

¿Cómo ha respondido la administración pública a las necesidades ciudadanas durante la pandemia de la Covid-19?: diagnóstico y propuestas de mejora

Carles Ramió

CURSO DE VERANO DEL ARARTEKO/UPV/EHU. INSTRUMENTOS PARA AVANZAR HACIA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS CERCANA A LA CIUDADANÍA
Donostia-San Sebastián días 16 y 17 de septiembre de 2021

1. Introducción

La crisis sanitaria, económica, social y laboral derivada de la pandemia de la Covid-19 lleva ya un año y medio de vigencia. Quedan todavía unos meses más para acabar de superar la crisis sanitaria y llevará varios años más superar la crisis económica, social y laboral. Analizar cómo ha respondido la Administración pública a las necesidades de los ciudadanos durante una crisis que se ha prolongado durante tanto tiempo es difícil y es obvio que el balance general es de luces y sombras. Las administraciones públicas en España han acertado en algunas de sus respuestas a modo de políticas y servicios y han fallado en muchas otras, algunas de ellas de manera estrepitosa. Los fallos derivados de decisiones políticas y de las carencias en los aparatos administrativos no son solo propios de España sino que las han compartido otros muchos países. De todos modos, hay algunos fracasos que han sido especialmente relevantes en nuestro país y no tanto en los países de nuestro entorno a los que nos podemos comparar.

En este apartado quiero resaltar dos grandes aciertos de las instituciones públicas en el cuidado y atención a su ciudadanía y tres grandes déficits en los que nuestras administraciones públicas no han estado a la altura del enorme reto al que se enfrentaban. Una característica hispana es que nos movemos en los extremos tanto en términos negativos como positivos. En su momento fuimos el país con más contagios y muertes de todo el mundo (con las sucesivas olas de la pandemia estos datos se moderaron y ahora España está en una situación mucho menos extrema), el país con más contagios y muertes en las residencias de ancianos (muy cerca de Francia e Italia). Pero también hemos sido el país que ha vacunado más rápido del mundo para alcanzar y superar el simbólico 70 por ciento de la población y el primer

país del mundo (dato bastante desconocido para la ciudadanía) que ha mantenido menos tiempo las escuelas de primaria y de secundaria cerradas (o a la inversa que más tiempo las ha mantenido abiertas presencialmente y con una docencia casi normal). La verdad es que no genera mucha confianza ni seguridad residir en un país de extremos y a uno le agradecería más estar en un perfil mediano alto en todos los indicadores sin necesidad de ser el primero en ninguno de los ítems vinculados a los servicios y administraciones públicas. Pero es lo que hay.

Luces:

- 1) Vacunación: el proceso de vacunación en España ha sido un éxito contundente. España es el país que ha logrado una vacunación más rápida en su primer objetivo de superar el 70 por ciento de la población. Solo Canadá y Portugal han tenido un éxito parecido. En todo caso en términos relativos de volumen de población España ha sido el primer país del mundo en alcanzar este elevado porcentaje de vacunación. Este logro es especialmente valioso en un contexto en el que operan 17 sistemas de salud distintos (19 con Ceuta y Melilla) ya que todos los territorios han experimentado un ritmo parecido y positivo en su proceso de vacunación (obvio que con algunas pequeñas diferencias en función del tamaño de su población). Este éxito de las administraciones públicas ha sido posible gracias a la colaboración social ya que los ciudadanos españoles no ha sido beligerantes, a diferencia de los de muchos países desarrollados, con las vacunas. Ahora el éxito habrá que redondearlo para lograr vacunar a toda la población una vez se han detectado unos tres millones de personas que ya deberían estar vacunadas y no han dado señales de vida. Lograr la vacunación plena es imposible socialmente pero acercarse lo máximo posible es lo que va a definir o no el éxito definitivo de este proceso de vacunación. En todo caso la valoración deber ser ya claramente positiva.
- 2) Educación no universitaria: Sin duda el mayor éxito de las instituciones públicas españolas ha sido mantener las escuelas abiertas durante todo el periodo en que se ha prolongado la pandemia (salvo los primeros meses de confinamiento total). España es el país europeo y del mundo más afectado por la covid 19 que ha logrado mantener las escuelas más tiempo abiertas y

en pleno funcionamiento. Es un caso de éxito alabado a nivel internacional. Un grupo de expertos científicos asesoró al gobierno y presentó una propuesta de grupos burbuja para mantener las escuelas funcionando con bastante normalidad. Para su propuesta se basaron en la experiencia danesa (que no cerró las escuelas en la fase de confinamiento total) y en evidencias científicas de los campamentos de verano de 2020 donde se demostró que la transmisión del virus en los niños era residual. Su propuesta era sólida a nivel científico pero arriesgada a nivel social y mucho más aventurada a nivel político e institucional. Los dirigentes políticos y las administraciones públicas (Estado y CC.AA.) aceptaron el riesgo, fueron valientes, invirtieron recursos y esfuerzos institucionales (contratación de profesorado para que los grupos burbuja tuvieran reducidas dimensiones), se dejaron aconsejar por unos expertos rigurosos a nivel científico y discretos a nivel mediático. Pero el resultado de este indudable éxito es que las instituciones públicas (en este caso Estado y CC.AA) no se han visto reforzadas ante la opinión pública pero, en cambio, sí los docentes que indudablemente realizaron un trabajo extraordinario más allá de sus funciones ordinarias. Es por tanto un clásico que a la opinión pública le cueste valorar en positivo a las instituciones y a su dirección política y, en cambio, aplaudan con entusiasmo a determinados colectivos de empleados públicos.

