

Las 13 condiciones que un ayuntamiento debe cumplir para poder afirmar que tiene jerarquía democrática

Albert Calderó

No hay democracia local sin jerarquía democrática

En el régimen franquista los políticos locales eran elegidos por procedimientos no democráticos, pero además no mandaban, en el ayuntamiento. El alcalde podía hacer una alcaldada de vez en cuando, pidiendo permiso, y basta. **Mandaban los altos funcionarios y, a través de ellos, el poder estatal.**

Una democracia local de verdad es muy diferente. Manda el gobierno elegido por la ciudadanía. Esto se llama **jerarquía democrática.**

Como en nuestro país salimos de la dictadura como salimos, todavía hay muchos ayuntamientos donde no manda quien debería mandar. Hay ayuntamientos donde, cuarenta años después, **siguen mandando los de siempre**; también hay otros ayuntamientos donde hay un desorden grande, mandan un poco unos y otros, y hay temas donde no manda nadie; hay una **cierta anarquía**, de la que no se habla, porque da mucha vergüenza. Finalmente hay algunos ayuntamientos donde manda quien debe mandar: Hay jerarquía democrática. Pero no son muchos...

En este artículo me atreveré a hablar de esto, de un tema del que nadie habla, pero **del que se debería hablar en voz alta**, como mínimo en todos los ayuntamientos donde no manda quien debería mandar.

Pero, ¿Qué significa mandar en un ayuntamiento? No se trata de presidir los plenos y la procesión de fiesta mayor. Se trata de **dirigir la institución de verdad**. A continuación propondré hasta trece requisitos que debe cumplir un ayuntamiento para poder afirmar que tiene **jerarquía democrática**. Puede servir de test para saber quién manda, y también de guía para que los que tendrían que mandar, pero no mandan, decidan empezar a mandar.

Los títulos de los **trece capítulos** que vienen a continuación son las 13 condiciones que debe cumplir un ayuntamiento para poder decir que tiene jerarquía democrática:

Condición 1: Existe un organigrama publicado que aclara bien quién tiene la autoridad jerárquica sobre quién, y en el que se diferencia bien entre la autoridad jerárquica, la autoridad funcional, la autoridad experta y la autoridad de proyectos.

La primera condición es que haya organigrama publicado. Esto supone que la autoridad ha definido y hecho público quién manda sobre quién en la institución municipal; y también supone que la autoridad pretende que esta línea de mando sea cierta y efectiva. Que los **jefes jerárquicos** se hagan responsables de **planificar, encargar, dirigir, evaluar y compensar el trabajo de sus subordinados, y hacerse responsables de los resultados, de la implicación y del progreso profesional de sus subordinados.**

Porque eso es la jerarquía efectiva. En la administración local, por inercia del antiguo régimen, hay alguna gente que pretende dar órdenes sin asumir responsabilidades, al estilo de los señores feudales o de los caciques rurales; que pretende el derecho de dar órdenes sin la obligación de dirigir, formar, y responsabilizarse del trabajo de sus subordinados. Esto otro **no es jerarquía democrática, es jerarquía estamental**, jerarquía feudal. Por lo tanto aprobar el organigrama y que el gobierno se comprometa públicamente en hacerlo cumplir y lo haga es un paso necesario e importante.

También hay que afinar en la diferenciación entre la **responsabilidad jerárquica** y las otras responsabilidades organizativas.

La **responsabilidad funcional** es la capacidad de alguien de **dar órdenes, directrices e instrucciones de trabajo de alcance limitado** a alguien que no es un subordinado jerárquico. Es una capacidad restringida y sometida al control de la persona que tiene la responsabilidad jerárquica sobre este subordinado. Este tipo de autoridad puede ser muy útil, por ejemplo, para concejales con responsabilidades de gobierno pero sin dedicación, o sin capacitación, para poder asumir responsabilidades jerárquicas. Pero hay que distinguirla claramente de la responsabilidad jerárquica.

La **responsabilidad experta** es la capacidad de alguien de **emitir directrices e indicaciones metódicas o técnicas o de formar en conceptos, métodos, habilidades o conocimientos técnicos** a alguien que no es un subordinado jerárquico. Se denomina también maestría. También debe ser una capacidad pautada y restringida. Pero puede ser muy útil, por ejemplo, para aprovechar los conocimientos de un experto para formar a otros, sin necesidad de añadir a la relación ninguna tarea ni responsabilidad jerárquica.

La **responsabilidad de proyectos** es una herramienta imprescindible en un ayuntamiento, donde siempre se realizan proyectos de todo tipo y con frecuencia son los trabajos más relevantes para la institución y para el vecindario. Consiste en la responsabilidad de **concebir un proyecto, gestionarlo y llevarlo a cabo, asegurando la cooperación necesaria de otras personas del ayuntamiento o externas.** Puede constituirse como una autoridad jerárquica temporal, pero también puede ser una autoridad jerárquica a tiempo parcial, o una autoridad funcional, definiendo siempre bien las reglas.

Es cierto que incluso en ayuntamientos suficientemente pequeños habría que estructurar y definir bien tanto la jerarquía como una combinación de estos tipos de autoridad. Y hacerlo a partir de una inercia de funcionamiento estamental, o anárquico, **no es nada fácil.** Es necesario el apoyo de un experto en organización municipal, que además sabrá hacer uso de la combinación más adecuada para cada persona e institución de los diferentes tipos de responsabilidad organizativa.

