

**La Tercera Nueva Gestión Pública de las
Administraciones Locales en la década 2030**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

96. **La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables.**
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. **Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales.**
M^{ra} ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. **La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.**
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. **Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación**
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. **La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. **Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.**
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. **Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.**
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. **Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.**
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. **Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. **Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.**
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. **Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.**
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍNZ
107. **Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.**
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
108. **Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.**
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
109. **Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.**
GUSTAVO GARCÍA-VILLANOVA ZURITA.
110. **El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales**
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ
111. **Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales**
CAROLINA GOÑI MURUZÁBAL, LOURDES OROZ VALENCIA
112. **Los bienes de las Corporaciones Locales. Origen, evolución y regulación actual.**
ESTEBAN CORRAL GARCÍA
113. **La gestión de los ingresos en las entidades locales.**
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
114. **La gestión de los fondos europeos de recuperación por las entidades locales.**
RICARDO RIVERO ORTEGA y VALENTÍN MERINO ESTRADA
115. **La gestión digital no presencial en las entidades locales: teletrabajo y órganos colegiados electrónicos.**
RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

La Tercera Nueva Gestión Pública de las Administraciones Locales en la década 2030

FERNANDO MONAR RUBIA

Funcionario de Cuerpos de Titulados Superiores.

Directivo Público Profesional

Presidente del Consejo Asesor de la Asociación de

Dirección Pública Profesional de España.

Con la colaboración, en los capítulos de

Personas y Tecnología, de

RODRIGO MARTÍN CASTAÑO

Director General de Función Pública y Evaluación en

Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes



CEMCI

GRANADA, 2023

© Autores: Fernando Monar Rubia y Rodrigo Martín Castaño
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org
Web: www.cemci.org

ISBN: 978-84-16219-55-1
Depósito legal: GR 295-2023

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus
colaboradores.



A todos los que creen en la política y en el servicio público.

A la ciudadanía.

“**Alicia**, quien es tomada de la mano por la Reina para que corran juntas, se asombra mucho al ver que, aunque corre lo más rápido que puede, sus alrededores no parecen cambiar

Alicia miró alrededor suyo con gran sorpresa.

-Pero ¿cómo? ¡Si parece que hemos estado bajo este árbol todo el tiempo! ¡Todo está igual que antes!

-¡Pues claro que sí! - convino la **Reina** -. Y ¿cómo si no?

-Bueno, lo que es en mi país - aclaró **Alicia**, jadeando aún bastante -, cuando se corre tan rápido como lo hemos estado haciendo y durante algún tiempo, se suele llegar a alguna otra parte...

-*¡Un país bastante lento!* -replicó la **Reina**-. *Lo que es aquí, como ves, **hace falta correr todo cuanto una pueda para permanecer en el mismo sitio. Y, si se quiere llegar a otra parte, hay que correr, por lo menos, dos veces más rápido.***

(Lewis Carrol, Alicia a través del espejo)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	13
PRÓLOGO.....	17
INTRODUCCIÓN.....	27
1. La marca.....	28
2. Evolución.....	30
3. Las nuevas organizaciones públicas.....	46
4. La geometría de las organizaciones.....	52
PRIMERA PARTE.....	55
1. Contexto.....	57
2. Algunas referencias.....	63
3. Proyección en el ámbito local.....	71
4. El PRTR, un plan modernizador para una reconstrucción verde, digital, inclusiva y social.....	74
5. Otras fuentes.....	82
6. Autores relevantes.....	96
SEGUNDA PARTE.....	105
1. Características y hoja de ruta de la 3raNGP.....	107
2. Los ejes de transformación de la 3raNGP.....	111
A. LOS LIDERAZGOS.....	113
1. El liderazgo político. Decisores.....	113
2. El liderazgo técnico. La Dirección pública.....	120
3. Referencias: City managers.....	125
4. La DPP en las "Propuestas para reformar la	

Administración del Estado”.....	135
5. Conclusiones del Segundo Congreso Global de DPP.....	146
6. La regulación del personal DPP local en Euskadi.....	150
7. Las competencias directivas: las HEAD.....	161
B. LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS DE LA ORGANIZACIÓN.....	164
1. Introducción.....	164
2. La estrategia y las políticas.....	169
3. La planificación.....	174
4. Las ramas de conocimiento en la plantilla	187
5. Las competencias.....	190
6. El ciclo de vida de la persona empleada pública.....	192
7. Negociación colectiva y las nuevas tecnologías.....	196
8. El equipo	198
9. La selección	200
C. LOS TIEMPOS, EL DIAGNÓSTICO, LOS INSTRUMENTOS Y LAS HERRAMIENTAS Y LOS SISTEMAS.....	213
1. Los tiempos.....	214
2. El diagnóstico.....	215
3. La gestión de la Transformación.....	217
4. Los instrumentos y las herramientas: Braumstorming, SERVPERF, DAFO, GAPs,	219
5. La medición y la evaluación de servicios, actividades y personas	241
6. Los sistemas de Gestión.....	247
D. ESCUCHA Y ATENCIÓN, A LAS PERSONAS DE LA ORGANIZACIÓN Y A LA CIUDADANÍA. LA ORIENTACIÓN A LA CIUDADANÍA	259
1. Escucha y atención, a las personas de la Organización	259
2. Escucha, atención y orientación a la ciudadanía	268
3. Atención a la Ciudadanía.....	272
4. La orientación a la Ciudadanía. La Gestión por Procesos.	234

E. LA PARTICIPACIÓN	291
1. La participación ciudadana y la evaluación de políticas públicas.	294
2. La participación ciudadana mediante observatorios, laboratorios, etc.....	301
F. PLANIFICACIÓN	310
1. La Misión, la Visión, los Valores y el Propósito.	310
2. La Planificación Estratégica.....	317
3. El caso de un Plan Estratégico de la FEMP.....	323
4. El Plan Estratégico del INAP.....	325
5. Planes estratégicos de ciudades.....	330
6. La planificación sectorial.	334
7. La planificación de un proyecto.....	343
G. LA INNOVACIÓN	349
1. Modelos HIP y MIMOs.....	351
2. Evaluación de los sistemas de Gestión de la Innovación.....	362
H. LA COMUNICACIÓN	370
1. GAPs de Parasuarman	371
2. Análisis de la voz de la ciudadanía	372
3. Ejemplo de un Plan de Comunicación.....	375
4. Comunicación y Gestión por Compromisos.....	383
I. GOBERNANZA Y COOPERACIÓN.....	392
1. Gobernanza social e inteligente.....	392
2. La gobernanza interna: la gestión de los procesos.....	400
3. Cooperación.	405
J. TRANSPARENCIA, GOBIERNO ABIERTO Y CONFIABILIDAD	409
1. Las áreas de Transparencia Internacional.....	409
2. Guía para la puesta en marcha y gestión de la Transparencia Municipal	413
3. Infoparticipa	418
4. Mas allá de los rankings.....	420
5. Confiabilidad	432

K. EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	441
1. Definiciones y descripción.....	442
2. AEVAL, ANECA, SEE e IVALUA.....	451
3. Evaluación ciudadana.....	457
4. La evaluación de las competencias y la EPSO.....	465
5. Rendición de cuentas.....	469
6. Cumpliendo.....	470
L. INTEGRIDAD Y VALORES PÚBLICOS.....	476
1. Ética pública.....	476
2. La Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco.....	480
3. Códigos.....	481
4. Los canales de denuncias.....	487
5. Integridad y gestión de los fondos europeos.....	489
6. Competencia y reconocimiento.....	494
M. Gestión del Conocimiento.....	506
1. Conocimiento relacional o contextual.....	506
2. Elementos y características de un sistema de gestión del conocimiento.....	510
3. El traspaso de funciones.....	511
N. FORMACIÓN Y APRENDIZAJE.....	521
1. "APReHEnder".....	523
2. Serious games.....	533
O. La Gestión de la Tecnología.....	540
1. El plan de administración electrónica.....	541
2. Equipo de Tecnología.....	546
3. El análisis de datos y la inteligencia artificial.....	547
4. La transformación digital.....	550
5. La gestión tecnológica del territorio.....	552
NOTA FINAL.....	554
ANEXOS.....	555
BIBLIOGRAFÍA.....	569

PRESENTACIÓN

Al redactar estas líneas nos encontramos en el primer trimestre de un nuevo año, en el pretendemos volver a la normalidad en cuanto a organización y funcionamiento del CEMCI, así como en los servicios y actividades que se llevan a cabo, después de los cambios y adaptaciones operadas tanto a nivel interno como externo, como consecuencia del COVID 19. Todas las acciones previstas en las diferentes áreas de actuación del Centro se encuentran recogidas en el Plan General de Acción 2023, un plan esperanzador, sólido, innovador y realista, que pretende dar respuesta a las necesidades actuales que tienen nuestros usuarios prestadores de servicios en las Entidades Locales y, por lo tanto, convertirse en una herramienta sumamente útil para hacer frente a los retos que se presentan en este ámbito del sector público.