Sombras:

- 1) Cerrar la Administración durante el confinamiento: considero que fue un grave error decidir al inicio del confinamiento el cierre total de todas las administraciones públicas. Es un error disculpable al inicio del confinamiento estricto debido al miedo e incertidumbre y a la necesidad de evitar al máximo los desplazamientos para evitar los contagios. Pero cerrar todas las oficinas públicas fue un error simbólico y un error instrumental. Se trató de un error conceptual ya que es difícil de justificar que estuvieran abiertos los establecimientos privados considerados servicios esenciales y la Administración pública estuviera cerrada a cal y canto (salvo los servicios sanitarios, policiales, bomberos, fuerzas armadas, etc.). La sensación

simbólica de desamparo y desesperación social incrementó de forma innecesaria debido a este cierre. Los ciudadanos aunque confinados debían desplazarse para comprar los productos de necesidad y en sus paseos vieron con sus propios ojos que todas las dependencias públicas estaban cerradas. Hay instancias administrativas que jamás hubieran tenido que cerrar: registro civil, renovación de documentos oficiales, oficinas laborales, oficinas sociales, etc. Es curioso que este tema no haya sido objeto de debate entre los expertos y entre los empleados públicos. En todo caso estoy convencido que si hay otra pandemia las administraciones públicas van a abrir todas sus oficinas con servicios mínimos, pero todas abiertas.

- 2) Una Administración digital poco amable con la ciudadanía: el cierre físico de todas las oficinas públicas se podía compensar mediante los trámites ciudadanos realizados de manera *on line*. Esta opción era totalmente posible ya que el nivel de digitalización de la Administración en España es muy elevado. Es una certeza que casi el cien por cien de los trámites que tiene que hacer la ciudadanía se pueden hacer en formato *on line*. Pero, a pesar que la Administración está muy digitalizada, su talón de Aquiles reside precisamente en sus problemas y déficits con la relación con la ciudadanía por el canal digital. Hay dos grandes problemas de la Administración digital hacia los ciudadanos: el primero es que el sistema de identificación de los ciudadanos en la Administración no es muy amable y pocos ciudadanos disponían antes de la pandemia de unos de los certificados y firmas digitales para acceder a los servicios públicos *on line*. Por tanto, puede considerarse una frivolidad cerrar físicamente todas las dependencias públicas cuando se sabía que muy pocos ciudadanos tenían la capacidad de poder interactuar con la Administración por la vía digital. Además, el problema no podía solucionarse durante el confinamiento ya que para lograr una identidad o certificado digital es imprescindible personarse físicamente en alguna dependencia pública. El segundo gran problema, es que en el caso que un ciudadano posea la identidad digital no es evidente que pueda realizar los trámites que desee con la Administración. El sistema de acceso y de tramitación digital de la mayoría de servicios no son nada fáciles, no son intuitivos y están llenos de trampas técnicamente ridículas para los ciudadanos no expertos: incompatibilidad con los navegadores, imposibilidad

de adjuntar documentos por causas peregrinas (desde el tamaño hasta el nombre del archivo), etc. y todo ello aderezado por unas instrucciones que, en muchos casos, parecen diseñadas adrede para confundir. Hay procesos administrativos básicos (gestionar un tema laboral, darse de alta a la oficina de empleo, renovar el carnet de familia numerosa, etc.) que eran sencillamente imposibles de realizar salvo que el ciudadano tuviera competencias digitales de máximo nivel (es decir servicios solo accesibles para unos pocos funcionarios expertos con amplias competencias digitales) y una paciencia fuera de lo común.

- 3) Entre la Administración tradicional y la Administración digital (la atención ciudadana con cita previa): cuando finalizó el confinamiento las administraciones públicas volvieron a abrir de manera física. Algunas rápidamente otras de manera inexplicablemente tardía. Cómo es lógico no abrieron al cien por cien de su capacidad. Entonces se optó por un modelo híbrido digital-presencial. El ciudadano hacía el trámite digitalmente para solicitar hora para ser atendido presencialmente. Nada que objetar al modelo pero el problema es que se dimensionaron todos los servicios a la baja (por mala planificación y, probablemente, por una mala negociación con los sindicatos y con los empleados públicos). La cuestión es que el dimensionamiento de plantilla que debía atender a los ciudadanos era muy escaso en efectivos y las demoras en la atención presencial eran no de días sino de varias semanas. Esta situación hubiera sido asumible justo las semanas después del periodo de confinamiento pero el problema es que se ha prolongado, en buena parte de las oficinas públicas, hasta ¡septiembre de 2021! La verdad es que es imposible afirmar que tenemos unas administraciones públicas orientadas al servicio al ciudadano cuando han permanecido cerradas o con unos estrictos servicios mínimos por un periodo de año y medio.

Estos problemas se han generado por una combinación de malas decisiones políticas y, especialmente, por una excesiva protección, hasta llegar al privilegio, en los derechos laborales de los empleados públicos. A los directivos públicos les ha costado mucho exigir la presencialidad a diversos colectivos de empleados públicos y, al final, se ha resentido y mucho el servicio a la

ciudadanía. No hay que ser injustos, la mayoría de empleados públicos han sobre trabajado durante este año y medio. Las condiciones del trabajo en casa sobreenvenido han sido tremendamente duras en horarios, en conciliación y en calidad en el espacio de trabajo. Mi admiración por esta gran mayoría de empleados públicos. Pero en este relato hay un punto oscuro vinculado a lo que se denomina Administración general o servicios generales (quedan fuera, por tanto, la educación, la sanidad, los cuerpos policiales, servicios sociales de atención, etc..) que tiene relación con aquellos empleados que se han quedado en casa, recibiendo el cien por cien de su retribución y que no podían por su perfil profesional o no querían hacer teletrabajo. Nunca se va a saber el porcentaje real de este colectivo de empleados públicos que ha estado más de un año en casa (algunos hasta un año y medio) sin hacer nada. No son muchos pero se podría estimar que ha sido la situación de un 20 por ciento de los empleados públicos de servicios generales que pueden llegar a representar un 10 por ciento de todos los empleados públicos. El problema es que solo un 10 por ciento es una barbaridad ya que son algo más de 300 mil empleados públicos ociosos por obligación (la mayoría) o por vocación. 300 mil empleados públicos en casa con la retribución íntegra es sangrante si se tiene en cuenta los problemas que han tenido muchos ciudadanos para poder realizar sus trámites administrativos, trámites que eran y son vitales para los ciudadanos y que les han generado un gran estrés personal y una sensación de soledad que es inadmisibile en una Administración pública del siglo XXI.

