



## FUNCIONARIOS, PARA QUÉ

Gabriel Hualde Urralburu - Diciembre 2007

### I. SALUDO-AGRADECIMIENTOS

Gracias al Sr. Presidente del Gobierno de Navarra por el honor que a mí también me hace al presidir este acto y hacerme entrega del premio..

Gracias al Sr. Decano del Colegio por..

En él también quiero agradecer al Colegio por este Premio que...me ha concedido. En este momento no puedo menos de reconocer el honor que me hacéis y agradeceros sinceramente vuestra amabilidad conmigo.

En cuanto a la conductora del acto, Conchita, ...imagino que todo el mundo se ha percatado que somos amigos. ....De todas formas, Conchita, gracias por tus palabras y, sobre todo, por tu amistad.

También quiero agradecer al coro Taller de Corcheas, en el que cantan algunas amigas y amigos, y a su director, por su colaboración en este acto, y felicitarles por la elección del programa y la calidad de la interpretación.(hasta el momento).

Finalmente quiero agradecer a todos y todas vuestra presencia en este acto:

- En primer lugar, a los familiares que me acompañáis,
- pero igualmente a amigos y amigas, compañeros y compañeras de trabajo y profesión, y otros representantes más institucionales.

+Entre los amigos me vais a permitir resaltar, en primer lugar, a quienes os habéis tomado la molestia de venir de más lejos: de Ezcároz, de Tudela, incluso de...me abrumáis.

+Después, aunque alguno y alguna se repita, y también de nuevo en la siguiente mención, a quienes os tomasteis la molestia de decir de mi cosas agradables para la revista del Colegio. Me ayudarán a ser como decís.

+Y finalmente, a los miembros de la Fundación Bartolomé de Carranza, incluida en ellos Alicia, la gestora, ya que con ellos y en esa institución he desarrollado también una parte importante del trabajo sociológico que el Colegio premia. El premio, en buena parte es de ellos y ellas.

Ya sabéis que en estos momentos, y van a hacer dos años, tenemos la Fundación cerrada, hibernando. Al retirarnos la subvención para funcionamiento, nos ha resultado inviable mantenerla activa. Le decía estos días pasados a un periodista que me hacía una pregunta directa al respecto, que no entendía muy bien qué razón razonable puede haber para privar del mínimo de financiación a una institución que vehiculaba un trabajo profesional cualificado y voluntario, tan importante y tan útil generalmente para Navarra.

### II. NOTAS PARA EL DISCURSO

De las ONGs, vamos al grano, al funcionariado.

Al aceptar el premio, ya me advirtieron que uno de los peajes a pagar era que había que discursar algo sobre algo, eso sí, sin otro condicionante que no ser muy largo.(Lo acepté, a pesar de lo mucho que habría que hablar al respecto).

Al elegir el tema, no me he guiado tanto por criterios academicistas, como por ejemplo, dar cuenta de la trascendencia social de alguna investigación sociológica realizada (de hecho nunca he hecho una investigación sobre la funcionalidad del funcionariado). Más bien ha primado el deseo de contar algo lo vivido, y de paso



romper una lanza a favor de muchos trabajadores y trabajadoras de lo público, algunos de los cuales he conocido, que día a día y año tras año, se esfuerzan, en muchos casos con grandes costos personales, para que el servicio público que prestan sea eficaz sin perder de vista la equidad.

Por ello, probablemente lo que yo diga no sea ningún modelo de discurso sociológico

## 1. LITERATURA NEGRA Y SEUDOCIENTIFICA

Y una primera cosa sobre la que quiero decir algo está relacionada con la literatura negra y pseudocientífica sobre el funcionariado (Hay otra literatura seria e incluso científica sobre servicios públicos a la que ahora no me refiero). Es esa literatura que entraría en el capítulo de chistes, noticias sensacionalistas en prensa, divulgación descontextualizada de algunas referencias de complejos artículos sobre productividad y eficiencia de los servicios públicos en determinadas publicaciones y medios. Todo ello “haciendo gracia”, ridiculizando o denigrando al funcionariado, generalizando conductas reprobables, magnificando déficits de productividad, desinformando sobre costes para la ciudadanía.

