

# CUINAP | Argentina

Año 2 • **2021** | Cuadernos del INAP

## La motivación como factor crítico del empleo público

Gabriel Wegman

# 56

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

## La motivación como factor crítico del empleo público

Gabriel Wegman

56

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>1. Estabilidad del empleo público y motivación</b>	<b>13</b>
<b>2. Motivación aplicada: límites y desafíos</b>	<b>20</b>
<b>3. Estrategias de desarrollo del capital humano</b>	<b>27</b>
<b>Reflexiones finales</b>	<b>34</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>37</b>

# Prólogo

En un texto clásico de la ciencia administrativa, Douglas McGregor (2007, p. 8) indicó que «cada acto de gestión se basa en supuestos, generalizaciones e hipótesis, es decir, en la teoría. (...). La teoría y la práctica son inseparables»<sup>1</sup>. En el presente artículo, Gabriel Wegman demuestra la veracidad de este enunciado al poner en diálogo diversos enfoques teóricos junto con su propia experiencia de trabajo en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el propósito de indagar en la importancia de un factor del empleo público: la motivación.

A lo largo de este texto, Wegman busca demostrar la relevancia de esta dimensión e intenta, asimismo, problematizarla: para ello, se pregunta qué es la motivación y hasta qué punto es posible y deseable gestionarla. Debe añadirse a esto la complejidad implícita en abordar esta cuestión dentro del ámbito de la administración pública, que reviste ciertas particularidades. Pese a estos obstáculos, el autor logra elaborar un análisis profundo, en el que se destaca la multiplicidad de enfoques teóricos empleados.

En la primera sección del artículo, se expone la pirámide de Maslow, un esquema que representa en diversos niveles las necesidades que impulsan la conducta humana; Wegman demuestra que, por las condiciones del empleo público, particularmente la estabilidad, aumenta la

---

<sup>1</sup> McGregor, D. (2007). *El lado humano de las empresas*. McGraw-Hill.

influencia de los escalones superiores de la pirámide, las necesidades de reconocimiento y autorrealización, directamente vinculadas a la motivación. El segundo apartado está dedicado a la teoría de las necesidades de McClelland, basada en los factores de logro, poder y afiliación, y a la teoría de los dos factores de Herzberg, que pone el foco en las dimensiones de satisfacción e insatisfacción. Estos puntos de vista permiten al autor profundizar en la definición de la motivación y fundamentar posibles enfoques de gestión sobre este factor. Debe destacarse también que el texto vuelve siempre sobre el trabajo empírico realizado en la AFIP; se da lugar, de esta manera, a una continua articulación entre la abstracción teórica y los casos concretos.

En la tercera parte del texto, Wegman vincula los ejes trabajados con la teoría psicoanalítica del deseo, a partir de una breve pero precisa introducción de los presupuestos fundamentales de esta teoría. Esto es vinculado también con las teorías X e Y de McGregor, que corresponden, respectivamente, a una visión negativa o positiva de los/las trabajadores/as por parte de los/las jefes/as. En este punto, el autor define, en virtud de todo lo explorado, una serie de elementos que pueden ser útiles para la gestión de la motivación en el empleo público. Entre estos, se encuentran la movilidad en la carrera, la evaluación 360°, la creación de espacios de participación y la determinación de propósitos claros.

Finalmente, Wegman concluye con una detallada reflexión acerca del rol del Estado en el reconocimiento de la importancia de la motivación, que constituye un convincente llamado a dar mayor lugar a esta dimensión. En síntesis, el artículo explora un factor de gran relevancia a partir de diversos enfoques conceptuales y, así, logra con creces el propósito planteado: evidenciar que la gestión de la motivación es un desafío fundamental para la administración pública.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**  
**Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones**

## La motivación como factor crítico del empleo público



**Gabriel  
Wegman**

---

Licenciado en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), carrera de Especialización en Dirección Estratégica de Recursos Humanos (FCE-UBA).

Consejero Técnico en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) desde octubre de 2020.