Condición 2: Existe un protocolo único de gestión de proyectos, que el gobierno utiliza para gestionar los contenidos, los resultados, los plazos y el grado de prioridad de cada proyecto.

Los proyectos son muy a menudo **el trabajo más relevante de un ayuntamiento**, tanto para el gobierno como para la mayoría del vecindario. No debemos pensar sólo en los proyectos de obras. El municipio es un ser vivo que tiene problemas nuevos a menudo, y tratar los problemas nuevos supone en general hacer proyectos. Poner en marcha una nueva prestación de los servicios sociales, hacer un cambio organizativo, adjudicar un contrato complejo, aprobar una nueva ordenanza; **todo lo que la institución no hace a menudo, que tiene un cierto nivel de complejidad y/o de incertidumbre, es un proyecto.**

Y un proyecto no se puede llevar a cabo igual que una actividad regular. Requiere mucha más atención, inteligencia, hay más riesgo de imprevistos, de complicaciones... no sólo en la ejecución, también en el impacto que puede tener en personas o colectivos de personas afectadas, en los medios de comunicación, en la oposición... Si el gobierno no está muy atento a los proyectos, sobre todo a los más prioritarios, **hay un gran riesgo de que las cosas más importantes sean las que salgan peor.**

En la gestión de los proyectos también está el problema de **la herencia genética tecnocrática de nuestras administraciones.** Hay muchos técnicos municipales, incluso jóvenes, que piensan que, tanto en la actividad regular como en los proyectos, lo que debe hacer el gobierno es dejar trabajar a los técnicos y dar el visto bueno, si acaso, al final. De modo que de hecho los técnicos, con la excusa de la técnica, toman (o intentan tomar) todas las decisiones de diseño del proyecto, y presentan al gobierno propuestas acabadas que el gobierno, o bien aprobará tanto si le gustan como si no, o bien debe rechazar provocando un gran retraso de los trabajos.

Esto se ha de debatir a fondo con los técnicos municipales. En todas las actividades, pero especialmente en cualquier proyecto, hay siempre **un montón de soluciones técnicas posibles**, y debe haber también mucho margen para **que el gobierno diga sus preferencias y opciones**; y también debe haber margen para poder **interrogar a fondo a todos los colectivos sociales implicados** en el proyecto, y hacer **procesos participativos a medida**, de modo que todos los implicados digan sus preferencias y sean escuchados. Un proyecto debe ser siempre **una interacción continua y compleja entre el gobierno, los técnicos y la ciudadanía afectada**, con el gobierno diciendo siempre **la última palabra**: sobre los objetivos, sobre el diseño, sobre las actividades y sobre los resultados.

Todo esto es del todo imposible sin un método de **planificación de proyectos participativos**. No es un método de planificación de proyectos sólo de las actividades del proyecto; debe contemplar y controlar también los aspectos de comunicación y de

interlocución con todos los partícipes institucionales y sociales. Sin un método así el gobierno no gobernará los proyectos, y una parte esencial de la acción de gobierno estará fuera de control. Sin un método así, **en los proyectos no habrá jerarquía democrática; habrá anarquía tecnocrática.**

El resultado frecuente, cuando no hay planificación de proyectos participativos, es que la mayoría de proyectos acaben **tardando el doble de lo previsto y costando el triple de lo previsto**, y, aún más patético, a la vez, acaben haciendo que el gobierno **pierda crédito** ante la ciudadanía, en vez de ganarlo.

Condición 3: En todas las decisiones municipales donde hay más de una alternativa de decisión legalmente y técnicamente viable, los técnicos municipales elaboran varias alternativas viables de decisión para que el gobierno pueda decidir de verdad.

En las actividades complejas, y sobre todo en los proyectos, **siempre hay muchas soluciones posibles.** Los técnicos tienden a dar sólo una, porque es lo más fácil. Dan la primera que se les ocurre, o la que les es más fácil, o la que más les gusta. Y esta es su propuesta.

Pero entonces el político que tiene que tomar la decisión sólo tiene dos opciones: O bien se traga la propuesta del técnico, o bien dice que no. Decir que no supone que el técnico: 1) Se enfada, porque no se le ha aceptado su propuesta. 2) Debe volver a empezar a hacer una nueva propuesta. 3) Vuelve a correr el plazo entero para hacer la cosa. Y así es como a menudo la propuesta del técnico es la que va adelante. Aunque a veces no es la mejor propuesta: A veces, el político es el que ha hablado con la gente y conoce las preferencias de los futuros usuarios de la cosa; a veces, simplemente, el político tiene una visión más amplia de lo que convendría hacer, y el técnico ha aplicado una solución sin romperse demasiado la cabeza...

En todo caso, **la responsabilidad de las decisiones** cuando en una cuestión hay más de una solución posible, **es del gobierno**, a eso llamamos jerarquía democrática. Incluso si se trata de decidir de qué color se pinta la pared, quien debe decidir es quien, según la ley y según la creencia general, es el que manda, el que recibirá las críticas, a quien la gente señalará con el dedo.

