

Laureano
López
Rodó

O elemento persoal nas Administracións públicas

Catedrático de Dereito
Administrativo

Un conxunto de cambios de todo tipo (técnicos, sociais, económicos, culturais, políticos, etc.), está a introducirmos nunha nova época. Un dos efectos dos avances tecnolóxicos é a **maior capacidade de información** da sociedade actual. A progresiva implantación da informática e as telecomunicacións permite a comunicación instantánea, coa conseguinte supresión de boa parte da «información flotante» (a que permanecía no correo durante varios días e a que pasaba dun despacho a outro das dependencias administrativas).

Na Administración española hai aínda un exceso de papelame. A Administración non pode quedar atrasada e converterse no gran pantano da «información flotante», demorando e entorpecendo o dinamismo social e económico, e transformándose nun factor negativo da competitividade do país.

¹ *The Change Masters*, 1983.

Para ser, en frase de Rosabeth Moss Kanter, «mestres e non vítimas do cambio»¹, cómpre detectalos cambios

máis significativos e coñece-las tendencias que presentan as realidades presentes e as perspectivas futuras.

Estas tendencias conflúen en sinalar que a clave da adaptación ós cambios radica nos recursos humanos, tanto das Administracións públicas coma das empresas privadas.

Importa salientar dúas grandes tendencias:

a) *Descentralización e participación*

Desde as leccións romanas á General Motors, as organizacións, tanto militares coma civís, obedeceron a estruturas en forma de pirámide: o poder e a comunicación flúen desde o vértice da pirámide ata a súa base. Pero, como explican Naisbih, John e Aburdene², durante a década de 1970 un mundo en ebulición irrompeu na empresa privada. Nas transaccións financeiras e comerciais, os impulsos electrónicos substituíron o papel e suprimiron boa parte da «información flotante».

No dito período as grandes empresas estadounidenses, organizadas segundo o modelo xerárquico, experimentaron unha profunda crise como consecuencia da nova era da información. Ó enfrontárense cos seus competidores xaponeses comprobáron que a estrutura empresarial que levara o Xapón a ocupa-lo primeiro posto na industria mundial, non tiña forma piramidal, senón forma reticular integrada por pequenas unidades de produción, descentralizadas e dotadas de autonomía para tomar decisións pola súa conta, que eran aceptadas sen discusión polos directivos da empresa³.

Esta comprobación da maior competitividade da empresa nipona con respecto á norteamericana deu lugar a importantes reformas na estrutura empresarial das grandes compañías dos Estados Unidos para acomodala ós profundos cambios dos novos tempos. A isto refírese Rosabeth Moss Kanter na súa obra, traducida ó castelán, *Cuando los gigantes aprenden a bailar*, Plaza y Janés, Barcelona 1990.

Na nova era da información, o modelo piramidal a penas encaixa: os distintos chanzos das ríxidas estruturas xerárquicas retardan o fluxo da información xustamente cando é necesaria unha maior rapidez e flexibilidade.

² *Megatrends 2.000*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.

³ O modelo reticular descríbese en LIPNACK e STAMPS: *Networking*, 1982.

O novo modelo reticular foi utilizado con extraordinario éxito e está a substituí-lo modelo xerárquico que evoca despersonalización, inercia e fracaso.

As redes están integradas por pequenos grupos de persoas que se coñecen, falan entre si e comparten ideas, información e recursos. O importante non é a propia rede, senón o proceso para chegar a tecela: o urdido da rede é a **comunicación**, que crea vínculos e enlaces entre as persoas e os grupos.

A estrutura reticular fomenta a auto-axuda, fai evolucionar-la empresa ó compás dos tempos e mellora a súa produtividade. A estrutura reticular é o modelo sociolóxico axeitado para facilitar-la comunicación e interacción esixidos por unha sociedade que dispón, de forma crecente e acelerada, dun maior volume de información.

O modelo reticular pode ser de grande utilidade para supli-las deficiencias do modelo xerárquico, que segue a se-lo básico pero non o único. O adecuado equilibrio entre centralización e descentralización, responsabilidade persoal e traballo en equipo, constitúe a clave da eficacia de toda organización.

