

ARTÍCULOS

¿DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VALENCIANA? EL CASO DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

MIGUEL C. MUÑOZ FELIU
Biblioteca del IVESP

Partiendo de la propia normativa legal y de una reciente encuesta, se pretende una aproximación a la problemática del desarrollo de recursos humanos de archivos, bibliotecas o centros afines, en el marco de la Administración Autonómica Valenciana. Clasificación y tipo de personal, mecanismos de motivación (formación, incentivos financieros o de otro tipo) y carrera administrativa, son analizados pormenorizadamente. La ausencia casi absoluta de los actuales mecanismos de desarrollo de recursos humanos en dicha administración y centros, con la consiguiente falta de eficacia y eficiencia, son el resultado del pésimo diseño organizativo.

Archivos-Personal/Bibliotecas-Personal/Desarrollo de Recursos Humanos.

INTRODUCCIÓN

a) *La necesidad de este estudio*

Es frecuente encontrar en la bibliografía sobre biblioteconomía y temas afines, comparaciones entre la realidad de nuestras bibliotecas y las recomendaciones internacionales¹. Amargas quejas van vinculadas al contraste entre dichas recomendaciones y la realidad española, quejas que alcanzan, asimismo, al escaso número de técnicos y de personal auxiliar

¹ Especialmente con relación a las de la IFLA: *Normas para Bibliotecas Públicas*. La Haya: IFLA, 1973, y *Pautas para Bibliotecas Públicas*. La Haya: IFLA, 1986. Las primeras con parámetros concretos (número de volúmenes por habitante, o metros cuadrados para una biblioteca); las segundas con recomendaciones de funcionamiento de servicios, con escasos datos numéricos concretos.

que trabaja en nuestros centros². Estas últimas reflexiones son justas, y son un indicador más de la situación de la biblioteca pública en España. Sin embargo, es raro encontrar literatura que trate sobre el propio aprovechamiento de los medios existentes, y más aún, de los recursos humanos.

También son frecuentes las declaraciones de intenciones de altos responsables sobre el tema. En palabras de un ex-director general del IVAP (Institut Valencià d'Administració Pública) el factor humano «no es uno más de los elementos (...) son la organización, los que dan "rostro" a la empresa y posibilitan la consecución de sus objetivos. No son los soportes burocráticos, ni el flujo de tareas, ni los sistemas de control los que producirán una organización eficiente»³.

¿Está traducido ese rosario de intenciones en la realidad cotidiana de nuestros archivos y bibliotecas, o, en la propia normativa que afecte a su personal? Nuestro estudio pretende dar una respuesta a tal cuestión, una respuesta que pueda explicar lo que muchos usuarios perciben: la falta de eficacia y eficiencia, y el pésimo y caro servicio que, en suma, reciben.

b) *El marco: La Administración Autonómica Valenciana*

La elección de la propia Administración como empresa objeto de nuestro estudio no ha sido casual. Aunque es cada vez mayor el número de «especialistas de la información»⁴ que trabajan en el sector privado, la Administración sigue siendo la principal impulsora, tanto por su propio peso en la sociedad, como por la función que el Estado tiene en museos, bibliotecas y fomento de la cultura y de la investigación⁵.

Habida cuenta de la inexistencia en la práctica de una función pública única, hemos elegido como marco de nuestro estudio la administración autonómica. En el caso valenciano, se hayan transferidas las competencias relativas a patrimonio bibliográfico y documental, e incluso la gestión —personal inclusive— de aquellos archivos o bibliotecas de titularidad estatal⁶.

² Por ejemplo, MÉNDEZ APARICIO, J., *El sistema informativo nacional español. Carencias de sus pilares básicos, las bibliotecas públicas*. Boletín de la ANABAD XIV(2), pp. 100-103.

³ *Libro Blanco del IVAP: El reto de los 90*. Valencia: IVAP. D. L. 1990, p. 64.

⁴ Tomo el término de una nueva asociación creada recientemente en Valencia: L'Associació Valenciana d'Especialistes d'Informació, que pretende englobar a profesionales del campo de la información, documentación, biblioteconomía y archivística. Más información en *Métodos de Información*. vol. 1 (n.º 0), pp. 30-31.

⁵ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978), art. 148.15 y 148.17.

⁶ R. D. 278/1980, 4099/1982, y 3066/1983 de transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de cultura. Convenios entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma Valenciana sobre gestión de los archivos de titularidad estatal y de bibliotecas de titularidad estatal (BOE de 18 de enero de 1985).