Los chistes, que suelen tener una excelente acogida popular, se basan en el supuesto considerado indiscutible de que la vida y el trabajo del funcionario no tienen parangón, cosa que como todo es discutible. Yo últimamente, en mi actual condición, cuando me preguntan cómo estoy, cómo vivo, más de una vez contesto con ese chiste en que se pregunta por qué los funcionarios no creen en Dios. Y a la respuesta (más o menos inesperada) “porque no pueden imaginar una vida mejor”, añado que eso es falso, que todavía es mejor la vida de jubilado. Es mi experiencia, no sé si generalizable a todo el mundo.

Ahora en serio: Hagamos hipótesis: ¿quién inspira toda esta literatura negra y pseudocientífica sobre el funcionariado?

¿Los propios funcionarios?

¿Quiénes pretenden mejorar la Administración Pública?

¿O la inspira la clase política –así en general- estigmatizando al funcionariado y haciéndolo chivo expiatorio de sus propias miserias e insuficiencias? ¿Si ya tenemos identificados los malos de la película, para que pensar en otros, en los políticos?

¿O todas esas formas de estigmatizar al funcionariado y ensombrecer la función pública proceden más bien de los hegemónicos círculos y corifeos del neoliberalismo, como manera de socavar la Administración de cara a legitimar su objetivo de aminorar el Estado, la Administración, para ampliar los ámbitos de intervención del mercado?

Posiblemente no se pueda dar una respuesta sencilla.

Pero para avanzar en la reflexión, vamos a dar algún dato.

## 2. DATOS Y VALORACIONES CUANTICAS

En Navarra, en el Padrón de 2006 éramos 601.874 habitantes (A última hora he leído en prensa que el Consejo de Ministros ha aprobado el R.D. que aprueba definitivamente el Padrón de 2007. En él se atribuye a Navarra la cifra de 605.876 habitantes, pero esta variación no influye significativamente en el análisis que voy a hacer)

Según el Ministerio de Administraciones Públicas, en Julio de 2007, en Navarra hay 30.137 personas al servicio de todas las Administraciones Públicas.

En esta cifra se contabilizan:

20.169 personas al servicio de la Comunidad Foral- Gobierno de Navarra

4.621, al servicio de la Administración Pública del Estado

4.169, al servicio de las entidades de Administración Local

1.178, al servicio de las Universidades Públicas

Las 20.169 personas al servicio del Gobierno de Navarra están distribuidos así:



7.593 en Sanidad  
7.058 en la Docencia NO universitaria  
4.292 en otras Consejerías y sus Organismos Autónomos  
1.226 en las Fuerzas de Seguridad y Administración de Justicia (801 y 425, respectivamente)

De estos 20.169, el 73% son funcionarios/as, el 16% personal laboral, y el 11% otro personal, con otra forma de vinculación laboral. Son hombres el 35,4%, y mujeres el 64,6%.  
Del conjunto de todas las Administraciones Públicas de Navarra, son hombres el 43,6%, y mujeres el 56,4%.

A todos me voy a referir, denominándolos por igual funcionarios (sean personal funcionario o contratado y también, por economía de discurso, mujer u hombre)

La primera cuestión es: 30.137 funcionarios son muchos para Navarra?. La respuesta la vamos a dar comparando estas cifras con las de España, y éstas, con las del entorno europeo más cercano:

#### Funcionarios/Población

En Navarra, cada 20 habitantes 1 es funcionario. Pero Navarra es la tercera Comunidad Autónoma con menos funcionarios por habitante. Tienen todavía menos que Navarra, Cataluña (Ratio: 25,5) y País Valenciano (Ratio: 21,1).

Similar proporción a la de Navarra, aunque algo más, tienen el País Vasco (Ratio: 19,9) y Baleares (Ratio: 19,5)

En España la media es de 17,5 habitantes por funcionario (17,7 según los datos del Padrón de 2007).

Con la ratio significativamente menor que esa media nacional, es decir, con más funcionarios por habitante, están las dos Comunidades Castellanas (Ratios: 15,0 y 14,9), Madrid (Ratio: 14,7), Aragón (Ratio: 14,6), Extremadura (Ratio: 12,0), Ceuta y Melilla (Ratios: 7,4 y 7,0 respectivamente).

