

Vicente M^a
González-Haba
Guisado

Conselleiro Técnico na
Subdirección Xeral da
Función Pública Local
no M.A.P.

La motivación en la Administración española

Ponencia presentada al seminario sobre
"Motivación en el sector público",
organizado por la Escuela Gallega de Administración
Pública los días 21 a 25 de octubre de 1991.

■ Introducción:

- De la motivación a la desmotivación.
- Importancia del problema.
- Aportación personal del autor al mismo.

Este título, para ser más exacto y coincidir con la realidad administrativa y burocrática que nos circunda a todos los niveles estatal, autonómico y local, debiera rectificarse y sustituirse por este otro que dijera lo siguiente: "La desmotivación en la Administración española". Pero vamos a aceptar, aunque sea sin excesivas convicciones, el título propuesto no sin antes, como acabo de hacer, dejar constancia de la disconformidad con el rótulo que encabeza esta intervención.

Mis palabras no tienen más validez ni suponen otra cosa que una aportación, exclusivamente personal y propia, al tema que nos ocupa; y sobre el que se ha escrito poco entre nosotros, desde la perspectiva funcional quizá por el temor a encontrarse con una situación que

no invita al optimismo, ni resulta satisfactoria para cuantos integran la Función Pública española. Yo no soy ni un psicólogo, ni tampoco un experto en relaciones humanas, ni un conocedor de la Sociología de las Organizaciones; por tanto, no esperéis que mis reflexiones penetren por estos derroteros que, de alguna manera, son ajenos a mi peripetia personal y profesional, utilizando una terminología orteguiana que siempre me ha sido muy querida por su precisión conceptual y terminológica. Lo mejor que un hombre puede hacer, si está en sus plenos cabales, es no atreverse a pontificar sobre aquello que no conoce y de lo que sabe poco o nada. A mí me han asustado siempre, quizá por mi manera de ser, los advenedizos, los oportunistas, los listillos de ocasión, los "aficionados" de tal o cual disciplina que, sin encomendarse a Dios o al diablo, están dispuestos a discutir de todo lo divino y lo humano no diciendo más que vulgaridades, cuando no necedades de calibre muy diverso; o como también es muy frecuente, incurriendo en tópicos y lugares comunes.

Hora es, pues, que entre todos reivindicemos la seriedad y el rigor de nuestras intervenciones escritas y orales a fin de que nuestra vida intelectual y científica se desarrolle, al menos, con normalidad; y, si es posible, con brillantez y altura de miras. En este marco de exigencia que humildemente propongo, obviamente no tienen cabida cuantos hablan de la Función Pública sin conocimiento de causa, alimentados por prejuicios demagógicos y sostenidos por afanes de protagonismo barato y sin ambiciones. No siempre, en efecto, se discute y polemiza sobre los funcionarios desde parámetros de objetividad y serenidad de juicio; prefiriéndose muchas veces el hacerlo superficialmente, sin comprobaciones empíricas elementales y sin sopesar críticamente los juicios que se emiten o las opiniones que se defienden.

Cuando me propusieron el tema de la motivación en la Administración española, acepté inmediatamente la oferta aún siendo consciente de que, sobre este problema, poco o muy poco se ha escrito entre nosotros. Era un reto para mí que acepté consciente de que me situaba entre dos fuegos: de un lado, mi satisfacción por abordar un tema que parece sencillamente apasionante para quienes nos dedicamos al estudio de los temas funcio-

nariales; y de otro, el riesgo de sumergirme en un tema poco tratado, escasamente analizado, en el que los soportes bibliográficos son mínimos entre nosotros. Pensé que la tensión creativa al construir esta intervención para vosotros valía la pena; y me enriquecería al seleccionar las ideas a exponer y las posiciones a defender, como así ha sido efectivamente. He ido reflexionando con lentitud y ello me ha servido para ahondar en el tema y presentarlo desde mi perspectiva personal que si, por supuesto, no es la única verdadera, al menos goza de la honestidad y la honradez con que ha sido elaborada.

Esta es, pues, a grandes rasgos la génesis de mi intervención hoy ante vosotros. No se trata de imponer criterios ni de esgrimir a ultranza argumentos invencibles. Más bien lo que busco con esta intervención es abrir un diálogo amplio, sin restricciones, que permita intercambiar puntos de vista y escuchar planteamientos divergentes, porque el diálogo es siempre bueno cuando se lleva a cabo con apertura de miras y sin restricciones mentales. A veces tenemos la impresión de que, en nuestras Administraciones Públicas, lo que precisamente falta es el diálogo, capacidad de conectar unos con otros, voluntad de contrastar opiniones y apreciaciones sobre los muchos problemas que los funcionarios tenemos pendientes, y que, desde luego, no serán resueltos en la forma adecuada si no se cuenta con los propios afectados y no se solicitan y atienden sus juicios y valoraciones sobre los mismos.

Yo no busco, en consecuencia, el asentimiento pleno a mis propuestas y enfoques acerca de la motivación. Ni los unos ni las otras aspiran a ser dogmas definitivos. Líbreme Dios de ello. Al contrario, pretenden tan solo ser afirmaciones provisionales, conclusiones revestidas de incertidumbre, aproximaciones a la realidad hechas desde mi experiencia personal como un funcionario más que, de alguna manera, ausculta la Función Pública y la Administración en busca de unos resultados que, luego, expone a los demás para que los confirmen o los rechacen, los asuman o los abandonen; siempre en el terreno del diálogo noble y constructivo al que, por desgracia, no somos demasiado proclives los españoles.

Antes de terminar estas palabras introductorias, que me parecían imprescindibles para dejar las cosas en su

sitio, reitero una vez más la importancia creciente en España de la motivación funcional; reitero que todos nos encontramos ante un terreno en barbecho sin roturar, en el que se echan en falta estadísticas, datos o encuestas que nos ayuden a caminar con firmeza y sin incurrir en divagaciones que nos separen del camino, o es que ¿acaso a todos los que estamos aquí nos han preguntado alguna vez si estamos satisfechos con el trabajo que hacemos en la Administración?; y reitero, finalmente, que esta intervención es cosecha exclusiva de quien os habla, tras bucear en mi trayectoria profesional, indagar entre los compañeros que conoce y rendir culto a la lectura en torno a ese mundo tan contradictorio, tan paradójico, tan desconocido por qué no decirlo, que es el funcionario español. O es que, por poner un ejemplo tan solo, ¿acaso no es contradictorio en este país que la gente se queje de que tal o cual servicio público funciona mal y luego proteste de que se suban los sueldos a los funcionarios que deben atender ese servicio para que obtengan unas condiciones profesionales y laborales dignas y decorosas?

Hechas estas incursiones previas, podemos ya entrar más en materia como vulgarmente se dice; y acercarnos a lo que va a ser el núcleo y la esencia de mi intervención ante vosotros y que, a efectos sistemáticos, voy a dividir en cuatro grandes apartados.

Primero. Delimitación del problema, o sea, comprobación de si existe como tal en nuestra Función Pública actual; y una vez decidido que, realmente existe, pretender de alguna forma determinar su alcance y amplitud. En otras palabras más transparentes para entendernos vosotros y yo: ¿está motivado el funcionario español en las presentes circunstancias, no siempre claras, de nuestra actualidad social, política, cultural y económica?. Si no lo está, ¿cuál es el grado de su desmotivación, y la intensidad de la misma?

Segundo. Acotado el problema, el siguiente paso que hemos de dar es el de investigar sobre las causas y raíces de la desmotivación del funcionario español. La empresa no es fácil, puesto que, como dicen los psicólogos, tanto en la motivación como en la desmotivación in-

fluyen factores muy diversos que, de ninguna manera, podemos sintetizar en uno solo con carácter de exclusivo. Cuando un trabajador se encuentra desmotivado en su fábrica y no rinde lo suficiente, seguro que hay más de un elemento que influye en su conducta; y le induce a un comportamiento por debajo de los niveles previstos de eficacia y productividad. Lo mismo debemos pensar que sucede con el funcionario. Por eso, hay que contemplar con precauciones y cautelas todos los intentos que se hacen para reducir a uno solo el factor causante de la desmotivación funcional, sea la falta de carrera administrativa o la insuficiencia de las retribuciones o la carencia de cauces participativos. Los simplismos, en estas cuestiones tan complejas, por naturaleza no sirven y hemos de mirarlos siempre con mucho recelo.

Tercero. Si ya sabemos que hay un problema candente, serio, como el de la desmotivación funcional y hemos tratado de identificar sus causas u orígenes, el tercer paso que no proponemos dar es el de descubrir las manifestaciones más típicas y representativas de dicha motivación. Porque nadie discutirá algo tan primario como el que si la falta de motivación está a la orden del día en la Administración española, habrá consecuentemente ejemplos, señales, síntomas más o menos alarmantes del fenómeno que analizamos; y que a todos nos importa conocer para, en la medida de lo posible, arbitrar remedios y soluciones.

Cuarto. Finalmente, como acabamos de esbozar, el último tramo de nuestra exposición habrá de dedicarse a reflexionar acerca de las soluciones que deben tomarse por quien corresponda, a fin de evitar que la desmotivación, como una enfermedad secreta pero implacable que se extiende por doquier, acabe por destruir las mejores cualidades de nuestro funcionariado y mine ininterrumpidamente su moral de trabajo.

Este es, pues, el marco de mi intervención que, con la benevolencia de todos los aquí presentes, voy a tener a la vista en el tiempo que duren mis palabras, y que creo que, al menos, ha servido para tener anticipadamente una visión sintética de mi exposición y de sus grandes líneas maestras.

1. Delimitación del problema

El aspecto primero a examinar es el referente a la comprobación de la motivación, o más bien falta de motivación, del funcionario español para el ejercicio de sus tareas profesionales cara a los ciudadanos y la sociedad en la que vive y trabaja.

Muchas preguntas podemos hacernos a la hora de iniciar el desarrollo de este punto primero: ¿Está suficientemente motivado el funcionario español?, ¿se siente satisfecho en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades?, ¿está correctamente estimulado en lo económico, lo profesional, lo laboral, como para esperar un comportamiento adecuado a su formación y preparación?, ¿se le dota de alicientes y atractivos para que mejore en su rendimiento?. Estas y otras interrogantes son las que tenemos que hacernos de alta voz para, luego, contestarlas desde posiciones reales y que no contribuyan a enmascarar la realidad de los hechos, por muy crudos y chocantes que éstos nos puedan resultar.

Yo me permito adelantar mi opinión personal sobre esta cuestión y que no sé si compartiréis todos conmigo, y que es la siguiente. En general, el funcionario español está desmotivado en el diario cumplimiento de su actividad profesional y en el desempeño de sus responsabilidades públicas. La afirmación, como es lógico, se hace con las salvedades propias de toda generalización que abarca a un colectivo tan heterogéneo como el del funcionariado en el que se incluyen personas e individuos de muy diferente talante humano y profesional y en el que hay gentes que custodias presos en las cárceles, maestros que reparten docencia en las escuelas de nuestros pueblos, médicos que atienden a los enfermos en los hospitales, inspectores que controlan el cumplimiento de las leyes fiscales, administrativos que despachan oficios tras los mostradores, ingenieros que diseñan autovías que no autopistas por el momento, etc. Y es que he querido referenciar expresamente estos ejemplos de dedicación al servicio público para desmontar la idea muy asentada en los ciudadanos de este país de que tan solo somos funcionarios los que trabajamos en los Ministerios, en las oficinas y en los despachos, como si el catedrático, el médico, el cartero, el juez, el militar, el diplomático, el

■ Delimitación del problema

- Diagnóstico inicial.
- La desmotivación como realidad:
 - argumentos personales:
 - argumentos oficiales:
- Documento "Reflexiones sobre la modernización de la Administración".
 - Documento "Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública".
 - otros argumentos.
 - referencia al éxodo funcional al sector privado.

archivero, etc. no fueran también funcionarios públicos. A buen seguro que si no perdiéramos de vista toda esta concepción amplia y enriquecedora del funcionario, no se dirían las tonterías que, a veces, se oyen en nuestros ambientes sobre el número de funcionarios, sobre su razón de ser, sobre la "improductividad" de su trabajo, etc.

Podemos decir entonces, tras estas matizaciones, que el funcionario español es un servidor público que no se encuentra a gusto con su trabajo, que está incómodo en la oficina y no siempre por razones materiales y de instalación, que hace gala de una moral quebradiza y débil, que no rinde al tope de sus posibilidades humanas y profesionales y que, en expresión vulgar pero muy gráfica, tiende a cubrir el expediente para salir del paso y evitarse males mayores.

Yo no sé si este diagnóstico que acabo de hacer aparece como excesivamente pesimista y negativo. Puede que lo sea para algunos. Si lo he hecho ha sido porque, mirando a la realidad que tenemos a nuestro alrededor, no queda más remedio que dar fe de la misma en los términos acabados de expresar. Luego, que cada uno piense lo que quiera. Repito que debemos admitir todas las excepciones que se quieran pero precisamente estas excepciones son las que más nos llaman la atención y las que más nos ejemplarizan, porque se dan en unos ambientes y tienen lugar en unos ámbitos en los que brilla por su ausencia el espíritu de superación y el buen hacer profesional.

