al mismo barrio de Barcelona. Éstos al ser los que inauguraron la nueva Administración han realizado una carrera administrativa brillante y el resultado es que los empleados que ahora ocupan las jefaturas administrativas clave e incluso por elevación cargos políticos (direcciones generales) poseen idéntica edad, extracción social y territorial. Finalmente, la propia historia reciente de nuestra Administración explica una parte importante de este desequilibrio: en la década de los 80 se impulsó en España el Estado de Bienestar y en poco más de una década se pasó del 23 por ciento del gasto público al 48 por ciento. Esto supuso contrataciones masivas de empleados públicos y, muy en especial, en las Comunidades Autónomas y en la Administración local: se pasó de 1,6 millones en 1980 a 2,53 millones en 1990 (Jordana y Ramió, 2005). Posteriormente el crecimiento económico y demográfico del país al inicio del siglo XXI implicó un nuevo e importante crecimiento también muy concentrado temporalmente hasta la crisis de 2008: de 2,5 millones de empleados públicos en el 2000 a 3,2 en el 2008. Esta concentración temporal de contrataciones masivas de empleados públicos ha generado unas pirámides demográficas muy disfuncionales. A todo ello hay que añadir los ocho años sin apenas nuevas contrataciones del 2008 al 2016 que ha supuesto una ausencia de profesionales jóvenes en la Administración que cada vez está más envejecida.

Las administraciones públicas del futuro deben estar equilibradas socialmente, por edad y por género adoptando, por ejemplo, las siguientes medidas:

- 1) *Becas de apoyo para la preparación de las oposiciones:* aunque las oposiciones del futuro deberían ser mucho más fluidas, rápidas y confortables pueden seguir requiriendo un periodo de preparación mínimo (entre seis meses y un año) y, por tanto, pueden ser un elemento disuasorio para que se presenten graduados universitarios brillantes pero con escasos recursos económicos. Las administraciones públicas deberían impulsar un amplio programa de becas para estimular que estos perfiles sociales puedan tener un acceso en igualdad de condiciones que los de clases sociales más acomodadas. Éste es el único instrumento para lograr una cierta igualdad, principio que ha sido casi olvidado por completo hasta el momento.
- 2) *Sistema de ayudas (por ejemplo, la preparación gratuita de los candidatos) en aquellos territorios donde hay, por motivos sociales y culturales, un déficit estructural de candidatos a empleados públicos (por ejemplo en Cataluña).*
- 3) *Un parecido sistema de ayudas como el de los puntos anteriores para facilitar que en la periferia territorial se presenten candidatos a empleados públicos y para reequilibrar la sobre representación del centro del país en el empleo público de la AGE. La igualdad no solo es social sino también territorial y es muy importante que en el Estado estén presentes la mayor parte de sensibilidades territoriales.*
- 4) *Introducir un nuevo principio a los valores públicos de acceso.* Además de los principios de igualdad, capacidad y mérito debería ubicarse el valor del equilibrio en las plantillas. Esto implicaría utilizar mucho más el recurso de las cuotas (hasta el momento solo se han utilizado para los discapacitados). Las cuotas implican una disfunción al principio de igualdad en el acceso pero persiguen una equidad mu-

cho más real en el resultado de las organizaciones públicas. En función de los desequilibrios por edad y género se podrían establecer cuotas para reequilibrar demográficamente las organizaciones públicas para que éstas sean más plurales y más eficaces. Por ejemplo, en los próximos diez años se van a convocar un millón de plazas y si no se toma ningún tipo de medida éstas van a ser ocupadas por personas con la misma franja de edad (seguramente entre 23 y 25 años) dando lugar a un nuevo desequilibrio. La propuesta, en este caso, sería reservar unas cuotas para candidatos con más de 25 años en las franjas de edad que se estimen más convenientes. Lo mismo podría hacerse por razón de género: si en determinados perfiles hay una presencia mayoritaria de hombres habría que poner cuotas para las mujeres y viceversa.

