

Transparencia, buen gobierno y relación de puestos de trabajo

Albert Calderó

La relación de puestos de trabajo es una herramienta de gestión del personal que todas las administraciones públicas deben tener y utilizar obligatoriamente desde 1984. Y desde ese año es obligatorio además hacerla pública, en virtud de la ley "de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

Ello no impide que la mayoría de instituciones locales y muchas otras instituciones públicas no la tengan hecha todavía, treinta años después de que fuera obligatorio. En nuestro país cuando una ley impone obligaciones a las instituciones públicas hay pocas que tengan prisa en cumplirlas, y, casi siempre, nadie pide cuentas a nadie.

La RPT, ¿Una maravilla organizativa?

En nuestros manuales de gestión pública y en los temarios de oposiciones se explica qué es y cómo funciona una relación de puestos de trabajo como si fuera la quintaesencia de la excelencia organizativa.

En realidad, es un mamarracho.

El concepto de puesto de trabajo se origina en la industria, con la producción en cadena. El objetivo organizativo es que en cada lugar físico donde se coloque un trabajador en la cadena de producción se hagan exactamente unas determinadas tareas, con un tiempo cronometrado, y esto es esencial porque si no toda la cadena se para y el trabajo se va a pique. Por tanto la descripción de tareas y requisitos del puesto de trabajo es clave, es del todo independiente del trabajador, y el trabajador debe adaptarse exactamente a las exigencias del puesto.

¿En qué se parece este funcionamiento en cadena de producción al funcionamiento de nuestras instituciones públicas? En nada.

En nuestras instituciones lo más frecuente es un funcionamiento artesanal, donde cada funcionario hace las cosas a su manera, donde cada funcionario procura no meterse en el trabajo de los compañeros de al lado a cambio de que nadie se meta en el suyo, donde los jefes ejercen de jefes tan poco como pueden; donde, en definitiva, cada funcionario o empleado se lo monta para configurar la selección de los trabajos que hace casi a su medida y a su gusto, con un grado de autonomía casi artístico; donde dos funcionarios que empiecen a trabajar el mismo día haciendo el mismo trabajo y con la misma formación y experiencia, si uno es emprendedor e inquieto y el otro pasivo y rutinario, al cabo de seis meses harán trabajos que no se parecerán en nada... en una organización así aplicaremos de sopetón una técnica organizativa propia de la producción en cadena? ¡Qué tontería!

¿Quién tuvo la ocurrencia surrealista de aplicar a la administración pública española un método organizativo propio de las fábricas de coches? Ahora lo explicaremos, siéntense y pónganse cómodos.

En un momento dado, en los años 60-70 del siglo pasado, algunos teóricos de países avanzados plantearon que el sistema organizativo de la producción en cadena se podía generalizar a cualquier organización, identificando y describiendo exactamente las tareas que había que hacer

en cada puesto de trabajo. Muy pronto se vio que esto era un trabajo enorme y totalmente inútil y el método se abandonó algunos años después en casi todas partes.

Pero la idea tuvo mucho éxito en los años ochenta en la administración pública española. ¿Como fue esto posible?

Durante los años 60 la administración del estado franquista español creció enormemente, porque había que gestionar el crecimiento y una cierta modernización de la economía. Pero como los cuerpos de funcionarios que dominaban cada ministerio no querían perder sus privilegios, sobre todo el de repartirse los puestos de responsabilidad de su ministerio sin dar opción a los funcionarios de otros ministerios o administraciones, y eso era muy rígido, se crearon unos nuevos cuerpos de funcionarios, que podían ir a cualquier ministerio, pero sin suprimir los cuerpos de cada ministerio ni sus privilegios.

De esta forma se crearon los "Técnicos de la Administración Civil del Estado" (popularmente, "los TAC") una especie de técnicos proletarios, que tenían mucha movilidad, podían cambiar fácilmente de ministerio, pero nunca podían llegar a los cargos más importantes y de más responsabilidad de ninguno de ellos, porque estos cargos buenos estaban reservados y copados por los cuerpos específicos de toda la vida de cada ministerio. Esto molestaba mucho a los TACs como es lógico. Y como eran jóvenes y ambiciosos, un buen puñado de ellos, durante la transición, para buscar caminos de solución, se afiliaron al PSOE.