Para sostener la tesis de la desmotivación del funcionario español, me he apoyado en dos clases de argumentaciones de diferente calidad y origen. La primera de ellas es puramente personal y la segunda procede de fuentes oficiales que, por lo tanto, no son sospechosas ni invitan a la descalificación injustificada y precoz.

Personalmente, uno vive a diario una experiencia que, con toda seguridad, también vosotros habéis tenido en el cotidiano roce con los jefes, compañeros, amigos y subordinados. Dicha experiencia consiste en algo tan sencillo y tan simple como la de preguntar a alguno de ellos qué tal le van las cosas en la Administración. Las respuestas, dentro de su posible variedad, tienen todas un denominador común: el descontento y la insatisfacción

del funcionario cuando se le pregunta por su vida administrativa. "Mal", "vamos tirando", "a ver si los tiempos cambian", "ya vendrán tiempos mejores", "es cuestión de aguantar y esperar", tales son algunas de las respuestas ya acuñadas con las que el funcionario suele contestar a otro cuando dialogan acerca de su presente y futuro profesional. Es impresionante el desánimo, la desmoralización, el pesimismo y la frustración que todas estas respuestas rezuman en las conversaciones entre unos funcionarios y otros, y que, dígase lo que se diga, transparentan y reflejan un estado de ánimo que se encuentra bajo mínimos y que está, por desgracia, ampliamente difundido en nuestra Administración.

Para matizar cuanto acabo de decir, es cierto que el español es un ser que se queja demasiado y que protesta abundantemente, como es también cierto que el funcionario tal vez acrecienta estos defectos y se regodea de alguna manera al comentarlos. Pero ello no creo que anule mis convicciones antes expuestas acerca de la sensación de disgusto que el funcionario español tiene de su permanencia en la Administración; y que se manifiesta, también de un modo impresionante, en los deseos crecientes de los funcionarios que, a medida que se acercan a la edad de su jubilación, más prisa tienen en romper sus vínculos de servicio activo con la Administración. Es como si quisieran "liberarse" de un mundo que les ha sido hostil, donde no han llegado a realizarse plenamente y en el que han sufrido toda suerte de injusticias, frustraciones, marginaciones y sinsabores.

La segunda argumentación que traigo aquí a colación, para unirla a la que acabo de explicar de carácter más personal y humano, es la de tres documentos que han tenido cierta resonancia no solo en el seno de la propia Administración sino incluso en la sociedad española a través de su difusión y comentario en los medios de comunicación social.

Por fortuna, en los últimos tiempos la Administración española viene haciendo algunos intentos para conocer sus verdaderos problemas y proponer consecuentemente soluciones a los mismos. La llamada "reforma administrativa" sigue pendiente entre nosotros y parece que ahora el Gobierno y el partido socialista tratan de recuperar el tiempo perdido. Como ha escrito Miguel Bel-

trán, generalizado el llamado Estado del bienestar en los países desarrollados, "las Administraciones Públicas adquieren unas características que hacen más problemática su reforma, la cual es, por otra parte, perentoria a causa de los problemas originados por la crisis económica de los primeros años sesenta y, posteriormente, por las transformaciones económicas y sociales de toda índole que tienen lugar en las sociedades avanzadas"¹. Es decir, siendo necesaria la "reforma administrativa" en España, la dificultad para llevarla a cabo es cada vez mayor, como se demuestra que, en este campo, los españoles no hayamos progresado demasiado.

Hay, en este sentido, dos documentos interesantes entre otras muchas publicaciones lanzadas al mercado últimamente desde las esferas oficiales, y que pienso que conoceréis al menos de referencia. El primero de ellos se denomina "Reflexiones para la modernización de la Administración"², y el segundo "Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública"³. Ambos documentos nos son útiles para el análisis y exploración del tema que nos ocupa, por considerar que la política de desarrollo de recursos humanos (D.R.H.) o de gestión de recursos humanos (G.R.H.), que es la terminología consagrada hoy para reemplazar a la tradicional de "administración de personal", tienen que tener muy en cuenta cuanto se relaciona con la motivación, la incentivación, el estímulo de los funcionarios.

En el primero de los documentos oficiales citados, más conocido sin duda que el segundo, hay algunas afirmaciones que conviene retener. Así, por ejemplo, se dice algo que tiene valor de cosa juzgada en nuestra Administración: "La constatación inicial de la que se parte es que, en la Administración, actualmente no hay una eficiente gestión de sus recursos humanos". Y se añaden estas palabras que son tan certeras como sugerentes a nuestros efectos: "Esto implica: para los ciudadanos unos efectos negativos en el funcionamiento de los servicios públicos, para la Administración el desconocimiento de sus necesidades precisas de personal y la inadecuada utilización del mismo, y para el personal dosis elevadas de desmotivación ante la falta de expectativas claras y conocidas sobre su futuro profesional".

¹ BELTRAN VILLALBA, Miguel: "Nuevos enfoques sobre la reforma de las Administraciones Públicas", Universidad Autónoma de Madrid, Instituto Universitario de Sociología de nuevas tecnologías, Documento de trabajo nº 7, febrero 1990, pág. 2.

² "Reflexiones para la modernización de la Administración", Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, 140 pp.

³ "Informe Delphi. La modernización de los procedimientos de actualización en la Administración Pública", Ministerio para las Administraciones Públicas, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, Madrid, 1990, 257 pp.

Por tanto, la carencia de una auténtica política de recursos humanos conduce, dice el documento, a “dosis elevadas de desmotivación”, que es tanto como decir que conduce al despilfarro y desaprovechamiento de los recursos humanos de que dispone tan generosamente nuestra Administración. Y, por su parte, Joan Prats afirma que si nos fijamos en la realidad “es bastante más pobre de lo que la lectura ingenua de los textos legales haría suponer”, ya que, “en la práctica, ninguna Administración Pública tiene elaborada una verdad política de personal”, porque “el Gobierno no elabora, ni el Parlamento discute la política de personal”. En definitiva, dice este experto catalán, lo único que existe “son decisiones políticas –normas, presupuestos, acuerdos, actos administrativos, etc.–, que no suelen responder a una política previamente elaborada”⁴.

Ante esta situación, ¿qué puede hacer el funcionario?. Poco cosa, como no sea resignarse, soportar los hechos y sentirse plenamente impotente para superarlos en sentido positivo. Lo que suele hacer en estas circunstancias es refugiarse sobre sí mismo, despegarse cada vez más de la institución a la que sirve y desengancharse de ella a través del conformismo, la rutina y la indiferencia. Todas estas actitudes, por desgracia muy frecuentes en los empleados públicos, tiene ciertamente un denominador común que es, a la vez, podríamos decir causa y efecto de las mismas: la desmotivación. Porque quien no está debidamente motivado en cualquier orden de la vida social, tiende a reducir sus potencialidades creadoras y a segregarse poco a poco del grupo con el que no se siente identificado, disminuyendo su grado de integración con los demás miembros y colaboradores del mismo.

Pienso que hay muchas actitudes de esta naturaleza en nuestra Función Pública. Como no se diseña una política auténtica de recursos humanos, como las medidas se adoptan sin coherencia ni visión de conjunto, como las situaciones personales se resuelven sobre la marcha y como vamos siempre a remolque de los hechos, el resultado no puede ser más desesperanzador para todos y las consecuencias bien a la vista están.

El documento primero, que vengo comentando con los anteriores incisos, al referirse más adelante a las relaciones entre la Administración y el mercado exterior

⁴ PRATS I CATALA, Joan: “Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas”, “Documentación Administrativa”, nº 210-211, mayo-septiembre 1987, p. 123.

de trabajo, señala que hay dos factores importantes para "la retención y motivación del personal" como son, de una parte, eso de lo que tanto se habla pero que nunca se acaba de consolidar en concreciones prácticas que es la carrera administrativa; y, de otra, el régimen de las retribuciones en el sector público, de gran transcendencia real ya que no nos movemos, en contra de lo que algunos quisieran, en un mundo celeste, sino en una sociedad y una economía en las que la compensación económica por el trabajo realizado tiene una significación de todo tipo que sería absurdo desconocer. "Ser algo hoy -ha escrito el sociólogo Amando de Miguel- significa ganar dinero en un puesto de trabajo que otros muchos anhelan"⁵.

Tanto la carrera administrativa como las retribuciones miran, de alguna manera, hacia fuera ya que si ambos instrumentos de la política de recursos humanos no son eficaces, corremos el riesgo de que muchos funcionarios "huyan" de la Administración y sean absorbidos por la empresa privada, como explicaré más adelante. Exodo que está sobre el tapete de nuestra Función Pública, muchos de cuyos mejores talentos han sido seleccionados por las instituciones públicas y dentro de ellas han sido adiestrados y capacitados; y, sin embargo, merced a razones muy diversas y entre las cuales ciertamente se sitúan la carencia de una carrera administrativa bien diseñada y un régimen retributivo que no admiten comparación con el del sector privado, un buen día deciden solicitar la excedencia para buscar nuevos horizontes profesionales.

El segundo documento oficial que me interesa recordar, o "Estudio Delphi", contiene las opiniones de una serie de expertos sobre el tema de la modernización de los procedimientos de actuación en el sector público. De este modo tenemos ante nosotros las posturas de los propios gestores públicos como paso previo al diseño de una estrategia de cambio o reforma en la Administración española, en este caso, de quienes ocupan Direcciones Generales, Subdirecciones Generales y puestos asimilados.

Los datos obtenidos, a través de las preguntas formuladas al colectivo citado compuesto por 313 informadores seleccionados al efecto, revelan con relación al mo-

⁵ DE MIGUEL, Amando: "Los españoles", Ediciones Temas de hoy, Madrid 1990, p. 209.

delo administrativo y funcional actual unos aspectos positivos y otros aspectos negativos.

Precisamente respecto a los aspectos negativos “destaca bastante por encima de los demás” la existencia de “una falta de motivación generalizada del personal, que vuelve a centrar la problemática en la cuestión de los Recursos Humanos”.

Por debajo de este aspecto negativo, para efectos de simple comparación, se sitúan otros como son la “primacía del control de legalidad sobre consecución de resultados”, “insuficiencia y mala distribución de medios materiales y humanos”, “entorpecimiento innecesario de la gestión por existencia de controles múltiples” y “dilución de la responsabilidad de los gestores”.

Esta exposición jerarquizada, de mayor a menor, de los aspectos negativos del modelo de Administración y Función Pública que tenemos revela la importancia de la desmotivación funcional que, para algunos, se eleva sorprendentemente al primer plano de la preocupación de los gestores públicos. Señal inequívoca de que estamos ante un problema de envergadura importante, con ramificaciones múltiples y que dadas sus características, precisa tratamientos adecuados a su gravedad.

El informe, después de proponer preguntas sobre el modelo general, incide directamente en el ámbito de los recursos humanos y su actual modelo de gestión. A la hora de determinar los tres problemas básicos de ésta, aparece de nuevo “la falta de motivación” que figura en primer lugar en valor ponderado, por delante de otros problemas básicos como son “el sistema retributivo”, “el sistema de provisión de puestos de trabajo”, “la insuficiencia de mecanismos incentivos” que tiene mucho que ver también con la desmotivación y, finalmente, “la deficiente programación de necesidades de recursos humanos”.

Por último, la necesidad de incentivación vuelve a surgir en otras respuestas de los cuestionarios, demostrando que “la insuficiencia de mecanismos incentivos es sentida como una necesidad crítica”. Y así se dice que, por ejemplo, es insuficiente el nivel de competencias de los centros directivos en materia de incentivación económica y de promoción profesional; al ha-

blarse de las estrategias para mejorar la productividad, se indica, como factor primero, el de "la utilización adecuada de instrumentos de motivación"; y, sobre los factores de atracción para la función pública, por muchos de los encuestados se solicita el "diseño claro de una carrera administrativa".

Parece evidente que el diagnóstico expuesto coincide con nuestras apreciaciones personales, mías y posiblemente vuestras, en apuntar a la motivación como el gran tema de nuestra Función Pública en el delicado momento que hoy vivimos los que pertenecemos a ella. Y digo delicado porque, ante las reformas que se avecinan, la motivación habrá de estar muy presente en la mente de todos si no queremos que se acumule un fracaso más a los ya precedentes en la materia. Porque nadie que conozca medianamente nuestras oficinas públicas y se interese por el funcionamiento de las instituciones y organizaciones oficiales, podrá sensatamente discrepar del juicio emitido por los Directores y Subdirectores Generales y que, brevemente he querido sintetizar consciente de que tanto unos como otros han acertado plenamente en la diana. Juicio que hizo escribir a un diario nacional de gran tirada, comentado el Informe Delphi, que "la desmoralización cunde entre los funcionarios del Estado"⁶, utilizando una palabra, desmoralización, que es bastante significativa y aleccionadora al respecto.