En este contexto, presentamos una obra novedosa, de gran interés y actualidad, que nos habla de transformación y cambio, calidad, gestión, liderazgo, comunicación, planificación, valores, tecnología, conocimiento, evaluación... en definitiva de desarrollo y crecimiento de nuestras instituciones. Todos estos aspectos, y algunos más, integran la obra *La Tercera Nueva Gestión Pública de las Administraciones Locales en la década 2030*, que tiene en sus manos. Es una obra compleja a la vez

que apasionante, al igual que su contenido en el que tantas disciplinas y de tan variada índole tienen cabida.

Con esta obra, los autores han pretendido ensamblar los diferentes conceptos, tendencias y trabajos previos sobre gestión pública en una nueva fórmula conducente a obtener lo mejor de cada factor analizado, para dar respuesta a las necesidades y expectativas de los ciudadanos de manera eficaz; siempre teniendo en cuenta la multiplicidad de destinatarios a la que va dirigida, así como los nuevos retos, de diversa tipología, a los que se enfrentan, a diario, los gobiernos locales.

Para la elaboración de este manual, hemos contado con FERNANDO MONAR RUBIA, Funcionario de cuerpos de titulados superiores y directivo de la Administración General del Estado y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; directivo en el Govern de les Illes Balears, el Consell de Mallorca y el Ajuntament de Calvià, investigador y docente en gestión, innovación y evaluación de políticas públicas, así como Presidente del Consejo Asesor de la Asociación de Dirección Pública Profesional. Como se desprende de sus palabras en esta obra, así como puede verse en sus redes sociales, lleva una larga trayectoria trabajando e impulsando temas relacionados con la gestión pública en sus diferentes acepciones, así como compartiendo sus conocimientos tanto a través de actividades formativas, como de sus numerosas publicaciones.

Así mismo, para el desarrollo de esta obra se ha contado con la colaboración de RODRIGO MARTÍN CASTAÑO, Director General de Función Pública y Evaluación en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, el cual también ha desempeñado diferentes puestos de

trabajo relacionados con gestión del conocimiento y la seguridad en los sistemas de información.

A lo largo de esta obra, los autores nos sitúan en el contexto de la gestión pública, sus orígenes y las tendencias, planes y objetivos que se plantean en la actualidad, llevando a cabo una magnífica exposición sobre los ejes fundamentales de transformación sobre los que se hace necesario incidir para el efectivo desarrollo de la nueva gestión pública.

Esperamos que este manual tenga una buena acogida y agradecemos, una vez más, a los autores el magnífico trabajo realizado, así como a nuestra comunidad de usuarios, su interés las actividades que llevamos a cabo. Gracias.

CEMCI

PRÓLOGO

0

Suelo contar que, en ese momento crucial que a veces se da, en el contacto inicial con un gran proyecto del mundo de la Gestión de organizaciones públicas, en el que te puedes convertir en un adepto o en un detractor en un santiamén, *tuve una gran suerte*.

Entonces, en el año 1989, recibí, como subdirector general de la Administración General del Estado (AGE), el encargo de *poner en marcha un sistema de atención al ciudadano* en una de las organizaciones más complejas del Estado. Al cabo de unos pocos meses comprobé que mis clientes internos directos, decenas de personas directivas de grandes unidades prestadoras de servicios de diverso tipo en todo el país – después los identifiqué como tales – *no tenían el mismo interés* que yo, por decirlo de una manera diplomática, y *mis objetivos no avanzaban*. Tras un concienzudo análisis comprobé que me faltaban argumentos para *movilizar a favor del proyecto* a los líderes de las unidades que tenían que hacer suyos los planteamientos de Cambio, y carecía de una estrategia suficientemente afinada.

Decidí preguntar a expertos de varias instituciones que habían desarrollado proyectos de Cambio intenso o que habían estudiado casos de otros países. Un par

de ellos me recomendaron algunos textos sobre Gestión y sobre Calidad. Uno de los expertos, recién llegado de una beca del Programa Fulbright, me facilitó un documento que tenía en la portada *la frase de la Reina Roja a Alicia*, de Lewis Carrol, que he utilizado aquí, que me ha acompañado durante todo este tiempo – en ocasiones impresa y pegada en la pared de mi despacho – y que espero siga siendo mi lema preferido. Lo que encontré de Gestión de Calidad, aun esquemático y *directamente servido de las cocinas del management privado* –un poco “crudo” para mi gusto– me cautivó: allí estaba lo que estaba buscando, argumentos consistentes y cohesionados para defender un mayor enfoque a la ciudadanía e instrumentos para pulir y reforzar la estrategia del proyecto, y poder desarrollarla con visos de éxito.

Confieso que me convertí en defensor acérrimo de esa disciplina. Mi equipo y yo introdujimos un módulo de Gestión de Calidad en los materiales clásicos de Atención al Ciudadano para los cursos que impartimos dentro del proyecto, por los que pasaron muchos cientos de personas empleadas públicas de todos los niveles. *Nuestro nuevo posicionamiento nos sirvió para poder concluir con éxito el diseño y la puesta en marcha de un modelo que funcionó durante cerca de 20 años, y participar en el Plan de Modernización de la AGE. Buscando un par de soluciones nos encontramos con decenas de ideas fuerza y con herramientas que nos sirvieron para consolidarnos y atraer hacia nuestros objetivos a los elementos más relevantes de la organización y aprender a escuchar más y lograr explicar mejor nuestros proyectos.*

Después he seguido muy atento a las novedades que han ido emergiendo, incluso participando activamente en el desarrollo de alguna de ellas, y *he ido ex-*

plorando, incorporando y utilizando otras perspectivas de Cambio y transformación en las organizaciones que me ha tocado dirigir.

Este libro, que me encarga el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)¹ pretende facilitar un encuentro, un ensamblaje, por decirlo de algún modo, entre nuestra cultura previa- un auténtico mosaico - y la nueva que propone la *tercera versión de la Nueva Gestión Pública (NGP) o 3ra NGP*, como veremos, una fórmula *que habrá que definir entre todos*, que busca lo mejor de los factores que pueden llevarnos a cumplir con nuestro encargo: *dar soluciones a las necesidades y a las expectativas de la ciudadanía, desde la integridad y la eficiencia.*

Para ello, intentaré hacer una identificación de los principales Ejes de Transformación y los instrumentos de Gestión, desde la óptica de la 3raNGP, como para que el lector tenga *una vista de pájaro*, y que esa visión general le facilite la *elección de su propio camino* de mejora.

1

Siempre que escribo sobre estos temas pienso en las *personas electas* que ambicionan transformar el gobierno local que dirigen, en una organización francamente orientada a la ciudadanía, abierta y próxima, que aspira a escuchar cada vez más a sus entornos y ofrecer respuestas adecuadas a sus necesidades.

¹ Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada <https://www.cemci.org/>

Desde luego, en sus *equipos* inmediatos, en las *personas directivas* de todo tipo, que asumen retos concretos, de dirección de políticas o de unidades, con la responsabilidad de encontrar las mejores soluciones e involucrar a sus colaboradores en la magnífica tarea del servicio público. Pienso también en las *personas técnicas*, que tienen la responsabilidad de sacar el mejor partido de los recursos que tienen asignados, y aceptan el reto de gestionar un Cambio a mejor, de un modo sistemático, sostenido e innovador. Y en general, en las *personas empleadas públicas*, que aspiran a un desempeño digno y profesional, a trabajar para sus personas convecinas de un modo eficaz, sin conformarse con resultados aceptables.

Pero, *sobre todo pienso, continuamente, en la ciudadanía*, porque son los auténticos protagonistas de esta película de gran formato que tiene como argumento la Mejora de la Calidad de Vida.

2

Esa multiplicidad de personas destinatarias y la más diversa, aun, situación y contexto de cada cual, no me ha persuadido de intentar acometer la tarea de dibujar *un mensaje general, que pueda ser recibido por todos y adaptado por cada uno*.