O gran reto para modernizar-la Administración é facer evolucionar-la súa estrutura piramidal cara a unha estrutura descentralizada e aberta ós cidadáns.

A comunicación directa entre os directivos ou xefes de liña co persoal ó seu cargo, constituído en equipo, facilita esta evolución.

A comunicación pluridireccional permite que a información flúa non só de arriba abaixo senón tamén de abaixo arriba e a un mesmo nivel, co cal os órganos superiores poden coñecer mellor os problemas reais e as iniciativas poden agromar desde os órganos e axentes administrativos que se relacionan directamente coa sociedade.

Xa a Lei de Procedemento Administrativo de 1958 traxo de implantar esta comunicación directa, e para isto dispuxo no seu artigo 36: «Para efectuar-los estudos encamiñados a programar e coordinar-la actuación administrativa e informar ós subordinados das directrices da xestión, toda persoa con mando administrativo civil, desde o Xefe do Departamento ministerial ó Xefe de Negociado, reunirase periodicamente, alomenos unha vez ó mes, cos seus subordinados máis inmediatos. Do re-

sultado destas reunións pasará un resumo ó inmediato superior».

Desgraciadamente poucas veces cumpren este precepto os que desempeñan as xefaturas dos servizos administrativos.

b) A primacía do usuario e do cidadán en xeral

Xa Von Mises expuxo e demostrou a súa **teoría da soberanía do consumidor**. Hoxe en día, esta soberanía é un feito no sector privado e vai penetrando no sector público mediante as técnicas de participación directa dos cidadáns.

Da idea de Henry Ford, «o mesmo coche negro para todo o mundo», pasamos, coa axuda do ordenador, ó vehículo personalizado. Un cliente da Volvo, por exemplo, pode escoller entre máis de 20.000 combinacións posibles. As cadeas de montaxe computerizadas individualizan produtos e crean moitas versións distintas ó gusto do consumidor.

Este mesmo consumidor-cidadán ó se relacionar coa Administración desexaría algo semellante: un trato personalizado, directo, rápido e eficaz, que só lle poden dispensar persoas cualificadas coa debida formación.

As tendencias anteriormente expostas esixen un colosal esforzo de potenciamento dos recursos humanos para transformalas organizacións xerárquicas, públicas e privadas en modelos descentralizados orientados ó cliente-cidadán.

As organizacións son, basicamente, o que son as persoas que as compoñen. Hai xa tempo, unha das conclusións máis claras da segunda Comisión Hoover para a reorganización do Goberno federal norteamericano foi que «a Administración nunca pode ser mellor cás persoas que a compoñen». Os mellores programas políticos poden fallar se a organización administrativa non dispón das persoas axeitadas que realicen as tarefas precisas no momento xusto.

A circular do Primeiro Ministro francés, do 23 de febreiro de 1989, sobre a renovación dos servizos públicos, formula con claridade as dificultades e os retos que debe afrontar esta renovación⁴. O diagnóstico e as pro-

⁴ Esta análise crítica é practicamente inexistente no documento que serviu de base para o Plano de Modernización da Administración do Estado en España. Cfr. *Reflexiones para la modernización da Administración do Estado*, Ministerio para as Administracións Públicas.

postas contidos neste documento poden ter unha validez xeral nos seus aspectos máis relevantes. Sintetizo a seguir algunhas ideas de interese.

O respecto á sociedade e o respecto á Administración esixen a **modernización dos servicios públicos**. Esta aspiración é sentida, a un tempo, polos usuarios, os funcionarios e os responsables da Administración. A adaptación do Estado ós profundos cambios da sociedade está tardando de máis en afrontarse. O inmovilismo pode ser unha tentación, pero nunca é unha política recomendable.

Hai un clamor xeral de protesta polas deficiencias que se observan nos servicios públicos, á par que aumentan os prezos esixidos pola prestación destes servicios.