Tampoco faltó, cuando se publicó el Informe comentado, quien enfocó los resultados de éste desde una perspectiva original y discutible: la de que, una vez más, se volvía a echar la culpa a los funcionarios de los males y defectos de la Administración. El autor del artículo, un conocido funcionario adscrito a uno de los grandes sindicatos implantados en la Función Pública, afirmaba, entre otras cosas, que "en una empresa privada una situación de este tipo significaría el inmediato despido de los jefes de personal y una revisión total de la política de recursos humanos". Sin embargo, añadía, en el Estado no sucede así porque nuestros políticos gestores "ni dimiten ni aceptan la posibilidad de que sean ellos los equivocados"; y es que, a juicio de este funcionario, "lo fácil es echar la culpa de los males de la economía a los demás, sin que nosotros en ningún caso nos sintamos responsables"⁷.

⁶ DIARIO "ABC", 3 junio 1990.

⁷ SANCHEZ FRANCES, Antonio R.: "La desmotivación de los funcionarios", Revista "Actualidad Económica", nº 153, 5 noviembre 1990.

Para finalizar con este primer aspecto, cito otro documento o trabajo elaborado por Carlos Baez Evertsz, titulado "El paso de funcionarios al sector privado"⁸, presentado en el Encuentro Franco-Español organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública en España, y celebrado en Alcalá de Henares en diciembre de 1990 bajo el título "La Función Pública en la Europa Comunitaria".

Aunque me referiré en más de una ocasión a este trabajo, ahora quiero recoger algunas citas sobre las causas del éxodo al sector privado por parte de los funcionarios de Cuerpos o Escalas superiores. En contra de lo que pudiera pensarse no es la motivación económica la primera de las causas del fenómeno, sino la tercera, porque "la causa principal que se expone –leo textualmente– es la falta de motivación, la curiosidad y el espíritu de aventura o razones personales y familiares". Y en cuanto a los obstáculos o disfunciones en la Administración que empujan hacia el sector privado, además del acortamiento excesivo de la carrera administrativa, la disminución de competencias atribuidas a ciertos Cuerpos, el menor status profesional de los funcionarios en relación con el sector privado y la carencia de una política de desarrollo profesional, se menciona expresamente "la falta de reconocimiento expreso de la labor realizada y de estímulos". Y al hilo de estas consideraciones, uno de los entrevistados dice lo siguiente: "En la Administración Pública no hay reconocimiento de la tarea realizada, no se estimula, no se elogia el trabajo, si bien los correctivos también son menores". "Todo esto –concluye– frustra bastante". Mejor descripción de la realidad es difícil conseguirla.

2. Causas y raíces del problema

Desarrollado ya el primer apartado, que ha permitido centrar el problema y dimensionarlo adecuadamente, vamos a continuación a adentrarnos en el segundo que me parece de sumo interés, si conseguimos aislar conceptualmente las causas que provocan la desmotivación funcional. Como se acaba de leer, tiene por objeto des-

⁸ BAEZ EVERTSZ, Carlos: "El paso de funcionarios al sector privado", 56 pp.

cubrir las causas y raíces del fenómeno de la desmotivación en el funcionario público. También aquí cabe formularse muchas preguntas que giran, como no podía ser menos, en torno al mismo asunto: ¿por qué está desmotivado el funcionario español?, ¿por qué no encuentra en su vida profesional estímulos suficientes y adecuados que le impulsen a un rendimiento mayor y una identificación creciente con la organización a la que pertenece?, ¿por qué se siente frustrado en la consecución de sus metas humanas y profesionales?, ¿por qué se ocasiona con tanta frecuencia un desnivel entre las expectativas funcionariales y las metas conseguidas?, ¿por qué hay un clima generalizado de frustración entre los servidores públicos a la hora de valorar su grado de disponibilidad en las unidades donde están destinados?.

Responder a esta cadena de preguntas requiere tener la mente muy despejada, alejando de nosotros los nubarrones de la demagogia, de la palabrería y de la artificiosidad. Y lo podemos hacer de una doble forma. La primera consiste en ampararnos en los escritos de los muchos autores que, como Weber, Sauvy, Mouzelis, Palombara, Croizer y otros han hecho aportaciones esenciales al estudio de la burocracia desde planteamientos diversos. Y la segunda consiste en huir de divagaciones teóricas y abstractas, más o menos aceptadas, para orientar nuestro análisis en la realidad funcionarial española, extrayendo de ella los datos y consecuencias que mejor ayuden a nuestro objetivo.

De esta doble vía rechazamos la primera porque no es este el momento de traer hasta aquí las discusiones sociológicas y políticas, científicamente hablando, de los autores más representativos que han profundizado en el fenómeno burocrático destacando, entre otras muchas de sus notas, esa de que, en el laberinto burocrático el funcionario encuentra motivos más que suficientes para desmotivarse. Valga por todos a efectos puramente representativos, estas palabras de Ludwid Von Mises, representante de la escuela neoliberal austríaca y por tanto, enemigo de la burocracia: "Los empleos del Estado no ofrecen oportunidad para desplegar las dotes y los talentos personales. La regimentación significa la condena de la iniciativa. El joven no se hace ilusiones respecto a su futuro. Sabe lo que le espera. Obtendrá un empleo

■ Causas y raíces del problema

■ Doble vía:

- la burocracia vista por los autores.
- análisis de la realidad española.
- La motivación como resultado de factores varios.
- La desmotivación del funcionario español.
 - Causas:
 - La politización.
- La desvalorización del rendimiento.
- La opacidad de los resultados.
 - La inhibición institucional.
 - El utopismo administrativo.
 - El autoritarismo desfasado.
- El fracaso de la carrera administrativa.
- El desajuste retributivo.

en una de las innumerables oficinas, y no será más que una pieza de una enorme máquina cuyo trabajo es más o menos mecánico. La rutina de una técnica burocrática mutilará su mente y atará sus manos. Gozará de seguridad. Pero esta seguridad será análoga a la que disfruta el preso dentro de los muros de la cárcel. Nunca tendrá libertad para tomar decisiones y configurar su propio destino. Será para siempre un hombre del que se preocupan los demás. Nunca será un hombre auténtico que cuenta con su propio esfuerzo. Se estremece a la vista de los enormes edificios de oficinas en que se enterrará"⁹. Desde luego, vista la burocracia desde esta óptica negativa y demoledora, no cabe hablar en ella de eso que nosotros venimos llamando "motivación".

Aceptando la segunda vía de las antes citadas, vamos a procurar identificar los factores generadores y causantes de la desmotivación funcional en nuestro país, partiendo de una premisa que parece fundamental: la motivación, o su inversa la desmotivación, no es originada por un solo factor sino que es resultado de la convergencia de muy diferentes factores y de muy diversa naturaleza, como ya apunté antes.

En este sentido podemos trazar algunas afirmaciones básicas y elementales como las siguientes:

a) Los motivos del comportamiento laboral o profesional no son fáciles de identificar y aislar en cada individuo, ya que no se observan directamente sino que los inferimos al ver actuar y reaccionar a los demás.

b) Es raro que dichos motivos actúen aislada y solitariamente, no se dan solos, sino que actúan conjuntamente.

c) Cada sujeto humano reacciona a los motivos que se le ofrecen de manera distinta.

d) Por último, diremos que hay motivos que dejan de actuar cuando nos acercamos a los objetivos propuestos y los conseguimos; y por el contrario, hay otros que en esa situación se acrecientan y desarrollan.

En mi opinión, y sin pretender establecer una jerarquía entre todas ellas, las causas de la desmotivación de los funcionarios españoles se pueden explicitar en las siguientes:

⁹ VON MISES, Ludwig: "Burocracia", Unión Editorial Nacional, Madrid, 1974, p. 126.

1. *La politización*

En un sistema de relaciones laborales y profesionales en el que al menos teóricamente, deberían predominar siempre criterios de objetividad y neutralidad a la hora de tomar decisiones relativas al personal, si dichos criterios se arrinconan y sustituyen por otros ideológicos y partidistas, es claro que los que salgan perjudicados se sentirán necesariamente frustrados y desmotivados para seguir trabajando y sirviendo al Estado y los ciudadanos.

La Administración española es, sin lugar a dudas, una Administración demasiado politizada en todos sus niveles. Que lo sea en los estratos o niveles más altos de la cadena administrativa (los puestos de trabajo con nivel de complemento de destino de nivel 30), puede ser discutible e iba a decir hasta tolerable, porque nos situamos en las fronteras no siempre nítidas en las que termina lo técnico y empieza lo político, finaliza lo administrativo y aparece lo ideológico. Pero que lo sea en sus niveles medios e inferiores, se nos antoja peligroso para el funcionamiento correcto de la organización.

Los ejemplos sobre estos extremos se amontonan por doquier. Si un nombramiento, un traslado, una gratificación, una sanción, una mejora de cualquier género se hacen no en base a razones objetivas, sino personalistas, partidistas, clientelares, subjetivas, estamos sembrando la abundante semilla de la desmotivación funcional porque, favoreciendo a un determinado funcionario injustamente, estamos perjudicando a otros muchos que no se resignan a ser maltratados o marginados.

Uno lleva ya muchos años metido en esto de la Administración y ha visto cosas nada gratificantes para elevar la moral de los funcionarios, y sí para destruirla y aniquilarla por la vía más rápida y expeditiva. En España, curiosamente, el político trata de demostrar su poder, su grado de influencia, su capacidad de mando no resolviendo los graves problemas de los ciudadanos, sino pensando la mejor estrategia para colocar al pariente de turno, al militante que ha hecho méritos para "ascender" entre comillas, al compañero de partido o grupo. Las secuelas que deja este comportamiento son nefastas para

todos, excepto obviamente para los que salen beneficiados, catapultados o promocionados por el sendero injusto del nepotismo más o menos disimulado.

La grave desprofesionalización que caracteriza a nuestra Función Pública, con sus múltiples ramificaciones todas ellas negativas, encuentra su justificación más rotunda en la politización que se encarga implacablemente de desmotivar a los buenos funcionarios, de desanimarlos cada vez más y de hacerles ver la inutilidad de sus esfuerzos por mejorar y perfeccionarse. Lo han escrito con certeras palabras Gutiérrez Reñon y Alejandro Nieto: "El desplazamiento de la divisoria entre la zona política y profesional de la Administración tiene efectos importantes. Desanima a los mejores profesionales que ven frustradas sus expectativas de carrera cuando están en la plenitud de su capacidad y, en no pocos casos, es una incitación a que los más preparados abandonen la Administración. Y contribuye a que los jóvenes más brillantes tiendan a descartar el servicio público como opción preferente en beneficio de otras alternativas de dedicación profesional que les ofrecen mejores perspectivas de carrera"¹⁰.

2. La desvalorización del rendimiento

En nuestra Administración, durante años y años, ha sido un verdadero cáncer burocrático por decirlo de alguna manera el que no sirviera para nada, o para muy poco, el mayor o menor rendimiento del funcionario.

Nuestro sistema burocrático tenía la extraña virtud de tratar de igualar a todos los funcionarios por el mismo rasero, sin intentar establecer criterios diferenciales en el rendimiento, la productividad o la eficacia. Era un fenómeno habitual entre nosotros que ahora, con la vigencia de la Ley de Medidas, se ha intentado suprimir o al menos aminorar con la puesta en práctica de los polémicos complementos específico y de productividad.

Hace años, en el anterior sistema retributivo existía un concepto que hoy nos sorprende pero que, durante algún tiempo, se aplicó con el extraño nombre de "incentivo de Cuerpo", que fue creado sin tener base legal alguna y solo en virtud de las presiones de los grandes

¹⁰ NIETO GARCÍA, Alejandro y GUTIERREZ REÑÓN, Alberto: "La Administración Pública" en "España a debate" (I. La política), Editor José Vidal Beneyto, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, p. 148.

Cuerpos que eran los más beneficiados, como no podía ser menos, con su implantación. Si lo traigo aquí a colación es porque resulta “totalmente irracional e injusto establecer un incentivo de productividad para todos los miembros de un Cuerpo, pues a nadie se le oculta la gran diversidad de rendimientos existentes entre los diferentes funcionarios”. Estas últimas palabras las tomo del libro, que hace años escribimos Juan Junquera y el que le habla, sobre las retribuciones ¹¹.

Si recuperamos momentáneamente del pasado este sorprendente complemento es para subrayar la irracionalidad del mismo; y porque me parece el paradigma de una tendencia arraigada entre nosotros, de que, en la Función Pública, todos deben ser medidos igual y todos deben ser tratados igual prescindiendo de la actividad personalizada de cada funcionario.

No hace falta decir que los principales defensores del igualitarismo a ultranza, entre nosotros, son siempre los funcionarios mediocres, los menos laboriosos, los menos implicados en las tareas que les han sido atribuidas por ley o por designio de sus jefes. Son ellos los que se encargan de difundir la idea de que el rendimiento de la Administración no se puede valorar, de que no debe ser computado porque resulta imposible hacerlo, de que de alguna manera la primacía está en la condición adquirida de funcionario en la que, en su opinión, no deben introducirse diferencias o comparaciones porque lo que prima, por encima de todo, es el hecho determinante de “ser” funcionario público y no el de “trabajar” más o menos, el de ser “eficaz” en mayor o menor grado.