Y el PSOE, que gobernó con mayoría absoluta a partir de finales de 1982, aprobó en 1984 una reforma de la ley de funcionarios, que fue concebida y gestionada por cabezas pensantes de dos colectivos de funcionarios muy bien representados en el PSOE, y que buscaban sobre todo resolver sus problemas particulares de marginación: los TACs, por el problema que ya hemos visto, y los profesores agregados de universidad, que también se sentían discriminados porque hacían el mismo trabajo que los catedráticos pero cobraban mucho menos.

El problema de los profesores agregados lo resolvió esta ley, la ley 30/1984, de una manera sencilla, unificando por ley directamente el cuerpo de catedráticos de universidad con el de profesores agregados, y nombrándolos a todos catedráticos, por obra y gracia del BOE. A lo bruto y sin manías.

El problema de los TACs era más complicado, porque querían poder tener acceso a cualquier cargo de cualquier ministerio, que estaban copados por los cuerpos específicos de cada uno. Cómo se hizo? Pues se inventaron la RPT, aprovechando que en ese momento el método de los puestos de trabajo aún se utilizaba en algunas empresas grandes y tradicionales como método organizativo. Con la Relación de Puestos de Trabajo hicieron que en toda la administración, salvo los más altos cargos políticos, se tuvieran que definir todos los puestos de trabajo, fueran de mando jerárquico o no, y establecieron, y aún hoy sigue vigente, que todos los puestos de trabajo deben cubrirse por concurso o por libre designación, y a la vez se prohibió expresamente que haya puestos de trabajo reservados a determinados cuerpos. Todo ello haciendo un gran discurso sobre la modernidad que supone hacer posible la movilidad de los funcionarios entre todos los puestos de trabajo de todas las administraciones. Uf, el problema de los TACs también resuelto.

De hecho, el problema de los TACs quedó resuelto, sobre todo, porque ahora tenían muchos amigos y "compañeros del cuerpo" que eran ministros y subsecretarios y directores generales, pero en cuanto a modernización, muy poco por no decir nada. En su lugar lo que había era un trabajo monumental en elaborar las RPTs de todas las administraciones, describir las funciones de todos y cada uno de los miles y miles de puestos de trabajo, y luego ponerlo todo al día cada

dos por tres; todo ello, una complicación enorme para hacer cuadrar de alguna manera el discurso celestial de las bondades de la RPT con la dura realidad.

¿Cuál es la realidad? De hecho, lo que pasa, desde entonces, es que allí donde hay relación de puestos de trabajo sigue pasando lo que ha ocurrido siempre, pero con más trabajo. Para dar el puesto de trabajo a aquél a quien se lo quiere dar la autoridad competente, ahora es más complicado que antes. Primero se le debe hacer el traje a medida modificando el puesto de trabajo, describiendo "objetivamente" el puesto de trabajo con los requisitos que, milagrosamente, coincidirán con los del candidato deseado... luego se hace el concurso y todo cuadra como ha de cuadrar y gana el puesto quien lo tiene que ganar. Si el puesto es de libre designación, más fácil todavía, pero el mismo papeleo...

Y allí donde no hay relación de puestos de trabajo, porque ningún gobierno ha asumido el coste terrible, en trabajo técnico y sobre todo en crispación interna, de poner en marcha este invento maldito, todo se sigue haciendo exactamente igual, con menos ceremonia burocrática, pero a la vez alimenta la insatisfacción del personal, que cree que con una relación de puestos de trabajo tendría más oportunidades de no se sabe qué, insatisfacción reforzada por el hecho de que constituye un incumplimiento desvergonzado, y sin ningún tipo de sanción, de una ley que, según explican los temarios de oposiciones, de aplicarse sería una maravilla...

