

El colapso de la Administración en España. Un análisis políticamente incorrecto, de Carles Ramió, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2024, ISBN 978-84-1352-983-7, 160 pp.

«Llevo más de treinta años analizando nuestras administraciones públicas y, con desazón, me veo en la obligación de denunciar que actualmente vivimos su peor momento desde la instauración de la democracia. Nuestras administraciones están inmersas en un proceso de claro declive y si no se diseñan e implantan remedios urgentes van encaminadas hacia un inevitable hundimiento. Los ciudadanos constan en su día a día, con sorpresa e indignación, el deterioro de buena parte de los servicios públicos más esenciales: sanidad, servicios sociales, trámites administrativos vitales (desde renovaciones de los documentos de identidad o de los permisos de conducir hasta la gestión de las pensiones, del paro y del ingreso mínimo vital, etc.). La pregunta es ineludible: ¿cómo hemos podido llegar de repente a este gran colapso administrativo? La respuesta es compleja, ya que la Administración pública es poliédrica».

A profundizar en ese diagnóstico y a apuntar posibles soluciones dedica su esfuerzo esta nueva obra del catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pompeu y Fabra Carles Ramió, autor de una obra académica con vocación divulgativa, entre cuyos títulos destacan en los últimos años los publicados en la misma editorial que el que ahora comentamos *Burocracia inteligente* (2023), *Inteligencia artificial y administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público* (2019), *La renovación de la función pública: estrategias para frenar la corrupción pública en España* (2016) o *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios* (2012), junto a otros como *La nueva gestión del empleo público: recursos humanos e innovación de la Administración*, junto a Miquel Salvador Serna, Tibidabo Ediciones (2018) o *La Administración pública del futuro* (Horizonte 2050), Tecnos (2017). En fin, un auténtico experto en Ciencias de la Administración que ha alternado la visión académica con la experiencia práctica directiva en el seno de la Administración, lo que se refleja siempre en sus obras, cargadas de conocimiento, perspicacia y crítica, pero también impregnadas siempre de un espíritu constructivo y reformador.

Su diagnóstico parte de la constatación de que la Administración de nuestros días debe afrontar importantes cambios. Por una parte, ha debido hacer frente a una mayor población, que sobrepasa los cuarenta y ocho millones de habitantes, caracterizada por el vertiginoso incremento de población inmigrante, demandante de servicios públicos, y a una población autóctona más envejecida, lo que implica sobreesfuerzo en servicios sociales, sanitarios y pensiones. Por otra, lo ha hecho durante el período 2009-2018 con menos efectivos, dado que la crisis económica de 2008 supuso un descenso en el número de empleados públicos con la fijación de la famosa

«tasa de reposición», si bien hay que apuntar que esa tendencia se ha invertido, y si ya en 2021 se recuperó la cifra histórica de empleados públicos, en los años posteriores ha crecido a un ritmo alto, situándose ahora en su pico histórico. Además, la Administración se ha enfrentado a desafíos como los que supusieron la gestión de la pandemia de COVID o la digitalización y ahora la introducción de la inteligencia artificial.

La Administración que ha de hacer frente a esos cambios tiene unas notabilísimas disfunciones, que este trabajo va diseccionando.

Una de ellas se refiere a la falta de una eficiente adaptación de la Administración a los nuevos paradigmas tecnológicos o a las crisis inesperadas. El autor señala que el cambio en la forma de trabajo administrativo que ha supuesto la irrupción de las nuevas tecnologías – qué decir ahora de la inteligencia artificial –, ha llevado en no pocas ocasiones a la Administración a una digitalización que ha adolecido de programación experta y sistemática, si bien aquí habría que apuntar que las experiencias son muy diversas en función del tipo de Administración e incluso del departamento al que se refiera. Además, a su juicio, en muchas ocasiones se ha hecho sin poner el ciudadano en el centro, traducéndose en trabas como las derivadas de la llamada «brecha digital», en muchos casos, generacional, agravada aún más con la expansión sin criterio racional del teletrabajo y la consiguiente falta de atención presencial. En este sentido, pone de manifiesto cómo la crisis del COVID fue ilustrativa de la incapacidad de la Administración de adaptarse reorganizando los efectivos para reforzar los servicios más presionados con otros en forzosa inactividad, e incluso ha conllevado efectos negativos que se han extendido una vez finalizada la crisis sanitaria, como la generalización de medidas excepcionales como la no atención presencial sin cita una vez pasada la pandemia, o la presunción de que todos los ciudadanos están capacitados para relacionarse digitalmente con la Administración digital, cuando los datos demuestran que esta modalidad excluye aún hoy a casi el cuarenta por ciento de la población.

La cuestión a la que se dedica mayor atención es la de las disfuncionalidades en la gestión de los recursos humanos. Aquí el diagnóstico, no por conocido, es menos certero: una plantilla de empleados públicos envejecida, con la jubilación masiva en menos de diez años de un millón de funcionarios, desmotivada, al frente de los cuales falta un liderazgo político y un papel de enlace por parte de directivos profesionales, de modo que las decisiones organizativas estratégicas, como el sistema de selección o los perfiles de las plazas, quedan al albur de las capturas corporativas y sindicales. Se combinan así todos los ingredientes imaginables para el «mal Gobierno».

En la cúpula, se observa lo que llama la «permanente impostura política», esto es, políticos recién llegados que ocupan cargos técnicos, en muchos casos para los que no cuentan con cualificación profesional, y que en su paso fugaz por el cargo tienden a hacer *tabula rasa* respecto de la gestión del anterior equipo, con lo que ello supone de pérdida de información y de dirección estratégica. Todo ello, unido al poder desmedido corporativo y sindical en el seno de la Administración, lleva a la falta de renovación de las estructuras y estrategias administrativas y, en fin, a la inercia.

