

LA FUNCIÓN PÚBLICA HOY: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

FÉLIX MURIEL RODRÍGUEZ

“SEMINARIO SOBRE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EXTERIOR: AMENAZAS Y PERSPECTIVAS”.
ESCUELA DIPLOMÁTICA.
MADRID, 2,3 Y 4 DE NOVIEMBRE DE 2011.

Antes que nada quiero agradecer a la Dirección de la Escuela Diplomática su invitación para participar en este Seminario y, en particular a mi buen amigo Daniel Chamorro, coordinador del mismo. Y a los presentes por su asistencia.

1.- PRESENTACIÓN

Unas palabras iniciales para justificar un enfoque.

No me ha sido fácil encontrar la manera de focalizar adecuadamente lo que quería decir en esta exposición. Siempre se ha dicho que no hay nada más difícil para un cura que sermonear ante colegas. Algo parecido siento yo en estos momentos. Eso me ha llevado a hacer acopio de valentía para buscar enfoques menos hollados o, cuando menos, diferentes. Pero no sé si en mi caso más que valentía ha sido osadía. Al final será ocasión de comprobarlo.

Los asuntos en los que pudiéramos centrar los problemas, los “males” –en expresión picaveana- de nuestra función pública son de sobra conocidos por todos nosotros.

Por ello me he permitido la licencia de enfocar mi charla intentando pensar en voz alta sobre los veneros, las vetas, los ríos subterráneos que lo políticamente correcto no deja aflorar a la superficie cuando tratamos “en público” los temas que nos ocupan. He querido

plantear lo que subyace debajo de los problemas que todos conocemos.

No pretendo tampoco ser "original". Simplemente he querido poner altavoz a lo que todos sabemos, con ánimo de levantar el debate, que no la discusión.

¿Por qué hablar de los problemas y de las perspectivas de la función pública hoy?

Este es un viejo tema que ha hecho correr ríos de tinta. Quizás no nos hayamos parado a contar los aquí presentes a cuántos eventos hemos asistido sobre estas materias. En mi caso, desde que apenas recién ingresado a la Administración (aunque debería decir a la "función pública", porque, como es bien sabido, en España se ingresa a la "función" y no a la "administración"), tuve la suerte de participar en una "Semana de Estudios sobre la Burocracia española", dirigida por el llorado compañero Alberto Gutiérrez Reñón y que organizó la histórica Asociación Española de Administración Pública en los bajos del Ministerio de Agricultura (el auténtico verdadero Ministerio de Fomento, de Atocha), han sido incontables ya sea como ponente o como simple asistente en los que he participado.

Pero no es solo un viejo tema, sino que es, en la más pura expresión de la palabra, un clásico, en el sentido de que son cuestiones que mantienen siempre su vigencia y su actualidad en virtud de que son permanentemente reinventadas generación tras generación, que las "leen", las interpretan y se las replantean desde las coordenadas de sus propias circunstancias. Por eso siempre hablamos de ellas y no pierden "pegada".

Esta generación –aunque a mí no me gusta demasiado hablar de generación por los resabios que el término conlleva y por lo que en los últimos años ha significado entre nosotros, lo utilizo ahora en un sentido instrumental-, quiero decir que estas generaciones, que en este momento concreto tiene sentido "volver" una vez más a plantearse los temas referentes a la función pública porque soplan

vientos de fronda sobre el futuro, quizás no tan mediato, de la Administración y de la función pública españolas.

Pero, ¿Por qué hablar de “función pública” en el aquí y en el ahora? ¿Por qué en este momento? Sencillamente porque estamos en un momento de crisis. Y siempre que se producen crisis uno de los puntos recurrentes es volver la vista hacia la burocracia.

2.- ¿CÓMO AFECTA LA CRISIS ACTUAL A LA FUNCIÓN PÚBLICA?

La repercusión directa en España

Hasta el primer trimestre de 2010 parecía que la crisis no iba a afectar a la Administración ni a la función pública españolas (en realidad apenas nos iba a afectar a España como país porque, como se recordará, la tesis oficial era que se trataba de una “recesión” cuando no de una simple “ralentización” o “desaceleración” de nuestra imparable tasa de crecimiento). Después de aquel tenso e histórico fin de semana del 8-9 de mayo, se produjo el tan comentado “giro” del Presidente Zapatero, parecido al que en su momento protagonizó el de Tarso pero con la diferencia de que cuando Saulo se cayó del caballo se apresuró a declarar que “había visto a Dios”, lo que justificaba su “conversión”, pero en el presente caso aun estamos esperando una explicación fehaciente de lo que fuera que vio el Presidente en tan señalada reunión.

En cualquier caso, después de ese vuelco sauliano, la crisis ha afectado a la Administración y función públicas españolas de una manera frontal: con un recorte de salarios del 5%, que era la primera vez que sucedía, y con la congelación de los mismos –a lo que ciertamente ya estábamos acostumbrados, después del que aplicó Mariano Rajoy en 1997 siendo Ministro de Administraciones Públicas- solo que ahora se producía esa congelación sobre las retribuciones ya recortadas previamente.

La decisión, además, supuso una importante merma de credibilidad en las posibilidades de la negociación entre empleados públicos y

Gobierno por cuanto hacía solo unos meses se había firmado un pacto entre los representantes sindicales del colectivo funcional y la Vicepresidenta Primera y que permitió subir un 0,3% los sueldos a principios de ese año con la condición de mantenerlos sin cambios al siguiente y abonar la inflación con carácter de retroactividad a partir de 2012.

Estas medidas se suman a la reducción de la tasa de reposición prevista en el plan presentado hacía unos meses y que fijaba que por cada 10 funcionarios que se jubilasen solo sería sustituido uno.

El vendaval europeo

Haré constancia, sin embargo, en aras de la justicia expositiva, de que las medidas restrictivas para con la función pública no son solo españolas sino que se trata de un auténtico vendaval europeo.

En efecto, en **Francia**, el Gobierno conservador de Nicolás Sarkozy ha congelado el gasto público durante tres años y los costes operativos estatales se reducirán un 10%. Entre otras medidas, lo hará suprimiendo ese mismo año uno de cada dos puestos en la función pública sin recurrir al despido: no se cubrieron la mitad de las plazas ocupadas por los funcionarios que se jubilaron en 2010 (alrededor de 68.000 empleados públicos se retiraron durante ese año).

En **Italia**, el Gobierno de derecha de Silvio Berlusconi ha anunciado tres años de congelación de los salarios de los funcionarios dentro de un programa global de ahorro para 2011-2012 por valor de 24.000 millones de euros. El Ejecutivo reducirá las retribuciones de los ministros, parlamentarios y altos cargos entre un 5% y un 10% y se previó un recorte del gasto del 10% en los ministerios, donde también se eliminarán los contratos de asesoría.

La coalición de conservadores y liberal-demócratas que gobierna el **Reino Unido** ha acordado un recorte presupuestario de 6.250 millones de libras (casi 7.300 millones de euros) para el ejercicio fiscal 2010-11. Los primeros en ver reducido su sueldo son los propios ministros, que cobrarán un cinco por ciento menos. Además,

se ha anunciado que se congela la contratación de nuevos funcionarios y se prescindirá de un número determinado de trabajadores públicos, pero se desconoce cuántos perderán su empleo.