- 5) Partiendo del principio que en el futuro todas las administraciones públicas estarán obligadas a seguir procesos de selección meritocráticos *no hay ninguna excusa para seguir poniendo dificultades a la movilidad de los empleados públicos entre las diversas administraciones públicas* en función de sus respectivos intereses y necesidades. Incluso habría que suprimir el concepto “comisión de servicios” por el de movilidad. Esta movilidad podría contribuir a que todas las administraciones puedan tener con mayor facilidad sistemas demográficos más equilibrados, además de disfrutar de los perfiles profesionales más adecuados.

8. La simplicidad como valor del nuevo modelo

Una de las principales características del nuevo modelo de gestión de recursos humanos debería ser la simplicidad. La gestión de personal tiene una tendencia natural hacia la complejidad. A nivel formal se suelen abordar un gran espectro de variables que se multiplican de manera geométrica cuando se pliegan a las presiones subjetivas de los empleados tanto a nivel individual como grupal. La complejidad suele observarse como un instrumento de dominio de la organización sobre el personal cuando, en la práctica, suele implicar justo lo contrario: el elevado poder de los empleados públicos para hacer doblegar a la institución en su propio beneficio generando externalidades negativas a la Administración como organización y a sus políticas y servicios públicos. Si el modelo de gestión de recursos humanos es, de entrada, formalmente complejo es casi seguro que será un modelo poco funcional o fallido.

Por esta razón es irrenunciable que un nuevo sistema de recursos humanos tenga un diseño extraordinariamente simple. Para ello, en primer lugar las piezas básicas sobre las que se estructure el modelo deben ser muy escasas y bien atendidas: competencias, selección, ámbitos funcionales, carrera profesional, formación, evaluación del desempeño y salida del sistema. Y en cada uno de estos siete ítems sus contenidos deberían ser también muy simples: los mapas de competencias deberían agrupar listados muy breves. Hay que trabajar con un número muy reducido de competencias profesionales de carácter transversal y otro tanto de competencias específicas.

El modelo de selección también debería ser muy sencillo, también debería existir el menor número posible de ámbitos funcionales, una carrera administrativa clara y con no más de nueve niveles (tres grandes categorías con tres subniveles en cada una). Un apoyo en materia de formación orientado a competencias básicas muy concretas y al reciclaje de las necesidades más fundamentales que requiera en cada momento la Administración. Un sistema de evaluación del desempeño que sea diáfano y pueda medir con gran objetividad el rendimiento del personal. Y, finalmente, un sistema de salidas que sea también muy claro y categórico. Un nuevo modelo de gestión de recursos humanos debería poder ser explicado y entendido en su totalidad en no más de una hora de explicación teórica y práctica. Todo el personal debería saber en qué posición se encuentra, lo

que se espera de cada uno y sus expectativas. Los sucesos que van ocurriendo durante la vida laboral deberían ser casi rutinarios y las sorpresas deberían ser la excepción. En definitiva, cuando se diseñe o renueve cualquier ítem del modelo debería pasar la prueba de la simplicidad. Si el diseño resulta complejo tanto en variables prescriptivas como en excepciones debería ser repensado hasta encontrar una alternativa más sencilla. La simplicidad como el gran elemento de control de la calidad del sistema.

9. Se acerca la revolución de la robótica en la Administración pública

Hay consenso entre los especialistas que el gran cambio que se avecina en el futuro en la nueva organización del trabajo va a venir de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial. Se ha comentado en apartados previos que la estimación más conservadora es que en los próximos quince años se van a robotizar un treinta por ciento de los actuales puestos de trabajo. Este gran cambio y revolución que se avecina debería ser una oportunidad para que la Administración pública muestre un comportamiento proactivo y no, como es usual, una práctica de carácter reactivo. En esta materia la proactividad es un requisito insalvable de las instituciones públicas ya que la rigidez en su organización laboral les impide hacer cambios bruscos y contingentes como los que suelen suceder en el mercado laboral privado. La diferencia entre el ámbito público y el privado reside en la estabilidad laboral del primero.

Por ello, el panorama previsible es que la Administración pública del futuro será un ámbito laboral conservador y reactivo ante el fenómeno de la robótica. Es fácil imaginar que la Administración pública sea la última organización en incorporar los robots por tener unas convicciones distópicas hacia la revolución tecnológica. Un mundo futuro en que, por ejemplo, todo el sector transportes esté robotizado salvo la Administración pública que seguiría fiel a retener a conductores o conserjes humanos. Carece de sentido que sí Amazon está ahora experimentando con sistemas de drones para la distribución de sus productos la Administración esté todavía inerte en este campo. Pero mucho más grave es que Google esté desarrollando un potente programa de inteligencia artificial y que, aparentemente, ninguna Administración pública del mundo se le ocurra desarrollar un plan parecido salvo en el ámbito del espionaje.

