

Álvaro Xose  
López  
Mira

## Xornada de estudio sobre motivación do persoal da Administración pública

Doutor en dereito  
constitucional

(EGAP, 24 de outubro de 1994)

○ pasado día 24 de outubro de 1994 tivo lugar nas dependencias da Escola Galega de Administración Pública unha Xornada de estudio sobre “Motivación do persoal da Administración pública”, cunha masiva asistencia de funcionarios públicos das diversas administracións galegas, que fixo necesario habilitar salas de vídeo, por resultar insuficiente a capacidade do Salón de Actos.

Dirixiu a mesma D<sup>a</sup>. Carmen Sanabria Pérez, subdirectora xeral adxunta de Planificación e Selección de Recursos Humanos do Ministerio para as administracións públicas, actuou como coordinador D. Manuel Matías Cano Vera, xefe de Estudos da EGAP.

Presentou a xornada a propia directora, e incitou desde un principio ó diálogo, co propósito de enriquecer aínda máis os contidos achegados nos diversos relatorios. A continuación, D. Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, director da EGAP, fixo fincapé en que nas sesións procuraríase incidir máis nos aspectos da reforma administrativa relativos ós recursos humanos cós materiais, e tivo un momento de recordo e agradecemento para D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Teresa Gómez Conrado, directora xeral de Recursos Humanos do Ministerio para as Administracións Públicas, sen a colaboración da cal a presente xornada de estudio non se podería realizar, en palabras do director da EGAP.

Inaugurou as intensas sesións o Sr. Dositeo Rodríguez Rodríguez, conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, quen agradeceu a colaboración prestada polo MAP, para posteriormente referirse ó momento crucial que estamos a vivir na consolidación da Administración pública, como servidora dos intereses xerais, dos intereses dos cidadáns nun contexto democrático, no cal os funcionarios públicos nin son traballadores privilegiados, nin servidores do poder ou da clase política nel asentada. Doutra banda, aludiu tamén ós dereitos e obrigas dos funcionarios para coa súa empresa, a Administración, de acordo co seu propio interese e co cumprimento da lei, e mencionou expresamente a necesidade dunha rexeneración e renovación da mala imaxe social do funcionario público.

Doutra banda, valorou o feito de que a Administración pública é un elemento constitucional, ó servizo do Goberno para servir con total obxectividade ó interese xeral; é a materialización do contido non político do poder executivo, segundo sinalou. Pero, asemade, debe ser unha organización eficiente, "adaptada" en nova expresión, o que non quere dicir que teña que funcionar como unha empresa privada, porque nin é o mesmo nin os seus obxectivos son os mesmos. Cousa distinta é que non se poidan aplicar nela modernas técnicas de xestión, perfectamente compatibles co servizo ó cidadán e ó cumprimento da lei.

As persoas, os funcionarios, deben implicarse coa organización administrativa para que esta sexa eficaz e eficiente, se non, non resulta posible. A función pública galega, xa estabilizada, debe agora profesionalizarse e conseguir esta integración. Para iso, e en estreito contacto con iso para que

tamén exista motivación, deben cumprirse unha serie de requisitos previos:

1. A obxectividade nas relacións entre a Administración e os seus funcionarios, o que esixe transparencia e regras de xogo coñecidas por todos, coa eliminación do nepotismo, a arbitrariedade, a promoción por ideas políticas, etc. Isto non é incompatible coa libre designación que ten carácter de xeneralidade, e na que se debe incentivar a eficiencia, buscar un equilibrio na organización que lle dea sentido á palabra motivación.

2. Sensación de que o funcionario non é un número, algo descoñecido, senón unha persoa concreta, con perfís determinados e coñecidos pola organización.

3. Sensación de que a Administración se preocupa polo “contorno” do traballo, desde unha boa adecuación das oficinas ata unha política de apoio social.