Sé que cada vez es más difícil encontrar terrenos en los que valgan recetas universales. La complejidad de los tiempos en los que vivimos no sólo afecta a las personas y a las empresas sino, como no podía ser de otro modo, alcanza también al ámbito de lo público, al espacio de las políticas, de la gestión y de los servicios públicos y por lo tanto al de la Gestión con los elementos de la 3raNGP, esa estrategia de gestión que iremos des-

cubriendo, que nos ayuda a *mejorar nuestro enfoque* a la ciudadanía y, por ende, *la organización entera y los territorios* a los que servimos.

Los nuevos retos sociales, medioambientales, educativos... se plantean con una tremenda contundencia *en los proveedores más próximos de servicios públicos, en los ayuntamientos y los gobiernos locales en general*, para los que la exigencia de entender mejor qué necesita la ciudadanía y de encontrar respuestas adecuadas, va de la mano de la de administrar *recursos escasos* y por ello con la de ser *altamente eficaces y eficientes*.

Cada realidad, cada situación, reclama análisis muy pormenorizados y soluciones ad hoc. De igual modo, o especialmente, cuando hablamos de 3raNGP. La necesidad de *respuestas locales* y personalizadas sigue siendo verdad en la era de la globalización BANI². Tal vez sea ahora más verdad que nunca. La función de un libro como este, ha de tener la vocación de establecer, al menos, *abanicos de propuestas* que poder adaptar o situar, después, en cada contexto.

Sabemos que la manera en la que entiende su papel en el territorio un ayuntamiento de una población de 1.000 habitantes puede ser muy diferente de la de otro de 50.000 y no digamos de la de los muy grandes o de los más pequeños. O de los consells, cabildos y diputaciones, cuyas competencias asumidas, la forma de relacionarse con la población, de estructurarse... *pueden ser radicalmente distintas*. Todos somos conscientes

² De Brittle (quebradizo), Anxious (que genera ansiedad), Non-linear (no lineal) e Incomprehensible (incomprensible).

de que el tamaño de esas organizaciones y el volumen de recursos que gestionan son factores relevantes a la hora de diseñar *un programa de Cambio inspirado en las ideas de la 3ra NGP*.

Es también patente que existen diferentes motivos por los que los líderes, políticos o técnicos, de un gobierno local se asoman al mundo *de la Gestión del Cambio, o de la Transformación*, expresiones que utilizaremos aquí casi de manera indistinta. Algunos lo hacen buscando *cierta racionalización* de su manera de hacer, cierto orden en el modo en el que se gestiona su organización. O buscando *mejorar el diálogo* interno, el clima laboral, la cultura organizacional... Es frecuente, del mismo modo, que se pretenda introducir algún *sistema de medición* de resultados. O que los servicios directos que se prestan estén a la altura de *lo que la ciudadanía espera*. Desde luego hay quienes se asoman con una idea relacionada con *la eficacia y la eficiencia* del conjunto del ayuntamiento, por ejemplo, o con el de la planificación estratégica. Y quienes lo que pretenden es *fortalecer la orientación* de su organización, de una u otra manera.

Y ello, sin olvidar que los perfiles de los inicialmente interesados suelen ser muy diversos. A pesar del tiempo en que la Gestión del Cambio lleva en nuestras organizaciones locales – varias décadas –, siguen siendo mayoría quienes tienen una idea demasiado leve de lo que realmente significa. Por ejemplo, en el terreno de la *energía organizacional* que hay que aportar para producir cambios relevantes. Pero también es cierto que ya se van encontrando personas que lideran procesos de introducción de valores, principios e instrumentos avanzados, como los de la Innovación, desde una fuerte formación previa o desde experiencias sólidas en materia de gestión, y quienes están convencidos de que

el Cambio ya no es una opción, sino una manera de encarar el futuro – casi el presente – con suficiente rigor.

A la hora de redactar estas líneas, los elementos mencionados – las diferencias de tamaño, de objeto de interés, de formación y/o experiencias de los líderes, de energía organizacional para el Cambio – y otras que iremos descubriendo – como las relacionadas con la madurez organizacional y el momento del mandato en el que nos encontremos... – nos exigen una *alta dosis de sencillez*, para que quienes accedan a esta materia por vez primera, encuentren con facilidad su sendero ideal entre los varios caminos y vías que pueden llevarnos al éxito y construir su solución en el marco de sus características propias.

Así pues, intentaré categorizar “ma non troppo” y concretar *sin perder la visión de conjunto*.

3

Los capítulos de este libro, como se verá, no han sido estructurados siguiendo un orden objetivo, temporal o de prioridad. Creo que sería imposible hacerlo. Hay quienes encontrarán la motivación de iniciar ese camino en convicciones propias, otras personas lo harán como fruto de una actividad formativa, o de una experiencia negativa, o de leer un informe sobre satisfacción ciudadana, y decidirán escuchar a las personas de la organización o hacer una evaluación de una política pública, o de la organización, o implementar un sistema de gestión por procesos...

Como ya se ha indicado, hay que decir que, en estas páginas, haré *una cierta equivalencia entre Gestión del Cambio y Transformación*, hacia la 3ra NGP – que

se convierte al tiempo en *un conjunto de valores y propuestas a aplicar, para poder realizar el camino, y en una meta, que parece que se va alejando cuando se va alcanzando* -, porque, aunque tienen orígenes y en ocasiones enfoques distintos, buscan el mismo resultado. No utilizaré tanto en ese nivel *otros conceptos* como modernización.

No se ha profundizado en ninguno de los Ejes que se describen, no solo por razones de espacio: son sólo ejemplos que buscan estimular. Ni en *otros, conexos*, como puedan ser la *salud laboral* - una materia que me es muy querida, por mis comienzos en el Instituto de Medicina del Trabajo en el campus de la Complutense - o la gestión *medioambiental*, por cuestiones de espacio y para evitar el riesgo de producir confusión.

4

Toda la vida he guardado en agendas y apuntes, actitudes e *ideas de personas* que surgían de reuniones de trabajo, o de entornos más informales, que me gustaban, fueran o no posibles de desarrollar en aquel momento. En ocasiones, eran miradas muy diferentes de las mías, pero sugerentes e incluso provocadoras, que me han ido sirviendo, desde luego para reflexionar, y que en este libro les he hecho algún hueco e incluso un uso concreto. Me refiero a Concha Serrano y Aurelio Romero, de los tiempos del ministerio de Trabajo, a Ernesto Valderrey, de los tiempos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a José Manuel Ruiz de Marcos, José María Noguero y Maribel Moreda, de los del ministerio del Interior, a Luis Coarasa y Jordi Bayona, de la Delegación del Gobierno en Illes Balears, a Francesc Quetglas, Francesc Triay y Cosme Bonet, del Consell de Mallorca, a Javier Bustamante, Margarita

Nájera y Sebastián Lora, de los tiempos del Ajuntament de Calvià, Albert Moragues, a Lourdes Aguiló, Sarah Alonso, Antoni Sureda y Andreu Carles López-Seguí, de los trabajos en la Conselleria de Presidencia del Govern de les Illes Balears, en los que soñamos con una obra como esta, y a Yolanda Muñiz, Vanessa Servera, Diana Prieto e Isabel Socias, de la EBAP. Y a Alfonso González Calero, Luis Herrera, Alfonso Deslo, Amador Villamía y Pilar Sánchez-Cuenca de otras o de varias de ellas. A Carlos Gadsden y Marcelo Seijas, de los trabajos con el IWA4 que llegaría a ser ISO 18091 y la UNE66182. Y a Rodrigo Martín Castaño, con el que he compartido los trabajos de impulso de la Dirección Pública Profesional durante tanto tiempo, pero también otros muchos relacionados – como los primeros ensayos con CAF en España, la construcción del sistema de certificación de personas directivas públicas, con el CERPER... – al que le he pedido que sea *el autor de los apartados referidos a la gestión de la personas de la organización y a la tecnología*, ámbitos que domina con equilibrio y pasión al tiempo. Y a mis hijos María y Fernando, funcionarios públicos, como sus abuelos, y como sus padres, ella del mundo local. Y a Rosario Lora, mi compañera, a la que agradezco sus consejos y apoyo durante todo este proceso editorial.

Fernando Monar Rubia

INTRODUCCIÓN

"(...) sigue siendo un objetivo político incorporar la filosofía del Cambio y la adaptación sistemática a las expectativas de los ciudadanos –mediante la estrategia de la Calidad o cualquier otra– al modo de hacer habitual de las organizaciones públicas, de modo que podamos superar ese voluntarismo que explica que cada proyecto relevante esté vinculado a un reducidísimo grupo de personas."