2. Imagen social de las instituciones ante la crisis sanitaria

Según la encuesta realizada por el CIS (2020) que analizaba la opinión de la población española sobre las instituciones durante la pandemia de la covid-19, de marzo a octubre de 2020, las tres instituciones públicas peor valoradas por sus actuaciones en relación con la pandemia son (realizando la aritmética entre las opiniones que consideran que han mejorado o han empeorado su imagen con la crisis de la covid-19): Gobierno de España (-42%), CC.AA. (-20%), Gobierno local (-3,7) y UE (-13%). Este estado de opinión es dinámico y seguro que de octubre a la actualidad este balance habrá cambiado suavizando un poco la negativa valoración

del Gobierno de España, mejorando mucho la valoración de las CC.AA. gracias a la exitosa campaña de vacunación y empeorando la valoración de la UE por los problemas al inicio de la campaña de vacunación. En cambio, a nivel de colectivos de empleados públicos el balance es que con la crisis de la pandemia han mejorado en su valoración: destacan los cuerpos de seguridad del Estado (Guardia Civil +49%, Policía Nacional y Fuerzas Armadas +43%, profesorado, +38% y sanitarios +25%). Por otra parte si las Administraciones públicas como instituciones fracasan con la crisis de la covid-19 en la valoración de los españoles, las asociaciones privadas sin ánimo de lucro salen claramente favorecidas (+49%).

Más allá que los españoles han valorado los aciertos y fracasos de las diversas administraciones públicas y del nivel de entrega de los empleados públicos hay algunos elementos de este estado de opinión que deberían matizarse. Estas percepciones de la opinión pública no son ninguna sorpresa para los analistas ya que los españoles siempre se han mostrado especialmente duros en su valoración de las administraciones públicas (burófobos en términos de Eloísa del Pino). También es tradicional que la percepción ciudadana sea más dura con los centros de poder más alejados (Estado) y más benevolente con los más próximos (CC.AA. y especialmente los ayuntamientos). En todo caso es cierto que durante los primeros meses de pandemia el sistema institucional español apostó por un modelo centralizado que propició un desgaste evidente del Gobierno de España. Periodo que coincidió, ante la novedad del fenómeno, con la concatenación de los mayores errores en la toma de decisiones y en los mecanismos intergubernamentales de coordinación (y hay que recordar que el coordinador con mando en plaza era el Gobierno de España).

Por otra parte, seguramente que si la encuesta hubiera preguntado por el comportamiento de las grandes empresas la percepción habría sido también negativa (la burofobia española no es solo con las administraciones sino con todas las organizaciones grandes y complejas). En cambio, el tercer sector sale claramente favorecido en la opinión pública tanto por sus indudables méritos como por su imagen de alternativa a los grandes poderes públicos y empresariales. No tengo dudas que si se hubiera preguntado por las pequeñas empresas su valoración positiva también hubiera sido alta. También es estructural y típico que la sociedad española tenga una percepción positiva de los empleados públicos que trabajan en

la vanguardia (*front office*) de los servicios públicos: policías, docentes y personal sanitario. Y, en cambio, una tradicional valoración negativa de aquellos empleados que se encargan de la gestión interna que son vistos como burócratas perversos en connivencia con los monstruos institucionales y con los liderazgos políticos. Finalmente, las percepciones sobre los distintos colectivos de empleados públicos también están plenamente cristalizados en la opinión pública española: en momentos de crisis siempre, con argumentos robustos o sin ellos, valoran de manera muy positiva a los cuerpos de seguridad del Estado y a las fuerzas armadas. Con fundamento valoran el esfuerzo de los docentes y del personal sanitario pero no deja de ser sorprendente que los docentes estén por encima de los sanitarios cuando el nivel de esfuerzo y, especialmente, de predisposición colectiva para superar la crisis ha sido bastante distinta. Por tanto, de estas percepciones no se pueden extraer grandes conclusiones ya que es habitual que ante cualquier acontecimiento las instituciones se desgasten junto a los empleados públicos vinculados al *back office* y los empleados públicos de frontera con más glamour tienen elevadas valoraciones (¿y los empleados de los servicios sociales?). Si la encuesta hubiera contemplado a los bomberos, que han tenido una escasa participación en esta crisis, hubieran sido seguramente los mejor valorados. Lo mismo puede decirse con la disonancia en que en el momento que más denostaba la opinión pública al Gobierno de España mejor valorado era el ministro de sanidad como máximo responsable apreciando su buen hacer comunicativo y conciliador pero valorando también de manera excesivamente positiva su tranquilidad y flema británica. Nada nuevo bajo el sol y siguen en boga los clichés tradicionales.

3. El valor de la descentralización

Uno de los elementos clave de aprendizaje a nivel de gestión pública de la crisis del coronavirus tiene un carácter conceptual: gestión centralizada versus gestión descentralizada a nivel territorial.

Ya empiezan a plantearse algunos estudios que intentan analizar el éxito o fracaso de los distintos países ante la crisis del covid vinculados a sus diseños políticos e institucionales. Por ejemplo, no parece que exista una correlación clara entre sistemas políticos y el tipo de reacciones institucionales ante la crisis. Por ejemplo, no ha sido determinante que un país posea un sistema presidencialista (EE.UU.),

parlamentario (Gran Bretaña) o sempresidencialista (Francia). Todos los sistemas han cometido errores parecidos.

En cambio, sí parece que hay una correlación entre modelos centralizados y modelos descentralizados y la forma de atender la crisis del coronavirus. Ha llamado la atención, por ejemplo, el relativo fracaso de un modelo centralizado como el francés y el éxito del modelo federal cooperativo alemán. En el caso español, que operaba en la práctica como un modelo federal, pero sin los ingredientes institucionales imprescindibles (cooperación y lealtad entre los agentes institucionales, una cámara de representación autonómica, mecanismos de financiación, etc.) ha optado por gestionar la crisis de manera centralizada. La tensión de la crisis nos ha hecho recordar que por más descentralizado que sea nuestro país sigue formando parte de los Estados unitarios. Seguramente no quedaba otro remedio en España que optar por un mando único para afrontar la crisis debido al déficit de instrumentos institucionales para operar de forma descentralizada pero cooperativa. Esta crisis ha sido como un examen que nuestro modelo de Estado territorial ha suspendido. Después de la crisis habría que explorar si se opta de nuevo por un sistema centralizado (sería un inmenso error) o por apostar sin timideces por un modelo federal con todos sus ingredientes institucionales. Pero habría que diseñar un modelo federal que no solo fuera cooperativo entre Federación y Estados sino también cooperativo con el gobierno local aplicando y asumiendo de manera contundente el principio de subsidiariedad. Quizás una de las mejores noticias a nivel institucional durante esta crisis ha sido como muchos municipios y diputaciones han mostrado un gran dinamismo en la búsqueda de protección y confort a la ciudadanía (desde la obtención de material sanitario en un mercado internacional muy complejo hasta múltiples iniciativas de apoyo social y fomento económico).

