

## **GESTION DE SERVICIOS PUBLICOS, SISTEMAS RETRIBUTIVOS Y RELACIONES LABORALES**

**Albert Calderó Cabré**

Consultor de “Estrategia Local”

Abogado de “Defensa Local Abogados”

### **LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

Nuestra sociedad mantiene un proceso sostenido de desarrollo económico y social que conlleva un crecimiento sostenido de las demandas sociales de servicios de todo tipo, y los entes locales son titulares de una parte importante de las competencias en estos servicios. De este modo asistimos a una demanda creciente de prestaciones de los entes locales.

Pero la mayor parte de las prestaciones de los entes locales se basan en actividades y procesos que requieren intervenciones profesionales cualificadas, y por tanto con un alto componente de costes en recursos humanos. Esto, unido a la extrema diversidad y variabilidad de las competencias municipales produce un panorama de gran complejidad en la gestión de los recursos humanos: la necesidad de gestionar un volumen creciente de recursos humanos cualificados, de una gran diversificación profesional y a la vez sujetos a una gran variabilidad de las demandas sociales e institucionales.

A ello se une otro factor importante de agravación de los problemas: una creciente sindicalización de las relaciones laborales en las instituciones locales, que no ha ido

acompañada en general de un reforzamiento de las capacidades técnicas y directivas del equipo de recursos humanos, y que ha producido un incremento sensible de la conflictividad en las relaciones laborales en los entes públicos, a pesar de que las condiciones laborales ya hace tiempo que en este sector dejaron de ser desfavorables para pasar a ser claramente superiores a las de cualquier otro sector de la economía.

Finalmente existe una tendencia en los gobiernos locales, de cualquier color político, a otorgar una baja prioridad a las cuestiones de recursos humanos en el abanico de proyectos políticos. Esta tendencia es lógica y natural: los gobiernos tienden a concentrarse en las cuestiones que interesan directamente a los ciudadanos mucho más que en cuestiones de organización interna.

Sin embargo, en el contexto antes mencionado de un alto componente de recursos humanos en los servicios a prestar; de una alta cualificación y por tanto un alto coste de estos recursos, y de una alta conflictividad sindical, resulta que la eficacia en la gestión de recursos humanos acaba siendo un

componente decisivo de la eficacia y el coste y la calidad de todo servicio municipal.

Ya no puede haber buena política cultural sin buena gestión de los recursos humanos de los servicios culturales; no puede haber buena política urbanística sin buena capacidad de conseguir, mantener y mantener bien

motivados a buenos técnicos del urbanismo. Ya no puede haber ni buena ni regular política de seguridad ciudadana sin que todos y cada uno de los policías sean altamente eficaces a título personal. Sin una buena política de recursos humanos ya no puede haber buenas políticas de nada.

### **¿EXTERNALIZACION O GESTION DIRECTA DE SERVICIOS? EN TODO CASO, MODERNIZACION**

Una salida que cada vez más instituciones locales utilizan para salir de la dinámica de altos costes y baja calidad de los servicios prestados directamente por la institución es la contratación externa de servicios.

Esta no es una tendencia original, en todos los países avanzados el proceso de externalización avanza, tanto en el sector público como en el privado.

Además, es una tendencia positiva desde el punto de vista de la eficacia de las organizaciones: cuando una organización se concentra en la gestión directa de las actividades que mejor domina, en las que es más experta, en las que tiene mayor ventaja competitiva, y externaliza el resto de sus funciones en otras empresas, que a su vez se concentran en llevar a cabo aquello en lo que son más competentes, se desarrolla una cadena virtuosa, que beneficia a todos, y que permite multiplicar el valor añadido global.

