



## Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización

Carles Ramió Matas\*

Recibido: 08/09/2016 / Aceptado: 01/10/2016

**Resumen.** El presente artículo se va a centrar en tres de los grandes retos que tiene que afrontar la Administración Pública en el futuro: a) su sostenibilidad económica, que los especialistas prevén como muy compleja o casi imposible; b) la capacidad de la Administración de ser innovadora en el contexto de una sociedad del aprendizaje, posibilidad en que los especialistas se muestran muy escépticos.; c) La reubicación del Estado y de sus administraciones públicas en el contexto de la globalización y de un mayor protagonismo de la dimensión local de la mano de las grandes ciudades. Estos tres retos son cruciales de cara el futuro de la Administración Pública. Las hipótesis de este artículo es que estas tres encrucijadas pueden ser resueltas con solvencia por parte de las administraciones públicas si hay una visión política sólida consistente, estratégica y proactiva.

**Palabras clave:** Administración pública, prospectiva, sostenibilidad económica, innovación, globalización.

### A public administration in the future economically sustainable and innovative in the context of globalization.

**Abstract.** This article will be focused on three major challenges faced by the Public Administration in the future: a) its economic sustainability, that specialists foresee as complex or almost impossible; b) its ability to be innovative in the context of a learning society, possibility onto which specialists remain skeptical; c) its relocation in the context of globalization and a greater role of the local dimension hand in hand with large cities. These three challenges are crucial to face the future of Public Administration. The hypothesis of this paper is that these three crossroads can be resolved with solvency by Public Administration if there is a strong, consistent, strategic and proactive political vision.

**Keywords:** Public Administration, prospective, economic sustainability, innovation, globalization.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. La difícil sostenibilidad económica de la Administración Pública del futuro. 3. ¿La Administración Pública puede ser un motor de innovación? 4. La globalización y los niveles de Administración Pública y la gobernanza global y local. Bibliografía.

**Cómo citar:** Ramió Matas, J. M., «Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 3-2, 103-122.

---

\* Universitat Pompeu Fabra  
carles.ramio@upf.edu

## 1. Introducción

Este artículo trata de analizar el futuro y hay que reconocer que es un objetivo muy arriesgado. Hay decenas de frases brillantes y afortunadas sobre la quimérica ambición de adivinar lo venidero aunque sea con una orientación y base académica. La frase que se considera más venturosa es la del premio nobel de física Niels Bohr que afirmó “predecir es muy difícil. Sobre todo el futuro”. En todo caso, puede considerarse una evidencia empírica que el mundo está experimentando ahora un gran cambio, rápido y profundo.

El objeto más concreto de este ensayo es reflexionar y analizar cómo puede y cómo debería ser la Administración Pública a largo plazo, por ejemplo a 35 años vista y llegar al año arbitrario pero “redondo” de 2050. Plantear el futuro del sistema público a tres décadas y media vista implica intentar hacer un ejercicio de prospectiva muy arriesgado e, incluso, temerario. El problema estructural de las administraciones públicas de todo el mundo es una absoluta falta de identidad estratégica. Ni cuando se plantean reformas se observa mucho más allá del presente y solo se diagnostican los problemas de un pasado inmediato y todas las medidas prescriptivas que se proponen, en el marco o no de una reforma administrativa, son a muy corto plazo. En este sentido, considero que plantearse como puede o debería ser la Administración Pública en el futuro no es un ejercicio inútil, sino que es una manera de anticiparse a los acontecimientos y, en la práctica, nos permite ir junto a ellos en su avance y no, como es habitual, muy por detrás de los mismos. Plantearse a nivel teórico como debería ser la Administración Pública a largo plazo es un mecanismo imprescindible para tomar las decisiones del presente con una cierta orientación estratégicas, y no solo como una forma de salir al paso de problemas coyunturales del presente. Realizar análisis de prospectiva es más necesario de lo que parece para la toma de decisiones públicas del día a día. Todos sabemos, por ejemplo, que una política pública en el ámbito de la energía tiene siempre una orientación a largo plazo, a veinte o a treinta o más años vista. Pues, a mi entender, lo mismo sucede con las políticas de carácter institucional y organizativas que son aquellas que deben perfilar como deben ser los aparatos públicos que diseñarán, decidirán e implementarán las políticas públicas y los sistemas de gestión del futuro.

El presente artículo se va a centrar en tres de los grandes retos que tiene que afrontar la Administración Pública en el futuro: a) su sostenibilidad económica que los especialistas prevén como muy compleja y casi imposible; b) la capacidad de la Administración Pública de ser innovadora en el contexto de una sociedad del aprendizaje, posibilidad en que los especialistas se muestran muy escépticos.; c) La reubicación del Estado y de sus administraciones públicas en el contexto de la globalización y de un mayor protagonismo de de la dimensión local de la mano de las grandes ciudades.

Estos tres retos son cruciales de cara el futuro de la Administración Pública. Las hipótesis de este artículo es que estas tres encrucijadas pueden ser resueltas con solvencia por parte de las administraciones públicas si hay una visión política sólida consistente, estratégica y proactiva.

## 2. La difícil sostenibilidad económica de la Administración Pública del futuro

La Administración Pública de las próximas décadas va a vivir en una extraordinariamente compleja situación que pone totalmente en duda su sostenibilidad econó-

mica. Va a estar estrangulada por una pinza ya que, por una parte, se puede vaticinar una caída importante en sus ingresos fiscales y, por otra parte, un incremento enorme de su gasto ante las nuevas necesidades de los ciudadanos.

En la vertiente de la reducción de los ingresos fiscales del sistema público es sencillo hacerse una idea ya que este proceso ya se ha iniciado con la reciente crisis económica iniciada en 2008. Los motivos para predecir en las próximas décadas una menor recaudación fiscal son (Mason, 2016: 59-62): Por una parte, la tendencia a una mayor polarización social entre un pequeño porcentaje que goza de una gran riqueza y un gran porcentaje sumido en la pobreza, con la destrucción de buena parte de la clase media de los países desarrollados, que es una tenencia inexorable del actual modelo capitalista que nadie sabe como revertir aunque casi todo el mundo lo considere indeseable. Un informe de la OCDE (2014) sobre el futuro económico y social de los próximos 50 años ofrece un panorama dantesco cuando especula como serán las ciudades desarrolladas del futuro (por ejemplo Los Ángeles) que se parecerán a la actual Manila, con rascacielos protegidos policialmente rodeados de enormes barriadas totalmente miserables. Por otra parte, según el mismo informe apuntado por Mason (2016: 59) el crecimiento mundial se ralentizará hasta niveles del 2,7 por ciento anual por los efectos de la progresiva nivelación del mundo en vías de desarrollo con el mundo desarrollado. Si a estos dos escenarios le añadimos el nacimiento de una nueva economía (la economía colaborativa) la situación, sobre los futuros ingresos de los sistemas públicos, es muy sombría:

- La concentración de la riqueza en unas pocas personas jurídicas (grandes multinacionales) y personas físicas implica unos bajísimos ingresos fiscales por la capacidad de estas grandes fortunas globales de mover su capital y escaparse de los sistemas fiscales nacionales.
- La cada vez más enorme base social de personas que viven en un modelo precario de mera subsistencia también genera un escenario de bajísimos ingresos fiscales. La clase media irá desapareciendo tanto por la lógica económica como por la insoportable presión fiscal que les habrán impuesto los Estados para resistir económicamente durante unos años. Entre unos y otros habrán matado a las gallinas sociales de los huevos de oro.
- Buena parte de la nueva economía colaborativa va a operar de forma gratuita sin posibilidad de aplicarle impuestos. La economía colaborativa que si posea capacidad de generar negocio económico va a ser difícil de imponerle una elevada fiscalidad. Tanto por problemas técnicos como en términos de alianzas ya que para los Estados débiles un puntal de apoyo pueden ser los actores que dominen la economía colaborativa en su lucha por el espacio de influencia con la economía capitalista tradicional.

