

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ERA DEL CAMBIO EXPONENCIAL. HACIA UNA GOBERNANZA EXPLORATORIA

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE AGE OF EXPONENTIAL CHANGE. TOWARDS AN EXPLORATORY GOVERNANCE

Francisco Longo Martínez
Profesor de ESADE. Director de ESADE gov,
Center for Public Governance
francisco.longo@esade.edu

Recibido: 15/05/2019

Aceptado: 14/06/2019

© 2019 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Globalizazioak eta teknologia bat-batean sartzeak aldaketa azkarrak eragin dituzte, eta horiek jarduera ekonomikoaren sektore guztiei eragiten diete. Horiek horrela, sistema publikoek erronka garrantzitsuei egin beharko diete aurre. Aldaketa horietako batzuek berekin dakartzaten kanpo-efektu negatiboen ondorioz sortzen dira erronketako batzuk, edo, bestela, pertsonen eta gizartearen egonkortasuna, ziurtasuna eta babesa ahal den heinean sustatzeko beharrezko ondorioz. Beste erronka batzuek, berriz, egoera berriek berekin dakartzaten aurrera egiteko aukera handiekin dute zerikusia, bai eta horiek baliatze aldera sektore publikoak hartu behar duen lidergo rol ordezkaezinarekin ere. Bi erronka-mota horiek administrazioa behartzen dute muturreko eta anbizio handiko berrikuntza-agenda bere gain hartzera. Agenda horren norainokoaren eraginez, sektore publikoak *statu quo*aren be-reizgarri diren oinarriko erakunde arteko akordioetako batzuk aztertu eta be-

rriz diseinatu behar ditu. Lan honek aztertzen du zein diren egin beharreko oinarriko eraldaketak, zer tresna behar diren esku hartzeko, eta zer dilema kudeatu behar diren. Horrez gain, gobernantza-ikuspegi berriaren funtsezko ezaugarriak aurkezten ditu. Eredu horrek aukera emango die gobernuari eta beren erakundeei esplorazioaren eta espermentazioaren bidean murgiltzeko, eta sistema publikotik at kokatutako eragileekin lankidetzan aritzera irekitzeko, aldi berean gizarteari erantzuteko eta haren aurrean kontu emateko eskakizunen maila handiari eutsiz.

Gako-hitzak: Gobernantza, berrikuntza, sektore publikoa, teknologia bat-batean sartzea, aldaketa esponentziala, arazo korapilatsuak, esplorazioa, kon-tuak ematea, enplegu publikoa, zuzendaria publikoak.

Resumen: En el entorno de cambios acelerados que la globalización y la disrupción tecnológica han creado, y que afecta a todos los sectores de actividad económica, los sistemas públicos afrontan desafíos importantes. Una parte de esos desafíos dimanan de las externalidades negativas que algunos de esos cambios llevan consigo, y de la necesidad de proveer en lo posible de estabilidad, certidumbre y protección a las personas y a las sociedades. Otra parte tiene que ver con las enormes oportunidades de progreso que los nuevos escenarios traen consigo, y con el insustituible rol de liderazgo que el sector público está llamado a asumir para aprovecharlas. Ambos tipos de reto obligan a la Administración a asumir una agenda de innovación ambiciosa y radical.

El alcance de esa agenda obliga al sector público a reconsiderar y rediseñar algunos de los arreglos institucionales básicos que caracterizan al *statu quo* actual. Este trabajo analiza las transformaciones que resultan necesarias, el instrumental de intervención que exigen, y los dilemas que necesitarán ser gestionados. También presenta los rasgos básicos de un nuevo enfoque de gobernanza capaz de permitir a los gobiernos y sus organizaciones adentrarse en la vía de la exploración, la experimentación y la apertura a la colaboración con actores situados fuera del sistema público, manteniendo al mismo tiempo altas las exigencias de responder y rendir cuentas ante la sociedad.

Palabras clave: Gobernanza, Innovación, Sector público, Disrupción tecnológica, Cambio exponencial, Problemas complejos, Exploración, Rendición de cuentas, Empleo público, Directivos públicos.

Abstract: Public administrations are facing major challenges within the milieu of accelerated changes generated by globalisation and technological disruption and that affected all economic sectors. A certain percentage of these challenges arise from the negative externalities of some of these changes, and the need to provide stability, certainty and protection to individuals and societies as much as possible. Another part of these challenges are linked to the huge opportunities for progress that go hand-in-hand with the new scenarios and the irreplaceable role of leadership taken by the public sector to take full advantage of them. Both types of challenge have forced the Administration to undertake an ambitiously innovative and radical agenda. The scope of this agenda has forced the public sector to rethink and redesign some of the basic institutional arrangements that characterise the status quo. This paper analyses the basic transformations necessary, the required instruments of intervention and the dilemmas that need to be managed. It also presents the basic features of a new governance approach capable of enabling governments and their organisations to pursue the path of exploration, experimentation and openness to collaboration with stakeholders outside of the public system, while also upholding the requirements to respond and be accountable to society.

Keywords: Governance, Innovation, Public Sector, Technological disruption, Exponential change, Complex Problems, Exploration, Accountability, Public employment, Public executives.

Sumario

1. Introducción.—2. El sector público ante el desafío de la innovación. 2.1. Schumpeter y el elefante. 2.2. ¿Debe la administración ponerse a innovar? 2.3. Las tendencias que reclaman un sector público innovador. 2.4. El carácter paradójico y bifronte de la innovación en el sector público.—3. El reto de proteger. 3.1. El declive de la confianza en los poderes públicos. 3.2. El lado oscuro de la disrupción tecnológica. 3.3. La demanda de estabilidad y protección. innovar más allá del modelo burocrático.—4. El reto de progresar. 4.1. Las razones para un sector público comprometido con la innovación. 4.2. Qué es innovar en el sector público. 4.3. Instrumentos utilizados para la innovación en el sector público. 4.4. Los dilemas de la innovación en el sector público.—5. Una gobernanza exploratoria. 5.1. Innovar en gobernanza. 5.2. Más allá del orden burocrático y de la lógica contractualista de la reforma gerencial. 5.3. Los rasgos de una gobernanza diseñada para explorar. 5.4. Nuevas reglas para un escenario más líquido.—6. Un empleo público para un sector público innovador. 6.1. Los vectores del cambio. 6.2 Las reformas necesarias. 6.3. Los directivos públicos del futuro.—7. Bibliografía.

1. Introducción

Vivimos un tiempo de transformaciones sin precedentes en la historia de la Humanidad, tanto por la extensión, densidad e impacto de los cambios como por la enorme velocidad con que se producen. El avance del conocimiento científico-técnico se combina con la globalización para producir mutaciones profundas y extensas a un ritmo inimaginable hace muy poco. El acrónimo inglés VUCA suele utilizarse para describir el contexto extremadamente volátil, incierto, complejo y ambiguo en el que todos, individuos y organizaciones, nos vemos obligados a movernos y actuar, como consecuencia de esta aceleración.

Creada originalmente para dotar de orden y estabilidad a las sociedades, la Administración pública se ve interpelada por estos escenarios. Un gran número de regulaciones, modelos de comportamiento, estructuras y procesos, pensados para desempeñar aquella función estabilizadora en entornos mucho menos turbulentos, han entrado en crisis o están destinados a revelar pronto su obsolescencia. Además, los aparatos públicos de los estados actuales proveen a las sociedades de un ingente portafolio de bienes y servicios, para lo cual consumen, en el mundo desarrollado, un volumen de recursos próximo a la mitad de las economías nacionales. Los modos de hacer y producir de estos enormes leviatanes contemporáneos han empezado a quedar seriamente desajustados ante la magnitud de las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales. Y nos hallamos solo al principio de ese proceso de desajuste.

En este contexto, las demandas que, desde la sociedad, se dirigen a los sistemas públicos son crecientes, ruidosas, apremiantes y a menudo contradictorias.

Por una parte, algunos actores económicos, percibiendo las oportunidades y ventajas competitivas potenciales que ofrecen los nuevos escenarios, diseñan nuevos modelos de negocio, ocupan espacios vacíos de regulaciones, reivindican para sí el protagonismo del futuro y abogan, en nombre de este, por la autolimitación y no interferencia del estado. Otros, en cambio, viéndose perdedores en esos procesos de cambio, reclaman regulaciones, barreras y subsidios que les protejan de un entorno hostil. Ninguno de estos fenómenos es rigurosamente nuevo, históricamente hablando, pero sí lo son la complejidad que ha adquirido la búsqueda de soluciones de alcance colectivo y la rápida obsolescencia que la velocidad del cambio impone a casi cualquier respuesta de los poderes públicos.

A su vez, la ciudadanía, individualmente u organizada en colectivos o movimientos sociales, demanda crecientemente a los gobiernos y sus organizaciones protección frente al gran número de externalidades negativas que la acción combinada de la globalización y la revolución tecnológica está creando y que afectan a bienes y servicios básicos como el empleo, el crédito, las pensiones, el medio ambiente o la vivienda. En los países desarrollados, la gran recesión ha acentuado el temor de unas clases medias empobrecidas a los efectos lesivos de los cambios. El aumento de la desigualdad y los casos de corrupción han deteriorado hasta límites preocupantes la confianza en los poderes públicos, en su integridad y en su capacidad para afrontar los problemas comunes.

En contraste con todo ello, el análisis comparado muestra evidencias abundantes de que aquellas sociedades cuyos sistemas públicos son capaces de innovar a la altura de las oportunidades ofrecidas por los cambios entran en una senda de progreso y se sitúan en mejores condiciones para ganar el futuro. Se abre paso la convicción de que son imprescindibles estrategias, políticas, inversiones y decisiones públicas transformadoras en áreas como la educación, la ciencia, la salud, el clima, las infraestructuras y el desarrollo tecnológico, porque de ellas dependerá en buena medida la competitividad y el progreso de los países.

Todas estas presiones, múltiples y contradictorias, han estimulado en los últimos años las iniciativas de innovación en las administraciones públicas de todo el mundo y el interés de los organismos internacionales y las instituciones académicas por el tema. Sin embargo, como señala un informe reciente de la OCDE (2019, 14), «...el progreso es a menudo *ad hoc* más que confiable, reactivo más que deliberado y esporádico más que sistémico». En definitiva, estamos más ante un cúmulo de iniciativas y realizaciones dispersas que ante un cambio de paradigma instalado en los modos de hacer de los sistemas públicos.

Este trabajo pretende explorar, de un modo prospectivo y asumiendo los riesgos que implica pensar en clave de futuro en un contexto de alta incertidumbre, sobre las razones y modos con que la Administración pública está llamada a innovar, para sintonizar con los cambios de nuestro tiempo y con las presiones y demandas que le llegan de la sociedad. A nuestro juicio, esto requiere una evolución significativa de los modelos de gobernanza que rigen en los sistemas públicos, para hacerlos más capaces de cumplir su papel en la era de cambio en la que nos toca vivir.

2. El sector público ante el desafío de la innovación

2.1. Schumpeter y el elefante

Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) popularizó el concepto de destrucción creativa como un hecho consustancial a la economía capitalista: la innovación tecnológica aviva la competencia en los mercados y destruye a las empresas menos eficientes, en beneficio de las que son capaces de innovar y adaptarse a

los cambios. Estos procesos —que destruyen y crean valor al mismo tiempo— sirven para regenerar y dotar de vitalidad al sistema económico.

Vivimos un periodo de destrucción creativa schumpeteriana, en el que esta alcanza una dimensión y se produce a un ritmo que carecen por completo de precedentes. Brynjolfsson y McAfee (2014), profesores del MIT, en un libro convertido, con solo cinco años, en clásico, bautizaron el cambio como «exponencial», debido justamente a esas características. La conocida «ley de Moore»¹, que estableció acertadamente que la potencia de computación de los ordenadores se duplicaría cada dos años, ha sido el ejemplo más citado de esa progresión exponencial de la tecnología. Se ha calculado que, comparado con los cambios, ya gigantescos, que supuso la 1.ª Revolución Industrial, el proceso de transformaciones en curso está discurrendo 10 veces más rápido, a una escala 300 veces superior y con un impacto 3.000 veces mayor (Dobbs *et al.*, 2016).

