

ideología intervencionista o estrictamente liberal? ¿Hay que plantearse regulaciones públicas especiales para robots que den asistencia a los ciudadanos de carácter social, sanitario, educativo o incluso sexual, o apostamos por la autorregulación?

Todas estas preguntas implican que la revolución de la robótica no es un reto solo para los profesionales de carácter estrictamente tecnológico, sino que se trata fundamentalmente de un reto para los gestores públicos, juristas, sociólogos, politólogos, humanistas (quizás no es casualidad que haya carreras de humanidades que están reverdeciendo desde que hemos entrado en la época de la robótica y de la inteligencia artificial), etc. Todas estas profesiones deberían renovarse para poder atender en condiciones una revolución de la robótica que sea más humana, más social, más pública y mucho más ordenada de lo que las leyes del mercado y las dinámicas de la tecnología pueden aportar.

Hay que reconocer que este planteamiento es todavía muy ambiguo. Alguien con muy buen criterio puede argumentar que buena parte de estos cambios ya deberían haberse producido con la informática, con las tecnologías de la información o con los cajeros automáticos u otros mecanismos de autoservicio, y no ha sido así. Cierto, estos cambios tecnológicos recientes han transformado de manera radical las organizaciones y la forma de emprender nuevos negocios en algunas empresas privadas, pero no en la Administración pública. No debería suceder lo mismo con la robótica. No estamos en el mejor momento para que las instituciones públicas pierdan más oportunidades de modernización, ya que las externalidades sociales negativas pueden ser enormes.

LOS DISTINTOS MODELOS DE GESTIÓN

Algunas administraciones públicas han transitado por distintos modelos. La mayoría han pasado, durante las últimas tres décadas, del modelo burocrático al modelo gerencial. Los modelos de Administración pública hasta el momento han sido el clientelar, el burocrático, el gerencial, el regulador y el de gobernanza.

El modelo clientelar es el modelo anticuado de Administración pública y es la traslación institucional a la manera natural de organización social. Fukuyama (2015 y 2016) afirma que la forma básica de organización social es mediante redes de familiares y amigos entre los que se establecen intercambios recíprocos. Pero este modelo social es considerado pernicioso para las instituciones públicas, ya que genera arbitrariedad, clientelismo y corrupción.

La respuesta al nocivo sistema clientelar vino de la mano de Weber (1921), con su propuesta de modelo burocrático que operaba bajo el principio de meritocracia. Este modelo apostaba por la estandarización de los procesos para lograr un funcionamiento regular, previsible, neutral e igualitario. Recordemos que la función básica de una institución pública es aportar seguridad jurídica e institucional a la sociedad para potenciar

el desarrollo económico como un medio de lograr el desarrollo humano. Acemoglu y Robinson (2014) demuestran que el éxito o fracaso de un país (o de una región o de un municipio) depende de la calidad de sus instituciones públicas; la aportación clave de esta aptitud institucional es la seguridad jurídica. Pero el modelo burocrático también ha atesorado dos problemas importantes: por una parte, la circunstancia de que su implementación siempre ha sido parcial, ya que, muchas veces, los intereses y anhelos subjetivos de los miembros individuales y colectivos de las instituciones logran subvertir sibilinamente la estandarización normativa y la neutralidad. Por otra parte, cuando los estados se dedicaron también a prestar múltiples servicios a los ciudadanos en el marco del Estado de bienestar, el modelo burocrático supuso un corsé que dificultaba la prestación de servicios de manera flexible, eficaz, eficiente, creativa e innovadora.

Ante la perplejidad que generó durante décadas poseer un modelo burocrático impecable en el plano teórico, pero muy deficiente y castrador en su dimensión práctica, surgió como modelo alternativo el gerencialismo.

El modelo gerencial se deriva de la corriente de la nueva gestión pública (NGP) de origen anglosajón (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 1988). Se trata de un modelo alternativo que aboga por la flexibilidad y la contingencia. Se preocupa por la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. Propone, además, profesionalizar las funciones de gestión y de dirección pública (por ejemplo, la figura tecnocrática del gerente). Esta nueva filosofía es esencial para alcanzar una prestación de servicios públicos de calidad de manera eficiente. Pero este modelo alternativo al burocrático presentaba múltiples problemas.

En primer lugar, parte del principio de que la gestión pública siempre será más defectuosa que la gestión privada. Por este motivo, propone la privatización, la externalización (servicios que siguen siendo de titularidad pública pero gestionados por operadores privados con ánimo o sin ánimo de lucro) y la introducción en el seno de la gestión pública de

técnicas de gestión privada (sistemas de calidad, modelos ISO, reingenierías de procesos, etc.). Pero este supuesto axioma de prevalencia de la gestión privada frente a la gestión pública no es evidente a nivel empírico y teóricamente ha sido muy controvertido (Mazzucato, 2014).

En segundo lugar, el modelo gerencial sigue un proceso de desinstitucionalización (Ramió, 2001): suprimir la densidad de reglas burocráticas para alcanzar una mayor discrecionalidad en la gestión. Esta medida es muy peligrosa, ya que puede abrir la puerta a la arbitrariedad, al clientelismo y a la corrupción. Todo lo que se gana en eficacia y eficiencia se puede dilapidar por la pérdida de la seguridad jurídica e institucional.

En tercer lugar, la Nueva Gestión Pública (NGP) no es una teoría neutral de gestión, sino que posee ingredientes ideológicos de carácter neoliberal. Las administraciones que han aplicado de manera maximalista sus recetas han generado políticas neoliberales, aunque sus gobiernos fueran progresistas. Hay una contaminación evidente entre las orientaciones de las políticas y la ideología de base de su modelo de gestión. Por último, la NGP se inspira en técnicas de gestión privadas cuando la teoría de la gestión privada lleva treinta años de crisis académica y está dominada por unas aportaciones de carácter heterodoxo poco acordes con el conocimiento científico y que se han mostrado poco exitosas en el propio sector privado (Micklethwait y Wooldridge, 1998).

Buena parte de las administraciones públicas modernas llevan más de dos décadas articuladas conceptualmente por estos dos modelos: el burocrático y el gerencial. Aunque la ambición del modelo gerencial, en su momento, era representar una alternativa global al modelo burocrático, no lo ha logrado. El modelo burocrático es muy resistente; empezó a generar anticuerpos y ha conseguido sobrevivir. A nadie se le puede escapar que, para las actividades regladas de la Administración como la regulación y la disciplina, el modelo burocrático sigue siendo necesario a pesar de sus evidentes externalidades negativas. El problema es que poseer dos modelos de referencia

compitiendo entre ellos por la hegemonía genera complejidad y conflicto. Por los resquicios de esta lucha conceptual se ha colado el viejo modelo clientelar que ha reverdecido en muchas administraciones públicas contemporáneas (Ramíó y Salvador, 2018). Cuando hay un conflicto evidente entre los principios de mérito y flexibilidad (Longo, 2004), suele ganar la versión más pérfida de la flexibilidad encarnada por el neoclientelismo. El regreso en España (y en muchos otros países) del modelo clientelar es quizás el hecho más significativo de la gestión de los recursos humanos durante las últimas cuatro décadas (Ramíó y Salvador, 2018).

