

El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública

Francisco Velázquez López

Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2021, 158 páginas

ISBN: 978-980-7925-15-0

Por *Graciela Silva*

Francisco Velázquez López, autor del libro *El burócrata disruptivo*, nació en Sevilla, España. Es licenciado en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, y pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, agrupamiento que nuclea a las/os altas/os funcionarias/os de la Administración Pública española. En tal carácter, se desempeñó en cargos de gran relevancia política y directiva en numerosos ministerios entre los que se cuentan el de Presidencia, de Administraciones Públicas, de Agricultura, de Obras Públicas y Urbanismo, de Hacienda y de Política Territorial. Fue viceministro en dos ocasiones y secretario general en el Ministerio de Administraciones Públicas.

Actualmente, es secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo público internacional de carácter intergubernamental integrado por países de América Latina, la Península Ibérica y Angola (veintitrés en total). Es oportuno señalar que el CLAD es responsable de la organización del Congreso Internacional para la Reforma del Estado y la Administración Pública, el encuentro de mayor importancia sobre la materia en Iberoamérica. Es un ámbito de intercambio de experiencias y debates que, desde hace veintisiete años, reúne a profesoras/es, estudiantes, funcionarias/os, políticas/os, directivas/os públicas/os y profesionales de nuestra región. Por otra parte, desde el año 2006, la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD articula y coordina el intercambio de información y de experiencias, promueve la creación de sinergias, y realiza

acciones de cooperación internacional para la formación de directivas/os y funcionarias/os públicas/os.

Francisco Velázquez López tiene, además, una extensa trayectoria como consultor a nivel internacional y como profesor en países de América Latina, Europa y África, a cargo de asignaturas, cursos y másteres sobre administración pública y habilidades directivas, entre otros. Ejerció la docencia durante diez años en la Universidad Carlos III de Madrid y la dirección de seminarios en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Asimismo, fue presidente del CLAD durante el período 2004-2006 (como representante alterno de España) y ejerció la Presidencia de la Academia Española de Administración Pública. Por otra parte, es autor de numerosos escritos sobre gestión pública, innovación, liderazgo, trabajo en equipo en las administraciones públicas, protección civil y gestión de crisis, entre otros temas. Por su vasta y destacada trayectoria, recibió numerosas condecoraciones y distinciones en España, y de otros gobiernos de Latinoamérica, Europa y África.

Estos antecedentes nos permiten afirmar que el autor es un servidor público profesional que encarna saberes cultivados en campos de práctica diversos, pero convergentes, con el propósito de lograr una administración que pueda mejorar la calidad de vida de los pueblos de nuestra región.

La obra que presentamos ha sido publicada por el propio CLAD, y puede descargarse de forma libre y gratuita desde su página web¹. Desde su título —que, por cierto, tiene una profundidad que es necesario subrayar— nos propone mirar a nuestras administraciones públicas con unos lentes poco usados. Son lentes que resaltan el potencial innovador de la labor de las y los protagonistas de la organización burocrática, y la necesidad de producir rupturas con continuismos no conducentes a la creación de valor público. Velázquez López nos anima, así, desde el inicio mismo del libro, a producir un tipo de disrupción que nos permita dar mejores respuestas a problemas de gestión mayúsculos e inéditos en una época incierta y de crisis —también disruptiva— a escala global.

¹ Disponible en <https://clad.org/francisco-velazquez-el-burocrata-disruptivo/>

El burócrata disruptivo está conformado por una compilación de escritos que, en su mayoría, fueron publicados originalmente bajo la forma de artículos en el periódico *El Nacional de Caracas* durante 2020 y 2021. Este hecho evidencia del interés del autor por facilitar la comprensión y amplificar la difusión de temas de Estado y administración pública, que se debaten en reducidos núcleos científico-académicos, sobre los cuales el conjunto de ciudadanas y ciudadanos —que interactúan con la burocracia— tienen escasa idea o les resultan poco menos que incomprensibles.

El libro está escrito en un lenguaje claro y sencillo, con dinamismo, fino humor, vocación didáctica y una intención democratizadora del conocimiento que se sostiene a lo largo de sus páginas. En este sentido, se constituye en un valioso recurso para el aprendizaje del público general y, por la actualidad y capacidad reflexiva en el abordaje de problemas estructurales en el funcionamiento de nuestras burocracias, es de lectura insoslayable las/os trabajadoras/es estatales; incluso para quienes ejercen funciones de responsabilidad política y directiva.

La obra está organizada en capítulos que agrupan artículos con opiniones, sugerencias y experiencias en torno a un tema o idea central, a saber: la confianza en la administración pública; la relación entre política y administración; la profesionalización; las instituciones; la innovación; la inteligencia artificial; el teletrabajo; la colaboración; y la cooperación internacional en materia de administración pública.