Exdirector (2013-2020) de la Dirección de Evaluación y Desarrollo de Recursos Humanos, Subdirección General de Recursos Humanos (AFIP) y excoordinador del Equipo de Atención de Factores Psicosociales (AFIP). Exjefe de Departamento (2005-2013) de Planeamiento y Desarrollo de Recursos Humanos (AFIP).



## Resumen

La motivación es un factor diferencial para alcanzar excelentes estándares en cualquier trabajo o actividad. Las características particulares del empleo público nos exigen una consideración específica respecto de esta temática. A lo largo del artículo se intenta recorrer diversos autores y teorías vinculadas con la motivación y aplicar sus aportes a este objeto de análisis.

En síntesis, las estrategias que sigamos para favorecer la motivación del capital humano en el Estado será clave para asegurar recursos humanos capacitados, comprometidos y con real aspiración para enfrentar los permanentes desafíos con los que nos encontramos en la gestión.

## Palabras clave

Motivación, límites y desafíos, desarrollo del capital humano, cultura organizacional, empleo público.

## Abstract

Motivation is a crucial factor to achieve excellent standards in any job or activity.

The particular characteristics of public employment require a specific consideration of this topic. Throughout this article our aim is to review different authors and theories related to motivation and to apply their contributions to this object of analysis.

To summarize, the strategies we may follow to encourage the motivation of human capital in the State will be the key to ensure qualified and committed human resources with a true aspiration to face the permanent challenges we face in the management.

## Key Words

Motivation, limits and challenges, human capital development, organizational culture, public employment.

## Introducción<sup>2</sup>

A lo largo de más de veinte años de reflexión y acción sobre la organización del trabajo, el desempeño y el desarrollo de los/las agentes que componen la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)<sup>3</sup>, me he encontrado con interrogantes y problemas recurrentes que, por distintas vías, terminan interpelando a la gestión de recursos humanos acerca de la motivación de los trabajadores y las trabajadoras en el ámbito público.

El documento que a continuación les presento y que espero puedan analizar con espíritu crítico a partir de sus propias experiencias, se basa en la siguiente hipótesis que quiero sostener y explicar: el gran desafío y, a la vez, la mayor oportunidad para quienes buscamos potenciar el empleo público podría resumirse en «gestionar la motivación de sus integrantes».

En los cimientos de esta idea se encuentran centenares de horas de diálogo con autoridades, directores/as y jefes/as de distintas áreas de la AFIP que se enfrentan (o lo han hecho en el pasado) con el manejo de dependencias de diferente dimensión: desde quienes conducen dotaciones superiores a 500 agentes con la colaboración de jefaturas intermedias y de base, hasta quienes están directamente en el campo de acción con un número reducido de personal, atendiendo la particularidad del caso por caso.

---

2 Agradezco a María Eugenia Iribarren y a Marcelo Desplats por la lectura crítica de este artículo.

3 En la Argentina, la AFIP es el organismo nacional encargado de aplicar, percibir y fiscalizar los tributos nacionales, los recursos de la seguridad social y el control de las actividades del comercio exterior.

Una frase que se repite en esas conversaciones, a modo de crítica sobre la gestión de recursos humanos, es que «en la administración pública, no hay premios y castigos», y esta cuestión sería, desde ese punto de vista, una grave limitación para mejorar el desempeño.

Trataré de mostrar, en este breve artículo, que ese postulado esconde no solo una visión anacrónica (la motivación lograda mediante castigos), sino también una concepción negativa del personal público y una forma de eludir el centro de la cuestión: la implementación de acciones y metodologías de trabajo que permitan el desarrollo de los trabajadores y las trabajadoras.

El recorrido profesional que da sustento a estas reflexiones comprende variadas iniciativas que llevamos adelante con el equipo de Evaluación y Desarrollo de Recursos Humanos durante los años en que estuve a cargo de su Dirección y que buscaron contribuir a una mejora en la gestión de las personas.