Como es lógico, las empresas están sintiendo el impacto de estos cambios en la práctica totalidad de los sectores de actividad económica: del transporte a la información, la manufactura o el audiovisual, pasando por la banca, la automoción, la distribución comercial o el turismo. En todos ellos, firmas consolidadas durante décadas se reestructuran o desaparecen, surgen nuevos jugadores, anclados en modelos de negocio que rompen con paradigmas asentados, procesos multimillonarios de inversión y desinversión cruzan las fronteras, acompañando a los cambios. Se explora obsesivamente el horizonte tecnológico a la búsqueda de fórmulas nuevas para crear valor, mientras la incertidumbre preside buena parte de los diagnósticos y las proyecciones. En este contexto, parece oportuno preguntarse: ¿qué ocurre en el sector público?, ¿en qué medida estas sacudidas del entorno afectan, o van a afectar en el futuro, a su papel y a sus modos de actuar?

Si miramos al pasado, podemos constatar cómo, en general, los gobiernos y sus organizaciones han asistido a considerable distancia a las cruentas batallas que la destrucción creativa ha instigado en los mercados. Protegido de la competencia, el sector público ha sido más bien como el elefante que, adaptado a su hábitat propio y confiado en la peculiaridad que le confieren su naturaleza y tamaño, contempla desde lejos las luchas que protagonizan en la sabana los depredadores. Esto no quiere decir que no haya ido cambiando, que lo ha hecho y en no pocos campos. Lo que significa son dos cosas: la primera, que los cambios han sido, en general, graduales, dispersos y adaptativos, y no discontinuos, concentrados y deliberados; la segunda, que, aunque esos cambios hayan modificado la apariencia de muchas cosas, no han

afectado a los modelos básicos de funcionamiento, las culturas instaladas y las estructuras de poder de los sistemas públicos.

La pregunta, llegados a este punto, es si la Administración puede y debe mantener los patrones de conducta del pasado o si, confrontada con fuerzas de cambio desconocidas hasta ahora, se verá obligada a emprender un rumbo de innovación similar al que resulta inevitable para todos los demás actores económicos y sociales.

2.2. ¿Debe la administración ponerse a innovar?

Contestar a esa pregunta exige hacer un paréntesis conceptual para referirnos al rol original de los sistemas públicos. Como escribíamos en otro lugar, el decir que los gobiernos y sus organizaciones deben innovar, por mucho que la afirmación nos suene actualmente familiar, no resulta del todo obvio (Longo: 2012). Podría defenderse que la administración pública moderna no nace para innovar sino más bien para todo lo contrario, esto es, para aplicar normas, dotando a la acción pública de comportamientos previsibles. Como ha resaltado Mulgan (2010), hay algo de cierto en que, para mantener estabilidad en la sociedad, aceptamos que las organizaciones públicas sean lentas y burocráticas, a condición de que sean, al fin y al cabo, estables.

Por consiguiente —añadíamos, en el trabajo citado— afirmar que las organizaciones públicas de nuestro tiempo deben innovar implica alejarse de ese paradigma, aún dominante, para asumir una visión más proactiva de su papel en los cambios exigidos por los problemas y las demandas sociales. Ello implica abandonar la convicción de que innovar constituye materia reservada a los mercados y las organizaciones de la sociedad civil, y dejar de entender que el papel de la Administración es, simplemente, el de producir entornos jurídicamente seguros y estables, capaces de reducir los costes de transacción y permitir que sean los actores privados los que innoven —ellos sí, eficazmente— en condiciones de mercado.

Desde la teoría económica, las reticencias ante una Administración innovadora que vaya más allá de limitarse a cubrir los «fallos de mercado» han aludido sobre todo a la necesidad de evitar el *crowding out*, es decir, la detracción de ahorro de la inversión privada, así como a la previsible baja calidad del gasto e ineficiencia que caracterizaría a las burocracias públicas. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Mazzucato (2012), el gobierno ha sido a menudo la fuente de las innovaciones más radicales y rompedoras.

No solo ha corregido a los mercados, sino que los ha creado de forma activa: una buena parte de las innovaciones tecnológicas de mayor impacto y más conocidas (entre ellas, la práctica totalidad de las que han dado lugar a los actuales *smartphones*) se han gestado en realidad en programas y centros públicos.

La explicación, a juicio de la autora italo-británica, radica en que, en contextos de altísima incertidumbre, como lo son los eslabones iniciales de la cadena de innovación —la investigación básica y los primeros estadios de transferencia de las disrupciones tecnológicas—, el sector privado (las empresas, pero incluso el capital-riesgo) no es capaz de aventurarse a realizar las inversiones necesarias. Sólo para el estado era posible, por ejemplo, proveer la financiación paciente que requerían, en esas primeras etapas, internet, las nanotecnologías o los descubrimientos en biomedicina. Más tarde, una vez reducida la incertidumbre a límites mínimamente aceptables por los planes de negocio, era ya posible que los más arriesgados de los capitanes de industria se subieran al tren de esas innovaciones y llegaran, algunos de ellos, a poblar las leyendas de la iconografía empresarial de nuestro tiempo.

A nuestro juicio, la exigencia de implicarse en la innovación le llega al sector público desde esas fronteras del conocimiento científico-técnico invocadas por Mazzucatto, pero también desde otros frentes. Para argumentarlo, conviene detenerse a explorar, entre las tendencias de fondo de nuestra época, aquellos vectores de cambio que es más previsible que impacten sobre los modos de hacer de los sistemas públicos y cuestionen los paradigmas sobre los que estos asientan su funcionamiento.

2.3. Las tendencias que reclaman un sector público innovador

Son abundantísimas las publicaciones que, a lo largo de los últimos diez años, se han dedicado a explorar las grandes tendencias económicas, tecnológicas, geopolíticas y sociales de nuestro tiempo. Gobiernos e instituciones supranacionales, organismos internacionales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, *think-tanks* y firmas consultoras, académicos y expertos han rivalizado en la identificación y sistematización de estas líneas de cambio, muchas de las cuales se repiten con frecuencia. En nuestra opinión, cuatro de estas tendencias de fondo tienen ya un impacto, llamado a crecer, sobre los sistemas públicos, exigiendo en ellos transformaciones significativas.

El crecimiento de la complejidad en la agenda de problemas colectivos

En el sector privado, escribe Christian Bason (2018a), el reto de la innovación gira sobre oportunidades: cómo identificarlas y construir sobre ellas una ventaja competitiva, pero, en el sector público, ese reto es mucho más sobre problemas: cómo definirlos, afrontarlos y producir respuestas que a menudo no son plenamente satisfactorias o definitivas.

Desde la ciencia política y el *management* público se ha acuñado la expresión inglesa *wicked* (algo así como «perversos» o «terribles», tal vez mejor «intratables») para referirse a problemas o fuentes de problemas sociales como la pobreza extrema, la desigualdad, el calentamiento global, las migraciones masivas, el crecimiento desordenado y la congestión de las megalópolis, el envejecimiento de la población, el fracaso escolar, las adicciones, la crisis de sostenibilidad de los sistemas de salud o el desempleo estructural.

Roger Martin (2009) sugiere que los *wicked problems* pueden ser identificados por cuatro características: 1) Las relaciones causales son oscuras y dinámicas; 2) no pertenecen a categorías conocidas; 3) los intentos de resolverlos suelen cambiar el problema, lo que obliga a aproximaciones iterativas y no lineales; y 4) no tienen un «punto final» que permita saber cuándo han sido resueltos.

Sintetizando la literatura existente, podemos describir este tipo de problemas, mencionando algunas características que les son comunes:

- Son problemas complejos, que en general aparecen como secuelas del progreso económico y social de las últimas décadas; para ellos, el conocimiento científico-técnico no ha producido respuestas que, debidamente protocolizadas, se hallen disponibles para ofrecer las soluciones técnicas adecuadas.
- Por el contrario, se trata del tipo de problemas que el economista Ernst Schumacher bautizó como «divergentes»: aquellos que, cuanto más expertos se reúnen para analizarlos, mayor número de propuestas diferentes, y a menudo contradictorias, se recogen.
- Frecuentemente, además, son problemas afectados por conflictos de intereses y por controversias de valores entre los actores en presencia. Heifetz (1997) los llamó «problemas adaptativos» y enfocó su tratamiento como un proceso de aprendizaje colectivo.
- Abordar esta clase de problemas cuestiona, por todo ello, la legitimidad excluyente de quien decida abordarlos en solitario, aunque se halle investido de potestades públicas, y exige inte-

racciones laboriosas y construcción de consensos entre actores diversos.

Los mercados han demostrado a lo largo del tiempo su enorme capacidad para manejar y resolver problemas difíciles y complicados, pero la complejidad de estos les excede. Su naturaleza los remite de lleno al terreno de los poderes públicos. Y lo hace, además, cuestionando las tradiciones jerárquicas y verticales que han venido caracterizando la actuación de estos. Exigen modelos de gobernanza más interactivos y horizontales, capaces de asociar a más actores a la búsqueda de soluciones. Por otra parte, obligan a cambios radicales en las estructuras y la dotación de talento de las organizaciones públicas. Volveremos sobre ello.

El debilitamiento del poder

El poder no es lo que era. Moisés Naím (2014) ha descrito bien el desfallecimiento de la capacidad de los poderosos de la tierra (gobernantes, líderes religiosos, instituciones, corporaciones empresariales y burocracias públicas) para ejercer el poder de manera autónoma y efectiva. Confrontados por numerosísimos puntos de bloqueo (Francis Fukuyama ha llegado a bautizar el sistema político norteamericano como «vetocracia»), han visto surgir un sinfín de contrapoderes que vuelven trabajosa y compleja la implementación de sus decisiones.

El poder se distribuye y comparte en redes, a menudo intrincadas y difíciles de leer, en las que hay que inscribirse como nodos activos si se pretende ejercer la influencia. Y de ello no escapan, como ha destacado recientemente Niall Fergusson (2018), las mayores «torres» jerárquicas de la historia, incluidas las grandes corporaciones burocráticas que no hace tanto nos parecían la quintaesencia del poder y que hoy se ven obligadas a compartirlo para no perderlo.

El impacto del fenómeno sobre el sector público parece claro. Los gobiernos y sus organizaciones deberán hallar formas diferentes para ejercer el poder, más acordes con una realidad en la que los sistemas públicos: a) han perdido ante la sociedad el monopolio de la legitimidad para definir autónomamente los procesos de creación de valor público; b) han dejado de ser autosuficientes para disponer de los recursos y producir respuestas válidas a los problemas de la agenda colectiva; y c) como consecuencia de todo ello, han entrado en un escenario de autoridad compartida, en el que su papel, más que el de ejercer potestades, es el de aspirar a liderar interacciones complejas para afrontar los problemas sociales.

La gobernanza pública contemporánea puede ser vista, en buena medida, como la respuesta a estos

nuevos escenarios de poder. Importantes procesos adaptativos, con implicaciones de innovación sistémica, van a ser necesarios en el sector público para ajustarse a ellos.

La disrupción tecnológica

Justamente en los años en que estallaba la crisis económica global a la que hemos bautizado como «gran recesión», a caballo entre la primera y la segunda década de este siglo, sitúan los expertos el punto de arranque de la impresionante aceleración del cambio tecnológico que caracteriza al tiempo que vivimos. Lo ubican Brynjolfsson y McAfee (2014) en el momento —similar en su impacto a lo que la máquina de vapor de Watts supuso para la 1.ª Revolución Industrial— en el que, tras décadas de intenso desarrollo de un conjunto de tecnologías (computación, genómica, inteligencia artificial, neurociencia, nuevos materiales, nanotecnologías, robótica...), da comienzo la fertilización cruzada masiva de estos campos del saber científico-técnico. Es este fenómeno de interacción entre ámbitos de conocimiento que hasta entonces habían avanzado en paralelo el que dispara el impresionante salto al desarrollo tecnológico de evolución exponencial al que asistimos.

Si en algo coinciden los expertos es en dos cosas: la altísima incertidumbre que la disrupción tecnológica a esta gran escala lleva consigo, y el carácter ambivalente de los cambios, portadores al mismo tiempo de oportunidades y amenazas, de ganadores y de perdedores.

