

La epidemia burocrática

Retrasos en los Ertes, ineficiencias en los trámites, duplicidades... la crisis sanitaria señala en rojo los problemas que arrastran todas las administraciones

IGNACIO OROVIO, SANTIAGO TARÍN, JAUME V. AROCA, BARCELONA

01/11/2020 00:00 | Actualizado a 01/11/2020 07:02

El martes 29 de septiembre, Andrés Rueda, presidente de Ascad, una asociación de directores de residencias de ancianos, compareció en una comisión del Parlament de Catalunya. Lo hizo cargado de unas voluminosas carpetas que puso sobre la mesa y que casi lo ocultaban de la vista del público. En esas carpetas estaban todas las órdenes, recomendaciones, medidas y sugerencias que habían recibido de la Administración en los días más duros de la pandemia.

Mientras en estos establecimientos fallecían centenares de usuarios y los empleados tenían que hacer requisas de impermeables porque no había nada con qué protegerse, la administración mandaba documentos y más documentos.

Sanitarios, maestros, responsables de la seguridad pública, empleados del transporte... muchos han recibido el encomio de la sociedad que salía a aplaudirles cada tarde en la primera ola de la pandemia.

Sin embargo, este aplauso colectivo no logra ocultar la desazón de quienes se han visto mal protegidos por quien debía protegerles, desbordados por una burocracia innecesaria o sencillamente desatendidos cuando, por ejemplo, urgía el cobro de un Erte. No todo funciona en la administración pública.

El reproche hacia la burocracia administrativa subió unos enteros esta semana cuando se conoció la previsión de que el próximo año los salarios de todos los trabajadores públicos subirán el 0'9%, justificado por el Gobierno en su "compromiso y esfuerzo".

Este incremento, combinado con la baja inflación, permitiría mantener casi intacto el poder adquisitivo de los funcionarios mientras otros, empleados por cuenta propia y ajena, ven caer drásticamente sus ingresos.

El ministro de la Seguridad Social, José Luis Escrivá compareció el día 7 de octubre en el Congreso para dar cuenta de la tramitación de más de un millón de demandas del Ingreso Mínimo Vital (IMV) recibidas por la Seguridad Social desde julio.

El día que compareció el ministro se habían logrado tramitar poco más de 90.800, menos del 10% del total. Un fracaso a pesar de que, del millón de demandas, 700.000 se tramitaron por vía digital.

Paradójicamente, la administración española está entre las más informatizadas del mundo. Otra cosa es que, a ambos lados del ordenador, el ciudadano demandante y el gestor público sepan utilizar esos recursos y dispongan de medios para hacerlo.

Escrivá no ocultó ante la comisión del Congreso su desazón por el escaso número de expedientes tramitados, pero recordó que el encargo de gestionar la nueva ayuda había recaído en la Seguridad Social, cuyo personal no ha cesado de reducirse en los últimos años. Con una plantilla envejecida –con una edad promedio de 58 años– finalmente el ministerio optó por contratar a una empresa privada.

En España hay entre 3,2 y 3,3 millones de trabajadores públicos. Se trata de una cifra estimada porque, como reconocen todos los expertos es casi imposible fijar una cifra exacta.

Sin embargo, dando por buena esa cifra y en contra del mito popular decimonónico, España no tiene un número de trabajadores públicos desorbitante en relación a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Al contrario, está por debajo de la media según algunas mediciones.

“Nuestro sector público es de tamaño medio entre los países que nos pueden servir de referente –sostiene Francisco Longo, ex director del Centro de Gobernanza Pública de Esade–, pero el tamaño agregado no es el dato más relevante. Lo es más, por ejemplo, la composición del capital humano. En nuestro caso envejecido y de una cualificación baja”.

Así pues, más que contar empleos, lo que tiene sentido es medir si esa enorme plantilla resuelve con agilidad trámites normales en momentos normales y urgentes en momentos de urgencia como la pandemia. Y si es suficientemente flexible para adaptarse.