Ahora bien, la contratación externa no está exenta de inconvenientes que hay que evitar. En primer lugar, es necesario contratar bien. Un problema de muchos entes locales es que sus prácticas de contratación se rigen casi

como único criterio por la preocupación por un cumplimiento formalista de la legalidad, como si el mero cumplimiento de la legalidad fuera condición suficiente para asegurar la eficacia. Es frecuente que, por ejemplo, se contrate sin un serio estudio de mercado que informe sobre las posibles empresas prestadoras del servicio de modo que permita aquilatar en los pliegos de condiciones las exigencias posibles buscando la máxima competitividad que favorezca las mejores condiciones de precio y calidad.

En segundo lugar, es imprescindible un buen sistema de vigilancia y control de calidad de las prestaciones del contratista. Algunas instituciones hacen una especie de profesión de fe en la contratación externa y parecen confiar en la simple palabra del contratista sobre el cumplimiento de las condiciones del servicio. Salvo excepciones esta situación llevará a corto plazo a un deterioro sensible de la calidad del servicio y a un correlativo enriquecimiento del contratista.

Desde algunas opciones ideológicas se cuestiona la externalización, tachándola de privatización de los servicios públicos. Pero si existe un buen control del cumplimiento de las

condiciones contractuales que asegure la satisfacción de los estándares de calidad de la prestación exigibles no es fácil argumentar desde la mera forma jurídica que un servicio externalizado sea peor que uno prestado directamente.

En todo caso desde los valores del buen servicio público se debe exigir la búsqueda de

la mejor calidad de la prestación tanto en el servicio externalizado como en el servicio prestado directamente. La exigencia general debe ser la modernización constante de los métodos tecnológicos y de gestión para conseguir también en los servicios públicos un incremento regular de la eficacia y calidad del servicio a al mismo tiempo la mejor relación calidad/precio posible.

### **INNOVACION EN LA GESTION RETRIBUTIVA: POR UN SISTEMA DE REVISION CONTINUA DE LAS RETRIBUCIONES**

Uno de los temas recurrentes de insatisfacción y conflicto en muchos entes locales es el tema retributivo. En teoría la ley nos ofrece instrumentos para una correcta gestión: mediante los métodos de valoración de puestos de trabajo es posible actualizar periódicamente la estructura retributiva manteniendo un ajuste entre las retribuciones de cada uno y sus contrapartidas en cantidad, calidad y cualificación del trabajo.

El problema aparece cuando por falta de actualización de la valoración llega un momento en que ésta aparece desfasada en un número significativo de puestos. En ese momento surge la polémica: los trabajadores y los sindicatos empiezan a reivindicar una revisión general de la valoración de puestos, de modo que muchos trabajadores empiezan también a visualizar una expectativa personal de mejoras salariales; en paralelo, el gobierno local empieza a percibir un grave problema: si acepta una nueva valoración sabe que ello va a representar, en primer lugar, importantes costes salariales adicionales, pero además va a representar sin ninguna duda muchos meses de práctica paralización de la institución y de un cúmulo de tensiones y conflictos que llegan

a suponer una verdadera catarsis emotiva y crisis de la convivencia del equipo humano.

En efecto, ante una revisión general de la valoración de puestos que se pone en marcha después de varios años sin actualización de la valoración existente y después de meses y a menudo años de reivindicarla casi todas las personas de la organización han desarrollado individualmente la creencia más o menos fundamentada de que “les va a tocar la lotería” del incremento por revisión de la valoración. Inevitablemente esta creencia se va a ver defraudada en muchos casos, y ello se vive como una verdadera desposesión de algo que se había interiorizado como un derecho sólo pendiente de reconocimiento formal.

Es lógico que los gobiernos no se atrevan a lanzarse a una aventura de esta dificultad y estos costes, pero conforme se retrasa la valoración mayor es la demanda de que se haga y más justas son las razones para pedirla, porque inexorablemente el tiempo erosiona cada vez más la validez de un sistema retributivo que no se actualiza.

Esta es una situación que hemos vivido repetidamente en el equipo de consultores que dirijo, hasta que nos planteamos encontrar una solución metódica que resolviera el tema. Creemos haberla encontrado.