A causa principal destas deficiencias encóntrase na organización do Estado, cun alto grao de concentración de funcións, estruturado en compartimentos estancos, fragmentado nas súas actuacións e que non asimilou plenamente a descentralización en favor das Comunidades Autónomas, nin a privatización.

O proceso de desburocratización que está a practicar noutros países do noso contorno con xeral aplauso recibiría un grande pulo se se acometese decididamente unha política de privatización.

Demostrouse que a empresa privada é máis eficiente cá Administración e as empresas públicas e está máis acorde coa economía de mercado que practican os Gobernos non socialistas.

Por isto deberían analizarse os servicios dos que a súa prestación ou xestión serían susceptibles de seren privatizados, co cal se produciría unha notoria desburocratización.

Por poñer un exemplo da ineficacia dun servicio público, voume referir á Seguridade Social. O «Informe Abril» sobre os servicios de sanidade, demostra a **inviabilidade** do modelo actual e formula a conveniencia de romperlo *monopolio de facto* da Seguridade social e ensaiar, neste campo, o *contracting out*.

A xestión estratéxica dos recursos humanos da Administración constitúe o centro neurálxico para adaptala Administración ás novas esixencias da sociedade de hoxe.

Particular interese ofrecen ó respecto a circular do Primeiro Ministro francés, de 1989, relativa á modernización dos servizos públicos, e a Carta Británica do Cidadán presentada polo Primeiro Ministro ó Parlamento no mes de xullo de 1991.

Ambos e dous documentos presentan coincidencias substanciais.

Tamén gardan un paralelismo cos citados documentos referentes á Administración pública outros estudos relativos ó sector privado, como son o Informe Price Waterhouse-Cranfield sobre a xestión estratéxica internacional dos recursos humanos de 1990 e o informe Davos, do World Economic Forum sobre a competitividade mundial, de outubro de 1991.

O primeiro destes últimos informes foi elaborado conxuntamente por Price Waterhouse-Cranfield e pola School of Management, con base nunha enquisa anual. Os resultados de 1990 ofrecen unha información detallada das políticas de recursos humanos levadas a cabo en empresas alemáns, españolas, francesas, británicas e suecas.

O segundo elaborouse a partir dunha enquisa realizada entre máis de dous mil executivos de empresas de vintetrés países desenvolvidos. Lamentablemente, España aparece no último lugar entre os países analizados en canto ó exíguo grao de **identificación dos empregados e profesionais cos obxectivos das súas empresas**, o cal mingua a competitividade da economía nacional, que ocupa, segundo o dito informe, o lugar vinteún entre os vintetrés países analizados.

Non sería de estrañar que, se se realizase un estudio semellante respecto do sector público, España ocupase tamén un mal lugar en canto á compenetración dos funcionarios cos obxectivos da Administración pública.

Para potencia-los recursos humanos da Administración, o primeiro que hai que conseguir é que as persoas que a serven teñan os debidos alicientes e se sintan abondo motivadas para desempeñaren a gusto e plenamente compenetradas cos fins da función pública, as tarefas que lles son encomendadas.

Cando falo de motivación non me refiro exclusivamente ó sistema de incentivos, porque non son os incentivos externos (positivos e negativos) os mellores ali-

cientes. O incentivos externos, ós que Herzberg denomina KITAS (siglas do inglés literal: dar unha patada naquel sitio), xa sexan negativos ou positivos, non conseguen que unha persoa se sinta satisfeita ó realiza-la súa función.

Tanto as medidas negativas –expedientes disciplinares, incompatibilidades, xubilación anticipada, etc.– coma as positivas –reducción de xornada, complementos de produtividade, compensacións non pecuniarias (vivenda, economatos), etc.– soamente conseguen resultados a moi curto prazo e, doutra parte, o custo destes incentivos positivos crece en espiral, sen un paralelo aumento da eficacia dos servizos.

O importante, como subliña Herzberg, non é «dar patadas» dun ou outro tipo, senón «instalar un xerador nas persoas» que as mova a superárense no seu traballo.