Solución sencilla: Los técnicos, antes de definir una solución, deben escuchar con atención al gobierno sobre cómo quiere esta solución. Y siempre, siempre, **deben pensar y elaborar diversas alternativas**, de modo que el gobierno pueda elegir, o pueda pedir opiniones a terceros, sean otros técnicos, o usuarios, o quien sea. Quien manda es quien decide.

Condición 4: Siempre que un informe técnico pone en duda la legalidad o la viabilidad técnica de la intención expresada por el gobierno municipal sobre un tema, se pide uno o más informes contradictorios a otros técnicos para poder tomar decisiones a la vista de varios pareceres técnicos solventes.

Tenemos muchas leyes. Leyes autonómicas, leyes españolas, directivas europeas... **Y todas ellas cambian casi cada día.** Antes los juristas debían tener buena memoria para recordar la ley. Hoy en día la buena memoria es un defecto para los juristas, porque la ley que recuerdan puede haber cambiado. Suerte que tenemos webs legislativas y gente que las actualiza cada día. Y lo mismo ocurre con la técnica. Cada día hay nuevas invenciones, se revisan métodos, lo que era imposible de repente se vuelve fácil.

A los técnicos municipales les gusta tener la razón. Y a menudo **confunden su opinión o preferencia personal con lo que (creen que) dice la ley o lo que (creen que) dice la técnica.** Por eso, sin ninguna mala fe, a veces se equivocan cuando dan opiniones legales o técnicas sobre las demandas o voluntades del gobierno. (Ojo, alguna vez también con mala fe)

No hay nada más opinable que la ley. La prueba es que todos los sistemas judiciales sensatos se basan en el contraste de criterios opuestos sobre cómo se interpreta y aplica la ley al caso concreto. En cambio, para algunos funcionarios, **la ley es como una espada llameante** (empuñada por ellos, claro) que lo resuelve todo enseguida, siempre bien y taxativamente. Y de esta manera mandan ellos y no el gobierno, para vergüenza de la democracia.

La manera de evitarlo no es que los políticos locales hagan cursillos acelerados de leyes. Nunca podrán saber más que los funcionarios que no hacen otra cosa. La manera de evitarlo es muy sencilla: Siempre que el gobierno local reciba un informe jurídico o técnico que no le guste, porque contradice su preferencia o su intuición, debe pedir otro a otro técnico. (Ojo, que no sea muy amigo del técnico anterior). Mejor aún, a dos técnicos. Si todos los técnicos coinciden, entonces conviene hacerles caso. **Si no coinciden, el gobierno local tiene todo el derecho de decidir de acuerdo con el informe que más le guste.** Eso sí, motivando la decisión y dejando todos los informes en el expediente. De esta manera siempre podrá acabar pasando que, meses o años más tarde, un juez decida que la decisión no fue bien tomada; pero nunca podrá decidir que el gobierno actuó de mala fe.

Si un gobierno sólo tiene un asesor experto en cualquier tecnología es muy difícil impedir que decida él en lugar del gobierno; la solución es fácil, tener dos o más. Y no es imprescindible tener dos a tiempo completo en plantilla; se pueden tener dos a media jornada, o uno interno y uno externo, o uno interno y uno de la comarca o la diputación...

Condición 5: Entre el alcalde y cualquier funcionario sólo hay un cargo

jerárquico; dos como máximo en ayuntamientos de más de 500 empleados.

La línea jerárquica de un ayuntamiento está muy a menudo **muy desdibujada, tanto en la parte de arriba como en la parte de abajo.**

Por arriba está claro que el alcalde manda, pero no está claro hasta qué punto; los Tenientes de Alcalde a menudo actúan como si fueran el alcalde, pero a menudo los decretos de nombramiento no les dan más que funciones genéricas sin delegación expresa de atribución alguna; entre los concejales hay de todo, los hay que actúan como si fueran tenientes de alcalde o alcaldes, aunque los decretos no dicen eso ni de lejos; y pronto descubren unos y otros que nadie les hace mucho caso, sin ninguna consecuencia; los hay que suplican a los funcionarios casi de rodillas que se les haga algún trabajito, con poco éxito... Y también en la parte de arriba tenemos secretarios e interventores que cuando se acuerdan exigen que se les tenga por autoridades supremas y pretenden que se les haga más caso que a nadie, pero sólo cuando se acuerdan y lo hacen saber, el resto del tiempo están bien escondidos. **¿Quién manda? Todo cambia cada día** en un juego de intrigas, desafíos, entusiasmos y desapariciones, negociaciones y traiciones, ¡Más propio de un palacio renacentista que de una institución democrática del siglo 21!

Por abajo las cosas no están mucho más claras, en muchos ayuntamientos. En muchos lugares ha habido nombramientos, casi siempre provisionales, de Jefes, a menudo con muchos niveles: Director de Área, Coordinador, Jefe de Servicio, Jefe de Sección, Jefe de Unidad, Jefe de Negociado, etc, etc, etc... pero en algo casi siempre hay coincidencia: Hay muchos Jefes, y cada Jefe tiene muy pocos subordinados directos, que alguna vez ni siquiera está claro quiénes son; y los jefes son los técnicos, que en teoría hacen de técnicos y a ratos hacen de jefes.