Otro ejemplo del eje centralización versus descentralización procede del ámbito de la salud, que representa el sector en gestión pública más moderno y más en la vanguardia en el país. No me refiero específicamente a su actualización en tecnología y especialización médica sino a sus mecanismos modernos de gestión de carácter gerencial: contratación y compras, gestión del personal (complejidad en la gestión de cuadrantes y refuerzos ante epidemias móviles como los periodos de gripe), modelo de gestión gerencial, colaboración público-privada, etc. Es casi un

mantra afirmar que España posee uno de los mejores sistemas sanitarios del mundo. Los indicadores internacionales así lo confirman. Pero el problema más relevante es que España acredita un modelo de gran calidad hospitalaria (su joya de la corona). Es, por tanto, un modelo “hospitalcéntrico” dejando a la atención médica de proximidad (centros de asistencia primaria) en una situación algo precaria y como los hermanos pobres del sistema de salud. Hermanos pobres tanto en recursos como en elementos simbólicos dentro del escalafón médico. Un médico de familia tiene mucho menos estatus que un cirujano o cualquier especialista hospitalario. La crisis del coronavirus ha puesto en crisis un modelo excesivamente centrado en los hospitales y, en especial, en los enormes y prestigiosos hospitales de las grandes ciudades. Estos hospitales son totalmente adecuados y competitivos para tratar las enfermedades más graves como, por ejemplo: cáncer, crisis cardíacas o trasplantes. Pero, en cambio, los hospitales no han demostrado su solvencia para hacer frente al coronavirus ya que han sido uno de sus principales fuentes de contagio. Esto se va a comprobar todavía de manera más contundente durante el largo periodo que se avecina, denominado como desescalada. Un buen ejemplo es comparar las dos distintas metodologías con las que han afrontado la crisis del coronavirus las dos regiones italianas más afectadas por el contagio: Lombardía (Milán, Bérgamo y Brescia) versus el Véneto (Venecia, Verona y Padua). Lombardía posee grandes hospitales con un enorme prestigio y hospitalizó al 60 por ciento de los diagnosticados. En cambio, el Véneto posee una buena red de asistencia primaria y solo hospitalizó al 20 por ciento de los diagnosticados. En el Véneto hay una sanidad más presente en el territorio y los focos de contagio se han tratado precozmente. Obvio que hay otros factores que explican la diferencia entre las muertes de ambas regiones: Lombardía acumuló más casos en el inicio de la crisis y posee el doble de la población que el Véneto y está mucho más concentrada a nivel urbano. Pero ambas regiones son limítrofes y con una gran movilidad entre ellas. En términos relativos y comparativos el volumen de muertos ocasionados por el coronavirus en Lombardía (el Madrid de Italia) son muchos más que los del Véneto.

Este ejemplo sirve para apuntalar mejor la tesis sobre la idoneidad de los sistemas institucionales y de gestión descentralizados frente a los centralizados. El valor de la Administración local o el valor de la atención primaria. Y, además, se rompe el mito

de que la descentralización puede ser más eficaz pero no más eficiente. Si se realizara un análisis coste-beneficio de la Administración local y de los centros de asistencia primaria sería, sin duda, positivo. Es el valor de lo pequeño sin desprenderse, pero si suavizar, lo grande.

4. El pasillo estrecho: las enseñanzas contemporáneas de los clásicos

La actual crisis sanitaria, social, económica, institucional y política auspiciada por el covid 19 es un buen ejemplo de los retos contemporáneos a los que se enfrentan los estados, sus entramados institucionales y los líderes políticos. La crisis del coronavirus ha supuesto una prueba de estrés institucional a los gobiernos y a las administraciones públicas de casi todo el planeta. Resaltamos tres vectores que guardan relación con las enseñanzas de dos autores clásicos: Maquiavelo y de Hobbes.

El primer vector es que una crisis de salud pública solo puede resolverse políticamente con solvencia si los líderes políticos buscan el consejo de los técnicos, de los especialistas en la materia. El segundo vector es que los líderes políticos requieren para afrontar esta crisis de los atributos que Maquiavelo considera como imprescindibles para un Príncipe. Destacamos tres de ellos: a) *Sinceridad*: hay que reconocer en todo momento que esta crisis es inédita y cambiante. Qué se está haciendo todo lo posible pero que los cambios de criterio en este caso son inevitables. Jamás mentir ni ocultar datos. Al contrario: si los datos son alarmantes o lo pueden llegar a ser hay que facilitarlos y adelantarlos. La ciudadanía lo va a perdonar todo en esta crisis, pero jamás van a absolver una mentira o que se les oculte información. Por otra parte, reconocer todas las equivocaciones y demostrar que se va aprendiendo sobre la marcha. Que realmente se está implementando una gestión del conocimiento. Se está gestionando con todas las posibilidades que ofrece el conocimiento “Siempre ha habido gestión del conocimiento en el sector público con fundamento en los saberes de la época. La novedad ahora consiste en que los conocimientos que se generan y emplean para la producción de los bienes y servicios públicos son mediados tecnológicamente: se sustentan en datos que se producen, acopian, guardan, combinan y procesan mediante el empleo de tecnologías digitales que constituyen la materia para elaborar prospecciones de

