

# Diagnóstico de un modelo público de gestión de recursos humanos. El caso de España

Por *Carles Ramió\**

## Resumen

El objetivo de este artículo es presentar un diagnóstico sobre los problemas actuales de la gestión de recursos humanos. Se analiza el caso de España mediante una evaluación real y, por tanto, cruda y alejada de los discursos políticamente correctos. En este sentido, se hace hincapié en un tema tabú: el regreso del modelo clientelar en España en las últimas décadas; una clase política que se entromete en exceso en los ámbitos técnicos del área, pero que olvida tanto su responsabilidad en la formulación de una estrategia política como las perversas capturas de carácter corporativo y sindical.

## Palabras clave

España - gestión pública - recursos humanos - estrategia política.

## Abstract

This article presents a diagnosis of current problems in human resources management, taking Spain as a case study. It presents a realistic evaluation, and hence a crude one, quite far away from political correctness. In this sense, it tackles upon a sensitive, taboo subject: the resurgence in this country, during the past decades, of a clientelist model, whereby a political class excessively intrudes into the technical aspects of this area, while forgetting both its responsibility in the formulation of a political strategy and the diffusion of perverse corporate and union captures.

---

\* Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra.

## Key words

Spain – public management – human resources – political strategy.

## Introducción

La revolución tecnológica 4.0. ha facilitado un gran empoderamiento ciudadano que se manifiesta no solo en la economía colaborativa, sino también en otras dimensiones de carácter político, educativo y cultural. Las instituciones y organizaciones que ejercen de intermediarios sociales corren el riesgo de desaparecer si no son capaces de generarles un nuevo valor a sus contribuciones. Medios de comunicación, editoras de enciclopedias, universidades podrían evaporizarse.

Las administraciones públicas no son una excepción, ya que, fundamentalmente, median entre la ciudadanía y el bien común o interés general. Esta encrucijada pone en juego su propia supervivencia, lo que no supone su desaparición física, sino conceptual: perder significación en las redes de gobernanza, que son cada vez más complejas y en las cuales comparten espacio con empresas privadas, ONG y diferentes modelos alternativos de organización social. Además, están en horas bajas por la impotencia de la política para resolver buena parte de los problemas y retos ciudadanos. El poder real se encuentra difuso en la economía, y los partidos políticos no hallan las palancas para generar las soluciones que la ciudadanía exige. En su acepción más amplia, el Estado es cada vez más irresponsable, ya que no puede asegurarle trabajo, retribuciones dignas, vivienda, prestaciones sociales, e incluso seguridad, a una sociedad temerosa y crispada. Esta incapacidad revierte de manera muy negativa en la administración de lo público, dado que su principal fuente de energía reside en la fuerza del poder político.

Muchos son los retos, y, atezada por un modelo organizativo y un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoletos, la administración pública española no posee capacidad de reacción. Los desafíos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX. Pero, además, la han paralizado capturas de carácter

político, corporativo y sindical. A pesar de esta situación estructural tan negativa, durante los cuarenta años de singladura democrática, se ha logrado prestar servicios de gran calidad y de forma bastante eficiente, y construir un Estado de bienestar. Es un milagro solo explicable por el dinamismo de la clase política y los empleados públicos, dos colectivos desprestigiados socialmente—de manera injusta—, que adoptaron modernas formas de liderazgo y de gestión en la prestación de servicios. Sin embargo, ninguno se ha preocupado lo suficiente por lograr un mayor refinamiento institucional y modernizar las anticuadas arquitecturas organizativas.

En la próxima década, se llevará a cabo un proceso de jubilación masiva en el sector estatal, y se estima que entrará un millón de efectivos, que prestarán sus servicios hasta 2070. Esta es una enorme oportunidad para renovar el sistema que no puede dejarse escapar. En los próximos cincuenta años, se experimentarán cambios vertiginosos de la mano de las tecnologías de la información, la robótica y la biomedicina. El papel de la administración pública será 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 la ciudadanía permanece dormida; y las administraciones, en reposo, sin ninguna expectativa de romper 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 se seleccionen a los empleados del futuro con pretéritos sistemas memorísticos y temarios que perderán su consistencia y actualidad en muy pocos años. Es incomprensible que los nuevos servidores públicos entren en un modelo organizativo y de gestión de recursos humanos totalmente obsoleto en cuanto a los vínculos —¿tiene sentido que la mayoría siga siendo funcionario?—, de una falta clara de definición de competencias, aptitudes y actitudes, de una carrera administrativa y unas tablas retributivas

insensatas que residen en una burbuja autista y autárquica con relación al resto del mercado laboral. En la próxima década, ingresarán 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 rutinarios y corporativos.

Es ahora el momento de modernizar la administración de lo público. Para ello, se necesita un cambio radical que dinamite su modelo organizativo y, en especial, su sistema de gestión de recursos humanos. Las empresas y los grupos sociales organizados son indispensables para lograrlo con el sector público al mando —cuyo papel es el de director de orquesta o *metagobernador*—. A través de un pensamiento estratégico y prospectivo, debe definirse un modelo de futuro, por ejemplo, sistemas meritocráticos para el acceso de los robots —se especula que el 30 % de los puestos administrativos actuales se suplantarán por robots— y en un modelo de gobernanza de la robótica.

El objetivo de este artículo es ofrecer una nueva perspectiva de la gestión de recursos humanos vinculada a la administración pública del futuro. Este punto es el elemento más crítico que repercute en la calidad institucional y organizativa del sector. Puede ser la gran rémora que impida la renovación y modernización —como sucede desde hace unas décadas— o la palanca de cambio para regenerar las administraciones. Durante todo el siglo xx y principios del siglo xxi, se ha intentado introducir en la agenda pequeñas y muy esporádicas mejoras incrementales que no pudieron evitar el actual modelo caótico y anticuado. El último intento fue la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que tiene más de diez años de antigüedad. 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 el sistema de recursos humanos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En un debate que mantuvimos hace poco tiempo con el ministro impulsor de esta ley, Jordi Sevilla, coincidió con nosotros en que su implantación había sido un fracaso y que, quizá,

El mundo avanza muy velozmente, y el sector público responde al reto de la modernidad con pequeñas innovaciones que generan resistencias políticas, corporativas y sindicales como si representaran una auténtica revolución conceptual. Es probable que este trabajo genere polémica; sin embargo, ese no es su objetivo, sino, simplemente, abordar el tema para pensar opciones innovadoras, modernas y sostenibles en el tiempo. Un debate académico serio, abierto y sin complejos puede mejorar su calidad y el nivel de acierto sobre la futura agenda de cambios que introducir en el sistema. La mejor forma de defender las instituciones públicas es reconocer sus problemas y adoptar una posición proactiva que permita 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 su decadencia y muerte intelectual. Solo si se intenta escapar de la zona de *confort*, se estará en condiciones de contribuir modestamente a su renacimiento y sostenibilidad económica.

## **1. Entre la muerte y la supervivencia institucional: una administración pública del pasado que debe migrar hacia el futuro**

La administración pública siempre ha estado en crisis, entre otros motivos, por falta de legitimidad social, por su tormentosa relación con la política, por la dificultad para atender los retos de las demandas sociales, por su alambicado sistema de funcionamiento interno y por las constantes capturas corporativas. Pero, en esta primera mitad del siglo XXI, la crisis está a punto de saltar a un plano incontrolable y peligroso que pone en duda la supervivencia institucional. El mundo contemporáneo muestra indicios claros de un cambio radical y extremo, donde lo imposible pierde su carácter, y se fracturan los conceptos, postulados y axiomas indiscutibles de los últimos siglos. Todo es incertidumbre ante la profundidad y la

---

ya había pasado el tiempo de las tímidas mejoras incrementales. Estamos de acuerdo con el Exministro en que ahora hay que intentar una estrategia de carácter mucho más radical y disruptivo, aspirar a explotar el actual sistema y proponer un nuevo modelo, es decir, totalmente reformulado, sin capturas conceptuales históricas ni de los diversos intereses creados.

velocidad de los cambios, y a la administración pública le quedan pocos anclajes a los que sujetarse para afrontar con garantías las turbulencias tecnológicas, económicas, sociales y políticas.

En España, el sector público acoge en su seno a miles de administraciones públicas independientes —estatal, autonómicas y locales—, decenas de miles de organismos —administración nuclear, organismos autónomos, agencias, empresas públicas, consorcios— y agrupa a 3100000 empleados, sean funcionarios, interinos o laborales. Vía gasto público, maneja el 40% del PBI del país. Interacciona con el sector privado con y sin ánimo de lucro por valor de cerca de doscientos mil millones de euros anuales, es decir, un 20% del PBI. Varios millones de empleos privados dependen de manera estructural —vía conciertos o externalizaciones— o coyuntural —obras públicas, prestación de servicios esporádicos— de estas relaciones público-privadas.