A estos tres modelos vigentes en buena parte de las administraciones públicas y con una lógica de estratificación conceptual muy caótica se incorporó el modelo del Estado regulador. La idea fundamental es que hay que dejar en manos privadas la mayoría de los servicios universales de interés general (energía, agua, telecomunicaciones, actividades financieras, transportes, pensiones, etc.) y las instituciones públicas invertirían sus energías en su regulación para defender el interés general y el bien común, ya que el mercado por sí mismo no es capaz de aportar suficiente valor público y social. Pero la otra idea fundamental del modelo de Estado regulador es que la actividad reguladora es compleja y tecnocrática y no debería estar en manos de la política ni de los políticos (Mair, 2015). Para ello se crea una red de agencias reguladoras, lo más independientes posible del poder político, que gracias a los conocimientos técnicos de sus comunidades epistémicas son capaces de defender el bien común y el interés general. Obvia este planteamiento que las comunidades epistémicas también poseen ideologías propias, que hacen política, ya que los ámbitos de regulación son esencialmente políticos (por ejemplo, la política monetaria del Banco Central Europeo) y que son susceptibles a las capturas de los intereses de unos sectores privados con unos tentáculos muy potentes. Además, el modelo de Estado regulador ahonda en otro de los grandes problemas contemporáneos de

la Administración pública: la tendencia a su despolitización (Mair, 2015). Primero alejamos a los políticos de la gestión, ya que hacen falta directivos públicos profesionales, luego apartamos de la política y de los políticos la regulación de los elementos más críticos que afectan al bienestar de los ciudadanos y que son, por tanto, esencialmente políticos. En todo caso, este modelo regulador ha sido de escasa implantación en España (a diferencia de su gran impacto en el mundo anglosajón) y muy poco relevante en el ámbito autonómico y local, ya que suele afectar casi exclusivamente a competencias estatales.

Finalmente, aparece un cuarto modelo de gestión: la gobernanza. La gobernanza es un modelo inevitable y positivo. La complejidad de actores y de los problemas vinculados a la defensa del bien común y del interés general ya no puede ser resuelta en exclusiva por los poderes públicos. Es imprescindible la colaboración de las empresas, del tercer sector, de los movimientos sociales y ciudadanos a través de las redes sociales con una base tecnológica, etc. El lema es que entre todos defenderemos el bien común y el interés general. Pero esta voluntad y este modelo plural, horizontal, democrático y participativo no dejan de tener un cierto aire pueril o de inconsciencia tanto a nivel conceptual como operativo. Así, no parece que las empresas sean adecuadas para defender el bien común y el interés general. Tampoco el tercer sector, los movimientos sociales, los ciudadanos empoderados en redes sociales y sistemas colaborativos. Estos actores sociales suelen concentrarse en ámbitos sectoriales sin un enfoque transversal y pueden generar externalidades negativas al interés general. Es obvio que todos estos actores buscan sus propios objetivos y que raramente estos pueden coincidir con el bien común. A nivel operativo, resulta complicado que la pluralidad y la horizontalidad puedan acreditar un desempeño eficaz y eficiente. Es obvio que la defensa del interés general no puede sostenerse por más tiempo con un único músico (la Administración pública), sino por toda una orquesta. La orquesta puede o no

pactar de forma democrática componer e interpretar una determinada partitura pero para su buen desempeño debería contar con un director de orquesta que interprete la partitura en caso de desacuerdo entre los músicos y que dirija el buen desempeño de la orquesta. La literatura en gobernanza hace hincapié en la necesidad de que exista un actor que ejerza el papel de *metagobernador*, de director de orquesta. A nuestro entender, esta función solo la debería ejercer la Administración pública bajo el Gobierno político legitimado por la democracia representativa. Pero esta posición privilegiada del Gobierno político y de su Administración pública es lo que ahora está en juego, en riesgo muy serio de supervivencia. Hoy en día, la Administración pública posee unos déficits tan enormes, se ve lastrada por tantas losas institucionales y corporativas que carece de la agilidad y de la inteligencia necesarias para poder ejercer este papel de *metagobernador*. Por ejemplo, una alianza entre Google, Amazon, Facebook y algunas otras empresas similares es más potente, ágil, posee más información e inteligencia que cualquier poder público del mundo o incluso ante una eventual y difícil agregación de estos poderes públicos. Estas empresas van a ejercer, si no lo hacen ya, de directores de una orquesta en la que el poder público, en el mejor de los casos, solo puede aspirar a ser un solista destacado; y en el peor, a ser un músico más de los muchos que posee esta orquesta que es la gobernanza (Ramió y Salvador, 2018).

Para que la Administración pública pueda lograr ejercer el papel de *metagobernador* hace falta conseguir dos objetivos: por una parte, que el poder político recupere su capacidad de influencia sobre la economía y sobre los mercados. Por otra parte, que la maquinaria de la Administración pública sea más ligera, más flexible, más contingente, más inteligente y con mayor capacidad de aprendizaje. Para que todo ello sea posible, debe abandonar marcos conceptuales anticuados, dejar de lado las inercias y capturas históricas y superar su ensimismamiento corporativo (Ramió y Salvador, 2018).

DE LOS VIEJOS A LOS NUEVOS MODELOS Y SUS ELEMENTOS CULTURALES

Un elemento que hay que tener en cuenta es que en la Administración pública suelen y deben convivir varios modelos de gestión y diferentes lógicas culturales; es conceptualmente poliédrica y multicultural. En su momento, no fue posible migrar de un modelo burocrático a un modelo gerencial, y no tanto por las resistencias del primero, sino sencillamente porque la Administración ha tenido que seguir asumiendo actividades propias del paradigma burocrático. De este modo, las administraciones públicas han operado *de facto* y de manera desordenada durante las dos últimas décadas bajo un modelo "buroempresarial" (Ramió, 2017). Una mezcla de cultura burocrática con cultura eficientista de corte gerencial y con una inspiración de carácter empresarial.

No supone ningún problema el mestizaje de modelos y de culturas. El problema reside en el desorden, ya que se puede operar paradójicamente de manera burocrática en la prestación de servicios y de forma gerencial con flexibilidad en las actividades burocráticas que no permiten la más mínima discrecionalidad. El resultado puede ser perverso: prestación de servicios ineficiente y pérdida de seguridad jurídica e institucional ante la utilización de la discrecionalidad en actividades que deberían ser totalmente regladas y sistemáticas. Esta confusión ha sucedido de manera reiterada en nuestras administraciones públicas porque, hasta el momento, no se ha intentado una conciliación y una ordenación entre los dos modelos dominantes, que ha prevalecido el conflicto y una aspiración de supremacía del modelo burocrático hacia el modelo gerencial y viceversa.

Un problema añadido es que los dos modelos conviven en el mundo tecnocrático de la Administración, pero no en el político. La parte política de la Administración no posee ninguna cultura institucional, sino que vive en su propia lógica ideológica, partidista y personalista en función de la

procedencia social y profesional de los actores que ocupan cargos políticos. La política es dinámica y contingente y siempre le ha costado convivir con el modelo burocrático que es conservador y rígido. En cambio, la política suele sentirse mucho más cómoda con el modelo gerencial, que es flexible y también contingente. Para un político medio, la burocracia establece límites y suele encontrar problemas a las soluciones políticas. El modelo gerencial, en cambio, intenta buscar soluciones a las distintas opciones políticas. De esta manera, el político se siente cómodo con el modelo gerencial y muy incómodo con el modelo burocrático, que solo lo asume por imperativo legal, por el miedo a saltarse la ley.