En **Grecia**, el objetivo del gobierno heleno es reducir en un 16% los salarios públicos mediante la eliminación de dos pagas extraordinarias a los que cobren más de 3.000 euros y, al resto, una reducción progresiva de complementos y de conceptos extraordinarios -que representan un 30% de sus ingresos-. Al mismo tiempo, la retribución de todos los empleados públicos no se actualizará al menos hasta 2013. También se han suprimido las contrataciones de funcionarios.

El Ejecutivo socialista de José Sócrates en **Portugal** congeló los salarios de los funcionarios, frenó las contrataciones en el sector público y rebajó en un 5% los sueldos de los políticos. El nuevo primer ministro de centro derecha Pedro Passos Coelho presentó en junio de este año ante el Parlamento un programa de ahorro "más ambicioso" que el previsto hasta ahora en el plan de rescate de la UE y el FMI.

Una de las medidas prevé una "contribución especial" en 2011 equivalente al 50% del segundo aguinaldo (prima anual) de todos los sueldos superiores al salario mínimo. De ese modo, el Estado espera ahorrar unos 800 millones de euros. Passos Coelho también anunció una aceleración de las privatizaciones.

En **Irlanda**, la coalición entre los nacionalistas del Fianna Fáil y los Verdes ha bajado un 15 % de media el sueldo de los funcionarios para los próximos dos años, el mayor tijeretazo tras Grecia. Eso sí, el Gobierno también se ha recortado su propio salario mucho más, un 25%.

En **Alemania**, el Gobierno de coalición liberal-conservador está estudiando un plan de austeridad, según *Financial Times*, su objetivo es ahorrar 10.000 millones al año de aquí a 2016.

Varias consideraciones al filo mismo de los eventos

Hasta aquí el relato de los hechos sin más. Pero no es muy difícil hacer algunas observaciones a vuela pluma.

La primera es que el recorte se efectúa por un gobierno supuestamente de izquierdas, aunque bien es verdad que los del resto de Europa no han sido realizados por gobiernos de ese color político sino que en Irlanda, Francia, Reino Unido, Alemania e Italia los ejecutivos son claramente conservadores; y también lo es el actual portugués. Es decir, que las medidas constrictivas contra la función pública no tienen color político determinado o exclusivo; las han adoptado y las seguirán tomando gobiernos de todo color y condición.

La segunda es que el recorte parece que pone el acento en el colectivo de los empleados públicos, señalándolo como uno de los "culpables" de la crisis, sino el único. Este es un fenómeno muy característico de los procesos de crisis económica, que siempre terminan responsabilizando a un sector o sectores concretos de la ciudadanía como los supuestos "causantes" de la debacle, aunque siempre de modo interesado y en ocasiones, como en la presente, con evidente desatino en la diana de las críticas.

Por otra parte, y al hilo de esta última consideración, es evidente que el recorte se centra en un sector que los políticos consideran como "propio": para aumentarlo hasta el límite de la desmesura cuando lo estiman pertinente o recortándolo cuando quieren. Si usásemos un término deportivo, diríamos que juegan en "campo propio".

Y otra de las observaciones que quería dejar constancia es que la adopción de medidas que suponen un recorte de las tradicionales condiciones laborales de los empleados públicos no es mal vista por la opinión pública. Nadie ve mal ese ataque a los funcionarios, más bien se percibe como "normal", como una especie de acción expiatoria de todos los males.

Aunque han sido observaciones muy en la superficie, me dan pie al planteamiento de las cuestiones de fondo; evidencian lo que hay detrás o debajo de las mismas, que es el tema del que querría tratar hoy aquí.

3.-EL ETERNO TEMA DE LAS RELACIONES POLÍTICA (POLÍTICOS)/ADMINISTRACIÓN (FUNCIONARIOS)

El choque de legitimidades

El primer tema venero, tema subyacente que se me ocurre plantear en relación con la situación descrita es el de las relaciones entre la política y la Administración, o, mejor, de los políticos y los funcionarios. Y como es lógico no pretendo agotar asunto de tamaña envergadura en el espacio y el tiempo que esta charla me permitirían. Pero sí me bastará con señalar algunas coordenadas para el debate y el desarrollo posterior.

Tradicional e históricamente las relaciones política(-cos)-Administración(-dores) no han sido pacíficas, como describe la magistral construcción teórica de Max Weber, al menos desde el surgimiento del Estado moderno. Momento en el que el sociólogo alemán sitúa el triunfo de ese Estado como una asociación de dominación que ha monopolizado el uso de la violencia y que “para este fin, ha reunido todos los medios materiales de funcionamiento en manos de sus dirigentes, pero expropiando a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de esos medios por derecho propio y poniendo a sus propios dirigentes en la cúspide en vez de aquellos”.

En la conformación de ese Estado moderno ha ido surgiendo lo que Weber llama “político profesional de segundo sentido”, es decir aquellos que querían vivir la política (o de la política) no como jefes sino al servicio de los jefes –los príncipes-, en cuyo desarrollo está el germen del moderno funcionariado fraguado en oposición a los autócratas. Con el parlamentarismo y la extensión y generalización de la democracia la situación se modificó en el sentido de que la

lucha se centra ahora entre el cuerpo de funcionarios públicos y los “cuerpos” de funcionarios del partido que pugnan por hacerse con el control de la gestión del ejecutivo.

La cristalización de esa oposición unas veces explícita y otras larvada ha desembocado en la coexistencia en el sistema político contemporáneo de dos legitimidades. O por mejor decir, en el choque de dos legitimidades: la meritocrática, que da razón al funcionariado, frente a la democrática de la que trae causa el cuerpo político. Esa convivencia no es pacífica ni mucho menos; más bien al contrario, está siempre latente, unas veces como un tremor sordo que enturbia sus relaciones, otras de una manera más o menos evidente o a la luz pública en forma de auténticos conflictos.

Por lo que respecta a España, el fenómeno me lleva a una mínima consideración. En los últimos tiempos se ha producido un fenómeno muy significativo que consiste en una relativa inversión de las relaciones políticos-funcionarios.

Hasta el segundo tercio del siglo pasado –en cierta medida, durante todo el siglo- la pugna entre políticos y funcionarios había logrado un cierto armisticio por la vía de una relativa “victoria” de los funcionarios. En primer lugar, sobre la base de un trasvase de profesionales liberales y de altos funcionarios a la política, y viceversa, en un sistema de ida y vuelta, solo quebrado en muy concretas circunstancias y ocasiones. Durante la dictadura, en especial en el tardofranquismo, al no permitir el régimen el juego político democrático, la manera habitual de “hacer política” era entrando a formar parte de los cuerpos de elite de la Administración, lo que, unido al uniformismo ideológico impuesto, dio como resultado un aparente triunfo de lo burocrático –los llamados tecnócratas- sobre lo político. A falta de la vía democrática, se impuso la meritocrática.