Además, el crecimiento de los niveles competenciales de las autonomías, favorecido por la situación política actual, frente a diputaciones provinciales u órganos periféricos de la administración central en claro declive, la ausencia de mecanismos de selección o promoción homogéneos en la administración local, o las particularidades de las universidades, hacen preferible que circunscribamos nuestro análisis al marco autonómico.

c) Fuentes y metodología

Dado que nuestro estudio se centra en el propio diseño organizativo y normativo de la Administración Autonómica Valenciana, hemos utilizado, ante todo, las propias disposiciones legales y reglamentarias de aquella. El sometimiento de la administración a la ley, y la necesaria publicidad de su normativa facilitan la labor frente a cualquier análisis similar en la empresa privada.

Hemos utilizado, asimismo, los recientes resultados publicados en una encuesta realizada sobre una muestra representativa de funcionarios y personal laboral de la Generalitat Valenciana⁷. Lo ideal hubiera sido, desde luego, una encuesta cuyo universo coincidiera exclusivamente con personal que, o fueran individuos claramente definibles como «especialistas de la información», o bien trabajaran en archivos, bibliotecas, o centros similares, realizando otras funciones (ordenanzas, auxiliares administrativos, ...). La inexistencia de una encuesta específica, y la falta de tiempo para elaborar una encuesta propia, han imposibilitado introducir datos de dicha naturaleza.

En cualquier caso, y dado que nuestro objetivo primordial es la correlación entre diseño organizativo de la Función Pública y desarrollo de recursos humanos, es una carencia no significativa.

I. EL PERSONAL: CLASIFICACIÓN EN CATEGORÍAS

En primer lugar, hemos de indicar qué tipo de personal trabaja en nuestros centros. Ello nos obliga a aproximarnos a la clasificación de puestos y a las propias relaciones de puestos de trabajo.

La clasificación de puestos de trabajo es «el sistema por el que se determina el contenido de éstos a efectos, básicamente, de la selección de personal, provisión de puestos y determinación de retribuciones»⁸. Dicha clasificación incluirá «la descripción de las funciones del puesto, forma de

⁷ La encuesta se haya publicada como *Prospecció de necessitats de formació del personal al servei de la Generalitat Valenciana*, València: IVAP, 1993.

⁸ Ley de la Función Pública Valenciana, art. 14.1.

provisión, méritos preferentes para su provisión si los tuviera y cualquier otra característica para su desempeño»⁹. Todo ello debe reflejarse en las plantillas o relaciones de puestos de trabajo que «incluirán cada uno de ellos, conforme a la distinción básica anterior, su denominación y características esenciales, las retribuciones complementarias que les correspondan, los requisitos exigidos para su desempeño y los méritos preferentes»¹⁰.

Ahora bien, de un examen atento de las relaciones de puestos de trabajo reales del colectivo que nos interesa, ¿qué podemos deducir? En cualquier biblioteca o archivo de una cierta importancia suelen darse las siguientes categorías profesionales¹¹:

- Directores. Funcionarios del Grupo A de la Administración Especial, son nombrados en la práctica totalidad de los casos por libre designación. Tienen aparejado al cargo complementos de dedicación exclusiva y niveles de destino 22 o superiores.

- Facultativos de Archivos y Bibliotecas. Funcionarios del Grupo A de la Administración Especial. La mayoría tienen un nivel de destino 21 y complementos específicos A (37h. 30' y posible dedicación a otras actividades).

- Ayudantes de Archivos y Bibliotecas. Funcionarios del Grupo B de la Administración Especial. La mayoría tienen nivel de destino 15 y complemento específico A.

- Otros técnicos de administración especial (encuadernadores, restauradores, fotógrafos, ...). Funcionarios del Grupo B o C, con complementos específicos que oscilan del 10 al 15.

- Administrativos. Funcionarios del Grupo C de la Administración General. La mayoría tienen nivel de destino 11 ó 13, y complemento específico A.

- Auxiliares Administrativos. Funcionarios del Grupo D de la Administración General. La mayoría tienen nivel de destino 8 ó 10, y complemento específico A.

- Ordenanzas. Personal laboral con nivel de destino 8 en la mayor parte de los casos.

De dicha distribución varias son las conclusiones que podemos establecer:

- * La relativamente baja consideración en que se encuentra nuestra profesión, lo que se refleja en niveles de destino mucho menores en relación a otros funcionarios de Administración Especial o General del mismo grupo.

- * La diversidad de relaciones jurídicas y pertenencias a sectores (Fun-

⁹ *Ibidem*, art. 14.2.

¹⁰ *Ibidem*, art. 15.2.

¹¹ Orden de 17 de febrero de 1995, del Conseller d'Administració Pública, por la que se aprueba la relación de puestos de trabajo de la Conselleria de Cultura (DOGV n.º 2459 de 28 de febrero de 1995).

cionarios de carrera de Administración Especial, de Administración General, Laborales). Ello se complica aún más si tenemos en cuenta que la condición jurídica de muchos ocupantes de las plazas de Administración Especial es también la de laboral, con el problema añadido de la inadaptación del carácter de la plaza y del personal que la ocupa.