La Administración pública ha sido hasta el momento reactiva en la introducción de modernos sistemas de organización y de gestión de recursos humanos. Y con la robótica está sucediendo lo mismo. De hecho a nivel de organización del trabajo el sector público no ha implementado ni la fase pre robótica plenamente asentada en las empresas privadas ya no innovadoras sino solo modernas. Por ejemplo, no tiene sentido que actualmente todos los empleados públicos cualificados y de gestión todavía no trabajen en entornos laborales diáfanos, sin despachos, sin teléfonos fijos, con una única impresora compartida, solo con portátiles y teléfonos móviles, todas las herramientas en la nube, con implantación progresiva del teletrabajo y sustitución del control horario por proyectos y objetivos (Bustos, 2014). Pero si bien, la mayor parte de la Administración pública todavía no ha implementado cambios de carácter pre robótico en la organización de su trabajo, hay ámbitos que están mucho más en la vanguardia: las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas llevan un tiempo experimentando con drones, los centros públicos de espionaje utilizan sistemas de gestión del *big data* y empiezan manejar sistemas incipientes de inteligencia artificial. A todos los que les interese el tema de la robótica y la inteligencia artificial y su implantación en el sector público y una visión prospectiva del empleo público les aconsejamos seguir las publicaciones digitales de dos autores muy interesantes: Gerardo Bustos (funcionario de la AGE, actualmente en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y Antonio Anson (economista senior del Fondo Monetario Internacional).

Es obvio que la Administración pública va a prescindir del personal menos cualificado como telefonistas, conductores, conserjes, auxiliares, etc. por la automatización de sus tareas. Pero “esa tendencia va a experimentar un nuevo cambio, porque con la automatización, la robótica y la inteligencia artificial, las plantillas del sector público podrán prescindir también de determinadas bolsas de personal cualificado. Las tareas más burocráticas, la elaboración de informes, las auditorías y controles financieros y contables, los trámites repetitivos y numerosas tareas de este tipo se realizarán total o parcialmente con herramientas inteligentes. El dato interesante en este caso es saber que ya no hablamos de sustituir a los empleados públicos menos preparados, sino a empleados cualificados cuyo trabajo se ha quedado obsoleto y/o es susceptible de automatización” (Bustos, 2014). Es decir, la robótica no va a perturbar solo a puestos de trabajo poco cualificados sino que va a afectar a muchos otros puestos como el personal sanitario, docente, de gestión, analistas en su concepción tradicional, etc. “Nadie puede pensar ya que la automatización solo se refiere a las tareas más mecánicas. Los robots también van a sustituir puestos reservados tradicionalmente a licenciados universitarios. Esta tendencia influye poderosamente en la redefinición de los puestos de trabajo que la administración va a necesitar en un futuro no muy lejano” (Anson, 2017)

Dentro de dos décadas trabajaran centenares de miles de robots en nuestras administraciones públicas: conductores de transportes públicos, drones de vigilancia, robots policías, robots cirujanos, robots asistentes sociales y sanitarios en los domicilios de los enfermos crónicos y de las personas con edad avanzada, sistemas inteligentes de extracción y análisis de información que alertaran a los decisores públicos sobre problemáticas emergentes y potenciales líneas de actuación, etc.