Lamentablemente certos gobernos deron mostras de hostilidade cara ós funcionarios, considerándoos pouco menos que factores de entorpecemento, cando non como inimigos máis ou menos encubertos.

Coa Lei de Medidas de Reforma de 1984 produciuse unha politización da función pública. Como indica a súa propia exposición de motivos, a dita Lei «autoriza ó Goberno a reformar profundamente a nosa función pública». Ata tal punto foi excesivo o cheque en branco outorgado ó Goberno por esta Lei, que varios dos seus preceptos foron declarados inconstitucionais pola sentenza do Tribunal Constitucional do 11 de xuño de 1987.

Ata que o Tribunal Constitucional dictou esta sentenza, a Lei de 1984 converteu en **procedemento ordinario para a provisión de postos de traballo a libre designación**, da que se fixo un desmedido abuso. Abonda ver no Boletín Oficial do Estado as numerosísimas prazas –por milleiros– que se anunciaron para seren provistas por libre designación. Se a isto unímo-la proliferación de gabinetes dos Ministros e dos Secretarios de Estado, ós que se poden adscribir persoas que non teñan a condición de funcionarios de carreira –constitúen o que os franceses chaman «segunda burocracia»– e a aparición de numerosos postos desa figura con nome antitético que é o «asesor-executivo», chegamos á conclusión de que a nosa Administración pública está altamente politizada.

Grande é a desmoralización que isto produce nos funcionarios, ó vérense preteridos fronte ás hostes dos novos inquilinos dos despachos oficiais. O seu espírito de iniciativa, o seu afán de servicio, quedan abafados pola corrupción desa «segunda burocracia».

O máis notable do caso é que o número de funcionarios da Administración central do Estado aumentou considerablemente cando, en boa lóxica, debería diminuír como consecuencia do traspaso de funcións e servicios ás Comunidades Autónomas. Tamén aumentaron os altos cargos. Concretamente, en 1982 había 39 subsecretarios e 188 directores xerais e, cinco anos despois, había xa 49 subsecretarios e 278 directores xerais, segundo pode verse na contestación do Goberno a unha pregunta formulada polo Grupo Parlamentario Popular en 1987, publicada no Diario do Congreso do 3 de outubro dese ano. Actualmente, en 1992, o número de altos cargos e asimilados ascende a 6.046.

É dicir, que a menos funcións e menos servicios, máis funcionarios, máis altos cargos e máis nomeamentos de libre designación. Mesmo os subdirectores xerais son agora designados libremente, o cal quere dicir que cada vez está máis metida a política no seo da Administración.

A extraordinaria masificación dos cadros de persoal de funcionarios e a súa escasa cualificación é unha consecuencia directa de que certo sector da **clase política considerou a Administración e a función pública como un botín electoral**. Esta concepción debe modificarse urxentemente. Os custos de ineficacia e corrupción son demasiado elevados.

As sucesivas políticas de persoal do Goberno español durante a década dos oitenta tiveron un marcado carácter represivo. Na cirurxía aplicada ós corpos de funcionarios ó desmantela-los seus máis altos niveis, reducindo a idade de xubilación, a aplicación de incompatibilidades con mentalidade de «Comités de Saúde Pública», a multiplicación de expedientes disciplinarios con ánimo de intimidación, etc., tivo como consecuencia desangra-la Administración do Estado.

Ante esta política represiva, unida á postergación dos funcionarios fronte ó persoal contratado por libre designación, sen superación previa de probas que accredi-

ten a súa idoneidade, unha alta porcentaxe dos funcionarios máis cualificados emigra constantemente ó sector privado, ata o extremo de que, nalgún campo, por exemplo o da función pública militar do Exército do Aire, as servidumes de permanencia chegaron a impoñerse antixurídica e retroactivamente.

Garrido Falla puxo de relevo a devaluación dos altos corpos dos funcionarios, da que é expoñente o escaso número de aspirantes ó ingreso nos ditos corpos. Este é un feito sintomático que denuncia un grave mal social: a perda de prestixio e dos estímulos indispensables para crea-la necesaria motivación nos cidadáns que os incline cara á carreira administrativa.