Hemos puesto a punto un nuevo método de valoración de puestos de trabajo, concebido especialmente para las instituciones públicas, y que llamamos **método de revisión continua de la valoración de los puestos de trabajo**.

Consiste en plantear, en toda aquella organización que ya hizo en el pasado una valoración general de los puestos de trabajo, la adopción de un sistema por el que la valoración se revisa periódicamente de modo sistemático, con una frecuencia directamente proporcional al tamaño de la institución, desde un mínimo de una vez al año hasta un máximo de una vez al mes.

La financiación de las variaciones retributivas se hace de modo análogo a los presupuestos del Estado, estableciendo un fondo específico para este cometido, cuya cuantía se pacta con la representación sindical.

El proceso de valoración trabaja mediante varios flujos continuos de información y decisiones: por un lado, los funcionarios, los representantes sindicales, los jefes de dependencias y los responsables de organización y recursos humanos van proponiendo de modo continuado el estudio de puestos de trabajo que han cambiado de contenidos y el de puestos de trabajo nuevos; por otro lado, en la mesa de valoración, de

estructura paritaria, se definen prioridades en el examen de todas estas candidaturas y se valoran sucesivamente.

El método de trabajo de valoración es el de jerarquización, mediante un examen de los contenidos de tareas del puesto y su comparación con la jerarquía retributiva existente, que se maneja como escala de valoración. Todo ello mediante votaciones secretas sucesivas con una lógica correctiva respecto de la situación existente y un sistema de escrutinio que favorece los avances por consenso y penaliza los acuerdos por márgenes ajustados.

Nuestra experiencia es que este método permite mantener una actualización constante de la valoración de puestos eliminando para siempre jamás los traumas colectivos de las valoraciones generales, manteniendo un alto consenso social sobre la justicia del sistema y a la vez permitiendo controlar las desviaciones de costes salariales.

Otra ventaja de este método nuevo de valoración de puestos es que permite poner en práctica técnicas de enriquecimiento de puestos mediante la valoración condicional: se valora el incremento de cualificación de un puesto suponiendo que se vaya a poner en práctica un cambio organizativo determinado, pero el incremento retributivo que implica está sometido a una cláusula suspensiva hasta que una evaluación de resultados acredite que el enriquecimiento de tareas del puesto se ha producido y estabilizado.

## **INNOVACION EN LA GESTION DE PLANTILLAS: UN SISTEMA RETRIBUTIVO DIFERENCIADO PARA LOS ALTOS CARGOS, PERSONAL DIRECTIVO, MANDOS INTERMEDIOS Y TECNICOS CUALIFICADOS**

Uno de los principales puntos débiles de nuestros entes locales es el aplastamiento del abanico salarial.

Fruto de la acción sindical creciente de los últimos veinte años, y de la escasa capacidad de contrarrestarla, los salarios de las categorías profesionales menos cualificadas de las instituciones locales ya duplican, y triplican, y cuadruplican los equivalentes en el sector privado, mientras los puestos de trabajo más cualificados han mantenido prácticamente congeladas sus retribuciones en unos niveles de miseria. No es raro que el abanico salarial desde el más alto sueldo de la institución hasta el más abajo no llegue a la relación de 1 a 3. Ni siquiera la Albania comunista en sus peores momentos llegó tan lejos en la laminación del abanico salarial.

Las consecuencias de esta desproporción son nefastas. A las oposiciones para conserjes y peones se presentan varios centenares de candidatos para cada plaza vacante, muchos de ellos titulados universitarios; al mismo tiempo, no es raro que puestos directivos importantes permanezcan vacantes durante meses porque no hay modo de encontrar a nadie con una cualificación y experiencia aceptables que esté dispuesto a asumir tanta responsabilidad por tan miserable estipendio. Y estamos todos tan acostumbrados a la repetición de estos espectáculos grotescos que han dejado de alarmarnos.