En la actualidad, las corrientes que buscan potenciar al máximo la gestión o el desarrollo de los recursos humanos van por derroteros muy diferentes a los que se acaban de exponer. Hoy el rendimiento del funcionario es un dato capital para las organizaciones; y, por tanto, se buscan los medios y los mecanismos adecuados para medirlo y valorarlo adecuadamente. Van quedando atrás, por fortuna para todos, los tiempos en los que en nuestro país se afirmaba a rajatabla que el trabajo administrativo no se puede medir ni se puede controlar. Precisamente cuando se convive en una determinada unidad administrativa si hay algo sencillo es saber con certeza quién trabaja y quien está cruzado de brazos. El proble-

¹¹ JUNQUERA GONZALEZ, Juan y GONZALEZ-HABBA, Vicente M^a: “Las retribuciones de los funcionarios públicos”, Asociación Nacional de Administración Pública, Madrid, 1991, p. 148.

ma pues, en mi opinión, no reside en la imposibilidad de evaluar el rendimiento del empleado público, sino más bien en la dificultad de arbitrar instancias u órganos que gocen de la independencia suficiente y de la autonomía decisoria precisa para premiar a unos y sancionar a otros. Esta es la cuestión que hay que resolver entre nosotros, evitando a toda costa que primen la politización, el favoritismo de los sindicatos, la subjetividad inevitable del jefe o superior jerárquico, etc.

3. *La opacidad de los resultados*

Uno de los grandes misterios de la Administración española es el de saber, por parte de los funcionarios, cuál es el resultado final de su trabajo; misterio que está, por desgracia, muy extendido y que, en determinadas unidades, alcanza cotas realmente reveladoras.

Se podría hablar de un doble nivel a este respecto. En primer lugar tendríamos que responder a la pregunta, genérica y abstracta, que se hacen muchos funcionarios, acerca de si su trabajo globalmente considerado sirve efectivamente para algo, porque si la respuesta que ellos mismos se dan a la vista de lo que hacen es negativa, entonces no debe extrañarnos que estén definitivamente desmotivados. Y en segundo lugar, tendríamos que responder a la pregunta, ya más concreta y a ras de tierra, que también se hacen muchos funcionarios sobre si su tarea de cada día es buena o mala, del agrado o desagrado del jefe, si responde a las expectativas despertadas por el funcionario, si verdaderamente cumple los objetivos que le hayan sido marcados por la organización, etc.

Por lo general, el funcionario español trabaja desmotivadamente porque los resultados últimos de su actividad profesional permanecen opacos y ocultos. Trabaja cuando lo hace como llevado por una especie de "imperativo moral" que le dice que "tiene" que trabajar y que "tiene" que ir a la oficina cada mañana, pero no porque esté interiormente convencido de que su trabajo es útil, de que le va a servir de punto de apoyo para ascender, de que va a encontrarse con la satisfacción de que sus superiores apreciarán en su justa medida su espíritu de superación y su afán de hacer bien las cosas. Nada de

esto suele suceder. Mas bien cabría afirmar que el funcionario español carece de justificaciones profundas para desempeñar su tarea, ya que, en definitiva, normalmente le es ajeno el destino final de cuanto hace, dice o escribe.

Tal vez entre nosotros hemos abusado, en ocasiones, de apelar a justificaciones trascendentes y elevadas como el amor al trabajo, el servicio a la colectividad, la satisfacción del interés público. Y, sin embargo, se nos han olvidado otras justificaciones quizás menos bellas pero más pragmáticas y operativas. Sin estas últimas, por mucho que ensalcemos la misión funcionarial, será difícil por no decir imposible motivar al funcionario que en todos momentos está carente de incitaciones reales, concretas, tangibles, que le induzcan a un trabajo bien hecho, satisfactorio y plenamente responsable.

La mentalidad del jefe español, en el ámbito de la Administración, viene todavía a complicar más las cosas. Este jefe, normalmente, reprime más que anima, se distancia del subordinado más que busca acercarse a su problemática personal, habla más que escucha, manda más que dirige u orienta. Todos, pienso, hemos sido alguna vez víctimas de las actitudes del jefe que, ante todo y sobre todo, intenta realizar su personalidad ante los subordinados a costa de crear en ellos la sensación de que son inútiles e ineptos. Es el típico jefe, por no decir jefecillo, que es incapaz de ofrecer y brindar una palabra de estímulo, que cree resaltar su autoridad cuando desvaloriza lo que hacen los demás, que no encaja serenamente las discrepancias o juicios contrarios a su manera de ver los problemas. Este prototipo de jefe, bastante extendido en la Administración española por razones diversas, es una de las mejores contribuciones a la desmotivación y desmoralización funcionarial, porque ahoga, en su misma raíz, cuanto suene a estímulo, impulso y aliciente para sus colaboradores y subordinados.

En nuestra Administración falta algo tan importante como la comunicación. El mejor jefe, se piensa equivocadamente, es el que se mantiene distante, el que no da explicación, el que se presenta hermético y altivo ante los demás. Gran error. El mejor jefe es el dado al diálogo, a la aceptación de los méritos y valores de los demás, al reconocimiento de los buenos resultados por parte

de sus subordinados, al aprovechamiento de las condiciones de éstos. Lo dice Peter Drucker con estas palabras: "Un verdadero jefe exigente –y todos los forjadores de hombres lo son– comienza por aclarar que es lo que cada individuo puede ejecutar bien... y luego obliga a cada uno a hacer lo suyo"¹².

4. La inhibición institucional

El funcionario, por lo general, se siente poco implicado con los fines y objetivos de la organización a la que pertenece. No se integra en ella; o si lo hace, lo lleva a cabo de manera superficial, imperfecta e insuficiente.

Si de alguna manera se pudiera medir la implicación del funcionario con su Ministerio, su Consejería, su Ayuntamiento, a buen seguro que las conclusiones serían desalentadoras para todos. Porque se echa en falta esa necesaria penetración entre el empleado público y su institución; y sin la cual es muy difícil, o casi imposible, lograr una motivación razonable y satisfactoria.

Así como hay un cierto grado de identificación entre el socio de un equipo de fútbol y la sociedad deportiva a que pertenece, así como hay lazos más o menos estrechos entre el trabajador y la empresa a la que pertenece, así como hay vinculaciones muy profundas entre el hijo y la familia de la que depende, es difícil decir que entre el funcionario y la Administración se den estos niveles de identificación. El funcionario mira a la Administración como un gran complejo sin alma, ajeno a sus preocupaciones y que se interesa apenas o nada por sus problemas. Son como dos mundos tangenciales, que están muy próximos, pero que se ignoran mutuamente. Por un lado camina la Administración con su ritmo anónimo y rutinario; por otro camina el funcionario que se siente apenas una pequeña pieza de ese gran engranaje que es la burocracia, que es el funcionariado. No es de extrañar, por tanto, que entre los dos se abra un abismo de lejanía, de indiferencia y de desconocimiento.

Para el funcionario, la Administración es algo que marcha por sí mismo, que mensualmente le paga a través de una nómina, que le garantiza un empleo vitalicio hasta la edad de jubilación. En estas condiciones, es proble-

¹² DRUCKER, Peter F.: "El ejecutivo eficaz", Edhasa, Barcelona, 1989, p. 85.

mático conseguir que el funcionario conecte con la Administración, viva sus avatares y se implique en sus objetivos y proyectos.

Para mí este es uno de los grandes temas de la motivación funcional. Siempre me ha llamado la atención la gran inhibición del funcionario español con respecto a la organización a la que está adscrito y a la que debe servir con lealtad y esfuerzo. Y dicha inhibición se da no solo respecto a la Administración en su globalidad, sino respecto a la unidad concreta (sea Sección, Servicio, Subdirección General, etc.) donde estamos destinados, lo cual es más grave todavía. El funcionario se siente como despegado, ausente, ajeno a su situación; y no acaba nunca de sumergirse conscientemente en su ámbito administrativo, en el que parece encontrarse como forzado y a presión.

Es curioso, pero cierto, que son pocos los funcionarios que se sienten a gusto en la Administración y son también pocos los que logran realizarse personal y profesionalmente en ella. A veces tenemos la impresión de que el funcionario y la Administración se contemplan como dos enemigos que se toleran, pero que no se entienden; esa es la causa de que el funcionario español esté en permanente actitud de enfrentamiento más o menos solapado con su respectiva Administración reivindicando algo, solicitando algo, protestando por algo. Por eso, digo siempre que la mejor imagen del funcionario público es la del individuo que, en una mano, tiene los instrumentos de trabajo; y en la otra los instrumentos de defensa contra la Administración. Basta pensar el tiempo que el funcionario español dedica a reivindicaciones, recursos, peticiones, reclamaciones, para cerciorarse de cuanto acabo de decir.

Confieso que no soy capaz de ir más allá en esta exposición, pero me conformo con llamar la atención sobre la alarmante inhibición institucional de nuestros funcionarios. Poco o nada se hace para paliarla o corregirla. A lo mejor resulta que es un problema sin solución, producto inexorable e inevitable de las relaciones Administración - funcionarios. No lo sé con certeza. En cualquier caso, quiero dejar constancia de dos artículos de la Ley de Funcionarios de 1964 que, como tantos otros, han quedado en papel mojado, por aquello de que España es

un país de grandes leyes, pero también de amargas realidades, precisamente porque somos un pueblo incumplidor de las normas que nos damos y pocas veces respetamos. Dice el artículo 64º: “Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad correspondiente, y en especial de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben”. ¿Cuántos jefes cumplen este mandato, por lo demás de puro sentido común?. ¿No sucede, por el contrario, que los funcionarios cuando llegan por primera vez a la unidad donde han sido destinados no reciben ningún tipo de explicación acerca de los extremos que cita el artículo?. ¿No es esto una fuente inicial e inmediata de desmotivación para el nuevo funcionario?. Y el artículo siguiente, el 65º, establece que “los jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y se informarán de sus aptitudes profesionales con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia”. ¿Cumplen nuestros jefes este mandato?. ¿No sería favorable para la implicación del funcionario el que su jefe hiciera lo que este precepto, tan olvidado, le manda?. ¿Tanto el artículo anterior como este no serían un buen medio de luchar contra la desmotivación funcional?

5. El utopismo administrativo

El funcionario que, ilusionadamente, entra al servicio de la Administración tras haber superado las clásicas oposiciones, viene inicialmente cargado de buenos propósitos y excelentes proyectos para la ejecución de su trabajo.

Por todas partes, hasta en la misma Constitución, ha leído eso de que la Administración está llamada a la realización del bien común y a la consecución de los ideales colectivos; y eso de que la Función Pública es un conjunto de personas con vocación de servicio a la colectividad; y eso de que los funcionarios integran un contingente de servidores de la comunidad y realizadores de las promesas y tareas gubernamentales.

Teóricamente, toda esta serie de premisas cargadas de un idealismo administrativo, tal vez exagerado, suenan muy bien. Pero en la práctica todo cambia y las cosas ya no se ven con idéntica óptica. ¿O es que el Auxiliar que se pega horas y horas a la máquina de escribir siente en su interior la gloria inmarcesible de ser funcionario?. ¿O es que el policía que tiene que intervenir en un tumulto callejero, y hasta soportar insultos y agresiones, está actuando arrastrado por el honor de defender la paz social?. ¿O es que el directivo que tiene que negociar duramente las condiciones de trabajo de sus subordinados se convierte en heraldo de la justicia social y se cree portavoz de la solidaridad y la comprensión?.

Evidentemente las respuestas tienen que ser negativas. Hay un gran abismo entre lo ideal y lo real en la Administración, lo que me parece que no sucede en el campo de la empresa privada en la que las metas se presentan menos elevadas, pero más realistas, menos vagas y más concretas. Si hiciéramos caso a toda la soflama de calificativos meritorios y de alabanzas incesantes que lanzan los políticos sobre la razón de ser de los funcionarios, parecería que éstos son los seres privilegiados y selectos de la nación, pero una cosa es lo que se predica y otra muy distinta lo que sucede en la realidad.

Y todavía más. No es ya solo que el funcionario descubra que hay un abismo insalvable entre los tópicos burocráticos que lo bendicen y ensalzan, y la dura situación en que está inmerso; y en la que, como no podía ser menos, se difuminan y apagan tales tópicos y excelencias. Es que acontece además que, en nuestra sociedad, el funcionario está mal visto por amplias capas sociales, está considerado como un ser improductivo, como un ciudadano que vive a costa del erario público y como un "trabajador" que goza del envidiable don de no poder ser despedido por su patrono o jefe. Y lamentablemente pasa, también, que en este país los dardos y las acusaciones contra los funcionarios proceden no solo de los ciudadanos que tienen legítimo derecho a quejarse cuando los servicios públicos no funcionen, sino de la clase política que, como ya he apuntado más arriba, salva sus responsabilidades cargando la culpa sobre los funcionarios convertidos, en definitiva, en el gran chivo expiatorio de los males y desdichas de este sufrido país que es España.