problemas sociales que son más precisas y empíricamente fundadas. El objetivo último de la gestión del conocimiento es contribuir a estrechar la brecha institucional entre lo que el gobierno hace y logra empíricamente y lo que normativamente debería hacer y lograr. Las decisiones públicas no pueden ser eficaces a menos que se sustenten en el conocimiento”. (Aguilar, 2020). b) *Valentía*: las decisiones tienen que presentarse sin dudas y si hace falta decisiones radicales hay que adoptarlas. Lo que no perdonará la ciudadanía son decisiones timoratas o a medias. En este error ya hemos caído y no hay que volver a reincidir. Sí hay que cerrar toda la actividad económica (salvo los servicios básicos) hay que hacerlo sin más dilaciones. Nada es peor para desprestigiar el liderazgo político que ir improvisando decisiones que los ciudadanos ya anticipan. La sociedad no va a castigar las equivocaciones en las decisiones políticas, sino que va a censurar la falta de contundencia de las mismas y, en especial, la cobardía. Ser tachado de líder cobarde es el peor escenario para un político en las actuales circunstancias. c) *Lealtad*: lealtad política al país, a la sociedad y a las instituciones. En esta crisis no tiene sentido practicar el politiquero (totalmente legítimo en situaciones no extremas) sino que hay que hacer política de alta intensidad. No hay que entrar en la lógica de críticas cruzadas entre partidos políticos o entre niveles administrativos. Los errores van a ser inevitables, pero ahora no es momento de la crítica, sino de aprendizaje, de mirar siempre hacia adelante para acertar mejor con la siguiente decisión. Los líderes políticos que aprovechen la ocasión para criticar a otros actores institucionales están perdidos y no van a gozar de ninguna empatía social. Los que, en cambio, ejerzan la autocrítica y vayan ganando consistencia en sus decisiones con el tiempo van a vindicarse como auténticos líderes políticos.

Finalmente, un tercer vector guarda relación con el *Leviatán* de Hobbes y el enésimo ejemplo de la renovación del delicado contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Los ciudadanos contemporáneos estábamos cada vez más emancipados del control de unos Estados cada vez más respetuosos con la libertad individual. La capacidad coercitiva del Estado solo era utilizada en situaciones extremas en las que había bastante consenso social. La complejidad sanitaria de la crisis del coronavirus ha hecho revivir un Estado omnipresente en la vida de los ciudadanos limitando de una manera casi fundacional del *Leviatán* las libertades y derechos de los ciudadanos y, además, gracias a la revolución tecnológica, al

potencial sometimiento digital de la sociedad a un control muy intenso por parte del Estado. Ha vuelto, transitoriamente, el Estado hobberiano aparentemente aceptado socialmente por la gravedad y sorpresa de una pandemia sobrevenida. Después de la fase aguda de esta crisis habrá un intenso debate sobre si va a ser necesario cambiar las reglas del juego entre el Estado y los individuos. Los ciudadanos han vuelto a ser súbditos (confinados sin libertad de movimientos para sus actividades sociales y económicas) durante unos meses en una situación distópica inimaginable hasta hace poco tiempo. Veremos cómo se va a renovar en el futuro inmediato el pacto social sobre el papel del Estado del mañana. Recordemos que el pacto social consiste en que el pueblo renuncia parcialmente a su autonomía y libertad a favor de la protección proporcionada por el Estado. Hay, en este sentido, dos posibles escenarios: uno de Estado blando y otro de Estado duro. Un viejo debate que se ha vuelto a poner de moda con la reciente aportación de los economistas Acemoglu y Robinson en su obra “El pasillo estrecho” (2019). Un *Leviatán* blando que puede ser ausente o de papel o un *Leviatán* duro que puede ser despótico. La solución que apuntan los autores es un *Leviatán* encadenado que debe hacer complejos equilibrios en un pasillo estrecho para no traspasar por exceso o por defecto las dos cercanas paredes. El pacto social consiste en canjear libertad por seguridad. ¿Por cuál de los dos posibles escenarios nos vamos a decantar? ¿por un Estado blando y o por un Estado duro? El pasillo estrecho de Acemoglu y Robinson se ha apretado todavía más y, con ello, puesto en entredicho al Estado encadenado.

En definitiva, para enfrentarnos con solvencia a estas dinámicas de cambio hay que desempolvar a los autores clásicos y fundacionales del poder y del Estado, como son Maquiavelo y Hobbes. Los dos autores que han contribuido a diseñar el Estado moderno y en sus obras atesoran, también, nuestras dudas y respuestas más urgentes y contemporáneas.

5. Administración digital secuestrada

La crisis de la covid 19 ha supuesto una exigente prueba de estrés para las administraciones públicas. A día de hoy la sensación de buena parte de la sociedad es de fracaso ante este examen: los expedientes de regulación temporal de empleo

están atascados y un buen número de trabajadores están sufriendo demoras en los pagos, colas de ciudadanos desesperados ante un buen número de oficinas públicas, insolvencia para gestionar los fondos europeos, incapacidad para confeccionar equipos de rastreadores a tiempo para controlar los rebrotes víricos, etc. Ante esta situación la primera hipótesis que maneja la opinión pública es que las administraciones son muy precarias a nivel tecnológico y poseen empleados públicos escasamente preparados para gestionar una administración digital. Pero esta percepción no se corresponde con la realidad ya que la Administración pública de España está bien dotada y preparada a nivel tecnológico: en los indicadores internacionales del año en curso España ocupa la posición decimoséptima a nivel mundial y décima de la Unión Europea. Los informes internacionales sitúan el avance y madurez de la Administración digital del país por delante de países como Alemania, Francia e Italia. Una muestra de este elevado nivel tecnológico es que nuestras administraciones transitaron de manera fluida, de un día para otro, de la gestión presencial a la gestión digital.

¿Entonces qué ha fallado? El primer indicio concreto y operativo de una Administración digital pero secuestrada es que hemos sido capaces de implantar la Administración electrónica a nivel interno, pero con grandes carencias de interacción fluida con la ciudadanía. Hacer trámites digitales y a distancia con la Administración es excesivamente complejo: necesidad de un documento electrónico que exige trámites previos, incompatibilidad con los navegadores, plataformas que fallan en muchas ocasiones, etc. El resultado es un sistema poco amable que invita a los ciudadanos a insistir en la interacción presencial. Nada que ver con los sistemas sencillos de reconocimiento facial o mediante un pin para acceder, por ejemplo, a los trámites bancarios.

Pero el gran secuestro de nuestra Administración digital se deriva de la falta de modernización de las estructuras administrativas y de su modelo de gestión de recursos humanos. Las administraciones públicas del país son relativamente modernas a nivel tecnológico, pero absolutamente anticuadas en sus modelos de gestión. Una de las grandes asignaturas pendientes del actual periodo democrático es la ausencia de una auténtica reforma de la Administración pública. Las tecnologías emergentes aportan mejoras evidentes en la gestión, pero son solo un instrumento que sino va acompañado de otras medidas más estructurales es

incapaz por sí mismo, de renovar y ampliar el rendimiento institucional y el valor social de las instituciones públicas.