Las soluciones a este panorama son evidentes: pasar de una fiscalidad sobre la renta a una fiscalidad sobre el consumo aunque en una situación de contracción económica tampoco se resuelve gran cosa. La opción más clara es la que sugiere Piketty (2014) que consiste en gravar la riqueza en vez de la renta. El problema es que para que esta opción sea posible haría falta avanzar en una gobernanza pública de carácter mundial para evitar la domiciliación de los más ricos en jurisdicciones especializadas en muy bajos impuestos. Vine a ser un dilema del prisionero de carácter mundial muy difícil de resolver políticamente.

Pero el peligro para la futura sostenibilidad económica de las administraciones públicas también tiene abierto el frente de los gastos que en los países desarrollados van a incrementar de manera espectacular. No hay que usar mucho la imaginación en este caso ya que solo mirando la pirámide demográfica cualquiera se puede hacer una idea de la magnitud de la tragedia. Wallance (2015: 188-193) ofrece unos datos estremecedores sobre el futuro impacto del envejecimiento de la población. Afirma que “sin algún tipo de acción gubernamental, el cambio demográfico causará estragos en las finanzas públicas” (Wallance, 2015: 189). Como es bien sabido el proceso de envejecimiento tiene dos orígenes: en primer lugar, el incremento continuado de la longevidad; y en segundo lugar, el impacto diferido de la explosión del ciclo de fecundidad de la postguerra (en España en los años 60), que está haciendo crecer entre la población el número de ancianos y disminuir el de adultos más jóvenes. Standard & Poor’s (2011), la agencia de calificación crediticia, ha elaborado una proyección hasta 2050 para treinta países desarrollados y su pronóstico es desolador. “La presión del envejecimiento sobre los presupuestos se intensificará a partir de 2020. En un país desarrollado típico, el gasto público relacionado con la edad aumentará en torno al 10 por ciento del PIB entre 2010 y 2050”. En España el gasto en pensiones, atención sanitaria y en cuidados de larga duración para las personas mayores representaba en 2010 el 15 por ciento de su PIB, en el 2050 la proyección es que este gasto represente el 27,5 por ciento del PIB. Un incremento de más del 12 por ciento, tres puntos por encima de la media de los 30 países analizados que pasará del 17 (2010) al 26 por ciento (2050). El país en una situación más comprometida es Francia que ya está en el 23 (2010) y pasará al 31 por ciento. Muy cerca de Francia están Alemania e Italia. Luego ya viene España, seguidos por Suecia, Japón, Brasil y Rusia. Los países con menos problemas son India, China (aunque este país puede ser problemático por su rápido envejecimiento), Australia y Corea del Sur. Las dificultades económicas provienen de las pensiones y de la atención sanitaria aunque en la mayoría de estos países la salud se erigirá en el mayor culpable (Wallance, 2015: 191). En el caso de España el problema es dual ya que el gasto en pensiones previsto para 2050 es en porcentaje del PIB de los más altos del mundo entre los países de referencia: más alto que Francia, Alemania, Suecia, etc. (solo hay dos países que lo superan en porcentaje de gasto en pensiones: Rusia y Brasil).

Aunque a nivel internacional no preocupa en exceso el gasto relacionado con las pensiones ya que se vislumbra un futuro en que los países en 2050 solo se concentrarán en garantizar unos beneficios mínimos que sirvan para impedir la pobreza en la ancianidad. Los más adinerados van a contribuir a su pensión personal a través del ahorro privado. Sus pensiones financiadas con impuestos van a dejar fuera al veinte por ciento de la población con el nivel de renta más alto, ya que los planes de pensión privados son obligatorios en muchos países. Pero esta no es la situación de España en que su sistema de pensiones tiene un carácter redistributivo: en el que los contribuyentes de hoy financian las pensiones de los jubilados contemporáneos. Este modelo ha cristalizado y es muy difícil pasar a un modelo de pensiones privado a pesar que se introduzcan incentivos fiscales ya que obligaría a varias generaciones pagar sus pensiones de futuro y, a la vez, sufragar las pensiones de sus ancianos. Cualquier ciudadano sabe que cuando se jubilen las generaciones que nacimos en los años 60 (y esto sucederá a partir de 2025) solo hay dos soluciones posibles: prolongar la edad de jubilación o reducir el importe mensual de la pensión.

El incremento del gasto sanitario por el envejecimiento de la población sí que es una preocupación mundial. El gasto medio de los mayores de 65 años es cuatro veces superior al de los adultos y los jóvenes. En Gran Bretaña, los mayores de 85 años cuestan al *National Health Service* (NHS) seis veces más que la población en edades comprendidas entre los 16 y 44 años. El tratamiento a los ancianos es muy caro, no solo porque sean mayores sino también porque presentan más probabilidades de morir. Una mirada detallada de los costes médicos de toda la vida muestra que una gran parte de los mismos se produce un año antes de la muerte, independientemente de la edad (Wallance, 2015: 197).

El problema tanto de las pensiones como de los gastos sanitarios es que a medida que van incrementando por el envejecimiento de la población existe el peligro que el Estado vaya descuidando una parte importante de sus funciones básicas, como la investigación o la educación, ya que las pensiones y la salud consumen una porción más grande del pastel. Esto ya ha sucedido en Gran Bretaña en el que el gasto del NHS ha pasado en dos décadas del 4,3 al 8,5 por ciento y el presupuesto de defensa ha bajado un 2,5 por ciento durante el mismo periodo (Wallance, 2015: 192). Alterar el sistema de pensiones y controlar el gasto sanitario son posibilidades difíciles de implantar a nivel político ya que la parte envejecida de la población va a tener una enorme fuerza electoral y puede decantar (ya sucede en la actualidad en España y en otros países: el *Brexit*, por ejemplo) las opciones de gobierno. Apelar a una solidaridad intergeneracional voluntaria que implicaría estrecheces en políticas distributivas (sanidad) y redistributivas (pensiones) que afecten básicamente a los mayores y manteniendo o incrementando los gastos en inversión (educación e infraestructuras) no es más que una quimera.

Cuando el sistema público de un país tiene estos dos problemas de sostenibilidad económica, tal y como va a suceder en las próximas décadas, de falta de ingresos y de excesivo gasto la tendencia es concentrarse solo en reducir el gasto ya que incrementar los ingresos es muy complicado (tal y como ha sucedido con la reciente crisis económica iniciada en 2008). Pero este tratamiento asimétrico de la problemática difícilmente va a ser posible en el futuro ya que o se incrementan los ingresos gravando a la riqueza tal y como propone Piketty (2014) o no hay una solución clara a la vista. Con los ingresos de este impuesto especial a la riqueza, las administraciones públicas podrían promover más gasto en investigación y en educación. El crecimiento solo puede venir a partir de una población más cualificada. La base de este capital humano deberá ser la educación y el Estado deberá cargar con los costes de escolarización de los niños y adolescentes, compartidos con los estudios universitarios y ayudar a los adultos más pobres a desarrollar nuevas aptitudes y competencias laborales. De este modo, con un impuesto a la riqueza y con unos profesionales más cualificados y con retribuciones más elevadas puede solventarse parcialmente el problema de los ingresos. Pero también habrá que atacar la dimensión de los gastos. Solo unas administraciones públicas más solventes institucionalmente y más inteligentes pueden poseer un elevado nivel de eficiencia para ser sostenibles económicamente y sobrevivir. Las medidas a adoptar podrían ser las siguientes:

- Tenemos identificados los dos agujeros negros presupuestarios: pensiones y gasto sanitario. Todas las energías institucionales y capacidad de inteligencia deben tener básicamente estas dos dianas.