Quienes así se autodefienden, salpicando previamente a los demás, no se quieren dar cuenta de que si las cosas no marchan como Dios manda y si la máquina estatal chirría en su funcionamiento, no es tanto porque los funcionarios sean una casta de hombres con escasa inclinación hacia el trabajo cuanto porque la organización en la que se inscriben está desfasada, mal conducida y carece de un verdadero liderazgo. La desorganización administrativa que impera en muchas áreas de nuestra Administración es un factor desencadenante de la desmotivación funcional de primera magnitud. Nada más desalentador en las oficinas públicas que el hecho de que el trabajo esté mal repartido, las competencias de unas unidades se interfieran con las de otras, existan atribuciones sin titular porque nadie las quiere para sí, etc. Y este desorden o desconcierto, como le queramos llamar, hay que atribuirlo a los que mandan; y si lo trasladamos a todo el conjunto de la Administración, a los que nos gobiernan.

Es curioso, y como tal debemos dejar constancia de ello, que en este país de una manera cíclica surgen ataques a los funcionarios incluso orquestados desde el poder, y dirigidos a desprestigiarlos ante la sociedad y los ciudadanos. ¿Quién no se acuerda de las cosas tan sorprendentes que se dijeron hace años cuando se implantaron los relojes para controlar el horario de los funcionarios o cuando se apretaron los mecanismos para exigir el régimen de incompatibilidades?. Ahora, de nuevo, cuando por enésima vez se vuelve a hablar de la reforma administrativa, ya hay quienes están preparados para crear el clima oportuno de desprestigio de los empleados públicos, como si esto fuera una condición sine qua non para el éxito de la citada reforma.

Me interesaría todavía tocar, siguiera sea sucintamente, un aspecto contradictorio del mencionado utopismo administrativo y que, por las cosas que se ven o se dicen, va ganando terreno a marchas forzadas. Me estoy refiriendo a la creciente tendencia de nuestra Administración de desplazar a los funcionarios de sus tareas y funciones para encomendárselas, por vía de consultoras, despachos de profesionales, contratos más o menos atípicos, a personas ajenas a la Administración¹³. Creo que es un fenómeno preocupante por varias razones: prime-

¹³ GONZALEZ-HABA, Vicente M^a: "El desplazamiento de las minorías burocráticas", Diario "El País", 29 mayo 1990.

ra, porque aparta a los funcionarios de su quehacer profesional, desmotivándolos gravemente, la mayoría de las veces sin razones objetivas y serias para ello; segundo, porque la Administración abdica fácilmente de sus deberes y obligaciones entre los cuales está, sin duda alguna, el de aprovechar a sus funcionarios y empleados en el ámbito profesional que les corresponde; tercero, porque esta especie de encomienda de tareas, cada vez más frecuente, cuesta dinero que pagan todos los ciudadanos; y cuarto, porque la experiencia demuestra que este tipo de trabajos, muchas veces, es mal ejecutado por sus autores que demuestran un desconocimiento, más o menos sorprendente, acerca de las interioridades y comportamientos de la Administración.

No todos los funcionarios españoles tenemos madera de héroes. Por tanto, a nadie le debe extrañar que la falta de motivación e incentivación se extienda por doquier cuando advierten que una cosa es lo que proclaman las leyes y otra lo que impone la realidad; cuando se ven convertidos en el blanco de las críticas, provenientes incluso de los que están encaramados en el poder; y cuando, por extraños designios, se les comunica que tal informe o tal proyecto o tal texto legal les ha sido sustraído de su ámbito competencial para ser dado a personas o grupos que no son de la Administración.

6. El autoritarismo desfasado

No pertenece al mundo de los secretos que diga que la Función pública española, desde siempre, ha sido más autoritaria que participativa, más jerárquica que igualitaria, más impositiva que dialogante.

Hoy las tendencias van por otros derroteros y se van consolidando las tendencias participativas en virtud de las cuales el personal debe ser llamado a participar en la gestión de los asuntos y a intervenir en la resolución de las cuestiones que le afecten. Se trata de un fenómeno universal que se advierte en todos los campos de la sociedad, desde la familia hasta la empresa; y que determina el que los individuos, los ciudadanos, los miembros de los grupos, los componentes de las asociaciones, no se resignen a ser meros espectadores, sino que reivindiquen la condición más comprometida de protagonistas y sujetos activos de sus decisiones.

Entre nosotros el principio de la jerarquía ha sido durante mucho tiempo el predominante. La figura del jefe es como el centro alrededor del cual todo gira, porque él es quien manda, quien ordena, quien decide por sí mismo sin contar con sus colaboradores y subordinados. ¿O es que, acaso, a lo largo de nuestra vida administrativa hemos sido consultados muchas veces acerca de los temas en los que trabajamos y en los que nos ocupamos?. El clásico "orden y mando" ha venido siendo la premisa alrededor de la cual se configura la unidad administrativa en la que estamos adscritos; y que impide u obstaculiza un acercamiento, una aproximación, una compenetración, entre los niveles directivos y los demás niveles de ejecución.

Jacques Chevalier y Daniele Loschak han hablado con razón del "debilitamiento de la sujeción jerárquica" en el marco de la Administración, indicando que "la intensidad de la relación de la dependencia jerárquica que pesa sobre los funcionarios, se ve cuestionada por un conjunto de procedimientos que, bajo formas y con un alcance variables, dan a éstos una posibilidad de control sobre el desarrollo de su carrera, sobre sus condiciones de trabajo y empleo"¹⁴.

El autoritarismo en la Función Pública se ha venido apoyando, básicamente, sobre dos soportes: el recelo y la desconfianza. Quien recela y quien desconfía de alguien, le niega por principio toda posibilidad de participación y trata de alejarlo. No le quiere invitar a que se siente sobre la misma mesa para dialogar, discutir, hablar; prefiere ampararse en los prejuicios tradicionales de la incapacidad del subordinado, de su falta de lealtad, de su oposición a la colaboración, para mantenerlo a distancia y no darle demasiadas alas que le hagan crecerse a la hora de la negociación o el pacto.

Los hechos demuestran que, en la Administración española, han estado cegados los cauces de la participación y del diálogo que, ahora, se pretenden abrir por la vía básicamente sindical y con no demasiados éxitos. Quien se muestra autoritario, renuncia a aceptar el enriquecimiento de ideas e iniciativas venidas de los otros; y se cierra sobre sí mismo, impidiendo que los otros le puedan vencer para mejorar los servicios, las prestaciones, el clima de trabajo, etc. Y si, como sucede con frecuencia entre

¹⁴ CHEVALIER, Jacques y LOSCKAK, Daniele: "Ciencia Administrativa" (tomo II), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, pp. 92-93.

nosotros, lo que imperan son el recelo, la desconfianza, la sospecha, la suspicacia, en las relaciones de trabajo, entonces el paso siguiente es el temor o el miedo; porque si dichas relaciones no se sustentan sobre la confianza recíproca, no queda más alternativa que la de fundamentarlas sobre la amenaza, el castigo o la conminación.

El talante autoritario de nuestra Administración se comprueba fácilmente con analizar la manera en que se llevan a cabo los cambios o reformas en el seno de la Función Pública. Por lo general, lo primero que se esgrime es la amenaza de sanción si se incumple el horario, si no se declaran las incompatibilidades, si se retrasan los procedimientos, etc.; con lo que los resultados no suelen ser demasiado brillantes, puesto que el hombre debe movilizarse más por estímulos positivos que negativos. Y lo que acaba sucediendo es que, al fallar estos mecanismos coactivos o represivos, más tarde o más temprano hay que acudir a los mecanismos de convicción para lograr los propósitos deseados. Es decir, el proceso seguido ha resultado equivocado y al final las cosas vuelven a su cauce normal empezándose por donde, desde el principio, se debió de empezar; es decir, por la utilización de resortes de convicción y no de sanción, por la aplicación de medidas estimulativas y no represivas, por la proposición de fórmulas incentivadoras y no correctivas.

Lógicamente, el autoritarismo es enemigo de la motivación. Quien sabe que no va a ser convocado a la participación y a la cooperación, la única salida que tiene es marginarse, abstenerse, apartarse. Lo vemos a diario en las organizaciones públicas. Al saber que todo le va a ser dictado desde arriba, el funcionario renuncia a ser un factor activo y dinámico en su lugar de trabajo; y se escapa por las vías tan usuales del conformismo, la pasividad y la inacción.

7. El fracaso de la carrera administrativa

Uno de los temas en los que más se insiste en nuestra Función Pública es el de la carrera administrativa, o de la promoción que dice la Ley de Medidas. Todo el mundo habla de la carrera administrativa, pero nadie ha conseguido todavía diseñar un modelo de la misma que sea racional, útil y coherente. De ahí el nombre o rótulo de

este epígrafe, “el fracaso de la carrera administrativa”, aunque hubo algún momento en que, al preparar esta intervención, me incliné por otro título más desmesurado como el de “el mito de la carrera administrativa” para dar a entender que estamos ante algo inaccesible e inalcanzable en la Administración española.

Hay una conciencia generalizada entre los funcionarios de que la carrera administrativa es uno de los datos más decisivos para una motivación intensa e impulsora de toda su vida profesional. El que sabe por anticipado que, si se perfecciona, si actualiza sus conocimientos, si mejora su cualificación técnica, va a ascender y promocionarse, encuentra en ello una fuente permanente de motivación que le impulsa hacia adelante de una manera irreversible.

Lo contrario, es decir, que el funcionario no tenga ante sí un horizonte profesional claro, bien delimitado, objetivamente estructurado, le arrastra a la posición contraria de la desmotivación más absoluta. Y ésta es lamentable la situación de la mayoría de los funcionarios españoles a los que, todavía, el legislador no ha conseguido ofertar un diseño de carrera administrativa estable, atractiva y compensadora en lo profesional y retributivo. Y éste sí que es, en mi opinión, uno de los grandes retos que tenemos los funcionarios que afrontar con urgencia, si de veras queremos vertebrar una Función Pública moderna y eficaz.

No voy a entrar en valoraciones críticas muy detalladas sobre lo que hoy tenemos los funcionarios y que algunos, con un optimismo fuera de lugar, se atreven a denominar “carrera administrativa”, pero sí conviene hacer algunas precisiones para dejar las cosas en su sitio. Una premisa conviene, sin embargo, dejar bien sentada a estos efectos: los funcionarios no tenemos carrera administrativa, aunque sí tengamos algunos elementos aislados e inconexos de la misma como puede ser, por ejemplo, el grado personal.

Entre dichas precisiones, podemos señalar, empezando por el grado personal, que éste ha quedado convertido en una pura retribución económica que, por ser personal, es inherente al funcionario con independencia del puesto que ocupe. Los funcionarios del Grupo A ven am-

putada su carrera en el nivel 30, porque hasta la fecha, pese a innumerables promesas gubernamentales, los cargos de Director General y Subsecretario siguen siendo políticos y no administrativos; lo que a mi juicio es un grave error que está pagando continuamente la Administración Española, a la que se priva de profesionalidad y estabilidad. La carrera se conecta en demasía con los puestos de trabajo, lo que ocasiona disfunciones flagrantes como son, entre otras, que se obliga a los funcionarios a "moverse"; y que si dichos puestos desaparecen en una reorganización, por lo demás cada vez más frecuentes, el diseño inicial de carrera se desmorona. La libre designación y el concurso no se aplican en toda su pureza, sino que se desvirtúan y manipulan con más frecuencia de la deseada. Para muchos la libre designación es igual a arbitrariedad que es tanto como decir que no se selecciona, libremente, al más capacitado, sino que se escoge a otro funcionario que "interesa" por motivos personales, políticos, ideológicos, partidistas, etc. Y, por lo que afecta a los concursos de méritos, si son específicos se están convirtiendo en una "libre designación disfrazada"; y si no lo son, vemos como no siempre son resueltos con objetividad, porque los méritos que figuran han sido "negociados" previamente para favorecer a determinado candidato. No es de extrañar, pues, que los sistemas de provisión de puestos de trabajo como son la libre designación y el concurso estén muy desacreditados, porque se está actuando en muchos casos de manera incorrecta y hasta ilegal: y al decir "en muchos casos" me estoy refiriendo a todos aquellos en los que, al publicarse la convocatoria, solo falta que se ponga la fotografía del preconizado a ocupar el puesto para saber quien es el funcionario afortunado.

También sucede que, en la Administración, se puede empezar la carrera administrativa por los niveles más altos o llegar a éstos en un breve plazo de tiempo, con lo que el funcionario ambicioso pronto se da cuenta que ha llegado al techo de sus aspiraciones; y a partir de ese momento debe luchar por mantenerse a esos niveles o resignarse a descender en la cadena jerárquica, eso si, conservando el grado personal consolidado. Por eso, en el documento ya citado sobre "El paso de los funcionarios al sector privado", entre los problemas de la ca-

rrera administrativa, tal como la concebimos en España, se cita el de que los funcionarios de los Cuerpos Superiores “prácticamente entran en las cimas de la pirámide administrativa, y esto por lógica induce a que pasados pocos años quieran probar “fortuna” en la empresa privada, ya que sus posibilidades de carrera profesional en la Administración se encuentran agotadas”. Para entendernos mejor, es como si el militar recién salido de la Academia al poco tiempo fuera ascendido a Coronel o General en virtud de una trayectoria profesional meteórica y espectacular.

