La cita previa y el teorema del punto fijo

Posted on 10 de marzo de 2021 by José Antonio y Miguel Ángel Herce

Ya no podía más, A. se había levantado inquieto, intuyendo el final, tras una noche insomne que había comenzado demasiado pronto. El día anterior se lo había pasado buscando infructuosamente una cita previa administrativa usando el portal de internet del servicio que le interesaba. No hubo manera. Era ya el enésimo día que lo intentaba y no sabía qué hacer. Lo había intentado todo. Dos días antes, incluso, había llamado al número de atención al cliente de su compañía telefónica, de nombre impronunciable que evocaba un viaje galáctico, para solicitar un número alternativo al que dirigir su pesquisa. Se acordaba perfectamente, el 1001. Al otro extremo le respondió una voz metálica que le invitó a llamar a un 902. Tras 15 minutos de espera escuchando una insufrible versión digital del Bolero de Ravel salpicada del consabido «nuestras líneas están colapsadas en este momento», tuvo que colgar imaginando el coste de aquella llamada perfectamente inútil.

Sin ni siquiera asearse o desayunar, algo absolutamente inusual en su ordenada rutina diaria, A. se lanzó a la mesa de su estudio, encendió el ordenador y, en cuanto estuvo listo el sistema, una eternidad, pensó, tecleó «cita[espacio]previa[espacio]seguridad[espacio]social[enter]». Alabado sea Dios, gritó. Por fin, encontró un número de teléfono y lo marcó ávido y nervioso en el teclado de su móvil: 9-0-1-1-6-6-5-6-5. Una voz que le pareció angelical al principio le dijo que para solicitar la cita previa que buscaba tenía que marcar… ¡el 9-0-1-1-6-6-5-6-5! A. comprendió al instante que ya no podía seguir adelante. Había alcanzado el «punto fijo». Si hay algo peor que un agujero negro es un punto fijo.

¡Estupendo, admirado gemelo! Seguro que si enviamos este micro relato al concurso de la «Peña Kafkiana de Ribaprieta» ganamos el premio de este año.

En 1941 Shizuo Kakutani, un matemático de la Universidad de Yale, generalizó el «Teorema del Punto Fijo» de «Bertus» Brouwer, otro matemático y filósofo de la Universidad de Ámsterdam que había formulado una variante del dicho teorema en 1910. Este teorema demuestra con generalidad que cuando una función F(X) definida en un espacio continuo y cerrado se proyecta sobre ese mismo espacio debe tener un «punto fijo» tal que F(X) = X. Resultado que se puede asimilar a la existencia de «equilibrio» en multitud de fenómenos físicos, económicos y sociales. Algunas de las más importantes teorías en las ciencias citadas se han podido establecer gracias al apoyo formal que brinda el teorema de existencia de Brouwer-Kakutani. Pues bien, el caso de A., en el anterior micro relato, es exactamente eso,

un punto fijo. Y se acabó.

Para visualizar desde la experiencia cotidiana qué es un punto fijo, por si el caso de la cita previa no les bastase, les contamos un par de anécdotas. La primera de nuestra infancia, buscando en un diccionario ordinario el significado de la voz «parasol». La entrada decía escuetamente «sombrilla». Y, tras buscar el significado de esta nueva voz, uno se encontraba con otra escueta definición: « parasol». ¡Punto… fijo! Se acababa de producir el milagro de la transfiguración de un diccionario ordinario en un diccionario de sinónimos. Pero no había nada más. Nadie que no supiera qué eran una «sombrilla» o un «parasol» podría jamás saberlo acudiendo al diccionario. Afortunadamente, entre los humanos, todo el mundo aprende desde pequeño qué es un parasol, una sombrilla, una mesa o cualquier otra cosa de presencia y uso cotidianos.

La segunda anécdota -esta de nuestra época universitaria (la cosa viene de lejos)- es todavía más definitoria del punto fijo administrativo. Realizando pesquisas en ventanillas, íbamos de una a otra, parecía que acercándonos poco a poco a la buena ventanilla. Por fin, al llegar a la última, nos dijeron que la ventanilla fetén era… ¡aquella de la que veníamos! En la que nos habían remitido a la «ventanilla punto fijo». Nos fuimos a casa… A *Casa Manolo*, mítico bar de la calle Princesa en Madrid, que todavía existe, a tomar unos vinos. Pero no resolvimos la cuestión que nos preocupaba entonces. Pese a lo cual, algo hemos prosperado. De nuevo, se evidencia que hay vida tanto sin diccionarios como sin ventanillas, aunque no mucha.