#### Funcionarios/Población activa

Si en vez de considerar el número de funcionarios en relación a la población en general, lo referimos a la población activa, en este caso, con los datos de la última Encuesta de Población Activa, somos la cuarta Comunidad Autónoma con menos funcionarios, existiendo uno por cada 10 trabajadores/as activos (ocupados y parados).

En este caso, además de en Cataluña y País Valenciano, también en Baleares hay menos funcionarios que en Navarra,

La media española es un funcionario por cada 8,7 activos. Ello supone el 11,5% de la población activa española.

La manera de dilucidar qué Administración genera más este déficit es ver si la ratio de funcionarios de cada Administración Pública de Navarra es una ratio, respecto a esa Administración en el conjunto del Estado, equivalente a la ratio de habitantes que tiene Navarra respecto del Estado. (Somos el 1,35% del total de habitantes de España)

Como es un poco complicado esto, solamente diré que los déficits que pueda presentar Navarra al respecto se deben sobre todo a la Administración Pública del Estado en Navarra y, algo más todavía, a las Entidades de Administración Local.

Pero no hay que olvidar que Navarra tiene vocación de autogobierno

#### Referencias europeas



A la hora de contestar a la pregunta de si son muchos en España los funcionarios en relación a otros países europeos, conscientemente no he querido recabar datos de los Países Nórdicos, cuyo alto número de funcionarios es emblemático. Me limito a decir dos referencias de nuestro entorno más cercano.

En nuestra vecina Francia hay un funcionario por cada 12 habitantes, y ellos suponen el 21% de la población activa. Estos datos, frente a los de España de 17,5 habitantes por funcionario, que representan el 11,5% de la población activa, muestran con bastante claridad que no nos hemos ido a Escandinavia en eso de los servicios públicos. Tal vez si nos refiriésemos a Alemania no encontraríamos tanta diferencia. (Ref: Cinco Días.com (11/11/2006))

Y un último dato para terminar este capítulo de referencias. Mirando lo que a cada ciudadano y ciudadana le cuesta el funcionariado, (sin dar cifras) hay que decir que en España el ciudadano/a paga para mantener el funcionariado algo más de la mitad de lo que pagan en Francia e Italia (en ningún caso se llega al 60%), y también bastante menos de lo que pagan en el Reino Unido y Alemania. Probablemente también es algo diferente la productividad. (Ref: Challenges.fr-Bourse-Actualités/Agenda (01/09/07))

### 3. REFLEXIONES TEÓRICAS

Pero no es el número de funcionarios, ni tampoco sus costes el aspecto central de la reflexión que quiero hacer. A mí esos datos me sugieren algunas cuestiones y algunas reflexiones, más bien teóricas (que no dejan de ser ideológicas)

¿Si en España no hemos alcanzado el nivel de funcionariado de Europa, y en Navarra estamos también bastante a la cola de España en este aspecto, qué significa esto?.

¿No tenemos muchos funcionarios porque hemos mejorado la eficiencia de los servicios públicos, prestándolos más y mejor con menos personal?.

¿O es que no los valoramos y, en vez de modernizarlos y mejorarlos, dejamos que se deterioren y, poco a poco, perfectamente legitimados por lo mal que funcionan, los vamos privatizando?.

¿Hasta dónde el escaso número de funcionarios responde a la implantación de hecho (es decir, sin mantener ningún debate social al respecto, ni haberlo avanzado en los programas electorales), de las tesis neoliberales en nuestra Administración?.

Sabéis que el planteamiento neoliberal es reducir al máximo el Estado, la Administración, para que ocupe esos espacios el mercado. Su proposición “menos Estado y más Mercado” hoy es el dogma más proclamado en versiones muy variadas, habitualmente no así de transparentes.

Desde muchos de los ámbitos mediáticos o incluso científicos y técnicos y, por supuesto políticos, tratan de imponernos este dogma del mercado como instrumento, estrategia, principio y fin del progreso económico y, por ello, social.