* Las relaciones de puestos de trabajo son confeccionadas por organismos centrales en poco contacto con la realidad de los centros de trabajo. Ello conlleva claras inadaptaciones entre plantillas y verdaderas necesidades de personal.

II. LA FALTA DE MOTIVACIÓN

La ausencia de rendimiento de los «servidores públicos» es ya un lugar común en la literatura sobre el tema, y así es percibido por la sociedad en su conjunto. La falta de motivación y de rendimiento, no es, sin embargo, inherente a la condición de funcionario. El propio diseño institucional tiene mucho que ver con dicho mal.

Siguiendo las tesis de Vroom la persona está motivada cuando se siente impulsada a comportarse de una manera que cree que le producirá recompensas¹². Dos requisitos básicos se deducen pues para que haya motivación:

- El incentivo o recompensa debe ser importante.
- La persona debe sentir que el esfuerzo le producirá la recompensa.

El mismo autor, sin embargo, nos advierte de que una necesidad satisfecha no es un motivador. La clave, por tanto, puede estar en el concepto de «necesidad». Maslow afirma que el hombre tiene cinco tipos de necesidades: fisiológicas, de seguridad, sociales, de ego, y de autorrealización. Esta jerarquía de necesidades o escalera se activa sólo cuando la necesidad del nivel inmediatamente superior está razonablemente satisfecha¹³.

Si analizamos la situación del funcionario veremos que las necesidades fisiológicas y de seguridad están claramente resueltas: Un salario regular, un descanso y vacaciones aseguradas, un horario envidiado por otros muchos trabajadores (jornadas no partidas, turnos fijos), y una seguridad laboral garantizada pese a la reciente introducción de la movilidad geográfica.

Son, por tanto, las otras necesidades las que no se encuentran satisfechas. Ello en sí, no es malo, si el propio diseño organizativo permite o estimula su cubrimiento, lo que no parece ser el caso a tenor de los resultados de una reciente encuesta (Cuadro 2).

¹² VROOM, V. H., *Work and motivation*. Nueva York: Wiley, 1964. Cit. por DESSLER, G., *Administración de personal*, 4.^a ed. México: Prentice-Hall, cop. 1988, pp. 349-350.

¹³ *Readings in Management*. Cincinnati: South-Western, 1974, pp. 433-441. Cit. por DESSLER, G. *Administración de personal*, 4.^a ed., México: Prentice-Hall, cop. 1988, pp. 350-353.

III. POSIBILIDADES DE FORMACIÓN

La propia política de formación, instrumento necesario para un desarrollo correcto de sus funciones, y de promoción personal, es claramente puesta en cuestión por el personal al servicio de la administración para los que no satisface sus necesidades formativas ni les ayuda en su promoción. Estos porcentajes se amplían aún más en los miembros de la Administración especial, donde se encuentra el personal técnico¹⁴.

Esta ausencia de una formación adecuada es visible en la propia oferta para el año 1995. Ni un solo curso va dirigido a nuestro colectivo¹⁵.

La propia forma de selección limita la eficacia de los cursos, concebidos como un alimento escaso (pese a que se pagan por el propio personal) que hay que repartir. Además de la necesidad de que guarden una similitud técnica con el puesto de trabajo ya desempeñado, dos son los factores que deben ser tenidos en cuenta para su consecución: la antigüedad y no haber realizado cursos recientemente¹⁶.

Dentro de tantas limitaciones hay, al menos, novedades recientes que amplían las posibilidades formativas:

– La propia administración se vió obligada por sentencia judicial a terminar con el monopolio del IVAP, cuyos cursos u homologaciones dejaron de ser los únicos válidos. Cursos homologados por la Universidad u otras escuelas de funcionarios debían también ser tenidos en cuenta¹⁷.

– Se ha introducido un cupo de 25% para aquel funcionario que «desea formarse en disciplinas concretas no relacionadas con el puesto de trabajo que se desempeña, pero que sin embargo, tengan relación con su promoción personal», siendo estas solicitudes «atendidas por el IVAP por riguroso orden de entrada»¹⁸.

IV. INCENTIVOS FINANCIEROS

El dinero es, como afirma Dessler, más que un medio de intercambio. Es también una forma explícita de reconocimiento de una posición social¹⁹.

¹⁴ Un 79% así lo manifiesta. *Prospecció de necessitats de formació del personal al servei de la Generalitat Valenciana*. València: IVAP, 1993, p. 32.

¹⁵ *Plan de Formación de los empleados públicos de la Generalitat Valenciana para 1995* (Resolución de 9 de enero de 1995 de la directora general del IVAP, DOGV n.º 2432).