Noutro sentido, este cambio cualitativo tamén ha de ser percibido polo cidadán; que este note que a súa Administración é modélica porque soubo adapta-la súa estrutura ás demandas da sociedade sobre a que se establece; que o cidadán sinta a Administración como algo propio, e incluso que se identifique o máis posible con ela. “A motivación será o conxunto de todos estes procesos. O funcionario debe atender a este reto”. O devandito cambio cualitativo posúe dous elementos:

1. Que exista a necesaria publicidade e constatación da eficacia e eficiencia de cada unidade organizativa no desempeño da súa misión. De aquí que se valore como necesaria a suficiente flexibilidade de adaptación ó servicio encomendado, o que, visto pola outra cara, ha de preverlo estímulo adecuado por parte da organización para promover que o servicio se cumpra motivada, eficaz e eficientemente, polo que será preciso un diálogo coas unidades que así non o fagan, co fin de evitar erros.

2. Que a reestructuración da función pública vaia unida á recepción de técnicas instrumentais (fundamentalmente, a informática) que permitan que operen mellor as unidades. Producirase deste xeito un incremento da produtividade da Administración, útil para o exterior pero tamén, indubidablemente, para a propia organización.

Finalizou a súa exposición o Sr. conselleiro, facendo ilusionado fincapé nunha triple conceptualización do tema



central da xornada, a **motivación** do persoal ó servizo da Administración:

- a. **Motivación** como estímulo persoal para cumprir cada un coa súa tarefa cotiá.
- b. **Motivación** como ilusión, como satisfacción polo deber cumprido, e non como amarga e inevitable obriga. Conciencia-lo funcionario de que cada un deles é un instrumento importante porque cumpre unha función social.
- c. **Motivación** como rescate do orgullo de ser funcionario público, non como un privilexiado en momentos de crise, senón como un traballador ó servizo de toda a sociedade por completo.

A xornada propiamente dita iniciouse cun relatorio da directora da mesma verbo da xestión de recursos humanos nas administracións públicas e, comparativamente, na empresa privada, e a motivación do persoal en ámbolos campos. Efectuou a redactora, cunha insistencia que consideraba pertinente, unha valoración da dimensión humana, básica en tódalas organizacións e empresas. Ó mesmo tempo, non cabe enganarse –apuntou– acerca de que a auténtica proba de lume para aquelas, estriba en conseguir de verdade que as persoas traballen satisfactoriamente e se sintan motivadas, o cal esixe, coas actuais técnicas de traballo máis complexas do que antano, que exista un maior nivel de información, preparación e, sobre todo, capacidade de iniciativa persoal, cuestión de capital importancia nuns países desenvolvidos cunha man de obra que é escasa, cara e altamente especializada, e por iso pode converterse en factor decisivo do éxito ou do fracaso empresarial. O papel fundamental que ha de desempeñar-la motivación no traballo, ha de se pór fóra de toda dúbida, xa que, en opinión da autora, se non medra a produtividade, teremos que enfrontarnos ó estancamento económico e a unha grave tensión social.

Tras estas consideracións xerais, a relatora pasou a tratar os elementos diferenciais na dimensión humana da Administración pública, e comentou que unha motivación eficaz dos empregados públicos pasa por crearlas oportunidades que lles permitan satisfacer as súas necesidades e desexos, persoais e/ou profesionais, e por establecer-lo vínculo que os comprometa coa Administración pública como empresa. Para iso, estimou imprescindible contrarrestar-la seguridade

no traballo que ofrece a función pública, co necesario complemento de oportunidades de mellora e desenvolvemento profesional; de tal xeito, abríranse as portas á motivación a través da “mobilidade funcional”, o que no repercutiría senón nunha vía de enriquecemento da función. En idéntico ton, formulouse o problema dunhas retribucións que non discriminan entre bos e malos rendementos.

Se seleccionamos de entre a grande pluralidade de contidos da conferencia, parécenos importante acentuar coa autora o factor do traballo en si mesmo como fonte de motivación, nun sector onde a monotonía e a rutina poden causar auténticas desfeitas. É certo que, nos últimos anos, as características do traballo na Administración variaron substancialmente, en parte, pola incorporación progresiva de tecnoloxías da información, pero tamén pola forte renovación do persoal das administracións públicas experimentada nos últimos dez anos, ó tempo que o afastamento das formas burocráticas de organización serviron para aumentar os métodos de traballo en colaboración, desconcentrar así a toma de decisións, e reduci-los niveis xerárquicos e potencia-lo papel dos postos directivos.