Volveremos sobre esto, pero avancemos, de momento, alguna reflexión acerca de su impacto sobre la Administración pública. Si bien las organizaciones públicas llevan décadas digiriendo el cambio tecnológico e incorporándolo, con más o menos rapidez, a sus modos de hacer, nada las ha preparado, como no lo ha hecho tampoco con muchas empresas, para afrontar la disrupción exponencial. Nuestra hipótesis, que dejamos, por el momento, solo enunciada, es que, si hasta ahora las administraciones han podido metabolizar el cambio adaptando sus procesos e *interfaces*, sin pasar de la periferia al núcleo de los sistemas, el alcance y ritmo de las transformaciones les va a exigir, más pronto que tarde, abordar cambios que afectan a los mismos fundamentos de sus modelos de gobernanza.

La creciente autonomía individual

El cambio tecnológico ha producido un apoderamiento de los individuos, a los que ha capacitado para adoptar por sí mismos, en múltiples campos, decisiones que anteriormente requerían de mediaciones más

o menos complejas, hoy eliminadas. Basta pensar en gestorías, agencias de viajes u oficinas bancarias para saber de qué estamos hablando. Por otra parte, incluso en los casos en que las mediaciones subsisten, el fácil, rápido y barato acceso a la información dota a las personas de capacidades que modifican con claridad los términos de la relación, como los médicos, profesores o vendedores de seguros y automóviles saben ya muy bien.

Este fenómeno de desintermediación masiva ha dado lugar a la llamada «revolución de la plataforma» (Parker *et al.*, 2016) y ha transformado radicalmente la economía actual. En buena medida, ha generalizado la desmonetización de productos que hasta hace poco constituían la base de sectores completos de actividad económica (piénsese, sin ir más lejos, en los medios de comunicación o la industria discográfica), y amenazan con un impacto similar a muchos otros.

Para reflexionar sobre el potencial impacto que la proliferación de ciudadanos más apoderados y autónomos puede tener sobre la Administración pública, repárese en la enorme cantidad de intermediarios que se cuidan de proveer ciertos servicios públicos: salud, educación, trabajo social, promoción del empleo... Sin duda, la mayoría de estas mediaciones subsistirán, pero lo harán al precio de una modificación radical de las modalidades de interacción mantenidas durante décadas, y de una reinención, en muchos casos, de los modos de hacer asociados al ejercicio de las profesiones públicas. Como escribe Bason (2014), la ganancia de autonomía de los usuarios supondrá en el sector público un movimiento que cambiará, hasta cierto punto, la tarea de prestar servicios a los ciudadanos por la de activar los propios recursos de estos para coproducir valor público.

2.4. El carácter paradójico y bifronte de la innovación en el sector público

¿Hasta qué punto las tendencias señaladas implican exigencias de innovación para los sistemas públicos? ¿Cuál es el sentido en que las innovaciones deberían, en su caso, producirse? Como subraya la OCDE (2019), esta reflexión se produce en un tiempo paradójico: la tecnología, la globalización y la turbulencia económica vuelven los retos modernos más difíciles y complejos que lo habían sido anteriormente. Al mismo tiempo, sin embargo, el mundo no había sido nunca tan próspero y pacífico, tan capaz de crear increíbles oportunidades y hacerlas disponibles para los ciudadanos. Dos libros recientes (Pinker, 2018; Rosling, 2018) muestran abundantes evidencias de mejora en la mayor parte de los indicadores de de-

sarrollo humano, desde la esperanza de vida a la seguridad, pasando por la reducción de la pobreza, la paz o la democracia.

La coexistencia de graves problemas y grandes avances, de enormes oportunidades y amenazas muy serias, traslada al sector público exigencias en un doble sentido. Por una parte, le incitan a liderar el progreso, a crear las condiciones para que las sociedades aprovechen las oportunidades que el desarrollo tecnológico está creando para todos. Por otra parte, le exigen afrontar las externalidades negativas que ese mismo desarrollo lleva consigo y proteger a los ciudadanos de los impactos lesivos que se derivan de los cambios. En otras palabras, le fuerzan a gobernar la disrupción tecnológica, humanizándola y centrándola en las personas (World Economic Forum, 2018).

Como si habláramos de una competición deportiva, el sector público se ve obligado, en este entorno, a emplear recursos y energía en atacar y en defender. No podrá ganar el partido si no hace ambas cosas. Y lo destacable es que, para hacerlas, debe cambiar significativamente sus modos de mirar la realidad y actuar sobre ella. Se ve obligado a innovar, y a hacerlo con ambición y sin tardanza.

3. El reto de proteger

3.1. El declive de la confianza en los poderes públicos

Una de las constataciones que aparecen, casi sin excepciones, en los estudios internacionales es que las sociedades muestran, en un grado más o menos alto, una clara pérdida de confianza en los poderes públicos. Esa crisis de confianza se debe, en nuestra opinión, a la percepción, por parte de la ciudadanía, de que los gobiernos y sus organizaciones evidencian una triple pérdida de capacidad:

- a) La capacidad de defender el patrimonio público, en el sentido que utiliza la expresión Bresser Pereira (2012), esto es, aquello que pertenece al conjunto de la ciudadanía y que los poderes públicos administran. Los escándalos de corrupción que nos han golpeado en los últimos años han extendido la percepción de que la escasa integridad de los gobernan-

tes y administradores les hacen poco fiables para blindar lo que es público frente a la captura por intereses particulares.

- b) La capacidad de distribuir con equidad, cuestionada a lo largo de la gran recesión por una percepción generalizada de que los sistemas públicos favorecieron, por acción u omisión, fenómenos de privatización de beneficios y socialización de pérdidas, y que contribuyeron de este modo a un incremento de la desigualdad.
- c) La capacidad de proteger a las personas más vulnerables que fundamenta la razón de ser de los modernos estados de bienestar y que, tras haber sido zarandeada por la crisis económica y su impacto fiscal, se ve ahora confrontada con la aparición de nuevos contingentes de perdedores de la globalización y la disrupción tecnológica.

Más allá de lo justo o injusto de estas percepciones, la desconfianza es evidente y se proyecta hacia el futuro. Un estudio reciente de BCG sobre el uso de la inteligencia artificial (AI en su acrónimo inglés) por la Administración, basado en una encuesta a más de 14.000 personas (Carrasco *et al.*, 2019), muestra que, si se quiere que los ciudadanos recuperen la fe en la capacidad de los sistemas públicos para manejar la innovación tecnológica, habrá que conseguir: el retorno de una percepción de integridad, afrontar los problemas éticos asociados a la tecnología y responder a las preocupaciones sobre el futuro del empleo. Y es que la aceleración del cambio está en el origen de un conjunto de fenómenos que amenazan con hacer aún más negativa la percepción de los ciudadanos sobre la capacidad del estado para protegerles.

3.2. El lado oscuro de la disrupción tecnológica

El cambio tecnológico abre, en la sociedad globalizada e hiperconectada de nuestro tiempo, avenidas de prosperidad y desarrollo humano hasta hace bien poco inimaginables. Lo hace, no obstante, al precio de una enorme incertidumbre, de la aparición de costes, riesgos y problemas sociales nuevos y del surgimiento de colectivos de perdedores que reclaman la atención de los poderes públicos. Las áreas de esa nueva vulnerabilidad sobrevenida ocupan un amplio espacio en el debate público más reciente. Señalaremos algunas, sin pretensión de exhaustividad.

- Apoyado en la instantaneidad de las interacciones digitales a escala global y los avances del *fintech*, el capital financiero circula en flujos que

sortean las regulaciones existentes y a menudo se hacen opacos a la acción de las instituciones supervisoras. El CERS (Consejo Europeo de Riesgo Sistémico) calcula que la llamada «banca en la sombra» representaba ya en 2018 un 40 por ciento del sistema financiero en la UE. La gran recesión mostró los peligros de este déficit de supervisión pública de las transacciones financieras.

- El desarrollo exponencial de la AI en los últimos años, asociada a la expansión de la robótica, amenaza con dejar sin empleo a grandes contingentes de trabajadores en todo el mundo. Aunque la incertidumbre es alta y las opiniones de los expertos difieren sobre el alcance del fenómeno, hay coincidencia en que las tareas realizables por máquinas son de cualificación creciente, y que millones de ocupaciones se verán afectadas por este nuevo «desempleo tecnológico». La OCDE (2019:13) calcula que un 9 por ciento de los empleos de los países miembros corren un alto riesgo de ser automatizados y que un 25 por ciento verán radicalmente transformadas sus tareas.
- El manejo y el uso de la ingente cantidad de datos que la tecnología ha vuelto disponibles constituye otra fuente de lo que el World Economic Forum (2019), en su último informe sobre riesgos globales, ha llamado «vulnerabilidades tecnológicas». Los riesgos de pérdidas de privacidad se unen en este caso a las brechas de seguridad, los ciberataques, los robos de identidades digitales y las filtraciones masivas de datos. Trendall (2018) sitúa el creciente escrutinio público del uso de los datos entre las tres principales tendencias tecnológicas para el año en curso, en el sector público.
- La «economía de plataforma» (Parker *et al.*, 2016) ha venido a desregular procesos de mercado y dinamitar la organización productiva de sectores de actividad completos (piénsese, por todos, en el de la movilidad urbana), creando la necesidad de rediseñar las bases regulatorias y ordenar los costosos procesos de transición a la competencia que serán necesarios para minimizar los conflictos sociales.
- La desigualdad, que creció significativamente en la mayor parte de los países durante la gran recesión, corre el riesgo de ampliarse como consecuencia de la disrupción tecnológica. Nunca hubo un tiempo mejor —escriben Brynjolfsson y McAfee (2014) para los trabajadores más cualificados y nunca lo hubo peor para los demás—. Un estudio del Parlamento Europeo (EPRS, 2018), constata que la desigualdad es percibida en la UE como un grave problema,

por mucho que en Europa no sea constatable, como sí se evidencia en Estados Unidos, una tendencia sostenida de aumento. En nuestro país, una de las más graves secuelas de la desigualdad, la pobreza infantil, se sitúa, según datos del propio Gobierno español, nueve puntos por encima de la media europea. Autores como Milanovic (2018) han destacado los riesgos de que la desigualdad se consolide en el mundo desarrollado y se vuelva resistente a los mecanismos de redistribución a través del sistema fiscal, utilizados tradicionalmente por los gobiernos para corregirla.

- La enorme prolongación de la esperanza de vida —que los avances científico-técnicos mantendrán al alza en las próximas décadas— unida al descenso de la natalidad que acompaña al desarrollo, crean tendencias demográficas que amenazan seriamente en toda Europa la sostenibilidad de los sistemas de previsión social. El envejecimiento de la población es, además, uno de los factores que disparan el gasto sanitario, creando en los sistemas de salud desequilibrios que amenazan la capacidad de los presupuestos públicos para mantener las prestaciones.
- El ritmo acelerado de la innovación tecnológica provoca desajustes importantes en la educación, que ha sido hasta ahora el principal combustible del «ascensor social». La AI y, en general, la disrupción tecnológica, amenazan con ensanchar la brecha entre los perfiles profesionales demandados en cada momento por la economía y las empresas y las capacidades para producirlos de unas instituciones educativas con tradiciones propias de entornos más estables. Estos desajustes se añaden a una crisis de los sistemas educativos, extendida a muchos países y constatable en los indicadores comparados².
- Las grandes ciudades, cuya expansión y crecimiento serán, en este siglo, un fenómeno planetario a gran escala, son los núcleos territoriales básicos de la innovación tecnológica, y nodos insustituibles en las redes de la economía global. Al mismo tiempo, son también víctimas de importantes fenómenos negativos asociados a los cambios; entre ellos: carestía del acceso a la vivienda para los jóvenes y las clases medias, «gentrificación» (expulsión de residentes) de los centros urbanos y las áreas revitalizadas, congestión de la movilidad, aparición de zonas degradadas, inmigración ilegal, expansión de la economía informal, deterioro del espacio urbano y la convivencia por la presión del turismo masivo, etc.

3.3. La demanda de estabilidad y protección. Innovar más allá del modelo burocrático

Este conjunto de externalidades negativas del cambio tecnológico, sumado a los escándalos de corrupción y la incertidumbre de muchos ciudadanos sobre el futuro han creado un caldo de cultivo para el aumento de la polarización política y la aparición de tensiones sociales. Todo ello ha extendido, como hemos visto, la desconfianza en los sistemas públicos y traslada a estos la demanda de que asuman ante todo su misión original de estabilizar las sociedades, proteger frente a las nuevas vulnerabilidades y convertir el futuro en algo más previsible.

