

RECENSIONES

REVIEWS-REZENSIONEN

Carles RAMIÓ, *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2050). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*, Madrid, Tecnos, 2020, 246 pp. <https://dx.doi.org/10.5209/foro.90776>.

El autor en su obra trata de analizar el futuro e inicia su texto con una frase del Nobel de Física, Niels Bohr, que afirma que «predecir es muy difícil, sobre todo el futuro». El autor es un estudioso de la Administración Pública; así, podemos citar obras como *La extraña pareja: la relación procelosa entre políticos y funcionarios* o *La nueva gestión del empleo público*; además ha desempeñado cargos de gestión tanto en la Universidad como fuera de ella.

En una primera aproximación a la obra objeto de recensión lo que podemos observar es que el autor no es muy optimista sobre el futuro de las Administraciones Públicas. Así, recoge una frase lapidaria que le dijo Joan Subirats (ministro de Universidades) y cito textualmente: «Carles, date prisa en reformar la Administración Pública, ya que dentro de poco no existirá». Es evidente que estamos ante un momento histórico de cambio y, por tanto, de incertidumbre, y en las sociedades desarrolladas hay miedo porque el Estado ha dejado de sumi-

nistrar seguridad a los ciudadanos. Los Estados hoy no pueden controlar a las grandes multinacionales, algunas derivadas de la revolución tecnológica. Además, la entrada del populismo en las sociedades occidentales con políticas muy bien trabajadas a nivel de discurso, pero que, en cambio, suelen acreditar éxitos escasos, junto con unas Administraciones Públicas con un deficiente sistema organizativo, hacen necesario un cambio con una Administración Pública más sólida, solvente y menos politizada, si no su futuro será muy negro. Los retos que tienen son muy grandes, como señala el autor; entre otros, el demográfico, el cambio climático, la revolución tecnológica o un desplazamiento del poder de Occidente a Oriente, entre otros factores, que van a provocar crisis sociales muy importantes. El autor analiza cómo puede y cómo debe ser la Administración Pública en el año 2050 y, con eso, los cambios normativos, por ejemplo, en materia de función pública: las leyes que se aprueben

deben diseñar el modelo para los próximos veinticinco años, si no es así nacerán viejas y serán un corsé para los cambios que tienen que abordar nuestras Administraciones.

El autor, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, analiza los cambios desde una perspectiva tecnológica, social y económica. Llama la atención que, siendo un libro sobre la Administración y el Derecho administrativo, cita pocos autores de esta materia.

La obra se divide en siete capítulos y una introducción. El primer capítulo lleva por título «Los imprescindibles cambios del futuro de carácter contextual». En el mismo se abordan los cambios que tiene que aceptar la Administración ante un mundo más global, por un lado, y, por otro, el mayor peso de las ciudades: si hoy el 56 por 100 de la población vive en una gran ciudad, en el año 2050 será el 70 por 100. En el año 2050 habrá veinte ciudades con más de diez millones de habitantes, hoy hay solo dos. Ha crecido la desigualdad, que habrá que abordar, especialmente, en el caso español, que es después de Letonia el que más desigualdad presenta: el 1 por 100 de la población tiene tanta riqueza como el 70 por 100 restante. Todo esto en un contexto de falta de liderazgo tanto en el ámbito privado como público. Se necesitan líderes formados para un mundo complejo.

El capítulo segundo se titula «Capitalismo, globalización e infoeconomía colaborativa». La globalización e internet, nos manifiesta el autor, son dos grandes transformaciones, eso es evidente, pero sí nos dice el autor que el fenómeno de la globalización no es nuevo: entre 1870 y 1914 era tan libre como hoy, algo que se cortó por las dos guerras mundiales y antes por la depresión del 29, aunque es cierto que la globalización en los últimos años no ha tenido parangón en la historia de la humanidad, pero está en retirada. Esto va a influir en que la Administración verá aumentado su papel regulador; es cierto, sin embargo, que los ciudadanos tendrán más relación con el mercado virtual que con el propio Estado.