Dos de las producciones incluidas en *El burócrata disruptivo*, tituladas «Innovación pública después de la COVID-19» y «El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas», fueron originalmente publicadas en los números 31 y 34 de los Cuadernos del INAP (CUINAP), en julio y octubre de 2020.

En la parte final, Velázquez López incluye una generosa sección de notas y referencias bibliográficas, junto con las citas de autoras/es para las/os lectoras/es con interés en profundizar algún aspecto particular.

En el primer capítulo, el autor problematiza la denominada crisis de confianza en las administraciones públicas: «Si las administraciones públicas funcionan deficientemente, los conflictos se multiplican y entre los ciudadanos crece

la desconfianza» (p. 19). Luego, en el artículo «¿Entendemos los impresos administrativos?», aborda el vínculo entre la dimensión comunicacional y la eficacia de las políticas públicas en clave de complejidad: «... en las administraciones casi siempre los procedimientos gozan de una complejidad que hacen difícil comprender su sentido hasta por los expertos» (p. 25). Esta situación se traduce, a menudo, en una *nube gris oscura* que rodea a los mensajes e instrucciones que la administración pública dirige a las ciudadanas y los ciudadanos. La recomendación es el empleo del lenguaje claro ya que la inteligibilidad de estos mensajes es «uno de los factores esenciales de la comunicación acertada» (p. 18). En este capítulo también aborda los desafíos y enseñanzas que la crisis por la pandemia nos deja, claramente ilustrados a través del proceso de desarrollo y acceso a las vacunas contra el COVID-19 a escala global.

Las relaciones entre política y administración son el eje central del capítulo II. Velázquez López se ocupa aquí del vínculo entre funcionarias/os con responsabilidad política y personas con saberes y experiencias diversos que se desempeñan en diferentes puestos y funciones en la organización burocrática. También reflexiona sobre los períodos de transición de gobierno, el clientelismo y la corrupción en nuestras administraciones públicas.

La profesionalización del empleo público es el objeto central de análisis en el capítulo III, problematizado a partir de los debates sobre lo que Sandel denomina «la tiranía del mérito» (p. 45). Al respecto, Velázquez afirma:

... el mérito debe ser primado, pero sin barreras insuperables que limiten las posibilidades de quienes por razones económicas o sociales, no pueden superar los obstáculos que, por otra parte, son menores para los que proceden de otros estratos sociales más privilegiados (p. 46).

También aboga por la premiación de las buenas prácticas desarrolladas por las/os protagonistas de la organización burocrática, y por superar las injusticias en materia de género que la pandemia ha expuesto con crudeza.

En el capítulo IV, desarrolla una serie de reflexiones sobre las instituciones públicas en el marco de la crisis del coronavirus y, para ello, recurre a las preguntas que tensan el debate público actual en esta materia:

¿tenemos Estados con medios suficientes para hacer frente a estas pandemias? ¿Debemos ampliar los recursos públicos para generar mayor salud y seguridad de la población, o por el contrario, los recursos individuales tienen que ser la garantía de solvencia para hacer frente a pandemias y catástrofes? (p. 55).

En este sentido, la toma de posición de Velázquez López es clara en favor del fortalecimiento del Estado y sus instituciones:

Los Estados han de caminar hacia la procura de la felicidad de los ciudadanos (...). Para ello, deben dotarse de los medios necesarios, como la construcción de infraestructuras sanitarias sólidas y amplios recursos humanos que aseguren la asistencia sanitaria a la población. Cuanto mayor es la solidez de la capacidad logística sanitaria, las posibilidades de hacer frente a la pandemia se acrecientan (pp. 55-56).

También se adentra en las dificultades del nivel local de gestión, donde «... parece ejercer una profunda influencia la distancia respecto a los centros de decisión esenciales ...» (p. 58). En este sentido, afirma que

... las instituciones municipales son aquellas que tienen la posibilidad de experimentar con mayores garantías de éxito los preceptos del gobierno abierto: transparencia, participación y rendición de cuentas (...), [si bien] en algunos casos los supuestos de descentralización efectiva (incluyendo la capacidad de decisión y el manejo de los fondos) se respetan solo formalmente ... (p. 58).

Las luces y las sombras que está generando la irrupción de la inteligencia artificial en la administración pública es el eje de análisis en el capítulo V. Junto a los evidentes beneficios en términos de celeridad y automatización de procedimientos, la desaparición de trámites innecesarios —a partir del avance

de la interoperabilidad de los sistemas de información— y el aumento de la capacidad prospectiva y planificadora de los Estados, Velázquez López enuncia problemas derivados de la eventual desaparición o transformación radical de puestos y tareas, la vulnerabilidad de los datos que permite su utilización para fines espurios, la protección de la confidencialidad y la vigilancia ética de los algoritmos.