(Juan Antonio Garde, director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, 2006.).

A menos de ocho años para llegar al escenario de la Agenda 2030, la NGP en las Administraciones, tal vez la *tercera generación de esa estrategia de Cambio* en el sector público en nuestro país, no sólo ha de contener un renovado enfoque para presentarse actualizada, sino que ha de incluir los nuevos elementos que han ido apareciendo, desde reflexiones y propuestas muy diversas, con formato de teorizaciones, herramientas y metas, retos o misiones, en los últimos tiempos.

Es cierto que muchas Administraciones han ido ejercitándose e incluso consolidando cada una de las

estrategias de superación que se han ido presentando –mejora, calidad, modernización, transformación...– en ocasiones adjetivadas –mejora continua, transformación digital...– y las que se han presentado últimamente –innovación, orientación a misiones, a organizaciones TEAL...– pero no todas han hecho el mismo recorrido e incluso algunas han optado por saltarse algún escalón. Seguramente que *la 3ra NGP no será una suma, ni siquiera escalonada, de todas esas estrategias, pero nos vendrá muy bien hacer un repaso ligero de todas y buscar elementos inspiradores, para poder hacer la ruta que, en cada caso, nos dé, a cada institución local, mayor seguridad y resultados.*

Así que, desde mi perspectiva, *la “NGP de esta década de los 20 / 30” o 3ra NGP, deberá tener el perfil concreto que cada institución crea conveniente, después de tener en cuenta las fuentes, escuchar atentamente a la ciudadanía a la que presta servicios y a las personas empleadas públicas, y tomar conciencia de que, realmente, estamos en un tiempo muy diferente al de solo hace unos pocos años, y no solo por los retos climáticos, la pavorosa crisis sanitaria mundial o el terrible conflicto armado que asola Ucrania –y sus efectos en combustibles, suministros, presupuestos, etc.– que exigen respuestas decididas y diferentes.*

1. LA MARCA

Como sabemos, la *NGP*, como marca genérica, fue una propuesta de *un nuevo paradigma*, en relación con el funcionamiento de las organizaciones que prestan servicios públicos propuesta por académicos en el Reino Unido y Australia, principalmente, durante la década de los 80, para mejorar su eficiencia principalmente mediante *ideas ensayadas a nivel empresarial.*

Con frecuencia se utilizaron propuestas como las de poner el foco en el "servicio al cliente", la descentralización de servicios, el incremento de la eficacia y la eficiencia, la colaboración público-privada, el establecimiento de objetivos, la evaluación del desempeño, las auditorías y evaluaciones, etc. En algunos casos se incluyó prestar servicios públicos desde compañías del sector privado, muy singularmente en el sector de la salud. También se potenció la idea de gerentes de servicios públicos con mayor autonomía frente a los decisores¹ políticos, mejor estimulados mediante incentivos, etc.

A lo largo del tiempo, la *marca NGP* fue incorporando otros elementos y adaptándose a territorios con una cultura diferente, como la de los países mediterráneos, a la vez que iba perdiendo algunos de sus elementos iniciales, de manera que se comenzó a hablar de una *segunda NGP* (o *2daNGP*), a la que más adelante me referiré, en la que, al tiempo o cada uno por su lado, decisores y organizaciones públicas –sus directivos, técnicos de gestión, etc.– fueron configurando "*soluciones a la carta*".

En general, *se mantuvo y recicló la idea de lograr una Administración más eficiente y eficaz, con servicios de mayor calidad, buscando "satisfacer las necesidades de la ciudadanía", sin hacer demasiado hincapié en uno de los elementos clave para sus impulsores políticos iniciales, como era la propuesta de "al menor coste posible".*

¹ Utilizo este término para referirme a las personas que se dedican a la función política desde los equipos de gobierno en las corporaciones locales. No me refiero, pues, a los dirigentes de los partidos ni a los electos, a nuestros representantes partidarios o parlamentarios.

2. EVOLUCIÓN

Para hacernos una idea de la evolución de los posicionamientos de las Administraciones Públicas (AA PP) en general y de las locales en particular *me permitiré, en las próximas líneas, reflexionar alrededor de mi propia experiencia*, que ahora sintetizaré.

2.1. A principios de los 90, tras la aprobación del *Plan de Modernización* de la AGE, aprobado en 1992², tuve la ocasión de dirigir dos, del conjunto de los cerca de *doscientos proyectos de modernización* desde el departamento ministerial³. Uno de ellos consistió en crear una *oficina única de información a la ciudadanía*, presencial y telefónica, con información de los 4 niveles territoriales, desde el *Ayuntamiento de Granada* y en un teléfono gratuito 900 150000 atendido desde *Madrid*–, en un esquema de *gobernanza*⁴ muy inusual para aquellos tiempos, en el que participábamos las *AAPP de todos los niveles*: el local ya citado, la Diputación de Granada, la Junta de Andalucía y el del Estado, tanto desde los servicios centrales del departamento ministerial, como desde el Gobierno Civil de aquella ciudad, que tuvo un protagonismo determinante⁵. La

² methaodos.revista de ciencias sociales, 2017, 5 (2): 302-317
ISSN: 2340-8413 | <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>

Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España Manuel Arenilla Sáez, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.

³ La Subdirección General de Atención al Ciudadano, del Ministerio del Interior.

⁴ Término que entonces era apenas conocido.

⁵ José Fernández Prado fue el líder territorial de aquel inusual experimento de gobernanza. Años después fue secretario general del Consejo Consultivo de Andalucía.

transformación más novedosa entonces se enfocaba, pues, hacia la *atención a la ciudadanía y la colaboración institucional*.

2.2. En la segunda mitad de los 90 seguía manteniéndose la estrategia de Cambio mediante proyectos de *modernización* empaquetados en planes, como el que tuve la ocasión de dirigir en el *Consell Insular de Mallorca*. Entonces era *una organización muy anticuada*, en la que los valores más fuertes estaban relacionados con la aspiración a que el mañana fuera una repetición del ayer. Sin embargo, *un gobierno de cuatro partidos*, tres de gobierno y otro de apoyo externo –desde el centro nacionalista a la izquierda–, se propuso y consiguió impulsar un *Plan de Modernización*. La idea de modernizar las estructuras, el funcionamiento mediante una reforma organizativa en profundidad que permitiera ofrecer unos servicios públicos de una manera más eficiente, ágil y con garantías de transparencia en cuanto al uso de los recursos públicos, fueron algunas de las ideas clave –en total un folio y medio de acuerdos– que compusieron la *hoja de ruta* que firmaron los cuatro partidos políticos mencionados.

Durante un año, se estableció un *acuerdo de colaboración con la Diputación de Barcelona* –institución que se identificó como la más adecuada para que pudiera ofrecernos el apoyo y las orientaciones de Cambio necesarios–, se mantuvieron *entrevistas en profundidad* con todas las personas directivas de la Casa en comunicación estrecha con la persona Habilitada Nacional titular de la *Secretaría General* del organismo, se recogieron los análisis y las propuestas concretas de mejora en un documento ad hoc, se elaboró un inventario de *100 actuaciones*, que se empaquetaron en *14*

proyectos, se constituyó una *Comisión Técnica* dirigida por un *director* del Plan⁶, un *coordinador* de proyectos⁷, e integrada por 4 personas funcionarias expertas en las áreas clave para la ejecución del Plan, y todas las personas directoras de proyectos.

Entre los proyectos más relevantes se pueden destacar los relativos a la *orientación a la ciudadanía*, a las *personas de la organización* –uno relativo a la formación y otro al análisis del *clima laboral*– y a la *tecnología*, que en aquel tiempo se describió como *de informática y comunicaciones*. Otros se centraron en redefinir y mejorar *espacios internos* o rediseñar unidades y organismos, entre ellos una gran instalación deportiva⁸ y una muy simbólica institución cultural⁹.

Se incluyó una acción de *sensibilización para decisores*¹⁰ que tuvo un excelente efecto.

Con la buena involucración de las personas directoras de proyectos, se lograron terminar casi todos ellos en el plazo establecido. Una de las iniciativas clave, que no fue incluida en el Plan, fue *definir la figura de las personas directivas* que dependieran de los decisores

⁶ Como ya se ha indicado, el nombramiento recayó sobre mi persona, que ocupaba la plaza de coordinador de Relaciones Institucionales, y era la única, de perfil técnico de las vinculadas al conjunto de actuaciones de modernización, que había llegado con el nuevo equipo de gobierno.

