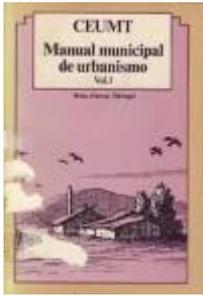


Notas sobre la política de relaciones laborales en la Administración Local

Albert Calderó

(publicado en “CEUMT, la revista municipal”, nº 53-54, agosto-septiembre 1982, páginas 19-22)



1. La política de relaciones laborales de los entes locales ha sido objeto, a partir de las primeras elecciones municipales democráticas, de continuadas declaraciones de voluntad reformadora por parte de las nuevas autoridades, y en especial de las más progresistas. El concepto-mito de la reforma administrativa ha sido el estandarte de un proceso preñado de buenos deseos, equipado con buenas razones y argumentos éticos, políticos y morales, pero muy pobremente armado, en bastantes casos, de instrumentos técnicos y ejecutivos y de planes y estrategias de cambio concretas.

Se creyó en muchos casos que se trataba simplemente de acabar con las corruptelas de cuarenta años de franquismo y con el desgobierno de cuatro años de posfranquismo; en realidad, las raíces de los problemas son mucho más profundas. Se trata de conseguir unos entes locales destinados esencialmente a la prestación de servicios en condiciones viables de eficiencia y rentabilidad, a partir de entes locales muy distintos, destinados a objetivos de policía administrativa (concesión de licencias, vigilancia, control de cumplimiento de ordenanzas...), organizados para estos objetivos y no para aquellos, y por tanto con una estructura de los recursos humanos formada no para la rentabilidad sino para la seguridad; no para la eficiencia sino para la legalidad.

2. Esta mentalidad juricista del personal al servicio de los entes locales, y en especial de su estamento directivo tradicional, los Cuerpos Nacionales, es una de las causas principales de la frustración de muchos impulsos reformadores. Ante cualquier proyecto de innovación, ante cada intento de definición autónoma de actuaciones en materia de gestión de recursos humanos aparece alguien que descubre que el proyecto no es legal, y se acaba renunciando a él. Se argumenta que la legalidad vigente sigue siendo en lo esencial la misma de los años cincuenta, uniformista y centralista, y es cierto.

Sin embargo, y después de muchos años de vigencia de esta legalidad aparentemente monolítica, resulta que existe entre los distintos entes locales una absoluta diversidad de estructuras de plantillas, de retribuciones, de organigramas, y de casi todo lo relacionado con temas de personal.

Es sorprendente que haya en la administración local tan poca conciencia de esta diversidad, que implica que en la práctica son viables muy diversas opciones. Hoy mismo está ocurriendo que no hay dos entes locales que apliquen de la misma manera la misma legislación en materia de personal, aunque, eso sí, bajo el estricto marcaje de los cuerpos nacionales, todos ellos tienen la férrea convicción de que la suya es la interpretación correcta, y además la única posible.

No es difícil concluir de todo esto que la capacidad de los entes locales para determinar soberanamente su política de personal es hoy en día muchísimo mayor de lo que, al menos la mayoría de ellos, parecen creer; en consecuencia, es viable enunciar una razonable política de relaciones laborales en la seguridad de que ha de ser prácticamente siempre posible encontrarle un razonable encaje en el marco legal vigente.

3. La tarea de organización de los recursos humanos en los entes locales requiere un esfuerzo específico en el terreno directivo, y no haber tenido en cuenta esto ha sido causa de muchos otros procesos frustrados. El tradicional organigrama de los entes locales, con una base muy ancha de dependencias administrativas, y una cúspide ocupada por el Secretario como directivo prácticamente único, pero absorbido además por tareas jurídico-burocráticas y no de dirección, es del todo incompatible con el nuevo modo de entender un ente local, por lo menos a partir de una dimensión mediana. Es imposible con este esquema cualquier política de dirección de personal, como no sea la pura continuidad.

Hoy en día, en el mundo empresarial, nadie pretende sacar adelante una empresa de varios centenares de trabajadores sin un estamento directivo, especialmente formado para la tarea de movilización de los recursos humanos, con autonomía de gestión técnica y ejecutiva, capacidad de coordinación y competencias casi absolutas en el plano jerárquico. En muchos entes locales de la misma dimensión el tema ni siquiera se ha planteado.

Con la mejor voluntad, algunos políticos locales han pretendido ejercer un papel de sustitución, actuando improvisadamente como directivos, como técnicos, incluso como jefes de negociado. Más de uno ha llegado a creer que en esto consistía precisamente su función. En nombre del interés público alguien debería decirles enseguida, muy alto y muy claro, que no, que las elecciones municipales no son ninguna nueva modalidad de concurso-oposición.

4. La política de personal debería ser "de base cero", es decir, no debería aceptar como algo irreversible la situación existente, limitándose a dar respuesta a las necesidades sobrevenidas, sino plantear objetivos estratégicos a partir de una evaluación de necesidades a medio plazo, para a continuación definir un plan de etapas que prevea las necesarias modificaciones de la realidad existente minimizando en lo posible la agresión a las situaciones personales.

Por ejemplo, es necesaria una política de plantillas. Decimos plantillas y no plantilla, huyendo de una tendencia que se detecta en muchos entes locales a integrar a todo el personal en una única plantilla de funcionarios.