¹⁶ *Ibidem*, base 3.ª.

¹⁷ TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección tercera. *Sentencia 280/1993*. Decreto 176/1993 de 28 de septiembre del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el baremo general de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.

¹⁸ *Plan de formación...*, base 3.ª.

¹⁹ DESSLER, G., *Op. cit.*, p. 368.

La Ley de Función Pública recoge un «sistema periódico de calificación del personal que tendrá como base la constitución de unas Juntas de Calificación, por cada Departamento, que valorando el rendimiento del funcionario establecerán una calificación del mismo que constará en el expediente personal del interesado y deberá ser motivada y comunicada»²⁰; dichos actos, recurribles, pueden ser tenidos en cuenta en el momento de la provisión de puestos de trabajo por cualquiera de los sistemas establecidos en esta ley. Igualmente se establece un complemento de productividad destinado a «retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo»²¹.

Dicha disposición poco tiene que ver con las tendencias actuales en gestión de recursos. Según éstas, el usuario de los servicios es, no sólo la razón de ser de éstos, sino que es juez del rendimiento de quienes prestan el servicio.

En cualquier caso, dichas disposiciones pertenecen a la letra muerta de la ley, no aplicándose de facto en la administración. Ni una mayor productividad cuantitativa (número de libros catalogados, por ejemplo) ni cualitativa (introducción de mejoras, calidad de orientaciones o búsquedas, ...) son ni reguladas, ni —que nosotros sepamos— aplicadas en ningún centro.

Frente a la ausencia de un complemento de productividad, la antigüedad sí tiene una valoración económica traducible en trienios que se cobran junto a las pagas extraordinarias.

IV. INCENTIVOS NO FINANCIEROS

Tampoco existen otro tipo de incentivos. De hecho, los mecanismos legales son más barreras que atizadores de la motivación del personal.

Conceptos como el «tiempo flexible» está ausente de los mecanismos que regulan la duración de la jornada, una jornada que, en cualquier caso, tiene unos límites generales definidos por decreto, y en los que cualquier variación debe ser regulada entre el 1 y 15 de diciembre de cada año, teniendo vigencia anual. Las posibles licencias o permisos no recogen en ningún caso una compensación de tiempo por una mayor eficacia o productividad²².

²⁰ Decreto Legislativo de 20 de marzo de 1991 del Consell de la Generalitat Valenciana, art. 47.2.

²¹ *Ibidem*, art. 52.2.b).

²² Decreto 50/1989 de 18 de abril del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la jornada y horario de trabajo, permisos y vacaciones del personal al servicio de la Generalitat Valenciana (DOGV n.º 1094).

Tampoco son aplicables conceptos como el «trabajo compartido», ni nada similar a la «cultura de empresa» o «márketing interno». De hecho la estructura de nuestra Administración —y, por ende, de cualquier gran biblioteca y archivo— responde al modelo napoleónico de alta centralización de poder en la organización, con una rígida jerarquía de tipo piramidal. Este tipo de concepción «taylorista» basada en la división del trabajo en tareas independientes y supervisión férrea (o no tanto, pues varía según la dirección) es la que domina en archivos, bibliotecas o centros similares. Ello es especialmente negativo si tenemos en cuenta el nivel cultural de los empleados, pues ya no se trata de población iletrada, población iletrada que formaba el núcleo de la fuerza de trabajo cuando dicho modelo fue concebido, a principios de siglo²³. Ello, además de frustrante para los empleados, es un despilfarro ridículo de energías y capacidades, y lleva a menudo a situaciones de frustración personal en el medio laboral.

V. CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa definida como «movilidad del funcionario de un puesto de trabajo a otro de mayor nivel de destino o de un Grupo a otro Grupo»²⁴, es un derecho de todo funcionario. Entre los mecanismos legales establecidos al efecto figuran la promoción interna, los concursos de traslados y los nombramientos por libre designación.

a) *La promoción interna*

La promoción interna consiste en «el ascenso desde un Grupo de titulación al inmediato superior de acuerdo con su titulación específica, reservándose a tal fin un número de puestos de trabajo que no podrá ser inferior al 40% de los puestos vacantes que se convoquen a oposiciones o concursos-oposiciones»²⁵.

Dicha línea se halla hoy en día y coincidiendo con el crecimiento de la administración, muy potenciada. Prueba de ello es la reciente eliminación del tope en la cuota de plazas (un mínimo del 20% y un máximo del 40%, según la antigua Ley de Función Pública). En la misma línea de potenciación de la promoción interna se sitúa la preferencia que siempre tiene el funcionario que accede por dicho sistema frente al opositor libre, o la posi-

²³ MARTÍNEZ, A. L., *¿Gestión de la calidad total en la Administración Pública Española?*, Información Comercial Española, 724, pp. 114-125.