A primera vista, esta demanda parecería apuntar a un cierto repliegue o «retorno a lo básico», recuperando para el estado su papel de regulador distante e incorruptible, alejado de la promiscuidad con el sector privado, garante de derechos, filtro cuidadoso de cambios sociales y dique frente a iniciativas portadoras de riesgos. En otras palabras, estaríamos hablando de una reivindicación del modelo burocrático de Administración pública como mecanismo de defensa de un *statu quo* amenazado por cambios incontrolables e inmanejables.

El problema es que el paradigma burocrático tradicional se fundamenta en supuestos que lo incapacitan para ser la respuesta adecuada a los desafíos actuales. Tres razones interconectadas explican esa incapacidad:

- En primer lugar, el modelo burocrático presupone la existencia de contextos estables que permiten a la norma desarrollar todo su potencial predictivo, pero hoy nos hallamos, por el contrario, ante entornos dinámicos y acelerados, donde la realidad social muta velozmente, bajo el impulso del cambio tecnológico.
- En segundo lugar, presupone que el regulador conoce bien la materia regulada, requisito imprescindible para poder estandarizar comportamientos. Sin embargo, en la realidad actual, los flujos de conocimiento discurren sobre el terreno a mucha mayor velocidad que en los despachos. El déficit cognitivo del estado moderno le conduce a ir una y otra vez por detrás de los cambios.
- En tercer lugar, la administración burocrática se basa en el alejamiento de los supervisados, como requisito de una aplicación impersonal e imparcial de la norma. Y, por el contrario, conocer la realidad exige hoy adentrarse en las realidades cambiantes de nuestro tiempo y obliga al gestor público a bajar al terreno e implicarse

en relaciones diversas y frecuentes con los actores implicados.

En definitiva, el reto de proteger y estabilizar no puede ser asumido con los instrumentos tradicionales y sin alterar el *statu quo*. Obliga a innovar. También a la hora de ejercer su papel regulador y garante de estabilidad y seguridad, el estado necesita incorporar a sus modos de hacer la exploración y la experimentación. Y debe hacerlo pisando un terreno más comprometido, alta la guardia en la defensa de lo público, desde luego, pero envuelto en interacciones múltiples con otros actores. Son caminos que implican riesgos, pero fuera de los cuales no resulta posible ni entender lo que ocurre, ni producir las respuestas adecuadas.

El enfoque del que hablamos puede hacerse visible en el ejemplo, experimentado ya en varios países, de los *sandboxes* regulatorios. Un *sandbox* (literalmente, caja de arena, expresión procedente de los proyectos informáticos), es un entorno cerrado de pruebas para nuevos modelos de negocio que, no contemplados en las regulaciones vigentes, enfrentan un «vacío regulatorio». En él, se experimentan productos y procesos innovadores, durante un período especificado y en un entorno real, bajo la supervisión de las autoridades regulatorias. Hay ejemplos documentados en Suecia en materia de vehículos autónomos, en Singapur sobre innovación energética, y en diversos países en el campo de las nuevas tecnologías financieras. En una línea similar, iniciativas como el *Innovation Deal* de la Comisión Europea, promueven la colaboración entre innovadores y reguladores (World Economic Forum, 2018). Este tipo de exploraciones serán cada vez más frecuentes en la esfera pública compleja de las sociedades actuales.

4. El reto de progresar

4.1. Las razones para un sector público comprometido con la innovación

Como hemos visto, solo innovando pueden los sistemas públicos hacer efectiva en este tiempo su misión de estabilizar y proteger. Ahora bien, el cambio exponencial es también un territorio de grandes oportunidades de progreso. Y, si en otro tiempo fue posible entender, con o sin acierto, que al sector público le estaba permitido —o incluso se le exigía— permane-

cer al margen de los flujos socioeconómicos y tecnológicos por donde discurría la innovación, en la actualidad hay una amplia coincidencia en reclamar que los gobiernos y sus organizaciones lideren el cambio y se impliquen activamente en los procesos de transformación social que la disrupción tecnológica hace posibles. La extensa literatura reciente sobre innovación en el sector público (Mickletwaith y Wooldridge, 2014; EY, 2017; Bason, 2018a; OCDE, 2019; World Economic Forum, 2019) coincide en invocar para ello un conjunto de razones poderosas.

- La necesidad de mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas, utilizando activamente la tecnología (Alter, 2014), para potenciar así su capacidad de afrontar los retos colectivos y convertirse en palancas de progreso y bienestar.
- La atención a una demanda ciudadana de resultados y calidad de servicio más exigente por parte de ciudadanos acostumbrados a relacionarse con las empresas mediante mecanismos tecnológicamente avanzados, y cada vez más críticos con la rigidez, lentitud e incomodidad de los procedimientos tradicionales de la Administración.
- La presión para ganar eficiencia, apremiante en un contexto de dificultades crecientes de sostenibilidad de algunos servicios públicos. Se ha calculado, en este sentido, que el coste promedio de una transacción digital puede ser 20 veces inferior al de una por vía telefónica y 50 veces inferior al de una interacción cara a cara (Le Masson, 2014).
- La activación del crecimiento económico y la prosperidad mediante políticas que apliquen recursos a la innovación, ya sea invirtiendo directamente desde el sector público en I+D+I, o mediante la creación de entornos regulatorios, ecosistemas científicos y tecnológicos, *hubs* de trabajadores del conocimiento y otros mecanismos que estimulen y faciliten la inversión privada.

En síntesis, podemos decir que el sector público recibe en nuestros días ingentes presiones para innovar, por una parte, hacia adentro, utilizando la disrupción tecnológica para transformar sus productos, procesos, estructuras y reglas, y, por otra, hacia afuera, ejerciendo el liderazgo de las estrategias de innovación de los países, territorios y ciudades, y facilitando la acción de los emprendedores e innovadores sociales.

Los retos en este sentido son ingentes. En el caso de la AI, donde se están librando actualmente las batallas más importantes de la economía global, la inversión privada española en *startups* de este sector es, según la OCDE, el 3 por ciento de la europea, muy

por debajo de Francia (13 por ciento), Alemania (14 por ciento) o el Reino Unido (55 por ciento). Nuestro propio Gobierno (MCIU, 2019) reconoce la existencia de un amplio margen de mejora que requiere una implicación y un liderazgo mucho más decididos por parte del sector público, si no queremos vernos rezagados en un campo fundamental para el crecimiento y el progreso.

4.2. Qué es innovar en el sector público

El término innovación es manejado habitualmente con significados diversos, especialmente en el ámbito público, donde los referentes externos son más imprecisos. Para poner algo de orden, la OCDE (2019), a través de su Observatorio para la Innovación en el Sector Público (OPSI) propone un modelo multifacético que contempla cuatro modalidades o facetas primarias de innovación, tal como recoge la figura 1.



Fuente: OECD; Embracing Innovation in government, 2019.

En este enfoque, la **innovación orientada a misión** es aquella donde existe un propósito definido y, aunque las orientaciones y medidas más específicas puedan ser inciertas, la dirección es clara (por ejemplo, reducir listas de espera en cirugías, o minorar el abandono escolar). La **innovación orientada a mejora** construye sobre estructuras y prácticas existentes, para lograr mejores resultados o mayor eficiencia (por ejemplo, mejorar un programa social utilizando una gestión avanzada de los datos de usuarios que permite una segmentación más eficiente). La **innovación adaptativa** se centra en responder a un cambio en el entorno operativo (por ejemplo, usar las redes sociales para interactuar con los ciudadanos). Con alguna frecuencia, estas adaptaciones pueden desafiar el *statu quo* y ser

inductoras de otras transformaciones. Por último, la **innovación anticipatoria** es aquella que explora y se implica en cuestiones emergentes que pueden dar lugar a futuras prioridades, y tiene frecuentemente el potencial de subvertir los paradigmas existentes (por ejemplo, explorar aplicaciones de inteligencia artificial). A menudo, esta última clase de innovación combina mal con las estructuras y procesos establecidos y aconseja, como veremos, arreglos organizativos que la doten de bases más autónomas y flexibles.

Disponer de un enfoque consciente que permita identificar la modalidad de innovación en la que resulta adecuado implicarse es el primer paso para que las organizaciones públicas superen el estadio de la innovación oportunista (cambios espontáneos, azarosos y *ad hoc*), y asuman la innovación con un alcance estratégico. A partir de aquí, entran en juego: a) la definición, todo lo precisa posible, de los objetivos; b) la elección de las estructuras, procesos e instrumentos adecuados; c) la concreción del valor pretendido y, por consiguiente, las formas de medirlo y de evaluar los progresos; y d) la modalidad y el proceso de asignación de recursos (Bason, 2018a).

La persistencia de tradiciones ancladas en la rutina y resistentes a los cambios, y de instituciones formales (reglas, estructuras, procedimientos) pensadas para favorecer la estabilidad y la previsibilidad, y no el cambio, obligan a las organizaciones públicas a crear hábitos organizativos e instrumentos nuevos, capaces de contrarrestar esas barreras y estimular los procesos de innovación.

4.3. Instrumentos utilizados para la innovación en el sector público

Bajo la denominación de *agile governance*, el World Economic Forum ha agrupado un conjunto de aproximaciones cuya finalidad es crear rutas para la innovación en el sector público. Los enfoques *agile* se caracterizan por dos requisitos: estar orientados a la producción de un impacto (*outcome*), y basarse en evidencias. Con estos requisitos en mente, la literatura más reciente (World Economic Forum, 2018; Bason, 2018; OECD, 2017 y 2019; Schaake y Witter, 2019) ha inventariado una serie de mecanismos presentes en las experiencias comparadas sobre innovación en el sector público. Aludiremos a algunos, sin pretender ser exhaustivos.

Laboratorios de innovación (Innovation Labs)

También llamados a veces *policy labs*, son descritos por Bason (2018a) como «entidades creadas para

ayudar a la gente, en una o más organizaciones, en el proceso de crear y —en diferentes grados— realizar nuevas ideas». Son espacios protegidos, ubicados dentro de la Administración, para experimentar con nuevos métodos de desarrollo de políticas, utilizando principios *agile*. La OCDE los describe como «espacios dedicados a investigar y experimentar mediante prueba y error para entender mejor lo que funciona en el diseño y la prestación de los servicios públicos». Existentes ya en numerosos países, la Comisión Europea considera que son características comunes de estos núcleos de innovación (Thenint, 2009):

- La implicación activa, en diferentes estadios del proceso de innovación, de los usuarios de los servicios públicos.
- La existencia de diversos socios, procedentes tanto del sector público como del sector privado.
- La combinación de diferentes aproximaciones y disciplinas: ciencia, tecnología, diseño y gestión empresarial.
- Un espacio real o virtual dedicado a la experimentación y desarrollo de nuevas ideas.

Crowdsourcing

La expresión inglesa, popularizada por Howe (2008), que se podría traducir al español como «colaboración abierta distribuida» o «innovación colectiva» (Domingo, 2013, 117), alude a otra de las fórmulas identificadas en numerosos entornos institucionales para promover la innovación. Básicamente, las experiencias consisten en el uso de plataformas *on-line* para asociar a ciudadanos, empresas y otros actores a la producción de nuevas ideas sobre políticas y servicios públicos. En Singapur y Australia se han desarrollado con éxito *challenges* de innovación para estimular la participación de actores internos y externos al sector público en procesos de co-creación de valor público. El gobierno finlandés es uno de los varios que ha creado una plataforma digital abierta, dedicada explícitamente a desarrollar los servicios públicos y crear en torno a estos una cultura de experimentación.

Colaboraciones sobre datos (Data Collaboratives)

En ocasiones, se han promovido estos acuerdos entre la Administración y las compañías privadas, mediante los que estas últimas abren el acceso a los datos de que disponen, en beneficio de la sociedad. Para las empresas, es un modo de ganar influencia en los procesos de producción de políticas públicas, en tanto que los gobiernos pueden mejorar la calidad de sus procesos de decisión. Un ejemplo conocido es el programa *Waze Connected Citizens*, sobre moni-

torización del tráfico, que está permitiendo a diversas ciudades del mundo beneficiarse de información en tiempo real para mejorar la gestión de la movilidad y reducir la congestión.