Un complejo panorama que precisa del concurso de todos, para lograr que los adelantos técnicos sirvan finalmente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y no para un enriquecimiento ilícito de quienes poseen estos datos e informaciones de los que sacan provecho (p. 66).

La innovación es el tema protagónico en los artículos que conforman el capítulo VI del libro. El autor subraya la enorme relevancia que le otorgaron las/os directoras/es de escuelas e institutos de administración pública —responsables de la formación de las/os servidoras/es públicas/os—, reunidas/os para debatir sobre las maneras más adecuadas de transmitir la innovación y para analizar propuestas sobre la situación en cada país. En la Declaración de Lima (2019)² se consensuaron varias recomendaciones. La primera de ellas fue considerar a la innovación «como un imperativo ético, colocando en consecuencia este principio al mismo nivel que el conocimiento de la gestión pública, las normas de aplicación o la ética en todas las variantes del comportamiento de los servidores públicos» (p. 79). Al respecto, Velázquez López remarca, con especial énfasis, que «La tecnología es importante, pero la innovación no es solo tecnológica, porque se refiere a otros muchos aspectos», entre los cuales enumera «... una manera distinta de trabajar, con toda seguridad un modo diferente de seleccionar a los funcionarios públicos y una atención mucho más intensa por parte de la clase política a las labores de las administraciones públicas» (p. 80).

En el capítulo VII, el foco se ubica en los retos asociados al teletrabajo: «Una de las consecuencias más evidentes para las administraciones públicas iberoamericanas de la crisis de la COVID-19 (...) es la extensión de métodos de trabajo, antes conocidos, pero escasamente utilizados, como las conferencias

² Para visualizar el documento del CLAD, ingresar a <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion-Lima-PE-2019-aprobada41.pdf>

virtuales, las video llamadas, las *webinars* y en especial el teletrabajo» (p. 115), y recomienda a las administraciones públicas:

... dotarse de los recursos tecnológicos e implantar los sistemas de capacitación necesarios para fomentar y facilitar el teletrabajo [ya que] se ha comprobado que las diversas dinámicas de trabajo virtual pueden llegar a ser más fluidas, resolutivas e innovadoras que las derivadas del trabajo presencial tradicional (p. 115).

Sobre las dificultades y las disfunciones que han emergido, nos recomienda aprender de ellas y resolverlas con la necesaria participación de las representaciones de las/os trabajadoras/es estatales. En pos de este objetivo, toma palabras del experto Carles Ramió Matas para afirmar que «no parece excesivamente complejo solventar estos problemas y beneficiarnos de la eficacia y eficiencia de una organización del trabajo mucho más abierta y no circunscrita de manera estricta a un espacio físico fijo» (p. 133).

En el capítulo final, Velázquez López reflexiona sobre la colaboración y cooperación internacional en materia de administración pública, y hace foco en el cumplimiento de los ODS en el marco de la crisis:

«Nuestros Estados actuales son máquinas imperfectas para protegernos de nuevos riesgos» ha señalado Jorge Galindo. Esa imperfección evidente puede alcanzar cotas más altas, si reducimos el gasto público y olvidamos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p. 138).

... quienes defienden la Administración y el sector público eficaz y eficiente tienen que trabajar con propósitos duraderos porque como decía Goethe: «el entusiasmo no es un producto que se pueda conservar en salmuera durante mucho tiempo» (p. 147).

En palabras del propio autor, las conclusiones centrales del libro podrían resumirse en las siguientes afirmaciones:

-La función de administrar es básicamente la misma en todas las responsabilidades: gestionar recursos humanos y presupuestarios, tejer alianzas, contribuir al cumplimiento del programa gubernamental, establecer relaciones con los iguales.

-Las Administraciones deben ser controladas por el poder político, pero además deben ser transparentes, abiertas e innovadoras.

-Los funcionarios públicos deben ser seleccionados por mérito y capacidad, pero sus sistemas selectivos deben adecuarse a los tiempos (...). Una vez que han sido seleccionados, deben continuar permanentemente su aprendizaje, de manera que conozcan la innovación que genera la sociedad.

-Los países deben destinar recursos importantes a las Administraciones Públicas. Aquellos que no lo hacen en cuantías suficientes no generan desarrollo e igualdad social, sino más pobreza e injusticia, generalmente con mayor corrupción.

-Las Administraciones tienen que ser permanentes, no tan dependientes de la opción electoral vencedora en los comicios.

-En la IV Revolución Industrial en la que nos encontramos, las instituciones públicas tienen grandes responsabilidades de generar impulso y dirección para el mejor manejo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (p. 13).

Al respecto, la apuesta de Velázquez López es en pos de una burocracia disruptiva como construcción, no solo factible, sino necesaria para acercar las administraciones públicas a la ciudadanía y fortalecer, así, a los Estados de nuestra región.