La hipótesis de partida de este trabajo es que las próximas décadas pondrán en juego la supervivencia conceptual de la administración pública: o se renueva institucionalmente de forma robusta y creativa o desaparece. En otras palabras, si no se toman medidas drásticas, perderá el papel de mayor relevancia en el actual y complejo sistema de gobernanza. La tendencia natural es ir avanzando hacia su insignificancia, su muerte conceptual. Los enormes cambios que se han experimentado a nivel tecnológico, económico, social y político entre finales del siglo pasado y principios del presente parecen ser solo la punta del *iceberg* de la gran metamorfosis que se avecina. Es probable que el *gran cambio* que todos esperan entre la ilusión y la angustia ya se haya producido, y que la administración pública todavía no lo haya advertido.

Como estas transformaciones siguen una lógica compleja y no lineal, analizar sus complicadas sinergias es casi imposible; por ello, debe presentárselas de forma lineal, es decir, simplificada y reduccionista (Ramíó, 2017). Primeramente, debe hacerse hincapié en su catalizador: la tecnología. La sublevación tecnológica se asienta sobre tres pilares: la revolución de la información, la robótica y la biomedicina. En cuanto a la primera, existen indicios más claros de la radicalidad de la

transformación: Internet, *big data*, inteligencia artificial y surgimiento de la infoeconomía. Sobre la robótica, de inminente florecimiento, se estima que puede llegar a suplantar hasta el 30% de los actuales puestos de trabajo, fundamentalmente, en el sector servicios. Respecto de la biomedicina, el grado de especulación es mayor, pero se prevé que futuros descubrimientos e inventos revolucionarios podrán reducir enfermedades e incrementar la longevidad.

Los cambios tecnológicos están transformando de manera substancial el modelo económico; hasta ha llegado a plantearse el surgimiento de un nuevo paradigma económico de carácter poscapitalista (Mason, 2016). En efecto, la infoeconomía supone un reto para el modelo capitalista, ya que opera en forma de cuasimonopolios, lo que atenta contra el principio de libre competencia, la privacidad, las reglas laborales y promueve la evasión. Detrás de un discurso innovador y disruptivo, se esconde un capitalismo salvaje (Keen, 2016). Pero lo que más perplejidad le genera al sistema capitalista es la nueva economía colaborativa, que surge al calor de las tecnologías de la información, cuyos proveedores son, a su vez, los consumidores. Se gestiona la información, un recurso infinito y no escaso, y se generan productos y servicios a los que es difícil ponerles un precio, ya que muchos de ellos son gratuitos. La nueva economía colaborativa social y benemérita fluye con fuerza más allá de los canales y las leyes clásicas del modelo capitalista (Mason, 2016). A esta hay que añadirle la colaborativa capitalista, que usurpa importantes espacios de la economía tradicional, por ejemplo, Uber y otras nuevas empresas similares.

También la economía ha sufrido modificaciones debido a la globalización. A nivel mundial, el libre comercio ha sido una vieja aspiración económica y política por décadas. Después de pruebas y vacilaciones, en los ochenta, los países desarrollados de Occidente impulsaron la globalización con la idea de que generaría mayor riqueza. Esto es cierto en términos generales, ya que, precisamente, en aquellos países, se han forjado graves externalidades negativas. La libre competencia mundial se torna difícil cuando existen enormes asimetrías en las condiciones de trabajo y salariales de los países más poblados —la China y la India—

y los países desarrollados. La tesis de Trías de Bes (2013) consiste en que la globalización ha sido prematura y que es un caso espectacular de negligencia de las élites políticas y económicas de los países centrales. La infoeconomía, la economía colaborativa y la globalización han puesto en jaque la sostenibilidad económica de los aparatos administrativos —nacionales, subnacionales e incluso supranacionales— y de sus políticas y servicios: la infoeconomía y las grandes empresas globalizadas apenas pagan impuestos; la economía colaborativa es gratuita; y la colaborativa agresiva y capitalista, difícil de regular y manifiesta una tendencia globalizadora poco susceptible a tributar.

A estos riesgos de difícil sostenibilidad económica de las administraciones públicas hay que agregarles el problema de una nueva distribución del poder en la sociedad de la información. Este es ahora el gran recurso estratégico, la fuente de poder, y se encuentra en manos privadas. Las grandes empresas de la infoeconomía, como Google, Facebook o Amazon, son las que dominan los macrodatos o *big data* y, por tanto, están en condiciones de dirigir la sociedad según su interés. La tecnología ha facilitado el surgimiento del Gran Hermano, pero este es fundamentalmente privado.

Sin embargo, en paralelo, la información se ha democratizado y ha empoderado a los ciudadanos, quienes están interconectados y tienen capacidad de generar información y opiniones. Esta nueva clase social, los *ciudadanos cultos universales* (Drucker, 1993; Mason, 2016) utilizan las tecnologías de la información de forma hedonista —la denominada *nueva cultura selficéntrica*— y les ceden de manera casi pueril e insensata sus datos más privados a las grandes empresas de la infoeconomía (Keen, 2016). No obstante, tienen en sus manos la posibilidad de influir en los poderes públicos y privados, lo que Mason (2016) denomina una potencial *bella revuelta*.

Respecto de lo social, los cambios tecnológicos y económicos están incidiendo de manera muy convulsa, sobre todo, en las sociedades avanzadas. Las nuevas reglas económicas o su falta hacen muy vulnerables

a buena parte de las capas sociales. El empleo se precariza hasta niveles extremos: el núcleo de bienestar, empleo estable y razonablemente retribuido, se hace cada vez más diminuto; y el precario y mal retribuido se extiende. El impacto de la robótica puede acabar con un elevadísimo porcentaje de los empleos actuales. La sociedad se siente desconcertada, desamparada y desesperada. El estado anímico de la población de los países desarrollados es de un miedo extremo ante la certidumbre del desastre ya consolidado y la incertidumbre de uno mucho mayor por venir. Esta ciudadanía crispada y con miedo le exige a la política soluciones que no están a su alcance. Las administraciones públicas se encuentran en situación de jaque: no pueden atender estas nuevas demandas sociales y no saben cómo regular tantas novedades. La legión de ciudadanos con trabajos precarios y mal retribuidos apenas aporta recursos a las arcas públicas y exige protección y más servicios. Por este motivo, está en juego la legitimidad de los poderes públicos como prestadores de servicios, protectores y agentes redistributivos. La ciudadanía se siente a la intemperie y mira cada vez con más recelo y envidia a los empleados públicos que viven en una burbuja de *confort* gracias a su estabilidad y a sus más que dignos salarios. Ante la impotencia institucional, pueden exigir que los empleados públicos dejen de vivir en su burbuja y compartan el frío de la intemperie. El empleo público tal y como ahora lo conocemos también está en riesgo.

La política se muestra totalmente impotente. Desde hace tiempo, el poder ya no está en sus manos, sino en la economía, y ha renunciado a sus funciones de regulación y control de los mercados. Se ha creado una red de instituciones públicas del tipo agencias reguladoras nacionales o supranacionales —Unión Europea y Unión Monetaria—, en las que los agentes reguladores son tecnócratas articulados en comunidades epistémicas de carácter profesional cada vez más blindados de la política y de los políticos. Con el consentimiento de todos, hemos decidido que la regulación económica es un tema demasiado serio para políticos sin experiencia. El problema reside en que los ciudadanos pueden influir en la política, pero no en agencias independientes, mucho menos en mercados que operan con vida propia. Es una paradoja, ya que la propia ciudadanía

ha alentado esta pérdida de influencia sobre la economía. Los partidos y líderes en el Gobierno se dedican a *gobernar en el vacío* (Mair, 2015). Los ciudadanos contemplan perplejos cómo los canales democráticos ya no les ofrecen opciones diferenciadas; las distinciones entre izquierda y derecha se han diluido por la impotencia de la política para hacer política en mayúscula, que no es otra que la económica. Si la política y el gobierno político son impotentes, automáticamente, la administración pierde la mayor parte de su fuerza: su capacidad para influir y dar respuesta a los problemas sociales. Por tanto, la actual impotencia de la administración pública reside en la impotencia de la política.