No se tomen lo anterior a broma o divertimento de «wikipediadictos» (que lo somos) y ensayen el procedimiento. Prueben todas las alternativas que ofrece, además de la de volver a llamar al mismo número. Verán que es más de lo mismo. Nada funciona como antes en estos tiempos de pandemia, justo cuando más necesario es. La administración telefónica o digital ha colapsado. No es posible obtener una cita previa por estos medios. Hay que ir presencialmente a las oficinas administrativas, para encontrar las puertas cerradas tras una nota en la que se nos insta a acudir a la página web o al susodicho número. Y vuelta a empezar. Y todo esto con nuestro dinero, haciendo bueno al canalla social que prefiere pagar las facturas sin IVA.

Lo anterior podrá parecer un asunto menor, cotidiano, para jubilados desocupados que no tenemos nada mejor que hacer. Pero es algo profundamente antitético con las reglas de funcionamiento de Una Buena Sociedad. Es algo, sencillamente, inadmisible.

El caso de la cita previa ilustra a las mil maravillas el problema de las administraciones públicas. Si el Corte Inglés, Zara o el comercio del barrio tratasen así a sus clientes, habrían desaparecido hace mucho tiempo. En el caso de las administraciones muchos administrados

optan por el sufrimiento callado, por seguir perdiendo el tiempo o por irse a Andorra. Cualquier reclamación debe pasar por vericuetos tan costosos en términos de tiempo y otros recursos que resultan disuasorios y la disfunción se eterniza. Si las pesquisas ordinarias topan con puntos fijos, imagínense qué no sucederá con las reclamaciones. El resultado es frustración y desafección ciudadana, en el mejor de los casos. En el peor, lo que sucede es que los ciudadanos, por llamarlos de alguna manera en este caso, se toman la justicia por su mano y mientras la administración se come las uvas de « dos a dos», ellos se las toman de «tres a tres». Les suena, ¿no? Y, como las inspecciones son aleatorias y deficientes, pues la probabilidad de que te reclamen las uvas que te has comido (los impuestos que no has pagado en venganza) es baja.

La dialéctica que se instala en los ciudadanos, cuando la desconsideración administrativa del administrado arrecia y su frustración rampa por las paredes, es profundamente desmovilizadora de la buena sociedad. El micro-incumplimiento solo ceba el celo desviado de los procedimientos y encuentra su punto fijo gemelo en la abstención electoral, el consumo improductivo de recursos públicos y energías de la sociedad y el descredito de los funcionarios, incluso de los que querrían cumplir de manera más satisfactoria sus tareas.

¿Qué está fallando? ¿Hubo alguna vez una administración eficiente en España? ¿Hay una buena *filière* de formación y encuadramiento de funcionarios en España?

Una de las teorías que más nos gusta entretener en nuestra mente ociosa es la de que la política ha penetrado de tal manera en los escalafones administrativos que los ha descabezado de profesionales competentes, probos y esforzados. Una administración pública en la que hasta los subdirectores generales deben tener carné o simpatías políticas para acceder al cargo es la prueba de que el *civil service* se encuentra cercenado. Pase que los ministros, secretarios de estado, subsecretarios, secretarios generales y asesores de todos estos sean cargos designados sobre la base de su afinidad política (que tampoco), pero que los directores y subdirectores generales, o los secretarios generales técnicos lo sean es un disparate. Desgraciadamente, esta es la experiencia cotidiana en cualquier administración estatal, autonómica o local. En la actual administración central hay 259 cargos de esta naturaleza, sin contar a los subdirectores generales, que podrían ser otros 300 (a poco más de dos por cada una de las 135 direcciones generales existentes)Véase https://www.lainformacion.com/espana/sanchez-gobierno-altos-cargos-ministerios/6539612/.. Añádanse los asesores de designación directa, muchos de los cuales entran al servicio sin ser funcionarios y adquieren instantáneamente el «nivel 30» (el de los subdirectores generales; los jefes de servicio alcanzan el nivel 28 tras muchos años de carrera) y todos los altos cargos de las administraciones subcentrales, con las diecisiete administraciones autonómicas a la cabeza, en las que la penetración de la política en la

administración es todavía más acusadaRecomendamos encarecidamente al lector que frecuente el Blog de Rafael Jiménez Asensio, prestigioso consultor y analista de las AA PP, que se ocupa extensamente del análisis de estas cuestiones: https://rafaeljimenezasensio.com/inicio-3/. Rafael, para decirlo todo, comparte con nosotros la entrañable característica de ser "calagurritano". Gracias a su padre, Don Rafael Jiménez, por cierto, profesor que era del Instituto Marco Fabio Quintiliano, en el que todos estudiamos el bachillerato hace ya muchas décadas, conocimos la obra de Adam Smith a la tierna edad de 16 años. Inolvidable..