En similar senda ha de situarse a revalorización do público que intensifique o “vínculo” como estratexia de xestión de recursos humanos propiciatoria dunha mellora da motivación, o que, pola súa vez e simultaneamente, require aceptar como factor de cambio o estado de ánimo que se necesita para unha nova xestión no sector público, o *protagonismo* dos propios funcionarios, asociándoos ó proceso de modernización administrativa.

E todo iso como vía para pescudar no núcleo central do relatorio, referido á transcendencia da motivación dos empregados públicos á hora de asegura-la eficiencia, eficacia e obxectividade esixidas pola Constitución. E, neste aspecto, non se pode obvia-la alusión ó decisivo papel que desempeñan en toda a armazón os postos directivos, tanto polo rol que xogan na organización, como polas repercusións que o estilo directivo ten na motivación do resto do persoal. É por iso que a parte final da conferencia se dedica a analiza-las diversas cualidades (madurez emocional, independencia, espírito emprendedor, etc.), que han de atesoura-los servidores públicos que exerzan estes cargos.

A última conclusión da autora resulta tan sinxela como suxestiva: se os vicios adquiridos pola Administración do

Estado en varios séculos de existencia parecen, en ocasións, indelebles, na Administración das comunidades autónomas o cambio de mentalidade que esixe unha mellora da motivación dos empregados públicos pode ser moito máis asequible, precisamente e sobre todo, se procuran non adquirir mimeticamente aqueles.

O segundo relator, D. Pablo Fernández García, subdirector xeral de Relacións Laborais, abordou o tema das relacións laborais na Administración pública e a súa influencia na motivación. En primeiro termo, sintetizou a recente historia das mesmas ata o momento actual, e valorou a importancia do factor humano como elemento productivo. A continuación, describiu un flamante estudio Delphi realizado entre directivos da Administración do Estado, no cal se puña de manifesto como principal factor de motivación a pertenza a unha organización seria, é dicir, unha organización claramente definida, cuns obxectivos explícitos e cunha xerarquía competente. Neste punto, o autor amosouse partidario de revitaliza-lo papel do directivo, e investilo de poderes e facultades empresariais, fronte ó principio da coexistión e coparticipación na dirección.

Axiña, pasou a analiza-lo núcleo central da súa proposta, e referiuse á relación entre sociedade, sistema productivo, sistema de relacións laborais e estratexias de motivación. O punto de partida para un deseño de motivación estriba no desenvolvemento endóxico que refugue de modelos importados, e se axeite a cada país, á clase de empresa e de traballo, ó prototipo de relacións laborais existentes e, fundamentalmente, ás características de cada traballador. Neste sentido, estudia tanto unha serie de manifestacións concretas no sistema español, como a modernización que a lexislación administrativa intentou orientar nos últimos anos, que, ó ser eminentemente participativa, incidiu moi positivamente na súa estruturación final, xa que, en opinión do relator, o acordo final non contén a penas diferencias con outros que se redactaron en sectores productivos privados.

Concluiu o autor citando que “os procesos de motivación colectiva, achéganlles ás organizacións uns resultados moi superiores a calquera outro sistema ou método de motivación que se utilice e que a implantación da cultura da negociación, vai sumarlle un valor engadido inapreciable a calquera proxecto innovador”.



Cerrou a sesión matinal D. Miguel Ordozgoiti de la Rica, subdirector xeral de Promoción Profesional, que falou da imaxe social dos funcionarios públicos e a súa motivación profesional. Na súa disertación efectuou unha análise das causas polas cales a maioría dos cidadáns non efectúa unha valoración favorable dos funcionarios públicos, atmosfera de opinión que inflúe -moitas veces determinadamente- na súa propia autoconsideración e no desempeño das súas tarefas profesionais.

Simultaneamente, o que o autor denomina “ofensiva xerencial” –imitación de esquemas norteamericanos– dos últimos anos que enxalzou a obsesión polo privado, “produciu tamén moito desconcerto e desmoralización entre os funcionarios”, o que o levou a sinalar que a recuperación do orgullo profesional dos funcionarios públicos pasa, polo menos en parte, por encontrar respostas ante as demandas da sociedade, pero baseadas na propia tradición administrativa.