¿Y cómo responde la administración a todos estos retos? Su réplica es caótica, inconsistente y ensimismada en capturas institucionales de anticuados diseños, y en lógicas feudales y corporativas de tiempos pretéritos. La administración pública de un país es un enorme continente que congrega gradas islas que se articulan de forma compleja, con lógicas más centrífugas que centrípetas, en miles de feudos institucionales —ministerios, consejerías, concejalías, organismos autónomos, agencias, empresas públicas, consorcios etc.—. Pero este continente también aglutina millares de pequeñas islas que representan las administraciones locales de los pequeños municipios. Entre todas estas, hay una compleja red de comunicaciones —carreteras, puentes, aviones, barcos y, recientemente, drones— que intentan cohesionar el continente aunque no siempre lo logran, ya que el deporte que genera más entusiasmo a la afición, tanto política como administrativa, consiste en levantar barricadas para que cada feudo o isla pueda vivir en una insensata autarquía. Si, en la estructura, hay una tendencia natural a la fragmentación, esta se torna espectacular en la feligresía —empleados públicos— que puebla este complejo y singular continente. En el ámbito subjetivo de los recursos humanos, se sigue una lógica tribal al calor de diferencias estructurales: políticos versus profesionales; funcionarios versus interinos; funcionarios versus laborales; categorías, grupos y cuerpos, sindicalizados versus no sindicalizados, etc. Cada tribu posee pautas de comportamiento formales e informales, religión, derechos y obligaciones formales y tácitas, y natural aspiración a autogobernarse tribal o corporativamente. Las unidades de

recursos humanos luchan por la gobernanza de un sistema primitivo, salvaje y casi familiar, pero, raras veces, logran unificar la acción, ya que se enredan en alambicadas normas que ellas mismas han ido tejiendo para lograr reglas unitarias preñadas de excepciones impuestas históricamente por distintas correlaciones de fuerzas y acopio de poder de las tribus de empleados públicos.

Todos estos elementos de carácter exógeno y endógeno tornan irrelevante la administración pública en el modelo actual de gobernanza, un modelo inevitable y positivo. La complejidad de los actores y de los problemas vinculados a la defensa del bien común y el interés general ya no puede resolverse exclusivamente por los poderes públicos. Es imprescindible la colaboración de las empresas, el tercer sector, los movimientos sociales, las redes de ciudadanos empoderados y colaborativos.

Pero esta voluntad y este modelo plural, horizontal, democrático y participativo tienen un aroma pueril o de inconsciencia tanto a nivel conceptual como operativo. A nivel conceptual, no parece que las empresas sean adecuadas para defender el bien común y el interés general, tampoco lo son el tercer sector, los movimientos sociales, los ciudadanos empoderados en redes sociales y sistemas colaborativos. Todos estos actores buscan sus propios objetivos, que, raramente, coinciden con el interés general. A nivel operativo, resulta complicado que la pluralidad y la horizontalidad puedan acreditar un desempeño eficaz y eficiente. Un único músico no puede efectuar la defensa del interés general. Se necesita una orquesta que componga e interprete de forma democrática una determinada partitura. Pero, para su buen desempeño, debería contar con un director que los dirija e interprete la partitura en caso de desacuerdos entre los músicos.

Como se ha mencionado, la literatura sobre gobernanza hace hincapié en la necesidad de un metagobernador, un director. Esta función solo debería ejercerla la administración pública en el contexto de un gobierno legitimado políticamente por la democracia representativa, una posición privilegiada que ahora está en riesgo. Hoy en día, la administración pública posee grandes déficits; dadas las losas institucionales y corporativas,

carece de la agilidad y la inteligencia necesarias para poder ejercer como metagobernadora. 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, incluso ante una eventual y difícil agregación de aquellos. Estas empresas se comportarán —si ya no lo hacen— como directores de una orquesta en la que el poder público, en el mejor de los casos, solo puede aspirar a ser un solista destacado, o, en el peor, a ser un músico más de los muchos que posee esta orquesta que se llama gobernanza.

Para que la administración pública ejerza el papel metagobernador, hace falta lograr dos objetivos: por una parte, que el poder político recupere su capacidad para influir en la economía y los mercados; por otra, que la maquinaria de la administración pública sea más ligera, flexible, contingente, inteligente y con mayor capacidad de aprendizaje. Asimismo, para que todo ello sea posible, debe abandonar marcos conceptuales anticuados, inercias y capturas históricas y superar su ensimismamiento corporativo. La administración pública es compleja, es un fenómeno poliédrico que posee muchos ingredientes que deben combinarse en una coctelería muy fina y precisa: objetivos, estructuras, procesos, recursos humanos y económicos, tecnología, etc. Todos son necesarios para conseguir el objetivo de un cóctel que podemos llamar *metagobernador*.

Pero los manuales de organización coinciden en que hay dos componentes fundamentales: objetivos y recursos humanos. Si estos no poseen la calidad necesaria, el resultado será negativo, por más que la tecnología, los procesos, los recursos económicos y la estructura estén bien resueltos. De una buena definición de los objetivos y de la calidad de los recursos humanos, depende la supervivencia de la administración pública como el actor más relevante en el ecosistema de la gobernanza.

Los objetivos de la administración pública son complejos, numerosos, contradictorios y, muchas veces, abstractos. Pero, en estos momentos, todos ellos pueden aunarse en una única meta: luchar por la supervivencia, combatir para recuperar la relevancia perdida, bregar por ser el metagobernador. Y el

modelo de gestión de los recursos humanos debe orientarse decididamente a conseguir esta gran y difícil meta. Las reglas de juego, los mecanismos de incentivos y desincentivos tienen un papel fundamental. Y para que estas nuevas normas estén en sintonía con el objetivo de recuperar el protagonismo de la administración pública, es imprescindible introducir nuevas técnicas de gestión y un discurso disruptivo que permita sublevarse a un marco conceptual claramente anticuado, pero que ha logrado tan elevado grado de mineralización que se contempla como una red de axiomas intocables y totalmente inalterables. Hay que dinamitar los viejos conceptos y los axiomas cristalizados, o será imposible generar un nuevo modelo e implantar nuevas técnicas de gestión de recursos humanos.

También es imprescindible realizar un diagnóstico preciso sobre los principales problemas vinculados a la gestión de los recursos humanos: el regreso del modelo clientelar; la intromisión en exceso de la política en la gestión de personal; el déficit de una auténtica política de personal; la burocracia como encubridora de las lógicas de carácter corporativo; las capturas sindicales; una cultura administrativa excesivamente acomodada y la grave falta de motivación del empleado público; unidades de recursos humanos conservadoras y capturadas por los problemas anteriores; y, finalmente, la necesidad de prepararse para el impacto de la inminente revolución de la robótica en la organización del trabajo en la administración pública.

## **2. El regreso del modelo clientelar**

La vuelta del modelo clientelar en España quizá sea el hecho más significativo de la gestión de los recursos humanos en las últimas cuatro décadas. Existe abrumadora evidencia empírica sobre este fenómeno: se calcula que, aproximadamente, la mitad de los empleados públicos<sup>2</sup> contratados desde la instauración de la democracia ingresó al Estado

---

<sup>2</sup> Según los últimos datos disponibles del Registro Central de Personal (2016), el 40% de los empleados públicos no son funcionarios: 18% en la AGE, 36% en las Comunidades Autónomas, 55% en las Universidades y el 62% en la Administración local.

sin respetar los principios de igualdad, capacidad y mérito, o alguno de ellos. Es una práctica habitual que se contrate a los laborales y los interinos de esta manera. Incluso, en el contingente de personal funcionario, existen situaciones heterodoxas. Esto también sucede con un porcentaje de funcionarios nada despreciable.

¿Cómo es posible que incluso los funcionarios no accedan a la administración pública de acuerdo con los principios de igualdad, capacidad y mérito? A continuación, se expondrán tres ejemplos de cómo esta paradoja ha sido materialmente posible:

Un porcentaje significativo de los funcionarios accedió a su cargo mediante vías especiales de consolidación, sobre todo, en los casos de los interinos o de contratados administrativos transitorios. Periódicamente, se realizan concursos-oposición en los que la antigüedad en el Estado es el principal mérito. Esta lógica sigue vigente, y se prevé un proceso de consolidación de interinos de enormes proporciones durante el período 2018-2020, que afectará a varios centenares de miles. El problema de origen es que la mayoría de estos no ha accedido al interinato de forma meritocrática.

En el ámbito local, se suele convocar plazas unipersonales en las que se exigen perfiles tan precisos que coinciden a la perfección con la persona que se desea funcionarizar. Este sistema tampoco respeta los principios de igualdad, capacidad y mérito.