- Con las pensiones poco se puede hacer, como se ha dicho, más allá de medidas incrementales de elevar la edad de jubilación y decrementales en relación al importe de las pensiones. La primera medida no debería ser muy problemática a nivel social pero exigiría un cambio de cultura en las empresas incentivada públicamente. La mayor parte de los esfuerzos deberían concentrarse en este ítem ya que la medida de rebajar el importe de las pensiones puede ser insoportable políticamente. Se pueden implementar medidas ligeras de reducción de las pensiones pero muy suaves. La tercera posibilidad es incrementar las exigencias para el cobro de las pensiones pero estas medidas ya se han adoptado y queda muy escaso recorrido de elasticidad social hacia las mismas.
- Con los gastos sanitarios hay mucho más camino en las posibilidades de incrementar la eficiencia del sistema y, por tanto, de recortar los gastos. Más allá de los copagos, que van a ser imprescindibles imponer para disciplinar la demanda tanto en los servicios sanitarios como en el gasto en los medicamentos, se pueden implantar muchas estrategias efficientistas. Por una parte, utilizar los sistemas de información para mejorar la gestión del sistema sanitario tanto en la prevención, como en la prestación pública y privada del sistema. Por otra parte, hay que concentrar las estrategias efficientistas en el tratamiento de los ancianos, de los mayores de 85 años, y de las personas jóvenes, adultas o mayores que contraen una enfermedad mortal. En estos ámbitos queda mucho recorrido en la mejora de la gestión sin ir en detrimento de la calidad en la atención. Finalmente, otra estrategia es bajar los elevados precios del material sanitario y de los medicamentos. La regulación para disciplinar estos precios debe ser mucho más contundente sin llegar a descartar el escenario de publicar a una parte de esta industria y de servicios.
- Los avances en el futuro de las tecnologías de la información y de la nanotecnología aplicadas al sector sanitario pueden suponer un gran alivio para las arcas públicas. Los aparatos portátiles, baratos y fáciles de utilizar compensarán la escasez de trabajadores sanitarios. Estos aparatos permitirán que desde el domicilio se puedan hacer pruebas y diagnósticos médicos. Los ancianos que vivan solos podrán hacerlo con dignidad, con la salud controlada igual que controlamos ahora la temperatura de nuestras casas. El tratamiento de las enfermedades agudas y crónicas supondrán mucho menos trabajo. Las intervenciones quirúrgicas serán cada vez más excepcionales, puesto que existirán diminutos dispositivos que viajarán por nuestro interior para eliminar un tumor, por ejemplo, o para reparar un órgano. Un diabético podrá tener implantada una bomba que libere automáticamente insulina cuando sea necesario (Howard, 2015: 58-60).
- La literatura anglosajona sigue insistiendo en la lógica que los partenariados público-privados (PPP) son una buena forma para incentivar la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Estoy totalmente de acuerdo pero para ello hay que recurrir al PPP, todavía muy incipiente en países como España, o, más en general, a las externalizaciones de manera más simétrica entre ambas partes incentivando unas administraciones públicas mucho más inteligentes. Si no se apuesta por una mayor solvencia institucional, erradicando las capturas corporativas y empresariales, y una mayor inteligencia del sistema público la lógica ha sido, hasta ahora, la de privatizar los beneficios y publicar las pérdidas. En este sentido, el dato más espectacular de los que he consultado

recientemente (Ramió, 2016: 39) lo aporta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que, en un informe de principios de 2015, considera que las administraciones públicas en España contratan al sector privado con un sobreprecio medio del 25% lo que equivale a un coste adicional para las arcas públicas de 48.000 millones de euros anuales. Esta cantidad sideral de millones de euros equivale al 4,5 por ciento del PIB. Es obvio que aquí está presente la corrupción aunque decir que esta enorme cantidad está vinculada directamente con la corrupción es una licencia del lenguaje, ya que es una cuantía que se pierde también por unos deficientes mecanismos de contratación pública y por la falta de competencia en determinados mercados de servicios públicos. Claro que el estudio también afirma que “la falta clamorosa de competencia es una de las condiciones necesarias que conduce a la corrupción”, o a la inversa: “cuando hay corrupción siempre existe falta de competencia” (CNNMV, 2015). Eso significa, ni más ni menos, que si las administraciones públicas hubieran contratado bien a nivel técnico y sin derivas corruptas, España no tendría que haber acometido apenas ningún recorte en los servicios públicos por culpa de la crisis económica de 2008. Atacar este flanco de mala gestión (y también de corrupción política y empresarial) no es un tema baladí ya que las arcas públicas podrían incrementar en un 4,5 por ciento del PIB e implicaría su disponibilidad para atender, por ejemplo, a una parte considerable del incremento del pago de las pensiones que en el caso de España está previsto que aumente hasta el 2050 en un 7 por ciento del PIB (Standard & Poor’s, 2011).

- Otro vector clave para la futura sostenibilidad económica de la Administración Pública tiene relación con las retribuciones de los empleados públicos que poseen la tendencia natural a ser más elevadas que las del sector privado por capturas de carácter corporativo y sindical. Estas altas y, en muchos casos, excesivas retribuciones es un fenómeno internacional. “En primer lugar, (las administraciones públicas) deberán dejar de pagar en exceso a sus empleados” (Wallance: 2015: 200). En este punto quiero destacar un relevante libro de 2008, *The Warping of Government Work* de John D. Donahue de Harvard, en el que el autor hace un análisis agregado entre el mercado laboral y el fenómeno de la externalización en EE.UU. En primer lugar, muestra como hay dos mercados laborales muy distintos: el mercado laboral privado y el mercado laboral público. Las diferencias entre ambos es que el mercado público retribuye mucho mejor que el privado en los puestos más operativos e instrumentales de las organizaciones públicas que son los que aportan menor valor añadido. En cambio, el mercado laboral público retribuye por debajo del mercado privado a los puestos más elevados de las organizaciones que son los que aportan valor público e inteligencia institucional (Ramió, 2015: 199).

Hay diversos mecanismos de retribución de los empleados públicos en función de cada país: a) la retribución económica vía salario; b) la retribución vía planes de pensiones, seguros médicos y ayudas para la educación de los hijos (presente en los países sin modelo de Estado de Bienestar como EE.UU. y diversos países de América Latina); c) prestaciones de carácter lúdico como ser miembros de clubes deportivos o casas de campo (son retribuciones vinculados a países de carácter muy corporativo y en vías de desarrollo como, por ejemplo, diversos países de América Latina entre los que destaca Brasil); d)

reducción de las horas de trabajo vía ampliación de las vacaciones estivales y navideñas, días de libre disposición o reducción de las jornadas laborales (se trata de un sistema retributivo indirecto muy utilizado en España); e) un modelo rígido de función pública que asegura a buena parte de los empleados públicos unos puestos de trabajo de carácter vitalicio y los hace impermeables a las lógicas más elementales de disciplina en el trabajo y de garantizar un razonable rendimiento laboral. La primera reflexión que hay que hacer sobre este tema es que es imprescindible que las retribuciones de los empleados públicos sean dignas y relativamente competitivas con respecto al mercado laboral de carácter privado. No suele darse este principio en los países en vías de desarrollo (por ejemplo un amplio abanico de países de América Latina) y esto los aboca irremediabilmente a la desprofesionalización y a ser totalmente permeables a las dinámicas de corrupción. La segunda reflexión es que a pesar de que muchos puestos de trabajo de carácter público van a automatizarse por la vía de la robótica y de las tecnologías de la información, los servicios públicos siempre van a reclamar un volumen muy elevado de mano de obra que ni las tecnologías de la información ni la robótica pueden substituir. Siempre harán falta, por ejemplo, una enorme cantidad de docentes, de médicos, de policías, de personal penitenciario, etc. “Para tocar un quinteto de cuerda de Mozart siempre será necesario disponer de cinco músicos y de la misma cantidad de tiempo que se ha necesitado siempre, aunque los sueldos de los músicos se haya disparado desde finales del siglo XVIII”. Esta es una frase que hizo fortuna entre los economistas en los años 60. La tercera reflexión es que en los países desarrollados hay una tendencia a que el personal con más bajo nivel en las administraciones públicas posee unos salarios muy por encima del mercado privado y con el personal de más alto nivel sucede justo lo contrario. El resultado de esta situación es que muchas administraciones públicas poseen, en general, unos costes excesivos en materia de personal pero, en paralelo y de forma paradójica, se desprofesionalizan ya que los perfiles profesionales que pueden aportar mayor valor añadido o bien descartan esta opción profesional o si acceden a ella se marchan rápidamente al sector privado. Esta asimetría se debe a que la lógica corporativa y la presión sindical suelen concentrarse en las administraciones públicas en los puestos de más baja categoría. Hay que entender que las administraciones públicas y la dimensión política que dirige sus acciones son muy vulnerables a la presión corporativa y sindical. En este punto es dónde se escapan unos costes excesivos en la producción de servicios públicos que van a ser inasumibles en el futuro. Por esta razón la mayoría de escenarios de futuro de la Administración Pública las contemplan como mucho más reducidas en materia de personal y no solo por el impacto de la tecnología y de la robótica sino recurriendo a la externalización hacia el sector privado motivado fundamentalmente para escapar de los elevados costes laborales de buena parte del personal público. Da que pensar que este factor sea tan determinante para que incentive por sí mismo un cambio tan radical en el modelo de gestión y no elementos con más sustancia estratégica. Pero con independencia del escenario de futuro que dibujemos habrá que atacar todos estos frentes adoptando las siguientes medidas: 1) Equiparar las retribuciones públicas a las retribuciones privadas ya que no tiene sentido que la Administración Pública sea una enorme isla descontextualizada del merca-