A la cultura política le cuesta entender que el modelo burocrático bien implantado aporta un valor institucional enorme: la seguridad jurídica, que es la base para lograr el desarrollo económico y, gracias al mismo, alcanzar el desarrollo humano (que, por cierto, es la esencia de la política). Pero hay otros actores en el juego institucional como son, por ejemplo, los sindicatos y las lógicas corporativas de los empleados públicos. La confusión entre los dos modelos genera acciones interesadas por parte de políticos, sindicatos y empleados públicos corporativizados. En función de sus intereses abrazan el modelo burocrático o el modelo gerencial con independencia de cuándo sea más idóneo, técnicamente, utilizar un modelo u otro. Por ejemplo, la política suele buscar como coartada el modelo gerencial cuando desea capturar políticamente algunos vectores que por su naturaleza deberían ser burocráticos. Sindicatos y corporaciones de empleados públicos, en cambio, abrazan el modelo burocrático cuando se intenta flexibilizar y modernizar el sistema de gestión de recursos humanos. En el desorden entre los modelos, hay siempre ganancias para los pescadores poco interesados en lo público y grandes pérdidas en la calidad institucional.

Otro problema es que la disputa entre los dos modelos ya clásicos no facilita la porosidad hacia otros modelos que exige la propia dinámica exógena y endógena de la Administración

pública del presente y del futuro. De este modo, es evidente la falta de un modelo y de una cultura administrativa que pueda absorber las necesidades objetivas de funcionar bajo el paradigma de la gobernanza. Ni la cultura burocrática ni la cultura gerencial, con unas lógicas y orientaciones más internas que externas, han resuelto bien la necesidad de que la Administración ejerza con eficacia la función de *metagobernador* en las redes cada vez más complejas de gobernanza. Esta inhibición ha sucedido, hasta el momento, con un modelo de gobernanza simple que se ha articulado, casi en exclusiva, en la colaboración de organizaciones privadas con ánimo de lucro (externalización hacia las empresas y residualmente hacia las organizaciones sin ánimo de lucro). Pero la gobernanza del presente y del futuro es mucho más compleja: participación ciudadana, cogestión de servicios, sistemas colaborativos y partenariados público-privados (PPP).

Otra novedad es que los dos modelos de gestión y de cultura administrativa dominantes no han sido capaces de observar la importancia actual y de futuro del proceso inevitable de smartificación y de robotización de la Administración pública. El modelo burocrático visualiza estos procesos como relatos de ciencia ficción que nada tienen que ver con la realidad administrativa. El modelo gerencial, en cambio, es más permeable a estos procesos, pero desde una perspectiva limitada que visualiza solo las oportunidades de la smartificación y la robotización como una manera de mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos.

MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E IDEOLOGÍA POLÍTICA

La Administración pública como instrumento carece de ideología. En teoría se trata de una máquina neutra que está al servicio de implementar las orientaciones políticas que sí deberían poseer un claro vector ideológico. Pero la Administración pública agrupa a colectivos de profesionales que son

el elemento subjetivo, y estos sí pueden poseer ideología y una determinada cultura política. En principio, el modelo burocrático favorece, gracias a su principio meritocrático, la neutralidad política. Neutralidad que se puede ver empañada por lógicas de carácter tecnocrático o corporativo. Las elites tecnocráticas pueden poseer unas características previas (estatus social, tipos e instituciones universitarias donde han estudiado, etc.) con evidentes ingredientes ideológicos. También pueden recibir una formación de entrada y permanente dentro de la Administración impartida por determinadas elites que fomenten una ideología determinada. Un discurso tecnocrático puede poseer, de manera más implícita o explícita, un determinado discurso político que puede ser tanto regeneracionista como conservador. Pero, usualmente, un modelo burocrático suele generar de manera involuntaria un discurso tecnocrático, elitista y corporativo que tiende a ser conservador.

El modelo gerencial se asienta, de entrada, sobre unos principios técnicos que descartan una determinada filiación política, pero lo cierto es que este modelo se articula más sobre principios ideológicos que estrictamente técnicos. El modelo gerencial se asienta sobre una fascinación por la gestión privada y otorga un gran protagonismo a sistemas y técnicas de carácter eficientista.

El modelo clientelar (todavía presente en algunos enclaves de las organizaciones públicas) es claramente político en función de la ideología de los equipos de Gobierno que manipularon, en su momento, los procesos de selección y de carrera administrativa (puestos de libre designación). Se trata del modelo de Administración pública más ideologizado, con ingredientes sectarios y escasamente neutral presente en los puestos profesionales de alto nivel (puestos de libre designación) debido a la carencia en el país de regulación de la dirección pública profesional.

El modelo de gobernanza posee unos ingredientes ideológicos caóticos y contrapuestos. Por una parte, puede mostrar una ideología neoliberal cuando prioriza los sistemas de

colaboración público-privada con las empresas (asociaciones público-privadas y externalización). Por otra parte, puede presentar una ideología de izquierdas cuando prioriza sistemas de participación directa de la ciudadanía, cogestión de servicios, estimula lógicas colaborativas y busca la participación y cogestión de la sociedad civil organizada (organizaciones sin ánimo de lucro, movimientos sociales, asociaciones de vecinos, etc.).

Una Administración pública estándar suele ser un cóctel ideológico, dado que por su evolución histórica posee diversos estratos con modelos de Administración y con culturas e ideologías muy diversas. Pueden estar presentes sesgos ideológicos muy diferentes procedentes de determinadas derivas clientelares que muchas administraciones han experimentado en distintos momentos a causa de las modas descontroladas de laboralización o de interinización de los empleados públicos. Por otra parte, existe una ideología transversal de carácter conservador derivada de la aplicación del modelo burocrático y de sus externalidades negativas de carácter corporativo. Finalmente, se ha ido imponiendo una cultura neoliberal motivada por más de dos décadas de influencia del modelo gerencial y de las bases más instrumentales que conceptuales de la nueva gestión pública. Finalmente, en determinados ámbitos (áreas de participación ciudadana, áreas vinculadas a derechos civiles, áreas de servicios sociales) ha ido emergiendo una ideología de carácter colaborativo, de economía social y de empoderamiento por la vía de la participación ciudadana y la cogestión de servicios. Pero esta ideología y cultura administrativa es todavía bastante residual.

A todas estas ideologías de cultura organizativa hay que añadir otra no menor: la ideología y cultura derivada de las tecnologías de la información. Primero, la informatización (implantación de la ofimática) de la Administración y, posteriormente, la aplicación de las tecnologías de la información (digitalización de la Administración), que ha ido introduciendo unos vectores culturales tecnológicos aparentemente renovadores pero muy vinculados a una cultura eficientista basada

en la ingeniería. Esta cultura tecnocrática ha actuado como refuerzo tecnológico de la cultura gerencial y neoliberal vinculada a la nueva gestión pública. Sirva como ejemplo que buena parte de los empleados públicos consideran sus ámbitos de gestión como "negocios" en un lenguaje propio de tecnólogos que refuerza la cultura empresarial de la Administración pública. Las transformaciones previstas en el futuro ("migraciones", en el lenguaje de los tecnólogos) derivadas de los procesos de smartificación y de robotización pueden acrecentar en el futuro esta deriva ideológica y cultural de carácter empresarial y neoliberal.