Con el desarrollo de la democracia desde el último cuarto de siglo XX hasta hoy, restablecido el normal juego democrático, el peso legitimador de la “votocracia” ha cortado esa corriente en demérito del funcionario y a favor de una cierta “profesionalización” de los políticos aun a costa de que ésta se haya basado en el auge de los políticos “chusqueros”, aupados al calor de los aparatos partidarios, sin una cualificación no solo específica sino a veces ni básica. Así

cobran vigencia las posiciones de aquellos que, como Sartori, reclaman una modificación en los sistemas legitimadores votocráticos en el sentido de exigencia de una cierta cualificación meritocrática para los políticos profesionales. Un loable intento de profesionalizar mediante la introducción de los requisitos de mérito y capacidad, exigible a quienes aspiren a ejercer las funciones públicas, que sin duda perfeccionaría el propio sistema democrático.

Parece que el arraigo y estabilización de lo meritocrático nunca tiene su momento: en los momentos de crisis por la crisis y en los momentos de vacas gordas porque nadie repara en que puedan enflaquecer, evidenciándose así una manifestación más de ese fenómeno descrito por Galbraith de la "cultura de la satisfacción" de las elites dominantes.

Pero, ¿cómo repercute esa situación descrita en la Administración pública española? El desequilibrio de la relación entre políticos y funcionarios a favor de los primeros que han adquirido una posición hegemónica actualmente ha supuesto una politización considerable de la misma, que se manifiesta en:

- Para dar cabida a un creciente número de políticos provenientes de las estructuras profesionalizadas o de las esferas de influencia de los aparatos partidarios cada vez son más los puestos que, reservados a los funcionarios por la legislación, han sido exceptuados de esa reserva para ser ocupados por los políticos aun cuando en ocasiones haya sido de muy difícil justificación la exoneración de la citada condición.
- La proliferación de gabinetes y asesores más allá no solo de políticamente deseable sino de lo estricta y racionalmente necesario, con evidente desprecio a los funcionarios públicos de mejor cualificación que deberían haber ocupado esos puestos.
- Aprovechando la precedente o subsiguiente creación de entes públicos y agencias de toda clase y condición para colocar en los puestos dirigentes de los mismos a una pléyade de burócratas adictos cuando no amigos simplemente de los políticos de turno.

- Utilizar las contrataciones de obras y servicios mediante el expediente de la externalización de los mismos, desprofesionalizando materias y áreas de trabajo propios de los empleados públicos, en aras de una más que dudosa eficacia, eficiencia y economía de gestión.
- Mermando no solo las competencias y tareas de los empleados públicos sino también su posición relativa en el conjunto de las Administraciones públicas (supresión de los cuerpos nacionales de la administración local, por ejemplo para colocar a secretarios e interventores en posición de dependencia excesiva cuando no abusiva de la clase política, etc.-).
- Cuando no invadiendo lisa y llanamente las tareas y competencias de los funcionarios. Todos conocemos ejemplos que demuestran cómo cargos políticos elegidos mediante los votos para que dirijan políticamente las administraciones para las que han sido elegidos, demuestran un furor administrativo denodado por enfundarse los manguitos y la visera e intentar hacer el trabajo de quienes han accedido al mismo en virtud de sus méritos y capacidad (el resultado no admite comentarios).
- En fin, la utilización de la libre designación no solo para los puestos directivos sino para cubrir hasta los puestos más ínfimos de la escala con lo que ello supone de politización para el conjunto de la Administración.

Y ni he querido ni he sido exhaustivo en la enumeración precedente.

Diferentes concepciones profesionales

Pero no solo en cuanto a las legitimidades ab origine se producen diferencia y conflictos entre los políticos y los funcionarios. Ambos parten de diferentes concepciones de la "profesión".

Cualquier reflexión sobre la "profesión" ha de partir de la idea de que es toda actividad institucionalizada que presta un servicio específico a la sociedad que alguien ejerce y por la que recibe una

retribución y para la que exige a sus practicantes que tengan una cierta actitud o vocación (en este caso vocación de servicio a la comunidad). Hasta ahí las coincidencias son evidentes; a partir de ahí empiezan las divergencias.

En primer lugar en cuanto a la aptitud o formación. A los burócratas se les exige un requisito inicial de formación focalizada en la especialización requerida para el ejercicio de la profesión – simbolizada en la posesión de una titulación adecuada- y, en correlato con ello, la superación de un proceso selectivo reglado bajo los principios de mérito, capacidad, publicidad e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos que aspiren a integrarse en la función o servicio público. Mientras que ninguna de esas exigencias son reclamadas para los políticos, cuyo proceso de profesionalización está sujeto a la disciplina interna de los aparatos partidarios, sin que, a pesar del mandato constitucional que reclama para este tipo de asociaciones modos y organización democráticos, tengamos constancia de su efectivo funcionamiento transparente.

Otro tanto hay que decir respecto a la promoción profesional, que en el caso de los empleados públicos está sujeta igualmente a procesos reglados, más o menos transparentes, que configuran lo que se llama la “carrera”, el *cursum honorum*. No es ese el caso de los políticos cuya promoción y ascenso se deben a circunstancias ajenas, en la mayoría de las ocasiones, a sus propias aptitudes y desempeño y, en cualquier caso, no están sometidas a reglamentación alguna.

Con todas sus imperfecciones, que las tiene, sin duda las exigencias de aptitud, selección y promoción, y la regulación de las mismas, constituyen una garantía indudable del funcionario en cuanto a su actuación respecto a la orientación al servicio de los ciudadanos y del interés general propio de la función pública.

En el juego de las relaciones mutuas, al imponerse el “modo” político de profesionalización, la administración se ha resentido de un cierto abandono, cuando no desprecio, por el *cursum honorum* típico a favor del todo vale y todos valen para cualquier desempeño, lo mismo para un roto que para un descosido. Sin duda con consecuencias negativas que han terminado pagándose y se seguirán pagando a costa de una peor Administración pública.

El tema de las responsabilidades

Esta última reflexión me da pie al planteamiento de lo que considero el nudo gordiano de la cuestión, el de la ética profesional del funcionario, que no es otra que la ética de la responsabilidad. El deber ético y legal del funcionario es el de cumplir con la legalidad, cumplir la ley aunque ese deber le suponga la obligación de subordinar sus propias creencias e ideología al cargo que desempeña. Y también en este caso esa exigencia de responsabilidad, de accountability, esta igualmente reglada operando así no solo como una obligación o deber ético sino también legal.

Se me dirá que también el político está sometido a la responsabilidad de sus actos. Sin duda, pero de diferente manera. El político es actor principal y su responsabilidad está más difusa en cuanto que es una responsabilidad sujeta a la decisión del cuerpo electoral o político de la ciudadanía. Y algo que considero definitivo al respecto: su capacidad de actor principal le capacita para modificar la legalidad, mientras que los empleados públicos no gozan de esa posibilidad. Harina de otro costal sería plantearse la necesidad, cada vez más sentida socialmente, de modificar el sistema de responsabilidad política y de los políticos para hacerlo más operativo y realmente efectivo, en un horizonte de mejoramiento de nuestra democracia.