No hay más que ver con qué avidez un amplio y, a la vez, selecto grupo de españoles consulta el apartado de «nombramientos» de los consejos de ministros o de gobierno de los boletines oficiales administrativos, la *Gaceta de Madrid* o la de cualquier otra capital autonómica, cada vez que se produce un reajuste ministerial o en una consejería. Según el estatuto de la función pública, en España, los directores y subdirectores generales (una figura histórica del Ministerio de Hacienda desde el S. XVIII) se reclutan entre los egresados de los cuerpos del Estado (o las CC AA o entidades locales), funcionarios de carrera, por lo tanto. Los criterios por los que se seleccionan son los de «igualdad, mérito y capacidad» y la excepción a la regla para dichos nombramientos antes comentada debe estar debidamente motivada y basada en el principio de idoneidadSiempre es interesante leer las leyes. Esta es de lectura obligada (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público): https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20180704&tn=1#a66. Los preámbulos de las leyes son especialmente recomendables, aunque a menudo poco tienen que ver sus más bellos desiderata con la realidad plasmada en el articulado. También en este caso. En él se invoca la reforma de las AA PP como si llevásemos lustros realizándola de continuo, teniendo en cuenta las recomendaciones más elaboradas de la UE, la OCDE y otros organismos y escuelas de pensamiento administrativo del ámbito internacional avanzado..

En la entrada anterior a esta se aludía a la excelente calidad de los *civil servants* estadounidenses. Proverbial es también la del *civil service* británicoPor favor, vean esto y consideren si hay algo parecido en nuestro país. Para los EE. UU.: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_federal_civil_service. Para el Reino Unido: https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about. Para la Unión Europea: https://fr.wikipedia.org/wiki/Fonction_publique_de_l%27Union_europ%C3%A9enne. Para Francia: https://fr.wikipedia.org/wiki/Fonction_publique_fran%C3%A7aise.. Pero la cima, al menos en Europa, la ocupa la *fonction publique* francesa. Esta ha dimanado desde hace siglos de sus increíbles Hautes Écoles, especialmente de la ENAVéase: https://www.ena.fr/. (École Nationale d'Administration, creada en 1945).

En España existe el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), creado con tal denominación en 1977, aunque procedente de una virtual ENAP (Escuela Nacional de la Administración Pública) que aparece fugazmente en los textos legislativos en 1966, proveniente, a su vez, de un CFPF (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios) creado en 1958Si bien, según se declara en la web del organismo (https://www.inap.es/), en su pestaña "Conócenos", los orígenes de este se retrotraen a 1940 cuando se crea el Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL).. Su misión es proporcionar formación a los funcionarios públicos ya encuadrados en las diferentes AA PP.

La gran diferencia de nuestro INAP respecto a las entidades de naciones más avanzadas en la cultura del *civil service* del Estado (frente al *military service*) radica en que en estas se enfoca desde el origen la preparación para la función pública mediante itinerarios formativos reglados, de calado, que desembocan en la entrada al servicio de profesionales altamente cualificados. En nuestro caso, diríase que se trata de ofrecer cursos de ofimática, nivel usuario, a los funcionarios ya existentes.

Es verdad que para el acceso a los grandes cuerpos de las AA PP existen oposiciones más o menos duras y/o meritocráticas a las que de manera informal antecede un proceso de entrenamiento a cargo de academias, preparadores (miembros de dichos cuerpos en excedencia, normalmente) y otros agentes. Para el acceso a la función pública fuera de estos grandes cuerpos las academias y los codos parecen ser suficientes. Y aquí o allá puede que se den «cursos de entrada en servicio» o «el kit del funcionario», y listo. En los grandes cuerpos, además, como ha demostrado la literatura académica, el apellido importaVéase el trabajo de los profesores Collado, Ortuño y Romeu *Surnames and social status in Spain* publicado en Investigaciones Económicas, vol. XXXII, núm. 3, septiembre, 2008, pp. 259-287 (descargable en https://www.redalyc.org/pdf/173/17332301.pdf). Una reseña del mismo enfocada en el caso de la función pública puede encontrase en: https://delajusticia.com/2009/01/15/funcion-publica-oposiciones-con-apellido-y-apellidos-ante-las-oposiciones/..

Acabamos, admirado hermano. ¿Qué hay que hacer para escapar del «punto fijo» administrativo? ¿Se acabará la Covid-19 (esperemos) y seguiremos igual? Es decir, perdiendo el tiempo colgados de una línea o una ventanilla, y pagando por ello a las AA PP o a las grandes compañías de (paradoja)… servicios públicos (*utilities*, las llaman los anglosajones). ¿Seguiremos quejándonos eternamente de lo mal que funciona todo? ¿O leyendo que por fin llega la reforma de las administraciones públicas en preámbulo tras preámbulo de las sucesivas leyes escritas con tal propósito? Mucho nos tememos que si alguna vez acabamos en la nunca bien ponderada «ventanilla única» sea la «ventanilla punto fijo». Entonces, ya podríamos apagar e irnos a casa… a *Casa Manolo*.