do laboral. Si la mayoría de las retribuciones en la actualidad son excesivamente bajas hay que luchar pública y políticamente para que suban todas y no generar dos tipos de mercados laborales asimétricos. 2) Suprimir los privilegios laborales, en el caso que existan, vinculados a que los empleados públicos disfruten de más días de vacaciones o de jornadas laborales más reducidas. El argumento del punto anterior es igual de válido en esta segunda propuesta. 3) Eliminar todas las rigideces garantistas en materia de función pública que dificultan la buena gestión e imposibilitan en la práctica una fluida disciplina laboral. A los empleados públicos se les debe exigir la misma disciplina y nivel de rendimiento que a los empleados privados. Solo los empleados públicos que ocupan puestos de autoridad y los que mantienen contacto con la dimensión política de la Administración Pública deberían estar blindados en aquellos aspectos vinculados e evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad, el clientelismo y la corrupción de carácter político. Si bien es cierto que un sistema de acceso meritocrático y competitivo para acceder a la Administración Pública debería ser recompensado hay que evitar las gratificaciones que atentan directamente contra la eficacia y la eficiencia del sistema público. Al fin y al cabo existe un tipo de compensación de un enorme valor laboral en el sistema público: la garantía, salvo raras excepciones, de que un profesional que accede meritocráticamente en el sistema público va a tener garantizado de forma vitalicia su empleo si lo compensa con un rendimiento razonable. En el actual y futuro mercado laboral, que se caracteriza por su elevadísima volatilidad, esta garantía casi total de alcanzar un empleo de carácter vitalicio posee un muy elevado atractivo y valor de mercado que hay que ponderar y saberlo utilizar como moneda de cambio. 4) Hay que modificar las reglas o estrategias sindicales en relación con la Administración Pública. Aunque sea una propuesta políticamente incorrecta es evidente que la legislación en esta materia no puede ser la misma que en el mercado privado. Como se ha resaltado la Administración Pública es muy vulnerable a la presión corporativa y sindical y hay que protegerla. No tiene sentido un marco legislativo en que se proteja por la vía laboral y sindical a unos empleados públicos retribuidos de forma razonable y con una vinculación vitalicia. La legislación debe proteger a la parte más débil, que es la Administración Pública, que además la sufragan todos los ciudadanos, está a su servicio y defiende el bien común y el interés general. La propuesta consistiría en limitar la capacidad de presión de los sindicatos restringiendo de forma drástica el derecho a la huelga e incluso plantearse la prohibición de la actividad sindical en la Administración Pública. En el caso que un país lograra el prodigio de cambiar la cultura sindical (con elevados valores y responsabilidad pública) en las administraciones públicas, entonces no sería necesario tomar medidas tan drásticas. En el fondo estas medidas lo que proponen es alcanzar un nuevo pacto entre los empleados públicos y la Administración Pública para defender y proteger la viabilidad y sostenibilidad del sistema público y abandonar las lógicas egoístas, individualistas e insolidarias asociadas a las capturas de carácter corporativo y sindical.

- Finalmente, aprovechando las dinámicas vinculadas a la nueva economía colaborativa se podría promover un pacto entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Ambas partes se comprometen a tener como único objetivo preservar un sistema público que defienda el bien común, el interés general y una

mayor simetría, cohesión social y calidad de vida. La economía de mercado tiene sus limitaciones para conseguir estos objetivos y no está claro tampoco que la economía colaborativa o la economía social tengan suficientemente fuerza para lograrlo. Hay que partir de un pacto social en el que se reconozca que las instituciones públicas siguen teniendo un papel relevante en el futuro como un actor central. Para que este actor pueda sobrevivir o evitar una decadencia, en la que bien poco aportaría, hay que garantizar su supervivencia económica. El pacto consistiría en que, por una parte, las instituciones públicas se comprometieran a ser más eficaces y eficientes evitando despilfarros o situaciones de privilegios (tanto del poder político como de los empleados públicos), a ser totalmente transparentes, abiertas al rendimiento de cuentas y a la evaluación de sus políticas públicas. Por parte de la ciudadanía el compromiso consistiría en la colaboración contribuyendo mediante los nuevos sistemas colaborativos a la coproducción de servicios públicos, al copago de determinados servicios públicos (en especial en la sanidad) y a complementar por la vía privada el sistema de pensiones para no tensionar en exceso las pensiones públicas. Este escenario puede parecer una utopía pero muchos países no están muy alejados de conseguirla. El eslabón débil de esta propuesta es que para ello hace falta una cultura política, unos partidos políticos y unos líderes políticos con elevados valores públicos y con un sólido sentido de la responsabilidad. Nos hacen falta políticos valientes, consistentes, sinceros que operen como exploradores y no como chamanes con tendencias populistas, demagógicas e incluso totalitarias (Lapuente, 2015). Es probable que haya que esperar una o dos décadas para entrar en un periodo que abra las puertas a esta nueva cultura política.

Además, y para finalizar este apartado, no hay que olvidar que en algunos países, como es el caso de España, tienen todavía un largo recorrido en incrementar los ingresos públicos no por la vía de elevar la presión fiscal sino erradicando buena parte de la presente y estructural evasión fiscal. En el caso de España la evasión fiscal es una auténtica lacra que nos ha lastrado en nuestro pasado y presente pero su existencia, irónicamente, puede ser un increíble balón de oxígeno económico de cara al futuro. Los técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) estimaron que en 2013 España dejaba de ingresar 79.000 millones de euros al año en impuestos en comparación con la media ponderada de los países de la UE-27, especialmente por lo que no se recauda, debido al fraude y la evasión fiscal en la recaudación en el Impuesto del IVA y en el de IRPF. En un comunicado, Gestha explica que la recaudación por IVA aportó 18.653 millones anuales menos a las arcas públicas españolas que en el resto de Europa, un fenómeno que se entiende por el escaso rendimiento de este impuesto sobre el consumo, que solo logra recaudar 9,7 euros por cada 100 que se gastan, frente a los 12,3 euros de media del conjunto de países europeos. Estas cifras sitúan a España en el último lugar del ranking recaudatorio del IVA, pese a que las dos subidas aprobadas en 2010 y 2012 acercaron al país a la media europea de tipos nominales (Ramíó, 2016: 40). Lograr recaudar la mitad de los 79.000 millones que se estima que se defraudan en España no tiene que ser muy complicado si se destinan más recursos humanos (España posee menos de la mitad de inspectores de hacienda que la media de la UE) y una mayor inteligencia mediante las tecnología de la información. Recaudar unos 40.000 millones más, que no es un disparate,

implicaría disponer en las arcas públicas de un 3,7 por ciento adicional de poder económico. Solo mejorando la recaudación fiscal de forma contundente pero posible y mejorando los sistemas de contratación se lograría un incremento de recursos públicos equivalentes al 8 por ciento del PIB. Con esta espectacular inyección anual de capital más las medidas eficientistas en la sanidad, a las que habría que añadir los derivados de la racionalización del sistema de retribuciones de los empleados públicos, el sector público español podría ser totalmente sostenible a nivel económico en el 2050.