En cuanto al ejercicio de la profesión, en cuanto al contenido de la profesión, aunque ambos, políticos y funcionarios, estén orientados al servicio al interés general, al servicio de la ciudadanía y a la defensa de la democracia (la "ética de la responsabilidad democrática"), esos objetivos concurrentes están sometidos a exigencias dispares en el caso de los empleados públicos, a saber: el funcionario está sujeto a un doble principio de responsabilidad ante la organización y de responsabilidad ante sus superiores (los políticos, en última instancia) que modulan de alguna manera la razón interna última del contenido profesional de su actividad.

La descripción que acabo de hacer parece avalar la postura de quienes niegan la posibilidad de que el administrador sea portador de agencia moral. Extremar esta interpretación nos llevaría a negar

la responsabilidad ética del funcionario, descargada siempre en el superior jerárquico, pero creo que no es descabellado sostener que el administrador, aunque sometido al principio de organización jerarquizada, aunque mandatado por así decir, es agente moral en el ejercicio de sus funciones mientras se mantenga dentro del marco del principio de legalidad y del respeto a las normas de actuación democrática.

¿Hasta qué punto chocan el principio de agencia moral del empleado público con el principio de obediencia en una estructura organizativa jerarquizada? Este es uno de los puntos en los que se produce la mayor parte de los conflictos actuales entre funcionarios y políticos, fundamentalmente en los niveles más altos de la Administración.

Aunque el funcionario está subordinado orgánica y funcionalmente a sus superiores políticos –como no podía ser de otra manera en un sistema democrático- el funcionario no puede actuar contra el principio de legalidad, ni contra el sistema democrático mismo. Y esta sí que es una contradicción importante: su deber de fidelidad a principios “superiores” (la democracia, la Constitución y la ley) no puede hacerle adoptar una posición de enfrentamiento cuando no de desobediencia franca y abierta a los poderes políticos legítimos. La asunción de su autonomía como agencia moral no le puede llevar a considerarse la “reserva moral de Occidente”. Su límite está donde empieza el ejercicio igualmente legal y democrático de los superiores jerárquicos políticamente hablando. El equilibrio, el saber colocar en el punto justo del gradiente el vector de esas fuerzas contrapuestas va a constituirse en la gran virtud práctica del administrador y el punto de encuentro con el político.

4.- EL DILEMA PÚBLICO-PRIVADO

Otro tema “eterno” ¿Es realmente mejor lo privado que lo público?

Otro tema “eterno”, al menos desde la revolución industrial para acá. No es extraño, pues, que el debate acerca de lo público y del papel que deba jugar el Estado emerja con fuerza cada vez que se

evidencia una de las –al parecer inevitables- agudas periódicas crisis de la sociedad capitalista.

Ya tempranamente, fue Bernard Mandeville, interesante médico holandés de finales del siglo XVII y principios del XVIII, que escribió, como diríamos ahora, un excepcional “best-seller”, en 1729, con el título de “La Fábula de las abejas”, al que añadió como curioso y cínico subtítulo: “Los vicios privados hacen la prosperidad pública”, inmerso en el apogeo de la filosofía utilitarista y del hobbesianismo, quien nos presenta un rumoroso panal donde las abejas se vuelven virtuosas, sabias, austeras y caritativas como un auténtico desastre, porque los vicios de los ciudadanos son un beneficio para la sociedad y el egoísmo de cada uno condiciona la prosperidad de todos.

Estamos ante un primer alegato descarnado en pro de la sociedad civil frente a los gobiernos, por lo que no es de extrañar su posicionamiento a favor de la autonomía de los asuntos comerciales, que serían más afortunados cuanto menos regulados estén por los gobiernos y su proclamación de que “una intervención del Estado tendería a trastocar la delicada armonía de la sociedad”.

Esta es sólo una muestra de las ideas de ética y moral social imperante en esa época y de las que se hace eco, ligeramente más tarde, en 1776, un coetáneo suyo, Adam Smith, el padre fundador de la escuela clásica de la economía y del liberalismo económico, que abogaba por la despreocupación por lo común, por el interés general, en el bien entendido que todos los individuos deberían concentrarse en la consecución de su interés y beneficio particular porque una especie de “mano invisible” terminaría conduciendo estos intereses vectoriales hacia la resultante riqueza de las naciones.

Smith, economista y moralista, partía de una idea muy común en la época, la del hombre libre de ataduras, el “bon sauvage” para quien la sociedad, los gobiernos, no suponen más que herrajes a su libertad, cortapisas; idea que se había encargado de popularizar la extensísima literatura de viajes que se puso de moda como consecuencia de los relatos de aventuras conexas con el descubrimiento y colonización de las Américas. Era la época de Rousseau, que, con sus obras -“El discurso sobre las desigualdades,

1775, "El contrato social" y el "Emilio" 1762-, había despertado la utopía del hombre bueno olvidado de la organización social y estatal.

De ahí arranca toda la teorización sobre la polémica entre lo público y lo privado que termina con las posiciones de Reagan y de Thatcher y culminan con el actual neoliberalismo rampante que han entronizado la especie, nunca demostrada y siempre desmentida por la historia, de la supuesta bondad de lo privado sobre lo público.

El tamaño del Estado

En el siglo XX la política, como ha reconocido con acierto Fukuyama, "estuvo tremendamente determinada por las controversias acerca del tamaño y la fuerza del Estado". Y parece que el presente va a seguir con esa tónica por mor de la crisis de esta primera década, cuyo final y consecuencias no se avistan en el horizonte inmediato.

Durante las tres primeras décadas del pasado siglo, hubo un constante y continuado crecimiento del tamaño, las funciones y el poder del Estado. Primero como consecuencia de la instauración de las dictaduras, tanto de derechas (de signo nazifascista) como de izquierdas (las llamadas democracias populares y el estalinismo). Pero no sólo, también se sumaron a esa posición incrementalista la práctica totalidad de las democracias occidentales. Mientras a principios de siglo los sectores estatales consumían en la mayoría de los países occidentales y en USA poco más del 10% del PIB, en los años ochenta absorbían casi el 50% (y en el caso de la socialdemocracia sueca el 70%).

Tras la Segunda Guerra Mundial el Estado se convirtió en propietario de una serie de empresas, en el principal dador de bienes al mercado y en el principal prestador de servicios. Es el triunfo del Estado de Bienestar, del Welfare State, que alcanzó un crecimiento desmesurado de inesperadas consecuencias y, también, de ineficiencias, precisamente en razón directa de su propia expansión.

Es entonces cuando se originó la enérgica oposición ultraliberal contra el Estado de la mano de la reacción thatcherana y del

reaganismo, como un intento de detener, cuando no invertir, la tendencia en cuanto al crecimiento del sector estatal. En apoyo de esas posiciones surgen los Hayek, Friedman y demás teóricos del neoliberalismo manchesteriano más radical, que hicieron sonar las campanas demoledoras de la fortaleza estatal a favor de un radical casi religioso principio de bonanza de lo privado frente a lo público. A partir de los años 80, el movimiento de liberalización iniciado en Estados Unidos y Gran Bretaña se propagó a nivel mundial. El motor del crecimiento económico ya no se basaba en la acción del Estado, sino en la iniciativa privada y en una mayor competitividad de las empresas.