LA REPERCUSIÓN DE LA ROBOTIZACIÓN Y DE LA SMARTIFICACIÓN EN LOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN

El presente y futuro de la robotización y de la smartificación no deberían depender únicamente de las transformaciones tecnológicas. Tampoco deberían ser solo cambios organizativos, de procesos y de sistemas de prestación de servicios. La robotización y la smartificación deberían implicar un cambio de paradigma de la Administración pública. Una oportunidad para poner orden al actual caos de modelos de la Administración. Como siempre, el ítem crítico es si se adoptan estos procesos de renovación tecnológica de manera reactiva o proactiva. Si se absorben estos procesos de forma reactiva (práctica habitual en los sistemas públicos), ello solo va a contribuir a generar todavía más confusión y a debilitar todavía más la identidad y la cultura administrativa. En cambio, si se adopta una orientación proactiva puede ser la gran oportunidad para ordenar conceptualmente los distintos modelos de gestión de la Administración pública.

En primer lugar, habría que ordenar de manera clara los distintos modelos de Administración pública. Nuestra propuesta consiste en asignar una identidad general a modo de

modelo conceptual genérico que agrupara submodelos de gestión para cada una de las familias de competencias y actividades de la Administración pública. El modelo general propuesto de cara al futuro es una Administración pública refinada institucionalmente e inteligente. Este modelo vendría marcado por dos pautas: por una parte, una mayor calidad institucional (sistemas meritocráticos fluidos para el acceso y la carrera, dirección pública profesional, transparencia, rendimiento de cuentas y evaluación de políticas y servicios públicos y, finalmente, un renovado sistema de gestión de recursos humanos). La calidad institucional residiría básicamente en la erradicación total de cualquier pulsión de carácter clientelar (clientelismo político, sindical o corporativo) y en buscar mecanismos institucionales para empatizar con la ciudadanía (transparencia, rendición de cuentas y evaluación; pero también participación ciudadana y sistemas colaborativos y cooperativos de cogestión de servicios).

En definitiva, se trata de concebir una Administración pública orientada a la ciudadanía, no solo en la prestación de servicios, sino también institucionalmente. La smartización y la robotización pueden contribuir de una manera atrevida a lograr en la práctica este nuevo modelo conceptual. El segundo pilar de este modelo de futuro es la inteligencia institucional para poder dirigir públicamente los sistemas complejos de gobernanza. Este aspecto hace referencia a que la Administración pública posea buenos sistemas de información (contabilidad analítica, datos de gestión y de impacto de servicios y políticas, *big data*, etc.) y capacidad de análisis transversal de todos los datos. Los procesos de smartificación o la inteligencia artificial pueden contribuir de manera decisiva a alcanzar esta inteligencia institucional.

Por otra parte, la Administración pública participa en competencias y actividades tan dispares que requiere submodelos y subculturas. Para las actividades de regulación de derechos y de disciplina administrativa requiere de un modelo burocrático neutro y eficaz. Para la prestación de servicios

precisa un modelo gerencial eficiente y eficaz con una orientación empresarial, pero con valores públicos. Para la dirección de las redes de gobernanza público-privadas requiere de un modelo de gobernanza inteligente en materia de gestión que permita maximizar los mecanismos de planificación, dirección, control y evaluación. Para la participación ciudadana, los sistemas colaborativos y la cogestión de servicios, la Administración demanda un modelo de gobernanza inteligente en materia política que facilite la entrada activa de los ciudadanos y de los colectivos de ciudadanos. La idea es un modelo general con cuatro submodelos. Una cultura administrativa general con cuatro subculturas que escapen de las contradicciones internas. La smartificación y la robotización pueden contribuir resueltamente a ordenar estos modelos y estas culturas administrativas:

1. *Erradicación definitiva del modelo clientelar.* Es un error considerar que el modelo clientelar es un problema propio del pasado. Evitar este modelo es también un reto de presente y de futuro. Se trata de una lucha infinita, de carácter atemporal, ya que hay una falta de sincronía perpetua entre la manera natural de organización social que es clientelar (Fukuyama, 2015 y 2016) y una Administración pública que debe rechazar siempre el clientelismo si desea defender el bien común y el interés general de forma equitativa y neutral. Los procesos de smartificación y robotización pueden ejercer de catalizadores para contribuir a la erradicación del modelo clientelar, ya que pueden impedir la discrecionalidad interesada de los distintos agentes públicos con tendencias clientelares. Esta idea va a quedar reforzada en la próxima reflexión.

2. *Un renovado modelo burocrático automatizado.* El modelo burocrático diseñado por Weber es mecánico, neutro y objetivo y con unos principios y valores que siguen siendo modernos. El modelo burocrático sigue siendo competitivo para buena parte de las competencias públicas que faciliten la seguridad jurídica

para alcanzar el crecimiento económico y con ello lograr el máximo desarrollo humano. Este modelo ha funcionado de manera defectuosa por dos motivos: primero, por la subjetividad de los empleados públicos tanto a nivel individual como colectivo, que han pervertido el modelo por intereses personales, grupales o corporativos. Además, el supuesto mal funcionamiento del modelo burocrático ha sido una impostura para justificar y disimular determinadas incompetencias profesionales o hábitos de una excesiva acomodación. El modelo burocrático ha sido una excusa para que los deficientes empleados públicos se mantengan en su zona de confort. Segundo, el modelo burocrático no puede aplicarse a las actividades de gestión (prestación de servicios públicos) que no son regladas y a las que deben aplicarse los principios de flexibilidad y de contingencia. Por tanto, el primer elemento es separar estas últimas del modelo burocrático para que operen bajo los parámetros del modelo gerencial.

La segunda estrategia reside en robotizar todas las funciones burocráticas de la Administración pública. La robotización implicará una automatización virtuosa del modelo burocrático y puede asegurar que no opere ni de manera defectuosa ni discrecional. Además, evita totalmente la corrupción funcional que es casi inexistente en España, pero que está muy arraigada en los países en vías de desarrollo. Pongamos un ejemplo sencillo no ya de robotización, sino de implantación de la Administración digital. El actual Gobierno argentino de Macri (2015-2019) está acometiendo la digitalización de toda su Administración federal y lo va a lograr en solo cuatro años (tenía la experiencia previa de la digitalización de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires). Ha sido un proceso tecnológicamente y organizativamente sencillo (sin reingenierías de procesos y sin utilizar mecanismos tecnológicos de una gran sofisticación). Una vez un proceso administrativo está totalmente digitalizado genera documentos en PDF que no pueden ser alterados por los empleados públicos. Con este modesto logro digital se ha erradicado toda la perversa

discrecionalidad funcional y el pago de *coimas* (compensaciones corruptas exigidas a los ciudadanos y empresas para alterar los expedientes administrativos) y se ha conseguido mayor seguridad jurídica. Si esto lo logra una simple digitalización por vía PDF, podría ser espectacular lo que podría alcanzar un sistema solvente e integral de robotización de la burocracia administrativa.