Ante todo, deberíase rehabilitalo bo nome e a estima dos funcionarios que, na súa maioría, seguen a ter exemplar dedicación e sentido da responsabilidade. Cométese unha grave inxustiza cando se descualifica no seu conxunto a función pública designándoa en sentido peyorativo co nome de «burocracia».

A base de desprestixia-los funcionarios non se vai conseguir que as Administracións públicas estean mellor xestionadas; ignorando a cualificación e as cualidades persoais dos funcionarios ou rexeitando as súas iniciativas por non caberen na codia do procedemento, non se vai obter unha maior eficacia nos servizos. En cambio, realzando a dignidade dos servidores públicos e creando as condicións xurídicas e materiais necesarias para que asuman persoalmente a responsabilidade do servizo, hanse satisfacer mellor as aspiracións tando dos funcionarios coma dos usuarios.

A adaptación da Administración ás novas circunstancias non se pode afrontar mediante **medidas xerárquicas**. **Esixe a mobilización dos funcionarios mediante a negociación e a participación**. A modernización dos servizos débese facer contando coas persoas que os prestan.

A xestión estratéxica dos recursos humanos supón, en primeiro lugar, **ter en consideración as persoas con que conta a organización á hora de fixa-los seus obxectivos**.

Desgraciadamente, en España, **máis que unha versión estratéxica de recursos humanos, o que hai na actualidade é unha xestión de persoal, carente de estratexia**.

O Informe de Conclusións 1990 do Proxecto Price Waterhouse-Cranfield sobre a xestión estratéxica de recursos humanos achega datos interesantes do sector privado:

■ «Un número significativo de especialistas en recursos humanos son membros do consello de Administración das empresas na maioría dos países, agás en Alemaña (porque isto se logra mediante outras técnicas). Nas firmas suecas e francesas acadan as máis altas proporcións».

■ «Poucos especialistas en recursos humanos están directamente implicados na determinación da estratexia global da empresa, pero a maioría deles son consultados antes de que se tomen as decisións clave».

Por desgracia, o sector público está lonxe de conseguir ese nivel de **participación dos expertos en recursos humanos** para a definición das estratexias da acción administrativa.

De analizármolo caso español, atopámo-los especialistas en recursos humanos na Dirección Xeral da Función Pública do Ministerio para as Administracións Públicas, isto é, bastante afastados do centro de poder que, loxicamente, se acha na Presidencia do Goberno, onde inicialmente estaba situada a dita Dirección Xeral. Isto significa que a Dirección Xeral da Función Pública pode facer pouco máis que xestiona-los recursos humanos, sen posibilidades operativas de participar na definición da estratexia.

Na Administración federal norteamericana, os especialistas en recursos humanos intégranse nunha unidade (*Office of Management and Budget, Office of Personnel Management...*, segundo as épocas) ó máis alto nivel: a **Oficina Executiva do Presidente**. O órgano análogo no Estado español é o **Departamento da Presidencia** no que, loxicamente, debería integrarse unha unidade deste tipo (co debido nivel xerárquico), con plena atribución de competencias en materia de dirección, xestión e control do persoal.

Na reforma administrativa da segunda metade da década dos cincuenta considerouse de vital importancia a formación dos funcionarios, e para isto creouse en 1958 a Escola Nacional de Administración Pública, instalada

provisionalmente nos locais do Boletín Oficial do Estado e trasladada en 1960 ó edificio da antiga Universidade de Alcalá de Henares, na que cursaron os seus estudos milleiros de funcionarios españois e estranxeiros, entre estes, especialmente os hispanoamericanos.

Ó xurdiren as Comunidades Autónomas, algunhas delas (e este é o caso de Galicia) tiveron o acerto de crearen Escolas de Administración Pública.

Para a integración e identificación do persoal cos fins da Administración, resulta indispensable un programa de formación con obxecto de adapta-los valores e as pautas de comportamento dos funcionarios ás novas esixencias da sociedade.