Si alguien tiene que hacer a la vez de jefe y de técnico es segurísimo que en la práctica hará sólo de técnico, porque **el trabajo de jefe es el más difícil e ingrato que hay.** Y así de hecho a menudo acaba no mandando nadie y haciendo todo el mundo lo que le da la gana. No es que sea un caos; lo es sólo cuando hay crisis. Cuando no hay crisis hay una tranquilidad desordenada, donde cada uno hace su trabajo a su criterio, a su ritmo y según su preferencia, dedicando tiempo a negociar con la gente del entorno la no agresión: Tú no te metes en mi trabajo y yo no me meteré en el tuyo.

La alternativa es clara. Mandar el siglo 21 es un trabajo muy difícil y exigente, y a la vez esencial para que una organización funcione. Por lo tanto **sólo debe mandar quien sepa hacerlo; y las personas que sepan deben mandar mucho, y no hacer nada más.**

Debe haber pocos jefes, que cada uno mande mucha gente (mínimo 10 personas) y que nunca un jefe haga a la vez de técnico. Los concejales, o bien tienen dedicación exclusiva y saben mandar y se dedican a ello, y entonces que manden mucho a muchísima gente, o bien que tengan autoridad para dar instrucciones pero sin jerarquía. **En los ayuntamientos medianos agrupar al personal por oficios,** no por áreas; es fácil que un jurista sepa mandar a otro jurista, y que un administrativo mande bien un grupo de administrativos. Pero

es muy difícil que un jurista sepa mandar a un administrativo, o que un arquitecto le mande bien a un jurista. Hay que liberar a los técnicos de estos títulos de mando ficticios, ya hace muchos años que no hay que inventarse jefaturas para pagar buenos sueldos a los buenos técnicos, esto ocurría con las leyes de antes de 1964...

Bueno, en esto como en otros temas, **sería necesario que buenos profesionales de la organización ayudaran a organizar la jerarquía.** Una jerarquía bien corta y bien ancha. Entre el alcalde y cada empleado municipal, un jefe como máximo. Y un buen jefe. Sólo esto permitiría un salto de eficacia espectacular. Y si se piensa que este modelo es imposible, búsquese al buen profesional de la materia...

Condición 6: Todos los cargos jerárquicos tienen un mínimo de 10 subordinados, y se dedican casi exclusivamente a la tarea jerárquica.

Mandar gente en una organización pública del siglo 21 de un país democrático no es ni una autorización para hacer de déspota, ni una consagración para hacer de predicador, ni una excusa para pagar un poco más pero te quedas escondido en el despacho, haciendo de técnico tanto tiempo como puedes. Tampoco es un nombramiento para hacer de jefe pero en realidad hago de asesor o colaborador de los cargos de gobierno. Esto último es trabajo directivo, pero estratégico o de colaboración, no es un trabajo ejecutivo, jerárquico.

En el siglo 21, y de hecho desde hace siglos en los países avanzados, **lo que hace falta es una jefatura profesional:** Personas expertas en conseguir que sus subordinados hagan el trabajo, lo hagan bien hecho, hagan mucho trabajo, aprendan cada día un poco más de su oficio y además estén contentos y satisfechos de su trabajo y hablen de él con orgullo a su familia, amigos, conocidos y saludados. Esto es necesario, imprescindible y urgente, y en nuestras administraciones no lo tenemos. Estamos tan lejos de tenerlo que ni siquiera lo percibimos socialmente como una necesidad, ni como una posibilidad. No es ni siquiera ciencia ficción, es una música celestial. Por eso casi todo el mundo ve la administración como **un monstruo incompetente, ineficaz e irreformable.**

Pero esto es tan necesario como posible. No, no es muy difícil. Bueno, en una institución muy grande sí lo es. Pero en una mediana o pequeña no lo es mucho. ¿Cómo se hace? Pues primero un profesional de la mejora organizativa, que no sea un predicador de palabritas mágicas, tiene que estudiar a la gente de la institución y **debe encontrar personas con vocación y aptitudes para el mando.** La buena noticia es que siempre las hay. Después este experto debe proponer un organigrama muy sencillo, con sólo un jefe entre el alcalde y cualquier empleado municipal, y con cada jefe ejerciendo la jefatura de un montón de gente, y que todo cuadro, y debe convencer al equipo de gobierno de hacer la prueba.

Se puede probar sólo en una parte de la organización, haciendo una **experiencia piloto.** Pero la clave es que no se debe aprobar el organigrama y ya está. El experto que ha hecho la propuesta debe hacer el soporte técnico de la puesta en práctica, **haciendo de mentor y**

de tutor y de maestro de las nuevas jefaturas, que tienen que hacer un proceso de aprendizaje práctico de cómo se hace esto de mandar bien: Nada de cursillos con powerpoints, muchas sesiones prácticas de relación maestro-aprendiz.

A la vez, gradualmente, se debe hacer un cambio en los sistemas de gestión de personal para que **los jefes tengan autoridad de verdad sobre su personal**. Hablaremos de ello en otros capítulos de este artículo.

Se hace así. Así se genera jerarquía. Y recordemos que **si no hay jerarquía no hay democracia que funcione**.

Condición 7: Los cargos jerárquicos son todos de libre designación y cese motivados.

En nuestra administración pública hay tres maneras de nombrar a un funcionario jefe de un grupo de funcionarios. **Es difícil decidir cuál de las tres es más inadecuada**.

La primera, la que la ley dice que debería ser prioritaria y de aplicación general, es el concurso.