También la literatura negra de que he hablado anteriormente se enmarca en esta estrategia de hacer creíble el dogma.

Aunque puede haber algunos aspectos de interés en la crítica neoliberal, yo me siento incrédulo ante el dogma. He aceptado en la vida muchos, pero éste no he podido tragármelo. Como a veces se dice, se me ha rematado la fe.

No dejan de ser seductores a veces sus grandes discursos sobre la eficacia, la eficiencia, la productividad, y las denuncias que al respecto hacen de la Administración. Pueden contener y contienen verdades, pero hay también mucho camelo. Mirando documentación para preparar este discurso, leía en algún lugar que el gran diferencial de productividad que en los años de democracia se ha creado entre el sector privado (el del mercado) y el público, en los últimos años no es tal. En los últimos 10 años el crecimiento de la



productividad en el sector privado y el sector público se acercan bastante. (Ref: “La Administración que España necesita”. Círculo de Empresarios. Abril 2007. Edición patrocinada por el BBVA)

En el tema de la sostenibilidad no he encontrado apenas discurso

Y el tema de la equidad, del acceso igualitario a los servicios, no es de su interés. El mercado, la privada mercantil (a veces sin el adjetivo mercantil) no la garantizan. Si no hay beneficio no hay servicio. Y si en ese mercado hay suficiente demanda, los servicios privados acaban eligiendo lo más rentable, lo menos problemático, lo más fácil de gestionar, dejando al margen a los menos favorecidos económicamente, los más dependientes, los más conflictivos.

Por eso y para eso mi defensa de los servicios públicos. Porque son, pueden seguir siendo, o llegar a ser tan eficientes o más que los privados, y porque solo ellos garantizan la equidad, el acceso igualitario a esos servicios. Y para esto vienen bien los funcionarios

#### 4. LA EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN

No es mi propósito hacer un discurso teórico sobre la funcionalidad del funcionariado, sino plantear ésta desde mi experiencia vivida en la Administración, bien que iluminada por la pequeña reflexión que acabo de apuntar. Espero con ello dar elementos para responder en alguna medida a las cuestiones que suscita el limitado número de funcionarios en Navarra.

Son 4 los ámbitos de la Administración (Administraciones más bien) sobre los que quiero aportar mi reflexión: Bienestar Social, hoy Asuntos Sociales, Sanidad, Informática y la Prisión

##### Ámbito de Bienestar Social

En Bienestar Social, o Asuntos Sociales, me tocó participar en el diseño inicial de los servicios sociales, que se configuraron básicamente como servicios públicos, aunque también integraban la iniciativa social sin ánimo de lucro.

También me tocó presenciar cómo se abría la puerta a la privada lucrativa sin ningún debate social y, ya apartado de este ámbito, cómo se desmantelaban algunos servicios propios o se encomendaban otros a la gestión privada, no siempre social.

A cierta distancia me tocaba ver cómo crecían los servicios sin mucha planificación o, a la inversa, como se hacía algún plan para legitimar las fuertes subvenciones a la creación de otros. Así en este contexto de crecimiento hacen su pujante aparición las residencias de la tercera edad de empresas mercantiles, aunque fuertemente subvencionadas.

El panorama general del sector lo describía el amigo Miguel Laparra al dar cuenta de la publicación de su estudio: Más de 10.000 personas trabajando; más del 60% eventuales; la gran mayoría se encuentra por debajo del salario medio de la industria y los servicios.

Es decir, precariedad laboral - precarización en el trato – mala calidad de los servicios.

Y no solo eso. Si no ha llegado ya, llegará muy pronto. Ya ha pasado algo parecido en otros ámbitos. Como las residencias mercantiles van pudiendo captar clientes a capricho en el mercado, los más dependientes, los más difíciles, los menos rentables, quedarán fuera.

Nos hemos quedado sin calidad, y ya estamos al menos en riesgo inminente de suspender en equidad.

Me pregunto si para el ejercicio igualitario de derechos que ya la inminente Cartera de Servicios pueda establecer, en lo que respecta al acceso igualitario a los servicios residenciales, no habrá que reprogramar un fuerte sector público residencial



### Ámbito de la Sanidad

En la Sanidad he vivido de cerca la primera reforma de Salud Mental que implantó los Centros de Salud Mental y desintitucionalizó el psiquiátrico, y también la segunda, mas reciente, que pivotó sobre la Atención Primaria los problemas de Salud mental menos graves, para dejar en los Centros de Salud Mental los más graves.