A consecución dos obxectivos contidos nos programas de actuación do Goberno central e dos Gobernos autónomos e das Administracións públicas correspondentes, única e exclusivamente pode lograrse mediante a **colaboración entre as persoas que ocupan cargos políticos e os funcionarios**. Os políticos contan coa lexitimación democrática para desenvolve-lo seu programa. Os funcionarios dispoñen da «memoria institucional» e dos medios e coñecementos técnicos para levar a cabo ese programa.

Debe quedar claro que a elaboración dos programas de actuación corresponde ós políticos que exercen as funcións de alta dirección. Pero deberían contar co asesoramento dos funcionarios superiores para contrastaren a viabilidade dos programas. É moi conveniente que desde ese primeiro momento se faga participar ós funcionarios; deste modo estará tendida a ponte para logra-la súa colaboración.

Así mesmo, **os titulares dos cargos políticos deben respectar «a autonomía institucional da Administración»** e os principios de imparcialidade e obxectividade que rexen a súa actuación, así como o sistema de méritos e capacidade»⁵.

A formación para o exercicio da función pública debe empezar polo persoal político que accede á Administración.

Cómpre ser conscientes de que a reforma profunda dunha organización das características da Administración debe perseguir como obxectivo fundamental **subs-**

⁵ Racionaliza-lo proceso anterior constituíu o principal obxectivo da Civil Service Reform Act norteamericana, trala desfeita por conflitos da Administración Nixon.

tituí-lo conxunto de pautas de comportamento imperantes por outras que estean en sintonía coa finalidade de modernización e eficacia perseguida pola dita reforma.

Fronte ás insuficiencias da mentalidade actual en materia de relacións humanas, deberían propugnarse como valores dominantes dunha nova mentalidade os seguintes:

1º A eficacia como valor que, xunto coa legalidade, constitúen os esteos da actuación da Administración.

2º A responsabilidade efectiva da Administración e dos funcionarios perante os cidadáns destinatarios dos servizos públicos, para o que se disporán os mecanismos que faciliten a **mutua relación**, fagan máis accesible a Administración e promovan a **participación cidadá** na xestión pública.

3º A adecuación dos réximes do persoal ás características das tarefas que ten que desenvolver, e a mellora constante da profesionalidade a través de diversos mecanismos: provisión de postos, sistema de carreira, cursos de formación, etc.

Os instrumentos básicos son: o perfeccionamento das relacións de postos de traballo, a implantación dun sistema de avaliación de rendementos e a busca do equilibrio máis conveniente no binomio centralización/descentralización de competencias.

A **relación de postos de traballo**, que permite adecuar os efectivos de persoal ás misións encomendadas e ós obxectivos dos programas de actuación administrativa.

Calquera directivo debe coñece-lo rendemento do persoal ó seu cargo e estar en condicións de avaliálo. A avaliación periódica do rendemento constituiría un bo acicate para superar algúns dos factores negativos da mentalidade afincada na rutina. Asemade había desencadear un fenómeno de maior comunicación persoal de arriba abaixo e viceversa. Avaliar esixe definir obxectivos, pero tamén atende-los problemas, prestar atención ás iniciativas, etc.

No **Informe Price Waterhouse-Ganfield** relativo á empresa privada, sinálase que «a responsabilidade das cuestións de persoal delégase, cada vez máis, nos xefes de liña. Esta tendencia é particularmente acusada na formación e o perfeccionamento de persoal».

A necesidade de facer máis con menos recursos persoais e financeiros resulta patente⁶. A existencia dun cadro de persoal sobredimensionado é un factor que hipoteca gravisimamente a operatividade de toda organización.

O que ó meu xuízo debería facerse, á semellanza dalgunhas empresas do sector privado, é constituír unha unidade de *talent hunters*, que tería como cometido responsabilizarse da selección e seguimento do persoal, potencial ou efectivamente cualificado para ocupar altos cargos, observando o comportamento dun grupo selecto de persoal mozo e deseñando posibles desenvolvementos da súa carreira: rotación de postos, formación, especial relación cos directivos, etc.⁷

Nos diversos planos de modernización das distintas Administración públicas que actualmente proliferan, poden observarse propostas de contido meramente técnico, carentes de fundamento humano, o cal os fará inoperantes. En materia de xestión de recursos humanos, a fundamentación debe descender ata a persoa e as condicións en que desenvolve a súa actividade.