Y también sucede que, cuando los funcionarios de un determinado Cuerpo, finalizan unas pruebas selectivas y van destinados a sus nuevos puestos de trabajo, no todos parten en su carrera administrativa del mismo nivel, lo cual no deja de ser una incongruencia por no decir una aberración. Volviendo al ejemplo castrense, que en esta materia como en tantas otras nos dan buenas lecciones a los civiles, es como si el militar recién salido de la Academia uno fuera como Teniente, otro como Capitán, otro como Comandante, etc., en virtud del puro azar revestido en este caso de las vacantes que existan en los cuarteles. Cuando no todos parten igual en su vida profesional, es evidente que estamos introduciendo un grave factor discriminatorio que va a condicionar para siempre el futuro de los interesados.

Todavía podríamos señalar más defectos en la concepción actual de nuestra carrera administrativa. No vale la pena. Si alguno tiene interés en profundizar en el tema, léase las páginas que el profesor Parada Vázquez dedica a lo que denomina “la promoción profesional, sucedáneo infralaboral de la carrera administrativa”¹⁵. Allí encontrará ideas enjundiosas sobre este problema irresuelto en la Función Pública española en la que el abuso de la libre designación, la perversión de los concursos, el salto precoz a los destinos más elevados, la influencia desorbitada de los complementos, entre otros factores, han determinado que la carrera administrativa no exista; o si existe, aparezca deformada si la comparamos, por ejemplo, con la carrera militar, la carrera judicial o la carrera diplomática.

Este panorama, desde luego, es el menos propicio para potenciar la motivación de los funcionarios. Si quien

¹⁵ PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: “Derecho Administrativo (Organización y empleo público)”, Editorial Pons, Madrid, 1986, pp. 320-326.

quiere ascender, no puede hacerlo por causas espúreas o ilegítimas, se sentirá defraudado inevitablemente. Si quien quiere ascender, ve que otros con méritos o cualidades inferiores a las suyas son promocionados, se sentirá igualmente decepcionado. Esta es la cuestión.

8. *El desajuste retributivo*

Una última causa, entre las enumeradas, es la que toca, como no podía ser menos, el régimen retributivo de los funcionarios públicos. Una parcela polémica, discutida, controvertida en la que no es fácil sentar conclusiones convincentes para todos; pero que, por razones de puro sentido común, tiene una influencia predominante en la motivación o desmotivación de los empleados públicos.

Voy a abordarla desde dos perspectivas distintas, pero complementarias entre sí. La primera es la que mira a la comparación entre las retribuciones de los funcionarios públicos y las de los trabajadores del sector privado. Y la segunda es la que se fija en el análisis de los diferentes conceptos retributivos, que regula la Ley de Medidas en su artículo 23^º.

Si nos detenemos en el primer aspecto, se trata de conocer si los funcionarios ganan lo suficiente, comparados con los empleados del sector privado. Porque si comprobamos que sus retribuciones son inferiores, entonces no hay duda que hemos descubierto un nuevo factor de desmotivación que añadir a los anteriormente expuestos. Las estadísticas disponibles permiten afirmar que, en los estratos superiores de la Función Pública, se gana menos que en la empresa privada con diferencias variables que, en ocasiones, son importantes. Y, en cuanto a los estratos medios e inferiores, las conclusiones no se pueden adelantar con igual rotundidad puesto que, aunque en general se gana también más en el sector privado, sin embargo no siempre sucede así para puestos de igual naturaleza o contenido. Solo un estudio serio y concienzudo, con datos empíricos actualizados de los cuales yo por el momento no dispongo, nos ayudaría a todos a salir de dudas.

Pasando al segundo aspecto, la controversia se centra por lo que a la motivación o desmotivación se refiere en los complementos de productividad y específico, tal como son definidos en la Ley de Medidas. Ambos, en el plano teórico, juegan un papel importante en la motivación de los funcionarios. Mientras el complemento específico se destina “a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo” atendiendo a las características que la propia Ley enumera taxativamente, el de productividad se presenta más ambiguo y a la vez más ambicioso desde el momento en que pretende retribuir “el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”. Su mera descripción lo conecta directa e inmediatamente con la motivación de los funcionarios ya que, según el legislador, ha sido creado para fomentar la laboriosidad y retribuir determinadas actitudes o comportamientos del funcionario¹⁶.

La descripción hecha de estos dos complementos, tan atacados por unos y por otros, revela que el problema hemos de trasladarlo desde las elucubraciones abstractas a la aplicación concreta y real de ambos. Y aquí las cosas ya no están tan claras, sobre todo por lo que se refiere al complemento de productividad que se presta a mayores desfiguraciones; o incluso se acaba transformando en algo completamente distinto que es lo que sucede cuando, a través del mismo, se retribuye el trabajar por la tarde o con jornada partida.

Nadie con dos dedos de frente se atreverá a discutir el conocido lema de “que gane más, el que más trabaje”. Si esto fuera cierto siempre y en todas partes, el grado de motivación sería máximo para todos. Desgraciadamente, luego en la vida real las actuaciones de los gestores no corresponde a tan saludable principio, porque la fijación de los complementos que, en muchos casos, suponen un porcentaje demasiado elevado respecto al total de la retribución, no se hace atendiendo a parámetros de objetividad, sino a otros criterios menos válidos y admisibles. Y es a partir de ese momento cuando se desatan las críticas, se airean los agravios comparativos y se deja paso a la protesta o la disconformidad.

El funcionario español, en el ámbito retributivo, tiene razones más que suficientes para sentirse maltratado;

¹⁶ GONZALEZ-HABA, Vicente M^º: “El complemento de productividad”, Revista “Certamen”, n^º 292, enero 1985, pp. 13-19.

y, por tanto, para desmotivarse todavía más. Desde la actitud del Gobierno que niega, cada año, a los funcionarios una subida igual en porcentaje a la de los trabajadores del sector privado, hasta el reparto que se hace de la productividad en ocasiones, hay toda una gama de situaciones que provocan el descontento del funcionario; y le llevan no a la protesta mediante la huelga, de la que el funcionario es poco partidario, sino a algo que es mucho más peligroso aunque menos espectacular, como es la desgana, el hastío o el puro y simple desinterés.

3. Principales manifestaciones

A estas alturas de la exposición, he hablado de la existencia de la desmotivación funcional así como de sus principales causas. Nos corresponde ahora desarrollar, aunque sea de manera rápida, cuáles son a mi juicio las manifestaciones más peculiares de dicha desmotivación. Vamos, pues, a explicarlas desde una óptica muy personal; y, por lo mismo, susceptible de provocar discrepancias o abrir la brecha de la disconformidad o el pleno rechazo.

1. *La Ley del mínimo esfuerzo*

Quien, por las razones que sea, se siente desmotivado y carente de impulsos internos para el trabajo, suele adoptar una postura conocida y, por desgracia, habitual en las oficinas públicas. Es la del mínimo esfuerzo, de tal manera que el funcionario desmotivado se limita a cubrir las apariencias, a no provocar altercados ni llamar la atención, a mantenerse en una posición de reserva o prevención.

A este funcionario no se le puede exigir que incremente sus niveles de eficacia o productividad. Lo hará cuando se le recrimine, pero pasado un tiempo prudencial volverá a incurrir en los mismos vicios y en los mismos defectos, hasta acabar refugiándose de nuevo en su actitud del mínimo esfuerzo.

■ Principales manifestaciones

La desmotivación se manifiesta en:

- La ley del mínimo esfuerzo.
- El imperio de la mediocridad.
- El temor al riesgo.
 - El rechazo de responsabilidad.
- El legalismo a ultranza.
 - El despilfarro de inteligencias.
 - La inversión promocional.
 - El desinterés por la innovación.

2. El imperio de la mediocridad

Sin duda alguna, un hombre desmotivado es un hombre mediocre; y cuya mediocridad está en razón directa de su grado de desmotivación. En consecuencia, el funcionario desmotivado, desmoralizado, frustrado, es un candidato a convertirse en su puesto de trabajo en un profesional mediocre, oscuro y sin aspiraciones.

Es difícil lanzar afirmaciones generales en esta materia, pero me váis a permitir que diga, sin afán de ofender ni molestar a nadie porque ni lo quiero ni lo pretendo, que la mediocridad es una de las notas más características de nuestra Administración en lo que concierne a sus actividades, sus estudios, sus informes, sus proyectos, sus realizaciones de cualquier género, etc. No es que yo ponga el listón de la exigencia muy alto, es que basta apelar a la experiencia de cada uno para comprobar cuanto vengo diciendo. Así, por ejemplo, es mediocre el informe del funcionario que, cuando le dan una disposición para que la estudie, el noventa por ciento de dicho informe es un resumen y extracto de la disposición; y solo el diez por ciento se dedica a valorar, estudiar y desentrañar su contenido. Como también es mediocre el proyecto del técnico que, en lugar de reflexionar sobre soluciones avanzadas e innovadoras para el problema que tiene ante sí, opta por una solución más conservadora y menos trabajosa para él.

Como decía antes, mediocridad y desmotivación van al unísono. Y si el funcionario desmotivado no cae de lleno en la vulgaridad mayor, que limite con un comportamiento más hostil y negativo, se debe a que sabe muy bien que tiene, al menos, que guardar las apariencias y cubrirse las espaldas. Por eso, no se negará a hacer el informe ni a redactar el proyecto, aparte de que estas actitudes más extremas le conducirían a una sanción, sino que seguirá la senda de hacer lo uno o lo otro sin espíritu de superación alguno.

3. El temor al riesgo

Solo se arriesga el que tiene motivos bastantes para ello. Pero el que carece de dichos motivos, rechazará toda tentación de riesgo o peligro para él.

La desmotivación, por definición, conduce al conformismo, a la inercia, a la paralización. Una persona desmotivada es más proclive a la seguridad que al riesgo, al que renunciará porque lo considera innecesario; y porque piensa que no le ocasionará más que problemas y situaciones de conflicto. Por ello, a un funcionario desmotivado no se le puede exigir que modifique sus métodos de trabajo o que rectifique sus formas de actuación si, en este cambio, advierte algún tipo de riesgo que le obligue a perder su sensación personal de seguridad en la que, hasta ese momento, ha vivido cómodamente instalado.

Es bastante corriente en nuestra Administración el ver cómo determinados funcionarios, con moral baja de trabajo, en la alternativa entre arriesgarse a hacer o decir algo que rompe los moldes tradicionales y apearse al continuismo más exagerado, optan por esta segunda salida alegando razones muy variadas y diversas. Como no se sienten identificados con su unidad, entienden que su postura lógica es la de no arriesgar nada ni la de esforzarse ya que, en su opinión, dicha unidad no se merece un comportamiento más responsable y audaz.

Claro está que, en este planteamiento, no debemos olvidar la otra cara de la moneda; y que es la de que la Administración, montada sobre procedimientos y formalismos muy consolidados, es reacia a la innovación en los mismos. Sucede entonces que el funcionario que, arrastrado por su afán renovador, quiere arriesgarse con buena intención, va a encontrar la oposición de unos y de otros. Y si, por casualidad, en su noble propósito de cambiar algo aunque sea una menudencia, se equivoca, sufrirá inexorablemente las críticas más duras de sus jefes y compañeros. Por esto, es cierta la afirmación de que, en la Administración española, se penaliza el riesgo, se penaliza al que quiere hacer "algo" distinto y nuevo si se llega a equivocar; pero, por el contrario, y aquí está una de las grandes contradicciones de nuestra burocracia, no se penaliza al que no hace "nada" o "casi nada". Coincidiréis conmigo en esta especie de aforismo: "En la Administración, al que no hace nada, no le pasa nada; pero al que hace algo, le puede pasar de todo".

Este aforismo es el determinante de que el funcionario se arriesgue poco y prefiera guarecerse en la rutina y

la repetición de sus usos, hábitos y prácticas. Y si encima los jefes o superiores son reacios a todo tipo de sugerencias e iniciativas que pretendan cambiar algo o actualizarlo o modernizarlo, la situación de cualquier funcionario inconformista se acaba convirtiendo en insostenible e incómoda para él.

4. El rechazo de responsabilidades

Tal como está configurada la burocracia entendida al modo weberiano, es corriente que las responsabilidades se trasladen de los inferiores a los superiores; o que dichas responsabilidades se difuminen y dispersen entre tanta relación jerárquica o entre tanto peldaño administrativo que va de abajo arriba o a la inversa. Este es el origen de ese fenómeno tan habitual entre nosotros en virtud del cual en muchas ocasiones es difícil, por no decir imposible, decidir quien es el culpable o responsable de una decisión o acto administrativo. Averiguarlo supone abrir casi una investigación precisa, sin que por lo general se logren resultados satisfactorios.