Según la ley consiste en que la institución hace públicas las características que debe tener el personal para ser idóneo para este mando; las personas que lo tengan se presentan y se elige objetivamente a la persona que tiene mejor perfil. Todo ideal.

De hecho la cosa no sucede así. Primero, porque apenas se convocan concursos. Segundo, porque a menudo la enumeración de requisitos solicitados es tan extraña y minuciosa que los malpensados dicen que parece hecha a medida de algún candidato. Tercero porque la antigüedad resulta ser a menudo un requisito esencial; no he dicho experiencia acreditada en cometidos similares, he dicho antigüedad. Cuarto, e importante; **no hay nunca ningún proceso serio de acreditación de las cualidades y competencia de los candidatos en el ejercicio del mando jerárquico**. Quinto, y muy importante: Aunque en teoría un mando que no ejerza de manera eficaz puede ser destituido por esta inadecuación, sin efecto disciplinario, en la práctica no hay ni un solo antecedente que esto se haya aplicado nunca, de modo que los que llegan a este estado tienen la garantía de que **no se les cuestionará este estatus hasta la jubilación**, aunque no ejerzan el mando ni un minuto al mes, o aunque lo ejerzan de manera catastrófica.

La segunda manera de nombrar un jefe, que la ley dice que debería ser excepcional, es la libre designación. Esta es buena. Consiste en que también se hace un anuncio público del perfil deseable, pero **la autoridad puede decidir nombrar a quien le dé la gana**: un amigo, un pariente, un compañero de clase, una persona "de confianza" en cualquier sentido de la palabra, un recomendado del partido ... libre nombramiento y libre cese. Sin manías ni explicaciones ni nada de nada. ¡Viva la eficacia de la administración pública!

La tercera es de hecho la que se utiliza más. Consiste en que, mientras no se haga la tramitación del concurso, o incluso del proceso de libre designación, que al parecer es algo difícilísimo, se hace un nombramiento provisional. Si la libre designación es libre, temblad, porque **el nombramiento provisional puede ser aún más arbitrario**. Y muchas administraciones públicas están llenas de nombramientos provisionales que pueden durar toda la vida... pero que pueden ser objeto de cese cualquier día sin causa ni explicación.

Visto el panorama: ¿Se puede hacer bien, eso de nombrar a alguien para ejercer el mando administrativo? ¡Por supuesto! ¿Cómo? **Sólo hace falta que la autoridad que tiene permiso para hacer las cosas mal de tres maneras diferentes decida hacerlas bien**. Y hay un modo de hacerlo, que sabréis enseguida: Primero, como estamos diciendo que solo hace falta un cargo jerárquico entre el alcalde y cualquier empleado municipal, legalmente éste puede ser de libre designación, porque será el cargo más alto de la línea jerárquica. Segundo, en lugar de utilizar la designación arbitraria que la ley permite, el ayuntamiento aprueba un sistema de contraste público y transparente de competencias, y **de nombramiento y cese motivados y transparentes**. ¿Como se hace esto más en detalle? Contratando a un experto en el tema...

Condición 8: Todos los cargos jerárquicos tienen claro y aplican un protocolo de evaluación de productividad y desempeño de su personal, que tiene consecuencias económicas una vez al año.

Un jefe jerárquico no puede ser un predicador del buen trabajo y que sus subordinados le hagan caso sólo si les apetece. **Debe tener herramientas de gestión de su personal** de manera que, una vez que se haya esforzado en que sus subordinados hagan lo que tienen que hacer explicando y convenciendo y seduciendo, si eso no le ha funcionado, pueda recurrir a otras herramientas. Y haberlas, haylas.

Por ejemplo, legalmente **no sólo es posible, sino que es obligatorio**, que una parte del sueldo de los funcionarios sea variable en función de su productividad y desempeño. Y esto se incumple en casi todas las instituciones, con los grandes vigilantes del cumplimiento de las leyes mirando hacia otro lado: Es lógico, ellos son los primeros en cobrar en concepto de productividad cantidades fijas, algo expresamente prohibido por la ley (además de ser muy desvergonzado).

En este tema hay una curiosa coincidencia entre los poderes fácticos y los sindicatos: Todos dicen que lo de la productividad, por mucho que la ley diga que es obligatorio, es muy difícil porque, a ver, **¿Cómo se mide de una manera que sea bien objetiva quién es productivo y quién no?** Es más fácil incumplir la ley, y que todo el mundo trabaje lo que le dé la gana.

La solución, si se quieren hacer bien las cosas, y que cobren más los que trabajan que los que se escaquean (¿Verdad que es razonable?) es bien sencilla, y está inventada desde hace siglos, y se aplica en todos los países civilizados: **Quien hace la evaluación de cada**

trabajador es el jefe jerárquico, un jefe jerárquico profesional, competente y serio, como el que estamos dibujando en este artículo, que además aplica unas pautas precisas aprobadas por el gobierno de la institución, que aseguran la objetividad, con un conjunto de controles, y con una buena formación de los jefes en el uso de la herramienta.

Si los jefes tienen la sartén por el mango de un sistema de evaluación de los resultados del personal, que una vez al año puede suponer una prima económica significativa, todo el personal tendrá muy claro que conviene mucho hacer caso al jefe cuando da una orden o una directriz de trabajo. Y, ¿Cómo se pone en marcha este sistema? Que el ayuntamiento contrate a un experto, que los hay.