²⁴ Decreto Legislativo de 20 de marzo de 1991 del Consell de la Generalitat Valenciana, art. 43 c).

²⁵ Ley de la Función Pública Valenciana, art. 50.1.

bilidad legal introducida recientemente de realizar convocatorias independientes de las del ingreso en la Función Pública.

Ahora bien, en la realidad práctica del personal que trabaja en bibliotecas, archivos o centros similares, ¿existen posibilidades reales de aprovechar dichos mecanismos legales? Veámoslo analizando categoría por categoría:

- Ordenanzas (Grupo E). Al ser su condición jurídica de laboral tienen vedada cualquier promoción a plazas superiores, normalmente de carácter funcional. Ello es especialmente sangrante si tenemos en cuenta que este personal suele tener, cada vez más, estudios universitarios, y son quienes, de hecho, están en contacto con los usuarios del servicio.

- Auxiliares administrativos (Grupo D) y Administrativos (Grupo C). Su pertenencia a la Administración General les excluye de promocionarse al Grupo B. Su promoción interna no pasa, en cualquier caso, por la prosecución de su labor en dicho tipo de centros de trabajo.

- Ayudantes de archivos y bibliotecas (Grupo B). Son los únicos que tienen mecanismos claros de acceso al Grupo A (Facultativos de Archivos y Bibliotecas)... Siempre que se convoquen dichas plazas.

Ordenanzas, auxiliares y administrativos ven, por tanto, imposibilitado el acceso a grupos superiores vinculados a dichos centros, al menos por la vía de la promoción interna. La escasa preocupación por aprender técnicas y adquirir conocimientos es, en muchos casos, el resultado de la ausencia de vías claras de promoción, una promoción que, en cualquier caso, no pasa por una posible permanencia en dicho tipo de instituciones.

b) *Los concursos de traslados*

Los concursos constituyen el sistema normal de provisión, y permitirían el acceso de un puesto de trabajo a otro, siempre dentro de la misma categoría profesional y grupo. Aunque muchos son los factores que pueden llevar a pedir un traslado (distancia del domicilio familiar, relaciones con los compañeros o la dirección, ...), el acceso a un puesto con un nivel de destino superior puede ser también una de ellas.

En la convocatoria de concurso debe figurar la denominación, nivel y localización del puesto, los requisitos para ejercerlo, el baremo, y la puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas²⁶.

Vale la pena que nos detengamos en el baremo general de aplicación a los concursos de méritos vigente²⁷. La distribución de los distintos méritos aducibles y computables es la reflejada en el cuadro 5.

²⁶ Ley de la Función Pública Valenciana, art. 20.1 a).

²⁷ Decreto 117/1991, de 26 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el baremo general de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.

El baremo es bastante completo y recoge una amplia gama de méritos. En cualquier caso, destaca la amplia valoración del valenciano en consonancia con la política de promoción lingüística del gobierno actual, la ausencia de una valoración específica de los conocimientos informáticos, o el relativamente escaso valor de las titulaciones académicas.

Pero de más interés puede resultar analizar este baremo con la propia labor efectuada por los funcionarios. Cuatro apartados tienen una relación directa con el trabajo: antigüedad, grado personal, valoración del trabajo desarrollado y la entrevista.

La antigüedad mide simplemente el paso del tiempo, y su relación con la productividad, eficiencia o aptitudes demostradas es nula.

No debería ser ese el caso del grado personal, pero lo es. El grado personal se adquiere «por el mantenimiento por un funcionario de un mismo nivel de destino por un período de dos años continuados o durante tres con interrupción»²⁸. El otro procedimiento de adquisición consistiría en «la superación de cursos de formación y otros requisitos objetivos», acceso a cursos que se fundaría en «criterios de mérito y capacidad» y cuya selección se realizaría mediante concurso²⁹. Esta segunda opción, sin embargo, nunca fue aplicada, que sepamos, y de hecho no hay mención de ella en la vigente y minuciosa instrucción de la Dirección general de la Función Pública, sobre el procedimiento para el reconocimiento de la consolidación del grado personal³⁰.

Se mantiene igualmente esta mera vinculación con el tiempo transcurrido en el apartado de «Valoración del trabajo desarrollado», en que el desempeño de puestos «que guarden similitud con el contenido técnico y especialización del puesto solicitado, se valorará hasta un máximo de 4 puntos, a razón de un máximo de 1 punto por año de servicios»³¹. La ausencia de una coherencia entre lo que debiera valorarse según el propio título del apartado y lo que realmente es objeto de valoración es aún más pasmoso. Incapacidades laborales transitorias, bajas laborales de otra naturaleza, amén del propio examen de los que realmente se ha hecho, escapan de cualquier control.

