

Transparència, bon govern i relació de llocs de treball

Albert Calderó

La relació de llocs de treball és una eina de gestió del personal que totes les administracions públiques han de tenir i fer servir obligatòriament des del 1984. I des d'enguany és obligatori a més fer-la pública, en virtut de les lleis "de transparència, accés a la informació pública i bon govern" espanyola i catalana, dues lleis amb títol idèntic i prescripcions molt semblants, una mica més àmplia la catalana.

Tot això no impedeix que la majoria d'institucions locals i moltes altres institucions públiques no la tinguin feta encara, trenta anys després que fos obligatori. Al nostre país quan una llei imposa obligacions a les institucions públiques n'hi ha poques que tinguin pressa a complir-les, i, gairebé sempre, ningú demana comptes a ningú.

La RLT, una meravella organitzativa ?

Als nostres manuals de gestió pública i als temaris d'oposicions s'explica què és i com funciona una relació de llocs de treball com si fos la quinta essència de l'excel·lència organitzativa.

En realitat, és un nyap.

El concepte de lloc de treball s'origina a la indústria, amb la producció en cadena. L'objectiu organitzatiu és que a cada lloc físic on s'ha de col·locar un treballador a la cadena de producció es facin exactament unes determinades tasques, amb un temps cronometrat, i això és essencial perquè sinó tota la cadena s'atura i la feina se'n va en orris. Per tant la descripció de tasques i requisits del lloc de treball és clau, és del tot independent del treballador i el treballador s'hi ha d'adaptar exactament.

En què s'assembla aquest funcionament en cadena de producció al funcionament de les nostres institucions públiques? En res.

A les nostres institucions el que és més freqüent és un funcionament artesanal, on cada funcionari fa les coses a la seva manera, on cada funcionari procura no ficar-se en la feina dels companys del costat a canvi de que ningú no es fiqui en la seva, on els caps exerceixen de caps tan poc com poden; on, en definitiva, cada funcionari o empleat s'ho fa venir bé per configurar la selecció de les feines que fa gairebé a mida i al seu gust, amb un grau d'autonomia quasi artístic; on dos funcionaris que comencin a treballar el mateix dia fent la mateixa feina i amb la mateixa formació i experiència, si un és emprenedor i belluguet i l'altre passiu i rutinari, al cap de sis mesos faran feines que no s'assemblaran en res... En una organització així aplicarem de cop i volta una tècnica organitzativa pròpia de la producció en cadena? Quina ximpleria !!!

Qui va tenir l'acudit surrealista d'aplicar a l'administració pública espanyola un mètode organitzatiu propi de les fàbriques de cotxes? Ara ho explicarem, seieu i poseu-vos còmodes.

A un moment donat, als anys 60-70 del segle passat, alguns teòrics de països avançats van plantejar que aquest sistema organitzatiu de la producció en cadena es podia generalitzar a qualsevol organització, identificant i descrivint exactament les tasques que calia fer a cada lloc de treball. Molt aviat es va veure que això era una feinada enorme i del tot inútil i el mètode es va abandonar alguns anys després a gairebé tot arreu.

Però la idea va tenir molt èxit els anys vuitanta a l'administració pública espanyola. Com és, això?

Durant els anys 60 l'administració de l'estat franquista espanyol va créixer enormement, perquè calia gestionar el creixement i una certa modernització de l'economia. Però com que els cossos de funcionaris que dominaven cada ministeri no volien perdre els seus privilegis, sobretot el de repartir-se els llocs de responsabilitat del seu ministeri sense donar-hi opció als funcionaris d'altres ministeris o administracions, i això era molt rígid, es van crear uns nous cossos de funcionaris, que podien anar a qualsevol ministeri, però sense suprimir els cossos de cada ministeri ni els seus privilegis.

D'aquesta manera es van crear els "Técnicos de la Administración Civil del Estado" (popularment, "los TAC") una mena de tècnics proletaris, que tenien molta mobilitat, podien canviar fàcilment de ministeri, però mai podien arribar als càrrecs més importants i de més responsabilitat de cap d'ells, perquè aquests càrrecs bons estaven reservats i copats pels cossos específics de tota la vida de cada ministeri. Això molestava molt als TACs com és lògic. I com que eren joves i ambiciosos, un bon grapat d'ells, durant la transició, per buscar camins de solució, es van afiliar al PSOE.

I el PSOE, que va governar amb majoria absoluta a partir de finals del 1982, va aprovar el 1984 una reforma de la llei de funcionaris, que va ser concebuda i gestionada pels caps pensants de dos col·lectius de funcionaris molt ben representats en el PSOE, i que buscaven sobretot resoldre els seus problemes particulars de marginació: els TACs, pel problema que ja hem vist, i els professors agregats d'universitat, que també se sentien discriminats perquè feien la mateixa feina que els catedràtics però cobraven molt menys.

El problema dels professors agregats el va resoldre aquesta llei, la llei 30/1984, d'una manera senzilla, unificant per llei directament el cos de catedràtics d'universitat amb el de professors agregats, i nomenant-los a tots catedràtics, per obra i gràcia del BOE. Pel broc gros i sense manies.