Menciono, entre otros ejemplos, el diseño de un programa de identificación del potencial y desarrollo del capital humano para profesionales jóvenes, un sistema de evaluación del desempeño para la totalidad del personal, una iniciativa destinada a la individualización y atención del personal con problemas de desempeño, las estrategias para favorecer la movilidad interna, un programa de *coaching* a jefaturas, la conducción del equipo de atención de factores psicosociales en el trabajo, un plan de tutorías y seguimiento a los ingresantes durante sus primeros años en la AFIP, el diseño e implementación de una evaluación 360° al máximo nivel de la organización y las acciones orientadas al cambio de la cultura organizacional.

La experiencia de gestión nos brinda la oportunidad de acertar y equivocarnos, de entender los límites de cada herramienta para cada contexto o situación; en resumen, de aprender y sacar conclusiones que busco compartir en esta oportunidad. En todas y cada una de estas iniciativas se refleja la intención de gestionar la motivación del personal para alcanzar un mejor desempeño de cada agente y de la organización en su conjunto. En las próximas páginas, trataremos de comprender algo más sobre las particularidades que se presentan para la gestión de la motivación en el ámbito público.

## Estabilidad del empleo público y motivación

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional de la República Argentina establece en forma categórica la «estabilidad del empleado público»<sup>4</sup>. Si bien podría detallar vasta jurisprudencia en tal sentido, solo mencionaré uno de los ejemplos incluidos por Victoria Zappino Vulcano (2019) en su reseña sobre la temática: la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el llamado «Caso Madorrán»<sup>5</sup>.

En ella queda de manifiesto que la finalidad de la estabilidad absoluta es proteger a los/las servidores/as públicos frente a los cambios de coyuntura política y la voluntad ocasional de un gobierno; en síntesis, prevenir ante la eventual situación de que se disponga de los puestos administrativos como «botín de guerra».

Al respecto, es importante comprender que los propósitos de las instituciones públicas prevalecen a las circunstancias. Asegurar la idoneidad de los/las funcionarios/as que las integran es una tarea

---

4 Se refiere al personal de planta permanente del Estado. El Convenio Colectivo de Trabajo aprobado por Laudo N.º 15/91 (T.O. Resolución S. T. N.º 925/10) y el Convenio Colectivo de Trabajo N.º 56/92 «E» – Laudo N.º 16/92 (T.O. Resolución S. T. N.º 924/10), que regulan las relaciones laborales del personal de AFIP establecen, en sus artículos 3 y 9, respectivamente, un límite del 2 % de la planta para contrataciones a plazo fijo.

5 Madorrán, Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas s/reincorporación.

constante en países con una gestión pública afianzada y moderna. El fin último es componer una administración pública integrada por personal capacitado, comprometido y con motivación para alcanzar sus objetivos.

Ahora bien, así como la estabilidad del/la empleado/a público aparece como un aspecto con valor significativo en muchos análisis sobre el trabajo en el Estado, genera, a su vez, condiciones laborales que lo diferencian del empleo en el mundo privado. Estas particularidades tienen efectos sobre la motivación de los recursos humanos que no siempre fueron considerados con profundidad.

Como consecuencia de la aplicación de esta condición de estabilidad, es posible (y bastante probable) que toda la vida laboral de un/a empleado/a del Estado se desarrolle en el mismo ámbito de trabajo. Quizás sean treinta o cuarenta años de servicio en una misma dependencia, a veces con los/las mismos/as compañeros/as o con el/la mismo/a jefe/a.

Hay un factor que queda anclado —la actividad laboral—, pero el sujeto que está detrás de ese/a funcionario/a público seguramente atraviese momentos diversos durante tan largo período. Esto nos abre una serie amplia de interrogantes:

- ¿Cómo afronta tareas cotidianas muy similares una persona en distintas etapas de su vida (a los 20, a los 40 y a los 60 años, por ejemplo)?

Las burocracias consolidan formas de trabajo cuya inercia es muy difícil de modificar. Si bien pueden modificar los procesos y los sistemas a través de los cuales se realizan, en esencia, una persona que no ha cambiado de área de trabajo o de responsabilidades o de nivel jerárquico, puede verse sujeto a tareas similares por largos períodos de tiempo.