En la entrevista «se comprobarán y valorarán los conocimientos del puesto de trabajo solicitado, así como la aptitud, eficacia y experiencia profesional del concursante y cuantas circunstancias se precisen para el mejor

²⁸ Decreto Legislativo de 20 de marzo de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, art. 48.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Instrucción de 13 de marzo de 1992, de la Direcció General de la Funció Pública, sobre el procedimiento para el reconocimiento de la consolidación del grado personal. (DOGV n.º 1761).

³¹ Decreto 117/1991, base 3.1 del Anexo I.

desarrollo de las funciones. En los puestos que impliquen alguna jefatura se valorará, además, la capacidad de iniciativa, productividad y nivel de responsabilidad del aspirante»³². Por fin se valora algo más que el tiempo transcurrido. Sin embargo, la entrevista puede no ser una prueba suficiente para valorar dichas cualidades:

– Es, frente al resto de mecanismos de valoración de méritos, una valoración subjetiva, breve y muy influida por lo que diga o no diga el aspirante, y por lo que se pregunte o no se le pregunte.

– El tribunal carece de medios para conocer la labor que realmente ha hecho el candidato.

– Miembros de los sindicatos forman parte de los tribunales, con voz y voto, y raramente tienen la capacidad para valorar personal y plazas con unos conocimientos muy específicos.

c) *Libre designación*

Frente a la minuciosa sujeción a un baremos, los puestos de libre designación (jefaturas de servicio, directores de bibliotecas y archivos) no precisan para su provisión más que de la publicación de la denominación, nivel y localización del puesto, y los requisitos indispensables para ejercerlo³³. La autoridad competente puede elegir de entre quien presente solicitud a quien crea conveniente, pudiendo ser removidos igualmente con carácter discrecional.

Parece obvio que tan amplias potestades permiten caprichosas colocaciones, prácticas de amiguismo y politización de los altos cargos.

La falta de prestigio y de autoridad moral de la dirección puede ser el indeseable efecto de tan discrecionales nombramientos.

A su vez, los intentos por parte de la dirección de no sacar a concurso o en oferta pública la plaza anteriormente ocupada, lleva, asimismo, a curiosas prácticas administrativas.

d) *La práctica de la carrera administrativa en la Administración*

Vistos y analizados los diferentes mecanismos legales que posibilitan la carrera administrativa, podemos preguntarnos si dichos mecanismos funcionan en la práctica.

Los datos son claros: Más de la mitad del personal no ha cambiado de grupo o nivel, y el 25% restante sólo ha tenido dos. Si tenemos en cuenta

³² *Ibidem*, base 3.3 del Anexo I.

³³ Ley de la Función Pública Valenciana, art. 20 b).

que es probable que una parte de estos últimos trabajaran en otro puesto de forma interina, o tuvieran un primer destino provisional diferente al actual, parece palpable que los casos de «carrera administrativa» han sido escasos. Dichos porcentajes de inamovilidad son aún mayores entre los laborales fijos y funcionarios de la administración especial, tipo de personal frecuente en nuestros centros.

La carrera administrativa sigue siendo un factor limitado a algunas situaciones, escasamente estimulante por tanto, y basado fundamentalmente en la antigüedad.

CONCLUSIONES

—Oye, Paco —le pregunta un funcionario a otro— ¿Y después de estos veinte años tú te has enterado del trabajo que tenemos que realizar aquí?

—No, y no hables más del asunto que trae mala suerte.

Los estereotipos son muchas veces injustos, por cuanto homologan a unos y a otros, a buenos y a malos, a vagos y a trabajadores. Pero en muchos casos el estereotipo, el tópico, responde a realidades.

Recientemente ha causado inquietud entre los servidores de la Función Pública la propuesta de la CEOE de suprimir el empleo vitalicio de los funcionarios. Igualmente se planteaba fijar los sueldos de los funcionarios en relación a las condiciones de vida del lugar en que se presta el servicio, y que se vinculara estrechamente con el rendimiento.

Es evidente que la medida central afectaría a la propia independencia de un colectivo profesional al servicio de los ciudadanos, y permitiría el trasiego continuado de funcionarios dependiendo del partido que ocupara el poder. Pero también es obvio que hay razones para una reflexión profunda sobre el tema, y para pensar que el modelo de Función Pública diseñado hasta ahora no es, desde luego, el mejor de los posibles.

Nuestro análisis, aplicado al caso concreto de «archiveros, bibliotecarios, documentalistas y afines», y, por extensión, a todo el personal que trabaje en bibliotecas, archivos, o centros similares, señala muchas carencias en lo que debiera ser una eficaz maquinaria de desarrollo de recursos humanos.