Esta pasada semana, el barómetro del Centre d’Estudis d’Opinió (CEO) –el instituto público que hace los sondeos para la Generalitat– dio a conocer un dato revelador. Mientras el 98% aprueba la gestión de los médicos y los trabajadores de los transportes, mientras el 90% aprueba el trabajo de los maestros y el 82 el de los cuerpos de seguridad, sólo un 60% da su aprobación al trabajo del personal de la administración.

Sanitarios, maestros y policías aprueban, los burócratas, suspenden

ENCUESTA SOCIOPOLÍTICA 2020

TIPO DE EMPLEADO PÚBLICO	APRUEBA	SUSPENDE	NS/NC	PUNTUACIÓN MEDIA
Personal sanitario	97,9%			9,19
Trabajadores esenciales del sector de la alimentación y el transporte	97,9%			8,76
Científicos	92,7%	4,2%	3,3%	8,12
Cuerpo docente	88,9%	8,3%	2,9%	7,40
Cuerpos de seguridad	82,0%	14,5%	3,4%	6,53
Periodistas	68,3%	29,6%	2,2%	5,40
Personal de administración pública	59,0%	35,4%	5,7%	4,96
Políticos	38,8%	59,0%	2,3%	3,45

Tabla: Diseño Web LV Fuente: Barómetro sociopolítico del Centre d’ Estudis d’ Opinió (octubre 2020).
LA VANGUARDIA

La paradoja es que mayoritariamente los trabajadores de los sectores mejor valorados también son trabajadores públicos, pero la ciudadanía no los percibe del mismo modo. Es más, los separa. Como el propio encuestador del CEO.

Guillem López Casanovas, profesor del departamento de Economía y Empresa de la Universitat Pompeu Fabra, ofrece una explicación a esta contradicción: “Los funcionarios cubren las deficiencias de la gobernanza. Tapan los descosidos. Pero el sector público no puede estar en manos de la buena voluntad de algunos trabajadores”.

Sobre la flexibilidad de la Administración, Carles Ramió, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la misma universidad, se pregunta lo siguiente: “¿Cómo puede ser que entre tres millones de trabajadores públicos no se hayan podido encontrar y formar los 35.000 rastreadores que necesitábamos?”. O por poner otro ejemplo: “¿Por qué nadie me ha pedido que dedique unas horas a tramitar Ertes si el SEPE estaba desbordado? Soy catedrático de administración, seguro que no debe ser tan difícil aprender a tramitarlos”.

Las preguntas que se hace Ramió describen la dificultad de la Administración para adaptarse. Marc Esteve, profesor de Gestión Pública Internacional en la School of Public Policy del University College London y profesor visitante de Esade, sostiene que la pandemia no hace más que subrayar en rojo las deficiencias que ya conocíamos de antemano.

La crisis “nos puede ayudar a entender qué se puede hacer mejor y, lo que es más importante, puede ayudar a que la ciudadanía tome conciencia de la importancia del servicio público”, sostiene Esteve.

Este último punto es relevante porque, como señala Esteve, uno de los factores que ha impedido la reforma de la administración es la falta de incentivos para acometerla. “La sociedad no valora el servicio público en términos electorales, de modo que el político tampoco tiene incentivos claros para mejorar el sistema”.

Ramió añade algo más: “En España falta una cultura cívica en relación al servicio público”.

La reforma de la Administración es un clásico en la lista de promesas de los partidos políticos. De hecho, cada vez que un partido llega al poder lo hace con una promesa regeneracionista en la cartera.

Uno de los últimos intentos –aunque, de hecho, la medida tenía una finalidad vinculada al recorte presupuestario– fue el de reordenar a los miles de organismos que orbitan a la administración autonómica. Del “éxito” de esta iniciativa daba cuenta hace unas semanas el Tribunal de Cuentas, que cifraba en 5.386 los puestos de trabajo suprimidos, sobre los más de 1,5 millones de empleos públicos que se estima que acaparan las autonomías.