El proceso de implantación de la robótica y de la inteligencia artificial en la Administración pública durante los próximos años puede seguir estas tres fases (Anson, 2017):

- a) Primera fase: Tímidos avances de la automatización. Los expertos en cada ámbito sectorial definirán para los sistemas de inteligencia artificial lo que los robots deben hacer. En esta fase convivirán: (i) los sistemas tradicionales sin apenas informatización; (ii) sistemas informatizados que no tienen o solo parcialmente disponen de inteligencia artificial; y (iii) otros avanzados, dotados de inteligencia artificial, que se encuentran en fase de implementación y de pruebas, y que apenas tienen impacto en la actividad de la Administración. La actividad del sector público apenas presentará variación, salvo el incremento natural de los servicios al ciudadano en el marco de la administración electrónica. Fuerte tendencia a que todo se informaticice, sin que este proceso signifique realmente un cambio de enfoque y mentalidad de la gestión pública. Ahora nos encontramos en esa fase que ya se está dilatando en exceso.
- b) Segunda fase: Consolidación de los sistemas basados en inteligencia artificial. En esta fase la informatización de la administración pública en los países más desarrollados será prácticamente total, y razonablemente avanzada en los países en desarrollo. Los sistemas basados en inteligencia artificial sustituirán las actividades tradicionales por sistemas automatizados de relación con el ciudadano. Los sistemas que no estén dotados de inteligencia quedarán obsoletos y habrá una fuerte tendencia a sustituirlos por inteligencia artificial. Esta etapa reclamará una gran actividad de supervisión y retroalimentación sobre el trabajo de los robots. La función consistirá en asegurarse de que todo está marchando correctamente y de que se corrigen los errores iniciales de programación y de aprendizaje. Los expertos en cada ámbito sectorial seguirán siendo un eslabón básico en la producción del resultado, pero el número de los que están en tareas de campo disminuirá rápidamente. Un buen ejemplo es lo que se pronostica que sucederá en el ámbito médico. En esta fase una buena parte de los médicos

ya no se dedicarán a la medicina, sino a hacer que los sistemas de inteligencia artificial aprendan a diagnosticar.

- c) Tercera fase: Los sistemas de inteligencia artificial predominarán en la Administración pública. Gran impacto en la función pública porque el perfil de los empleados públicos habrá cambiado radicalmente. Los funcionarios conocerán sus respectivos espacios sectoriales, pero desde el punto de vista de su gestión automatizada, y serán sobre todo expertos en automatización y en el manejo de máquinas dotadas de inteligencia artificial. En este momento los verdaderos expertos serán los sistemas dotados de inteligencia artificial aplicada. El número de empleados públicos directos habrá disminuido radicalmente. La dirección de los grandes servicios se llevará a cabo por personal reducido desde centros de control remoto. Muchas empresas especializadas trabajarán para la administración para asegurar que sus sistemas funcionan y son seguros (Anson, 2017)

Ante estas tres fases de implantación de la robótica y de la inteligencia artificial en las administraciones públicas habría que reflexionar, al menos, sobre los siguientes tres elementos conceptuales:

- 1) La meritocracia en la robótica: comprar un robot o un dispositivo de inteligencia artificial seguro que va hacerse en la Administración por concurso público previa evaluación de su calidad y de sus costes económicos. Pero adquirir estos dispositivos es una compra o un leasing que no tiene nada que ver con comprar una impresora, un armario o un vehículo. Los robots y los dispositivos de inteligencia artificial van a relacionarse con los ciudadanos, van a interactuar con las informaciones más íntimas de los mismos, van a prestar servicios públicos y, por tanto, deberían pasar por unos filtros de carácter meritocrático y de valores públicos. La Administración pública debería tener un departamento de gobernanza de la robótica que, entre otras funciones, se encargara de la selección de los robots y de los dispositivos de inteligencia artificial. Los posibles candidatos deberían ser probados atendiendo al principio de capacidad y de que superen determinados filtros con valores públicos (no intrusivos, respeto al principio de privacidad, amables, etc.). Para la misma función no debería ser indiferente que un robot trabaje en una organización pública que en una privada. Todo esto tiene ahora un aroma a ciencia ficción de carácter lúdico pero habrá que plantearse estos temas y muchos más. Por ejemplo: estimular que haya un mercado competitivo en materia de robótica e inteligencia artificial para que la Administración pública no este capturada por una única empresa. También puede plantearse la opción de comprar robots y dispositivos de inteligencia artificial producidos por una institución pública nacional o extranjera. Establecer un debate social sobre si una Administración pública opte por comprar los mejores robots que hay en el mercado internacional o elegir la opción de comprar robots nacionales o de proximidad aunque no sean tan eficaces.
- 2) La eficiencia de la robótica: El coste de personal de las administraciones públicas alcanza el 23,1 por ciento del gasto público en la OCDE, siendo un 29,1 por ciento en América Latina y Caribe. En España oscila entre el 25 por ciento de la AGE y el 35 por ciento de las Comunidades Autónomas que son mucho más intensivas en materia de personal. El abaratamiento de las soluciones tecnológicas unido al alto coste del personal de las administraciones, impulsará una tendencia a automatizar nuevos servicios, aumentando las partidas de inversión y gasto en tecnología y disminuyendo las de gasto de personal (Anson, 2017). Durante unos años la robótica puede aportar mayor calidad en los servicios públicos pero mayores costes económicos ya que habrá una duplicidad entre los sistemas robóticos y