3. *Un renovado modelo gerencial mecanizado y smartificado.* El modelo gerencial tendría que ir asociado a los ámbitos de la Administración pública que prestan servicios. A nivel cuantitativo, estos sectores implican la mayor parte de los ámbitos de gestión y de personal de la Administración. La lógica gerencial busca economía, eficacia y eficiencia mediante la flexibilidad de sus estructuras, procesos y gestión de recursos humanos. Dentro de este modelo estarían la mayor parte de los ámbitos críticos de una Administración: servicios sociales, sanidad, educación, cultura, seguridad, transportes, etc. El modelo gerencial del futuro debería incorporar o reafirmar los valores públicos y la plena confianza en que la gestión pública puede ser innovadora, emprendedora, creativa, eficaz y eficiente (Mazzucato, 2014). El modelo gerencial del futuro debería aprovechar tanto la robotización como la smartificación. La denominada cuarta revolución industrial (Schwab, 2016) va a afectar fundamentalmente a la mecanización de buena parte del sector servicios. El modelo gerencial está asociado a la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, es evidente que el sector transportes (públicos, en nuestro caso) va a ser objeto de automatización. Pero la robótica también va a penetrar en la sanidad (ya hay robots de atención al público en los hospitales), atención al público en general, servicios sociales, etc. La robotización en la prestación de servicios públicos va a fomentar una mayor eficacia y eficiencia en los mismos. También va a facilitar que los empleados públicos puedan concentrarse en los eslabones de la cadena de producción que aportan mayor valor público (planificación y diseño, control de la calidad,

interacción directa con la ciudadanía, inteligencia, etc.). Pero la prestación de servicios y el modelo gerencial también se van a beneficiar, con igual o con superior intensidad, de la smartificación o de la inteligencia artificial. Gracias al manejo de grandes datos (*big data*) la prestación de servicios públicos va a ser mucho más eficaz y eficiente, y el modelo gerencial va a incrementar su inteligencia institucional. Las ganancias en calidad, en eficacia y en eficiencia van a afectar a todos los servicios públicos, tanto a la sanidad (como los sistemas inteligentes de diagnóstico en Estados Unidos, de los que hablábamos al comienzo de este libro) como a los servicios sociales (robots asistentes sociales y sanitarios para las personas con una avanzada edad), a los servicios educativos (nuevos sistemas de aprendizaje digital), etc.

4. *Un modelo smartificado de gobernanza en materia de gestión.* Nuestras administraciones no poseen un modelo de gobernanza ni una cultura de la gobernanza en su vertiente de gestión privada con y sin ánimo de lucro de los servicios públicos. También suele hacerse mucha referencia a los partenariados público-privados (PPP), pero su nivel de implantación es muy escaso y se ha limitado al desarrollo de algunos planes urbanísticos o a la gestión de los mercados municipales. Los PPP parten de la simetría entre lo público y lo privado, de la confianza entre ambas partes y de un reparto de los riesgos derivados de las inversiones y de las expectativas de los resultados. Es, por tanto, un sistema de cogobernanza. En cambio, la externalización se basa en la asimetría y en el dominio teórico de la Administración sobre los agentes privados con o sin ánimo de lucro. La gobernanza de la externalización recae en la Administración pública. Llevamos tres décadas externalizando de manera muy intensiva, pero este proceso se ha implementado, en términos generales, de manera reactiva, sin pensar en los límites de la externalización y con sistemas poco sofisticados de control y de evaluación. Las principales motivaciones de la externalización han orillado la búsqueda de mayor calidad de los servicios y de

mayor eficiencia. Los motivos reales de las externalizaciones radican en un agotamiento de las organizaciones públicas y de un colapso en su modelo de gestión de personal.

Las administraciones públicas han optado por un sistema de gobernanza para superar sus problemas organizativos, pero más a nivel teórico que a nivel real, ya que no han maximizado las funciones de planificación, control y evaluación. La externalización representa un juego complejo entre los roles de principal (Administración) y agente (organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro). El principal debería ser arte y parte: define el campo y regula el juego, ejerce la función de *metagobernador*. Realizar esta función requiere inteligencia institucional: sistemas sofisticados de información y una potente capacidad de análisis tanto para la toma de decisiones como para el control. Para ejercer el papel de *metagobernador* también es necesario implantar unos sólidos valores públicos para evitar capturas de los agentes públicos por parte de los actores privados y para reforzar y prestigiar conceptualmente la capacidad de la gestión pública frente a la gestión privada. Esta inteligencia institucional es uno de los grandes déficits de la Administración. La inteligencia artificial puede contribuir decididamente a cubrir esta crítica laguna. Por una parte, las empresas proveedoras podrán prestar los servicios públicos con múltiples sensores e internet de las cosas que permita una dirección y un control relativamente sencillo por parte de la Administración. Por otro lado, la información sobre los datos de los usuarios, sus comentarios en las redes sociales, etc., podrían ser otra manera de evaluación de la calidad de los servicios externalizados. Las empresas proveedoras de servicios públicos deberían estar obligadas a prestar sus servicios utilizando sistemas de captación de datos y que estos fueran transferidos de manera automática a la Administración. Esta debería disponer de programas inteligentes de gestión integrada de la información que le permitiera de manera sencilla controlar la calidad de los servicios públicos y poder realizar análisis de eficiencia para asegurar

que las transferencias económicas hacia las organizaciones privadas sean las más justas.

5. *Un modelo smartificado de gobernanza en materia política.* Un nuevo modelo de gobernanza viene de la mano de las dinámicas de empoderamiento social, de la participación ciudadana, del trabajo colaborativo y de la cogestión de servicios. Los ciudadanos, tanto a nivel individual como colectivo, desean involucrarse cada día más en los asuntos públicos. Y no solo en su deliberación, sino también en su capacidad de influencia en la toma de decisiones, en su participación activa en la gestión de los servicios públicos, etc. Es decir, un modelo de gobernanza de carácter político, pero también de gestión más participativa y social. Los sistemas de participación directa presentan problemas de escala (los más efectivos son para grupos muy reducidos) y de asimetría (ciudadanos con tiempo y movilizados y ciudadanos sin tiempo y no tan movilizados). Otro problema vinculado a la participación directa tiene relación con la calidad de la información de la que disponen los ciudadanos sobre los temas que se tratan. Los sistemas inteligentes de información tanto de acopio como de transmisión entre la Administración y la ciudadanía y viceversa pueden contribuir a que la participación directa pueda ser más sólida, fluida, rápida e inclusiva de lo que ha sido hasta el momento. Los sistemas tecnológicos de carácter colaborativo impulsados por las administraciones públicas deberían ser una oportunidad para favorecer la cogestión de servicios públicos y una economía colaborativa con valor social y público.

Hay que integrar los tres modelos y las tres culturas presentes, o que deberían estarlo, en la Administración (burocrática, gerencial y de gobernanza) y articularlos de una manera ordenada. El reto sería construir un nuevo modelo que incorporara estos tres modelos y culturas, vinculados con los retos y exigencias del presente y del futuro. Tampoco hay que abandonar la lucha continua para aplacar los potenciales rebrotes periódicos del modelo clientelar y culturas corporativas. El problema es que la literatura y la práctica en la Administración pública se han mostrado incapaces de diseñar un nuevo modelo de Administración y una nueva cultura durante la última década. El pensamiento administrativo está inmerso en un bucle temporal analizando las ventajas e inconvenientes del modelo burocrático y del modelo gerencial y pendiente de los conflictos entre ambos paradigmas, pero sin capacidad para construir una alternativa. A nivel estrictamente académico, la literatura neoinstitucionalista y la de capacidades institucionales no facilita una transición hacia elementos concretos, reales y palpables. Esta también es estéril en materia organizativa de carácter privado desde hace casi treinta años, sin avances significativos desde Drucker y Mintzberg. La teoría de la organización (privada) no ha sabido renovarse ni con las tecnologías de la