La primera reforma, junto a los grandes avances que supuso la atención ambulatoria a los problemas de salud mental desde los Centros de referencia, provocó una pérdida de recursos residenciales que derivó en cargar y recargar sobre las familias de las personas con enfermedad mental, el peso de su atención.

La segunda reforma, hecha en este caso sin ningún coste de personal, ha provocado una mayor medicalización de algunas terapias por parte de profesionales de Atención Primaria y también ha provocado derivación hacia las consultas privadas, es decir, una cierta privatización de algunas terapias de salud mental.

También me ha tocado vivir de cerca, por la relación de mi último trabajo de Promoción de la Salud con la Atención Primaria, la sobrecarga, presión y, en ciertos casos, precarización a que se ha visto sometido todos estos años este dispositivo clave en el Sistema de Salud. Si la Atención Primaria mantiene el decoro en la atención es por la calidad de sus profesionales y, en muchos casos, con gran sobrecoste de los mismos.

En mi responsabilidad de Promoción de la Salud, he constatado tristemente el irracional e irritante desequilibrio de funcionarios que trabajan en salud, respecto a los que trabajan con enfermedades, y eso, en el denominado Departamento de Salud. Igualmente he constatado una insuficiencia de equipos, tanto en el Departamento de Salud como en Salud Pública, que trabajen viendo las necesidades de salud del futuro y repiensen las correspondientes actuaciones y servicios.

En este apartado, más que preguntarse “funcionarios, para que”, habría que preguntar para qué los políticos y sus gestores.

### Servicios Informáticos

A lo largo de mi vida profesional, en mi condición de investigador y usuario de la informática, me he tenido que relacionar bastante con los servicios de informática. (Cada vez menos, con la aparición de los pecés, con los programas informáticos para tontos). Aunque los informáticos no son servicios de atención directa a la población, esta atención directa a la población puede ser hoy un caos si no hay un buen funcionamiento de los servicios informáticos.

Y a lo largo de unos años, me ha tocado presenciar el desmantelamiento de unos importantes y buenos servicios informáticos del Gobierno, en base a ir dando el trabajo a empresas privadas, que son contratadas generalmente por las empresas de capital público creadas al efecto por la Administración.

A mi me ha impresionado ir viendo cómo técnicos excelentes se quedaban sin funciones y sin trabajo, y contemplar, al ir a verlos, cómo los trabajadores de esas empresas contratadas ocupaban las oficinas y los mejores ordenadores de la Administración, y hacían los trabajos que nuestros técnicos forales hacían con igual o mejor calidad que ellos y, además, con mas garantías de que puestos en funcionamiento esos programas, el conocimiento de los mismos y la cercanía solventara los eventuales problemas

Yo no he llegado a entender cómo por una supuesta mayor rapidez en la finalización de un trabajo, que más de una vez duerme tiempo en los altos despachos antes de ponerse en funcionamiento, se pueden pagar semejantes costes materiales y humanos. Los costes económicos se multiplican por las intermediaciones empresariales y la cantidad de recursos que hay que movilizar para acortar los tiempos (sin contar el coste a veces añadido del personal propio que se ha dejado sin cometido). A ello hay que añadir las dificultades que generan la posterior gestión y mantenimiento de esos trabajos por los técnicos de la Administración que no han participado en su elaboración.

Y los costes humanos son a veces tremendos por las dificultades de reciclar para otro trabajo a un profesional extraordinariamente cualificado para el trabajo que se ha entregado a la empresa privada.



Por último quiero decir que yo no tengo motivos para afirmar como hacen algunos sindicatos que con esa presencia de la empresa privada en la informática foral corre riesgo la confidencialidad de nuestros datos personales. Por el contrario, sí me atrevo a afirmar que buena parte de la actividad económica de las empresas con capital público, que intermedian en la contratación, escapa al control parlamentario.