É por iso que o autor suxire unha serie de trazos que, ó seu xuízo, habería de ter ou os sistemas de carreira na Administración pública, orientados a eleva-la motivación, e concluía indicando que, aínda que con exquisita prudencia, se deberían desliga-las retribucións das funcións, o que introduciría grandes doses de motivación e dinamismo nas organizacións, sen cometer inxustizas retributivas e permitiría que a pegada deixada por un mal directivo se borre sen máis e sen perpetuarse na estrutura da organización. “Fariamos, quizais, con iso un grande servizo á modernización da Administración e lograríámolo, paradoxalmente, rescatando conceptos pretendidamente antigos”, meta que nun momento anterior da exposición propugnaba o relator.

Xa na sesión de tarde, a primeira intervención correspondeulle a D. José Luis Espinosa Álvarez de Lara, consultor de Organización, Recursos Humanos e Informática, baixo o título de “Aspectos económicos, profesionais e sociolóxicos da motivación laboral. Diferencias entre o sector público e o privado”. Comezou analizando, no ben estruturado relatorio, a definición e as teorías sobre a motivación para, axiña, pasar a expo-lo concepto de incentivo do traballo e as súas clases, así como os elementos da incentivación.

Entre os diversos incentivos, o autor distingue entre os intrínsecos ó traballo, é dicir, os aspectos do mesmo que

resultan en por si atractivos para o traballador, o cal obtén satisfacción do seu propio traballo, e os extrínsecos. De entre os primeiros salienta a adecuación persoa-posto no esquema organizativo, o enriquecemento e rotación de tarefas, as boas condicións de seguridade e hixiene no traballo, o desenvolvemento e promoción profesionais, as apropiadas canles de comunicación e a participación do traballador no deseño da súa tarefa. Como conclusión de todos eles sinala que do que se trata é de buscar un terreo de perfecta harmonía entre os intereses da organización e do traballador, e, así mesmo, postula que cando a motivación intrínseca falla, é difícil soste-la extrínseca.

Analiza nesta, como colofón, varios tipos de incentivos:

1. Os psicolóxicos, e, pola súa vez, dentro destes, o recoñecemento de valía e logros, o plan de carreiras profesionais, a comunicación, a participación, a formación e o feito de lles outorgar importancia ás persoas que fan funciona-la organización.

2. Os económicos, fundamentalmente a remuneración do traballador, a cal pode ser fixa en metálico, variable en metálico, en especie, e diferida. En calquera delas o máis importante para incentivar é que presente equidade interna e competitividade externa; tamén para o estricto campo das administracións públicas.

Interveu en segundo lugar, D. Francisco González Serrano, catedrático de psicoloxía social da Universidade compostelá, quen tratou das bases psicolóxicas da motivación laboral. A conferencia –moi técnica– introduciuse salientando a necesidade de non descontextualiza-la motivación dos diversos condicionantes que rodean a vida do individuo, cara a establece-los programas ou plans de modo adecuado. No caso da motivación laboral, hai que referirse a unha serie de determinantes:

1. Características do traballo. Destácase a necesidade de pór en conexión os elementos do traballo e os factores individuais; dos primeiros, por exemplo, son dignos de mención a variedade do traballo, o interese da actividade, e a autonomía ou liberdade de acción no traballo, que permite a responsabilización por parte do suxeito. Estas serían as características do contido do traballo, pero hai que dar un segundo paso, o das estratexias de intervención máis axeitadas para actualalas, e destas describe



dúas intimamente relacionadas: o enriquecemento do traballo e o deseño de postos.

2. Características dos individuos. Serían, en primeiro lugar, as necesidades, as cales motivan por canto implican un estado de privación ou insatisfacción que nos empuxa (ou motiva) a neutralizala ou satisfacela; en segundo termo, os obxectivos que se cuestionan os individuos verbo do traballo, que posúen un impacto motivacional na medida en que a súa existencia lle outorga unha finalidade á acción; en terceiro lugar, intimamente relacionadas co anterior, sitúanse as expectativas (crenzas de que certas accións irán seguidas de determinados resultados); en cuarto, a autoeficacia percibida, “definible como a probabilidade subxectiva de realizar exitosamente unha acción”.