información y está fuera de juego ante la smartificación y la robótica. Una de las aportaciones relativamente valiosas que ha tenido una cierta repercusión (por cuestiones aleatorias también en alguna Administración pública, como el Ayuntamiento de Barcelona) es la de Frederic Laloux. Laloux (2016) aporta una sugerente renovación del paradigma organizativo basado en tres principios: *autogestión* (las organizaciones han encontrado la fórmula para operar de manera eficaz incluso a gran escala con un sistema basado en las relaciones entre iguales, sin necesidad de jerarquía ni consenso), *plenitud* (las organizaciones reconocen y aprovechan la identidad global de sus miembros: no solo a nivel profesional, sino también las dimensiones personales, emocionales, intuitivas y espirituales) y *propósito evolutivo* (la percepción real de las organizaciones es que poseen una vida y un sentido de orientación propio. En vez de predecir y controlar el futuro, los miembros de la organización están invitados a escuchar y entender aquello en lo que la organización desea convertirse, el propósito al que quiere servir). Pero estos tentadores principios se asientan sobre unas investigaciones empíricas con una muestra muy reducida y, además, la mayoría de las organizaciones analizadas son privadas y de pequeñas dimensiones.

En todo caso, Laloux (2016) advierte que las organizaciones se están quedando obsoletas en las formas de gestión y que todo apunta a que está por producirse un salto crítico y trascendental en la implantación de nuevos modelos organizativos productivos. Este salto consiste fundamentalmente en profundizar al máximo en el concepto de colaboración (Tamames, 2018: 89). Otra novedad en la literatura vinculada al impacto de la inteligencia artificial y de la robótica hace referencia a la organización exponencial (Ismail, Malone y Van Geest, 2016). Partiendo de que el mundo digital está mostrando unos crecimientos como no se han visto nunca, la propuesta de la organización exponencial (ExO) es que las organizaciones puedan conseguir esos mismos crecimientos exponenciales aprovechando las posibilidades de la digitalización e informatización

mediante la reducción al mínimo de los activos (Robertson, 2018: 90). Una organización exponencial es la cuyo impacto (o resultado) en la economía y su crecimiento es enorme, al menos diez veces más grande si se compara con otras empresas del sector, de carácter lineal. Son disruptivas, se apoyan en técnicas organizativas diferentes y en tecnologías aceleradoras. Es decir, se trata de una nueva generación de organizaciones que pueden transformar en crecimiento exponencial el modo lineal de crecer de las organizaciones tradicionales, a partir del uso de activos como su comunidad, personal bajo demanda, *big data*, inteligencia artificial y otras nuevas tecnologías. Se trata de una organización no centralizada ni cerrada ni jerárquica y sin liderazgos concentrados, que apuesta por una nueva manera de entender la estrategia, la cultura, los procesos, las operaciones, los sistemas y las personas. Representa un nuevo modelo organizativo complejo y que está todavía por definir en sus detalles.

HOLOCRAZIA

Todo parece indicar que las organizaciones modernas deberían apostar por la *holocracia*, un sistema de organización en el que la autoridad y la toma de decisiones se distribuyen de forma horizontal en lugar de ser establecidas por una jerarquía de gestión, es decir, un sistema de autogestión (Robertson, 2015). La holocracia es una nueva forma de administrar una organización, a través de la remoción del poder de una estructura jerárquica, sustituida por un sistema de distribución de la autoridad. Una de las principales diferencias de la organización de una empresa a través de la holocracia es la eliminación de una estructura en la que cada persona tiene un cargo fijo y la función de cada trabajador es descrita en un organigrama. El sistema propone una estructura en la que el empleado desempeña múltiples funciones dentro de la organización, participa de diferentes equipos a la vez y sus tareas son constantemente

actualizadas para adaptarse mejor a las necesidades de su equipo. La idea es que la organización pueda aprovechar mejor las habilidades del trabajador, dando total libertad para que exprese su creatividad. En el modelo tradicional, la autoridad pertenece siempre al jefe, mientras que en la holocracia es distribuida entre el equipo con funciones específicas y con responsabilidades para la toma de decisiones sobre el tema objeto de trabajo. Por ejemplo, si hay un equipo que se encarga del lanzamiento de un nuevo producto, la última palabra la tienen los miembros de ese equipo, no el gestor que está, teóricamente, un nivel más arriba. En el modelo tradicional, la estructura de una organización raramente cambia, y las órdenes vienen siempre de arriba para abajo. En la holocracia, la organización se modifica constantemente y cada equipo tiene la autoridad para gestionarse de la forma que mejor les convenga a sus miembros, incluso puede ser de forma jerárquica, si les parece. Uno de los aspectos más importantes de la holocracia es que todos los colaboradores de la organización deben seguir el mismo conjunto de reglas predefinidas, y no determinaciones que lleguen por la autoridad. La idea es que la transparencia en las reglas disminuya el impacto de la política dentro de la organización y que la toma de decisiones dependa menos de personas en posiciones de autoridad (Robertson, 2015).

De nuevo, es complicado aplicar esta idea de autogestión, autonomía y disolución de la autoridad, entendida en un sentido clásico, en la Administración pública, en la que la jerarquía y la autoridad política son dos de sus elementos esenciales. La holocracia podría representar otra nueva fórmula para despolitizar todavía más a la Administración pública. Pero no debería tener necesariamente este impacto negativo, ya que es posible combinar autoridad y jerarquía política con autonomía de gestión y corresponsabilidad. Precisamente, organizaciones que están aplicando la holocracia suelen hacer un símil con el cuerpo humano. En la Administración pública, hay que garantizar que el cerebro tenga una lógica política y que domine la estrategia del cuerpo administrativo, pero, posteriormente, cada

equipo o unidad administrativa debería tener autonomía para realizar de manera óptima su función. Es decir, se diluyen los jefes intermedios, pero no la dirección política y estratégica, que puede ser todavía mucho más potente y efectiva. La inteligencia artificial podría favorecer decididamente estas nuevas fórmulas de organización para la Administración pública. Esta reflexión y propuesta organizativa no es un tema menor, ya que puede generar impactos muy potentes y beneficiosos. Por esta razón hay que analizarla con más profundidad

La moderna teoría de la organización y la literatura de gestión de los últimos cinco años, diseñada para aplicarla a las empresas privadas, coincide de manera unánime en que las organizaciones del futuro no pueden ser jerárquicas, sino colaborativas, con dinámicas de autogestión, identidades muy fuertes y una gran flexibilidad. Solo de esta manera pueden ser organizaciones contingentes y creativas que se adapten a las disrupciones tecnológicas.

Aplicar estos principios a la Administración pública puede ser muy difícil, ya que su modelo de base sigue siendo burocrático y la estandarización y la jerarquía son algunos de sus principios básicos. Pero recordemos que la Administración pública también opera bajo el paradigma gerencial y de gobernanza. Estos modelos pueden migrar hacia organizaciones más colaborativas y de autogestión. También hay que tener presente que uno de los impactos más relevantes de la robotización y de la inteligencia artificial en la Administración pública es que su dimensión burocrática debería estar casi totalmente automatizada (como se verá en el siguiente capítulo). Por tanto, la dimensión burocrática (que debe seguir estando presente en las instituciones públicas), siendo objeto de robotización y con ello asegurando la neutralidad, la equidad y la seguridad jurídica, ya no debería mantener un modelo de trabajo de los empleados públicos de carácter conservador y podría operar también bajo los vectores de la colaboración y de la autogestión.