El problema dels TACs era més complicat, perquè volien poder tenir accés a qualsevol càrrec de comandament de qualsevol ministeri, que estaven copats pels cossos específics de cada un. Com es va fer? Doncs es van inventar la RLT, aprofitant que en aquell moment el mètode dels llocs de treball encara es feia servir a algunes empreses grans i tradicionals com a mètode organitzatiu. Amb la Relació de Llocs de Treball van fer que a tota l'administració, llevat dels més alts càrrecs polítics, s'haguessin de definir tots els llocs de treball, de comandament o no, i van establir, i ara encara és vigent, que tots els llocs de treball han de cobrir-se per concurs o per lliure designació, i a la vegada es va prohibir expressament que hi hagi llocs de treball reservats a determinats cossos. Tot això fent un gran discurs sobre la modernitat que suposa fer possible la mobilitat dels funcionaris entre tots els llocs de treball de totes les administracions. Uf, el problema dels TACs també resolt.

De fet, el problema dels TACs va quedar resolt, sobretot, perquè ara tenien molts amics i "compañeros del cuerpo" que eren ministres i subsecretaris i directors generals, però de modernització, ben poca cosa per no dir res. En canvi, una feïnada monumental a elaborar les RLTs de totes les administracions, descriure les funcions de tots i cada un dels milers i milers de llocs de treball, i després posar-ho tot al dia cada dos per tres; tot plegat, una complicació enorme per fer quadrar d'alguna manera el discurs celestial de les bondats de la RLT amb la dura realitat.

Quina és la realitat? De fet, el que passa, des d'aleshores, és que allà on hi ha relació de llocs de treball segueix passant el que havia passat sempre, però amb més feina. Per donar el lloc de

treball a qui el vol donar l'autoritat competent, ara és més complicat que abans. Primer se li ha de fer el vestit a mida modificant el lloc de treball, descrivint "objectivament" el lloc de treball amb els requisits que, miraculosament, coincidiran amb els del candidat desitjat... després es fa el concurs i tot quadra com ha de quadrar i guanya el lloc qui l'ha de guanyar. Si el lloc és de lliure designació, més fàcil encara, però la mateixa paperassa...

I allà on no hi ha relació de llocs de treball, perquè cap govern ha assumit el cost terrible, en treball tècnic i sobretot en crispació interna, de posar en marxa aquest invent maleït, tot se segueix fent exactament igual, amb menys cerimònia burocràtica, però a la vegada s'alimenta la insatisfacció del personal, que creu que amb una relació de llocs de treball tindria més oportunitats de no se sap què, insatisfacció reforçada pel fet que constitueix un incompliment desvergonyat, i sense cap mena de sanció, d'una llei que, segons expliquen els temaris d'oposicions, si s'apliqués seria una meravella...

El mateix govern del PSOE que va aprovar aquesta reforma va constatar pocs mesos després aquests embolics i per tant que la reforma era un nyap, però ja se'ls havien acabat les ganes de fer reformes... i els governs que han seguit, dels diferents colors, no n'han tingut gens, de ganes de fer reformes... Al segon govern Aznar, el PP, amb majoria absoluta, que havia dit en el seu programa electoral que faria una gran reforma de l'administració, va arribar a fer públic un projecte de llei, però al PP són encara més nombrosos que al PSOE els funcionaris dels cossos d'alt nivell que dominen l'administració. Després d'un quants marrameus dels poders fàctics el projecte es va retirar sense explicacions i mai més se n'ha tornat a parlar.

La relació de llocs de treball a les administracions de les comunitats autònomes

Per altra banda, les comunitats autònomes han aplicat els sistemes organitzatius de la funció pública de l'estat amb un mimetisme absolut, sobretot en els defectes. La manca de capacitat estratègica autònoma sobre gestió pública ha estat total. Han copiat la llei 30 del 1984 del PSOE, però a més l'han copiat malament, sense entendre que era una reforma parcial de la funció pública; l'han copiat oblidant-se de tota la legislació anterior que segueix vigent, fent servir la llei del 84 com si fos una regulació única i completa de la funció pública. El resultat és una administració estafeta: amb cossos generals de funcionaris però sense cossos especialitzats.

Les comunitats autònomes s'han pres seriosament la llegenda urbana de què els cossos especialitzats són dolents, són corporativistes, i els cossos generals són bons, són moderns. S'han cregut, i segueixen creient, el discurs dels TACs dels anys 70 del segle passat.

El resultat és còmic: A la majoria de comunitats autònomes hi ha un únic cos de tècnics, on es pot entrar amb qualsevol títol universitari: un llicenciat en geologia, un altre en filologia anglesa i un tercer enginyer electrònic, si tots tres estudien bé un temari d'oposicions sobre lleis, seran nomenats tècnics d'administració. Tècnics de quina tècnica? Quin ofici tindran?