Como conclusión final de este apartado decir que no es de extrañar que Wallance (2015) sea optimista sobre la sostenibilidad económica del Leviatán en el futuro y, en el caso de España, si se resuelven sus disfunciones actuales, el futuro es todavía más halagüeño. Al final resulta que es totalmente factible la sostenibilidad económica de las administraciones públicas si éstas, junto con el poder político, adoptan un rol proactivo, valiente, sincero, sensato y pactista.

### **3. ¿La Administración Pública puede ser un motor de innovación?**

Una Administración Pública innovadora para muchos representa un oxímoron. La Administración Pública posee un modelo weberiano combinado con un sistema de producción fordista o del tipo organizativo que Mintzberg (1988) denomina burocracia maquina. Tres modelos conceptuales que destacan por su rigidez y por su falta de capacidades contingentes. Por otra parte, las condiciones institucionales de las administraciones públicas poseen unos ingredientes (dirección política, gestión de dinero público de los contribuyentes, transparencia y rendición de cuentas, y evaluación de las políticas públicas) que incitan a un modelo de gestión muy conservador. No parece precisamente un sistema organizativo de carácter innovador. De todos modos, hay que tener presente que las administraciones públicas agrupan unas funciones y unos objetivos de carácter oceánico y, entre ellas, también están las de impulsar la innovación sea esta de investigación básica o aplicada. Mazzucato (2014 y 2015) muestra un amplio espectro de intervenciones públicas innovadoras y exitosas más propias de una Administración Pública emprendedora que de una Administración Pública conservadora e ineficiente. Analizando la reciente literatura económica sobre innovación y sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2016: 142- 146), en la que se define los atributos de las organizaciones más innovadoras y con más capacidad de aprendizaje, se producen algunas sorpresas conceptuales (aunque hay que precisar que son atributos sobre organizaciones privadas de carácter industrial.) Las características de las organizaciones e instituciones con mayor capacidad de innovación son:

- 1) Organizaciones grandes: La vinculación de la innovación con organizaciones de grandes dimensiones proviene de la literatura económica de hace más de 50 años, propiciada por los estudios del autor clásico Arrow, que sigue estando en boga. “Las innovaciones son más valiosas para las grandes organizaciones que pueden aplicarlas a muchas más unidades de producción que para las más pequeñas con niveles más bajos de producción. Existen incentivos mucho mayores en las grandes organizaciones ya que éstas son capaces de internalizar más las externalidades que se genera con el aprendizaje” (Stiglitz

y Greenwald, 2016: 143). Además, la innovación es altamente incierta, y a las organizaciones y a los individuos no les gusta el riesgo. Es más probable que las grandes organizaciones tengan menos aversión al riesgo y, por tanto, sean más capaces de cargar con los riesgos de la innovación. Es además, obvio, que las organizaciones grandes poseen recursos para financiar la innovación, de los cuales carecen las organizaciones pequeñas. De todos modos, hay que reconocer que existe un récord impresionante de organizaciones grandes que no reconocen el valor de las innovaciones revolucionarias, incluidas Microsoft, que está demasiado apegada al teclado, o Xerox, que no admite la importancia de la interfaz amigable (Stiglitz y Greenwald, 2016: 143-144).

- 2) Organizaciones con estabilidad y continuidad: La acumulación de conocimiento en el cual se basa el crecimiento de la productividad es necesariamente acumulativa. Esto, a su vez, depende de que una organización estable preserve y difunda conocimiento involucrado y de que haya una continuidad en los empleos y en el personal para apoyar estos procesos. Los beneficios del aprendizaje se extienden al futuro y, por tanto, las organizaciones de larga vida valoran más estos beneficios distantes.
- 3) Organizaciones con una notable acumulación de capital humano: Es probable que las oportunidades y los incentivos para acumular capital humano, en general, sean mucho mayores en organizaciones grandes, complejas, de larga vida y estables, con un amplio rango de actividades interdependientes. Existe una mayor probabilidad de que haya beneficios procedentes de una fertilización cruzada de ideas (Stiglitz y Greenwald, 2016: 145). La acumulación de capital humano resultante es un elemento fundamental, tanto para desarrollar las innovaciones de las cuales depende el crecimiento de la productividad como para difundirlas a medida que los trabajadores se muevan dentro, entre organizaciones y entre sectores.
- 4) Concentración y difusión del conocimiento entre organizaciones: es probable que la difusión del conocimiento entre las organizaciones de gran escala densamente ubicadas (que a menudo producen productos diferenciados) sea más rápida que la difusión en organizaciones de pequeña escala. El hecho de que estén produciendo bienes distintos aumenta la probabilidad de que hagan descubrimientos diferentes. Además, si estos productos que elaboran son similares incrementa la probabilidad que un descubrimiento notable para un producto sea relevante para otro. Otro elemento es el papel fundamental que desempeña la proximidad geográfica. Los análisis más recientes acerca del papel de los *clusters* (un *cluster* es una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular, que compiten, pero también que colaboran) muestra que la proximidad geográfica promueve la movilidad entre empresas y que ejerce de importante catalizador del aprendizaje y que éste se transmita.
- 5) Flujos de conocimiento transfronterizos: aunque el aprendizaje se ve facilitado por la proximidad geográfica es también importante para las organizaciones que no estén ubicadas en países a la vanguardia de la innovación, puedan aprender de los avances que se dan en otros países. Las grandes organizaciones estables poseen los incentivos necesarios para participar en el aprendizaje transfronterizo.

Estos cinco elementos son los necesarios para que una organización pueda ser potencialmente innovadora. No deja de ser sorprendente ya que todos estos ingredientes representan una definición casi perfecta de lo que es y representa conceptualmente una Administración Pública. Elementos y características como “grandes dimensiones (con escala), complejas, de larga vida y estables, con un amplio rango de actividades interdependientes, con acumulación de capital humano también estable, concentradas geográficamente, con importantes lazos transfronterizos” van como un guante a la mayor parte de administraciones públicas. Es decir, que a nivel de diseño organizativo Administración pública e innovación no es en absoluto una contradicción sino justo lo contrario: se complementan casi a la perfección. Entonces la pregunta a plantearse es ¿Por qué la Administración pública no es innovadora? La respuesta tiene sus matices:

- Las organizaciones grandes con las características descritas anteriormente pueden ser potencialmente innovadoras pero muchas no lo son. Por poner ejemplos de empresas privadas que no son del todo permeables a la innovación se han destacado dos y no precisamente marginales ni poco exitosas (Microsoft y Xerox). Lo mismo le puede estar sucediendo a las administraciones públicas.
- Pero afirmar categóricamente que las administraciones públicas no son innovadoras es muy aventurado. Hay una parte de la literatura que lo desmiente de forma categórica (Mazzucato, 2014y 2015). En este punto hay muchos prejuicios, mitos y símbolos equívocos que han cristalizado en el imaginario colectivo tanto dentro como fuera de la Administración Pública. Si nos paramos a pensar en las políticas públicas tan cambiantes y dinámicas que despliegan las administraciones públicas nos llevamos la sorpresa de tener que reconocer que éstas innovan casi siempre. De hecho, buena parte de las administraciones innovan de manera tan habitual, natural e inercial que ni ellas mismas consideran que innovan ni se perciben como innovadoras. En unos tiempos que la innovación se ha banalizado como un mantra de carácter místico y a cualquier acción marginal e intrascendente se le pone la etiqueta de innovación resulta que somos incapaces de percibir cuando realmente innovamos. La innovación en la Administración Pública es tan natural, forma tanto parte de su propia esencia que cuesta reconocerla. Y la innovación es tan usual ya que la Administración Pública debe atender a una sociedad muy compleja y cambiante y esta presión constante y feroz hace que una buena parte de las respuestas de las instituciones públicas sean innovadoras. Reitero que esto no se percibe ni a nivel interno ni externo de la Administración Pública. Hagamos un experimento: busquemos a un directivo de una empresa privada innovadora y hagamos que observe lo que hace y sucede usualmente en una Administración Pública con una cierta perspectiva temporal (nuevas políticas públicas frente viejas, nuevos sistemas de gestión frente a otros más antiguos). Que analice también de esta Administración Pública las redes internas y externas formales e informales de aprendizaje e innovación (encuentros, seminarios, jornadas de buenas prácticas, congresos, redes 2.0, etc.). Su conclusión solo va a ser una: estará percibiendo lo que para él es una organización innovadora y con un elevado nivel de capacidad de aprendizaje.

- Otro elemento de discusión es si las administraciones públicas innovan o no de manera suficiente o si lo hacen de forma veloz. Aquí hay muchos elementos a discutir, a considerar y a mejorar. Hay que hacer hincapié en que la Administración pública del futuro debería ser más institucional e inteligente o sencillamente no será ya que perderá su espacio protagonista en el contexto de la gobernanza. Esta ambición implica, entre otros ingredientes, ser más eficaz en su meritocracia, con un mejor diseño de su dirección pública profesional, con mejores sistemas de información, con mayor inteligencia para analizar los flujos de información, con una política más valiente y comprometida. Con estos ingredientes e incorporando una voluntad explícita y una inequívoca vocación innovadora (ahora existe pero de forma casi oculta) la capacidad de innovación de la Administración Pública del futuro puede ser enorme ya que posee todos los elementos para serlo.
- Pero las administraciones públicas no pueden conformarse en ser solo ellas mismas innovadoras sino que deben tener la ambición de establecer el sistema de incentivos y definir unas reglas del juego que favorezcan la innovación y el aprendizaje en su entorno: en las empresas, en las organizaciones sociales y en la sociedad. Las administraciones públicas deben ser un motor de innovación económico y social modificando con este objetivo sus políticas industriales, comerciales, educativas, macroeconómicas, de propiedad intelectual, etc. Es lo que proponen Stiglitz y Greenwald (2016) en su libro. Algunas instituciones públicas ya lo llevan haciendo desde hace tiempo y con acierto (las administraciones escandinavas que ellos denominan nórdicas) y otras no tanto (por ejemplo EE.UU.). Para que esto sea posible (la administración como motor de innovación y de la sociedad del aprendizaje) las condiciones necesarias son: primero, que las administraciones públicas deben ser más inteligentes lo que les va a permitir conocerse mejor a ellas mismas y comprender mejor los problemas y déficits del entorno económico y social. Segundo, tener el objetivo y la vocación de generar innovación económica y social y contribuir a incentivar una sociedad del aprendizaje. Si estos objetivos están en la agenda política e institucional se puede lograr con bastantes probabilidades tanto la innovación interna como la externa.

#### **4. La globalización y los niveles de Administración Pública y la gobernanza global y local**

El actual modelo de globalización tiene muchos matices pero suele referirse a la progresiva internacionalización de los flujos comerciales y de capital pero también tiene dimensiones políticas, culturales e ideológicas (Smith, 2011: 37). Actualmente la tierra es “plana” utilizando la metáfora de Friedman (2006) que hace referencia a que se desbroce y allane un campo de juego mundial para el comercio, lo que en principio, habría de maximizar la eficacia y rentabilidad para todos. “Al tomar en consideración períodos de tiempo más largos, el mundo da la impresión de hallarse en la primera fase de una transformación económica hacia algo mayor y más integrado de lo que se ha visto antes, de un alcance y una complejidad mayor que cualquier otra alianza que ha habido en la historia humana. Todos seremos rivales potenciales, pero también potenciales amigos (Smith, 2011: 38). La globalización tal y

como hoy la conocemos tiene más de siete décadas de antigüedad. Es obvio que el mundo lleva muchas centurias globalizado pero la actual tendencia tiene sus raíces en 1944, cuando la Segunda Guerra Mundial se acercaba a su fin, en el denominado Acuerdo de Bretton Woods en el que se establecieron las monedas internacionales, un nuevo sistema monetario, la integración comercial con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). De ahí nacieron las tres organizaciones que han espoleado el fenómeno de la globalización: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es decir: el fenómeno de la globalización no ha sido un proceso espontáneo sino deliberado, pactado e impuesto por los países más avanzados. La globalización ha pasado por dos fases (Smith, 2011: 39) una primera de capitalismo controlado que se inició a finales de los años 40 y se prolongó hasta los años 80 del siglo XX. En los años 80 se inició la segunda fase del proceso que fue moldeado por la revolución neoliberal que impuso la desregulación y la eliminación de los aranceles y de otros controles sobre el comercio internacional. La globalización es la única de las cuatro fuerzas que cambiarán el mundo (junto con la demografía, la presión sobre los recursos naturales y el cambio climático) que puede ser reversible o manipulable. Las externalidades negativas que ha generado la globalización están impulsando una importante corriente antiglobalizadora. La presión social sobre la política y una política populista y demagógica pueden ralentizar o revertir parcialmente este proceso. Es muy probable que regrese, en el futuro, una lógica económica de carácter nacional proteccionista pero es muy difícil que pueda revertirse del todo la tendencia globalizadora que ahora, de la mano de la renovación de las tecnologías de la información, tiene un carácter natural e inercial. En todo caso, estas potenciales y esporádicas manifestaciones contra reformistas pueden contribuir a regresar a una dinámica de globalización más controlada y regulada.

En este contexto de globalización económica es muy probable que las instituciones estatales (e incluso regionales) de los países medios y pequeños vayan perdiendo protagonismo a favor de futuras instituciones globales o macro regionales y, también, a favor de las instituciones locales. Cada vez es más evidente que hace falta un gobierno político y económico de carácter mundial con algunos apéndices macro regionales (parecidos a la Unión Europea) y de unos pocos grandes Estados. Este va a ser el gran reto de futuro y que difícilmente, por su enorme complejidad, se va a resolver de forma satisfactoria durante las próximas décadas. Mientras se vaya demorando la construcción de este poder mundial de carácter poliédrico van a ir incrementando los conflictos de todo tipo y los ciudadanos van a exigir mayor fuerza y calor institucional a las administraciones públicas de carácter local. Es una paradoja ya que la dinámica de la globalización puede alentar parcialmente un efecto inverso materializado en una gran fragmentación siguiendo una lógica neomedieval. En este sentido, los gobiernos e instituciones de las ciudades y de las áreas metropolitanas van a ser cada vez más importantes.