Segregación de estructuras (Spin-offs)

En una obra clásica del Management, el profesor de Harvard Clayton Christensen (2011), describió el «dilema del innovador», que impide a las compañías, cuando todavía la demanda de un producto en el mercado es alta, visualizar las disfunciones y amenazas que les va a crear la disrupción tecnológica, lo que les bloquea la innovación y precipita a menudo su caída. Aunque en un contexto muy distinto, ese dilema se da también, acentuadamente incluso, en las organizaciones públicas, donde la demanda es, en general, cautiva. Además, como antes dijimos, cuando la innovación tiene un carácter claramente disruptivo y anticipatorio, las reglas, estructuras, procesos y cultura de las administraciones públicas se hallan poco preparadas para albergarla y hacerla posible.

En estos casos, puede ser recomendable —y de hecho así se constata en la experiencia comparada— que, como hacen muchas empresas, los gobiernos creen organizaciones separadas, dotadas de reglas más flexibles, provistas de una autonomía mayor que las unidades de la Administración, con procesos y recursos diferentes, lideradas por perfiles distintos y con los incentivos adecuados (Domingo, 2013), y que les encomienden las tareas necesarias para desarrollar experimentalmente un determinado proyecto de innovación. A menudo, estas organizaciones incorporan como socios a otros actores, públicos o privados, a fin de complementar las capacidades necesarias. Uno de los principales desafíos que afrontan —además de garantizar un nivel adecuado de supervisión— es el de acabar insertando efectivamente las innovaciones en las organizaciones que las crearon.

4.4. Los dilemas de la innovación en el sector público

Asumir su papel como innovador plantea al sector público algunos dilemas relevantes. Todos ellos dimanarían del contraste entre, por un lado, el tipo de prácticas que los cambios inducen a adoptar, y, por otro, la necesidad de preservar ciertos rasgos característicos del servicio público que, respondiendo también a necesidades derivadas de su misión, pueden entrar en conflicto con esos requerimientos de innovación. Mencionaremos sucintamente cinco de esos dilemas.

Riesgo versus estabilidad

Como venimos diciendo, en el mismo origen del estado moderno se halla la misión de garantizar la estabilidad y crear contextos previsibles que minimicen los riesgos para la sociedad. Un efecto de este propósito es que, como escribe Bason (2018a), «las organizaciones del sector público asumen a menudo una visión estrecha del riesgo», basada en «la expectativa de que cualquier clase de error o fracaso será evitada». Eso hace que la evitación del error sea una parte importante de la identidad profesional interiorizada por los empleados públicos (Bhatta, 2003).

Ahora bien, la innovación se desarrolla, en el mundo exponencial, en un marco de alta incertidumbre. En entornos de este tipo, decía Keynes, no hay un fundamento científico sobre el que basar cualquier probabilidad calculable. El sector público se ve obligado a adentrarse en terrenos desconocidos, en los que su papel estabilizador puede quedar comprometido, y sus prácticas innovadoras sufrir una crisis de legitimidad ante los ciudadanos. En este marco, la búsqueda de espacios protegidos para la experimentación, capaces de minimizar potenciales consecuencias indeseables, resultará necesaria.

Experimentación versus transparencia

El hecho de que las iniciativas de innovación deban ser frecuentemente experimentales y abiertas a procesos de prueba y error, puede entrar en contradicción con los requerimientos de transparencia de las administraciones. La apertura al escrutinio público es una demanda que las sociedades dirigen con claridad en nuestra época hacia los gobiernos y sus organizaciones, y forma parte de todas las orientaciones que se proponen fortalecer la integridad en el servicio público. El problema es que una Administración transparente puede ser más vulnerable a la crítica social cuando los procesos de innovación y los recursos, a menudo cuantiosos, invertidos en ellos, no alcanzan el éxito o sufren reveses.

En ocasiones, este problema ha inclinado las políticas públicas innovadoras hacia la opacidad. En Estados Unidos, se ha destacado la contradicción entre la trascendencia social de algunas iniciativas federales de innovación y la falta de debate o discusión pública sobre ellas (Block, 2008). Hablando de la DARPA, agencia estatal creadora de Internet, Mazzucato (2014, 224) subraya cómo el «paraguas» de la seguridad nacional permitió a sus investigaciones (con sus inevitables altibajos) permanecer durante décadas fuera del alcance del radar de la opinión pública. Para gestionar el dilema, la construcción de consensos interpartidistas que eviten la explotación política de los errores que

siempre pueden producirse cuando se innova, parece una orientación recomendable.

Proximidad versus imparcialidad

La separación entre los poderes públicos y los actores —ya sean ciudadanos individuales o bien empresas u organizaciones del tercer sector— sujetos a su regulación y supervisión forma parte, como dijimos, de los arreglos institucionales propios de las burocracias públicas. Este alejamiento sirve como garantía de igualdad de trato e imparcialidad, y se orienta a dificultar la contaminación o captura de lo público por intereses particulares. Ahora bien, la innovación exige actualmente, como hemos visto, la permanente apertura y proximidad de las organizaciones públicas a actores privados, en procesos de colaboración y coproducción. Encontrar el modo de gestionar esta promiscuidad y evitar al mismo tiempo el perjuicio al patrimonio público y el interés general, obliga a esfuerzos importantes de diseño de los procesos de innovación.

Adaptación versus planificación

Planificar es una actividad estrechamente asociada al logro de la eficiencia y a la práctica de la evaluación, y puede considerarse una exigencia propia de la buena gestión pública. La pregunta es: ¿puede planificarse la innovación? No parece fácil, o al menos no del modo en que entendemos habitualmente la acción de planificar. En este sentido, Bason (2018a) defiende la necesidad de una innovación gestionada estratégicamente, pero en un marco muy distinto al que caracteriza a la planificación estratégica: más creativo que analítico, centrado en nuevas visiones más que en indicadores de rendimiento, iterativo e interpretativo más que lineal y capaz de asumir la ruptura de reglas existentes, más que dejándose constreñir por ellas.

Multicausalidad versus rendición de cuentas

La innovación en los sistemas públicos es, especialmente cuando adopta el modo más ambicioso y disruptivo, una actividad centrada fundamentalmente en los impactos o *outcomes* (por ejemplo: reducir las crisis en un tipo determinado de enfermos crónicos) y no estrictamente en los resultados directos de una acción (por ejemplo: incrementar el promedio de visitas de control realizadas por esos enfermos). Sabemos que eso convierte en más difícil su medición, sobre todo porque al estar los impactos más alejados de las iniciativas o medidas que pretendemos evaluar, entran en juego otros posibles factores (si seguimos con el mismo ejemplo, hablaríamos de: elementos ambientales, innovaciones farmacológicas, hábitos de

vida, etc.) que oscurecen las relaciones de causalidad entre unos y otras. Esto vuelve, inevitablemente, menos precisos los procesos de rendición de cuentas, e introduce en ellos elementos interpretativos que exigirán procesos y métodos de evaluación considerablemente sofisticados.

5. Una gobernanza exploratoria

5.1. Innovar en gobernanza

La clase de demandas, retos, instrumentos y dilemas que hemos descrito, y que caracterizan las exigencias de innovación del sector público en los escenarios de disrupción tecnológica del tiempo actual, obligan a introducir cambios que van más allá del diseño de nuevas políticas, la creación de nuevos servicios o la redefinición de los procesos existentes. Son cambios que afectan al núcleo básico de los modos de hacer de la Administración y entran en colisión con los paradigmas dominantes. Dicho de otro modo, exigen atreverse a dar el paso desde producir soluciones innovadoras a considerar la misma gobernanza pública como objeto de la innovación.

La gobernanza puede ser descrita como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo, 2007, 25).

Como señalábamos en otro lugar (Longo, 2012) la innovación en gobernanza se ha abierto paso como una categoría específica de la innovación (Moore y Hartley, 2008). Esta clase de innovaciones difieren de las innovaciones ordinarias de productos, servicios y procesos en dos aspectos importantes: Por una parte, son concebidas e implementadas por encima del nivel de la organización individual, involucrando a más de una organización, a redes de organizaciones o incluso a sistemas sociales complejos. Por otra parte, se centran no sólo en cambios concretos en objetos determinados, producidos mediante determinados procesos, sino también: a) en los procedimientos y mecanismos utilizados para decidir aquello que debe

producirse; b) en el modo en que esa actividad productiva es dotada de recursos; y c) en los estándares normativos definidos para evaluar el funcionamiento y los resultados.

Evidentemente, la actuación en esta macroescala supone un grado de ambición y complejidad muy superior al de las innovaciones aisladas. En alguna medida (Bason, 2018b), implica pasar de hablar de innovación a hacerlo de transformación. Y este no es un reto menor: para el Parlamento Europeo, la fortaleza de sus sistemas de gobernanza para la innovación será, en los próximos años, la clave de los procesos de convergencia entre países miembros (EPRS, 2018). En el fondo, lo que estamos sugiriendo es que ha llegado el momento de que el elefante abandone la comodidad de su refugio y baje a la arena en la que se afrontan los grandes desafíos del futuro de nuestras sociedades. Que asuma la necesidad de abrirse a transformaciones de lo que, en lenguaje empresarial, llamaríamos su «modelo de negocio», para afrontar una revisión profunda de su papel y sus modos de hacer.

5.2. Más allá del orden burocrático y de la lógica contractualista de la reforma gerencial

De cuanto llevamos dicho, hay algo que se desprende con claridad: el modelo burocrático tradicional de Administración pública no constituye el hábitat institucional adecuado para un sector público innovador. Antes expusimos algunas de las razones de esa inadecuación, que no son nada nuevas, por cierto. De hecho, en muchos países, la contradicción entre ese orden burocrático y las necesidades de introducir eficacia y eficiencia en los servicios públicos ha dado lugar a reformas más o menos vigorosas y radicales, que se han centrado en el desarrollo de la gerencia pública, la separación de esferas de responsabilidad entre política y gestión, la planificación y control por resultados y la introducción de marcos contractuales de relación entre políticos y directivos, diseñados con arreglo al formato «principal-agente»³. Son reformas que, en el caso español, han permanecido más en el plano de la producción académica o la retórica política que en el de los hechos.

Pues bien, a nuestro entender, ni el viejo orden burocrático ni el orden contractual propio de las reformas gerencialistas se adaptan bien al contexto de disrupción exponencial que hemos descrito. La razón es que los dos están pensados para un sector público que actúa en entornos más estables y previsibles que los actuales. El primero, porque lo necesita para que

la norma cumpla, como vimos antes, su papel estandarizador de los comportamientos, y alcance sus finalidades de producir estabilidad y certeza. El segundo, porque su énfasis en la planificación y control de los *outputs* convive mal con procesos dinámicos, proclives a métodos de prueba y error y abiertos a múltiples actores, donde tanto el objeto como los sujetos de la responsabilidad contractual tienden a quedar desdibujados.

Necesitamos, pues, ir más allá de ambos modelos. Dicho lo cual, esta afirmación necesita ser matizada para que su alcance se entienda correctamente. Como hemos dicho, las reformas inspiradas por el discurso gerencialista no se han materializado entre nosotros como debieran (Sebastián, 2019). No hay más que constatar la borrosa delimitación entre los ámbitos de la política y la gestión que caracteriza a la Administración española. Tenemos, como consecuencia de ello, importantes asignaturas pendientes en el fortalecimiento de la gerencia pública, a las que más adelante nos referiremos.

Lo que queremos decir es que nuestro sistema público está obligado a quemar etapas, y que —sin renunciar a esa clase de reformas y, en muchos casos, apoyándose en ellas— debe ir más lejos. El cambio exponencial no cambia solo las reglas del juego, sino el juego mismo, y los retos que se desprenden de él obligan a abordar la creación, de espacios, mecanismos y reglas que lleven al sector público español a dar un salto adelante. Este salto exige, «...someter a nuestro sector público a un profundo proceso de transformación... en el enfoque, los mecanismos internos de gestión, su relación con el conjunto de la sociedad y, por supuesto, su liderazgo intermedio o de gobierno» (Martín Carretero, 2016, 247).