La posibilidad de introducir sistemas de autogestión en la Administración pública podría entrar en conflicto con el

principio de jerarquía. Pero la esencia del principio de jerarquía no es instrumental sino conceptual; no es operativa sino estratégica. Su función consiste en preservar el dominio político sobre la dimensión profesional de la Administración. De esta superioridad depende la legitimidad democrática de las instituciones públicas. Por tanto, no es posible en la Administración que los sistemas de autogestión y de colaboración entre colectivos de empleados públicos puedan diseñar la estrategia de las políticas y de los servicios públicos. Esta función corresponde a la dimensión estratégica ocupada por los perfiles políticos que, por la vía de la jerarquía sobre el resto de la institución, aseguran la implementación de su visión política.

Pero también hay que tener presente que uno de los problemas más graves de nuestras administraciones públicas es la invasión de la política sobre ámbitos y funciones estrictamente técnicos y profesionales. Curiosamente, la aplicación en la Administración de un sistema holocrático en el futuro podría conciliar las dos exigencias de la organización administrativa: por una parte, asegurar el dominio estratégico de la dimensión política y, por otra parte, proteger la autonomía de la dimensión profesional en los aspectos más técnicos.

La metáfora de cómo funciona un cuerpo humano es, en este sentido, muy clarificadora. El cerebro (la política) es el que decide libremente qué debe hacer el cuerpo de una persona (la Administración). La política consiste en decidir si debe correr, si debe caminar y en qué dirección. Pero los órganos humanos (unidades administrativas profesionales) toman sus decisiones de manera totalmente autónoma. El pulmón decide autónomamente cómo trabajar y se adapta a una persona que corre velozmente o que descansa. Las células desarrollan sus tareas de manera totalmente independiente. A pesar de esta autonomía celular, nadie puede dudar de que un cuerpo humano es jerárquico, ya que todas sus acciones discrecionales son dirigidas por el cerebro y solo las mecánicas o estrictamente físicas funcionan de manera autogestionada. En cambio, no

sería funcional que el cerebro diera órdenes a las células o a los alveolos de los pulmones, ya que podría generar un colapso fisiológico. Esta disfunción es la que sucede en muchas ocasiones en la Administración pública, donde un exceso de politización influye negativamente en cómo tienen que trabajar sus unidades administrativas más técnicas.

Por tanto, hay que priorizar y estimular en la Administración la autogestión y la colaboración de las unidades administrativas y de los empleados públicos y evitar su politización. Para que estos sistemas colaborativos y de autogestión operen de manera eficaz y eficiente, es muy importante la identidad, la identificación y visión plena tal y como propone Laloux. Es decir, las células de un riñón (órgano administrativo especializado) deben tener muy claro que forman parte de un riñón y cuáles son las funciones de un riñón. Solo de esta manera los sistemas de autogestión y colaboración van a tener un aporte consistente, eficaz y eficiente.

La organización del trabajo basada en la colaboración y la autogestión puede aprovechar la inteligencia artificial para lograr que las unidades administrativas tengan un desempeño exponencial. Es decir, un riñón como órgano administrativo puede transformarse gracias a la inteligencia artificial en un riñón u órgano administrativo exponencial con un grado de eficacia y eficiencia muy superior al que tenía hasta ahora. Otro elemento crítico es la coordinación entre los distintos órganos de un cuerpo, entre las distintas unidades administrativas. Por ejemplo, el funcionamiento de un riñón puede afectar negativamente al hígado o viceversa. Es obvio que la práctica fisiológica o administrativa los estimula a coordinarse, pero también es cierto que, en muchas ocasiones, la actividad de un órgano o unidad puede generar externalidades negativas a otros órganos o unidades. Los esfuerzos que tienen que hacer las administraciones públicas para coordinar sus distintas unidades suelen ser ingentes (por ejemplo, con infinitas reuniones de coordinación) y, en muchas ocasiones, bastante infructuosos. En este sentido, la

inteligencia artificial de base contextual, interconectada con otros dispositivos, puede ser una gran oportunidad para una coordinación mucho más natural, fluida y mucho menos burocrática. Finalmente, una acotación de carácter biológico, ya que no es estrictamente cierto desde un punto de vista fisiológico que el cerebro no controle las funciones vitales de los órganos de un cuerpo humano. Las funciones fundamentales como respirar o deglutir son dominadas por el cerebro posterior (la zona más conservada y que ha experimentado menos cambios durante el proceso evolutivo). Por tanto, siguiendo con la metáfora, hay que fomentar la autogestión y los sistemas colaborativos en el cerebro posterior de nuestras administraciones públicas y dejar que la parte racional del cerebro esté en manos políticas bajo el principio de jerarquía sobre las acciones del cuerpo físico o administrativo. Es totalmente pernicioso que la política invada la parte posterior del cerebro que debe funcionar con sus automatismos y discrecionalidades de autogestión de carácter estrictamente técnico.

ONCE PRINCIPIOS PARA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En definitiva, no se ha diseñado todavía en el sector público un modelo de organización robusto y concluyente que pueda afrontar los retos contemporáneos. Aquí nos limitamos a proponer once principios generales sobre los que debería asentarse un nuevo modelo de Administración pública:

1. *Tres modelos ordenados aceptados y reconocidos por todos.* Reconocer la Administración pública es compleja y atiende a varios frentes y que, por tanto, no posee un único marco conceptual sino tres. 1) El modelo de la gobernanza público-privada, ya que la Administración no puede ni debe actuar de manera autista. Requiere la colaboración de las

organizaciones con y sin ánimo de lucro y, además, debe estar abierta a la participación y co-gestión de los ciudadanos a título individual o colectivo. Pero una gobernanza responsable, en la que la Administración dirige y busca siempre el valor público, el bien común e interés general. La gobernanza no debe interpretarse solo en términos de buena gestión, sino también de buena y renovada política. 2) El modelo burocrático, ya que la Administración pública aporta al sistema seguridad jurídica e institucional y para ello debe actuar de manera neutra, impersonal y sistemática. 3) El modelo gerencial en la prestación directa de servicios públicos de calidad (adaptados a las necesidades y expectativas de los ciudadanos). Los tres modelos pueden convivir sin ningún problema, los empleados públicos se pueden especializar en solo uno de ellos, pero todos deben conocer, dominar y respetar los tres modelos de Administración pública.

2. *Orgullo por defender los valores públicos y orgullo por trabajar en el sector público.* Trabajar en la Administración pública es una profesión, pero también una vocación. Trabajar para la mejora y el confort social, la equidad y la igualdad es una opción personal. Los próximos años van a ser tiempos de cambio tecnológico y económico con externalidades sociales negativas. Trabajar para mitigarlas tiene que ser no solo una vocación, sino un motivo de orgullo. Por otro lado, hay que reformular el discurso para que quede claro que la Administración pública es moderna, creativa e innovadora. Un cargo electo o un empleado público trabajan para una Administración moderna y para defender el bien común y el interés general en tiempos convulsos socialmente. Estas tareas y su ubicación institucional deberían generar un permanente sentimiento de orgullo en los actores públicos.