⁷ Nombramiento que recayó en el director de Recursos Humanos de la Casa.

⁸ El Hipódromo Son Pardo.

⁹ El Teatro Principal.

¹⁰ En la que participó, entre otros, el magnífico profesor y consultor Francisco Longo.

políticos, como directivas públicas profesionales, aunque se llegaron a acuerdos que mejoraron la situación anterior.

2.3. A principios de los 2000, las propuestas de Cambio en muchos ayuntamientos, además de seguir incluyendo el enfoque de mejora de la atención a la ciudadanía, fueron incorporando elementos novedosos en relación con la *participación de la ciudadanía*, impulsando órganos como los Foros ciudadanos. Fue el caso del *Foro asesor de Calvià Agenda Local 21*¹¹, creado como una nueva estrategia con la que reorientar el desarrollo turístico y local en términos de sostenibilidad del municipio mallorquín, en el que también se ensayó el uso de *Cartas de Servicios*, sistemas de *objetivos, monitorización y medición*, como el del Sistema Integral de Playas, gestión activa de *quejas*, con campañas como la de "Quéjese más!", proyectos en los que tuve la ocasión de participar¹² desde las propuestas y estrategias de la Gestión de Calidad, *la gran caja de posicionamientos y herramientas, durante mucho tiempo*.

2.4. Pocos años después, también aparecieron con fuerza otros enfoques, como los de la *simplificación administrativa / reducción de cargas, la transparencia, la integridad, y la evaluación de políticas públicas* y se reforzaron los de enfoque a la ciudadanía, *evaluación de organizaciones públicas*, con el modelo CAF, y la participación.

¹¹ <https://oidp.net/es/practice.php?id=51#>

¹² Como director de Comunicación y Calidad

Durante unos años de esa década participé muy activamente¹³, en la elaboración del anteproyecto¹⁴ de lo que luego sería la *Ley de Buena Administración y Buen Gobierno*, cuyos títulos de capítulos o secciones pueden muy bien ayudarnos a visualizar qué es lo que preocupaba a las personas comprometidas con la Gestión del Cambio en aquellos momentos:

Accesibilidad y ciudadanía	Reconocimientos
Administración electrónica	Liderazgo ético e integrador
Simplificación administrativa	Principios de buen gobierno
Transparencia en la gestión	Conflicto de Intereses
Sistemas de gestión y la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos	Transparencia política
Sistemas de gestión organizacional	Formas de gestión, marco regulador y responsabilidad social
Evaluación de organizaciones y servicios	Evaluación de políticas públicas
Compromisos de servicio y cartas ciudadanas	

2.5. Ya en la *segunda década* de los 2000, a finales del 2016, en una de las ediciones de la míticas JOMCAL, Jornadas de Modernización y Calidad

¹³ Como responsable de la coordinación del anteproyecto, en un proceso muy participativo, con importantes expertos internos, como la entonces Secretaria General de la Conselleria de Presidencia, Lourdes Aguiló, y externos, como el profesor Manuel Villoria, desde mi puesto de director general de Qualitat dels Serveis, de la conselleria de Presidencia del Govern de les Illes Balears.

¹⁴ Que se elaboraría durante los años finales de la década, aunque se aprobara y publicara en el 2001.

en la Administración Local, evento organizado por el Ayuntamiento de Málaga y la *FEMP* con carácter bienal, *Manuel Serrano*, increíble organizador y alma del prodigioso evento, me propuso que dinamizara un debate sobre la *2daNGP*, que mantuvimos on line durante unas semanas y presencialmente en el Palacio de Congresos de aquella ciudad andaluza. Los ejes de aquella edición –de hace ahora 6 años– estaban relacionados con la Calidad, con la Modernización e *Innovación*, con la Atención a la ciudadanía, con la Gestión del Cambio, con la planificación estratégica municipal, y con la *Administración electrónica o nuevas tecnologías*, principalmente.

En los debates, entre otros muchos, participaron personas referentes –gestores, estudiosos...– del mundo local como Antonio Díaz, Joseba Koldo Pérez de Heredia, Lorenzo Hernández, José Antonio Latorre, Txus Imaz, Tomás García, Mila Ortiz, etc. Y volvieron a analizarse las estrategias y herramientas utilizadas para el Cambio, con varios elementos y perspectivas ya conocidos, como la relación entre metodología y *resultados de gestión* y en la ciudadanía, el *foco en las personas* de la organización, las contradicciones entre ese “habitat deseado”, por la estabilidad en el empleo, las condiciones laborales (permisos, vacaciones, ayudas sociales ...) islas anheladas en mitad de un entorno laboral convulso, y la *falta de estímulos*, la necesidad de trabajar en la *definición de perfiles, competencias, y seleccionando conforme a lo definido*, innovando el proceso y trabajando en la *estrategia*, desarrollar la figura de la *persona directiva pública profesional*, introducir mecanismos de competencia que permitan la *elección de los usuarios* y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad, garantizar la plena *transparencia* de los procesos, planes y resultados, la *participación ciudadana*...

Casi todas las intervenciones on line y presenciales, podemos decir –utilizando la escala de Verheijen, reforma radical, reforma incremental y el gerencialismo moderado– que se situaron, al tiempo, *fuera de la NGP pura y dura, y de la burocracia rampante, y más cerca de la ruptura* –en el caso, por ejemplo, de las *estructuras verticales*– y a la vez de la *búsqueda de liderazgos intermedios* y del trabajo en equipo.

Después, irrumpió con fuerza la *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible* con sus propuestas y sus dinámicas estimuladoras.

2.6. En 2017 publiqué un artículo titulado “*La gestión pública local del horizonte 2030*”¹⁵ en el que añadía algunas perspectivas complementarias, por ejemplo, sobre el *ritmo de transformación* de nuestras Administraciones, de la mano del profesor Carles Ramió y una de sus frases determinantes: «La tecnología y la sociedad avanzan y se transforman a un *ritmo de liebre* y las AA PP deambulan a un *ritmo de caracol* cuando no *en el sentido del cangrejo* (con importantes regresiones) o se inmovilizan durante años con la estabilidad *y el anclaje de un mejillón*»

Por no generalizar, señalaba que, *algunas* áreas de prestación de servicios, algunas unidades, algunos servicios centrales de aquí y de allá verdaderamente *han avanzado muy poco* –a ritmo de caracol– en las últimas

¹⁵ El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 5, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Mar. 2017, Ref. 508/2017, pág. 508, Editorial Wolters Kluwer https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMTIzNjU7Wy1KLizPw8WyMDO3MDIyNDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnE-qAA2nMdgIAAAWKE#tDT0000242635_NOTA12

décadas, como *la Administración de Justicia*¹⁶, algunos ámbitos de la cultura de gestión corporativa –por ejemplo en *la cultura de la evaluación*, con los subsistemas de evaluación de personas, de organizaciones y de políticas públicas, o en *las políticas de estímulos* a las personas empleadas públicas, o en *las infraestructuras de integridad*, salvo el caso de *las infraestructuras de Transparencia*, muy impulsadas desde los trabajos de Transparencia Internacional y sus rankings institucionales.

Y que el desarrollo de algunos de los marcos jurídicos clave¹⁷, o sistemas y subsistemas decisivos para el funcionamiento de las Administraciones, están anclados cual mejillones, como el *sistema de selección de personas empleadas públicas*, lastrado de una *fuerte inequidad e ineficiencia* para la captación de talento, y a la vez, como se sabe, vital para la generación de nuevos posicionamientos, que conserva la misma filosofía¹⁸ desde hace ya casi cien años¹⁹.

Y muy anclada está la *estructura de liderazgo público*.

La pérdida de algunas convicciones y maneras de gestionar lo público, que se habían generalizado a

¹⁶ http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf. Ver pg. 48.

¹⁷ Como lo estuvo la Ley 30/ 92, de régimen jurídico, o como lo está la 7/ 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público en temas como la evaluación del desempeño, la Dirección Pública Profesional, etc.

¹⁸ En abierta discrepancia con los países más avanzados de nuestro entorno y con las instituciones europeas.

¹⁹ Como se sabe, el Estatuto Maura, de 1918, es citado como el origen del sistema moderno de selección y permanencia de los empleados públicos en España, consagrado en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, hace sólo casi 60 años.

finales de los 90 y principios de los 2000, vinculadas al *establecimiento de compromisos de servicio y de garantías*, como el funcionamiento de citas previas, la reducción de listas de espera y de plazos en la atención, etc. pueden ser entendidas como una regresión, en un *movimiento parecido al del cangrejo*.