A xestión estratéxica de recursos humanos dependerá esencialmente da concepción que se teña do home e do seu traballo. **Por isto, resulta vital que as persoas responsables da xestión de recursos humanos teñan unha formación cultural, humanística e ética do máximo nivel, complementada, iso si, coa necesaria formación técnica no seu campo específico de actividade.**

Ante o notable retraso da ciencia da Administración pública en materia de xestión dos recursos humanos, resultan de extraordinario interese as achegas da ciencia da administración de empresas.

A **formación inicial** resulta básica para o posterior desempeño das súas funcións. Debe se-lo vehículo a través do cal se lles transmita ós funcionarios a **cultura institucional** e os aspectos fundamentais do sector técnico ó que van ser destinados.

A **formación inicial debería tamén dispensarse ós que desempeñan cargos políticos**. Toda persoa que se incorpore ó servizo da Administración debería seguir un curso de formación, neste caso, especialmente deseñado.

A **formación constante** é vital para o desenvolvemento

⁶ A diminución destes recursos débese suplir co aumento de dotacións técnicas e de formación.

⁷ Pode calificarse de práctica común nalgúns sectores empresariais o recrutamento externo moi reducido, limitado a universitarios, deseñando proxectos de carreira que comezan desde os niveis inferiores.

mento da carreira (nalgúñas empresas privadas, os empregados realizan, como media, un curso de formación ó ano).

Respecto ás novas tecnoloxías de información e comunicación, cómpre ter en conta, como se puxo de manifesto no Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de Marraquesh, que **informatiza-la Administración non é o mesmo que mercar ordenadores**. Neste aspecto, é importante desenvolver programas de formación mediante a colaboración entre as Escolas de Administración Pública e os servicios de informatización. Esta colaboración permitiría perfeccionar os equipos e programas utilizados, simplificar procedementos, suprimir «información flotante», etc.

A formación de directivos de tódolos niveis (alto e medio) é fundamental.

No sector privado estase a prestar unha especialísima atención ó «efecto Pigmalión». O plano de modernización francés tamén insiste con rotundidade neste aspecto.

Outro obxectivo prioritario para a reforma administrativa é **que os cidadáns coñezan os funcionarios que teñen ó seu cargo os expedientes e poidan relacionarse directamente con eles**.

Desde a perspectiva do propio funcionario, ser coñecido polo administrado outórgalle maior responsabilidade e enriquece o contido humano do seu traballo⁸. Desde a perspectiva do cidadán, facilítalle o acceso á información. Hai que evitar que a Administración se converta nunha «caixa negra», onde resulta imposible coñecer-lo estado de tramitación dos expedientes que se ocultan entre a maraña de órganos, servicios e negociados. A Administración, aínda que actúe con personalidade xurídica, tamén ten un rostro humano: o dos seus funcionarios.

Os planos de modernización administrativa doutros países coinciden neste punto. A Carta británica do cidadán, presentada polo Primeiro Ministro ó Parlamento o mes de xullo de 1991, sinala a transparencia como un dos principios do servicio público: «non deberá existir segredo sobre a forma en que se xestionan os servicios públicos, canto custan, quen é o responsable e se están conseguindo os niveis de calidade establecidos. Os funcionarios públicos non permanecerán no anonimato; de

⁸ É unha técnica típica do *job enrichment*: cfr. HERZBERG, obs. cit.

non ser cando exista un risco real para a súa seguridade, todos aqueles funcionarios que tratan directamente co público levarán un distintivo co seu nome e identificaranse persoalmente nas chamadas telefónicas e na correspondencia escrita».