- ¿Las crisis vitales que atraviesa una persona (nacimientos, separaciones, enfermedades, fallecimientos, etc.) afectan su disposición hacia esas responsabilidades laborales «estables»?  
Durante esta extensa vida laboral, los acontecimientos inesperados se suceden, y algunos de ellos hacen que la vida cambie de repente. Una crisis vital es un estado temporal de desorganización durante el cual las respuestas habituales para solucionar los problemas se hacen insuficientes.
- ¿Cuántos momentos con fuerte motivación (compromiso, rendimiento, etc.) o, por el contrario, etapas de crisis e inestabilidad emocional se atravesarán en esa larga trayectoria laboral?

El psicólogo Abraham Maslow (1954) formuló una teoría de la motivación conocida como «pirámide de Maslow», cuyos conceptos resultan muy prácticos para analizar y tratar de explicar qué impulsa la conducta humana.

La pirámide se divide en cinco escalones que están ordenados de manera jerárquica teniendo en cuenta las necesidades de los seres humanos. Al cubrir aquellas más básicas se asciende en los niveles de la pirámide hacia otras necesidades más avanzadas. Progresivamente y en tanto se alcance la satisfacción de los escalones iniciales, las personas desarrollarán deseos más elevados hasta llegar al nivel más alto.

- I. Nivel de necesidades básicas o fisiológicas (biológicas). Son inherentes a la supervivencia de toda persona: respirar, alimentarse, descansar, etc. Están en la base de la pirámide y sobre este nivel se construye el resto. La más básica sería la de la supervivencia física, y esta sería la primera en motivar nuestro comportamiento.

- II. Nivel de necesidades de seguridad. Son aquellos aspectos que nos hacen sentir seguros y vivir sin miedo. Comprenden la seguridad física (salud), la seguridad laboral (trabajo), la seguridad de aspectos básicos (vivienda, alimentación). Aparecen inmediatamente después de haber cubierto las necesidades biológicas.
- III. Nivel de necesidades sociales. El tercer escalón se relaciona con las necesidades sociales que implican sentimientos de pertenencia, es decir, sentirse integrado a la sociedad. Se manifiestan a través de las relaciones interpersonales y el desarrollo afectivo: amistades, pareja, familia, ser parte de un grupo, etc.
- IV. Nivel de necesidades de estima o reconocimiento. Son aquellas relacionadas con la confianza, la reputación. Maslow las clasificó en dos categorías: la autoestima —independencia, confianza en sí mismo/a, dignidad, logro, etc.— y la reputación —o respeto, que influye en la autoestima—.
- V. Nivel de necesidades de autorrealización. En este nivel el ser humano busca su crecimiento personal y desarrolla todo su potencial para alcanzar la plenitud. Son personas autorrealizadas, conscientes de sí mismas y de los/las demás. Se trata del escalón más alto y únicamente puede ser satisfecho una vez que todas las otras necesidades han sido cubiertas.

Siguiendo la pirámide que propone Maslow en su teoría, podemos partir de la base de que el/la trabajador/a del Estado alcanza plenamente la satisfacción de los dos primeros niveles. Las condiciones que surgen de la estabilidad laboral garantizan que las necesidades de seguridad (dinero y condiciones mínimas de subsistencia) no estén en riesgo, marcando así una diferencia evidente y, a la vez, significativa, respecto



de la motivación laboral vinculada al ámbito de las empresas. Sin duda, la motivación para brindar lo mejor de sí en su trabajo deberá partir de niveles más altos de la pirámide de necesidades.

El escalón siguiente se refiere a las necesidades sociales, como ya lo mencionamos: relaciones interpersonales y desarrollo afectivo. El entorno de pertenencia al grupo o al organismo del cual se trate, con un nivel de adaptación a su cultura y sus usos y costumbres, prevalece en la forma de vincularse del personal de planta permanente. En el caso de la AFIP, es común referirnos a nuestro organismo como «La Casa», cuestión que revela una fuerte idea de pertenencia.