Por eficiencia y sostenibilidad, servicio público

### La prisión

Termino esta intervención hablando de otro ámbito que en este momento me preocupa de manera especial.

A lo largo de los años he tenido bastante relación con la cárcel: recogida de información para algunos estudios, visita con alumnos de reinserción y, en los últimos años, los tres estudios de evaluación para la implantación del programa de intercambio de jeringuillas.

En estos últimos estudios se podía apreciar cómo en esa institución total el funcionariado era un elemento especialmente sensible para poder implantar ese programa de reducción de daños y otros de promoción de salud, así como otros más relacionados con la reinserción social.

Así se informó del tema con alguna recomendación a la Comisión técnica de seguimiento (mixta de autoridades penitenciarias y sanitarias forales), y también a la Comisión Parlamentaria correspondiente que en su día la requirió. En este caso, con la recomendación de defender un tamaño de cárcel proporcionado a nuestras necesidades y capacidades de reinserción, y de acelerar la asunción de competencias penitenciarias, entre ellas las del personal de la prisión, antes de que se construya la nueva cárcel.

Pero, ¿Para qué queremos ese personal? Es la pregunta que da título a esta conferencia: Funcionarios, para que?

Antes de responder a la cuestión, quiero hacer una pequeña referencia: Hoy no se concibe que una sociedad sea moderna y avanzada si no es sostenible y recicla todo. Yo diría que hoy la prueba emblemática de que una sociedad es avanzada es el tratamiento que hace de sus aguas residuales y de sus basuras. A nadie se le ocurriría tratar de avanzada una sociedad que no esté llevando a cabo programas y campañas para reducir la generación de basura, y que no haga más que vertederos, aunque sean edificios de diseño, pero no esté reciclando esa basura. No hay sociedad avanzada que no recicle.

Con la delincuencia es igual. No estamos socialmente muy avanzados, si no trabajamos en prevención, y si sólo nos limitamos a amontonar delincuentes en las cárceles, concebidas como vertederos humanos. La calidad humana, la calidad ética, la altura moral, la modernidad social de una sociedad la reflejan las cárceles; la reflejan el tratamiento que se hace en ellas – valga la expresión – de la basura humana.

En la medida en que las cárceles dejan de ser el lugar en donde se amontona el deshecho humano (que producimos nosotros, en nuestra sociedad), y se van transformando en centros de reeducación y reinserción (por usar los términos de nuestra Constitución); es decir, en la medida en que las cárceles dejan de ser vertederos (muy controlados) de basura humana, y se van transformando en centros de tratamiento de ciudadanos con problemas, a los cuales capacitan para volver a convivir en sociedad, en esa misma medida vamos entrando en la modernidad social, y avanzando en calidad y dignidad humanas.

Para ello necesitamos los funcionarios de la cárcel.

Y también se necesitan los dispositivos socio-sanitarios del exterior, sin los cuales difícilmente la prisión cumpliría su cometido reinsertador.

Y quiero añadir: también se necesita un compromiso social y político fuerte. Toda esta difícil y complicada tarea no se puede llevar a cabo abandonándola al albur de la buena voluntad de los mejores. Hay que prevenir los riesgos de deshumanización y de pérdidas trágicas de los más comprometidos (como ya nos ha ocurrido recientemente con algún amigo).



Por ello, quiero terminar transmitiendo al Sr. Presidente mi preocupación y, si me lo permite, un ruego:

Me preocupa que sólo nos preocupemos de los aspectos materiales de la cárcel y no de su personal.

Me preocupa también que puedan hacernos una cárcel de un tamaño tal, que nos imposibilite que funcione, en nuestra pequeña Comunidad, como centro de reeducación y reinserción social.

Y el ruego es ante la noticia salida en prensa, de que el Estado está avanzando hacia la construcción de la cárcel al margen del convenio que en su día firmó con el Gobierno de Navarra. Sea cierta o no la noticia, Sr. Presidente, que el Gobierno de Navarra no deje de velar para que el tamaño pactado de cárcel por ningún concepto sea modificado.

Espero que, aunque no totalmente, en buena parte haya respondido a la cuestión “Funcionarios, para qué?”

Muchas gracias