En lo que hace al personal directivo y a la «complejidad de la función directiva en la Administración», los incentivos para la recluta de perfiles profesionales acreditados son escasos: sueldos bajos en relación al sector privado, mucha exigencia horaria, con una agenda cargada de reuniones innecesarias (de «reunionitis», habla Ramió), una gran exigencia de competencias de todo tipo, empezando por la de gestión de unos recursos humanos poco moldeables, a los que dirigir y fiscalizar supone un riesgo de ser acusado de «acoso laboral», ante lo que, por la dinámica de poder sindical y lupa mediática, el directivo lleva las de perder. A ello se suma el alto grado de responsabilidad que se puede derivar de la toma de decisiones, en su caso, incluida la penal. Además, el autor alerta de la dificultad de renovación de estas élites administrativas. En su análisis, en los próximos diez años se jubilarán entre el ochenta y el noventa por ciento de los directivos, siendo así que los que ahora tienen entre cuarenta y sesenta años, llamados cronológicamente a sustituirlos, tienen por lo general poca vocación de liderazgo, y los de una franja de edad inferior comparten en un alto porcentaje una filosofía generacional de menor apego a lo laboral si es a costa de un menor disfrute en lo personal.

En cuando a la generalidad de los empleados públicos, el libro se subtitula «un análisis políticamente incorrecto», entre otros y destacadamente, por su crítica a sus privilegios y a cuando menos abulia que detecta en parte del funcionariado. El autor trata en este punto de combinar el elogio y la crítica, por un deseo de justicia y, tal vez, por no ser todo lo políticamente incorrecto que pudiera. Así, en el prólogo, considera que a la mayoría empleados públicos «magníficos y abnegados profesionales en una maquinaria claramente obsoleta y con dirección política muchas veces errática», pero a la vez reconoce que «una parte significativa de los empleados públicos han abrazado, durante los últimos años (la pandemia parece que ha ejercido de punto negativo de inflexión), el confort, el hedonismo, la desafección, el gregarismo y la desmotivación, y con ello han perdido el fulgor que permite aportar auténtico valor al servicio público. Una parte relevante de los empleados públicos manifiestan un cansancio profesional que cuesta mucho de entender cuando operan con unas condiciones laborales que son, en términos generales, magníficas y beneméritas». Ya en el análisis más detallado, desarrolla estas ideas. La desmotivación de una

parte significativa de empleados públicos es, además, contagiosa en un sistema que no premia al buen trabajador ni castiga al malo –por mucho que se intenten introducir técnicas de evaluación del desempeño, productividad y carrera horizontal, desactivadas en la práctica, singularmente, por la presión sindical–, con el efecto de agravio comparativo que supone, la falta de ejercicio de fiscalización y sanción por parte de directivos abrumados por la falta de control efectivo y por la presión sindical, la generalización de una «cultura» de los derechos y no de las obligaciones y de la queja... Todo ello contrasta con toda una panoplia de derechos que sitúa a los empleados públicos en una situación de privilegio respecto de los empleados del sector privado: comenzando por el sueldo, que es nada menos que el 45% mayor en el sector público que en el sector privado, y siguiendo por el blindaje en el empleo hasta la jubilación, los privilegios en formas de «moscosos» y «canosos» que conforman una cuasi duplicación de los días de vacaciones respecto de los trabajadores del sector privado, que no están condicionados *de facto* por la justificación de la necesidad de atender a asuntos propios o a necesidades de la mayor edad ni están supeditados a las necesidades del servicio, y que combinados estratégicamente con los días de teletrabajo llevan a una desatención a las tareas y, por ende, a los ciudadanos. Y lo anterior, en un colectivo sumamente envejecido, lo que implica, además, tendencialmente, funcionarios menos motivados, más bajas por enfermedad, más días de asuntos propios, menos adaptación tecnológica... En todo caso, el autor responsabiliza al sistema: «los responsables no son ellos a nivel individual ni colectivo, sino el sistema organizativo e institucional que fomenta de manera sutil y perversa este tipo de actitudes negativas personales y profesionales que tienen un impacto perjudicial en la calidad de nuestras administraciones públicas». En fin, es evidente, creemos, que los sistemas organizativos han de construirse de modo que eviten en lo posible las patologías que necesariamente se dan, dado que toda organización de seres humanos requiere de una función de dirección y control.

Como ocurre en todos los trabajos del profesor Carles Ramió, también este incluye, junto al diagnóstico, crítico e incluso alarmante, una buena dosis de propuesta para tratar de salvar el barco que se hunde, sintetizadas en su capítulo final, significativamente titulado «propuestas para reflotar la Administración». Desde una perspectiva general, preconiza una reinversión de la cultura administrativa introduciendo una resiliencia positiva y la idea de cambio, colaboración, aprendizaje y conocimiento, que permitan remontar en beneficio de todos, funcionarios y ciudadanos, el descrédito social de la Administración. Para ello, articula una serie de propuestas: redimensión de la función pública y eliminación de privilegios de los empleados públicos; redefinición de sus perfiles; rediseño del sistema de atención al público híbrido, digital y presencial; nuevos procesos de selección por competencias, a implantar a la vista de la naturaleza de los puestos y de forma gradual, y apoyo en la gobernanza

de datos y la inteligencia artificial. En palabras del autor, en esto sin medias tintas, «si no atendemos, al menos, estos cinco retos, el hundimiento definitivo de la Administración va a ser inevitable y la sociedad va a sufrir».

Emilio GUICHOT REINA

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0000-0001-8945-4604>