Sin embargo, esta adecuación y satisfacción con el grupo de pertenencia no parece estar presente en forma homogénea. Nos encontramos con variados malestares, expresados muchas veces por vías indirectas. En el *CUINAP 23* (Wegman, Brodsky, Correa, Fernández, Novo, Seoane, Sicardi, 2020), se recogen ejemplos de numerosas y variadas situaciones de mal clima laboral, conflictos interpersonales y maltratos en la AFIP, y se describe la forma en que fueron abordadas.

Otros ejemplos podemos obtenerlos del seguimiento de las licencias de orden médico psiquiátrico, cuestión que nos interpela sobre fallas en la adaptación de muchos/as empleados/as al ámbito laboral en el que se encuentran.

La aparición de diversas patologías —entre ellas las psiquiátricas— se hace más factible debido a la permanencia durante toda la vida laboral en un mismo empleo, lo que genera una edad promedio avanzada de los/las trabajadores/as del Estado. En el informe anual de Evolución de Dotación 2018/2019 elaborado por la Dirección de Evaluación y Desarrollo

de Recursos Humanos respecto del personal de AFIP, la edad promedio a diciembre de 2019 era de 48 años.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, muchas veces estas patologías revelan dificultades en la integración a los grupos y equipos disfuncionales que afectan la dinámica del trabajo. Asimismo, la solución de conflictos interpersonales resulta más compleja al no contar con una requerida movilidad laboral que posibilite renovar vínculos laborales.

Se interpreta, siguiendo siempre la conceptualización de Maslow, que tener cubierta la necesidad de seguridad en el trabajo posibilita que emerja la demanda de satisfacción del nivel superior (necesidades afectivas e interpersonales) que en otros ámbitos de trabajo permanecería mayormente reprimida.

Si bien una parte de las dotaciones que componen el Estado puede mostrar desajustes en sus expectativas de satisfacción del sentido de pertenencia (relaciones interpersonales y afectivas), en general, el ámbito público brinda sólidas posibilidades para componer relaciones humanas positivas y estables, fortalecidas por las condiciones laborales generales y por la cultura interna de los organismos y soportadas por múltiples acciones de las asociaciones sindicales que nuclean al personal. Llegamos así a los niveles superiores de necesidades dentro de la pirámide de Maslow:

- Reconocimiento, entendido como autoestima —independencia, confianza en uno mismo, dignidad, logro, etc.—, reputación/respeto y éxito.
- Autorrealización, que se alcanza cumplidos los niveles de satisfacción previos.

Partiendo de la estabilidad (del empleo, del salario, pero también de las tareas y responsabilidades iguales por períodos muy largos de la vida laboral), la construcción de la autoestima depende de la sensación de obtener logros y éxitos que no siempre son tan claros, evidentes y duraderos.

Una crítica que se hace con frecuencia a la teoría de Maslow se refiere a la idea de que el nivel más alto de la motivación sea la autorrealización. En esa definición permanece oculta la idea de «propósito», en tanto el sentido de la motivación en el trabajo parece estar fuertemente vinculado con lograr agregar un valor a algo relevante. Vale decir: las personas buscan hacer algo valioso para los/las otros/as y no solo algo valioso para sí mismas. Sobre esta idea profundizaremos en las próximas páginas.

# 2

## Motivación aplicada: límites y desafíos

David Clarence McClelland (1961) desarrolló una teoría enfocada en la motivación laboral denominada «Teoría de las necesidades». Desde su óptica estableció que las siguientes tres necesidades específicas son las responsables de la motivación en el trabajo:

1. Necesidad de logro: Tiene que ver con el impulso de alcanzar logros cada vez mayores, que representen un nivel de desafío superior al estándar y que aporten un alto nivel de satisfacción cuando se los obtiene. Las personas con esta necesidad son competitivas consigo mismas.
2. Necesidad de poder: Se relaciona con el deseo de aumentar la capacidad de influencia sobre otras personas, con el fin de hacer que estas se comporten de una manera particular. Está asociada con el deseo de ser reconocido, por lo que estas personas prefieren competir en vez de colaborar en equipo.
3. Necesidad de afiliación, de asociación o de contacto: Se vincula con la necesidad que tienen las personas de mantener un grado de cercanía con otras, por lo que ser aceptado en un grupo social determinado es el principal objetivo. Estas personas prefieren colaborar en vez de competir o de tomar riesgos.