En los cuerpos docentes universitarios, ha operado durante décadas el conocido sistema de reclutamiento de carácter endogámico. La Universidad decide a su criterio —meritocrático o heterodoxo— a qué profesor funcionarizar y convoca una plaza con muchas garantías de que su candidato, bueno o malo, supere la oposición sin problema.

A pesar de estas prácticas, no puede afirmarse que buena parte de los empleados públicos haya accedido gracias a lógicas de clientelismo político, corporativo o, incluso, familiar. La hipótesis del artículo es que, salvo excepciones, en España, no se ejerció deliberadamente un sistema clientelar, sino que este es el resultado de una confusión y un accidente conceptual.

El modelo que rige en cualquier administración pública es el burocrático. Este paradigma se caracteriza por una contradicción desde su origen: principios y valores impecables en el ámbito público (Weber, 1993), y desempeño no solo discreto, sino disfuncional. Si bien el modelo burocrático puede favorecer la certidumbre y la seguridad jurídica, posee importantes externalidades negativas en cuanto a la eficacia y la eficiencia en la gestión. Es un modelo conceptual excesivamente encorsetado e incluso castrador, en el que los procesos importan mucho más que los resultados y sus impactos. Cualquier gestor público dedica una parte importante de su tiempo a «hacerse trampas al solitario», es decir, extorsionar y buscar vías alternativas para saltar las reglas del juego burocrático y lograr la eficacia y eficiencia de sus actuaciones (Ramíó, 2017).

En la gestión de los recursos humanos, el modelo burocrático ha llegado a un nivel de sofisticación y complejidad barroca por la abrumadora densidad normativa. Con la excusa del modelo, se ocultan un rancio corporativismo y un sinfín de excepciones y contradicciones que solo pueden explicarse por una mala aplicación de los principios burocráticos derivados de intereses coyunturales de carácter político, corporativo, sindical o de deficientes prácticas de gestión. Los gestores de recursos humanos suelen dedicar casi todo su tiempo a extorsionar al sistema y a «hacerse trampas al solitario», con el agravante de que asientan estratos geológicos totalmente contradictorios hasta hacer imposible una gestión razonable y razonada del personal. Realizar una política y una gestión racionales en esta materia resulta literalmente imposible, ya que entra en contradicción directa con la caótica estratificación geológica conceptual, es decir, impacta en diversos colectivos de empleados públicos.

Ante las externalidades negativas del paradigma burocrático, hace más de dos décadas, se ha instalado un modelo alternativo de carácter gerencial. Nacido de la mano de la Nueva Gestión Pública (NGP), este paradigma postula dos objetivos básicos: desburocratizar la administración pública —sin caer en la cuenta de que también podría implicar su desinstitucionalización— e introducir técnicas de gestión privada en el seno de la pública —sin reparar en las

diferencias entre ambas— (Ramió, 2001). Si bien este cambio ha contribuido a una prestación más cuidada de los servicios públicos, dado el énfasis en la eficacia y la eficiencia, deben tenerse presentes sus externalidades negativas: la pérdida de la importancia de la seguridad institucional y jurídica, que es el intangible que asegura el desarrollo económico y, con ello, el desarrollo humano de un país (Acemoglu y Robinson, 2014).

El resultado de este proceso de sustitución y concatenación de modelos es que la administración pública contemporánea se sustenta sobre dos paradigmas que actúan como placas tectónicas en continua fricción que luchan por la supremacía como modelo de referencia. Esta coexistencia de modelos antagónicos genera en los gestores públicos una enorme confusión. Además, los roces entre ambos origina fisuras por las que se introduce un tercer paradigma totalmente indeseable: el modelo clientelar.

En este sentido, debe recordarse que tanto el modelo burocrático como el gerencial buscan dominar y superar la forma natural de organización social. Fukuyama (2015) argumenta que aquella consiste en redes de familiares y amigos en las que predomina una lógica de intercambios recíprocos. En otras palabras, la forma natural de organización social es clientelar. Desde principios del siglo xx, la modernidad ha intentado superar el clientelismo con la burocracia en el sector público y el gerencialismo (desde Taylor) en el privado. Pues bien, la fricción y lucha por el poder entre ambos modelos genera fracturas y fisuras que, en los últimos veinte años, han facilitado la salida del magma presente debajo de las dos placas tectónicas conceptuales: el magma clientelar. Es en la gestión de recursos humanos donde más puede apreciarse la confusión de la coexistencia de dos modelos de referencia y cómo este caos favorece el regreso no deseado del clientelismo.

También en esta área es donde se evidencian con mayor claridad las externalidades negativas del modelo burocrático. Por ejemplo, cuando se detecta la necesidad de incorporar un nuevo perfil en la administración pública, el proceso para lograr la ocupación efectiva del puesto puede demorarse más de dos o tres años. Primero, debe incluirse el nuevo

perfil en la convocatoria anual de empleo público y luego deben iniciarse los trámites para el proceso formal de selección. Este proceso es sencillamente inasumible en el marco de una gestión pública moderna, contingente, eficaz y eficiente. El político de turno se desespera ante esta ineficiencia de manual. Su referente alternativo es el modelo gerencial, cuyo protocolo de selección de carácter empresarial le asegura una gran rapidez. El problema es que, en el ámbito privado, los sistemas de selección sofisticados y seguros son la excepción, y lo más usual son sistemas de reclutamiento artesanales y precarios. Por ejemplo, en las empresas, domina la técnica espuria de dar aviso al entorno inmediato para detectar el perfil profesional más adecuado.

¿Qué sucede si se traslada esta técnica al ámbito público? Un alcalde requiere el servicio de un informático para el ayuntamiento. Entonces, le pregunta a su entorno social más próximo si conoce uno bueno. Un concejal le comenta que el hijo de su vecina acaba de obtener el grado en Ingeniería Informática. El alcalde entrevista al hijo informático de la vecina del concejal y llega a la conclusión de que el aspirante es el adecuado. La hipótesis del artículo es que buena parte de los empleados públicos accedió mediante este rudimentario sistema, el cual, en principio, no es malintencionado ni clientelar. Sin embargo, el problema consiste en que no resulta evidente que este informático reclutado sea el más capacitado para acceder a este ayuntamiento, y que su ingreso no se realiza de acuerdo con los principios públicos de igualdad, capacidad y mérito. El proceso es aparentemente aleatorio, ya que, la técnica de dar aviso es un sistema de comunicación tan artesanal que solo llega a círculos sociales que suelen coincidir con simpatías políticas. El resultado agregado de estos procesos empresariales de selección como alternativa al modelo burocrático es el regreso del sistema clientelar. Si bien no existe una intención clientelar deliberada, ese es su efecto. Aquí el elemento de discusión que debe criticarse es que nadie ha intentado mejorar el sistema burocrático, ya que es totalmente posible diseñar un modelo que mantenga escrupulosamente los principios de igualdad, capacidad y mérito con fluidez y eficacia.

Otra forma conceptual para explicar el regreso del modelo clientelar en España tiene relación directa con la tesis de Fukuyama (2016) sobre cómo

se generan los procesos de modernización de las instituciones públicas y de democratización. Históricamente, algunos países —Fukuyama alude al caso de Alemania— modernizaron sus administraciones públicas durante el siglo XIX y principios del XX y luego se democratizaron. El resultado es que estos son más impermeables al clientelismo, ya que, al haberse modernizado primero, lograron un blindaje institucional que evitó que el sistema de partidos intentara, en su favor partidista, turbar o extorsionar las reglas de juego. Como contraejemplos, este autor cita a Italia y a Grecia, países que no lograron modernizar sus administraciones públicas antes de su democratización y que, por tanto, cuentan con importantes ingredientes clientelares. En estos casos, fue el sistema democrático el que tuvo que asumir la tarea de modernizar las instituciones. Naturalmente, los partidos políticos permiten espacios de discrecionalidad que favorecen sus intereses partidistas y logran influir en el diseño y el funcionamiento interno de la administración pública.

En España, se produce una situación sorpresiva para algunos observadores: la administración más antigua, la Administración General del Estado (en adelante, AGE), es la que muestra menos signos de carácter clientelar. En cambio, las más nuevas —administraciones autonómicas y locales que acometieron una refundación total después del franquismo— y presumiblemente más innovadoras evidencian pulsiones de carácter clientelar. Si se atiende a la tesis anterior de Fukuyama, esta situación paradójica es fácil de comprender. La AGE experimentó un proceso de modernización lento, pero incremental —Fukuyama lo cita como ejemplo— que permitió una relativa consolidación e institucionalización cuando se democratizó el país. Los dos grandes partidos que se alternaron en el Gobierno no se han atrevido a cambiar estas reglas de juego, al menos en las tres primeras décadas<sup>3</sup>. Al contrario, las administraciones autonómicas se democratizaron primero, y, luego, los partidos políticos en el Gobierno debieron ser los principales agentes de institucionalización y modernización ante la evidente falta de andamiaje institucional. Esta teoría es tan determinista e insalvable que los mismos partidos y líderes políticos respetaron la institucionalidad en el caso del

---

<sup>3</sup> En los últimos diez años, lo han intentado con algún éxito, aprovechando la cultura clientelar dominante en las instituciones del país.