La específica relación funcionarial tiene sentido, incluso a largo plazo, entendiéndola como un sistema especial de garantías mutuas entre el trabajador y la Administración, para aquellas funciones burocráticas, facultativas, de gestión o de ejercicio de autoridad cuya cercanía de los órganos de decisión requiere una especial salvaguarda del principio de imparcialidad política de la función pública.

Pero nada justifica en absoluto extender estas garantías a personal de oficios, a personal de instituciones educativas, culturales o sanitarias, y en general a personal vinculado a servicios públicos, en cuyo ámbito de trabajo no tiene ningún sentido hablar de imparcialidad política.

Por tanto, parece adecuada una política de contención, estabilización y en algún caso reducción de la plantilla de funcionarios, basada en estos ejes: limitación a las actividades burocráticas, facultativas, de gestión y de ejercicio de autoridad vinculadas funcionalmente a los órganos de decisión, y, en consecuencia, tendencia a la amortización del resto de categorías; recomposición interna de estas actividades, tendiendo a reducir las de tipo auxiliar con ayuda de la mecanización, e incrementando las escalas cualificadas; desarrollo de categorías de técnicos de gestión, es decir, de funcionarios con funciones eminentemente organizativas y gerenciales, que enlacen los servicios centrales con los servicios descentralizados y especializados, con los órganos especiales de gestión, etc.

En cuanto a las plantillas laborales, sorprende la baja o nula aceptación que tienen en los entes locales las formas especiales de contratación laboral. Los contratos a tiempo parcial, temporales, en prácticas, para la formación, etc, al significar una muy importante disminución individual del coste de personal, hacen posible, a iguales costos globales, una política más extensiva en número de puestos de trabajo creados, lo que constituye una aportación sensible a la actual situación de crisis y desempleo.

5. En materia de retribuciones es necesario hacer un esfuerzo de aproximación al mercado de trabajo. Es muy corriente en la administración local, por ejemplo, la existencia de abanicos salariales cerradísimos entre categorías. No es raro el abanico salarial cuyo sueldo más alto apenas dobla el más bajo. Esta situación es insostenible a corto plazo porque en el mercado de trabajo la situación es muy distinta. El resultado previsible es la degradación profesional de las categorías más cualificadas, mediante el abandono sistemático de los mejores hacia puestos de trabajo mejor retribuidos. Al mismo tiempo, en las categorías bajas desaparece todo estímulo de promoción.

El sistema retributivo debe ser también sensible a los distintos niveles de eficiencia, de calificación, de responsabilidad, incluso en el seno de cada categoría, mediante sistemas objetivos de asignación. La igualdad bien entendida consiste en valorar la diferencia.

6. Hablando de valorar la diferencia, existe un tema muy concreto de política de personal que merece la pena comentar: se trata de la política disciplinaria. Contrastando con los temores generalizados, y en muchos casos justificados, de ciertos sectores de funcionarios en los momentos postelectorales, esta parte de la política de personal ha resultado ser, en la inmensa mayoría de los entes locales, casi inexistente. Se ha planteado a veces en temas superficiales, como el de la puntualidad, pero casi nadie parece querer entrar en temas más de fondo. Y sin embargo es una parte imprescindible de cualquier política de personal seria. No hay nada que disminuya en mayor medida la motivación para el trabajo que observar la impunidad de los que no cumplen.

7. En el tema de la negociación con los trabajadores es primordial definir en primer lugar los canales. Es característica de los entes locales la existencia de una multiplicidad de canales más o menos informales de negociación y diálogo en temas de relaciones laborales. Haría falta, en cambio, crear la figura de interlocutor único en representación de la Corporación, que no sea un puro portavoz, sino con capacidad y autonomía para concertar acuerdos, y al mismo tiempo propiciar una representación análoga de los trabajadores, mediante los Comités de Personal y una adecuada presencia de las organizaciones sindicales, penalizando las formas espontáneas e informales de representación.

Al mismo tiempo es necesario que por parte de la Corporación exista una verdadera estrategia de negociación, que sea coherente con las líneas estratégicas de la política de recursos humanos, que no haga concesiones al paternalismo, que sea exigente con el interlocutor, en cuanto a estabilidad de su carácter representativo, en cuanto a responsabilidad por los compromisos contraídos. Que ponga sobre la mesa no sólo los temas salariales, sino los objetivos de racionalización administrativa y de aumento de la productividad, y paralelamente los de participación de los trabajadores en la determinación de las condiciones de trabajo.

8. Un apunte final relacionado con el marco de crisis económica. Durante la anterior etapa expansiva de los años sesenta, los miembros más cualificados de muchos sectores profesionales dejaron de ver en la Administración expectativas interesantes, y se trasladaron a sectores productivos. Ahora es el momento de crear las condiciones de invertir esta tendencia, por lo menos en la administración local, recuperando para el servicio público muchos de estos profesionales.

La condición necesaria para que esta recuperación se produzca consiste no solamente en que los salarios de los entes locales se sitúen al nivel del mercado, sino además en que se creen las condiciones para un ejercicio profesional más rico, con más expectativas de promoción y de realización personal que el que se ha ofertado hasta ahora. Esto es posible si el objetivo no es tanto incorporar las personas que han ejercido funciones técnicas y directivas en el sector privado, como incorporar estas mismas funciones, creando organigramas funcionales acordes con los nuevos fines, y enterrando de una vez por todas los modelos decimonónicos.