El mismo gobierno del PSOE que aprobó esta reforma constató pocos meses después estos líos y por tanto que la reforma era una chapuza, pero ya se les habían acabado las ganas de hacer reformas... y los gobiernos siguientes, de unos u otros colores, no han tenido nada de ganas de hacer reformas... En el segundo gobierno Aznar, el PP, con mayoría absoluta, que había dicho en su programa electoral que haría una gran reforma de la administración, llegó a hacer público un proyecto de ley, pero en el PP son aún más numerosos que en el PSOE los funcionarios de los cuerpos de alto nivel que dominan la administración. Después de unos cuantos bufidos de los poderes fácticos el gobierno retiró el proyecto sin explicaciones y nunca más se volvió a hablar de él.

La relación de puestos de trabajo en las administraciones de las comunidades autónomas

Por otra parte, las comunidades autónomas han aplicado los sistemas organizativos de la función pública del estado con un mimetismo absoluto, sobre todo en los defectos. La falta de capacidad estratégica autónoma sobre gestión pública ha sido total. Han copiado la ley 30 de 1984 del PSOE, pero además la han copiado mal, sin entender que era una reforma parcial de la función pública; la han copiado olvidándose de toda la legislación anterior que sigue vigente, utilizando la ley del 84 como si fuera una regulación única y completa de la función pública. El resultado es una administración contrahecha: con cuerpos generales de funcionarios pero sin cuerpos especializados.

Las comunidades autónomas se han tomado en serio la leyenda urbana de que los cuerpos especializados son malos, son corporativistas, y los cuerpos generales son buenos, son modernos. Se han creído, y siguen creyendo, el discurso de los TACs de los años 70 del siglo pasado.

El resultado es cómico: En la mayoría de comunidades autónomas hay un único cuerpo de técnicos, donde se puede entrar con cualquier título universitario: un licenciado en geología, otro en filología inglesa y un tercer ingeniero electrónico, si los tres estudian bien un temario de oposiciones sobre leyes, serán nombrados técnicos de administración. ¿Técnicos de qué técnica? ¿Qué oficio tendrán?

En el estado los cuerpos generales se dedican a las tramitaciones sencillas y masivas de cualquier ministerio, que sigue habiendo muchas, y los cuerpos especializados se dedican a los temas técnicos y profesionales específicos. En las comunidades autónomas, un cuerpo único de técnicos hace las tramitaciones masivas a menudo de una manera mecánica y burda, porque a los geólogos, lingüistas e ingenieros electrónicos les cuesta un poco, esto de las tramitaciones; y las tareas técnicas y profesionales, básicamente no las hace nadie, porque es bastante difícil que coincida un geólogo en un puesto de trabajo de geólogo y un ingeniero en un puesto de trabajo de ingeniero. Esto es gracias a la relación de puestos de trabajo, que garantiza muy bien que los geólogos, los lingüistas y los ingenieros compitan en los concursos en igualdad de oportunidades para un puesto de ingeniero... Con unas reglas del juego del concurso que dan a la antigüedad una importancia enorme... de modo que puede suceder perfectamente que el geólogo con muchos trienios le gane el puesto de trabajo de ingeniero al ingeniero. Sobre todo si el geólogo es amigo del director general.

A alguien que no conozca el mundo de la gestión pública por dentro le puede costar creer que todo esto es tan desastroso como aquí se describe. Que se lo pregunte a los que lo conocen de primera mano.

Y además de desastroso no es nada fácil de cambiar. Se requeriría una inversión muy grande de energía política para cambiarlo. Y, desde hace muchos años, los gobiernos de todos los colores políticos han dedicado las energías que tienen a otros temas que han considerado más prioritarios.

Por ello, tanto en el estado, como las comunidades autónomas, como en la siempre olvidada administración local, tenemos una legislación de función pública que es una chapuza, que produce una gestión, salvando muy pocas excepciones, recargada, anacrónica e ineficaz en los lugares donde se cumple, y menos recargada pero igualmente anacrónica e ineficaz en casi todos los lugares donde no se cumple, que son la inmensa mayoría.