Estado y generaron un modelo semiclientelar en las administraciones autonómicas y locales.

Los dos argumentos centrales de este apartado —que el clientelismo surgió de manera accidental ante la confusión y el choque entre los modelos burocrático y gerencial, y que caracteriza las administraciones que primero se democratizaron y, posteriormente, se institucionalizaron— son muy útiles para demostrar que las pulsiones clientelares presentes en el tejido institucional son el resultado de procesos naturales inevitables. Esta feliz circunstancia permite hacer un diagnóstico sin echar culpas, y, por ello, es mucho más fácil reconocer la situación y diseñar una potente estrategia para superar estas deficiencias.

De todos modos, en algunos casos excepcionales, sí ha existido clientelismo deliberado y perverso —si bien no llegan al nivel de categoría, son mucho más que simples anécdotas—. En este sentido, no es raro encontrar administraciones públicas en las que el partido de Gobierno se dedica de manera sistemática a coaptar políticamente a todos sus empleados públicos de mayor jerarquía —jefaturas y técnicos superiores—, sobre todo, cuando no existe alternancia. Como es natural, estas administraciones públicas objeto de un radical clientelismo político no pasan inadvertidas por los sindicatos, que manifiestan sus discrepancias —casi siempre con cautela— ante la vulneración de los principios de igualdad, capacidad y mérito. En algunas ocasiones, como respuesta a este malestar sindical, el partido de Gobierno permite que el sindicato mayoritario implante su lógica clientelar en los puestos inferiores —administrativos, auxiliares, oficios y subalternos—. Esta situación tan grave y escandalosa ha sucedido en España, no como categoría, pero sí como una excepción más que recurrente.

### **3. La política se entromete en exceso en el ámbito de la gestión de personal**

En el inicio del artículo, se ha argumentado que uno de los principales problemas contemporáneos es la impotencia de la política para intervenir

en la economía y los mercados. Esta incapacidad se vincula con el desequilibrio de poder a favor de la dimensión económica y el retiro de la política de las instituciones administrativas que la regulan —agencias reguladoras, bancos centrales e instituciones europeas—.

Las principales políticas públicas vinculadas al Estado de bienestar y al Estado regulador dependen directamente de la política económica, que es casi intocable. Una vez que un partido político logra hacerse con el poder institucional, se da cuenta de su escasa capacidad de influencia. En este contexto, independientemente de su ideología, solo puede llevar adelante una política reactiva y conservadora —es sorprendente que los partidos no luchen por recuperar estos espacios de poder y se den por vencidos en los primeros días en el Gobierno—. Pero, como quiere y necesita gobernar, le ofrece a la ciudadanía cambios e innovaciones en temas simbólicos con una fuerte carga ideológica, por ejemplo, memoria histórica, inmigración, igualdad.

No obstante, el principal elemento distorsionador es que la política se concentra en los ámbitos más técnicos e institucionales de la administración pública, como planes educativos, modelos de gestión, o de disciplina administrativa, como ordenación del territorio, regulación comercial. Por tanto, modifica la legislación con un nivel de detalle que altera hasta el contenido de las asignaturas. En otras palabras, mientras la política se adentra de forma perversa en los sectores más tecnocráticos de la administración pública, se inhibe en temas de alto voltaje político. Los ámbitos tecnocráticos por naturaleza quedan en manos de los políticos chamanes (Lapiente, 2015), que actúan con pulsiones demagógicas; y los estrictamente políticos los ocupan los tecnócratas —comunidades epistémicas—.

Esto impacta en la gestión de los recursos humanos de una manera original. Enredados en tecnicismos, los políticos no logran impulsar una auténtica política pública en la materia. Por ejemplo, la política debería afectar, fundamentalmente, los puestos eventuales, no así los de libre designación. Que todos los cargos de auténtica dirección pública profesional sean de libre designación no deja de ser sorprendente. Pero, ante la intencionada ausencia de una regulación de la dirección pública

profesional después de más de diez años de la Ley del EBEP, es inadmisibile que la mayoría de los puestos de libre designación se maneje de manera discrecional. Muy mal debe estar la política para que la mayoría de los políticos con cargos en el Gobierno concentre buena parte de su fuerza en jugar y traficar con uno de los elementos más técnicos y esenciales de la administración pública: su dirección profesional. Que la política se recree en España con los puestos directivos profesionales es un síntoma de impotencia e intrascendencia; las externalidades negativas ponen en duda la solvencia institucional de la administración pública (Ramió, 2015).

Otro ejemplo de intromisión política es la necesidad de los partidos políticos progresistas de ideologizar la gestión de los recursos humanos. Esta materia no es de izquierdas ni de derechas; su carácter técnico se vincula con elementos estrictamente organizativos. Algunos partidos han intentado buscar mayor equidad en las retribuciones de los empleados públicos. Durante la crisis de los recortes retributivos, consideraron que estos no debían ser lineales y optaron por ajustes más importantes en los puestos superiores para no recortar en los inferiores. Esta política equitativa es perversa a nivel organizativo, ya que acentúa aún más la disfunción de salarios excesivamente altos para las categorías inferiores y demasiado bajos para gran parte del personal superior.

La introducción de postulados participativos y lógicas asamblearias en la gestión de recursos humanos sigue la misma línea. En algunos ayuntamientos, se ha llegado a cesantar a jefes administrativos a partir de una encuesta participativa a sus empleados que cuestionaba su idoneidad. Otro elemento crítico es intentar empatizar exageradamente con los sindicatos en su papel de defensa de los derechos laborales. Estos cometen muchos excesos por su posición de fuerza y su cultura corporativa, y ceder sistemáticamente a sus exigencias es un grave error. Lo mismo ocurre cuando se vuelven fijos todos los interinos de manera indiscriminada sin exigir mínimos méritos y capacidades. No se trata solo de luchar contra la precariedad laboral, sino de hacer una robusta gestión de recursos humanos.

Finalmente, la opción ideológica de internalizar sistemáticamente todos los servicios externalizados es maximalista y puede poner en riesgo todo el sistema público. Publicar, por ejemplo, la gestión del agua tiene fundamento conceptual, ideológico y de gestión. Lo mismo podría decirse de determinados servicios sociales o educativos. Pero publicar la gestión de los *parkings* públicos, el cuidado de parques y jardines puede hacer colapsar el sistema, dados los costos organizativos y económicos.

En definitiva, intentar hacer políticas de izquierdas en la administración pública tiene efectos perversos y, paradójicamente, contraproducentes para la defensa del bien común y el interés general. Pero este problema no es exclusivo de los partidos de izquierdas, ya que, curiosamente, caen en el mismo error algunos conservadores que aplican políticas neoliberales, pero que, cuando se trata de temas de gestión de recursos humanos, suelen aplicar una política interna de izquierdas que les permite evitar conflictos y equilibrar la balanza. Quizá, este paradójico comportamiento *progresista* no sea producto de un altruismo sobrevenido, sino de intentar buscar el colapso definitivo del sistema público volviéndolo insostenible económicamente y allanarles el camino a las privatizaciones y externalizaciones masivas.

#### **4. El déficit de una auténtica política de personal**

La distinción entre *política*, *gestión* y *administración* resulta importante al momento de diseñar e implementar un programa. Pero adquiere todavía más trascendencia cuando se refiere a los recursos humanos de las instituciones públicas.

- La *política* de personal supone plantear un modelo y una estructura de los recursos humanos a partir del análisis de las futuras necesidades y la definición de un modelo administrativo estratégico en consonancia con las exigencias del entorno en el futuro. Es una tarea que forma parte de las actividades de los cargos políticos de mayor jerarquía —no solo le corresponde al concejal de Régimen Interior o equivalente, sino también al Alcalde—.

- La *gestión* de personal define los mecanismos para la consecución de los objetivos políticos y la programación técnica de las políticas de recursos humanos. Fundamentalmente, son funciones que deben desempeñar los empleados públicos con mayor cualificación profesional como responsables administrativos de la unidad central de personal de cada administración pública.
- La *administración* de personal consiste en implementar los programas de acción en la materia previamente definidos. Suele ser una responsabilidad de los jefes administrativos inferiores y de los empleados de base de las unidades de personal de cada departamento de la administración.