En el capítulo tercero, que lleva por título «Estado crisis o Estado de crisis: inseguridad y demagogia», no podemos dejar de señalar que el autor impacta en sus lectores. Para este, el Estado se ha convertido en un mero mostrador que proporciona servicios a los ciudadanos porque estos se lo demandan, con el agravante de que la mayoría de los servicios lo prestan entidades privadas. Por esas corrientes liberales se someten las funciones sociales del Estado al cálculo económico como si fueran empresas privadas. Por tanto, estamos ante un cambio de paradigma en el Estado de Bienestar. Además, ese Estado abando-

na su tarea de dirección en favor de organismos independientes no partidistas, cuya legitimidad se basa en unos pretendidos conocimientos técnicos. Los Estados nacieron porque contaron con una Administración pública, profesional e impersonal, frente al clientelismo. Como bien dice F. Fukuyama, donde se accedía a los puestos por criterios competitivos, como ocurría en la China imperial, estas ideas parece que se pierden en las actuales Administraciones Públicas, en opinión de nuestro autor.

Hoy se ha producido un fenómeno imparable en el mundo: los partidos políticos pierden su influencia y, por eso, se enquistan en las instituciones. Estamos ante la funcionalización de la política; ante esta situación, se han creado las llamadas agencias independientes. Esto significa, para el autor, la emergencia del modelo de Estado duro, más parecido al de Hobbes, salvando las distancias, porque el ciudadano quiere un Estado que le proteja ante los cambios que se le vienen encima, los cuales producen una gran inseguridad. Los ciudadanos tienen cada vez menos protagonismo, y lo que quieren es un discurso sencillo y mágico que les haga regresar a un pasado en todos los aspectos de la vida, aunque sea esto imposible.

La Administración Pública no cumple con las necesidades de los

ciudadanos, entre otras causas por su diseño organizativo, por el clientelismo y por el sistema burocrático de Weber, hoy totalmente superado, y para resolver esta situación surgen los políticos populistas en las Administraciones Públicas. Es lo que un autor como Lapuente ha calificado como el «retorno de los chamanes». Son políticos, intelectuales, académicos, con mentes cerradas, intolerantes e idealistas y jerárquicos que penetran en toda la sociedad.

El capítulo cuarto lleva por título «De la Administración Pública del pasado a la Administración Pública del futuro». Hemos transitado, en una primera fase, de una Administración clientelar a un modelo burocrático, para pasar luego, en los años ochenta del pasado siglo XX, a la nueva gestión pública, dando más poder a los gestores, aunque no hay un solo modelo. Posteriormente, vino el modelo de la gobernanza que está tan de moda, en donde puedan interactuar las Administraciones Públicas. Su idea era crear espacios públicos con los agentes sociales en la gobernanza; se refuerza el papel de la democracia. Es el equilibrio entre este principio y la eficacia.

La Administración del futuro será más necesaria que ahora, sobre todo a nivel global: una Administración esencialmente reguladora, ejerciendo funciones de metago-

bernador, y con el final del modelo burocrático que, si bien aporta seguridad, le cuesta lograr calidad en los servicios públicos y tiene poca capacidad de adaptación a los cambios. La Administración Pública va a ser como una empresa o, mejor dicho, como una buena empresa y, por último, la selección de los empleados públicos también cambiará: menos y menos barrocos, más fluidos que en la actualidad, siguiendo un modelo estandarizado. El autor es partidario del modelo McDonald's, aunque, en nuestra opinión, no explica bien este modelo y dudo mucho que pueda aplicarse a las Administraciones Públicas de España. Lo que propone el autor para el futuro de la Administración es un futuro empresarial de la mayor parte de la Administración, con una transparencia controlada socialmente, un control del funcionamiento de la Administración por las nuevas tecnologías de la información, pero gobernada esta por el principio de jerarquía, siguiendo el principio weberiano, con una función pública neutral y garantista, eliminando la diversidad de tipos de empleados públicos. Insiste con los barrocos modelos de grupos, cuerpos y escalas; se inclina porque la mayoría de los puestos públicos se cubran por laborales y una mínima minoría (jueces, fiscales, inspectores de hacienda, policías) tendrán un estatuto espe-