En la dimensión de gobernanza global todo parece indicar que va a transitar hacia un modelo en el que los Estados irán perdiendo su preeminencia a favor de gobiernos macro regionales similares a la experiencia de la Unión Europea. Es probable que se vaya consolidando una mayor integración primero económica y después política en América Latina, a pesar de los impedimentos y precondiciones que intentará imponer EE.UU. Otra integración regional, todavía más inmadura que la latinoamericana, será la unión de los países de Asia Oriental (los denominados tigres y algu-

no más como Vietnam o tan relevante como Indonesia) muy condicionados por la posición y los planteamientos políticos y económicos de China. Es descartable en las próximas décadas una integración económica y política de África y habrá que esperar al próximo siglo para su alumbramiento. Los países árabes también pueden tender a organizarse de forma conjunta pero sin una integración tan bien articulada como en los casos anteriores. De esta manera el mundo puede quedar organizado en cuatro macro regiones económicas y políticas: Unión Europea, América Latina, Asia Oriental y una, más desestructurada, que agrupe a los países árabes. A estas macro regiones habrá que añadir los grandes países con dimensión mundial: China, EE.UU., India y Rusia que van a tener entidad propia y van a ejercer de complemento o de rótula entre las macro regiones: EE.UU. entre América Latina y la Unión Europea (e incluso es posible con Asia Oriental), Rusia entre Unión Europea y Asia Oriental, India entre Asia Oriental y los países árabes y, finalmente, China tendrá que vincularse a la macro región de Asia Oriental (a pesar de sus estructurales desavenencias con Japón). Finalmente van a quedar algunos países relevantes algo descolgados por su posición geográfica como será el caso de Australia y Nueva Zelanda que pueden quedar como satélites de la macro región de Asia Oriental pero con anclajes con EE.UU., Unión Europea e incluso América Latina. La situación de Japón quizás sea la más compleja ya que no le quedará más alternativa que vincularse como un gran satélite de Asia Oriental. África subsahariana, va a quedar como un campo de influencia compartido entre las cuatro macro regiones económicas y los grandes países. Es probable que la actual y relevante presencia de China en este continente esté más compartida con la Unión Europea y, en especial con Asia Oriental, EE.UU, India y Rusia. Este escenario podría derivar en que África, con relevantes materias primas, pueda convertirse en un gran puerto franco mundial y, con ello, contribuir a favorecer su desarrollo económico, social o político o, al contrario, puede ser una nueva fuente de conflictos políticos y económicos que retarde todavía más su desarrollo. En todo caso se prevé que el desarrollo demográfico de África durante las próximas décadas sea espectacular y el nuevo motor que aboque al mundo a una enorme presión poblacional.

Este nuevo orden mundial no va a ser nada fácil, si se toma como muestra los avatares de la Unión Europea durante los últimos cincuenta años, pero va a seguir esta lógica inevitable hacia la integración de una forma más acelerada o más incremental. Pero la globalización económica va a obligar también a plantearse una integración mundial y no solo macro regional. Va a hacer falta un gobierno mundial para poder establecer unas nuevas reglas del juego del orden mundial a nivel económico y político. Este gobierno mundial podría articularse por la vía de un consejo en el que estén representadas las cuatro macro regiones (se incluye aquí a la compuesta por los países árabes) y los grandes países (China, EE.UU, India y Rusia). Un complemento a este consejo, más abierto y plural, podría ser un segundo consejo mundial de alcaldes que operara como el poder legislativo y controlador de este gobierno mundial (siguiendo la propuesta formulada por Barber, 2015). Tendría todo el sentido que la sede de este nuevo gobierno mundial estuviera ubicado en el África subsahariana dado su potencial condición de punto de encuentro mundial entre las macro regiones y los grandes países.

Es obvio que en este nuevo escenario mundial los Estados van a perder una gran relevancia (salvo los cinco grandes países con una importante capacidad económica y demográfica) y vayan dirigiendo más su mirada hacia los temas domésticos de sus



respectivos países. Es probable que esta mirada interna de los diferentes Estados suponga un cambio en su organización territorial y que los niveles intermedios o mesogobiernos (estados en los sistemas federales o regiones en los sistemas unitarios) vayan a perder su actual protagonismo e incluso puedan desaparecer. Las regiones o los estados en los sistemas federales pueden quedar expuestos a un efecto pinza en que, por una parte, los Estados o Federaciones van a intentar incrementar su poder territorial interno y, por otra parte, las grandes ciudades y regiones metropolitanas van a exigir un mayor protagonismo y autonomía. Puede decirse que el mundo va a adoptar una lógica macrofederal entre países y, en paralelo, a nivel doméstico estos países se van a ir desfederalizando y fragmentando en ciudades y áreas metropolitanas.

La segunda gran arena política, económica y social, después de la de carácter global, va a ser la arena local. Más de dos terceras partes de la población mundial de 2050 van a vivir en las grandes ciudades y en sus respectivas áreas metropolitanas (el 70 por ciento de la población). Los gobiernos de estas grandes ciudades van a ser las administraciones públicas de referencia para la mayor parte de la ciudadanía. Las regiones o los estados en los modelos federales van a ir quedando diluidas debido a la pujanza de las ciudades que se van a ir convirtiendo en macro regiones urbanizadas y con sus respectivos entornos naturales. Esto ya está sucediendo. Pongamos el ejemplo de Barcelona y Cataluña. Barcelona se ha convertido en una gran marca conocida internacionalmente y Cataluña una entidad territorial bastante desconocida fuera de Europa. Lo mismo sucede en otros países: ¿quién sabe en qué Estado está ubicado Nueva York o Boston? La Ciudad de Medellín, por ejemplo, es cada vez más reconocida a nivel internacional pero apenas se conoce que es la cabecera de una región pujante y con identidad como Antioquia. O pocos saben que Monterrey está en el estado mexicano de Nuevo León también con una identidad propia muy acusada. Pongo estos ejemplos ya que Antioquia y Nuevo León tienen ciertas similitudes con Cataluña como ámbito regional con una potente identidad pero poco reconocibles a nivel mundial. Esta será la tendencia general salvo casos excepcionales (por ejemplo los estados de California, Texas o Florida). Volviendo al caso de Cataluña, una Comunidad Autónoma con unos 7,5 millones de habitantes de los que solo 1,5 están ubicados en la ciudad de Barcelona. Pero, en cambio, su área metropolitana real y más extensa acoge a más de 5 millones (la formal gestionada por el Área Metropolitana de Barcelona es de solo 3 millones). Y ampliando la visión se puede decir que Cataluña es una enorme trama urbana que va por el litoral del norte de Girona hasta el Delta del Ebro con una espina interior que llega hasta Lleida. Las grandes ciudades engullen a las regiones o las regiones se están transformando en enormes tramas urbanas. El ejemplo actual más espectacular de creación de grandes áreas metropolitanas es el proyecto chino, en estado bastante avanzado, de fusionar las ciudades de Beijing con Tianjin que agrupará inicialmente a 110 millones de habitantes, un espacio urbano equivalente en España a las dos Castillas junto con la Comunidad de Madrid, con una autopista de circunvalación de cerca de 1.000 kilómetros y con un producto interior bruto, también inicial (datos de 2014) que equivale al Estado número 16 del mundo. Estas ciudades-regiones van a ser el actor clave tanto a nivel económico como a nivel político. Hoy las 750 ciudades más importantes agrupan en su conjunto el 57 por ciento del PIB mundial, en 2030 llegarán al 61 por ciento (Oxford Economics, 2015). Si siguen esta misma progresión pueden alcanzar en 2050 el 67 por ciento del PIB mundial. En el 2050 la

población urbana representará el 90 por ciento en América del Norte, el 89 por ciento en Latinoamérica, el 85 por ciento en Europa, el 65 por ciento en Asia y el 61 por ciento en África (Parker, 2015: 25). En el 2050 las ciudades del mundo van a dar cabida a 6,5 mil millones de personas, el equivalente al tamaño de la población mundial en 2005. El siglo de las megaciudades (ciudades con más de 10 millones de habitantes) ya ha llegado: en 1950 solo había dos, ahora ya hay veinte y en 2050 habrá veintisiete (Smith, 2011: 57).