De nuevo salta a la palestra el problema del tamaño del Estado. La respuesta fue rotunda: cuanto menos Estado, mejor. El Estado debía ser el mínimo posible. La estructura del Estado y de las Administraciones públicas debía reducirse a la mínima expresión. La reducción del tamaño del sector estatal fue el "asunto predominante" en la política durante la década crítica de los ochenta y principios de los noventa.

Con la caída del sistema comunista, se produjo el triunfo definitivo del mercado, que apareció como un gigante sin rival previsible en el panorama histórico actual. Nadie niega hoy por hoy que el mercado sea el gran asignador de recursos en la sociedad moderna. El Estado, el viejo Leviatán, cuyo sólo pronunciar su nombre producía temor, ha quedado, como dice Guimaraes, acorralado, ante la necesidad de encontrar nuevos roles.

Con la introducción de la competencia, el Estado se atribuyó un nuevo papel: el de garante de que el nuevo mercado competitivo se organizara de manera equitativa y de que las mínimas misiones de servicio público lleguen a buen puerto. Un nuevo papel regulatorio, también reducido porque el centro de gravedad se había desplazado al mercado, a la sociedad civil y el viejo aparato estatal fue desmontado pieza a pieza en aras de la ola privatizadora. La garantía de eficacia estaba en lo privado, no en lo público.

Las recetas eran muy claras: liberalizar aun cuando las condiciones no fueran las adecuadas (siempre es mejor liberalizar algo aunque sea inadecuado), privatizar las empresas del sector público (algunos críticos calificaron las privatizaciones como de "venta de las joyas de

la corona”, una especie de moderno movimiento desamortizador), adelgazar hasta el límite mismo de la subsistencia el propio aparato del Estado. La venda de su ideología les cegaba la correcta apreciación de la realidad.

Fue necesaria la crisis económica de Asia en 1997- 98 y los problemas de Rusia y otros países poscomunistas para reflexionar sobre estas cuestiones y, sólo a partir de entonces, comenzó a fraguarse el cambio. Después de años defendiendo la idea del desplazamiento de actividades del sector estatal a los mercados privados o a la sociedad civil, defendiendo la idea de atacar “el gran gobierno”, después de ver el resultado de las políticas leoninas de adelgazamiento de lo público, parecía que empezábamos a estar de vuelta. Y en este panorama, debe añadirse el impacto del 11-S, que en un principio parecía ir hacia el reforzamiento del Estado. Todo ello componía un cuadro que iba a favorecer el replanteamiento de los límites del Estado.

Pero todo quedó en un falso espejismo. De nuevo las fuerzas del mercado se recompusieron, ahora utilizando incluso al Estado para su triunfo final. La desregulación se impuso, la globalización hizo saltar por los aires los controles estatales y el fantasma de la crisis hizo su aparición en 2008. De nuevo el Estado en entredicho cuando parecía que iba a ser lo contrario. En el G-20 de finales de 2008 se oyeron declamaciones en el sentido de “refundación del capitalismo”. Todo fue un sueño de una noche de otoño. El Estado, su desmesurado tamaño fue de nuevo el culpable. Y, por ende, sus más directos servidores, los empleados públicos, volvieron a ser colocados en la picota.

Ataque a lo público

Por lo que respecta a España, solo una somera mención al proceso de ataque a lo público. El proceso viene desde muy antiguo y ha tenido momentos de verdadero fervor frente a otros de aparente desaparición, siempre en consonancia con los vaivenes reseñados al respecto de la relativa posición más o menos predominante de apoyo u oposición a lo público.

La más temprana manifestación fue la que se conoció en la doctrina con el eufemístico nombre de “huida del derecho administrativo”. En un Administración clásica, con una organización muy estricta y un sometimiento sin fisuras al derecho administrativo, los escapes se produjeron a través de la creación de los llamados organismos autónomos, que acabaron configurando una frondosa administración institucional. Por ese portillo transitaron luego los entes públicos de todo pelaje y condición, las sociedades mercantiles estatales, las empresas públicas.

Paralelamente a ese proceso se hizo hueco una proliferación de consultorías a quienes se les encargaban primero los estudios jurídicos más “importantes” (como si la Administración, que precisamente era motejada de demasiado juridificada y plagada de cuerpos jurídicos de prestigio más que sobrado y demostrado, fuera incapaz de repente de hacer nada digno de tomarse en consideración en este campo). Pero luego vinieron los encargos a esas consultorías de estudios sobre planificación, estudios de mercado y hasta de recursos humanos que bienintencionadamente vinieron a ayudar a una Administración súbitamente incapaz de seguir haciendo lo que tradicionalmente había hecho, que se veía plagada de “arturitos” que ocupaban espacios hasta ese momento reservados a la actividad burocrática.

Luego vinieron las externalizaciones de los servicios más variopintos, desde los proyectos de obras al seguimiento de esos mismos proyectos pasando por algunos rayanos con la propia función de soberanía e imperium estatal, como las expropiaciones, o, ahora mismo, de la función de control aéreo. Y un largo etcétera. Que culmina con la aparición de la agencias, última manifestación de modernismo administrativo (bajo cuya fórmula se refugian y se camuflan institutos de dudosa coherencia), las fundaciones públicas donde se cobijan incontroladas actuaciones y, finalmente las nuevas encomiendas de gestión, feliz descubrimiento para salirse del control de lo público.

Y eso sin mencionar la ruptura flagrante de lo público que supusieron las privatizaciones –realizadas tanto por Gobiernos de izquierdas como de derechas- sin previo debate de lo que debería ser propio de la actuación del Estado o no y en “desconocimiento” de lo que los sectores y empresas privatizadas debían al Estado y al

esfuerzo común de todos los ciudadanos; eso por no hablar del procedimiento de valoración y venta de las mismas.

La descripción somera del proceso de ataque a lo público deja siempre un cierto regusto amargo. Primero porque pone de manifiesto una especie de ley de hierro de la Administración. La actividad se desmadra, no se controla, evidencia su estado lamentable y, finalmente, se deja caer y se sustituye colocándola en el haber de una de las incontables formas proteicas de lo privado.

Pero también porque parece que vamos “superando” fórmulas o formas de escape que solo llevan consigo el desmantelamiento de lo público sin reparar en las “responsabilidades” de nuestras actuaciones. ¿Quién o quiénes son o han sido los culpable y bajo qué argumentos del desmembramiento de lo público? Esa factura la pagaremos más pronto que tarde.

5.- EL TAMAÑO DE LA BUROCRACIA

¿Funcionarios o empleados del sector público?

Otro de los temas, este en la categoría de “mito urbano” es el referente al número de funcionarios. Y la crisis económica no ha hecho más que contribuir a su cristalización y universalización como tal. Si hay una materia en la que exista una rara unanimidad, en un país como el nuestro tan dado a la discrepancia y al taifismo, esa es, sin duda la creencia en el sobredimensionamiento del sector público en España: todo el mundo piensa que la Administración Pública es demasiado grande. Al menos esa es la opinión publicada en foros, tertulias y medios tanto conservadores y liberales como de izquierdas. Y el tema ha llegado a un cierto paroxismo cuando se ha visto el incremento del gasto público como consecuencia del aumento de las inversiones (por parte de las CCAA y de los municipios) en crear ocupación en los servicios públicos como parte de la respuesta del Estado español a la crisis actual.

