

Notes sobre la política de relacions laborals a l'Administració Local

Albert Calderó

(Article publicat a "CEUMT, la revista municipal", núm 53-54, agost-setembre de 1982, pàgines 19-22. El publico novament el 2015, i el tradueixo al català, sense canviar ni una coma. Malauradament, 33 anys després, crec que els problemes segueixen sent els mateixos a gairebé totes les institucions locals, excepte a un nucli molt minoritari i silenciós d'ajuntaments que estan sabent canviar, malgrat tot... haurien de ser molts més. Albert Calderó)

1. La política de relacions laborals dels ens locals ha estat objecte, a partir de les primeres eleccions municipals democràtiques, de continuades declaracions de voluntat reformadora per part de les noves autoritats, i en especial de les més progressistes. El concepte-mite de la reforma administrativa ha estat l'estendard d'un procés prenyat de bons desitjos, equipat amb bones raons i arguments ètics, polítics i morals, però molt pobrament armat, en bastants casos, d'instruments tècnics i executius i de plans i estratègies de canvi concretes.

Es va creure en molts casos que es tractava simplement d'acabar amb les corrupteles de quaranta anys de franquisme i amb el desgovern de quatre anys de postfranquisme; en realitat, les arrels dels problemes són molt més profundes. Es tracta d'aconseguir uns ens locals destinats essencialment a la prestació de serveis en condicions viables d'eficiència i rendibilitat, a partir d'ens locals molt diferents, destinats a objectius de policia administrativa (concessió de llicències, vigilància, control de compliment d'ordenances .. .), organitzats per a aquests objectius i no per a aquells, i per tant amb una estructura dels recursos humans formada no per a la rendibilitat sinó per a la seguretat; no per a l'eficiència sinó per a la legalitat.

2. Aquesta mentalitat jurídicista del personal al servei dels ens locals, i en especial del seu estament directiu tradicional, els cossos nacionals, és una de les causes principals de la frustració de molts impulsos reformadors. Davant de qualsevol projecte d'innovació, davant de cada intent de definició autònoma d'actuacions en matèria de gestió de recursos humans, apareix algú que descobreix que el projecte no és legal, i s'acaba renunciant-hi. S'argumenta que la legalitat vigent segueix sent en l'essencial la mateixa dels anys cinquanta, uniformista i centralista, i és cert.

No obstant això, i després de molts anys de vigència d'aquesta legalitat aparentment monolítica, resulta que hi ha entre els diferents ens locals una absoluta diversitat d'estructures de plantilles, de retribucions, d'organigrames, i de gairebé tot el que té a veure amb temes de personal.

És sorprenent que hi hagi en l'administració local tan poca consciència d'aquesta diversitat, que implica que a la pràctica són viables molt diverses opcions. Avui mateix està passant que no hi ha dos ens locals que apliquin de la mateixa manera la mateixa legislació en matèria de personal, encara que, això sí, sota l'estricta marcatge dels cossos nacionals, tots ells tenen la fèrria convicció que la seva és la interpretació correcta, i a més l'única possible.

No és difícil concloure de tot això que la capacitat dels ens locals per determinar sobiranament la seva política de personal és avui dia molt més gran del que, almenys la majoria d'ells, semblen creure; en conseqüència, és viable enunciar una raonable política de relacions laborals en la

seguretat que ha de ser pràcticament sempre possible trobar-li un raonable encaix en el marc legal vigent.

3. La tasca d'organització dels recursos humans en els ens locals requereix un esforç específic en el terreny directiu, i no haver tingut en compte això ha estat causa de molts altres processos frustrats. El tradicional organigrama dels ens locals, amb una base molt ampla de dependències administratives, i una cúspide ocupada pel Secretari com a directiu pràcticament únic, però absorbit a més per tasques jurídiques i burocràtiques i no de direcció, és del tot incompatible amb la nova manera d'entendre un ens local, almenys a partir d'una dimensió mitjana. És impossible amb aquest esquema qualsevol política de direcció de personal, que no sigui la pura continuïtat.

Avui en dia, en el món empresarial, ningú pretén tirar endavant una empresa de centenars de treballadors sense un estament directiu, especialment format per a la tasca de mobilització dels recursos humans, amb autonomia de gestió tècnica i executiva, capacitat de coordinació i competències gairebé absolutes en el pla jeràrquic. En molts ens locals de la mateixa dimensió el tema ni tan sols s'ha plantejat.

Amb la millor voluntat, alguns polítics locals han pretès exercir un paper de substitució, actuant improvisadament com a directius, com a tècnics, fins i tot com a caps de negociat. Més d'un ha arribat a creure que en això consistia precisament la seva funció. En nom de l'interès públic algú hauria de dir-los de seguida, molt alt i molt clar, que no, que les eleccions municipals no són cap nova modalitat de concurs-oposició.

4. La política de personal hauria de ser "de base zero", és a dir, no hauria d'acceptar com una cosa irreversible la situació existent, limitant-se a donar resposta a les necessitats sobrevingudes, sinó plantejar objectius estratègics a partir d'una avaluació de necessitats a mig termini, per a continuació definir un pla d'etapes que prevegi les necessàries modificacions de la realitat existent minimitzant tant com es pugui l'agressió a les situacions personals.

Per exemple, és necessària una política de plantilles. Diem plantilles i no plantilla, fugint d'una tendència que es detecta en molts ens locals a integrar tot el personal en una única plantilla de funcionaris.