El modelo organizativo público es arcaico y disfuncional y vive de espaldas a las necesidades sociales contemporáneas. La mayoría de los empleados públicos están bien preparados y han realizado un ingente esfuerzo de reciclaje en digitalización, pero se enfrentan a murallas administrativas castrantes e infranqueables. Las administraciones públicas están artificialmente fragmentadas en unidades administrativas que operan con lógicas feudales sin apenas capacidad de compartir y cooperar entre ellas siguiendo dinámicas autistas que no son las más adecuadas para enfrentarse a crisis transversales e integrales como la de la covid-19. Persiste una burocracia excesivamente compleja que ni los más experimentados burócratas son capaces de domeñar. Se gestionan los servicios y las políticas públicas sin directivos profesionales con las competencias necesarias. Los funcionarios que ejercen funciones directivas no poseen objetivos claros, ni autonomía de gestión, ni son evaluados y no se sienten empoderados ya que suelen ocupar puestos de libre designación totalmente controlados por una política partidista intrusiva que suele manifestarse de manera incómoda en arbitrariedad y en las más diversas filias y fobias de carácter político y personal.

Pero el más evidente secuestro de nuestra administración digital, aparentemente moderna y competitiva, viene de la mano del arcaico y disfuncional sistema de gestión del empleo público. No hay nada que funcione bien en nuestro modelo de función pública: sistemas de selección que cuando son meritocráticos pivotan, en exclusiva, en las capacidades memorísticas de los candidatos a empleados públicos. Es imposible atraer al nuevo talento que se requiere con estos sistemas de acceso. Cada vez es más usual que los jóvenes universitarios bien preparados y dinámicos descarten de plano aspirar al empleo público. A nivel interno el modelo de función pública es totalmente disfuncional: fragmentación artificial en grupos y cuerpos que no atiende a la nueva organización del trabajo, falta de incentivos ante la ausencia de una auténtica carrera administrativa, carencia de una evaluación del desempeño o de un régimen disciplinario digno de su nombre. Esta ausencia de un modelo ordenado y moderno es el caldo de cultivo idóneo para que las fuerzas reaccionarias dominen a su antojo a la Administración: políticos que manosean de manera caprichosa los puestos directivos, sindicatos con escasa sensibilidad de

valor público que luchan por privilegios y por fruslerías, lógicas corporativas centrífugas que campan por sus anchas y, en los casos de desacuerdo, una judicatura conservadora y corporativa que vigila con mano de hierro que no pueda prosperar ninguna iniciativa regeneradora.

Por otra parte, persiste la intuición social de que hay un exceso de empleados públicos. En España hay 3,3 millones. Pero los datos comparados a nivel internacional desmienten esta sensación. El problema no es de exceso de personal sino de la rigidez con el que éste opera. Es totalmente inconcebible que entre todas las administraciones públicas del país no hayan sido capaces de lograr aflorar en seis meses tres decenas de miles de rastreadores para controlar los rebrotes. Movilizar un escaso uno por ciento de empleados públicos no debería ser una tarea imposible y es una viva muestra de las pésimas condiciones de estructura y de gestión de personal antes relatadas.

Por tanto, la crisis de la covid-19 y los enormes retos que tendrán que afrontar las administraciones públicas durante la próxima década se encuentran con la paradoja de una Administración pública bastante bien dotada a nivel tecnológico pero anoréxica en términos de un moderno sistema de gestión pública. La presente década va a ser crucial para nuestras administraciones públicas y si no superamos esta prueba con éxito experimentaremos la decadencia absoluta de las mismas justo cuando son más necesarias ante un contexto tecnológico y económico que generará nuevas y más intensas vulnerabilidades sociales.

Hace escasos días el gobierno de la nación anunció una reforma de la Administración pública. Sin duda estamos ante el momento más adecuado para que logremos gestionar en buenas condiciones la post crisis sanitaria, el desarrollo de los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, el relevo intergeneracional de una Administración muy envejecida (se van a jubilar un millón de empleados públicos en los próximos diez años) y para introducir de forma proactiva la inteligencia artificial y la robótica en el sector público. Esperemos que esta vez el anuncio de reforma vaya en serio y no sea, como en otras ocasiones, una impostura que se limite a tunear a la Administración sin transformar los engranajes internos más críticos que impiden una Administración dinámica, flexible, con capacidad de gestión del conocimiento y

de lograr emerger la enorme inteligencia colectiva que atesoran los empleados públicos.

6. Es el momento de repensar la ética pública

La crisis del coronavirus ha hecho evidente algo que me preocupa desde hace unos años: la necesidad de reflexionar más y mejor sobre la ética pública ante los enormes cambios a los que se expone nuestra sociedad por la irrupción de la biomedicina, el *big data* combinado con la inteligencia artificial, la globalización, la robótica y los nuevos paradigmas económicos y laborales, por citar solo algunas de las transformaciones que pueden ser más relevantes. Lo que más me ha impactado y generado todo tipo de inquietudes éticas, vinculado con la crisis del coronavirus, es la atención médica a nuestros venerables ancianos que contraen este virus. Conocemos los protocolos médicos que, para optimizar recursos de unos servicios de emergencias y de cuidados intensivos saturados, discriminan a unos enfermos de otros en función de los pronósticos médicos sobre su potencial porcentaje de supervivencia. Si no tienes apenas posibilidades para sobrevivir no tienes cabida en un hospital. Todavía me ha causado una mayor impresión la vía holandesa de atención a los muy ancianos y/o muy enfermos. Que no se acerquen a ningún hospital y que pacientemente esperen la llegada de la parca en sus domicilios. Si fuera en Estados Unidos o en Gran Bretaña (que seguramente optarán por este protocolo) nos hubiéramos escandalizado dada la apatía de las instituciones políticas con la sanidad pública, una práctica neoliberal extrema y unos líderes políticos, como Trump o Johnson, con muy poco apego al sentimentalismo. Pero resulta que estamos hablando de Holanda, país referente del Estado del bienestar y con una cultura institucional y social de primer nivel en referencia a los derechos humanos. Me ha resultado especialmente perturbadora la proclama de la jefa del departamento de geriatría de Gante "No traigan a los pacientes débiles y a los ancianos al hospital. No podemos hacer más por ellos que brindarles los buenos cuidados paliativos que ya les estarán dando en un centro de mayores o en sus domicilios. Llevarlos al hospital para morir allí es inhumano" Además, ha añadido: "Los pacientes con problemas físicos o mentales como la demencia, que se encuentran ya muy débiles, tienen más probabilidades de morir en los próximos 12