Las administraciones públicas tal y como las concebimos actualmente en su dimensión de prestadoras de servicios van a quedar cada vez más en manos de las grandes ciudades. Si en el ámbito global la función de las instituciones públicas será cada vez más la regulación, en el ámbito local las principales competencias serán la prestación de servicios públicos en red con la colaboración de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro. En un mundo cada vez más global los ciudadanos se van a sentir identificados con sus respectivas ciudades siguiendo una lógica postmoderna del modelo medieval o feudal. La ciudadanía va a exigir una mayor participación política en los temas locales con sistemas electorales mucho más abiertos, con nuevos sistemas de participación política y de empoderamiento social. Se producirá una enorme competencia económica entre las grandes ciudades de todo el mundo y todas ellas estarán plenamente internacionalizadas y se van a ir especializando en diferentes tipos de servicios y de actividades industriales. Las ciudades van a tener potentes universidades vinculadas a las especificidades de sus respectivos tejidos productivos ya que la competencia se va a librar en el terreno del aprendizaje y de la innovación. En este sentido las grandes ciudades van a tener como prioridad, además de la prestación de servicios públicos de calidad y de legitimidad democrática, aportar la seguridad jurídica y fomentar políticas activas de promoción económica que faciliten su desarrollo económico y con ello una elevada calidad de vida de sus ciudadanos.

Un tema interesante es como podría ser la articulación entre los gobiernos macro regionales y las ciudades con sus áreas metropolitanas. La gran prueba piloto que es, hasta ahora, la Unión Europea puede darnos algunas pistas. La Unión Europea se rige por el principio de subsidiariedad y de proximidad y encuentra en las ciudades y áreas metropolitanas a unas contrapartes ideales. Una macro región del tipo Unión Europea puede tener suficiente fuerza y masa crítica, en colaboración con otras grandes regiones o países enormes, en regular a una escala global suficiente para poder disciplinar a la economía globalizada. Además, puede definir todos aquellos ámbitos económicos que considera que son bienes públicos y establecer una regulación especial o incluso asumir directamente su titularidad. Los ámbitos públicos en los que asuma su titularidad serán dirigidos por la macro región pero gestionados, con un cierto grado de autonomía, por las ciudades. El tema de discusión en el futuro es si la tecnología de la información (por su impacto a nivel de privacidad y por la trascendental gestión de información derivada del *big data* o bien por su impacto en la sociedad del aprendizaje) va a definirse o no como bien público e incluso que sea de titularidad pública. Lo mismo puede suceder con algunos sectores privados universales y de interés general como el agua (tema crítico en el futuro), la electricidad, algunos sectores financieros o del transporte, etc.

Otro tema crítico es el papel de la política en este nuevo modelo de glocalización (Robertson, 2003). Hay politólogos que han analizado como la política y los parti-

dos políticos están perdiendo su capacidad de influencia (Mair, 2013) y, como contrapartida, se ha ido optando por mecanismos tecnocráticos de gobierno (organismos independientes, gestores profesionalizados y el concepto ambiguo de gobernanza). La crisis de los partidos políticos genera, a su vez, una crisis en el rol del Estado en su dimensión clásica de Estado-nación. En este nuevo modelo de glocalización el poder político puede resucitar en el ámbito local, en el gobierno de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. La proximidad, la necesidad de resolución de problemas concretos en sociedades relativamente cohesionadas puede revitalizar el poder político, por la vía de los partidos políticos acompañados de movimientos sociales o vecinales y de líderes políticos reconocibles por los ciudadanos (los alcaldes suelen poseer esta capacidad de liderazgo). La democracia local, aunque sea en grandes ciudades y áreas metropolitanas puede ser muy robusta y dinámica y, por tanto, la legitimidad democrática puede afianzarse de forma casi espontánea. El problema va a residir en la legitimidad democrática de los gobiernos de las macro regiones. Actualmente es el gran déficit de la Unión Europea y es un tema crítico que va a tener que analizarse y realizar todo tipo de experimentos políticos. La Unión Europea, hasta ahora, ha sido una tentativa de despolitización y de dominio de un gobierno afianzado en la gobernanza y en una tecnocracia burocrática que ha ido diluyendo el protagonismo de la política canalizada por los partidos políticos. Este va a ser uno de los grandes temas de debate y de intentar buscar alternativas para lograr un sistema político macro regional más participativo políticamente, menos alejado de la ciudadanía y, por tanto, más democrático.

Como conclusión, el mundo va a ser cada vez más global y más local. Se vaticina un gran protagonismo de las ciudades y de las áreas metropolitanas derivado de la concentración de la población mundial en las mismas. Los ciudadanos van a ir perdiendo como referentes a unos Estados-nación cada vez más impotentes para resolver sus problemas y se van a refugiar conceptualmente en lo más próximo y más local. Va a generarse una lógica de Estados-ciudades parecida a la edad media más avanzada. El poder público se va a fragmentar a nivel mundial en miles de polos locales articulados por ciudades grandes y medianas. Las ciudades y áreas metropolitanas van a competir para atraer el conocimiento, para captar tanto a la nueva y como a la vieja economía, a las inversiones y con ello van a intentar promover el desarrollo económico y social de sus ciudadanos. Estados y regiones van a perder paulatinamente su protagonismo. Pero en un contexto de globalización también se van a favorecer las lógicas de cooperación y gobernanza a nivel supranacional con el despliegue en todo el mundo del modelo de la Unión Europea. Solo grandes instituciones macro regionales pueden enfrentarse con ciertas garantías a la lógica de la concentración económica de la mano de las multinacionales en el contexto de la globalización. La Unión Europea, actualmente en una situación de crisis, no va a ser un intento fallido sino probablemente el precursor de una nueva lógica mundial. Otra cosa es dilucidar el grado real de integración política de estas regiones mundiales que seguramente seguirán un sistema más laxo que el que se ha intentado impulsar en la Unión Europea. En este sentido se regresa a un modelo de fragmentación institucional en grandes ciudades y también se retorna a una unión amplia entre territorios semejante al Imperio Romano con una discurso cooperativo y unas reglas comunes para vastos territorios pero bajo una amplia autonomía de los mismos, en especial, a nivel local.

## Bibliografía

- Barber, B. R. (2015). *Si els alcaldes governessin el Món. Països disfuncionals, ciutats emergents*. Los libros de Arcadia, Barcelona.
- CNMV. (2015). *Guía sobre contratación pública y competencia*. CNMV, Madrid.
- Donahue, J. D. (2008). *The warping of government work*. Harvard University Press, Cambridge.
- Friedman, T. (2006). *La tierra es plana: Breve historia del mundo globalizado*. Martínez Roca, Barcelona.
- Howard, C. (2015). “La Salud de las naciones”, en The Economist, *El Mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Gestión 2000, Barcelona.
- Lapuente, V. (2015). *El Retorno de los chamanes. Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Ediciones Península, Barcelona.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia actual*. Alianza Editorial, Madrid.
- Mason, P. (2016): *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Paidós, Barcelona.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA, Barcelona.
- Mazzucato, M. (2015). *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Mintzberg, H. (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, Barcelona.
- OCDE. (2014). *Policy challenges for the next 50 years*. OCDE, Paris.
- Oxford Economics. (2015). *The global 750: Forecasting the urban world to 2030*. En: <http://www.oxfordeconomics.com/cities/report>
- Parker, J. (2015). “El destino no lo es todo”, en The Economist, *El Mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Gestión 2000, Barcelona.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ramió, C. (2015). *Administración Pública y crisis institucional. Estrategias de reforma para España y América Latina*. Tecnos, Madrid.
- Ramió, C. (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Catarata, Madrid.
- Robertson, R. (2003). “Glocalización: Tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en *Cansancio del Leviatán: Problemas políticos de la mundialización*. Trotta, Madrid.
- Smith, L. G. (2011). *El Mundo en 2050. Las cuatro fuerzas que determinarán el futuro de la civilización*. Debate, Barcelona.
- Standard & Poor's. (2011). *Global aging: An irreversible truth*. New York, The McGraw-Hill.
- Stiglitz, J. E y Greenwald, B. C. (2016). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. La esfera de los libros, Madrid.
- Wallace, P. (2015). “La domesticación del Leviatán: El estado del Estado”, en The Economist, *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Gestión 2000, Barcelona.