El principal problema de las administraciones públicas españolas reside en la casi inexistencia de una substantiva política de personal. Su definición es muy difícil para los cargos políticos, debido a lo siguiente:

- Técnicamente, implica conocer muy bien las debilidades y las fortalezas del modelo de organización actual, hacer un análisis de prospectiva para definir un nuevo modelo organizativo que dé respuesta a las necesidades y retos del futuro. Una vez diseñado, debe definirse una estructura de personal acorde con el modelo.
- Políticamente, cualquier decisión trascendente en materia de personal puede generar fenómenos de resistencia individuales y colectivos por parte de los empleados públicos, por ejemplo, a través de los sindicatos. A corto plazo, la definición y la primera etapa de implementación de una política de personal generan conflictos. Las ventajas solo se perciben a mediano o a largo plazo, cuando, probablemente, los que impulsaron, trabajaron y *sufrieron* el proceso de mejora no ocupen esos puestos políticos.

En la práctica, la falta de una política de personal implica la inexistencia de una auténtica gestión en el área. Gestionar consiste en definir los instrumentos para conseguir los objetivos políticos, lo no puede lograrse si estos últimos no se fijan o son poco claros.

Por el contrario, en España, existe la administración de personal. La gestión del día a día está asegurada: es evidente que los empleados públicos perciben su remuneración económica a fin de mes, y que se controlan todos los aspectos operativos asociados con los recursos humanos —cumplimiento horario, tramitación de las bajas por enfermedad, actualización de la antigüedad de los empleados—.

La función de los líderes políticos es esencial a la hora de definir la política de personal de la administración, es decir, delinear los objetivos estratégicos en la materia que pretenden asumirse durante el mandato y concretar los programas para alcanzarlos. Realizar con precisión esta actividad de carácter político significa adoptar, necesariamente, un papel proactivo analizando de manera atenta las necesidades y los problemas, manifiestos o latentes, de la ciudadanía, sus preocupaciones y expectativas, y observando el entorno para prever futuras problemáticas y profundizar en las existentes. Por ello, los más altos líderes políticos representan la atalaya de una nave, su organización, que debe permanecer atenta a todo lo que sucede en su entorno mirando siempre la línea del horizonte. Deben analizarse todas las informaciones externas, y, como resultado de ello, se han de tomar decisiones —política— que se comunican a la tripulación cualificada de la administración —cargos de mando superiores— para que esta decida sobre el conjunto de posibles opciones técnicas y asegurar así la máxima eficacia y eficiencia —gestión— de cara a la ejecución de las instrucciones políticas recibidas.

Una vez definida la opción técnica, se la comunica a la sala de máquinas de la organización administrativa para luego implementarla —administración—. Cada nivel ha de estar en su lugar si se desea tener éxito. No es posible disfrutar exitosamente el don de la ubicuidad: un político no puede estar al mismo tiempo en la atalaya, la sala de control y la de máquinas: se perdería información básica del entorno, y la nave no solo no tendría un rumbo claro, sino que, en momentos turbulentos, tendería a la deriva. Solo los cargos políticos puede ocupar la atalaya. Si estos no están presentes, no hay liderazgo político, y no existe política pública posible.

## 5. La burocracia como encubridora o pretexto de las lógicas de carácter corporativo

Todos los grandes conceptos pueden ser objeto de utilización sesgada, interesada y corporativa en las instituciones públicas. Por ejemplo, la democracia ha sido constantemente objeto de manipulación subjetiva y corporativa.

Son pocas las instituciones públicas que operan de manera democrática: universidades y centros escolares eligen democráticamente a sus superiores, es decir, rectores, decanos y directores de centro. Cualquier reforma inquietante se considera un atentado contra el modelo democrático, un atropello a la autonomía y la libertad de cátedra. Podría citarse como ejemplo los frustrados intentos de profesionalización de las direcciones escolares. Estas grandes palabras solo se acompañan de auténticos valores democráticos, de libertad académica y ejercicio de autonomía responsable en situaciones excepcionales. En la gran mayoría de los casos, estos conceptos ocultan intereses corporativos y resguardan privilegios profesionales.

Lo mismo sucede con el concepto de *burocracia* y sus principales elementos: jerarquía, autoridad, responsabilidad, cumplimiento de las normas, especialización. Técnicamente, la burocracia no es tan negativa como parece. El problema es su mal uso o su utilización interesada. En la práctica, sus principios beneméritos pueden ser instrumentos muy eficaces para esconder pulsiones corporativas, negligencia, ociosidad, irresponsabilidad, abusos de autoridad y apropiación interesada de bienes públicos.

Al igual que estos usos perversos de la burocracia, no es ninguna novedad que la aplicación del modelo burocrático ha ido generando una telaraña de contrapesos y controles que lo han empeorado por su excesiva complejidad y han debilitado todavía más su capacidad inmunológica. Por si esto fuera poco, la llegada del modelo empresarial a la administración pública les ha sobrepuesto a los principios burocráticos una neoburocracia en sintonía con el concepto de *calidad* —control de calidad, tipo modelo EFQM o ISO a los sistemas propios y sectoriales

de evaluación de la calidad—. Hipotéticamente, esta cantidad de reglas de inspiración pública y privada contribuye a la seguridad jurídica y a la calidad de los servicios. Sin embargo, generan enormes costes organizativos —a veces, en número, es mayor el personal que controla que el dedicado al efectivo ejercicio con valor agregado final— y producen un perverso empoderamiento de los colectivos profesionales, como letrados, gestores de recursos humanos, que estimulan una cultura corporativa poco deseable.

Si se desea aplicar de manera sólida los principios de igualdad, capacidad y mérito en la gestión de recursos humanos —acceso, desarrollo de la carrera profesional y evaluaciones de desempeño periódicas—, no podrán esquivarse los principios y valores de carácter burocrático. La burocracia aporta una estandarización básica que facilita preservar objetivamente derechos y obligaciones. Pero un modelo burocrático no tiene por qué ser complejo en exceso. Puede ser rápido y fluido, y permitir cierto grado de discrecionalidad y flexibilidad en aspectos que no sean centrales. Cuando es complejo y paralizante, significa que su diseño es producto de criterios históricos estratificados y no renovados o que oculta intereses de carácter corporativo.

## **6. Las capturas sindicales**

En las últimas décadas, los sindicatos españoles han jugado un papel muy relevante en la administración pública. En principio, podría suponerse que esta influencia debería haber sido positiva. Además de cumplir la función de defensa de los derechos de los empleados públicos, los dos grandes sindicatos, junto con los sindicatos corporativos de empleados públicos, deberían haber contribuido a mejorar la calidad de las instituciones. Al fin y al cabo, la administración pública es un magnífico instrumento de defensa del bien común y el interés general. De naturaleza progresista, e independientemente de la ideología que la gobierne, tiende al trato igualitario y a la defensa de los derechos de los sectores más débiles de la sociedad. Por ello, se sostiene que la función de los sindicatos en el sector público es doble: defender a los empleados públicos —y la

más importante—, incentivar administraciones públicas potentes con capacidad y fortaleza de atemperar la voracidad de los mercados por la vía de la regulación y el control, y de disminuir las desigualdades sociales. La existencia de instituciones públicas fuertes y solventes tiene una correlación positiva directa con la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los sindicatos se comportan como organizaciones extractivas y parasitarias. Priorizan sus intereses egoístas por encima de la defensa institucional del interés general e incluso de los trabajadores. Utilizan su posición de fuerza para debilitar y, en ocasiones, extorsionar a las administraciones, que son débiles frente a la lógica de conflicto, ya que no poseen patronal, ni a nivel simbólico ni profesional, para defender sus intereses. Los dirigentes políticos ni son, ni pueden, ni quieren ser patronal. Se trata de una relación asimétrica entre un actor sindical muy profesionalizado en la negociación y la gestión del conflicto, con vasta información transversal de todas las organizaciones públicas y gran capacidad de movilización, y una supuesta patronal que no se siente como tal e intenta evitar rispideces para no alterar la calidad de los servicios y la paz social.

Salvo raras excepciones, los sindicatos no han contribuido a mejorar las administraciones públicas, hacerlas más potentes y participativas, más abiertas a la sociedad, frenar y denunciar los casos de corrupción política, defender los instrumentos que son de y para la ciudadanía. Hay que reconocer que tampoco han tenido el objetivo explícito de debilitarlas ni de destruirlas, aunque sus actuaciones egoístas y cortoplacistas han contribuido a fracturar los diques institucionales que podrían haber evitado buena parte de los casos de corrupción.