Lo primero que se advierte es la confusión conceptual que encierran todas las proclamas sobre la desmesura del número de

“funcionarios”. Aunque hablen de funcionarios es evidente que no todos los empleados del sector público son funcionarios. No puedo dejar de sospechar que esa confusión es siempre interesada. Porque lo contrario sería reconocer la gran dificultad que para el común de los mortales no funcionarios significa conocer el “complicado” y “oscuro” mundo de los funcionarios (¿acaso no es éste un componente más del mito urbano del funcionario, el de ser un mundo ignaro?). Las cifras que se dan se refieren al conjunto de los empleados públicos, abarcan a todas personas que trabajan en los servicios públicos (tanto del Gobierno central y autonómico como del municipal), incluyendo los servicios públicos del Estado del bienestar (tales como sanidad, educación, servicios sociales, escuelas de infancia, servicios domiciliarios, dependencia, vivienda social) y los servicios generales (como correos, transportes públicos y servicios de seguridad, entre otros). Creo que no merece la pena entrar en disquisiciones conceptuales a esta altura de la película. Y sobre todo porque con la confusión que manifiestan esas estadísticas de malos matemáticos aceptada, la evidencia de los datos descalifica las conclusiones y las afirmaciones de desmesura.

¿Cuántos funcionarios hay en España?

En España hay más de 2,5 millones de trabajadores al servicio de la Administración (2.659.010 personas). ¿Eso es mucho, poco o regular?

Teniendo en cuenta una población de más de 46 millones, cada funcionario toca a 17 habitantes a los que atender. Sin embargo, la verdadera dimensión de su fuerza laboral se mide, más que por la ratio por habitante, al compararlos con la población activa ocupada -18.394.200 personas según la EPA del primer trimestre de 2010-. El resultado es que uno de cada siete trabajadores con empleo en España está en nómina de alguna de las tres Administraciones públicas (estatal, autonómica o local), el 14,46%.

Del total, solo un 21,9% (583.447) trabaja para la Administración pública estatal (ministerios, Agencia Tributaria, prisiones, justicia, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Guardia Civil o entidades públicas empresariales...), mientras que el grueso de la mano de

obra pública, el 50,6% (1.345.557), cobra de las comunidades autónomas. En la Administración local (ayuntamientos, diputaciones y cabildos) se encuentra el 23,6% de los trabajadores públicos (627.092) y completan el cuadro las universidades, que dan trabajo al 3,9% de los funcionarios (102.894).

La mayor parte del funcionariado, el 20,7%, trabaja en un ayuntamiento, el clásico oficinista que cobra tributos y tramita documentos, pero el grueso del cuerpo lo conforman profesores y sanitarios. Juntos suman 43 de cada 100 (el 20,3% se dedica a la docencia no universitaria y el 18,5%, al Sistema Nacional de Salud). Los menos son los que emplea Patrimonio Nacional (0,6%, 1.435 trabajadores), seguidos de las fuerzas de seguridad autonómicas (0,9%, 23.826). La administración de justicia, sumando la estatal (0,9%) y la autonómica (1,4%), supone solo el 2,3%.

¿Y cuántos en Europa?

La leyenda negra dice que España es un país de funcionarios pero ¿más que Francia, menos que Alemania, igual que Estonia, el doble que Finlandia? La Presidencia francesa de la Unión Europea realizó en 2008 la comparativa más actual que existe sobre los cuerpos de funcionarios en un informe titulado "Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States". Analiza datos de 25 países del continente europeo entre los que no está España. Tomando los mismos datos de España en 2008, cuando había casi 100.000 empleados públicos menos -2.582.846-, ¿en qué lugar del *ranking* quedamos? En la zona media, exactamente en el puesto 16, al mismo nivel que Italia y Alemania. Italia tenía hace dos años 3.400.000 empleados públicos, el 5,7% de la población, uno por cada 17 habitantes, una cifra muy similar a la española -5,5%, uno por cada 18- y a la alemana -donde había 4.500.000 funcionarios para más de 82 millones de personas, lo que se traduce en un 5,4%, 18 habitantes por cada empleado público-.

El país que lidera la lista es Suecia, donde trabajan para la administración 1.125.000 personas, suponen el 12,3% de la población y tocan apenas a ocho habitantes por funcionario. Le siguen Finlandia, Letonia y Malta, con nueve por habitante. Bélgica y

Francia ocupan los puestos séptimo y octavo, ambos con 12 funcionarios por habitante. Irlanda, Portugal y Países Bajos también ganan a España, los dos primeros con 13 habitantes por cada empleado público y el último, con 16.

Con menos funcionarios que España hay 11 países, incluidos Luxemburgo -en el puesto 17, con 21 vecinos por trabajador público-, Reino Unido -en el 19, con 29 por habitante- y Grecia -el 20º de la clasificación, con un habitante más por funcionario que Reino Unido-. Los tres países de cola son República Checa, donde un funcionario atiende a más de un centenar de habitantes, Rumania, con 127, y Eslovaquia, con hasta 135. La mediana de funcionarios por país está en 5,9%.

Así pues, cuando hablamos del “personal de las Administraciones Públicas”, no lo hacemos exclusivamente de los funcionarios de carrera, aquellos que con su esfuerzo y su formación académica, han logrado –en competencia con miles de personas en este país-, obtener una plaza en la Administración. En lugar de ello, se están incluyendo a una cantidad de personas que trabajan para la Administración Pública, directa o indirectamente, a través de “otras formas laborales” muy distintas de las de un funcionario de carrera. Es decir: al personal de las Universidades, también se incluyen a los policías, guardias civiles, bomberos, médicos, maestros y profesores y un largo etcétera.

No creo que haya ninguna persona en este país, que crea adecuado disminuir el número de policías, guardias civiles, bomberos, médicos, profesores de enseñanza, profesores universitarios, becarios, investigadores etc. Puesto que esto, devendría en un servicio público deteriorado y tercermundista. Y, sin embargo, todos, todos estos, están incluidos en esas cifras de marras que se dan bajo la rúbrica de “funcionarios”

En contra de lo que dicen los opinadores, el problema que tenemos en España es el opuesto al que tales voceros denuncian: el sector público está subdesarrollado en lugar de sobredimensionado, como apunta el profesor Vicent Navarro.

Más funcionarios que empresarios

Otra aportación más para sembrar la alarma en relación con el tamaño de nuestra burocracia ha sido la que han facilitado ciertos medios en el sentido de que en 2011, por primera vez en España el número de funcionarios supera al de empresarios. A parte de que parece a simple vista que es normal que sea así, es que no es cierto. De nuevo las estadísticas se tratan de falsear para sostener la tesis de la desmesura del tamaño de nuestra función pública.

Así, mientras que en España (2008) el porcentaje de personas adultas que son empresarios y autónomos es mayor (10,64%) que el promedio de la UE-15 (9,78%), el porcentaje de personas adultas que trabajan para el sector público es sólo el 9%, uno de los más bajos de la UE-15 (cuyo promedio es el 16%). En los países escandinavos es el 26% para Dinamarca, el 22% para Suecia y el 19% para Finlandia, estando estos entre los países cuya economía es más eficiente y emprendedora en la OCDE, tal como señala el último informe sobre competitividad y eficiencia económica de esa organización, publicado por el prestigioso Economic Policy Institute de Washington.