Las “*desdotaciones*” o *no renovaciones de personal* realizadas durante la crisis económica, sin siquiera ser suplidas al mismo nivel o con la misma intensidad con más innovación y nuevas metodologías, *con la sola lógica que impone la indiscriminada jubilación*, han tenido unos *efectos muy visibles* –y en ocasiones han producido *dolorosos y demoleedores resultados*– en sectores definidores del Estado del Bienestar, como Educación, Sanidad y Servicios Sociales.

El enorme riesgo fue, es, que estos queden como un *espacio de producción de servicios esclerotizado*, a espaldas de las necesidades de la ciudadanía, a la que tienen la obligación de servir.

Y eso podría pasar en algunos de los *magníficos casos de impacto en la sociedad*, precisamente en el conjunto del sistema de *Salud*, reconocido internacionalmente y muy bien valorado por la ciudadanía; de *profesionalidad*, como el Sistema de la *Seguridad Social*, liderado en toda su extensión y niveles por personas empleadas públicas de gran nivel; y muchísimas *iniciativas en el mundo local*, tantas veces pionero en gerencia, calidad, participación, atención y relaciones con la ciudadanía, compromiso social, etc.

Así, vemos fuertes diferencias y contradicciones en un contexto en el que encontramos amenazas y retos como el del *envejecimiento de la población*, el de

la contaminación, con un marco de *recursos* naturales –agua, alimentos...– y económicos *frágiles y limitados*, y la *globalización* y el flujo transfronterizo y masivo de ciudadanos, en un contexto de valores débiles y *enorme desigualdad*, en el que unos pocos acumulan la misma riqueza que decenas de miles, tanto en nuestro país²⁰ como en el planeta²¹ En él, *las respuestas públicas seguirán siendo imprescindibles* tanto a nivel de los gobiernos, como en el de *los sistemas organizativos* de sus AA PP que, según el profesor Ramió, son, desde hace demasiados años, *los cuellos de botella de la innovación y de la modernidad*. Y añade: «Ya nos podemos dotar en las organizaciones, por ejemplo, con refinadas arquitecturas matriciales, con sofisticados sistemas de información, etc., pero al final *toda esta modernidad va a tener que pasar por los filtros más humanos (y también más miserables) que va a dar lugar a comportamientos impredecibles y aleatorios*».

Solo un enorme y descomunal esfuerzo hará girar la situación que se describe.

2.7. Hace tan solo unos meses publiqué otro artículo²², en el que afirmaba que las *propuestas disruptivas*,

²⁰ Según Oxfam Intermón, en España, la fortuna de sólo tres personas equivale ya a la riqueza del 30% más pobre del país. <https://www.cvongd.org/va/noticias/per-aprofundir/ocho-personas-poseen-la-misma-riqueza-que-la-mitad-mas-pobre-del-mundo/>

²¹ La Vanguardia publicaba a principios del 16 un artículo que incluía datos del tipo de que «las 62 personas más ricas del planeta tienen tanta riqueza como la mitad de la población de escasos recursos, unos 3.600 millones de personas.» <http://www.lavanguardia.com/economia/20160118/301484073871/espana-desigual-ocde.html>

²² “La ecología de la Dirección Pública Profesional para un mundo virtualizado”

tanto tecnológicas como organizacionales, pueden ser *buenas aliadas para los cambios que necesitan nuestras Administraciones*, partiendo de la idea de que los humanos llevamos miles de años pensando de un modo lineal –que cuando vemos cosas que suceden de modo exponencial, no las entendemos muy bien– y que, cuando algo es disruptivo, aunque nos cuenten que es algo ya pasado, automáticamente *lo guardamos en el cajón mental del futuro*.

Por eso, nos hemos ido acostumbrando con cierta facilidad a las tecnologías lineales o incrementales, pero hacernos a las exponenciales, que son algo contra intuitivo, nos cuesta más... no nos fiamos de ellas al principio, al tiempo que las usamos con naturalidad, al poco tiempo.

Hemos visto cómo *la tecnología* –por ejemplo, internet– *ha ido cambiando nuestras vidas y nuestras organizaciones*. Hemos visto nuevos y exitosos modelos de empresa que han surgido gracias a las (en cada momento) nuevas tecnologías, como los casos de empresas de “taxis” que no tienen taxis, “inmobiliarias” que no tienen pisos, “hoteleros” que no tienen habitaciones, “tiendas” que no tienen productos, “proveedores de cine” que no tiene cines... *¿Llegarán las Administraciones que no tengan políticos ni funcionarios?*

Por eso, cuando nos hablan de *metaverso y AA PP* debemos tener cuidado de que no nos pase lo que, a los directivos de aquella gran compañía, de cerca de cien años de éxito, que promovió el rollo de película que sustituyó a la placa de cristal, pero que no supieron ver a tiempo los brutales efectos de la llegada del **JPG**, en un contexto en el que casi todo el mundo pensaba que la fotografía digital estaba muy bien, “pero como el papel... nada”.

Ahora hemos de superar esas limitaciones y ser capaces de asimilar que *los grandes cambios*, como el vivido en la parte más dura con de la pandemia COVID19, sólo aliviado en cuanto al ámbito laboral por la tecnología, *son posibles*. ¿Quién hubiera podido pensar, tan solo hace 10 años, que millones de personas teletrabajarían en España a principios de esta década?

Hoy, la inteligencia artificial, el internet de las cosas...– el metaverso de Zuckerberg, que añade el elemento de “presencialidad”, en cuanto a la sensación de estar físicamente (en realidad virtualmente) en un espacio alternativo, *nos abren puertas que muchos no habríamos soñado e incluso que nos cuesta comprender*.

*Manuel Pimentel*²³ se ha referido a los ayuntamientos y al metaverso en dos terrenos de interés: el turístico –y comercial– y el de gestión. Se pone el ejemplo de una visita virtual a Sevilla y a la Giralda en la que podremos observar la ciudad desde la perspectiva “real” del que está arriba del todo, a unos 100 metros del suelo y comprar un libro electrónico sobre algo que se nos haya sugerido –o al “bajar”, uno en papel, que un mensajero llevará casa– en una librería “cercana”. Para el segundo nos plantea a quién pertenecen los derechos de imagen virtuales de las calles y monumentos de la capital andaluza, y acaba apuntando que *los ayuntamientos deberían ir preparándose*.

En el «Metaverse Seoul» con un alcance turístico, pero también hacia áreas como las económica, cultural

²³ Ex ministro de Trabajo y Asuntos Sociales entre 1999 y 2000.

–a partir del 2023 se encontrarán los principales festivales, como el Seoul Lantern Festival– educativa, etc., se anuncia que se incluirá la *posibilidad de realizar consultas con avatares de personas empleadas públicas*.

Los datos son contundentes. Veamos la evolución de la web ZOOM: desde 1 millón de usuarios en 2013, a 10 millones en 2014 y 40 millones en 2015 para pasar a 10 millones de participantes en reuniones diarias en diciembre de 2019, 200 millones en mayo de 2020 y 300 millones en junio de 2020.

Estoy convencido de que la generalización de la utilización de los Massive Open Online Course (MOOCs)²⁴ para la formación de personas empleadas públicas, *impactará en el estilo de relaciones* entre estas, hacia ese componente o comportamiento híbrido. La experiencia que viene desarrollando el Instituto Andaluz de Administración Pública de la Junta de Andalucía (IAAP), un modelo que “por una parte, aprovecha al máximo las experiencia y la riqueza de las personas expertas y de las participantes, favoreciendo la comunicación, el diálogo y el conocimiento compartido; y por otra parte aprovecha el potencial conectivo que ofrecen las tecnologías, para establecer redes y vínculos con otros nodos de experiencia y conocimiento”, ha llegado a registrar en la última edición de su MOOC para personas directivas, que ya lleva unos cuantos años editándose, ¡2.373 estudiantes!

²⁴ O COMA en español (Curso Online Masivo Abierto), cursos en línea dirigidos a un amplio número de participantes a través de Internet según el principio de educación abierta y masiva. El término fue acuñado en 2008 por Dave Cormier y Brian Alexander.