Aínda que o autor deixou anunciado que se poderían citar outras características tamén relevantes, acoutou aquí a súa relación para finalizar dedicándolles unhas palabras ás actitudes cara ó traballo, no sentido de que o significado que o traballo ten para as persoas, incide dun modo directo sobre a motivación laboral.

Rematou a xornada D. Manuel Eduardo Martínez Oubiña, inspector de Servicios da Xunta de Galicia, que falou sobre as remuneracións na motivación do persoal e a retribución segundo o rendemento. Tras efectuar un introito no que se refería ó individuo como centro da motivación e propuña diversas medidas implicadoras que eviten o aburrimiento e a rutina no traballo, tales como a mellora das relacións interpersoais, o arranxo das condicións materiais do traballo, a rotación e promoción, etc., que envolvan o individuo na tarefa que realizar, fixo explícito como unha destas medidas básicas –aínda que non a única– é a mellora do sistema de remuneración.

Este último pode conter remuneracións directas (salarios) ou prestacións indirectas, coma os seguros de vida, pensións, garderías, estudos, etc. Sinalou o autor como, na actualidade, as retribucións atópanse mediatizadas por un escenario externo totalmente alleo ó control da organización: o mercado, condición pola que é necesaria a flexibilidade como característica esencial do modelo de remuneración.

Posteriormente, cinxiuse o relator á remuneración no estricto campo da lexislación funcional, estimou que

aínda que tradicionalmente foi un dos compoñentes máis deteriorados da función pública española, desde 1984 o lexislador outórgalle con claridade primacía á importancia das retribucións ligadas ó desempeño do posto de traballo, algúns dos elementos das cales (complemento específico, complemento de produtividade) describe a continuación. Sen embargo, este sistema tamén orixinou distintos problemas que se intentan paliar cun novo esquema elaborado polo Ministerio para as Administracións Públicas, que atende a un elemento subxectivo e a un elemento obxectivo de cada posto de traballo.

De todo iso infírese que nos modelos de retribución típicos do sector público, a flexibilidade non é precisamente a nota dominante, e están ademais ausentes a integración coa avaliación do rendemento e outros aspectos da xestión de recursos humanos. É por iso que se provocou un crecente distanciamento do atractivo profesional deste sector en comparación coa empresa privada, aínda que as novas políticas salariais tentan unha aproximación ós principios imperantes nas retribucións no sector privado, especialmente en catro ámbitos: mercados, estruturas de remuneración, facultades dos directivos e rendemento.

Neste último fixou especial atención o conferenciante nas súas palabras finais, onde, tras analizar comparativamente as reformas nesta liña dos países do noso contorno, propugnou que sería positivo que se comezasen a aplicar no Estado español -e concretamente en Galicia, onde xa se albiscan algúns sinais-, porque, malia que poida crear unha dose de competitividade e tensión entre os funcionarios, indubidablemente levará consigo unha importante carga de motivación no persoal ó servizo das administracións públicas, "que a partir de agora comprenderá que traballar ben ou mal na Administración non é igual e que, polo tanto, o seu esforzo e bo facer, terán a súa compensación e recoñecemento".

Xa por último, habería que salienta-lo fructíferos que resultaron os coloquios habidos, intercalados entre relatorios, por máis que non poidan quedar reflectidos nesta crónica. Clausurou tan intensa xornada D. Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, que destacou como se acadaran cumpridamente os obxectivos propostos coa súa realización, xa non só pola masiva asistencia de funcionarios ó servizo das diversas administracións públicas galegas, senón porque se lograra

ofrecer unha panorámica do tratamento dos recursos humanos na Administración pública comparándoo co sector privado, analiza-las técnicas consolidadas neste campo para mellora-lo rendemento e a eficacia das unidades administrativas, e estudia-lo clima e a cultura das organizacións administrativas ó analiza-las causas da desmotivación do seu persoal, co propósito, xustamente, de obte-lo efecto contrario. 