Es lógico que el número de personas que trabajan en el sector público sea mayor que el número de empresarios y autónomos. Ello ocurre en todos los países de la UE-15 (el grupo de países que tiene semejante nivel de desarrollo al nuestro). En realidad, España es el país europeo donde esta relación empresarios y autónomos versus empleados del sector público favorece más al primer grupo.

Claro que este nuevo frente abierto, el de la comparación con el sector empresarial, no se me antoja que sea inocente. En los últimos tiempos hemos oído demasiadas declaraciones provenientes de los empresarios denunciando el exceso de nuestra función pública. Explicita la tensión público/privado en momentos como la crisis actual en los que el sector privado ve constreñido su espacio de expansión.

La relación burocracia/desarrollo: la burocracia cabal

Aunque las críticas a la desmesura del tamaño de nuestra Administración y función pública se hacen desde los sectores que pretenden desprestigiarla primero para desmembrarla y repartirla después, las disimulan con el espécimen de que una sobredimensión del tipo de la nuestra es propio de economías y sociedades subdesarrolladas cuando no tercermundistas.

No es cierto. De la somera exposición de datos que efectué antes, me interesa resaltar ahora que países como Suecia, Finlandia, Dinamarca, e incluso Francia, tienen ratios superiores a las de España tanto en número de funcionarios por habitantes como por población activa. Y que esas mismas ratios referidas a Chequia, Rumania, Eslovaquia o Grecia están muy por debajo de las nuestras. No parece claro que pueda afirmarse tajantemente que altas tasas de funcionarización son sinónimas de subdesarrollo sino, más al contrario, que el desarrollo comporta una mayor burocratización y, por ende, mayor número de funcionarios en el sentido amplio de la palabra.

En realidad, esto del tamaño es otra cuestión política e ideológica. Porque no se trata de establecer una guerra de números sino reflexionar acerca de qué Administración pública queremos y para hacer qué. Dilucidada esa cuestión, el tamaño de la función pública deberá adecuarse a esos objetivos. En ese caso, nuestros funcionarios no serán muchos ni pocos, serán, para utilizar una expresión muy de mi tierra, los “cabales”.

6.- LA “MALA FAMA” SOCIAL DEL BURÓCRATA O FUNCIONARIO

Hostilidad instintiva hacia la burocracia

Uno de los problemas, y no menor, de los que aquejan a nuestras función pública es, a no dudar, la pérdida de prestigio social. Es

curioso observar que nadie ha derramado una lágrima por los funcionarios que han visto cómo eran víctimas, para utilizar el lenguaje de las manifestaciones callejeras al uso, del "tijeretazo" acordado por el Gobierno y de su condición de casi único colectivo sufridor –juntamente con los pensionistas- de los efectos de la crisis.

No me puedo sustraer a una primera reflexión. Esa falta de sensibilidad hacia las "desgracias" del funcionariado no puede responder más que a hostilidad social hacia ellos. Ya en 1973, Gutiérrez Reñón hablaba de que existía una "hostilidad instintiva hacia la burocracia" y citaba una frase del editor de un libro de Martin Albrow ("Bureaucracy", McMillan, 1970) que reconocía que "si hay algo en que puedan estar de acuerdo los estudiantes contestatarios de París y los businessmen de Nueva York es en su común hostilidad a la burocracia". Y esa situación no solo no se ha modificado sino que se ha incrementado a lo largo de las últimas décadas.

Al filo mismo de esa reflexión no puedo por menos que señalar la flagrante contradicción que encierra. Sobre todo en nuestro tiempo, porque el hombre de nuestro tiempo, mal que nos pese, será cada vez más "hombre de la organización", al decir de William White, o para parafrasear la vieja expresión de Aristóteles, ahora que está de moda sazonar los libros sobre gestión y Management con referencias a los autores y filósofos griegos, el hombre es cada vez más "anthropos zoon organikós ("laborioso", "trabajador... en organizaciones") frente al clásico "anthropos zoon politikón". Aunque quizás en esa generalizada expansión del hombre-organización traiga causa la, también generalizada, animadversión social que lo envuelve.

Contradicción que se manifiesta como una irracionalidad más del sistema por cuanto frente a peticiones de reducción a ultranza, cuando no de supresión lisa y llanamente, de la burocracia se solicitan por la ciudadanía más servicios públicos y de más calidad y excelencia. No es claro que los servicios excelentes estén relacionados con el número de funcionarios, con más funcionarios –y no seré yo quien lo afirme tan tajantemente- pero si es claro que sin funcionarios no serían, al menos, tan excelentes.

Posibles causas de esa hostilidad

Cabría preguntar el por qué de esa situación. Se me ocurren varios. Una primera razón podría hallarse en la envidia social que suscita el carácter estable de su relación laboral mientras que los demás trabajadores están acuciados por los ajustes, la temporalidad y un paro que golpea a casi cuatro millones cuatrocientas mil personas. El argumento no deja de esconder una cierta falacia. En primer lugar porque carece de fundamento expresado en su acepción más general. Aparte de la engañosa utilización de los términos funcionarios y empleados públicos como equivalentes, que ya he señalado anteriormente, es que el 39,9% de los servidores públicos no tiene trabajo de por vida, al tiempo que crece la temporalidad a marchas forzadas. Según UGT, asciende al 8% en la Administración General del Estado, un porcentaje mucho mayor en las autonomías y que llega al 20% en los ayuntamientos. Ya hay entidades locales, como Jerez de la Frontera, que ha puesto en marcha un expediente de regulación de empleo para 550 trabajadores de su personal laboral, el "primer ERE en la Administración".

Pero es que, además, el acceso a la función pública está garantizado en la Constitución como un acceso libre, público, transparente e igual para todos los españoles que lo deseen, siempre y cuando demuestren, por los procedimientos jurídicamente establecidos, la posesión de los méritos requeridos para ello. No se entiende que siendo así, los críticos de la "estabilidad" funcional no hayan sido los primeros en acudir en masa y en tropel a los procesos selectivos.

Otra causa pudiera estar en la "envidia" de las condiciones laborales de los funcionarios. Se han oído últimamente voces criticando las "vacaciones de sultán", los "eternos desayunos", la "baja productividad", etc. de los empleados públicos. Volvemos a lo mismo. Como decía Friedrich Dürrenmatt, "es triste luchar por cosas que son evidentes" y, además, añado yo, imposibles de combatir.

Los funcionarios tienen 22 días hábiles de vacaciones, como la gran mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, a los que se suman días extra por antigüedad y otras particularidades por autonomías, por lo que pueden llegar a los 26. Pero el régimen no es

sustancialmente distinto al del resto de los trabajadores de las empresas privadas, que según convenios pueden tener las mismas o más vacaciones. En relación con las vacaciones, los más criticados y envidiados son los funcionarios docentes, de los que siempre se dice que disfrutan de dos meses de vacaciones, lo que a todas luces no deja ser un mito urbano más (los exámenes finales y las correcciones así como los exámenes de septiembre reducen considerablemente esos supuestos dos meses, pero es que el calendario escolar es único tanto para centros públicos como para privados y concertados, sin que nunca se ponga de manifiesto esta circunstancia y, además, los profesores no disponen de "días de asuntos particulares" como el resto de sus compañeros y la gran mayoría de los asalariados).