“Tenemos –explica Rafael Jiménez Asensio, un reconocido experto en el ámbito de la administración– un sector público lleno de auxiliares, administrativos y tramitadores cuyas tareas están llamadas a ser objeto de procesos de intensa automatización o de robotización a medio plazo. La burbuja más tarde o más temprano puede reventar”, advierte.

En un documento publicado hace algunos meses por los mejores especialistas en esta materia y titulado “Por un sector público capaz de liderar la recuperación”, se propone redimensionar la administración sobre el principio de “internalizar la inteligencia y externalizar el trámite”. Puede que este sea el futuro, pero no será fácil.

La válvula de escape de estas tensiones puede ser la jubilación. Se estima que en diez años se puede jubilar cerca de un millón de funcionarios. La generación del baby-boom que logró el sueño de trabajar en la administración se va a casa.

¿Habría sido distinta la gestión de la pandemia en lugares como Madrid o Catalunya si las decisiones sobre cómo debía combatirse la pandemia hubiese estado en manos de los técnicos de cada administración en lugar de quienes, a la postre, han de tener en cuenta otros parámetros como sus propios intereses electorales? Es una pregunta interesante cuya respuesta alumbra los problemas de la administración pública en España.

Víctor Lapuente y Carl Dahlström, profesor, el primero, y catedrático, el segundo, del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) publicaron hace tres años un libro titulado *Organizando al Leviatán* (publicado en castellano por Editorial Deusto) en el que estudiaban el vínculo entre los representantes políticos y los empleados públicos.

La tesis que defendían –esa es una discusión casi tan vieja como el Estado– era que es necesario separar con mayor claridad el trabajo de lo que ellos llaman burócratas de los políticos.

Para los autores, esa división garantiza una mayor efectividad de la gestión pública y evita los males que padece entre los que se cuentan, la corrupción pero también la ineficiencia y la ineficacia.

Sobre esa premisa Lapuente responde a la pregunta del inicio: “No me cabe ninguna duda. Es prematuro para sacar juicio, pero miremos qué países, de momento, lo han hecho mejor en la pandemia: Nueva Zelanda, Dinamarca,

Alemania, Singapur o Corea, países todos donde los empleados públicos están más protegidos, empoderados frente al poder político y han tenido la libertad de “speak the truth” (decir la verdad) al poder”.

“En España –continúa Lapuente en un mail– los altos cargos de la sanidad y salud pública tienen vinculación política y eso los debilita: no son elegidos (necesariamente) por sus competencias, y su dependencia política limita su capacidad de tomar decisiones impopulares o incómodas para el político”.

En su libro, Lapuente pone de relieve que España es uno de los países de la OCDE en el que un cambio de gobierno implica más cambios en los cargos directivos de la administración. No se trata sólo de los llamados cargos de confianza –asesores, jefes de gabinete o de comunicación– sino de los llamados cargos de “libre disposición” en el que el ganador de las elecciones tiene el privilegio de designar a funcionarios de carrera de su cordada para los puestos de dirección del servicio público mientras se llega a relegar a los que habían ocupado este puesto a la ardua tarea de hacer fotocopias.

“La administración es débil frente a la política”, resume Carles Ramió. Otorgar mayor independencia al empleado público podría ser una opción pero la contrapartida debería ser, también, una mayor responsabilidad cuando las cosas van mal dadas.

El problema en este punto es cómo se garantiza el cumplimiento de los programas políticos que han votado los ciudadanos en las elecciones. Hay países donde incluso los asesores de los electos mantienen su cargo cuando cambia el gobierno. Se trata de que, como señala Marc Esteve, “el empleado público está al servicio del programa político y también de los ciudadanos”.

Cuesta imaginarlo en una cultura política como la nuestra.