Ello no obsta para que los sindicatos sigan presionando para un aplastamiento todavía mayor del diferencial salarial. Siguen estando

a la orden del día reivindicaciones de incrementos lineales, es decir, de saquear incluso el mantenimiento del poder adquisitivo de los niveles salariales altos para seguir incrementando cada año por encima de la inflación y hasta el infinito el nivel salarial de las categorías bajas.

No es de esperar que esta situación se corrija por una creciente sindicalización de los técnicos y directivos. Estos grupos profesionales nunca han mostrado interés por esta opción. Lo que sucede es que los técnicos y directivos cualificados votan con los pies, y van abandonando uno tras otro los entes locales por otros sectores más sensatos en sus políticas retributivas. En las profesiones cualificadas los entes locales operan una verdadera selección negativa: consiguen que, salvo excepciones verdaderamente vocacionales, los técnicos y directivos más competentes abandonen el sector en masa, mientras se quedan los virtuosos del escaqueo y de otras malas artes.

Enmendar esta grave situación sólo tiene un camino: la generación de un sistema retributivo y de recursos humanos diferenciado para los altos cargos y puestos cualificados. Al fin y al cabo esto es lo que sucede en todas las demás organizaciones; en ningún sector económico de las economías avanzadas se pretende que las relaciones laborales de los puestos directivos y técnicos se confundan con las relaciones laborales de los puestos sindicalizados.

Por tanto se trata de generar también en la Administración lo que en el mundo de la empresa se llama el personal fuera de convenio, y desarrollar un sistema de relaciones laborales específico para este colectivo, basado en la negociación individualizada, en la planificación de carreras profesionales y en un sistema de valoración de puestos adaptado a estas circunstancias.

Con mi equipo hemos puesto a punto un método de valoración de puestos de trabajo adaptado a este colectivo.

En efecto, si en los puestos sindicalizados lo lógico es un sistema de valoración de puestos participativo con las representaciones sindicales, en los puestos cualificados lo lógico es un sistema de valoración que se apoye en el contexto bilateral que debe caracterizar las relaciones laborales en este campo.

El método, que llamamos **método individualizado de valoración de puestos de trabajo**, consiste en un estudio técnico de valoración de cada puesto comparándolo con una constelación de puestos análogos de la misma institución, combinado con un estudio de mercado de trabajo de la categoría profesional de que se trate y con una fase de audiencia del interesado en la que se produce cierta negociación y ajuste mutuo de prestaciones y contraprestaciones.

Consideramos que este método debería utilizarse en todo caso para todos los puestos directivos y de altos cargos de la institución; consideramos también muy recomendable que se utilizara para los puestos de los políticos locales; y finalmente creemos que una estrategia de mejora gradual de la calidad y eficacia del sistema de relaciones laborales

debería pasar por una gradual extensión de este método valorativo y de este sistema individualizado de relaciones laborales para los puestos de trabajo de mandos intermedios y de técnicos cualificados. Detengámonos algo más en estos dos colectivos mencionados en último lugar.

Creemos que ha llegado el momento de plantear con claridad algo cada vez más necesario en las instituciones locales para asegurar la eficacia de su función más importante, la función de gobierno y de representación política: Es necesario crear la función de recursos humanos de los políticos locales.

Aunque ha costado tiempo, parece que se va imponiendo de una vez la idea de que es necesario retribuir los cargos políticos locales en atención a la dedicación y responsabilidad que comportan las funciones del gobierno y la representación local. Ahora bien, todavía nadie parece haber sacado la conclusión lógica, y es que si hay que retribuir, hay que tener una política retributiva, y una política de relaciones laborales, para los políticos.

Lo que sucede en la práctica es que nadie ha estudiado técnicamente cuánto debería cobrar un político en función de sus responsabilidades en una institución concreta. Las decisiones se toman de modo intuitivo, con criterios muy de andar por casa, o, lo que es peor, con simples negociaciones entre los grupos municipales, con lo que las retribuciones acaban dependiendo mucho más de los equilibrios y pactos entre grupos que de un análisis serio de las prestaciones y contraprestaciones. Y una mala política retributiva de los más importantes puestos de la institución puede ser mortal para la eficacia de una institución.