De acuerdo con lo desarrollado hasta aquí, la necesidad de afiliación encontraría un ámbito muy propicio para su satisfacción en la administración pública a través de aspectos tales como seguridad, pertenencia, estabilidad de las tareas y de la remuneración. Aquellas personas con una estructura psíquica en la que predominen la adaptación al contexto y la colaboración pueden ver cubierta con facilidad esta necesidad.

Ahora bien, ¿qué sucede con la necesidad de obtener logros, entendida como el impulso a alcanzar mayores estándares y desafíos? Y del mismo modo: ¿qué ocurre con la necesidad de influir sobre otras personas? La necesidad de poder (a través de roles de liderazgo) implica ser reconocido por los/las demás.

Toda organización, también en el ámbito público, requiere líderes: individuos predispuestos a competir con sus propios límites o con otras ideas o personas, a los fines de alcanzar objetivos, verdaderos motores de las transformaciones, con vocación por obtener logros y ser más eficientes.

Solo personas con competencias de liderazgo pueden generar esos propósitos que alineen el esfuerzo de muchos/as otros/as integrantes del Estado hacia finalidades comunes que exigirán, de más está decirlo, una gran dosis de dedicación y tiempo para alcanzarlos. Así vemos que, en un sentido similar, los niveles más altos de la pirámide de Maslow o las necesidades de logro y poder según McClelland, aparecen como ejes centrales de la motivación de las personas.

Siguiendo esta línea de pensamiento, así como la obtención de la estabilidad en el empleo público está unida necesariamente a la

idoneidad, el progreso en la carrera para quienes ocuparán posiciones de liderazgo requiere de igual manera razones objetivas, formales.

Durante años, la respuesta que ha sostenido la administración pública como vía de valoración objetiva han sido los concursos y la carrera administrativa. Estas metodologías han intentado, con éxito dispar, erigirse como protección ante la libre discrecionalidad de la autoridad política del momento, potenciando esquemas basados en criterios que pudieran exhibir algún grado de objetividad.

Sin embargo, la *tensión* no es ajena a ninguna administración. De un lado, se localiza la voluntad política de orientar una gestión evitando resistencias innecesarias a la dirección adoptada; del otro, se encuentra conocimiento con historia, un saber hacer afianzado y productos de gestión que requieren tiempo para consolidarse y convertirse en verdaderos puntos de apoyo para mejorar la gestión pública. Ambas bases, aun cuando legítimas en su origen, acaban por generar disfunciones.

La cristalización de situaciones que presentan obstáculos para la transformación o el progreso (la burocracia como objetivo en sí misma) aparece muchas veces como resistencia y se erige como un paredón frente a la necesidad de establecer cambios y mejoras. Transmite la sensación de un esfuerzo vano por empujar un elefante.

En el opuesto, la «confianza» como vía de acceso a posiciones de decisión y poder, sin tomar en consideración la idoneidad, es un modo muy frecuente de desvirtuar la gestión y la motivación del personal de planta permanente del Estado. Entre los extremos descritos se ve evidenciada la pérdida de un propósito compartido.