A l'estat els cossos generals es dediquen a les tramitacions senzilles i massives de qualsevol ministeri, que n'hi segueix havent moltes, i els cossos especialitzats als temes tècnics i professionals específics. A les comunitats autònomes, un únic cos de tècnics fa les tramitacions massives sovint d'una manera mecànica i barroera, perquè als geòlegs, lingüistes i enginyers electrònics els hi costa una mica, això de les tramitacions; i les feines tècniques i professionals, bàsicament no les fa ningú, perquè és bastant difícil que coincideixi un geòleg en una feina de geòleg i un enginyer en una feina d'enginyer. Això és gràcies a la relació de llocs de treball, que garanteix molt bé que els geòlegs, els lingüistes i els enginyers competeixin en els concursos en igualtat d'oportunitats per un lloc d'enginyer... amb unes regles del joc del concurs que donen a

l'antiguitat una importància enorme... de manera que pot passar perfectament que el geòleg amb molts triennis li guanyi el lloc d'enginyer a l'enginyer. Sobretot si el geòleg és amic del director general.

A algú que no conegui el món de la gestió pública per dins li pot costar creure que tot això és tan desastrós com aquí es descriu. Que ho preguntí als que ho coneixen de primera mà.

I a més de desastrós no és gens fàcil de canviar. Es requeriria una inversió molt gran d'energia política per canviar-ho. I, des de fa molts anys, els governs de tots els colors polítics han dedicat les energies que tenen a altres temes que han considerat més prioritaris.

Per això, tant a l'estat, com a les comunitats autònomes, com a la sempre oblidada administració local, tenim una legislació de funció pública que és un nyap, que produeix una gestió, salvant molt poques excepcions, enfarfegada, anacrònica i ineficaç als llocs on es compleix, i menys enfarfegada però igualment anacrònica i ineficaç a gairebé tots els llocs on no es compleix, que són la immensa majoria.

Transparència a les Relacions de llocs de treball

Quan una administració funciona bé la transparència aporta compliment de valors democràtics i, també, ajuda a millorar. L'administració entra en una espiral virtuosa interaccionant amb una exigència creixent de la ciutadania.

Ara tenim una nova moda política, la moda de la transparència. En gestió pública no copiem dels països avançats els sistemes d'organització i de treball, però sí que copiem les modes polítiques.

Però quan una administració funciona rematadament malament en un escenari d'indiferència impotent dels governs i de resignació i manca absoluta d'expectatives de millorament per part de la ciutadania, la transparència és la lluna en un cove.

Ara tenim lleis de transparència que diuen que totes les institucions faran pública la relació de llocs de treball, i molts altres documents que expliquen com funcionen. Què faran la majoria d'ajuntaments i les altres moltes institucions que no en tenen, tot i que fa trenta anys que la llei els obliga? Servirà potser l'obligació de transparència per aconseguir que les institucions que no han fet els deures els acabin fent?

I què sabrem de les institucions que sí que tenen relació de llocs de treball, o que la facin ara, i que la publiquin? Sabrem, per exemple, en molts casos, quins són els llocs de lliure designació i com es cobreixen. Uns llocs que són sempre els més importants, i que es cobreixen literalment pel funcionari que, complint els requisits mínims que diu la relació dels llocs de treball (que haurà estat convenientment modificada si cal) seran coberts per qui li doni la gana al responsable governamental de torn. Sense el més mínim examen ni acreditació de les capacitats, ni experiència, ni perfil professional. Visca el principi de mèrit en l'accés als càrrecs públics.

Sabrem quins són els nombrosíssims i sovint estranys requisits necessaris per cobrir els llocs que s'han de cobrir per concurs, i com miraculosament sempre es cobreixen. Sabrem els canvis que es fan a les relacions de llocs de treball cada dos per tres, per acomodar la paperassa a decisions de gestió de persones que queden totalment amagades, i que sovint no tenen cap criteri professional.

En resum, si furguem en una muntanya d'informació sabrem un munt de coses inútils que no ens aclariran res. Això és transparència?

Transparència sí, però amb modernització democràtica

Encara que dolgui, convé recordar que tot el nostre sistema públic consisteix en el mateix sistema que existia en el franquisme, que per decret i de la nit al dia es va decidir que ja era democràtic. Però l'endemà de ser democràtic va seguir funcionant exactament igual que el dia abans. Els governs es van començar a decidir amb eleccions, i hi va haver llibertats públiques, però el funcionament intern de les administracions va continuar igual.

Els primers anys de democràcia es va parlar molt de la reforma administrativa com una cosa necessària i urgent. Però a la pràctica es van fer pocs canvis, i, la majoria, ben maldestres, com hem vist en aquest article. I amb el pas del temps, ens va anar semblant que ens havíem normalitzat com un país amb institucions públiques democràtiques. I amb l'optimisme de les etapes d'eufòria econòmica, fins i tot vam gosar pensar que teníem les institucions modernes pròpies d'un país avançat, perquè tenien edificis moderns, molts ordinadors i pàgines web llampants.

La realitat és que tot el nostre sistema institucional públic té deficiències molt greus i importants comparat amb els països amb més tradició democràtica. I això no ho resol ni ho resoldrà el pas del temps. Només amb canvis profunds que requeriran molta energia dels governants ens posarem, potser, algun dia, a la feina de la modernització democràtica dels sistemes organitzatius públics, una feina que tenim pendent de fer, i que és possible fer.

Gener de 2015