cial (p. 154). Un aspecto del empleo público se trata en la p. 177: su sostenibilidad económica, manifestando la tendencia de que las retribuciones de los empleados públicos sean superiores a los del sector privado por capturas de carácter corporativo y sindical: esto es un fenómeno internacional, como acreditan los informes Wallace. Propone equipara las retribuciones del sector público al sector privado, suprimir los privilegios laborales de los empleados públicos, tales como los días de vacaciones o de asuntos propios, el control del rendimiento de dichos empleados y, en fin, abandonar la gestión de los recursos humanos fuera del entorno laboral. Esta tiene que estar pendiente de las transformaciones del mercado laboral para importarlas a la gestión de los recursos humanos del sector público.

El capítulo quinto aborda el tema de los mercados y la Administración Pública con una teoría sorprendente: que la mayoría de la gestión de los servicios públicos lo van a prestar empresas, cooperativas o el tercer sector. Según el autor, serán las organizaciones privadas. En España el 18,5 por 100 del PIB son contratos públicos; en los próximos veinticinco años serán el 35 por 100. El fenómeno, según el autor, será la externalización de los procesos de gestión, aunque hay que señalar que este (p. 202) mani-

fiesta que la gestión pública no es siempre más ineficaz que la privada y el ejemplo es el gasto de sanidad en Estados Unidos (el 17 por 100 del PIB, mientras que en España es del 9 por 100 y la sanidad española está mucho más extendida). El autor nos da un dato significativo: el número de empleados públicos es de 500 millones y se lleva el 45 por 100 del PIB.

El capítulo sexto lleva por título «La necesidad de diseñar unos valores públicos y la futura lucha contra la corrupción». Parte de la base el autor de que hay más valores éticos que hace unas décadas, pero no podemos olvidar que los avances tecnológicos van más rápido que las instituciones públicas. Por eso es necesario buscar nuevos modelos de participación mayor y que haya nuevos valores éticos como la igualdad de género, la sostenibilidad intergeneracional o el valor de la salud, entre otros. Se produce un cambio de paradigma.

El capítulo séptimo, el más corto (pp. 231-241), aborda cuál es el futuro de las organizaciones públicas y cómo van a ser los nuevos empleados públicos. Es demasiado breve el referido capítulo. Plantea organizaciones públicas con servicios centrales enormes, que dirigirán grandes parques tecnológicos y

logísticos, con una elevada politización de esas organizaciones, aproximando las Administraciones a los ciudadanos, con predominio de las áreas metropolitanas y una gran transformación de los centros educativos y, sobre todo, de los centros sanitarios que tendrán que abordar el aumento de la esperanza de vida. Con respecto a los empleados públicos del futuro, tendrán un elevado nivel de cualificación, ingresando por meritocracia, con una política de evaluaciones para evitar la falta de reciclaje y la escasa motivación laboral; predominará la carrera horizontal y no habrá cuerpos y escalas, sino agrupación de puestos de trabajo. Predominarán los empleados de las entidades locales y regionales.

En conclusión, no es esperanzador el libro, como se ha dicho al principio de este trabajo, por la sencilla razón de que analiza los problemas de la Administración Pública, pero no es consciente de las posibles soluciones a esos problemas que se pueden plantear en el futuro. Por tanto, el libro puede ser excesivamente pesimista.

Ignacio Esteban SARMIENTO GARCÍA
José Ignacio SARMIENTO LARRAURI
Departamento de Derecho
Administrativo. Facultad
de Derecho. UCM