Condición 9: Todos los cargos jerárquicos tienen claro y aplican un protocolo único de reconocimientos y sanciones.

La justicia y la equidad no consisten en tratar a todo el mundo igual. **Consisten en tratar a cada uno como se merece.** En cambio en nuestras instituciones públicas la tendencia es tratar a todos por igual: Tratar igual a los buenos y a los malos funcionarios.

Podríamos añadir: Tratar a todos igual de mal e igual de irracionalmente. Por ejemplo, es habitual que cuando alguien entra en la administración, habiendo superado unas pruebas selectivas donde ha demostrado sólo que fue el menos malo en ejercicios que tienen poco o nada que ver con la profesión que tendrá que hacer, profesión que desconoce porque no la ha podido practicar nada, y de la que sabe sólo unos cuantos conocimientos académicos aprendidos en la universidad, con relación a menudo lejana con las exigencias actuales de la profesión, es normal que esta persona cobre desde el principio **tres o cuatro o seis veces** lo que cobraría en el mundo privado.

Después esta persona, novel en el oficio, con frecuencia **no hará ningún aprendizaje profesional serio**; como máximo será enviado a varios cursillos de 10 o 20 horas donde a menudo se le repetirán las mismas teorías académicas que se le repetían en la universidad. Y pueden pasar dos cosas. Si esta persona es apática y conformista irá adaptándose al funcionamiento rutinario que verá en la mayoría de sus compañeros funcionarios, y aprenderá las cuatro rutinas imprescindibles para ir tirando como ellos. Si en cambio esta persona es emprendedora y auto-exigente espabilará y, nadando contra corriente, espigando conocimientos y aprendizajes de aquí y de allá, se irá haciendo un buen profesional, siempre con lagunas, porque el autodidactismo tiene sus limitaciones.

Pero uno y otro, el apático rutinario y el emprendedor autodidacta, serán tratados igual. Y diez años después, cuando el funcionario conformista está ya perfectamente integrado en la rutina y el escaqueo, y el buen profesional está acumulando todo el trabajo que a su alrededor otros se sacuden, ambos seguirán cobrando lo mismo, y casi lo mismo que cobraban cuando entraron. Un sistema perfectamente igualitario y perfectamente anti-meritocrático, porque no hay que decir que **el funcionario emprendedor y buen**

profesional estará quemadísimo y a punto de mandarlo todo a paseo, porque a menudo en el mundo privado estaría más reconocido y cobraría más que en el mundo público .

En lugar de esto, hacerlo bien es fácil. Que el Director o Jefe de personal y el Concejal de Personal dejen de monopolizar las decisiones sobre las retribuciones del personal, que además toman a propuesta de los sindicatos. Que con la ayuda de un profesional externo competente pongan en marcha una jerarquía profesional, y que **dejen la iniciativa y la propuesta de decisiones sobre retribuciones a los jefes jerárquicos**, con unas normas generales basadas en una premisa bien moderna e innovadora: Pagar mejor a quien trabaje mejor.

A la vez, el ayuntamiento debe aprobar un **sistema de reconocimientos y sanciones reglado**, que consista en que el jefe inmediato proponga sanciones, aplicando la ley disciplinaria, para los malos funcionarios; sólo a los malos funcionarios, no al buen funcionario que ha tenido un mal día; y en regañar a los que pueden mejorar y enmendarse. Un buen jefe debe saber regañar.

Y debe aprobarse también en el Pleno una **reglamentación de reconocimientos** a los buenos funcionarios y empleados, y de homenajes a los funcionarios y empleados excelentes. En la ley no está; mejor, así se podrá hacer bien.

Condición 10: Se despide con expediente disciplinario a un 1% de la plantilla cada año, y se homenajea la trayectoria excelente de un 1% de la plantilla cada año.

Que en todas las plantillas de todas las administraciones públicas españolas hay al menos un 1% de empleados que son unos sinvergüenzas **indeseables**, y que si se cumpliera mínimamente la legislación sobre el tema **deberían ir a la calle**, es una verdad como un templo. Una verdad estadística. Sobre todo teniendo en cuenta que nunca se despide a nadie, pase lo que pase.

Que además estos (y éstas) sinvergüenzas indeseables no trabajen nada y además molesten y encima se rían de los demás trabajadores públicos que hacen su trabajo, es una injusticia indignante e hiriente. Es por tanto **una necesidad pública y social subsanar** esta situación tan generalizada como escandalosa.

No hay excusas. Se debe echar de la administración a estos personajes infamantes, una herencia cultural de tiempos pasados, antiguos y salvajes, herencia o hábito de impunidad de cuando los puestos de la administración eran botín de guerra de suboficiales de tropas vencedoras...

Y para ello sólo **hay que cumplir la ley**. La ley en este punto no es potestativa. No dice que "si le apetece a quien gobierne, se puede hacer un expediente disciplinario a los indeseables". Dice que es obligatorio hacerlo. Faltaría más. Ahora sólo es necesario que se cumpla. Ahora sólo hace falta que todos estos eminentes vigilantes que hay en las

administraciones, que cobran tan buenos sueldos con la única misión de vigilar que se cumplan las leyes, también se acuerden de esta. Es muy raro que todos ellos sean tan unánimes en olvidarse de hacer cumplir precisamente esta ley. Mira por dónde.