5.3. Los rasgos de una gobernanza diseñada para explorar

Proponemos llamar «exploratoria» a la nueva modalidad de gobernanza pública necesaria para afrontar la agenda de transformaciones que los sistemas públicos deben emprender. Como escriben Snowden y Boone (2007), «los enfoques que se necesitan para afrontar los *wicked problems* requieren exploración, experimentación, aprendizaje y adaptación». La complejidad, la alta incertidumbre, los conflictos de intereses y valores que caracterizan a esta agenda requieren de los gobiernos y sus organizaciones aproximaciones ambiciosas, pero al mismo tiempo modestas, pragmáticas, experimentales, dispuestas a ensayar, a avanzar y a evaluar; dispuestas también a retroceder, si es necesario, cuando las evidencias

muestran que las cosas no funcionan o deben corregirse. Es con esta orientación y en este sentido que, en palabras de Víctor Lapuente (2015), los países con más calidad de gobierno se han caracterizado por «laboratorizar» sus sectores públicos.

Una gobernanza exploratoria debería reunir, en nuestra opinión, un conjunto de atributos que enunciemos a continuación y que señalan el camino a cambios relevantes en la configuración actual de los sistemas públicos:

Foco en la estrategia

Supone un sector público convencido de que lo distintivo de lo público se asienta en el propósito, y no en la elaboración; más dedicado a liderar el cambio que a producir directamente; centrado no tanto en hacer cosas como en hacer que las cosas pasen; orientado a la obtención de impactos (*outcomes*) transformadores en aquellas áreas de política pública en las que existen retos prioritarios. Hablamos ordinariamente de áreas de alta complejidad en contextos inciertos, donde las respuestas no suelen conocerse previamente, sino que deben ser elaboradas en procesos experimentales. Ello implica asumir riesgos que deben estar lo mejor analizados que sea posible, para lo cual los mecanismos de cálculo y asignación de recursos habrán de contemplar ordinariamente diversos escenarios. Requiere liderazgos capaces de asumir esta agenda de transformación y la lógica organizativa avanzada, y en buena medida contracultural, que la hace viable.

Inteligencia

El talento es el combustible básico de esta nueva gobernanza. Debemos acostumbrarnos a pensar la Administración pública, más que como un gran sistema verticalmente integrado, como una red de núcleos de conocimiento altamente especializado. Un conocimiento que deberá cubrir tanto las áreas de política como los campos conectados con las tecnologías emergentes, y que demandará altas dosis de inteligencia. Una parte de esta inteligencia deberá estar internalizada en las estructuras públicas, pero no necesariamente toda ella. La apertura a comunidades epistémicas que van más allá de las fronteras organizativas del sector público forma parte de los rasgos del modelo.

Esto apunta a un nuevo profesionalismo público, anclado en una noción moderna y flexible del mérito y dotado de una autonomía significativa. Esta mayor autonomía de los profesionales no debe ser temida como un riesgo tecnocrático sino, por el contrario, verse como un requisito de su capacidad de aporta-

ción (Lapuente, 2015), que debe ser manejado de manera, también, inteligente. Por eso, cuando hablamos de talento, debemos pensar también en un liderazgo sofisticado, en un talento directivo de alta calidad, necesario para moverse con éxito en estos entornos de conocimiento, y para hacerlo tanto dentro como fuera de las organizaciones públicas.

Heterogeneidad y descentralización

Desde el ángulo organizativo, el sector público deberá conciliar, en un ecosistema razonablemente armónico y productivo, una diversidad creciente. Sus roles de administrador de potestades públicas y de productor de servicios públicos mantienen toda su vigencia, pero deberán articularse con la dimensión innovadora y experimental a la que venimos aludiendo en este trabajo. Será importante que las diversas lógicas organizativas y reglas profesionales que corresponden a estos roles se formalicen como diferentes y se reconozcan recíprocamente unas a otras en un hábitat necesariamente plural. Hay que pensar, además, cuando hablamos de innovación, en una Administración de geometría variable y muy descentralizada, formada por una constelación de entes innovadores (Christensen los llama «mutantes»), abiertos y dotados de una autonomía significativa, en claro contraste con las tradiciones burocráticas y verticales. Reconciliarse con la apariencia inevitablemente caótica de este modelo de gobernanza no es el menor de los desafíos culturales que afronta un enfoque así.

Rigor basado en evidencias

Como vimos antes, la evaluación y rendición de cuentas presentan, en un sector público pensado para la innovación, dilemas desafiantes. En cualquier caso, será necesario extremar el rigor en los procesos de evaluación de los cambios, tanto más cuanto que estos consumen frecuentemente un volumen importante de recursos públicos. Además, la experimentación solo tiene sentido cuanto se orienta al aprendizaje, y aprender obliga necesariamente a evaluar y a hacerlo sobre bases sólidas. Cuando hablamos de impactos, la medición de los logros no tiene, como vimos, un carácter mecánico, sino más bien analítico e interpretativo lo que vuelve más difícil la tarea y exige, como dijimos, capacidades más sofisticadas. La buena noticia es que nunca se dispuso de más y mejor información que en el tiempo actual. La revolución de los datos y el avance de la AI suministran a quienes exploran la realidad más recursos que nunca para obtener evidencias y basar en ellas tanto el diseño de políticas como los criterios de evaluación y rendición de cuentas.

Apertura y conectividad

Hay un amplio consenso, en la actualidad, en que la innovación es una actividad que se realiza con las puertas de la organización abiertas y en contacto con otros. El modelo de *open innovation* que popularizó hace más de una década Henry Chesbrough (2008) se ha convertido en un paradigma generalmente aceptado. El carácter permeable y colaborativo de la tarea de innovar es la característica más repetida en el recuento de las experiencias de innovación en el sector público, y contempla tanto las iniciativas que se desarrollan al interior de la organización, superando los silos internos (Bason, 2018a), como la colaboración de gobiernos y organizaciones públicas entre sí (Helfrich, 2019) y las experiencias colaborativas de estas con organizaciones privadas, empresas, comunidades de innovadores y *start-ups* (World Economic Forum, 2018; OCDE, 2019). Como vimos antes, la incorporación de los ciudadanos a los procesos de coproducción de innovaciones es una tendencia al alza. La digitalización permite que estos procesos de co-creación puedan desarrollarse a distancia, en tiempo real y sobre una base global, dinamitando como nunca antes las barreras espacio-temporales.

5.4. Nuevas reglas para un escenario más líquido

En síntesis, la gobernanza exploratoria que proponemos implica un rediseño de los arreglos institucionales que modelan la estructura del sector público, sus procesos de decisión, sus cajas de herramientas y sus mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, para adaptarlos a la innovación y la experimentación.

De entrada, implica aceptar que el rol del sector público, en la era del cambio exponencial, debe ser más ambicioso y plural, más experimental y arriesgado, y que eso le obliga, a la vez, a comportarse de un modo más dinámico y flexible, y más tolerante con el error. También debe ser más resiliente y tenaz, capaz de asumir horizontes de largo plazo y aceptar que la secuencia de la innovación se produce ordinariamente en ciclos que implican altibajos⁴. Supone, por otro lado, alejarse un paso más de la vieja y cómoda separación entre administradores y administrados y aceptar que los procesos de creación de valor público adoptan modalidades diversas y compartirán a menudo paternidades múltiples.

Por supuesto, este escenario no puede abordarse al precio de hacer más débiles los mecanismos de *accountability* de la gestión pública. Por el contrario, al convertir la gobernanza en más líquida y compartida,

obliga a hacerlos más fuertes y exigentes. Requieren, eso sí, cambios significativos. Perderán peso los mecanismos basados en la regularidad de conductas previamente estandarizadas, y lo ganará la valoración de los impactos de las políticas y decisiones públicas. Esta evaluación más inteligente, sofisticada y compartida requiere dar un salto adelante en la capacidad interna de análisis de la Administración y, al mismo tiempo, impulsar un amplio desarrollo de los instrumentos de escrutinio y control social. El diseño de los pesos y contrapesos institucionales, internos y externos, de un sistema así es uno de los grandes desafíos que el modelo afronta.

Por otra parte, la evolución hacia este ecosistema institucional no es imaginable sin cambios importantes que afectan a los servidores públicos. Dedicamos un apartado final de este trabajo a aludir brevemente a algunos de ellos.

6. Un empleo público para un sector público innovador

6.1. Los vectores del cambio

En un ámbito como el del servicio público, intensivo en capital humano, el preguntarse cómo incidirá la disrupción exponencial sobre las personas tiene una importancia fundamental cuando hablamos de una nueva gobernanza pública. A nuestro juicio, las tendencias de cambio que hemos descrito impactarán con fuerza sobre el marco institucional de los servidores públicos en algunos ámbitos específicos.

De entrada, como dijimos antes, parece fuera de duda que la revolución tecnológica, y especialmente la AI, amenazan al empleo existente con la sustitución de seres humanos por máquinas inteligentes para la realización de numerosas actividades. Aunque la discusión sobre la magnitud de este impacto está abierta y forma parte de un debate de alcance global, parece claro, como sostiene Hidalgo (2018) que, para que un empleo se automatice por completo deberá estar concentrado en pocas tareas y que, de estas, la mayoría sean automatizables⁵. De ello deduce que, en el corto y medio plazo, solo un porcentaje limitado de puestos de trabajo serán íntegramente automatizados; eso sí, serán muchos los que verán automatizadas numerosas tareas, y trasmutados los contenidos del trabajo que tienen asignado.

Sin duda, el sector público no será ajeno a estos impactos. Como ha escrito Jiménez Asensio (2019), hay una sentencia de muerte inminente o aplazada para los empleos —muchos, todavía, en la Administración— que se centran en actividades rutinarias, y cita el trabajo administrativo y de tramitación, de complejidad media o baja. Y, además, la automatización afectará de lleno también —añade— a ámbitos intensivos del empleo público, como la educación y la sanidad, donde la tecnología impondrá cambios drásticos en los contenidos de las tareas.

¿Supondrá todo ello una disminución significativa del tamaño del empleo público? Así lo creen algunos expertos, que calculan una reducción imputable a estas causas de un 30 por ciento de los puestos de trabajo públicos, en un horizonte de 15 a 20 años (Ramió y Salvador, 2018). Es arriesgado, en nuestra opinión, hacer proyecciones cuantitativas, pero desde luego parece previsible la pérdida de peso u obsolescencia de ciertas actividades y una profunda reconversión cualitativa de la estructura de empleos. De no proceder a esta reconversión de forma razonablemente planificada, se correría el riesgo (Jiménez Asensio, 2019) de mantener un empleo público ocioso o sin tareas, creándose una dualidad «pensionistas activos» (empleados públicos de brazos cruzados), «pensionistas pasivos» (jubilados con una expectativa de vida cada vez más larga) que acabaría por desestabilizar las cuentas públicas.

Los procesos de desintermediación que caracterizan, como vimos, a la sociedad digital hiperconectada de nuestros días, constituyen otro importante vector de cambio. En el empleo público, solo aquellas mediaciones auténticamente creadoras de valor podrán subsistir, y en la mayor parte de los casos (incluyendo al trabajo de alta cualificación como el de médicos, profesores y trabajadores sociales) tendrán que hacerlo apoyándose en un uso inteligente y avanzado de la tecnología.

Del mismo modo, la externalización de las actividades no nucleares a empresas y el uso de modalidades alternativas de empleo (*alternative work arrangements*) se incrementarán previsiblemente en cifras importantes, a fin de ganar flexibilidad y convertir costes fijos en variables (Hidalgo, 2018, 183; Curry *et al.*, 2014; Ramió y Salvador:2018,59).

Pero el principal desafío de transformación del empleo público deriva, en nuestra opinión, de las necesidades de talento que los nuevos escenarios imponen y que exigen mejorar la capacidad de la Administración para identificarlo, atraerlo, desarrollarlo y retenerlo (Puckett y Vaduganathan, 2017). De entrada, el poner el foco en problemas de alta complejidad e incertidumbre obligará a configurar la Administración como un reducto

de empleo de alta cualificación (Curry *et al.*, 2014; Gorruti, 2018). En él, las competencias y especialidades más relacionadas con la tecnología, hoy deficitarias⁶, deberán combinarse con las habilidades «blandas» y las capacidades directivas (Jiménez Asensio, 2019), en tanto que el trabajo de cualificación media y baja tenderá a ser automatizado o externalizado.

Por otra parte, en este entorno de aceleración científica y tecnológica donde la obsolescencia de los conocimientos y aptitudes se produce a un ritmo cada vez alto, la supervivencia de un formato de relación laboral de carácter vitalicio en la que la acreditación efectiva de las competencias se produce básicamente una vez, en el momento del acceso al empleo, y se omite luego a lo largo de décadas de vinculación profesional, carece, simplemente, de sentido. En España, una revisión radical de las reglas de la función pública resultará, en este sentido, inevitable.