Por lo que respecta a su jornada laboral, que de nuevo depende de las distintas administraciones, va según UGT desde las 40 horas de los grupos altos a las 35 de la Seguridad Social con una media de 38 horas, por debajo de Austria (40) pero por encima de Finlandia y Holanda (36 horas), Francia y Portugal (35 horas) e Italia, cuyos empleados públicos son los que menos horas trabajan en Europa, con una jornada de 32,9 horas a la semana.

Sobre el sambenito del absentismo laboral tampoco hay datos oficiales, pero CSF-CSIF sostiene que "es similar al de las grandes empresas, no es lo mismo el hospital Miguel Servet que un taller de pintura con cinco empleados". En todo caso, la Administración ha realizado el mismo esfuerzo que análogamente hayan podido realizar los empresarios para controlar, corregir y sancionar el absentismo laboral.

Pero, ¿están justificadas esas críticas?

En un país en el que todavía perdura, después de más ciento cincuenta años, la crítica visión de Larra, no es extraño que esté generalizada la idea de que los funcionarios son un cuerpo de vagos y sobredimensionado.

Aunque con la crisis se hayan divulgado datos interesantes en España sobre tamaño, salarios, condiciones de trabajo de los empleados públicos, pronto quedan sepultados por los tópicos interesados sobre los funcionarios. La lucha contra los tópicos es a

largo plazo. Y en ella deben caminar conjuntamente funcionarios y políticos, porque el ejercicio de la política comporta una cierta dosis de pedagogía. Los líderes políticos deberían ser los primeros interesados en salvar la buena fama de los servidores públicos profesionales. Lo contrario, mezclar interesadamente a todos los empleados públicos dando lugar a contradicciones sociales significativas, cuando no insalvables (recuérdense los episodios en relación con los controladores, con los médicos de Leganés, con los docentes ahora...), no hace más que poner en entredicho a los responsables directos de servicios públicos esenciales.

7.- PERSPECTIVAS DE FUTURO

No se si habré acertado en el enfoque que he querido dar a mi exposición, pero si tengo claro que esos temas que he esbozado hoy aquí están en el fondo de los problemas y de los males actuales de nuestra función pública. Y que si queremos superar éstos, hemos de actuar sobre aquellos.

Estoy terminando. Me pide la organización que hable de perspectivas de futuro. Siempre es un ejercicio difícil. Sobre todo cuando no se es político. Pero tampoco se puede uno sustraer del todo a la llamada del futuro. Y analizar perspectivas es, de alguna manera, hurgar en el futuro. Eso cumple dos funciones: La primera es de aseguramiento: imaginar el futuro es una suerte de profundización en el presente. Pero, por otra parte, una forma de ponerle cara a la utopía, porque las sociedades no pueden vivir sin utopías.

Desde una posición continuista, si las líneas de exposición hasta aquí apuntadas son reales, las perspectivas de futuro no pueden ser más pesimistas. Politización, desprofesionalización, escape organizativo a todo tipo de control, gibarización del Estado, etcétera deberían terminar ineluctablemente en el desmantelamiento de lo público.

Pero no necesariamente el devenir nos depara ese futuro. Ni deba ser esa nuestra actitud. Otras miradas son posibles. ¿Cómo? No soy profeta ni político, pero aun a costa de parecerlo, me aventuraré a

esbozar unas reflexiones finales (y esquemáticas), aunque sea solo por cumplir con el título de la exposición.

La primera reflexión va en el sentido de la necesidad de una desmitificación de los temas concernientes a la burocracia. Aunque nos parezca que nadie esté interesado en un debate serio, documentado y constructivo sobre el futuro de nuestra función pública, no podemos hurtarnos de hacerlo. Es necesario. Y urgente.

En segundo lugar, hay que abandonar lo "políticamente correcto" para enfocar los asuntos desde la perspectiva de la realidad. Sólo a partir de la realidad, de la comprensión de la realidad en su dimensión auténtica podemos elevar el tiro cara al futuro.

No se trata de resucitar viejos modelos periclitados ni de mantener a toda costa paradigmas obsoletos. Se trata de mantener viva la llama de lo público, no sus cenizas. Nadie va negar la necesidad de acomodar la función pública y la Administración a la sociedad actual. Y cuando digo sociedad actual estoy pensando no solo en la realidad socioeconómica sino también en la complejidad de las estructuras y organizaciones administrativas que demanda y de las que exigen la compleja organización de nuestra pluralidad política territorial.

No es la minimalización de Estado la panacea curalotodo. Ni tampoco vamos a caer en las posiciones contrapuestas. Pero si debemos tener en cuenta que quienes apuesten por ello deberán soportar la carga de la prueba, porque el vacío que deje el Estado no está claro por ahora quien ha de ocuparlo. Como dice Fukuyama, "en ausencia de una respuesta clara, solo podemos recurrir a la opción del retorno hacia el Estado-nación soberano y tratar de comprender de nuevo cómo hacer que sea fuerte y eficaz" porque no se "precisan grandes Estados, pero sí Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones estatales necesarias". Y frente a aquellos que celebrarían con alborozo la anorexia de lo público, del Estado, le recordaría la afirmación del propio Fukuyama de que "Para cada sociedad y para la comunidad global, la decadencia del Estado no es el preludio de la utopía, sino el desastre".

Un Estado demediado y lastrado paraliza cuando no supone un retroceso de los procesos de reforma administrativa para hacer

frente en el sector público a los cambios actuales: globalización, reto tecnológico... Esta factura la acabaremos pagando.

Una Administración, servida por funcionarios capaces, públicamente seleccionados, profesionalizados, con una carrera que reconozca el natural cursus honorum, no puede ni debe ser entendida por los políticos como una amenaza a sus posiciones de dominación sino como una ayuda inestimable para el cumplimiento de sus funciones y como una garantía de imparcialidad para los ciudadanos.

Seguimos sin aprender: una de las mejores y más baratas formas de evitar crisis del sistema financiero como la actual; es contar con una burocracia potente capaz de diseñar y gestionar marcos regulatorios indispensables para evitar burbujas. Sin funcionarios cualificados no hay regulación, por eso es la situación ideal para el sector financiero.

Nada está escrito en las estrellas. Ni el futuro está en el catastrofismo de los Huxley, Skinner, Orwell o Kafka ni en los partidarios acérrimos de la mano invisible, en cualquiera de sus modalidades ideológicas. El futuro solo lo escriben los hombres, en rectos renglones o en renglones torcidos.

Pero no podemos quedarnos en el discurso. Un buen relato es aquél que puede ser comprendido, reconocido como pauta de conducta y comportamiento. Construir ese relato, en lo que se refiere a nuestro sector público, nuestra Administración pública y nuestra función pública, puede ser una bella meta hacia la que deberíamos caminar sin demasiada dilación.