Mientras los vagos, indeseables y boicoteadores sigan siendo **tratados igual que los buenos empleados** públicos, será una broma de mal gusto pretender que nuestras instituciones son democráticas. Si tienen gobiernos elegidos democráticamente, pero estos gobiernos tienen tan poco poder que no pueden ni conseguir esto tan elemental y básico, tenemos democracia teórica, pero no real.

¿Que no es tan fácil? Está claro que no lo es. Que se busquen profesionales que sepan organizarlo y ponerlo en marcha. Es muy importante y muy urgente. Es un escándalo que esto esté pendiente.

Y otra cosa pendiente: Si se ha de expulsar a los indeseables, también **se ha de homenajear a los empleados excelentes**, esas personas que durante años han sido ejemplo de profesionalidad y de devoción a la causa del servicio público. Pero sólo a los excelentes; no por sistema a los que se jubilan o a los que cumplen muchos trienios. Un 1% también sería una buena referencia.

Condición 11: Se aplica una sanción grave o leve por infracciones diversas a un 2% de la plantilla cada año, y se hace público un reconocimiento o felicitación por méritos varios a un 2% de la plantilla cada año.

Si es una verdad estadística que el uno por ciento de las personas de cualquier organización deberían ser expulsadas cada año por incumplimiento grave de sus reglas internas, también lo es que cada año el 2% como mínimo habrán cometido alguna falta que según las reglas internas sería merecedora de algún tipo de sanción.

En cualquier organización donde haya normas para ser cumplidas y una mínima cultura burocrática que, de algún modo, **asegure que las normas se cumplan**, esto tiene que ser así.

Esto no ocurre en general en las administraciones públicas españolas, unas organizaciones que, eso sí, hablan de legalidad todo el rato, unas instituciones públicas llenas de juristas que se jactan con grandes aspavientos de ser guardianes celosos y vigilantes de la mínima ilegalidad... ¡En **una exhibición escandalosa y execrable de cinismo y doble moral**, llevada al límite de la esquizofrenia!

Para hacer posible la integración progresiva de las administraciones públicas españolas **en el nuevo mundo de las organizaciones donde las normas internas se cumplen**, hace falta una estrategia. Esta estrategia pasa, en primer lugar, por eliminar las estructuras jerárquicas estamentales y feudales y construir jerarquías ejecutivas profesionales

(Condiciones 5 a 9 de este artículo) que apliquen un protocolo riguroso y muy concreto de cómo se practica el procedimiento disciplinario.

Este protocolo, ya lo hemos dicho, no debe hacer que se apliquen sanciones al buen profesional que ha tenido un mal día. **Cualquiera puede tener un mal día**, y un buen jefe debe limitarse a regañar y así conseguir la enmienda y desaparición de esta mala conducta esporádica.

En cambio, debe asegurar la sanción de los malos comportamientos, incluso si no son graves, cuando comienza a existir reiteración. Y **la sanción debe ser rápida y leve**. Nada de procedimientos que se eternizan, ni de sanciones abrumadoras.

Conseguir que a un empleado público que comienza a incumplir normas internas con frecuencia le caigan encima varias sanciones también tiene un interés a largo plazo: A este mal empleado público le estamos poniendo en evidencia su mal comportamiento y **le estamos generando evidencias administrativas de ello, que se acumulan en su expediente personal**. Estamos construyendo el historial administrativo del mal empleado, que permitirá, el día que haga un incumplimiento muy grave, día que seguro que llegará si no se enmienda, que se le aplique la sanción más grave, el despido, con plena convicción, plena legalidad y perfecta ejemplaridad.

Lo mismo, bien simétricamente, con respecto al empleado público excelente.

Construyámosle el expediente de la excelencia, que acredite la continuidad del funcionamiento ejemplar, que acreditará llegado el momento el homenaje público de la institución, que servirá también de modelo a emular por parte de todos sus compañeros.

La buena gestión moderna del personal no consiste en tratar a todos por igual, sino en **tratar a todos equitativamente**. Esto significa despedir a los peores, sancionar a los malos, pagar una prima de productividad al 80% mejor dispuesto al trabajo, felicitar a los muy buenos y homenajear a los mejores.

Condición 12: Todos los cargos jerárquicos están fuera de convenio y negocian y pactan personalmente e individualmente sus muy buenas condiciones de trabajo con el gobierno municipal.

Una de las lacras de nuestras administraciones, que no sólo no se soluciona sino que con el tiempo tiende a empeorar, es el **maltrato económico a los directivos y altos cargos**, y en general a los puestos de trabajo más cualificados. Una tendencia, además, contraria a la de la sociedad, que tiende a abrir cada vez más el abanico salarial entre los puestos menos cualificados y los más cualificados.

No pretendo que el abanico salarial deba ser igual que en el sector privado, ni mucho menos. Hace pocos días leía en la prensa que en las empresas del Ibex el abanico salarial promedio entre el sueldo más alto y el más bajo es de uno a 86. Esto sería impensable e indeseable en el sector público.