La solución es simple, basta aplicar el mismo método individualizado de valoración de puestos de trabajo de los directivos a los puestos de los políticos locales. Ninguna institución debería aprobar las retribuciones de los políticos sin un estudio técnico de este tipo. Esto sería también una garantía de la seriedad del sistema retributivo y de la justicia de las retribuciones, por encima de la pelea partidista.

Naturalmente, esto permitiría también y al mismo tiempo objetivar y fijar las exigencias, responsabilidades y dedicaciones de cada político local que le hicieran acreedor de las retribuciones establecidas. Puedo afirmar que con mi equipo de consultores hemos llevado a cabo ya varias veces trabajos de valoración y de determinación de retribuciones de equipos políticos de entes locales con muy buenos resultados.

El segundo colectivo al que a mi entender debería extenderse el sistema individualizado de relaciones laborales es el de los mandos intermedios y técnicos cualificados. En efecto, uno de los problemas clave del bajo rendimiento de las instituciones locales es la práctica inexistencia de una línea de mando que funcione. Las jefaturas de las dependencias tienen a menudo una función meramente decorativa, no existe una jerarquía activa organizando y dirigiendo el trabajo, existe una jerarquía nominal que está ausente en el día a día, y de hecho cada trabajador se autogestiona a voluntad.

No es posible que ninguna organización funcione de modo efectivo sin una jerarquía activa a implicada en los resultados de la institución. Y ello no existirá mientras no exista un sistema de relaciones laborales para los jefes distinto del de sus subordinados.

## **INNOVACION EN LA GESTION DE LAS RELACIONES LABORALES: LA EXTERNALIZACION DE LAS FUNCIONES TECNICAS EN FUNCION DEL GRADO DE FRICCION ORGANIZACIONAL**

Son muchos los desafíos tecnológicos y directivos de la función de recursos humanos. El progreso económico y social encarece cada día más el factor trabajo; sólo desarrollando la capacidad de cada institución de sacar el máximo partido de cada empleado será posible prestar servicios a costes socialmente asumibles.

Esto quiere decir que hay que encontrar nuevas vías para multiplicar las capacidades técnicas y directivas del departamento de recursos humanos.

Una forma novedosa de hacerlo es plantearse la externalización de estas funciones. Ello está justificado por la diversidad y variabilidad de los efectivos necesarios en distintos momentos del proceso de gestión de las relaciones laborales. Es decir, pensar que se puede atender la problemática de recursos humanos de una institución con un equipo estable de directivos y técnicos es aventurado, porque en toda institución hay grandes altibajos en la necesidad de recursos directivos y técnicos de recursos humanos en distintos momentos.

Creemos que, tanto en las instituciones grandes como en las pequeñas, la disponibi-

lidad de capacidades técnicas y directivas de recursos humanos en volumen suficiente en cada momento dado va a depender cada vez más de la capacidad de contratar externamente recursos complementarios.

La experiencia del equipo que dirijo en este sentido es significativa. Cada vez más tenemos instituciones clientes que nos usan como un recurso adicional en el campo de los recursos humanos, reforzando al equipo de la institución y supliéndolo en aquellas funciones en las que el hecho de venir de fuera deja de ser un inconveniente para convertirse en una ventaja: el que viene de fuera puede ser percibido como más imparcial en temas que

inciden en equilibrios internos delicados, como valorar puestos de trabajo; pero también puede ser útil el recurso que viene de fuera para defender los intereses de la institución en una negociación con los sindicatos, por ejemplo.

A mi entender la óptima gestión de recursos humanos cada vez va a ser en mayor medida el resultado de una buena colaboración entre un equipo interno que gestiona sobre todo las funciones de gestión del día a día y de gestión de las personas y un equipo externo que participa en la gestión de las relaciones jerárquicas y sindicales y las estrategias retributivas.