Si este escenario, tan poco gratificante, lo trasladamos ahora al caso del funcionario desmotivado, las cosas se complican todavía más puesto que dicho funcionario deseará mantenerse al margen de todo; y tratará, por todos los medios, de evitar la asunción de responsabilidades, procurando que no se le atribuyan o que se diluyan entre todo el colectivo, como se diluye el azúcar en un vaso de agua.

La desmotivación está reñida con el compromiso, la responsabilidad y el empeño en el trabajo. No debe, por tanto, sorprendernos el que, en nuestra Administración, la exigencia de las responsabilidades a los funcionarios de todos los niveles sea una asignatura pendiente; y digo conscientemente "a todos los niveles", no vaya a suceder que, al final, la responsabilidad se concentre exclusivamente en los de abajo.

5. El legalismo a ultranza

Estamos asistiendo, en nuestro país, a la sustitución de la cultura administrativa clásica por otra más actual y más en consonancia con las circunstancias y exigen-

cias de nuestra sociedad. No es momento este de entrar en discusión sobre las ventajas e inconvenientes de la cultura administrativa, de corte tradicional, que defiende por encima de todo la legalidad y se apoya sobre el respeto a las normas; ni sobre los pros y los contras de la cultura llamada a sustituirla, que se cimienta sobre la idea de gestión y de eficacia. Pero si traigo este tema hasta aquí es porque, de alguna forma, guarda relación con la motivación o desmotivación de los funcionarios públicos.

Creo que es fácilmente admisible la afirmación de que un funcionario desmotivado está más cerca de su cultura tradicional, antes citada, que venera por encima de todo a la ley, que de la cultura nueva que busca predominantemente resultados efectivos y concretos. La razón es bien sencilla. El funcionario desmoralizado, y con voluntad escasa de renovarse en sus concepciones y costumbres burocráticas, tiende a ampararse en la cultura legalista y formalista primero porque ha sido siempre la que ha aplicado y segundo porque le resulta más confortable y llevadera. El que se limita a aplicar la ley sin más, prescindiendo de otras consideraciones no jurídicas, tiene que esforzarse menos que el que debe gestionar algo con sentido de eficacia: y tiene que arbitrar soluciones al problema que se le plantea. En este sentido, el papel del gestor es más comprometido que el del mero jurista o del que se conforma con buscar la ley y aplicarla sin más.

Podemos pensar, sin temor a equivocarnos, que detrás de todo funcionario desmotivado se esconde una segunda imagen del mismo que valora en exclusiva la legalidad; y que no tiene en cuenta otras variables, otros condicionantes, otros apremios a la hora de proyectar, planificar o decidir que el culto a la ley y al derecho. Y es lógico que así sea, puesto que, al parapetarse tras el respeto y el cumplimiento de la norma, nadie le podrá reprochar un comportamiento indigno; ni le podrá echar en cara una actitud disconforme con los valores imperantes en la Administración. El legalismo exagerado, el ritualismo puntilloso, el formalismo desmesurado son los mejores aliados de la desmotivación funcional; y esta es la razón de que los veamos siempre juntos a través de una alianza tan cierta como justificada.

6. El despilfarro de inteligencias

Uno de los temas preocupantes en la Administración española es el del aprovechamiento de las cualidades de los funcionarios, con arreglo a su especial cualificación o capacitación. Sería un trabajo difícil, pero de extraordinaria utilidad, el investigar en qué grado y hasta qué medida los funcionarios son aprovechados en cuanto a los talentos personales de que cada uno de ellos está dotado. No hay datos disponibles, pero todos abrigamos la sospecha de que, en la Administración, muchos funcionarios no son aprovechados suficientemente ni son destinados a los puestos de trabajo en los que mejor encajen sus condiciones o aptitudes.

Las causas de este estado de cosas son muy diversas. Puede haber exceso de funcionarios en una unidad a causa de una distribución errónea del personal, con lo que al haber muchos funcionarios y poco trabajo que realizar aquéllos están infrautilizados. Puede darse una clara discordancia entre el contenido del puesto de trabajo y las aptitudes del funcionario que lo desempeña, con lo cual éste se encuentra inserto en un puesto que no se corresponde con aquélla y que le impide desarrollar al máximo sus potencialidades creadoras. Puede suceder que el funcionario, por razones múltiples, algunas de ellas no siempre limpias, sea simplemente arrinconado, desplazado o marginado hasta formar una especie de "bolsa maldita" en la que la Administración mete a todos aquellos que estime no válidos para el trabajo y a los que directa o indirectamente segrega del colectivo. Y pueden darse otros muchos supuestos en virtud de los cuales el rendimiento esperado del funcionario no se produzca o sea menor del previsto, originando un despilfarro intelectual sencillamente alarmante para todos.

Si el funcionario normal, con motivación suficiente, muchas veces no rinde en la medida de lo necesario por las causas antes esbozadas, ¿qué decir del funcionario que está desmotivado y que carece de la más elemental ilusión por su trabajo?. Igual que el trabajador desmotivado no produce el número de tornillos o de piezas que se le atribuyen, o los produce de manera imperfecta o insatisfactoria para su empresa, el funcionario desmotivado adolece de idénticos defectos e incurre en idénti-

cos fallos. ¿O es que el funcionario desmotivado puede la Administración aprovecharlo adecuadamente?. ¿Acaso dicho funcionario está en condiciones de rendir como debe?. En principio, todo funcionario desmotivado está desaprovechado por la Administración; y aunque en apariencia dé la impresión de no ser así, en la realidad sabemos que su rendimiento es muy inferior al deseado; y que, en su persona, la Administración está provocando un despilfarro de mayor o menor amplitud.

7. La inversión promocional

Con estas palabras quiero identificar el fenómeno, cada vez más frecuente en nuestra Administración, por el cual el funcionario renuncia voluntariamente al ascenso a mejorar puestos de trabajo; e incluso decide descender de niveles altos a otros inferiores en los que situarse más confortablemente.

Esta inversión de valores, por la cual un funcionario rechaza el ascenso o incluso solicita expresamente el descenso en su "carrera administrativa" entre comillas, contraviniendo la lógica del status funcional, encierra connotaciones claramente negativas de las que, por supuesto, no está ausente la idea de la desmotivación. El funcionario motivado pretende aprovechar las oportunidades que se le brindan para promocionarse y mejorar profesional y económicamente. No sucede lo mismo con el funcionario desmotivado, el cual no cuenta con alicientes ni estímulos para ascender ya que piensa que "eso no vale la pena" y que "está bien donde está". Si buceamos un poco en sus intenciones y ahondamos en su personalidad, es lo más probable que la desmotivación que le aprisiona sea la que actúe de elemento paralizante y de freno para su posterior promoción o ascenso.

Comprendo y estoy de acuerdo en que, en ciertos casos, se dan circunstancias y hechos que pueden justificar el que un determinado funcionario congele por sí mismo, y en virtud de una decisión personal responsable, su carrera profesional. Pero yo me estoy refiriendo a otros muchos casos que se dan en la Administración, y en los que si se observa con atención acabamos descubriendo que un componente esencial de esta inversión promocional es precisamente la desmotivación; o, dicho

en otras palabras, la creencia de que no hay motivos válidos que nos induzcan a cambiar de destino porque los riesgos serán mayores que los beneficios y porque debemos apreciar más la estabilidad en el puesto que la movilidad hacia otro distinto.

Respecto a esto que acabo de decir, cabe formularse una pregunta interesante: ¿está más motivado el funcionario que no se cambia de puesto de trabajo porque le gusta el desempeño del mismo, que el que considera conveniente ejercer el principio de la movilidad trasladándose a otro para vivir nuevas e inéditas experiencias?. O expresado quizás de modo más exacto: ¿la motivación del buen funcionario le induce a la permanencia en el puesto de trabajo o al cambio hacia otro diferente?. La respuesta no es sencilla, pero si hubiera que inclinarse por una u otra alternativa, me parece que la segunda sería la más correcta; es decir, que la motivación funcional incita más al cambio que a la estabilidad.

4. Soluciones que se proponen

Una vez que hemos analizado el problema de la desmotivación de los funcionario, llega el momento de establecer las soluciones que se pueden formular sino para resolverlo en su totalidad, misión harto difícil, al menos para paliarlo y reducirlo a límites razonales y admisibles.

A nadie se le oculta que formular soluciones radicales para un tema tan complejo, y con tantas ramificaciones, requiere situarse ante el mismo con una visión panorámica que permita contemplarlo de manera totalizadora. Lo que al respecto se dice a continuación es tan solo el enunciado de propuestas que deberán ser luego discutidas, analizadas, mejoradas y contrastadas por otras personas distintas a la que ahora os habla. Tan solo se pretende, pues, dar unas pinceladas más o menos válidas y que deberán servir para la confección final del cuadro, al igual que el artista primero traza unos rasgos insinuantes en el lienzo y luego, poco a poco, los va completando hasta culminar la obra final.

- Soluciones que se proponen
- Revisión a fondo del sistema retributivo.
- Diseño de la carrera administrativa.
- Implantación de cauces participativos.
- Atención a los objetivos más que a los valores.
 - Atribución de responsabilidades concretas.
- Remodelación de las estructuras administrativas.

1. *Revisión a fondo del sistema retributivo*

Posiblemente habrá unanimidad en que la motivación de nuestros funcionarios parte, entre otras reformas, de una actualización del sistema retributivo que incida, sobre todo, en las llamadas retribuciones complementarias. Y con ello no quiero decir, como a veces se afirma equivocadamente, que solucionado este aspecto, todo lo demás vendrá dado por añadidura. No es así, porque aunque paguemos a los funcionarios espléndidamente si no les damos otros alicientes que desborden lo meramente económico o material, no parece que vayamos a adelantar mucho en esto de la motivación.

En el trabajo ya comentado sobre el paso de funcionarios al sector privado se aprecia lo que se acaba de decir. Según el autor del mismo, los entrevistados “expresaron que la motivación principal no fue exclusivamente económica, aunque la misma tampoco fue desdeñable¹⁷. Jugando con las palabras, podemos afirmar que todo funcionario mal pagado está desmotivado; pero no todo funcionario bien pagado está, por ello, automáticamente motivado. La experiencia de los que nos rodean, y la propia de cada uno, creo que avalan lo que acabo de señalar.

De las retribuciones básicas, poco voy a decir como no sea el plantear la cuestión de cuál debe ser su proporción respecto a las complementarias en la nómina mensual del funcionario. En principio, cabe sostener, siquiera sea de modo muy genérico, que es contrario a la buena motivación del funcionario el que sus retribuciones complementarias representen un porcentaje exagerado en relación con las básicas, por cuanto generan en el mismo sentimientos de inseguridad e inestabilidad que perjudican su buena disposición para el trabajo. Y, a modo de paréntesis, diré, creo que con asentimiento común de todos los aquí presentes, que es un pretexto permanente y justo de desmotivación el que los funcionarios cobremos las pagas extraordinarias referidas únicamente a las retribuciones básicas; tal situación habría que rectificarla con urgencia para apartar una causa, bien cierta, de desmotivación de los funcionarios públicos de este país.

¹⁷ BAEZ EVERTSZ, Carlos, op. cit., p. 47.

Sobre las retribuciones complementarias, la atención hay que centrarla en los complementos específicos y

de productividad, si bien el de destino no debe quedar al margen de las presentes consideraciones. Los dos primeramente citados presentan serias deficiencias tal como se aplican al menos en la Administración del Estado. ¿O es que acaso es aceptable que la productividad se determine sin más en razón a que se haga jornada partida?. ¿O es que acaso determinados complementos específicos no deben ser objeto de duras críticas, por la forma y manera en que se han determinado en las relaciones de puestos de trabajo?. Y si volvemos al complemento de destino, antes citado de pasada, ¿la actual escala de los famosos treinta niveles es la más conveniente, debe estrecharse según unos o ampliarse según otros?.

Resumiendo lo expuesto, a mi juicio la revisión del sistema retributivo pasa por los siguientes objetivos:

■ Las retribuciones básicas deben representar un porcentaje importante en la retribución final del funcionario, habiéndose de incluir también en ellas la categoría personal del funcionario.

■ Es una reivindicación inaplazable que las pagas extraordinarias comprendan la totalidad de las retribuciones, básicas y complementarias. La Ley de Medidas habla de su “importe mínimo”, lo que supone que el legislador dejó la puerta abierta para superar dicho importe y acercarlo al “importe máximo” que sea igual a todas las retribuciones mensuales del funcionario, que sean de carácter periódico.

■ La productividad debiera ser objeto de una revisión a fondo, porque su aplicación actual es plenamente insatisfactoria y desvirtúa claramente el espíritu y la letra de la normativa aplicable.

■ Los gestores debieran de gozar de mayor autonomía a la hora de decidir determinadas retribuciones complementarias, aunque su decisión habría de estar acompañada de otros mecanismos participativos que eviten que dicha decisión sea aislada y solitaria, sin ningún contraste procedente de otras instancias.