Pero **tampoco tiene sentido el igualitarismo salvaje** que empieza a ser habitual en la administración pública. Hace poco trabajé en un ayuntamiento medio con graves problemas de seguridad que, en una plantilla de más de 80 policías municipales, su máximo mando, un gran profesional, habituado además a prestar servicio día y noche cualquier día del año, por culpa de las múltiples emergencias, cobraba **menos del doble** que el agente interino que acababa de entrar en la plantilla. Es un disparate.

Y no es un caso aislado. Es muy frecuente en nuestras instituciones que entre el sueldo más bajo y el más alto la proporción esté por debajo de 1 a 3.

Hace muchos años que, para tener un criterio comparativo en esta cuestión, hago un seguimiento del abanico salarial habitual del sector del mundo privado más igualitario: El de las cooperativas. Es lógico que en una empresa donde los sueldos se deciden en asamblea de trabajadores, dado que todos los trabajadores son a la vez copropietarios, la estructura salarial sea tan igualitaria como sea posible, sin perder de vista que **deben pagar decentemente a los directivos si quieren directivos competentes**. Esta lógica hace que me parezca un elemento comparativo muy interesante para el sector público. Pues bien, en las cooperativas, hace cuarenta años, el abanico salarial más habitual era 1 a 3. Hoy en día, es 1 a 7 y a menudo 1 a 9.

En los países comunistas más comunistas que han existido (de Corea del Norte no tengo datos) como la URSS y Albania, era normal un abanico salarial 1 a 6. Es de locos que en nuestras administraciones el abanico salarial esté casi siempre muy por debajo de todos estos indicadores...

Y la tendencia es a empeorar: Los sindicatos presionan siempre muy duramente para conseguir aumentos para las categorías profesionales menos cualificadas, incluso a costa del mantenimiento del poder adquisitivo para las categorías superiores; y eso sin contar los aumentos indirectos que consiguen año sí y año también por reducción de la jornada laboral efectiva, por la multiplicación de permisos por cualquier causa o excusa, por la aparición de formas diversas de salario indirecto... y **nadie defiende los derechos del personal cualificado**. Ni siquiera sindicalmente: En las empresas medianas y grandes casi siempre el personal administrativo y técnico vota representantes sindicales en comités diferentes que el personal operativo, mientras que en la administración quedan marginados en elecciones sindicales a representantes donde todo el personal vota conjuntamente.

Otro hábito en muchas empresas medianas y grandes es que **el personal más cualificado está fuera de convenio**, y por tanto se pactan con este personal individualmente o en pequeños grupos condiciones de trabajo específicas. En nuestras administraciones los sindicalistas discuten y participan en la decisión de todas las condiciones de trabajo de los directivos, y su estrategia no es precisamente compensar su trabajo más cualificado, sino más bien erosionar su autoridad y su coste, en beneficio de sus representados.

Claro, si en las decisiones sobre las condiciones de trabajo de los directivos, altos cargos y personal cualificado mandan los sindicatos, una vez más tengo que decir que **no manda quien debería mandar...**

Esto se debe cambiar. La jerarquía democrática implica también que los directivos, altos cargos y personal más cualificado **deben cobrar retribuciones proporcionales a su responsabilidad y valor añadido** en los resultados de la institución. La recuperación de la solvencia económica de las instituciones locales debería poder permitir, como mínimo, invertir la tendencia negativa en este tema, y empezar a revisar al alza las retribuciones del personal más cualificado, **no indiscriminadamente, sino en los casos más sangrantes.**

Y otro aspecto que hay que reformar es que **los altos cargos deben negociar sus condiciones de trabajo personalmente y fuera del marco de la representación sindical.** Es posible legalmente y necesario organizativamente. ¿Cómo se hace esto? Hay expertos que se ganan la vida poniéndolo en marcha...

<p>Condición 13: Si el alcalde tiene dedicación completa en el ayuntamiento, su sueldo es el más alto del ayuntamiento.</p>
--

Al amparo de algunos casos de corrupción ciertas fuentes interesadas alimentaron el discurso de que los políticos locales son unos inútiles y unos aprovechados y que **cobran demasiado por el trabajo que hacen.** A partir de este discurso, en la última reforma de la legislación local se han puesto limitaciones a los sueldos de los políticos locales, por lo que muchos políticos locales han tenido que rebajar sus sueldos. En muchos casos, han pagado justos por pecadores.

Pero una cosa es el político local que va unas cuantas horas al mes al ayuntamiento a algunas reuniones y actos sociales, lo que de hecho es una forma de voluntariado social, que está bien que esté poco o nada retribuido, y otra son los **políticos locales que dirigen de verdad la institución, a jornada completa de verdad.** Y en este caso lo lógico es que se aplique el principio jerárquico también a los sueldos.

Forma parte también de la jerarquía democrática aplicar el principio jerárquico en la retribución de la cadena jerárquica. **Por lo tanto, si el alcalde trabaja la jornada completa, debe ser el sueldo más alto del ayuntamiento.**

En los 13 capítulos de este artículo hemos visto como en la gran mayoría de instituciones locales de nuestro país **hay todavía mucho, mucho trabajo por hacer** si se quiere asumir el compromiso de que prevalezca la **jerarquía democrática**, de que se cumpla finalmente el hecho revolucionario de que el gobierno surgido de las elecciones democráticas posea y practique la capacidad de dirigir efectivamente la institución.

Ojalá se pongan a la tarea...

Mayo de 2017