los sistemas humanos y habrá que invertir en un importante cambio conceptual que implicará un intenso reciclaje del personal y la contratación sobrevenida de personal con nuevos perfiles. Sería un error que con la robótica sucediera lo mismo que con el Gobierno electrónico, en el sentido que se está demorando en exceso en mostrar su vertiente más eficientista. Habría que fijar como gran objetivo estratégico que la robótica, en cuanto implica automatización de los servicios prestados antes por operadores humanos, debería aportar eficiencia muy rápida al sector público para contribuir a mantener el Estado del bienestar.

- 3) La gobernanza de una robótica público-privada: la gobernanza de la robótica y de la inteligencia artificial va a implicar la renovación de viejos debates y la aparición de otros novedosos. Entre los viejos debates destacarían la gestión público o privada de la robótica que preste servicios públicos, la opción de robots internacionales o robots de proximidad (europeos, españoles o locales), cómo proteger la privacidad de los ciudadanos (robots y sistemas de inteligencia institucional que traspasan entre ellos todos los flujos de datos personales –sanitarios, educativos, etc.- o solo una parte de los mismos). A estos debates habría que adicionar otros de nuevos: que los datos y metadatos de origen público manejados por robots y por dispositivos de inteligencia artificial no puedan ser utilizados por actores privados. 🗣️

Referencias

- Anson, A. (2017): *Las Tres Fases de la Automatización de la Administración Pública*, <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/>
- Bagues, M.F. (2014): *Estadísticas de las Oposiciones a los Grandes Cuerpos de la AGE (2000-2014)*, http://www.manuelbagues.com/oposiciones_general.html.
- Bustos, G. (2014): *10 Razgos del Empleado Público en el 2050*, <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2014/02/13/10-rasgos-del-empleado-publico-en-2050/>
- Donahue, J.D. (2008): *The Warping of Government Work*, Cambridge: Harvard University Press.
- Jiménez Asensio, R (2017): *Acceso al Empleo Público: Entradas "Fáciles" (I)*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/06/19/acceso-al-empleo-publico-entradas-faciles1/>
- Jordana, J., Ramió, C. (2005): "Gobierno y Administración Pública", en A. Carreras, X. Tafunell, *Estadísticas Históricas de España XIX-XX*, Madrid: BBVA.
- Ramió, C. (2015): *La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios*, 2ª Edición, Madrid: Catarata.
- Ramió, C. (2015b): *Administración Pública y Crisis Institucional. Estrategias de Reforma para España y América Latina*, Madrid: Tecnos.
- Ramió, C (2017): *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2010). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*, Madrid: Tecnos.
- Ramió, C, Salvador, M., García Codina, O. (2007): *Los determinantes de la gestión de la externalización en Cataluña*, Barcelona: Fundación Carles Pi y Suñer.
- Salgado, J.F. (2005): "El Ingreso en las Administraciones Públicas: Selección por Competencias", *Congreso Nuevos Enfoques en la Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Vitoria.
- Salgado, J.F. (2017): "Por qué las Oposiciones son un mal Sistema de Selección de Funcionarios", *El País*, 9 de abril de 2017. https://politica.elpais.com/politica/2017/04/07/actualidad/1491596451_160160.html
- Wallace, P. (2015): "La domesticación del Leviatán: el estado del Estado", *The Economist, El Mundo en 2050. Todas las Tendencias Globales que Cambiarán el Planeta*, 2ª edición, Barcelona: Gestión 2000..

Sobre el autor/About the author

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

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

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

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

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

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515