Durante los años que me tocó conducir el área de Desarrollo de Recursos Humanos en la AFIP, en constante interacción con todas las áreas del organismo y con una mayoría de agentes comprometidos y altamente profesionalizados, me he topado, sin embargo, con dos rasgos de conducta particulares:

- Escepticismo: ningún plan ambicioso de mediano o largo plazo con voluntad de transformación debe ser tomado con entusiasmo; tampoco es requerido realizar las previsiones y planes con sus tiempos y recursos pensando en que dicho plan pueda efectivamente concretarse.
- Cinismo: parte del personal adhiere a planes o ideas propuestos por la conducción con aparente convencimiento, escondiendo las objeciones y convencidos de que, en realidad, no se concretarán y que se trata solo de una situación circunstancial y pasajera.

Las conductas están determinadas por creencias que se encuentran tanto en el plano consciente como en el inconsciente. Estas actúan sobre los pensamientos y modulan nuestras acciones. Condicionan la percepción que tenemos sobre nosotros mismos, sobre las demás personas y sobre la realidad en que vivimos. Una vez establecidas, guían nuestra conducta y solemos enfocar los sucesos de nuestras vidas buscando confirmar y reforzar tales creencias.

Podríamos aventurar que estos rasgos de conducta se sustentan en creencias que, a su vez, fueron elaboradas a partir de costumbres sociales y referentes laborales y reconfirmadas repetidamente por la experiencia.

Un argumento como el que sigue lo he escuchado en varias ocasiones: «Lo recomendable es administrar el tiempo, las buenas intenciones declaradas en un plan terminarán antes de alcanzar los primeros logros y no es bueno quedar expuesto en tal situación». El problema que se les ha presentado a nuestros conocidos escépticos es cuando un plan tiene una continuidad y un desarrollo para ellos inesperado.

El conjunto de conversaciones similares que ocurren en una organización, tanto aquellas que se dan en los ámbitos controlados como en los no controlados (y, especialmente, en estos últimos), constituyen la cultura. Conocerlas y entender las creencias que encierran es indispensable para plantearse modificar una cultura.

En tal sentido, estas creencias evidencian la falta de compromiso con un propósito, con un modelo de administración «idealizado» que oriente la gestión. Justamente, resultan como consecuencia de la falta de continuidad de un modelo en la gestión de las organizaciones públicas.

La contracara complementaria del escepticismo/cinismo es el discurso fundacional. En ese reiniciar permanente, los logros alcanzados suelen ser desconocidos, lo que lleva muchas veces a cometer los mismos errores en un sentido ya probado y descartado, y, al final, genera pérdida de la motivación en quienes venían llevando adelante exitosamente un plan o programa con determinados objetivos de mejora. Este accionar confirmará las creencias y alentará al cínico y al escéptico. El desconocimiento y el desinterés sobre lo hecho son formas habituales de negar el compromiso y la capacidad de hacer, y afecta la motivación. Un antídoto apropiado para esa desmotivación es el *reconocimiento*. Frederick Herzberg (1959), en su «Teoría de los dos factores», refiere



que la motivación laboral depende del factor satisfacción y del factor insatisfacción (que denomina «higiene»).

Para empezar, ambos factores son influenciados por distintas causas. Es decir, aquellas cuestiones que pueden provocar la satisfacción de los/las trabajadores/as no son las mismas que pueden provocar su insatisfacción. Por lo tanto, lo que esta teoría plantea es que las personas tienen un doble sistema de necesidades en cuanto a su actividad de trabajo: sentirse satisfechas y evitar sentirse insatisfechas.

Los factores de higiene son los que buscan evitar la insatisfacción en el personal. Incluyen sueldo y beneficios, políticas de la organización, vínculos con pares, ambiente físico laboral, seguridad laboral, crecimiento profesional, etc. Sin embargo, estos no se relacionan con los niveles de satisfacción propiamente dichos. Si estos factores fallan, se produce insatisfacción; pero si no fallan, el efecto no genera satisfacción.

Por el contrario, el factor satisfacción (siempre según Herzberg) estaría constituido por aspectos tales como logros y reconocimiento, autonomía laboral y asunción de responsabilidades; elementos de motivación que influyen en los niveles de satisfacción y, de este modo, hacen que la motivación en el trabajo aumente.