Destaca, en primer lugar, la ausencia de mecanismos de valoración y recompensa de una eficaz labor. Ni la percepción económica, ni los distintos mecanismos de la carrera administrativa, ni siquiera el acceso a los cursos (que pueden favorecer dicha carrera), permiten recompensar al individuo con iniciativa, eficaz, productivo. Frente a ello, la antigüedad y el mero paso del tiempo sí tienen una efectiva valoración tanto económica (cobro de trienios), como en todos los mecanismos que configuran la carrera administrativa: consolidación de grado personal, puntuación en los concursos, ... etc.

Tampoco podemos hablar de una verdadera carrera administrativa. Todo alto cargo es nombrado por libre designación. A su vez, la imposibilidad de acceso desde el Grupo E, o desde el Sector General al Especial, conlleva que cualquier posible promoción no pase por la permanencia en la unidad inicial. Cualquier política tendente al márketing interno, o a favorecer la cultura de empresa tropieza con ello. De este modo es imposible o muy difícil una asociación entre el personal auxiliar y la institución (Archivo del Reino de Valencia, Biblioteca Valenciana, ...)

Los mecanismos reguladores de horarios, salarios, funciones (definidas con carácter fijo en las relaciones de puestos), hacen inoperativa la Administración. Conceptos como el «tiempo flexible», el «trabajo compartido», o el «enriquecimiento del trabajo» son de muy difícil aplicación con la ley en la mano.

La ausencia de incentivos a todos los niveles, una administración desmotivada, cuyos trabajadores sólo esperan dejar pasar el tiempo, bajas laborales frecuentes, ausencias injustificadas del trabajo y caros y lentos servicios son sólo el amargo fruto de tan estéril semilla. De hecho, hablar de desarrollo de recursos humanos en esta administración y en este colectivo no es menos irónico o gracioso que el chiste con que iniciábamos estas conclusiones. Humor negro, por supuesto.

FUENTES

Disposiciones legislativas y normativa estatal

- Constitución Española de 1978.
- Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- R.D. 917/1994 de 6 de mayo, que aprueba la Clasificación Nacional de Ocupaciones.
- R.D. 278/1980, R.D. 4099/1982, R.D. 3066/1983, de transferencias del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de cultura.
- Convenios sobre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma Valenciana sobre gestión de los archivos de titularidad estatal y de bibliotecas de titularidad estatal (BOE de 18 de enero de 1985).

Disposiciones legislativas y normativa autonómica

- Ley de la Función Pública Valenciana (según la Ley 5/1994 de 24 de octubre, de modificación parcial y urgente del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública).

– Decreto Legislativo de 20 de marzo de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana.

– Plan de Formación de los empleados públicos de la Generalitat Valenciana para 1995 (Resolución de la Directora General del IVAP, DOGV n.º 2432).

– Decreto 50/1989 de 18 de abril del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la jornada y horario de trabajo, permisos y vacaciones del personal al servicio de la Generalitat Valenciana.

– Decreto 117/1991 de 26 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el baremo general de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.

– Decreto 176/1993 de 28 de septiembre del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el baremo general de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.

– Orden de 17 de febrero de 1995, del Conseller d'Administració Pública, por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo de la Consellería de Cultura (DOGV n.º 2459 de 28 de febrero de 1995).

– Instrucción de 13 de marzo de 1992, de la Dirección General de la Función Pública, sobre el procedimiento para el reconocimiento de la consolidación del grado personal.

Sentencias de Tribunales

– Tribunal Constitucional. *Sentencia 99/1987*, de 11 de junio.

– Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección segunda. *Sentencia 346/1994*.

– Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección tercera. *Sentencia 280/1993*.

BIBLIOGRAFÍA

«Associació de bibliotecaris valencians». *Métodos de información*, Vol. 1 (n.º 0), pp. 30-31.

DESSLER, G., *Administración de personal*, 4.ª ed., México: Prentice-Hall, cop. 1988.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J., *Desarrollo de recursos humanos en la empresa de la Europa Comunitaria: Pedagogía laboral y de empresa*. Madrid: UNED, ca. 1994.

GARCÍA EJARQUE, L., *La formación del bibliotecario en España: De la Paleografía y la Bibliografía a la Biblioteconomía y la Documentación*, Madrid: ANABAD, D.L. 1993.

IFLA. *Normas para Bibliotecas Públicas*. La Haya: IFLA, 1973.

IFLA. *Pautas para Bibliotecas Públicas*. La Haya: IFLA, 1986.

Libro Blanco del IVAP: El reto de los 90. Valencia: IVAP, D.L. 1990.

MARTÍNEZ, A. L., *¿Gestión de la calidad total en la Administración Pública Española?* Información Comercial Española, 724.