En idéntico sentido, a circular do Primeiro Ministro francés para a renovación do servizo público esixe que «en toda a correspondencia administrativa figure claramente o nome do funcionario encargado do expediente, a dirección da súa oficina e o número de teléfono que lle permita ó cidadán conectar coa persoa competente para obter informacións complementarias. A substitución das «xaneliñas» por sistemas de acollida polivalentes ha enriquece-la tarefa dos funcionarios e ha facilitada-la atención ós casos persoais».

Por último, quero insistir nun aspecto fundamental: o punto de arranque de calquera reforma que pretenda potencia-lo factor humano na Administración pública penso que debe situarse no **concepto de motivación**. Os funcionarios non son máquinas que, debidamente axustadas e engraxadas, funcionan regularmente. Os funcionarios son persoas e traballan se están debidamente motivadas⁹.

O único xeito de motiva-lo individuo é proporcionarlle un traballo que mereza a súa atención e interese e no cal poida asumir certa responsabilidade.

É absolutamente preciso que se estableza unha relación humana entre o superior e o persoal subordinado. Sterling Livingston, no seu estudio «Pigmalión e a dirección de empresas», publicado na *Harvard Business Review* (1979), puxo de relevo que as perspectivas de futuro que concibe o director acerca dos seus subordinados son a clave da formación e do rendemento destes: «Cando se confía en que unha persoa faga algo –di o citado autor–, esta persoa terá un motivo importante para o facer».

Para potencia-lo factor humano na Administración é indispensable que os altos cargos directivos traten os seus subordinados de tal maneira que sintan unha satisfacción persoal, que estean a gusto, que se compenetren cos seus xefes, que se consideren útiles e que estean ilusionados coas perspectivas de promoción humana e profesional que se abren ante os seus ollos. Se isto se consegue, a elevación do seu nivel de rendemento virá engadida.

⁹ Neste sentido exprésase Manuel YELA GRANIZO na súa interesante disertación sobre *La humanización del trabajo: perspectivas psicológicas*, publicada nos Anais desta Real Academia, núm. 59, 1982, pp. 25-56.


Dos altos cargos da Administración dependen, por tanto, non soamente as expectativas estimulantes e a produtividade dos seus subordinados, senón tamén a actitude destes cara ás tarefas que teñen encomendadas e a estima das súas propias persoas.

Se os directivos non lles abren horizontes cada vez máis amplos e prometedores ós seus subordinados e, pola contra, sinálanlles metas inferiores ás que poderían acadar, non só vai padece-lo seu potencial rendemento, senón que lles vai deixar unha cicatriz imborrable na súa carreira, vailles facer perde-la súa propia estimación profesional e mesmo poderá distorsiona-la imaxe que, como persoas, teñan de si mesmos.

Os directivos deben actuar como Pigmalión, o lendario rei de Chipre que se namorou da estatua que esculpira e obtivo dos deuses que falara. George Bernard Shaw inspirouse nese mito para escribir, a principios de século, a máis popular das súas obras, que nos anos 50 foi adaptada como peza musical co título *My fair Lady*.

É significativa esta frase da protagonista ó coronel Pickering: «A única diferenza verdadeira que hai entre unha señora e unha florista está na forma de ser tratada. Para o profesor Higgins eu sempre serei unha florista porque el me trata sempre como unha florista; pero eu sei que para vostede eu podoo ser unha señora porque vostede sempre me tratou e me seguirá tratando como unha señora».

Desgraciadamente moitos directivos da Administración non tratan os seus subordinados como colaboradores, senón como servidores ou case como lacaios.

A forma de tratar un alto cargo os seus subordinados está influída polas perspectivas de promoción que forxe con respecto a eles. Lembremos que a palabra autoridade, *auctoritas*, ven de *augere*, que quere dicir 'promocionar, facer progresar'¹⁰. A función primordial de quen exerce autoridade en calquera medida é promover, nun ámbito de liberdade, o desenvolvemento de tódalas potencialidades humanas, profesionais e culturais das persoas que del dependen. Do contrario non é unha autoridade; é un déspota. 

¹⁰ Cfr. Joan COROMINAS, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Ed. Gredos, Madrid, 1087, s.v.