meses. Menos, si contraen el coronavirus. Así que el tratamiento puede tener un efecto que prolongue la vida, pero la posibilidad de una cura definitiva es muy pequeña". Aquí la ética pública parece que está vinculada a una ética social de carácter religioso, calvinistas, ellos, frente a católicos, nosotros. Por tanto, ¿es ético que en España la mayoría de enfermos graves de coronavirus mueran en la más absoluta soledad en nuestros hospitales? Incluso el personal médico y de enfermería, ataviados con una indumentaria propia de astronautas, para asegurar la profilaxis, han tenido que pintarse caras con sonrisas en sus aparatosas vestimentas. Sin duda son dilemas éticos que van a generar debate. Ahora no hay tiempo para debates y es perentorio tomar decisiones éticas a la brava. Pero una vez superada esta crisis considero que todos los empleados públicos deberíamos dedicar un tiempo de nuestras jornadas laborales a hacer debates ordenados y productivos sobre los retos de la ética pública, tanto a nivel de nuestras propias especialidades como a un nivel más institucional. Definir nuevos estándares éticos a situaciones totalmente nuevas no es una tarea fácil y las administraciones públicas deben fomentar este proceso de manera rigurosa e innovadora. Nos van a hacer falta especialistas en filosofía y en ética que canalicen este proceso que debe ser colectivo mediante la gestión del conocimiento, la innovación y la inteligencia colectiva.

Otro gran dilema ético: El *big data* es ya es una realidad que nos sumerge en fuertes controversias de carácter ético. El filósofo Byung-Chul Han, en un reciente artículo, nos narraba la gestión tecnológica del coronavirus en algunos países asiáticos. Ha quedado demostrado que la vigilancia digital salva vidas. ¿Pero estaríamos dispuestos a aceptar en occidente que nuestra conducta social sea evaluada constantemente por las instituciones públicas? "En China hay 200 millones de cámaras de vigilancia, muchas de ellas provistas de una técnica muy eficiente de reconocimiento facial. No es posible escapar de la cámara de vigilancia. Estas cámaras dotadas de inteligencia artificial pueden observar y evaluar a todo ciudadano en los espacios públicos, en las tiendas, en las calles, en las estaciones y en los aeropuertos". Me parece que para nosotros esto sería inaceptable, pero en cambio, resulta que "toda la infraestructura para la vigilancia digital ha resultado ser ahora sumamente eficaz para contener la epidemia. Cuando alguien sale de la estación de Pekín es captado automáticamente por una cámara que mide su

temperatura corporal. Si la temperatura es preocupante todas las personas que iban sentadas en el mismo vagón reciben una notificación en sus teléfonos móviles. No en vano el sistema sabe quién iba sentado dónde en el tren. Las redes sociales cuentan que incluso se están usando drones para controlar las cuarentenas. Si uno rompe clandestinamente la cuarentena un dron se dirige volando a él y le ordena regresar a su vivienda.” Claro que China es una dictadura, pero Corea del Sur, país democrático, ha aplicado una tecnología similar para combatir el coronavirus. Quien se aproxima en Corea a un edificio en el que ha estado un infectado recibe a través de la “Corona-app” una señal de alarma. Todos los lugares donde ha habido infectados están registrados en la aplicación. “No se tiene muy en cuenta la protección de datos ni la esfera privada. Se publican los movimientos de todos los infectados. Puede suceder que se destapen amoríos secretos”. Los asiáticos tienen una cultura colectivista y se someten voluntariamente a la intromisión de los poderes públicos. ¿Sería esto posible en nuestra cultura individualista que sacraliza la privacidad? ¿Podemos quedarnos en un camino intermedio y utilizar estas tecnologías en casos extremos como la actual crisis y luego no utilizarlas? ¿Confiaremos en unas administraciones públicas que posean todo este potencial tecnológico? Todo un debate de ética social que no es nada sencillo. La tecnología puede hacer revivir las leyendas más oscuras del Leviatán. ¿Cómo vamos a controlar a esta bestia? Pero si impedimos que los poderes públicos utilicen y dominen esta tecnología, quizás sean las empresas privadas las que se conviertan en temibles leviatanes y, en cambio, las instituciones públicas sean tan inocentes y tan poco decisivas como unas ardillas, totalmente incapaces de dominar a las bestias privadas.

Sabemos que la biomedicina va alargar la vida y que, por tanto, va a generar todo tipo de transformaciones sociales, conflictos intergeneracionales y desigualdades sociales ante radicales diferencias en expectativas de vida. Otro ejemplo que ilustra la necesidad de renovar los estándares de la ética social y de la ética pública.

7. Los otros tres grandes errores de la crisis de la covid-19 en la gestión pública española

La crisis del coronavirus ha sido un duro examen para nuestros gobiernos y para nuestras instituciones públicas. Ahora es el momento de hacer un repaso crítico a como se ha gestionado esta pandemia. Todos los españoles, sin apenas excepciones, son especialistas en fútbol y en política. Casi todo el mundo se atreve a opinar sobre estas dos dimensiones. Ahora hay que añadir una tercera competencia y especialidad que atesoramos los ciudadanos hispanos: todos somos especialistas en coronavirus. Por tanto, va a arreciar todo tipo de críticas, mejor o peor argumentadas, sobre cómo ha afrontado el gobierno o los gobiernos (estatal, autonómicos y locales) la pandemia. Pero no me pienso sumar a las críticas duras e incluso corrosivas que, sin duda, se van a exponer. La crisis de la covid 19 ha cogido por sorpresa a todos los actores, desde la comunidad científica hasta los gobiernos, pasando por las empresas, las organizaciones sociales y las familias. Si todo era tan obvio o evidente como algunos proclaman ¿cómo es posible que ninguna empresa se anticipara en la adquisición de mascarillas, material de descontaminación o respiradores? Si el sector privado no se anticipó para hacer negocio, ni la opinión pública mostro signos, en su momento, de preocupación no es razonable exigir que los gobiernos y administraciones públicas tengan la obligación inexcusable de anticiparse.