Transparencia en las Relaciones de puestos de trabajo

Cuando una administración funciona bien la transparencia aporta cumplimiento de valores democráticos y, también, ayuda a mejorar. La administración entra en una espiral virtuosa interaccionando con una exigencia creciente de la ciudadanía.

Ahora en España tenemos una nueva moda política, la moda de la transparencia. En gestión pública no copiamos de los países avanzados los sistemas de organización y de trabajo, pero sí copiamos las modas políticas.

Pero cuando una administración funciona rematadamente mal en un escenario de indiferencia impotente de los gobiernos y de resignación y falta absoluta de expectativas de mejoramiento por parte de la ciudadanía, plantear la transparencia es pedir peras al olmo.

Ahora tenemos leyes de transparencia que dicen que todas las instituciones harán pública la relación de puestos de trabajo, y muchos otros documentos que explican cómo funcionan. ¿Qué harán la mayoría de ayuntamientos y otras muchas instituciones que no la tienen hecha, aunque hace treinta años que la ley les obliga? ¿Servirá quizás la obligación de transparencia para conseguir que las instituciones que no han hecho los deberes los acaben haciendo?

Y, ¿Qué sabremos de las instituciones que sí tienen relación de puestos de trabajo, o que la hagan ahora, y que la publiquen? Sabremos, por ejemplo, en muchos casos, cuáles son los

puestos de libre designación y cómo se cubren. Unos puestos que son siempre los más importantes, y que se cubren literalmente por aquel funcionario que, cumpliendo los requisitos mínimos que dice la relación de los puestos de trabajo, que habrá sido convenientemente modificada si es necesario, sea el elegido por el responsable gubernamental de turno. Sin el más mínimo examen ni acreditación de sus capacidades, ni experiencia, ni perfil profesional. Viva el principio de mérito en el acceso a los cargos públicos.

Sabremos también, allá donde se publique la relación de puestos de trabajo, cuáles son los numerosísimos y a menudo extraños requisitos necesarios para cubrir los puestos a cubrir por concurso, y como milagrosamente siempre se cubren. Sabremos los cambios que se hacen en las relaciones de puestos de trabajo cada dos por tres, para acomodar el papeleo a decisiones de gestión de personas que quedarán siempre completamente ocultas, y que muy a menudo no tienen ningún criterio profesional.

En resumen, si hurgamos en una montaña de información sabremos un montón de cosas inútiles que no nos aclararán nada. ¿Eso es transparencia?

Transparencia sí, pero con modernización democrática

Aunque duela, conviene recordar que todo nuestro sistema público consiste en el mismo sistema que existía en el franquismo, que por decreto y de la noche a la mañana se decidió que ya era democrático. Pero al día siguiente de ser democrático siguió funcionando exactamente igual que el día anterior. Los gobiernos se empezaron a decidir con elecciones, y hubo libertades públicas, pero el funcionamiento interno de las administraciones continuó igual.

Los primeros años de democracia se habló mucho de la reforma administrativa como algo necesario y urgente. Pero en la práctica se hicieron pocos cambios, y, la mayoría, bien torpes, como hemos visto en este artículo. Y con el paso del tiempo, nos fue pareciendo que nos habíamos normalizado como un país con instituciones públicas democráticas. Y, con el optimismo propio de las etapas de euforia económica, incluso nos atrevimos a pensar que teníamos instituciones modernas propias de un país avanzado, porque teníamos edificios modernos, muchos ordenadores y páginas web llamativas.

La realidad es que todo nuestro sistema institucional público tiene deficiencias muy graves e importantes comparado con los países con más tradición democrática. Y esto no lo resuelve ni resolverá el paso del tiempo. Sólo con cambios profundos que requerirán mucha energía de los gobernantes, nos dedicaremos, tal vez, algún día, al trabajo de modernización democrática de los sistemas organizativos públicos, un trabajo que tenemos pendiente de hacer, y que es posible hacer.

Enero de 2015