Y al tiempo, según nos advierte el catedrático de Ciencia de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, y ex director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *Manuel Arenilla* las debilidades en materia de administración de datos, las “*escisiones digitales*” pueden llegar a ser destructivas si se disocian de la capacidad colectiva de *controlar el desarrollo tecnológico en términos culturales, éticos e institucional*”. Y añade las carencias de interoperabilidad, no sólo entre distintas Administraciones, sino también en su interior y las barreras culturales de parte de la alta función pública. La escisión social que produce la brecha digital, que potencia las de carácter social, económico, educativo... solo se paliarán, asegura, siguiendo las orientaciones de Naciones Unidas en cuanto a la *inclusividad de las tecnologías*.

2.8. Ocho años –los que aproximadamente faltan para el escenario 2030– no son mucho tiempo desde el punto de vista de la vida institucional, pero son suficientes para impulsar ese Cambio de raíz mencionado, visible y perceptible por la ciudadanía. Sabemos que *tenemos que recuperar mucho tiempo perdido* y la ambición de la agenda será clave.

Dadas las diferencias de cada uno de los gobiernos –en cuando a tamaño, contextos económicos y sociales, madurez...– es imposible diseñar *una hoja de ruta estándar*, para llegar al inicio del escenario de la 3raNGP, pero bien valdría reflexionar en torno a los elementos mínimos propuestos por *Mila Ortiz*²⁵ en

²⁵ Milagros Ortiz Torremocha es responsable de RRHH del Ayuntamiento de Alzira y socia fundadora de la AVTPAL, Asociación Valenciana de Técnicos de Personal de Administración Local.

un debate congresual, que se recogen en la Segunda Parte de este libro.

2.9. En todos los procesos de *Cambio realmente transformador* como el que necesitamos, siempre se plantea la misma pregunta: pero, para un reto de ese enorme tamaño, para el que se necesita una gran energía y en el que surgirán resistencias brutales, *¿por dónde empezamos?* Mi respuesta es, claramente, *por las personas* –generando equipos, innovando en los sistemas de aprendizaje, de gestión del talento, de incentivos y de motivación, y en la selección de los mejores, en el caso las nuevas incorporaciones...– *y, evidentemente, al tiempo, hacia las personas* usuarias, hacia la ciudadanía.

2.10. Y, entre las personas debemos incluir a *los decisores*. Ellos tienen la máxima responsabilidad de destinar recursos para incluir más innovación e inteligencia en el conjunto de los sistemas generales, son quiénes pueden pautar los ritmos, y quiénes definir y mantener las estrategias. Los componentes básicos que insuflar en ese nivel del liderazgo público, responsables máximos de esa *titánica empresa de transformación*, son *más política y más dirección pública*, al mismo tiempo.

Creo que es momento de apoyar la reclamación de una repolitización de los decisores para, siguiendo a *Quim Brugué*²⁶, *reformar la política y dignificarla*, porque «la destrucción de la política, principal fuerza

²⁶ «Es la política, idiotas» de Quim Brugué, <http://www.casadellibro.com/ebook-es-la-politica-idiotas-ebook/9788499842523/2775983>

civilizadora de nuestro mundo, sólo nos puede conducir a una nueva barbarie». Necesitamos políticos capaces de defender ese espacio desde la pedagogía, porque es en él en el que han de producirse el *análisis de los problemas públicos y construirse las soluciones* y desde el que se deben articular las *propuestas de gobernabilidad y de gobernanza*, en cada caso, y *el desarrollo de la acción de gobierno*²⁷.

Los partidos políticos y las instituciones deberán *invertir en promover el desempeño* de estas –y otras– competencias entre sus próximos, mediante las diferentes metodologías de aprendizaje para impulsar esa gran transformación del mundo local.

2.11. Sin olvidar los sistemas. Vengo defendiendo que *disponer de sistemas de gestión* robustos²⁸, *no puede ser una opción* –algo que se decida utilizar o implantar, o no. Del mismo modo que la Transparencia o la Administración Electrónica no pueden ser «voluntarias» porque afectan a desarrollos y a la eficiencia y a derechos de la ciudadanía, la gestión pública *ha de*

²⁷ Abel Veiga, profesor de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas, publicó un artículo sobre las competencias del personal político que recoge sentimiento de desconfianza y decepción ciudadano en http://politica.elpais.com/politica/2016/12/13/actualidad/1481641635_298347.html

²⁸ Valga como ejemplo, sin que sea una panacea para la construcción de Administraciones de calidad, el documento «Calidad de la Administración Pública, Una Caja de Herramientas para Gestores» publicado por AEVAL, que tiene como objetivo apoyar, orientar, alentar e inspirar quienes que «quieren construir Administraciones públicas creadoras de sociedades prósperas, justas y resilientes». http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/actualidad/actividad_institucional/2016_11_28_CalidadAdmPublica-CajaHerramientas.html

incluir herramientas de gobernanza, de integridad, de planificación, de medición, de evaluación...y estrategias de mejora en la normativa, de manera regulada. Porque, ¿se puede seguir gobernando o dirigiendo sin datos sobre los servicios que prestamos, sobre el acceso a ellos, sobre los resultados de las actividades y de los programas, sobre los efectos de las políticas? ¿Se puede seguir gobernando o dirigiendo sin poner los datos de Gestión –como los de la evaluación de las políticas públicas– al alcance de la ciudadanía?

2.12. En fin, en el *escenario 2030* los gobiernos, las Administraciones y los servicios públicos del mundo local en nuestro país *habrán decidido asumir el papel relevante de lo público* que la sociedad reclama, en el nuevo paradigma de la *meta gobernanza*, con más eficacia y eficiencia, desde el compromiso con el *Cambio realmente transformador* y con la *innovación, movilizándolo y motivando* a toda la organización, *para luchar contra la desigualdad, garantizar los derechos constitucionales y contribuir a generar valor social y progreso.*

2.13. Como resumen, aquí se defiende que las organizaciones públicas locales que quieran comprometerse con la idea de la marca *3raNGP*, desarrollen, institucionalmente, un programa de actuación que incluya todos y cada uno de los Ejes que mas adelante se verán, teniendo en cuenta las características que le son propias por tamaño, situación, etc.

3. LAS NUEVAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

3.1. LA PERSPECTIVA DE LA FUNCIONALIDAD

No hay duda de que las AA PP *han de transformarse de un modo radical y muy rápidamente* para no desaparecer, si decidimos confiar en lo que afirma

Manuel Arenilla en su libro antes citado y que recogí en un artículo reciente que publiqué bajo el título *“Una Administración pública en riesgo”* que es el primero de los capítulos de su libro. Recoge el relato de riesgos, alrededor de las “funciones básicas” de la Administración pública en cuanto al desarrollo, la generalización del bienestar en la sociedad y la garantía de la democracia, singularmente *para hacer efectivos los derechos y libertades de los ciudadanos*.

También afirma que una de las claves del necesario Cambio ha de ser el *incremento de la participación* de los ciudadanos *en todo el ciclo* de las políticas públicas *y en el proceso normativo*, interviniendo, por tanto, en la producción de los servicios públicos.

En su continua búsqueda de identificación de las contraposiciones, Arenilla dice que *los enfoques tradicionales han fracasado* en ofrecer soluciones de buena gestión a la Administración pública y, sobre todo, de adaptación a la diversidad y los incesantes cambios sociales, económicos y tecnológicos. Y que *los enfoques neogerencialistas no han comprendido suficientemente la dimensión política y social de la Administración*, su pertenencia al sistema político-administrativo, la misión o propósito que cumple para la sociedad, que es indisponible para el resto de las organizaciones. “Hay que reconocer que puede ser más atractivo erigir laboratorios de innovación, implantar círculos de calidad, dibujar redes de políticas, hacer emerger islas de excelencia, crear comunidades de aprendizaje o diseñar organizaciones bajo el principio de principal agente que *consolidar un sistema institucional que establezca sólidos procedimientos, garantías y responsabilidades, que implante un sistema de selección, carrera y evaluación de las personas empleadas públicas y de las políticas*

públicas o que logre altas capacidades de gestión. No parece, como se constata en la práctica, que los primeros objetivos puedan lograrse sin alcanzar con un mínimo de eficacia los segundos.”