■ El complemento específico es discutible como tal, y desde luego no todos estaríamos dispuestos a defenderlo como un concepto retributivo individualizado y autónomo. Por ello, podría estudiarse su fusión con otro concepto, ya que, en la actualidad, sabemos que su apli-

cación se ha desvirtuado muchas veces, desde su fijación no siempre justificada objetivamente (casualmente, por ejemplo, los específicos más elevados los tiene el Ministerio de Economía y Hacienda) hasta su implantación para “todos” los puestos de trabajo, siendo así que la Ley de Medidas lo refiere a “algunos puestos de trabajo”.

2. *Diseño de la carrera administrativa*

Este apartado me parece capital para el mejoramiento de la Administración y para la motivación de sus empleados. A mi juicio, estamos ante una reivindicación permanente, y todavía no atendida, de los funcionarios españoles. Y digo permanente porque, pese a que se habla mucho de ella, llevamos años oyendo la misma canción pero la triste realidad es que los funcionarios no tenemos perfilada una carrera administrativa; palabra que a algunos les parece fantasmal y extraña, y a otros no les gusta simplemente y prefieren sustituirla por otra procedente del ámbito laboral como es la “promoción profesional”, de que nos habla la Ley de Medidas.

Yo creo que la terminología es lo de menos, si bien, respetando las opiniones de los que sostienen lo contrario, no veo por qué existe cierta hostilidad a reconocer la expresión “carrera administrativa” que es un rótulo acuñado; y que, hace ya muchos años, el profesor Alvarez Rico y yo definimos de la forma siguiente: carrera administrativa es el “derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo”¹⁸.

En el momento presente, los funcionarios no tenemos conformada una verdadera carrera administrativa que nos sirva para ascender, para promocionar, para mejorar en lo económico y en lo profesional. El grado personal se ha convertido lamentablemente en un puro concepto retributivo, un funcionario recién salido de la Escuela o recién superada una oposición puede situarse en la cima administrativa, la irracionalidad que supone que el funcionario sube y baje como si se tratara, perdón por la expresión, de un artista circense, la excesiva vin-

¹⁸ GONZALEZ-HABA GUI-SADO, Vicente M^a y ALVAREZ RICO, Manuel: “La carrera administrativa”, Revista “Documentación Administrativa”, n^o 164, marzo-abril 1975, p. 114.

culación entre la promoción prevista y la organización a la que se sirve lo que sujeta a dicha promoción a los continuos bandazos propios de toda organización, no hay un “derecho” propiamente al ascenso, etc.

El panorama es poco luminoso en esta materia. Y, sin embargo, los funcionarios piden con razón que, para todos (y no solo para ciertos Cuerpos o grupos privilegiados), exista una carrera administrativa despejada, exigente pero atractiva, con alternativas diversas para que los más preparados vayan más deprisa y para que los menos preparados vayan más despacio. Nada es más deprimente en la Administración española que ver legiones de funcionarios aprisionados en sus puestos de trabajo de por vida, con el pobre y único aliciente de incrementar su cuenta particular de trienios; y para los que las expectativas de ascenso o mejora son nulas o mínimas.

Resulta complicado, en esta intervención mía, describir un modelo acabado de carrera administrativa. Sin embargo, al menos que quede constancia de esta necesidad apremiante de nuestra Función Pública fundamentada sobre estos puntos:

■ La carrera administrativa debe llegar hasta los puestos de Subsecretario y Director General.

■ Debe potenciarse al máximo la llamada “promoción interna”, para aprovechar las capacidades de funcionarios que desean promocionarse desde Grupos inferiores a otros superiores; y sin que la oposición deba ser el único cauce para alcanzar dicho propósito.

■ Es preciso articular, de manera consecuente y meditada, el acceso a los Cuerpos, la categoría personal y el nivel de los puestos de trabajo.

■ La correlación entre carrera administrativa y sistema retributivo debe aceptarse como premisa fundamental del esquema a diseñar e implantar.

■ La duración de la carrera administrativa debe ser determinada en función de la vida o actividad media del funcionario en el seno de las organizaciones públicas u oficiales. Es contraproducente que la carrera administrativa se agote y consuma en apenas unos cuantos años, a partir de los cuales el funcionario ya carece de estímulos porque, tempranamente, ha tocado techo.

■ Los criterios imperantes deben ser profesionales y no políticos o partidistas para decidir el avance del funcionario en su progresión ascendente.

3. Implantación de cauces participativos

Sin participación no es posible la motivación. La Administración española deberá ser, en el futuro, más abierta y participativa con sus funcionarios. Se trata de arbitrar cauces y medios que contribuyan a que aquéllos sean escuchados y oídos en las decisiones que les afecten directamente. A todos los niveles, en las grandes y pequeñas unidades, debiera crearse alguna vía que sirviera para enlazar a jefes y subordinados en la tarea común de proponer metas, aclarar horizontes, discutir iniciativas, etc.

Desde luego, la actual estructura de Negociados, Secciones, Servicios, Subdirecciones Generales, etc., en las que el titular de las mismas se limita, por lo general, a “repartir” el trabajo de cada día, en lugar de “compartir” el mismo con sus colaboradores, subordinados y demás personas a sus órdenes, no es la más incitativa a la motivación de los funcionarios. En mi opinión, jerarquía no está reñida con participación. Lo que sucede es que tenemos un sentido demasiado estricto de la jerarquía, que nos arrastra a identificarla con personalismo, con imposición, con autoritarismo. No debiera ser así. Las características de la actividad administrativa y burocrática, en cuanto es monótona, repetitiva, rutinaria, requiere que, en su previsión y realización, se produzcan factores participativos y solidarios que, de alguna forma, la liberen de dichas connotaciones peyorativas. Y esta especie de “liberación”, por llamarla de alguna manera, solo se logrará cuando el funcionario participe activamente y se sienta implicado en lo que hace, sabiendo por qué lo hace y para qué lo hace.

4. Atención a los objetivos más que a los valores

Quien no tiene cada mañana, tras cumplir el rito de fichar en el control horario, claramente fijados los objetivos de su trabajo, está muy cerca de ser una víctima más de la desmotivación y la frustración. Por eso, en este apar-

tado, digo que se debiera atender más a los objetivos de cada unidad, a su cumplimiento por todos los afectados. No es que yo ataque a los valores e ideales funcionariales; lo que ataco es a esa especie de idealismo manipulador que algunos utilizan para decirle al funcionario que “su labor es importante”, que “está al servicio de la sociedad”, que “su tarea es imprescindible”, etc.; y luego esos mismos no son capaces de decirle en qué consiste “realmente” su trabajo, ni de señalarle unos objetivos mínimos a conseguir en el marco más general de la unidad en que cada funcionario se integra.

Tan desmotivador es eso de “trabajar por trabajar”, sin finalidades concretas y convincentes, como eso de “trabajar al amparo de tópicos muy bellos, pero irrealizables o imposibles”. El funcionario se motiva cuando sabe primero en qué consiste su trabajo; y segundo para qué sirve. Si no sucede así, como pasa tantas veces en la Administración, cuando el trabajo está mal repartido, se solapan unos trabajos con otros, o se trabaja puramente porque sí más como una imposición que como una responsabilidad, entonces el funcionario se desmotiva lentamente; y acaba convertido en un ser que, mecánicamente, hace lo que le mandan, pero que carece de todo tipo de estímulos y atractivos.

5. Atribución de responsabilidades concretas

La Administración es, por lo general, el lugar más propicio para que las responsabilidades se evaporen; y nadie quiera asumirlas en determinados momentos y circunstancias.

Quien no es responsable de lo que hace, o dicho de otra manera, a quien no se le piden responsabilidades, grandes o pequeñas, por lo que hace, le es indiferente que su trabajo conduzca a buenos o malos resultados. Y, dando un paso más en la argumentación, quien es indiferente ante su trabajo de cada mañana, no tiene ante sí motivación suficiente; y, más tarde o más temprano, renunciará a ser exigente consigo mismo y claudicará ante toda exigencia de rigor y perfección en su actividad o quehacer profesional.

Uno de los verbos más conjugados por el funcionario español es el de “cumplir”, pero acompañado de otro

verbo que condiciona negativamente a aquél, como es el de “limitarse a”. Entonces tenemos que ese comportamiento tan funcional de “limitarse a cumplir” no es más que la expresión hacia el exterior de una actitud interna conformista, cicatera, desilusionada.

En el mundo anónimo y perdido que es, muchas veces, la Administración, abundan los que “se limitan a cumplir” y los que “no quieren saber nada”. Ambos tipos tienen como propósito firme el de no asumir responsabilidades concretas por sus actos y comportamientos; y ello les coloca en la posición tranquila, pero egoísta, de desmarcarse de todo, que es una de las pruebas más rotundas de que han perdido toda motivación seria en su trabajo y de que están ya en la rampa decadente de la frustración, la desmoralización y de abdicación de todo tipo de compromisos.

Para motivar hay que individualizar; y más en el terreno, siempre resbaladizo, de las responsabilidades. Si cada funcionario tiene adjudicada una parcela de trabajo, debe ser responsable de la misma para lo malo, pero también para lo bueno. Y digo esto porque, muy frecuentemente entre nosotros confundimos la responsabilidad con la culpabilidad de los demás, cuando la responsabilidad abarca también y con no menos énfasis el reconocimiento, la gratitud, el premio. Responsabilidad es sanción, si llega el caso; pero también es galardón y recompensa.

Sobre este extremo, resulta llamativo el que, en nuestra Administración, se sancione tan infrecuentemente a los funcionarios; como también sorprende que tan infrecuentemente se les reconozcan sus méritos y su buen hacer. Ambas posiciones, por extremas, son criticables y, en mi opinión, no son más que el síntoma externo y tangible del ambiente peculiar en que se encuentra inmerso el funcionario; y en el que éste no encuentra razones verdaderas que le impulsen al esfuerzo, ya que sabe que ni va a ser sancionado ni tampoco alabado.

6. Remodelación de las estructuras administrativas

Cuando uno contempla con ojo crítico cómo están configuradas muchas de nuestras estructuras adminis-

trativas, no debería sorprenderle que los funcionarios alojados en ellas estén desmotivados. Efectivos mal repartidos, cargas de trabajo absolutamente distintas para unos funcionarios y para otros, unidades orgánicas pésimamente configuradas, solapamiento de funciones, órganos artificialmente creados para beneficiar a tal o cual persona en concreto, etc., son manifestaciones, entre otras muchas que se podrían añadir, de la desorganización administrativa. Y no hay duda que la desorganización administrativa, acabada de esbozar, conduce inexcusable a la desmotivación del funcionario que unas veces no sabe cuáles son sus funciones, otras desconoce su línea jerárquica ascendente/descendente, otras descubre que sus funciones las está realizando paralelamente otro compañero en el despacho de al lado, etc.

Las conexiones entre estructura administrativa y política de recursos humanos son indiscutibles. En consecuencia, si se trata de favorecer la motivación de los funcionarios, un capítulo importante a tener a la vista es el de las remodelaciones estructurales, por lo demás cada vez más frecuente si pensamos que la adaptación a los cambios, en el futuro, cada vez será más necesaria. En este reto, las relaciones de puestos de trabajo son un elemento decisivo de clarificación y ordenación cuando sean confeccionadas desde posiciones de objetividad y realismo.

No hay más que observar la Administración española para cerciorarse de que, en efecto, el desorden orgánico que se detecta en muchas de sus áreas o sectores o unidades es un dato altamente influyente en la baja moral de los funcionarios. Porque si a un funcionario, ya de por sí escasamente motivado desde otras perspectivas, encima le inscriben en una unidad destartalada, estamos poniendo todos los elementos precisos para que no trabaje o trabaje poco y mal.

5. Los cuatro infinitos

Para terminar esta meditación en alta voz acerca de la motivación en la Administración española, solo me resta, en primer término, declarar que el contenido de mi

intervención tan solo ha pretendido concienciar a todos de la magnitud del problema; y de atisbar, más que de proponer con sello definitivo, algunas fórmulas de solución que otros, más avezados que yo, habrán de cristalizar en soluciones explícitas, operativas e inmediatas.

Y, en segundo término, para terminar me parecen oportunas las cuatro palabras con las que la actual Directora General de la Función Pública resumía la actual política de recursos humanos en el sector público: “En este tema, nos hemos planteado los cuatro grandes mandamientos de todos los que trabajamos en este sector –atraer, remunerar, motivar y retener a las personas más cualificadas–, y nuestra respuesta ha sido encauzada hacia una mayor flexibilidad en la política de los recursos, una política de desarrollo del directivo público y, finalmente, un mayor énfasis en la motivación del personal”¹⁹. Afortunadamente, por lo que se ve, los rectores de nuestra Función Pública se empiezan a dar cuenta de la transcendencia que, en el seno de la misma, tiene hoy cuanto se relaciona con la motivación del personal. Que ello sea un buen augurio para cuantos somos funcionarios públicos. 

¹⁹ MOGIN BARQUIN, María Teresa: “El Nuevo Lunes”, 11 a 17 febrero 1991.