Este hecho se une a tendencias sostenidas del mercado de trabajo a la movilidad entre tareas, empresas y territorios, así como a la aparición, en el sector público, de un número creciente de necesidades vinculadas a misiones temporales, más que a funciones permanentes. Estos fenómenos darán lugar —pronostica lúcidamente Jiménez Asensio (2019)— a la aparición de un empleo público temporal de alta cualificación, vinculado a programas o proyectos, cuya importancia crecerá a lo largo de los próximos años. La lógica de estas vinculaciones tenderá a difuminar —subraya el mismo autor— las fronteras que hoy existen entre selección y contratación pública, obligando a revisar algunas delimitaciones conceptuales del derecho público actual.

6.2. Las reformas necesarias

La enorme envergadura de estas presiones para el cambio entra en abierta colisión con el conservadurismo con que se han afrontado tradicionalmente en España las reformas en este campo. A consecuencia de ello, nuestro empleo público presenta, cuando proyectamos sobre la realidad esas tendencias, desajustes muy importantes. Citaremos solo los más relacionados con las necesidades de talento que acabamos de enfatizar, basándonos, sobre todo, en un estudio de ESADE (Losada *et al.*, 2017) y en un trabajo reciente, ya citado, de Rafael Jiménez Asensio (2019).

- La planificación de las dotaciones y la configuración de las ofertas de empleo se encuentran, desde el punto de vista del instrumental analítico utilizado, bajo mínimos. Predominan las prácticas inerciales de reposición de vacantes, y ello en un momento en que las decisiones

- en este campo resultan cruciales, tanto por razones cualitativas (los cambios en el contenido de las tareas a los que nos venimos refiriendo) como cuantitativas (el alto número de bajas vegetativas previstas para los próximos 12 años, que oscilarán, según Jiménez Asensio (2019) entre el 50 y el 80 por ciento, según administraciones).
- El nivel medio de cualificación de las tareas es, cuando lo comparamos con países de la Unión Europea, considerablemente bajo (Losada *et al.*, 2017, con datos de Eurostat). La última Oferta de Empleo de la Administración General del Estado (AGE) para 2019 muestra la persistencia de este sesgo, con una mayoría de plazas ofertadas en los segmentos medio y bajo de cualificación.
 - Este hecho se ve agravado, cuando menos en el corto plazo, por el considerable envejecimiento de las plantillas. En 2014, el número de empleados de más de 60 años sobrepasó al de los empleados de menos de 30, y desde entonces la brecha no ha hecho más que crecer (Losada *et al.*, 2017, fuente EPA). La edad media en la AGE ha pasado de 46 a 52 años en apenas tres lustros, según datos recientes del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Como decíamos antes, este hecho podría verse como una oportunidad si la provisión del alto número de vacantes previstas por jubilación se aprovechara por las diferentes administraciones para afrontar los retos de renovación e incorporación de talento que les afectan.
 - Los procesos de selección de empleados públicos se fundan, en el mejor de los casos, en un concepto formalista del mérito, escasamente relacionado con la idoneidad para tareas específicas. A menudo, estos procesos se encuentran capturados (especialmente en los niveles subnacionales de la Administración, que constituyen el 80 por ciento del empleo público español) por «...una suerte de coalición interna formada por un débil empleador público... junto con un voraz y siempre insatisfecho sindicalismo del sector público y a la que se añaden las expectativas organizadas de estabilización del personal temporal (en algunos casos a través de «plataformas de interinos»)» (Jiménez Asensio, 2019).
 - Los esquemas de compensación suponen otro desajuste significativo. Aunque las retribuciones de los empleados públicos españoles son, en promedio, 1,5 veces superiores a las del sector privado, este diferencial se distribuye internamente en forma inversamente proporcional a la cualificación y responsabilidad de los puestos de trabajo desempeñados (Losada *et al.*, 2017, fuente INE). De hecho, el trabajo de cualificación media y baja se encuentra en nuestras administraciones sobre-retribuido en relación con sus mercados salariales de referencia, en tanto que el trabajo cualificado y el de naturaleza directiva lo están muy por debajo. La competitividad de las retribuciones públicas para atraer talento es, por consiguiente, muy discreta, y hay que tener en cuenta que el tipo de talento que será necesario atraer en el futuro (pensemos en analistas de datos, expertos en AI, etc.) será también, como hemos visto, el más demandado por el sector privado.
 - El recurso al sector privado por parte de la Administración española para proveerse de talento mediante la externalización de determinadas actividades es, hoy por hoy, considerablemente bajo en relación con el promedio OCDE, especialmente si lo comparamos con los países más avanzados (Losada *et al.*, 2017, fuente OCDE). Como hemos visto, este será un campo por el que las reformas deberán transitar, a no tardar.
 - En un contexto de globalización, la competencia por el talento se desarrollará en una escala internacional. Por el momento, el sector público español se ha internacionalizado muy limitadamente. Remover las trabas jurídicas aún existentes, afrontar proactivamente la captación de talento internacional y crear las condiciones regulatorias más favorables para el desarrollo de comunidades y grupos internacionales de trabajo en políticas públicas y gestión pública, son ya líneas de cambio que parecen imprescindibles.
- Resumiendo, podemos decir que el abordar las ingentes necesidades de talento que el sector público innovador del futuro requiere, obliga en España a reformas que afectan a la mayor parte de los subsistemas de gestión del empleo público. Con estas reformas, nos jugamos una buena parte de la capacidad del país para dotarse de esa gobernanza pública exploratoria, a la altura de los desafíos que impone la disrupción exponencial, y que hemos intentado describir en este trabajo en sus trazos básicos.

6.3. Los directivos públicos del futuro

Hoy por hoy, el sector público español no dispone de un régimen de directivos públicos profesionales que delimite su función y la diferencie de la actividad política y de la función pública ordinaria. En este campo, se encuentra muy lejos de la media de la OCDE, es-

pecialmente si la comparación la hacemos con los países más avanzados de la organización (Losada *et al.*, 2017, fuente OCDE). La importancia de esta disfunción para los retos de transformación que contemplamos en este trabajo aconseja que le dediquemos, en esta parte final, un comentario específico.

En palabras de Carlos Sebastián (2019, 145), «...con unos directivos públicos profesionales e independientes y una clarificación de las confusiones competenciales, se podrían llevar a cabo decenas de reformas parciales que mejorarían la calidad de las administraciones públicas». Como dijimos, la profesionalización del segmento de la alta dirección de las organizaciones públicas, la atribución a sus integrantes de importantes responsabilidades de gestión, y la delimitación de estas responsabilidades respecto de las que corresponden a la política, son líneas centrales de las reformas gerencialistas. Ciertamente, el escaso vuelo tomado por estas orientaciones en nuestro país ha creado, en el que podríamos llamar «sector público pre-exponencial», carencias que han perjudicado elementos fundamentales del servicio público.

Dahlström y Lapuente (2017) han presentado evidencias de que esta falta de delimitación entre las esferas de la política y la gestión pública, especialmente cuando se traduce —como es común en España— en una confusión entre las carreras profesionales de uno y otro signo, perjudica la integridad de las administraciones, favoreciendo la corrupción, reduce la efectividad del servicio público y disminuye la capacidad de los sistemas públicos para emprender reformas. Este último efecto resulta particularmente negativo cuando hablamos de un sector público «en modo exponencial». Por eso, como escribe Jiménez Asensio (2019) «...el nuevo marco derivado de la revolución tecnológica apunta derechamente a una profesionalización de la dirección pública». Los directivos públicos están llamados a ser un motor fundamental de los cambios que venimos comentando.

En este sentido, Bason (2018a) encomienda a los directivos públicos el rol central de «crear un espacio estratégico de innovación que permita a las instituciones adoptar enfoques y prácticas innovadoras». Para ello, les define un mapa de retos de gestión de 360 grados, que les obliga a manejar: hacia arriba, su entorno autorizante de alta dirección; hacia los lados, por una parte, la gestión de conocimiento compartido y colaboración con sus pares y, por otra, la incorporación de ideas, asociaciones y fórmulas de coproducción con actores externos; y hacia abajo, la producción de una cultura de innovación, así como el liderazgo, apoyo y dotación de recursos a los equipos innovadores.

Así pues, los directivos públicos profesionales serán cruciales para la innovación, pero ¿de qué clase de

directivos hablamos? ¿Hasta qué punto la disrupción tecnológica es inductora de cambios en el ejercicio de la dirección? ¿Qué parte acabará ocupando la tecnología, y en especial la AI, del espacio de los directivos? Sin duda, son preguntas que no tienen respuestas definitivas, en un marco de avance tecnológico exponencial que crea, como venimos diciendo, una altísima incertidumbre. Un colega de ESADE, Xavier Ferrás-Hernández (2017) se ha atrevido a explorar estos escenarios y ha llegado a conclusiones que nos parecen plausibles.

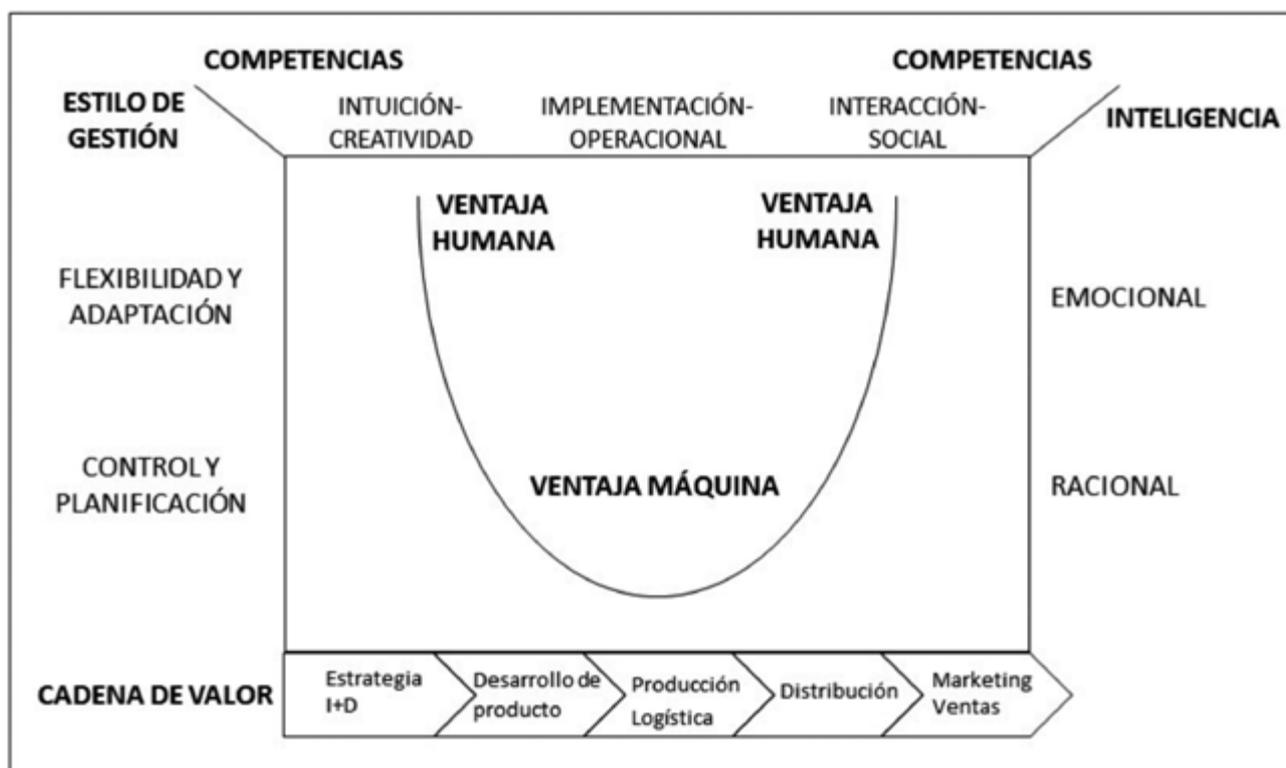
La superioridad del directivo humano sobre la máquina inteligente parece asegurada a medio plazo en las etapas iniciales y finales de la cadena de valor de las organizaciones (v. figura 2). En las primeras, en las que se define la estrategia y se produce la innovación, un atributo humano, la intuición (habilidad para entender y actuar sin necesidad de razonamiento consciente) crea esta superioridad, que reaparece en las etapas finales, intensivas en interacciones sociales, como lo son las actividades de mercado⁷. Aquí, son el conocimiento e interpretación de las emociones los que crean la ventaja humana sobre la máquina. La AI carece, al menos hoy por hoy, de aptitudes emocionales para completar con éxito interacciones complejas con personas.