L'específica relació funcional té sentit, fins i tot a llarg termini, entenent-la com un sistema especial de garanties mútues entre el treballador i l'Administració, per a les funcions burocràtiques, facultatives, de gestió o d'exercici d'autoritat allà on la proximitat dels òrgans de decisió requereix una especial salvaguarda del principi d'imparcialitat política de la funció pública.

Però res no justifica en absolut estendre aquestes garanties a personal d'oficis, a personal d'institucions educatives, culturals o sanitàries, i en general a personal vinculat a serveis públics, en l'àmbit de treball dels quals no té cap sentit parlar d'imparcialitat política.

Per tant, sembla adequada una política de contenció, estabilització i en algun cas reducció de la plantilla de funcionaris, basada en aquests eixos: limitació a les activitats burocràtiques, facultatives, de gestió i d'exercici d'autoritat vinculades funcionalment als òrgans de decisió, i, en conseqüència, tendència a l'amortització de la resta de categories; recomposició interna d'aquestes activitats, tendint a reduir les de tipus auxiliar amb ajuda de la mecanització, i incrementant les escales qualificades; desenvolupament de categories de tècnics de gestió, és a

dir, de funcionaris amb funcions eminentment organitzatives i gerencials, que enllacin els serveis centrals amb els serveis descentralitzats i especialitzats, amb els òrgans especials de gestió, etc.

Pel que fa a les plantilles laborals, sorprèn la baixa o nul·la acceptació que tenen en els ens locals les formes especials de contractació laboral. Els contractes a temps parcial, temporals, en pràctiques, per a la formació, etc., donat que suposen una molt important disminució individual del cost de personal, fan possible, a iguals costos globals, una política més extensiva en nombre de llocs de treball creats, i això constitueix una aportació sensible a l'actual situació de crisi i atur.

5. En matèria de retribucions és necessari fer un esforç d'aproximació al mercat de treball. És molt freqüent a l'administració local, per exemple, l'existència de ventalls salarials tancadíssims entre categories. No és estrany un ventall salarial on el sou més alt tot just duplica el més baix. Aquesta situació és insostenible a curt termini perquè al mercat de treball la situació és molt diferent. El resultat previsible és la degradació professional de les categories més qualificades, mitjançant l'abandonament sistemàtic dels millors cap a llocs de treball més ben retribuïts. Al mateix temps, en les categories baixes desapareix qualsevol estímul de promoció.

El sistema retributiu ha de ser també sensible als diferents nivells d'eficiència, de qualificació, de responsabilitat, fins i tot en el si de cada categoria, mitjançant sistemes objectius d'assignació. La igualtat ben entesa consisteix a valorar la diferència.

6. Parlant de valorar la diferència, hi ha un tema molt concret de política de personal que val la pena comentar: es tracta de la política disciplinària. Contrastant amb els temors generalitzats, i en molts casos justificats, de certs sectors de funcionaris en els moments postelectorals, aquesta part de la política de personal ha resultat ser, en la immensa majoria dels ens locals, gairebé inexistent. S'ha plantejat de vegades en temes superficials, com el de la puntualitat, però gairebé ningú sembla voler entrar en temes més de fons. I no obstant això és una part imprescindible de qualsevol política de personal seriosa. No hi ha res que disminueixi en més gran mesura la motivació per al treball que observar la impunitat dels que no compleixen.

7. En el tema de la negociació amb els treballadors és primordial definir-ne en primer lloc els canals. És característica dels ens locals l'existència d'una multiplicitat de canals més o menys informals de negociació i diàleg en matèria de relacions laborals. Caldria, en canvi, crear la figura d'interlocutor únic en representació de la institució, que no sigui un pur portaveu, sinó amb capacitat i autonomia per concertar acords, i al mateix temps propiciar una representació anàloga dels treballadors, mitjançant els Comitès de Personal i una adequada presència de les organitzacions sindicals, penalitzant les formes espontànies i informals de representació.

Ahora cal que per part de la institució hi hagi una veritable estratègia de negociació, que sigui coherent amb les línies estratègiques de la política de recursos humans, que no faci concessions al paternalisme, que sigui exigent amb l'interlocutor, quant a estabilitat del seu caràcter representatiu, quant a responsabilitat pels compromisos contrets. Que posi sobre la taula no només els temes salarials, sinó els objectius de racionalització administrativa i d'augment de la productivitat, i paral·lelament els de participació dels treballadors en la determinació de les condicions de treball.

8. Un apunt final relacionat amb el marc de crisi econòmica. Durant l'anterior etapa expansiva dels anys seixanta, els membres més qualificats de molts sectors professionals van deixar de veure en l'Administració expectatives interessants, i es van traslladar a sectors productius. Ara és el moment de crear les condicions per invertir aquesta tendència, almenys en l'administració local, recuperant per al servei públic molts d'aquests professionals.

La condició necessària perquè aquesta recuperació es produeixi consisteix no només en que els salaris dels ens locals se situïn al nivell del mercat, sinó a més que es creïn les condicions per a un exercici professional més ric, amb més expectatives de promoció i de realització personal que el que s'ha ofert fins ara. Això és possible si l'objectiu no és tant incorporar les persones que han exercit funcions tècniques i directives en el sector privat, com incorporar aquestes mateixes funcions, creant organigrames funcionals d'acord amb les noves finalitats, i enterrant d'una vegada per sempre els models vuitcentistes.