Incluso la crítica más evidente de que el 8 de marzo tenían que haberse cancelado todas las manifestaciones y actos públicos me parece controvertida. Estoy seguro que el gobierno y las autoridades sanitarias tenían indicios bastante sólidos del peligro para la salud pública de estas concentraciones. Pero tener indicios no es atesorar certezas absolutas. No tengo duda que sí el 8 de marzo no hubiera sido una fecha tan significada socialmente el gobierno habría prohibido las concentraciones públicas. Pero en este caso jugó la mala suerte. Durante los últimos años el 8 de marzo se ha convertido en una fecha muy relevante a nivel social con una efervescencia enorme de concienciación ante la innegable discriminación de las mujeres. Prohibir la conmemoración de esta fecha en 2020 era una decisión más que difícil, casi imposible. Y para ello no hay que apelar a las simpatías del gobierno de turno al movimiento feminista. Si hubiera estado al frente un gobierno con menos empatía a este movimiento hubiera sido totalmente imposible que se hubiera atrevido a cancelar las conmemoraciones multitudinarias.

Pero hay tres elementos que sí deben ser objeto de escrutinio crítico y empezar desde ahora mismo a buscar solución y revertir sus perversas dinámicas. El primer vector crítico guarda relación con la sanidad. Tenemos una buena sanidad, excelente y de primer nivel mundial en las especializaciones hospitalarias (tratamientos de cáncer, trasplante de órganos, cirugías muy complejas, etc.) pero, en cambio, mostramos un sistema de atención primaria no tan sólido y considerado en el mundo sanitario como el hermano pobre del sistema. Ha quedado patente que en una pandemia la sanidad primaria, la sanidad de proximidad es básica. La salud pública se atiende con la atención primaria. La feliz circunstancia de que tengamos unos hospitales con una gran calidad no tiene que ser un perverso aliciente para que buena parte de la ciudadanía los tenga que disfrutar. La política sanitaria debe ser justo la contraria: intentar asegurar, mediante una buena atención primaria, que los ciudadanos gocen de buena salud y puedan evitar el máximo posible poner los pies en un hospital. No debemos olvidar que los hospitales son poco atractivos por definición y, además, son muy costosos económicamente. Es imprescindible tener magníficos hospitales, pero la política pública debería concentrarse en invertir en atención primaria para que solo entren los casos inevitables.

Un segundo tema, todavía más crítico que el anterior, son las residencias de ancianos. Muchos teníamos la intuición que estas residencias operaban de manera precaria a pesar de ser muy costosas en el plano económico. La crisis del coronavirus nos ha dado un indicador claro de la magnitud de esta precariedad. No es permisible que una parte de nuestros ancianos vivan en esta situación de desamparo. Intolerable en el caso de las residencias públicas o semipúblicas e inadmisibles en las residencias privadas que deben ser reguladas y controladas por las administraciones públicas. En este ámbito hay que definir una nueva política pública orientada a intentar conseguir que muy pocos ancianos estén en una residencia. Incluso en condiciones óptimas estar en una residencia es poco humano (no deja de ser un aparcamiento para esperar la muerte) y carísimo para los bolsillos particulares y para el erario público. La mayoría de los adultos mayores, salvo raras excepciones, prefieren vivir en sus domicilios particulares. Como es evidente que los ancianos con el tiempo van acusando un desgaste físico y cognitivo debemos organizar unos servicios sociales de atención domiciliaria (aquí las nuevas tecnologías pueden ser de una gran ayuda) y con unas redes de

proximidad con centros de día que permitan una gestión del envejecimiento más humana, de mayor calidad y sostenible económicamente. Nos espera mucho trabajo y cambios en este sector.

Finalmente, el tercer déficit guarda relación con los sistemas de gestión de nuestras administraciones públicas y su dificultad por manejar datos, por sistematizar información y por gestionar con solvencia el *big data*. No deja de ser sorprendente que unas administraciones tan obsesionadas por el control, por la burocracia y por los expedientes tenga una atávica aversión a los datos y a su análisis. No podemos demorarnos más en la zona de confort de convivir con miles de tablas Excel elaboradas con criterios artesanales y que se gestionan con una lógica feudal. La crisis del coronavirus ha exigido un elevado nivel de gestión de los datos, de aflorar datos con criterios homogéneos y no aleatorios o creativos, de compartir y socializar la información y de incrementar las capacidades de análisis de los datos para la toma de decisiones públicas y para su control. El desbarajuste monumental que hemos vivido con los datos sobre fallecimientos, contagios, pruebas diagnósticas, de seguimiento de los infectados, etc. ha sido muy grave y ha demostrado el déficit de las capacidades institucionales para la gestión y el análisis de la información. Esta laguna hay que solucionarla lo más rápidamente posible incorporando o formando a profesionales en gestión de datos y en análisis sofisticado de la información, en recursos tecnológicos transversales y colaborativos para introducir y gestionar los datos. Invertir en tecnología avanzada para aprovechar las potencialidades del *big data*, etc. Si deseamos incorporar la inteligencia artificial en nuestras administraciones públicas nos hacen falta datos e información en formato digital y de calidad. Al fin y al cabo, la inteligencia artificial son algoritmos (parecidos a protocolos y reglamentos) que hay que alimentar con información extensa y solvente. Los algoritmos solo aprenden gracias a los datos sistematizados y de calidad. Solo, entonces, los algoritmos son inteligentes.

Bibliografía

Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2019): *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Barcelona: Ediciones Deusto.

Hobbes, T. (2009): *Tratado sobre el ciudadano*, [1642], Madrid: UNED.

Hobbes, T. (2003): *Leviatán*, [1651], Buenos Aires: Losada.

Maquiavelo, N. (2015): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, [1513-1520], Madrid: Alianza Editorial.

Maquiavelo, N. (2008): *Del Arte de la guerra*, [1520], Madrid: Tecnos.