En cambio, en las fases centrales de la cadena de valor, allí donde se desarrolla el *management* de las operaciones, las decisiones que afectan a la gestión de stocks, compras, cadena de suministro, planificación, control de calidad y distribución, exigen un alto grado de razonamiento matemático, como ocurre también con la gestión financiera. En este terreno, las máquinas evidencian su superioridad en interpretación de datos, identificación de patrones, prevención de errores y coordinación de subsistemas.

En la figura 2, la curva en forma de «línea de sonrisa» representa las competencias, clases de inteligencia y estilos de gestión requeridos en cada punto de la cadena de valor. Aunque pensado para compañías privadas y utilizando el lenguaje propio de estas, el modelo nos parece sustancialmente aplicable a los sistemas públicos. El modo en que los directivos están llamados a crear valor en el mundo del cambio exponencial, cualquiera que sea el sector en el que trabajen, obliga a repensar sus perfiles, a incorporar como parte importante de ellos, como sugiere Jiménez Asensio (2019), las llamadas «habilidades blandas», y a asegurarse de que sus fortalezas se sitúan preferentemente en los terrenos (pensamiento estratégico, actitud innovadora, creatividad, sentido crítico, comprensión de la complejidad, liderazgo e influencia, inteligencia emocional) en los que el ser humano todavía bate a la máquina.

Figura 2

Ventaja humana versus máquina en la escala de valor



Fuente: adaptado de Ferrás-Hernández (2017): The future of Management in a World of ElectronicBrains.

¿Por cuánto tiempo? No lo sabemos. Como dice Ferrás-Hernández (2017), «...los algoritmos están consiguiendo cada vez más capacidades de pensamiento estratégico. Muestran una creciente iniciativa e intuición. La AI se está expandiendo también a los dominios de la creatividad y el arte». En cualquier caso, lo que sí sabemos es que, además de hacerse fuertes en los campos que hemos señalado, los directivos públicos deben disponerse a aprovechar la AI para in-

novar y crear valor junto a las máquinas. Deben entender y apoyarse en las ingentes capacidades de gestión que la disrupción tecnológica ofrece y aprovecharlas para afrontar los enormes desafíos que recaen sobre el sector público de nuestro tiempo. Si damos por bueno el pronóstico de Andrew McAfee, del MIT, «la AI no sustituirá a los directivos; pero los directivos que no utilicen la AI serán sustituidos por aquellos que sí la utilicen».

7. Bibliografía

- Alter, R. (2014). *Delivering Public Service for the Future: An OECD Perspective*. Delivering Public Service for the Future. How Europe can Lead Public-Sector Transformation. European Centre for Government Transformation-Lisbon Council.
- Bason, C. (2014). *Redesigning Public Institutions: Towards Democracy as Collaborative Problem-Solving*. Delivering Public Service for the Future. How Europe can Lead Public-Sector Transformation. European Centre for Government Transformation-Lisbon Council.
- Bason, C. (2018a). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a better society*. 2nd edition. Policy Press:University of Bristol.
- Bason, C. (2018b). Ten Years On: Where is Public Sector Innovation Headed. Recuperado de https://apolitical.co/solution_article/where-is-public-sector-innovation-headed/
- Bhatta, G. (2003). Don't Just Do Something, Stand There. Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector. *The Public Sector Innovation Journal*, 2 (8), article 3, 1-12.
- Block, F.L. (2008). Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. *Politics and Society*, 36, 2,169-206.
- Bresser-Pereira, L.C. (2004). *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- Brynjolfsson, E. y McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: WW Norton and Co.
- Carrasco, M., Mills, S., Whybrew, A. y Jura, A. (2019). *The Citizen Perspective on the Use of AI in Government*. Recuperado de <https://www.lineaedp.it/files/2019/03/The-Citizen%E2%80%99s-Perspective-on-the-Use-of-AI-in-Government.pdf>
- Chesbrough, H. (2008). *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Boston: Oxford University Press.
- Christensen, C. (2011). *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Boston MA: Harvard Business Review Press.
- Curry, D., Blijleven, W. y Van De Walle, S. (2014). Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries. Recuperado de <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/07/COCOPS-REPORT-8-4-goede-versie.pdf>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press doi:10.1017/9781316822869
- Dobbs, R., Manyka, J. y Woetzel, J. (2016). *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*. Public Affairs.
- Domingo, C. (2013). *El viaje de la innovación*. Gestión 2000.
- European Parliament Research Service (PRS) (2018). Global Trends to 2035, Economy and Society. European Parliamentary Research Service. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627126/EPRS_STU\(2018\)627126_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627126/EPRS_STU(2018)627126_EN.pdf)
- EY Fundación (2017). Public Sector Innovation. From Ideas to Action. Ernst & Young, LLP. Recuperado de <https://www.ey.com/ca/en/industries/government---public-sector/ey-public-sector-innovation-ideas-actions>
- Fergusson, N. (2018). *La plaza y la torre: Redes y poder: de los masones a Facebook*. DEBATE.
- Ferrás-Hernández, X. (2017). The Future of Management in a World of Electronic Brains. *Journal of Management Inquiry*, 2 (27), 260-263.
- Gorriti, M. (Noviembre 28, 2018). Los Puestos de Trabajo del Futuro en el Sector Público. En A. Caballero (Presidencia). *Seminario de Relaciones Colectivas de la Federación de Municipios de Cataluña*. Ponencia llevada a cabo en Madrid.
- Heifetz, R. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Paidós.
- Helfrich, D. (2019). Five Top Trends for the Public Sector in 2019. *Deloitte-Wall Street Journal*. Recuperado de <https://deloitte.wsj.com/cfo/2019/02/07/five-top-trends-for-the-public-sector-in-2019/>
- Hidalgo, M.A. (2018). *El futuro del empleo. Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Barcelona: Deusto.
- Howe, J (2008). *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business*. Crown Pub Inc.
- Infojobs-ESADE (2019). Estado del mercado laboral en España. Recuperado de <https://nosotros.infojobs.net/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Anual-InfoJobs-ESADE-2017-Completo.pdf>
- Jiménez, R. (Abril, 10, 2019). Doce tesis y seis hipótesis sobre la selección de empleados públicos y su futuro. En M. Iruretagoiena (Presidencia). *Jornadas sobre los Procesos Selectivos en la Administración Pública: experiencia en la Unión Europea, nuevos planteamientos para nuevos tiempos*. Jornada llevada a cabo en Vitoria.
- Lapuente, V. (2015). *El retorno de los chamanes*. Barcelona: Península.
- Le Masson, B. (2014). *Digital Disruption Ushering in a New Era of Public Services in Europe*. Delivering Public Service for the Future. How Europe can Lead Public-Sector Transformation. European Centre for Government Transformation-Lisbon Council.
- Longo, F. (2007). Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. En: Longo, F. e Ysa, T. (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: EAPC.
- Longo, F. (2012). Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. 80, 46-69.
- Losada, C.; Albareda, A.; Longo, F.; y Férrez, M. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*. Madrid: ESADE e Instituto de Estudios Económicos.
- Martin, R. (2009). *The Design of Business: Why Design Thinking is the Next Competitive Advantage*. Cambridge: Harvard University Press.

- Martín, J.M. (2016). *España 2030: Gobernar el Futuro*. Ediciones Deusto.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA.
- MCIU (2019). Estrategia española de I+D+I en Inteligencia Artificial. Recuperado de http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf
- Mickletwaith, J. y Wooldridge, A. (2014). *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*. New York: The Penguin Press.
- Milanovic, B. (2018). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.
- Moore, M. y Hartley, J. (2008). Innovations in Governance. *Public Management Review*, 10 (1), 3-20.
- Mulgan, G. (2010). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press.
- Naím, M. (2014). *The End of Power: From Boardrooms to Battlegrounds and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*. Basic Books.
- OECD (2017). *Fostering Innovation*. Paris: OECD.
- OECD (2019). *Embracing Innovation in Government*. OECD. Observatory for Public Sector Innovation. Paris: OECD.
- Parker, G., Van Alstyne, M. y Choudary, S. (2016). *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy - and How to Make Them Work for You*. W.W. Norton & Company.
- Pinker, S. (2018). *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*. Viking Hardcover.
- Puckett, J y Vaduganathan, N. (2017). *Going into labour: four trends that will reshape the public sector*. Recuperado de <https://www.centreforpublicimpact.org/labour-trends-public-sector/>
- Ramió, C. y Salvador, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público*. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Rosling, H. (2018). *Factfulness: Ten Reasons We're Wrong About The World - And Why Things Are Better Than You Think*. Flatiron Books.
- Ruiz, M.A., Sancho, M.A y De Esteban, M. (2018). Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2018. Recuperado de <http://www.sociedadeducacion.org/site/wp-content/uploads/Indicadores-2018-1.pdf>
- Sebastián, C. (2019). *Para que España avance*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Snowden. D. y Boone, M. (2007). Leader's Framework for Decision-Making. *Harvard Business Review*, 85 (11), 68-76, 149.
- Thenint, H. (2009). *Labs for a More Innovative Europe*. Recuperado de file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/GRIPS%20IPW4_Inno-Labs%20report_Master.pdf
- Trendall, S. (2018). *The three public sector technology trends that will define 2019*. Recuperado de <https://www.publictechnology.net/articles/opinion/three-public-sector-technology-trends-will-define-2019>
- World Economic Forum (2018). Agile Governance. Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Governance_Reimagining_Policy-making_4IR_report.pdf
- World Economic Forum (2019). The global Risks Report 2019. 14th Edition. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

Notas

- 1 La «ley», tal como fue expresada por Gordon Moore en 1975, preveía que aproximadamente cada dos años se duplicaría el número de transistores en un microprocesador. Aunque Moore le estableció un plazo de caducidad, los avances registrados hasta ahora permiten considerarla vigente.
- 2 En España, la tasa de abandono educativo temprano sigue siendo el problema más grave, y se mantiene en el 18,3 por ciento, casi ocho puntos por encima de la media de la UE, superado solo por la cifra de Malta (Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación: 2018:109)
- 3 Estos rasgos suelen agruparse habitualmente bajo la etiqueta *New Public Management*. El carácter impreciso y el uso, frecuentemente ideológico, de esa etiqueta nos lleva a preferir la expresión «reformas gerencialistas» para referirnos a esos procesos de cambio.
- 4 También en el sector público, como ocurre en el mundo de las *start-ups*, los proyectos de innovación de base tecnológica suelen recorrer el bien conocido ciclo de la sobreexcitación o *hype cycle*, de Gartner (<https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle>), en el que, a un primer pico de aparente éxito, sigue una caída derivada de la frustración de las expectativas iniciales, antes de que sucesivas iteraciones y rediseños permitan alcanzar la meseta de la productividad (OCDE:2019:101)
- 5 Es conocido el pronóstico de Osborne y Frey de que el 47 por ciento de las ocupaciones están en alto riesgo de automatización. Hidalgo (2008) considera más fundamentados los cálculos de Arntz, Gregory y Zierahn para la OCDE, quienes, distinguiendo entre empleos y tareas, afirman que el 62 por ciento de las ocupaciones tienen al menos un 30 por ciento de tareas automatizables.
- 6 El último Informe Infojobs-ESADE (2019) identifica como los perfiles profesionales emergentes más demandados por las empresas españolas los de analistas de datos, *data scientists*, especialistas en *agile-scrum*, ciberseguridad, robótica y *cloud computing*, y programadores de *blockchain*. Sin perjuicio de las diferencias existentes entre lo privado y lo público, no parece lógico que todas ellas sean, hoy por hoy, posiciones laborales prácticamente desconocidas o radicalmente minoritarias en el sector público.
- 7 El autor extiende –correctamente, en nuestra opinión– la superioridad de la «ventaja humana» al campo de las interacciones sociales internas para la construcción de equipos y coaliciones, intensivas también en manejo de emociones.