Aunque los retos y los problemas de las universidades públicas y de las AA PP no puedan igualarse, sin más, a los de las AA PP, conviene tener muy en cuenta lo que afirma *Carles Ramió* en una reciente entrada en el blog de *espublico* (...) *“las universidades públicas suelen sentirse invulnerables e inmortales al formar parte del entramado institucional público aparentemente inalterable. En el mundo contemporáneo esta sensación de inmortalidad es muy poco realista. Las transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas están generando un marco de inestabilidad general en el que también deberían sentirse aludidas las universidades (privadas y públicas). Algunos especialistas en análisis de prospectiva se han atrevido a afirmar que durante los próximos 20 años pueden desaparecer el noventa por ciento de las universidades que ahora hay en el mundo. Y tal vez la “receta” para las universidades nos sea de utilidad para las Administraciones: “Hay que lograr que la Universidad pública pueda ser flexible y contingente y logre adaptarse rápidamente a las transformaciones de su entorno (dimensión que hoy por hoy parece que sólo atesoran las universidades privadas). Sólo mediante la diversidad y la flexibilidad la Universidad pública del futuro va a poder preservar su valor social acompañando a la sociedad (y especialmente a la parte más vulnerable de la sociedad) a navegar por un mar tecnológico, económico, laboral y social dinámico e imprevisible y, por tanto, proceloso”.*

3.2. LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

Pero desde luego no podemos olvidar lo que propone *John Naisbitt* en cuanto a que “los más apasionantes avances revolucionarios del siglo XXI *no ocurrirán por la tecnología, sino por un concepto expansivo de aquello que implica ser humano*”. El Cambio que se está produciendo –y que se debe producir– *no es, no será, sólo tecnológico, pues.*

Así, la gestión de ese Cambio, desde una mirada estratégica e innovando, nos permitirá profundizar en el progreso o, en caso contrario, sumirnos en el desconcierto, intentando reparar situaciones que se imponen de hecho. Uno de los caminos hacia los que se mira es el que propone *Fredric Laloux*, con sus reflexiones sobre las *organizaciones TEAL*, el más alto escenario de cinco en el que las AA PP estarían aún en el segundo escalón.

3.3. LA PERSPECTIVA ÉTICA

Hemos de reconocer que en el tan relevante ámbito de la *dirección pública* todavía queda mucho que hacer en el terreno cultural del comportamiento ético: por ejemplo, aún son muchas las personas decisoras y las directivas que en muchas instituciones consideran que las plazas directivas obtenidas en procesos de libre designación –en algunos casos de libérrima designación, podríamos decir– han de mantenerse al margen de limitaciones temporales –o sea, *que son para toda la vida*–, al margen de aspectos programáticos –es decir, que su desempeño *no ha de ajustarse a algo que “encorsete”²⁹*–, como a un acuerdo de gestión, por

²⁹ Léase con varias comillas...

ejemplo-, o retributivas –esto es, que por mucho que algunas cantidades que se perciben estén en relación con la evaluación del desempeño, objetivos alcanzar, etc., *se cobran y ya está-*, por citar algunos –evidentemente muy malos y frecuentes– ejemplos. *En demasiadas ocasiones nos hemos mantenido distantes del inmovilismo partidario y corporativo, y la dejadez institucional.* Afortunadamente, sin embargo, seguimos pudiendo sentirnos *orgullosos de comportamientos colectivos*, como los de las personas profesionales de la salud, pero también de los de la seguridad, el mantenimiento, etc., durante la fase más dura de la pandemia.

3.4. LA GOBERNANZA

Si la gobernanza es *“un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”* como he citado en alguna ocasión tomando un texto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Dirección Pública Profesional (DPP) ha de convertirse en el *artífice de un equilibrio en evitación de la contra/gobernanza*, o la utilización de los gobiernos para *puras operaciones partidarias contra otros gobiernos* de diferente color político, actividad in crescendo en los últimos tiempos y que, entiendo, está en el límite de la utilización indebida de los recursos.

3.5. LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO

El eje de las propuestas es profundizar en la buena Administración, reconocida como un derecho en el artículo 41 de la *Carta Europea de Derechos Fundamenta-*

les³⁰, trascendente para todas las organizaciones porque es la que media entre sus objetivos y sus resultados, tal y como señala el Informe. Porque la buena gestión pública permite obtener *resultados que se traducen en valor público*, en impactos positivos para el bienestar y la felicidad de la sociedad y, en definitiva, en la garantía de los derechos y las libertades de la ciudadanía. Pero *además de mejorar la vida de las personas, la buena gestión pública es importante porque la calidad de los servicios públicos es un factor determinante de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones*. Por ello, resulta más urgente que nunca abordar *un proceso integral y sistémico* de reforma de la estructura y el funcionamiento de las Administraciones para adecuarlas a las necesidades y exigencias de la ciudadanía del siglo XXI.

Para acabar con este primer punto, he de decir que no vamos a incluir en este trabajo aspectos determinantes en la configuración de los servicios que se prestan desde el mundo local, pero que tienen que ver más con *las políticas generales* que con la gestión, como pueda ser *el tamaño del sector público* –por debajo de la media de los países europeos–, el papel de y la *interacción competencial* con las diputaciones y la Administración General del Estado, etc. Tampoco las consideraciones de futuro que tengan que ver con los efectos directos de la *crisis de la pandemia* del COVID 19 y, o, de las *crisis internacionales* que estamos viviendo y sus efectos en los precios y los gastos, y los presupuestos.

Si se mencionará, como excepción de ese paquete de cuestiones, tan solo y en este mismo espacio, el del

³⁰ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

número de entidades locales –a fecha de hoy más de ocho mil cien municipios, repartidos en las cincuenta provincias, más las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla– y la *ineficiencia por su dimensión* a la hora de contar con los recursos adecuados, y no solo cuando se trata de entidades de muy pequeño tamaño, el extraordinario proceso de fusión que están viviendo las ciudades extremeñas de *Don Benito y de Villanueva de la Serena*, dos poblaciones con más de 60.000 habitantes, de la comarca de La Serena-Vegas Altas, que nos vienen dando una lección de unión. Tras la enorme gesta que hicieron, tanto *Villanueva*, que apostó en su día claramente por ese ejercicio de unión, como *Don Benito*, que también superó la alta barrera del 66% de apoyo ciudadano en un proceso de fusión único en España, han cerrado un ciclo ejemplar. Como podemos imaginar, sus dos alcaldes, con trayectorias política y de gestión densas, han tenido que superar numerosos obstáculos, pero ya son *ejemplo de uno de uno de esos mitos que tanta tinta vierte* y que todos reclamamos, pero que muy pocos se atreven a abordar: la unión entre dos pueblos, hacia una dimensión más adecuada para encarar de mejor modo los retos de su ciudadanía.

4. LA GEOMETRÍA DE LAS ORGANIZACIONES

Leo a *Marcelo Lasagna* en “La geometría de la innovación”³¹ y creo que viene a cuento la cita para cerrar este párrafo. El autor defiende que “*cada geometría tiene una función*, un sentido, aunque la naturaleza obra por ensayo y error, más que por diseñar propósitos” y

³¹ <https://www.protea.blue/blog/la-geometra-de-la-innovacion>

que cada organización, fruto de sus objetivos, trayectoria, etc. tienen su geometría “una topología que las identifica. Una forma que las define y las condiciona”.

“Por tanto, habrá formas organizacionales que cultivan mejor que otras la innovación” Y la 3ra NGP, ¿se dará mejor en ciertas morfologías, me pregunto yo? En todo caso ayuda a reflexionar la lectura de sus varios modelos, que aquí se sintetizan:

La esfera. “Las organizaciones esféricas, que se cierran a su ecosistema, pierden oportunidades de innovación y poco a poco van quedando obsoletas. La esfera ayuda, protege, pero en entornos dinámicos, hay que usarla en dosis muy reducidas. ¿Hay esferas de las que se te hace difícil sustraerte?”

El hexágono. “El hexágono pavimenta. La innovación es sobre todo exploración. No hay grandes saltos. Se produce paso a paso. Incrementalmente, para eso has de hacer camino”.

La onda. “La onda, como patrón geométrico, vincula, conecta, comunica. Las organizaciones innovadoras promueven la colaboración y la co-creación.

La hélice. “Para innovar hemos de asumir riesgos. Sin ellos la innovación es una historia sin final feliz. Necesitamos concretizar. Hacerlo supone asumir fracasos. La hélice nos permite caer sin peso muerto”

El ángulo. “La innovación sin resultados es solo creatividad. (...) Hemos de concretizar. Materializar”

La espiral. “La forma espiral nos prepara para una buena gestión de la experiencia. Es retro-progresiva. Avanzamos mirando hacia atrás. No cualquier innovación es válida en tiempos de grandes desafíos globales.”