MÉNDEZ APARICIO, J., *El sistema informativo nacional español. Carencias de sus pilares básicos, las bibliotecas públicas.* Boletín de la ANABAD XIV(2), pp. 100-103.

MITRANI, A.; DALZIEL, M. M.; SUÁREZ DE PUGA, I. (COORD)., *Las competencias: Clave para una gestión integrada de los recursos humanos.* Madrid: Deusto, D.L. 1992.

OIT. *Clasificación internacional uniforme de ocupaciones: CIUO-88.* Ginebra: OIT, 1991.

Prospecció de necessitats de formació del personal al servei de la Generalitat Valenciana. Valencia: IVAP, 1993.

QUÍLEZ SÁNCHEZ, R., *Del colapso de la meritocracia y sus implicaciones para una formación contingente en la Generalitat Valenciana. Dels furs a l'Estatut: Actes del I Congrés d'Administració Valenciana. De la Història a la Modernitat.* Valencia: IVAP, 1992.

CUADRO 1
Distribución del personal por categorías

	Biblioteca Pública (Valencia)	Biblioteca-Arch. Hco. (Alicante)
Director	1	1
Facultativos	1	1
Ayudantes	4	4
Tecn. Administrac.	1	1
Administrativos	2	1
Aux. Administrativos	15	12
Subalterno supervis.	1	1
Subalternos	14	4
Vigilantes	1	-

(Confección propia a partir de la Orden de 17 de febrero del Conseller d'Administració Pública, por la que se aprueba la relación de puestos de trabajo de la Conselleria de Cultura.)

CUADRO 2
Razones para trabajar en la Administración Pública

	Base: Total entrevistados (378 = 100%)
Seguridad/estabilidad	66%
Horario	26%
Falta de expectativas en empresa privada	22%
Retribuciones/Salario	9%
Prestigio social	4%
Razones profesionales	4%
Vocación	3%
Dimensión social	2%
Razones personales/familiares	1%
Otras razones	6%
NS/NC	3%

(Respuesta múltiple: Diversas respuestas posibles)

(*Prospecció de necessitats de formació del personal al servei de la Generalitat Valenciana, València: IVAP, 1993, pp. 23-24.*)

CUADRO 3
Motivos del personal para solicitar cursos

	Base: Total entrevistados (66 = 100%)
Puntos según el baremo	76%
Mejorar personalmente en formación	73%
Aplicar conocimientos al trabajo	53%
Modernizar la administración	17%
Eludir horas de trabajo	15%
Modificar actitudes	8%
Otras respuestas	3%
NS/NC	2%

(*Prospecció de necessitats de formació del personal al servei de la Generalitat Valenciana, València: IVAP, 1993, p. 135.*)

CUADRO 4
Satisfacción del personal con los cursos

	Base: Total entrevistados (378 = 100%)
Sí	24%
No	73%
NS/NC	3%

	Base: No satisfechos (278 = 100%)
No satisface mis necesidades	55%
No ayuda a promocionarme	40%
No resuelve mis problemas	14%
Dificultad para acceder	5%
No hay formación/Hay poca	3%
Enfoque inadecuado de los cursos	3%
Selección de asistencia inadecuada	1%
Líneas de formación no cubiertas	1%
Otras razones	8%
NS/NC	1%

(Respuesta múltiple: Diversas respuestas posibles).

(*Prospecció de necessitats de formació del personal al servei de la Generalitat Valenciana, València: IVAP, 1993, pp. 31-32.*)

CUADRO 5
Baremo General de Méritos

Antigüedad	0,5 p./año de servicios	4 p.	
Grado personal	Superior a puesto	3 p.	3 p.
	Igual	2 p.	
	Menor	1 p.	
Titulaciones	Grupo A : Doctor	2 p.	4 p.*
	B : Licenc.	2 p.	
	C : Diplom.	1 p.	
	D : Bach.		
	FP2	1 p.	
	Acc. Univ.		
Cursos genéricos**	E : Grad. esc.		
	FP1	0,5 p.	
	Asistencia	2 p.	
Valenciano	Impartición	1 p.	
	Superior	3 p.	3 p.
	Medio	2,5 p.	
	Elemental	1,25 p.	
	Con. Orales	0,75 p.	
Idiomas comunitarios		2 p.	
Valoración trabajo	1 p./año servicios	4 p.	
Cursos específicos		3 p.	
Entrevista		3 p.	
Otros méritos		1 p.	

*Para grupos A y B computan otras licenciaturas directamente vinculadas al puesto hasta 2 puntos.

**Los cursos han de ser homologados por el IVAP, otras escuelas de funcionarios o la Universidad.

(Elaboración propia a partir del Decreto 117/1991, de 26 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el baremo general de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo.)