Este aporte negativo pivota sobre dos ejes (Ramió, 2017). El primero es que los sindicatos perciben la administración pública como un actor cuya función principal es proveerles de recursos y mayor grado de *confort*. Es el papel de los sindicatos como actores extractivos: reciben subvenciones públicas totalmente justificadas por el importante poder que juegan a nivel laboral y social. Pero, a estas grandes subvenciones,

hay que añadirles otras indirectas y no tan justificadas, como financiación de eventos, reuniones, estudios, viajes. Quizá, el caso más evidente sea el de los liberados sindicales. Los sindicatos tienen una obsesión con ellos, no tanto para que ejerzan su función esencial de defensa de los trabajadores, sino como un mecanismo para poseer, en el mejor de los casos, fuerza de trabajo en sus enormes burocracias internas y, en el peor, para mantener afiliados con criterios clientelares. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) calcula que, en el país, hay 4200 liberados sindicales en el sector privado, que surgen sobre una base laboral que supera los doce millones de trabajadores por cuenta ajena. En este sentido, es muy significativo que, en 2012, el número de liberados sindicales del sector público era de 10 000. Es decir que hay una inflación totalmente infundada de liberados sindicales en el sector público que implica una forma heterodoxa de subvención injustificada de las administraciones públicas hacia los sindicatos. Existe una dinámica del *compadreo* entre las élites políticas y las sindicales.

En un segundo eje, en términos generales, los sindicatos llevaron la negociación de los convenios y los derechos de los trabajadores en el sector público a una dimensión mezquina y de vuelo gallináceo. Jamás se preocuparon por fortalecer las instituciones públicas con sistemas de selección meritocráticos, dotarlas de una dirección pública profesional que evite la discrecionalidad y el clientelismo político, mejorar la calidad de los servicios y las condiciones profesionales de los empleados públicos. La lucha y el frente de negociación tampoco han sido las mejoras retributivas, sino una peculiar forma de ver una mejora de las condiciones laborales por el embudo de más días y horas de asueto para los empleados públicos. Las negociaciones suelen ponerse duras y tensas, aunque siempre acaba cediendo la no patronal de naturaleza política cuando se exige ampliar los días de libre disposición —popularmente, *moscosos* y *canosos*— por una visión muy laxa de una mayor conciliación de la vida profesional con la familiar, que siempre se canaliza con menos horas trabajadas.

## **7. Una cultura administrativa excesivamente acomodada y la grave falta de motivación**

La mayoría de los empleados públicos tiene un vínculo profesional con la administración de carácter vitalicio. Esta circunstancia se justifica por el acceso meritocrático —en los casos en que realmente se produce— y, especialmente, por el ejercicio funciones de autoridad —son pocos los empleados públicos que poseen este perfil— o para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad políticas. La cuestión es que la mayoría accede bastante joven, con entusiasmo profesional y vocación de servicio público. Pero esta incentivo debe mantenerse muchísimos años —entre 35 y 45—, hasta el momento de la jubilación.

La ausencia de una carrera profesional o el hecho de que los que sí tienen esta posibilidad puedan sufrir todo tipo de sinsabores derivados de la imperfección del sistema hacen que, en muchos empleados públicos, vaya generándose una sensación de desánimo (Ramió, 2016). Curiosamente, la circunstancia de poseer un trabajo estable en estos tiempos tan convulsos no suele ser una fuente de motivación adicional, ya que, de manera muy rápida, se asimila y se genera cierta descontextualización de los problemas laborales del entorno social, que eleva la exigencia por temas muy concretos, como horarios, días festivos, complementos.

Además, trabajar en organizaciones lideradas por políticos no es una tarea sencilla: los responsables cambian periódicamente, no son expertos en dirección y poseen perfiles diversos. Muchas veces, el empleado público tiene la sensación de vivir instalado en la película *El día de la marmota*; situaciones, errores e ideas se repiten con regularidad, y se vuelve al punto de partida (Ramió, 2016). En un sentido ambiental, las instituciones públicas avanzan en forma de bucle y no en línea recta. Si, a todo ello, le añadimos la contaminación de criterios políticos en los ascensos y retrocesos profesionales y determinadas conductas heterodoxas, el resultado es que la desmotivación y el acomodamiento suelen ser difíciles de evitar.

Al final, se produce cierto desapego entre empleados públicos y la dirección política: los primeros se resignan a relacionarse con los funcionarios y evitan al

máximo conflictos, discusiones, e incluso pedagogía hacia ellos. En definitiva, abandonados a la comodidad de la jerarquía, se limitan a cumplir órdenes sin analizar si son pertinentes a nivel técnico, e incluso si son legales. Y esta apatía, indiferencia y gregarismo de una parte de los empleados públicos es el caldo de cultivo ideal para que los políticos con conductas heterodoxas campen a sus anchas y destruyan los precarios diques institucionales que pueden evitar fenómenos de corrupción.

Ante la falta de reglas de juego de la dirección pública profesional, los funcionarios más activos y dinámicos se sienten tentados a entrar en lógicas políticas y clientelares o a jugar de forma egoísta con las complejas reglas institucionales. El sistema público posee una perversa estructura de incentivos que genera todo tipo de externalidades negativas.

## **8. Unidades de recursos humanos conservadoras y capturadas por los problemas anteriores**

Las unidades especializadas en la gestión de recursos humanos deben lidiar con las seis grandes deficiencias estructurales descritas. En un plano idealizado, tendrían que ser agrupar dos grandes ámbitos de competencias: por una parte, un espacio de gestión estratégica de la información sobre recursos humanos que realice constantes estudios y propuestas para refinar y actualizar las competencias de las distintas categorías de los ámbitos funcionales, que renueve planes y metodologías de formación —junto con los centros de formación—, que profile los contingentes criterios de evaluación de desempeño y de la carrera administrativa. En otras palabras, por un lado, debe ser un primer ámbito de inteligencia en materia de personal orientado a la acción: actualización y reforma continua del sistema; por otro, un marco más instrumental que actúe sobre las inevitables patologías del modelo: resolución de recursos y conflictos, y tratamiento de los casos complejos de carácter excepcional.

Pero ninguna administración pública posee una unidad de recursos humanos que atienda con éxito estos dos requisitos. Lo más usual es

que carezcan de pensamiento estratégico e inteligencia institucional —las más exitosas se limitan a publicar informes cruzando datos de sus bases de personal— y, por tanto, no poseen capacidad para revisar el modelo ni renovarlo. Estas unidades viven con el estrés del día a día de la administración, gestionan un modelo caduco y barroco —de hecho, no es ni siquiera un modelo, sino una caótica y contradictoria yuxtaposición de improvisados criterios—. Son como departamentos de orfebrería fina y compleja, pero que trabajan con bisutería conceptual.

No se trata de una crítica a las unidades de recursos humanos, sino de una constatación empírica. Su situación actual es sencillamente imposible, debido a elementos exógenos que no guardan relación con las capacidades profesionales de sus líderes y efectivos profesionales. Estas unidades son como ollas a presión que tienen que soportar el fuego de coacciones políticas de carácter clientelar y de inverosímiles ocurrencias y caprichos. También padecen intensas presiones corporativas y sindicales. Y, para cocinar el *guiso*, poseen una panoplia de ingredientes totalmente contradictorios y con graves externalidades negativas y carecen de los imprescindibles, debido a la falta de un modelo coherente de gestión de recursos humanos. En suma, se limitan a gestionar contradicciones conceptuales y subjetivas buscando la supervivencia precaria del sistema sin la tranquilidad necesaria para definir un nuevo modelo más solvente y estratégico. Irremediablemente, acaban socializándose con el caos, las presiones, los criterios tramposos y asumen que su trabajo consiste en lo descrito en estas páginas.

## **9. La revolución de la robótica en la administración pública**

Existe consenso entre los especialistas de que el gran cambio que se avecina en la nueva organización del trabajo será a partir de la robótica y la inteligencia artificial. Se ha comentado en apartados previos que se estima que, en los próximos quince años, se robotizará, al menos, el 30 % de los actuales puestos de trabajo. En esta materia, la proactividad es un requisito insalvable de las instituciones públicas, ya que la rigidez en

la organización laboral impide hacer cambios bruscos y contingentes, como los que suelen suceder en el ámbito privado.