3. *Profesionalización y lucha constante contra el clientelismo y el corporativismo.* Las tendencias clientelares y corporativas tienen un carácter social y natural, pero son perversas para las

instituciones. Siempre hay que estar ojo avizor para detectar los primeros indicios y tomar las medidas necesarias para atajar el clientelismo o el corporativismo. Hay que permanecer alerta para mantener la meritocracia en las entradas de nuevos empleados públicos, sean estas las que sean, en la carrera profesional y en los criterios de ocupación de los puestos de dirección pública profesional. Sobre este tema es inadmisibles la más mínima relajación.

4. *Autogestión en el marco de la jerarquía.* El trabajo autónomo, el trabajo en equipo, las lógicas cooperativas son los nuevos valores de la organización del trabajo moderno. La Administración no solo no puede renunciar a estos ingredientes, sino que los tiene que estimular constantemente mediante todo tipo de incentivos (formación a empleados y responsables, diseño de puestos polivalentes y con profundidad, procesos de trabajo flexibles con autonomía, etc.), pero todo ello dentro de una lógica de jerarquía institucional. La Administración tiene que seguir siendo conceptualmente jerárquica (la política dirige la Administración), pero con dinámicas de trabajo vinculadas a la autogestión en un sentido profesional o "pleno", tal y como lo formula Laloux (2016).

5. *Contingencia y renovación: contra el envejecimiento organizativo.* Los problemas, políticas y servicios a los que se enfrenta y presta la Administración están en un continuo proceso de transformación. Es imprescindible que la organización sea contingente y los procesos de aprendizaje constantes. Hay que luchar de manera constante contra el confort, las opciones más conservadoras y evitar el envejecimiento institucional y el de los empleados públicos en su dimensión profesional. La Administración es una organización que está siempre aprendiendo y todos sus empleados también. El reciclaje constante y la movilidad (periódicos cambios en los puestos de trabajo) de los empleados públicos son dos condiciones necesarias.

6. *Siempre atentos y líderes ante los procesos de renovación tecnológica.* Los cambios tecnológicos y organizativos no son novedades que impulsa y experimenta el sector privado y que pueden ser acogidos o no en el sector público. Al contrario, las administraciones públicas deberían estar siempre atentas a estos avances e intentar ser las primeras organizaciones que los promuevan e implementen si consideran que pueden aportar valor público.

7. *Promover la inteligencia institucional.* La gestión pública en un contexto complejo de gobernanza tanto a nivel de gestión como a nivel político requiere de inteligencia (capacidad para detectar la información clave y para analizarla). La inteligencia no solo es el ingrediente básico para ejercer la función de *metagobernador*, sino también para ser contingente, creativo e innovador. La gran mayoría de puestos de trabajo de los empleados públicos deberían ser puestos en los que se requiera inteligencia. La musculatura institucional va a ser objeto de robotización o de externalización. En este sentido, hay que minimizar los puestos de trabajo "musculares", ya que tienden a contaminar a los puestos de trabajo "cerebrales".

8. *Más visión política y mayor complicidad con la política.* Los elementos fundamentales de la Administración pública (la visión, la energía y la fuerza) radican en la política. Hay que prestigiar y reconocer como se merece la dimensión política. Los empleados públicos son profesionales, pero al servicio de una visión política. Por tanto, los empleados públicos tienen que ser actores totalmente alineados a la política de la institución y renunciar a sus lógicas corporativas, que suelen ocultar políticas propias que no tienen cabida en la Administración.

9. *Sencillez frente a lo complejo: simplificación de estructuras, procedimientos y regulaciones legales.* Las organizaciones líquidas (contingentes, creativas e innovadoras) deben tener estructuras ligeras, planas, que operen con arquitecturas variables

como la gestión por proyectos. Los procedimientos y las normativas deben ser muy sencillos y solo atender a los elementos generales inevitables. La gestión pública moderna es compleja y para ello requiere de estructuras, procedimientos y un marco legal lo más sencillo posible.

10. *Amabilidad y confort donde tenga sentido (aporte de valor añadido) y simplicidad y fluidez en las actividades que no aportan valor añadido.* La Administración pública anhela ofrecer confort y amabilidad a los ciudadanos en todos sus servicios. No tiene sentido que siempre sea así. La Administración pública realiza tramitaciones a los ciudadanos en que estos no buscan nada más que rapidez y comodidad (expedir documentos, tramitación de expedientes, etc.). No hay que intentar aportar a los ciudadanos más de lo que solicitan, ya que no genera ningún valor adicional. En cambio, hay otro tipo de servicios que hay que intentar humanizar lo máximo posible (y mucho más en un contexto de robotización de buena parte de las tareas), como la sanidad, la educación, los servicios sociales, al suministrar determinadas informaciones que pueden aportar valor añadido, etc.

11. *Reconocimiento por parte de los empleados públicos de las ventajas de trabajar en el sector público y minimizar los inconvenientes.* Es estructural a las administraciones públicas un clima de lamento e incluso de crispación por variables que son totalmente naturales e inevitables. Por ejemplo, las quejas por los cambios políticos que implican modificaciones en políticas y servicios, que a los políticos nuevos hay que enseñarlos y esta tarea es agotadora, que la Administración se para o ralentiza cada cuatro años con las elecciones, etc. También son clásicas las críticas a los sistemas retributivos, a las condiciones de trabajo, a los mecanismos de evaluación, etc. Hay que hacer notar que la mayoría de estas quejas carecen totalmente de fundamento. Por una parte, el juego político es inherente a la Administración pública y nadie puede quejarse de ello si ha

optado por ser empleado público. Por ejemplo, un empleado público debería asumir que una de sus funciones básicas es la de ser un formador paciente de los nuevos cargos políticos. Por otra parte, las quejas de carácter laboral no deberían ser tan extremas y constantes si se realiza un diagnóstico preciso de las condiciones laborales a todos los niveles (estabilidad, condiciones de trabajo, condiciones laborales, carrera profesional, polivalencia en el trabajo, retribuciones, etc.) en relación con el sector privado.

En definitiva, hay que proponer y lograr una Administración pública que sea a la vez líquida, abierta, colaborativa y creativa, pero también sólida, predecible y constante. Puede parecer un oxímoron, pero de la integración y complicidad entre estas dos almas depende el buen hacer de la Administración en el futuro, una Administración pública con mayor calidad institucional y con mayores capacidades de inteligencia institucional.

El presente y el futuro de la Administración pública demandan flexibilidad, innovación y creatividad, y parece una enorme contradicción plantear que esta deba continuar siendo conceptualmente burocrática.

Aunque se visualice esta propuesta como un oxímoron organizativo, la Administración no puede prescindir de la neutralidad y de la estandarización igualitaria de sus decisiones administrativas si desea aportar seguridad institucional y jurídica a la sociedad. Los seres humanos en sociedad operan de manera clientelar, dando ventajas a familiares, amigos y conocidos en detrimento del resto del cuerpo social. La flexibilidad, la innovación y la creatividad pueden caer con facilidad en prácticas neoclientelares. El clientelismo político, corporativo y social es una bestia que siempre está alerta para reencarnarse y aprovecha la confusión y la discrecionalidad para reverdecer. La burocracia del futuro va a ser una combinación compleja entre normativas y algoritmos que hay que vigilar para que mantengan los criterios de neutralidad, igualdad y equidad. Hay que estar alerta para que los algoritmos de la inteligencia artificial no generen una gestión matemática con impactos clientelares. No sería una mala idea que las administraciones públicas poseyeran un programa de inteligencia artificial de