Sin embargo, hasta el momento, el sector público ha permanecido reactivo a la introducción de sistemas de organización y de gestión de recursos humanos modernos. De hecho, en esta área, no se ha implementado ni la etapa prerobótica, plenamente asentada en las empresas privadas ya no innovadoras, sino solo modernas. Por ejemplo, no tiene sentido que hoy los empleados públicos cualificados y de gestión trabajen en despachos con teléfonos fijos y una impresora compartida. Deberían desarrollar sus capacidades en entornos diáfanos, con portátiles y teléfonos móviles, y todas las herramientas en la nube. De manera progresiva, esto daría lugar a la implantación del teletrabajo y la sustitución del control horario por proyectos y objetivos (Bustos, 2014).

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 conservadora y reactiva ante el fenómeno de la robótica. Resulta fácil imaginar el Estado como la última organización en incorporar robots por tener convicciones distópicas sobre la revolución tecnológica. Mientras Amazon experimenta sistemas de drones para la distribución de sus productos, y Google desarrolla un potente programa de inteligencia artificial; la administración pública continua inerte en este campo y, salvo excepciones, no se le ocurre desarrollar un plan similar. En el mundo del futuro, el transporte se robotizará, pero el sector público sigue fiel a retener conductores o conserjes humanos.

No obstante, hay áreas en las que la administración pública está mucho más a la vanguardia<sup>4</sup>: las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas han experimentado con drones; los centros públicos de espionaje utilizan sistemas de gestión de *big data* y manejan incipientes sistemas de inteligencia artificial. Con el tiempo, se prescindirá del personal menos cualificado, como telefonistas, conductores, conserjes, auxiliares, etc., por la automatización de sus tareas.

---

<sup>4</sup> Sobre la implantación de la robótica y la inteligencia artificial en el sector público, se aconseja seguir las publicaciones digitales de Gerardo Bustos, subdirector general del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; y Antonio Anson, economista sénior del FMI.

[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 ha quedado obsoleto o es susceptible de automatización (Bustos, 2014).

Es decir, la robótica no solo afectará a los puestos de trabajo poco cualificados, sino a muchos otros, como 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, centenares de miles de robots trabajarán en las administraciones públicas: conductores de transporte público; drones de vigilancia; robots policías, cirujanos, asistentes sociales y sanitarios en los domicilios de los enfermos crónicos y de las personas de edad avanzada; sistemas inteligentes de extracción y análisis de información, que alertarán a los decisores públicos sobre problemáticas emergentes y potenciales líneas de actuación.

El proceso de implantación de la robótica y la inteligencia artificial en la administración pública puede seguir estas tres etapas (Anson, 2017):

1. *Tímidos avances de la automatización.* Los expertos en cada ámbito sectorial definen para los sistemas de inteligencia artificial

lo que los robots deben hacer. En esta etapa, conviven (i) sistemas tradicionales sin informatización; (ii) sistemas informatizados que disponen parcialmente de inteligencia artificial o no la tienen; y (iii) otros avanzados, dotados de inteligencia artificial, que se encuentran en la etapa de implementación y pruebas, y que apenas impactan en la actividad de la administración. Los servicios al ciudadano se incrementan naturalmente en el marco de la administración electrónica. Si bien existe una fuerte tendencia a que todo se informaticice, este proceso no significa realmente un cambio de enfoque y de mentalidad. Hoy día, la gestión pública se encuentra en esta etapa, que se está dilatando en exceso.

2. *Consolidación de los sistemas basados en inteligencia artificial.*

En los países más desarrollados, la informatización de la administración pública será prácticamente total y, en los en vías de desarrollo, razonablemente avanzada. Los sistemas basados en inteligencia artificial sustituirán las actividades tradicionales por sistemas automatizados de relación con el ciudadano. Aquellos 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 para asegurar que todo funcione correctamente y que se corrijan los errores iniciales de programación y de aprendizaje. Los expertos de cada ámbito sectorial seguirán siendo el eslabón básico en la producción del resultado, pero el número de los que desempeñan tareas de campo disminuirá rápidamente. Por ejemplo, se pronostica que buena parte de los médicos ya no se dedicarán a la medicina, sino a hacer que los sistemas de inteligencia artificial diagnostiquen.

3. *Predominio de sistemas de inteligencia artificial en la administración pública.*

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, serán, sobre todo, expertos en automatización y en manejo de máquinas dotadas de inteligencia artificial. Los verdaderos expertos serán los sistemas dotados de inteligencia artificial aplicada. El número de empleados públicos directos habrá disminuido radicalmente, y la dirección de los grandes servicios se llevará a cabo por personal reducido desde centros de control remoto. Muchas empresas especializadas trabajarán para asegurar el funcionamiento y la seguridad de los sistemas de la administración.

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

- *La meritocracia en la robótica*: comprar un robot o un dispositivo de inteligencia artificial en la administración se hará por concurso público previa evaluación de su calidad y de costes económicos. Pero la adquisición de estos dispositivos es una compra o *leasing* nada similar a la de una impresora, un armario o un vehículo. Los robots y los dispositivos de inteligencia artificial se relacionarán con los ciudadanos para la prestación de servicios públicos y, por tanto, deberían pasar por filtros de carácter meritocrático y de valores públicos —no intrusivos, respeto al principio de privacidad—. La administración pública debería tener un departamento de gobernanza de la robótica que, entre otras funciones, se encargue de la selección de los robots y los dispositivos de inteligencia artificial. Para la misma función, no debería ser indiferente que un robot trabaje en una organización pública o en una privada.

Si bien, hoy día, estos temas parecen ciencia ficción de carácter lúdico, habrá que plantearse muchos otros; por ejemplo, estimular un mercado competitivo en materia de robótica e inteligencia artificial para que la administración pública no sea capturada por una única empresa. También puede plantearse la

opción de comprar robots y dispositivos de inteligencia artificial producidos por una institución pública nacional, aunque no sean tan eficaces, o los mejores que hay en el mercado internacional.

- *La eficiencia de la robótica:* El coste de personal de las administraciones públicas alcanza el 23,1 % del gasto público en la OCDE y el 29,1 % en América Latina y el Caribe. En España, oscila entre el 25 % de la AGE y el 35 % de las Comunidades Autónomas, que son mucho más intensivas en materia de personal. Unido al elevado coste de personal de las administraciones, el abaratamiento de las soluciones tecnológicas impulsará una tendencia a automatizar nuevos servicios, lo que aumentará las partidas de inversión y gasto en tecnología y hará disminuir las de gasto de personal (Anson, 2017). En 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 humanos, y deberá invertirse en un gran cambio conceptual que implique 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: demorar en exceso en mostrar su vertiente más efficientista. Habría que fijar como gran objetivo estratégico que, en cuanto implica automatización de los servicios prestados antes por operadores humanos, la robótica debería aportarle rápida eficiencia al sector público para contribuir a mantener el Estado de bienestar.
- *La gobernanza de una robótica público-privada:* la gobernanza de la robótica y la inteligencia artificial implicará la renovación de viejos debates y la aparición de otros novedosos. Entre los viejos debates, se destacarán la gestión público o privada de la robótica que preste servicios públicos, la opción de robots internacionales o 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— o solo una parte—. A estos debates habría que adicionarles otros nuevos: que los datos y metadatos de origen público manejados por robots y dispositivos de inteligencia artificial no puedan utilizarse por actores privados.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2014). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Anson, A. (2017). «Las tres fases de la automatización de la administración pública» [en línea]. Disponible en <<https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2017/04/26/las-tres-fases-de-la-automatizacion-del-sector-publico/>> [Consulta: 1 de agosto de 2017].
- Bustos, G. (2014). «10 rasgos del empleado público en el 2050» [en línea]. Disponible en <<https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2014/02/13/10-rasgos-del-empleado-publico-en-2050/>> [Consulta: 2 de agosto de 2017].
- Drucker, P. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia política*. Barcelona: Deusto.
- (2015). *Los orígenes del orden político*. Barcelona: Deusto.
- Keen, A. (2016). *Internet no es la respuesta*. Barcelona: Catedral.
- Lapiente, V. (2015). *El retorno de los Chamanes. Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia actual*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mason, P. (2016). *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Barcelona: Paidós.
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2010). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.
- (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.
- (2015). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.

- (2001). «Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Registro Central de Personal (2016). Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas [en línea]. Disponible en <[http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin\\_Estadis\\_Personal/BEP\\_JULIO2016.pdf/](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP_JULIO2016.pdf/)> [Consulta: 3 de agosto de 2017].
- Trías de Bes, F. (2013). *El gran cambio. Claves y oportunidades de una nueva era*. Barcelona: Planeta.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.