Hasta aquí, hemos visto que el encuadre laboral de la administración pública está básicamente orientado a la atención del factor de higiene, o sea, a evitar la insatisfacción. Los factores de motivación, que son los que tendrían repercusión directa en el aumento de la satisfacción laboral, aparecen con mayor dificultad; en especial, aquellos vinculados con obtener logros, manifestar/recibir reconocimiento y conseguir cierto nivel de autonomía sobre las decisiones y tareas propias. Frecuentemente, se

suele limitar la autonomía de trabajo concentrando las decisiones en el más alto nivel. Acciones mínimas de incumbencia profesional deben ser consultadas; expectativas de reconocimiento acrecentadas con años de buen desempeño jamás se ven concretadas.

Los objetivos que se plantean para mejorar la gestión del Estado en general exceden un período de gobierno<sup>6</sup>. La falta de acuerdos básicos que brinden cierta continuidad programática restringe la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos y, con ello, quebranta la satisfacción laboral de quienes se han comprometido en el desafío.

Lo relevante, más allá de la enumeración, es que a través de estos mecanismos se ve afectada la autoestima de las personas y se alimenta el estereotipo del/la empleado/a público. Este es el último eslabón de la ausencia de reconocimiento. Nos alejamos del desafío que nos hemos propuesto a través del concepto de «servidor/a público/a» y nos vemos atrapados por la imposición de una imagen degradada y estereotipada, como un fantasma de la profecía autocumplida.

Muchas organizaciones y empresas han obtenido experiencia relevante, madurado y evolucionado en la gestión de los recursos humanos que las componen. Existen prácticas diversas que han mostrado muy buenos resultados en instituciones flexibles y mejor preparadas para el cambio. Sin embargo, en la administración pública, la satisfacción laboral en los términos de Herzberg continúa pendiente.

---

6 En la Argentina, desde la reforma constitucional de 1994, quedó establecida la duración del mandato presidencial en cuatro años.

## Estrategias de desarrollo del capital humano

Aunque Sigmund Freud no trató específicamente el tema de la motivación, sus desarrollos nos pueden ayudar a entenderla. Conceptos tales como «inconsciente» y «pulsión» no pueden ser soslayados, si bien la teoría psicoanalítica excede los límites de este trabajo.

Para abordar el tema, quiero poner el foco en la teoría del deseo de Freud (1895), que sostiene que el objeto de deseo es un objeto perdido que el sujeto buscará eternamente reencontrar; aquel que lo remita a esa satisfacción primaria o experiencia mítica que será imposible de recrear.

Por su parte, Jacques Lacan (1973), en su Seminario 11, enuncia que «el deseo es el deseo del otro», formulación que tiene el propósito de ubicar una cuestión crucial: que el deseo no puede ser pensado desde un punto de vista intencional; es decir, el deseo no se define a partir de su objeto o, dicho de otra manera, no es deseo de «algo». En la experiencia subjetiva, ese «algo» que aparece como objeto de deseo nunca termina siendo la satisfacción buscada, cuestión que brinda un enfoque alternativo sobre la motivación y la satisfacción/insatisfacción en cualquier ámbito en el que nos ubiquemos.

En tal sentido, la búsqueda de satisfacción es un motor de energía ilimitada que lleva a generar motivación en los distintos ámbitos de la vida y también en el laboral. Asumir nuevos desafíos, buscar mayores responsabilidades, obtener logros, alcanzar reconocimiento, parecen ser algunas de las formas que adopta esta búsqueda subjetiva e inagotable que está en la constitución misma del aparato psíquico de los sujetos.

Frente a ello, la concepción de quienes conducen las organizaciones públicas acerca del personal que se desempeña en sus áreas suele ser diferente. Encontramos dos visiones contrapuestas sobre lo que se puede esperar de los recursos humanos: una que brega por reforzar conductas estableciendo premios y castigos como única forma de orientar el desempeño; otra que está ligada a personas que se mueven impulsadas por un propósito.

Al respecto es interesante recorrer, por sus implicancias, «las teorías X e Y» desarrolladas por Douglas McGregor (1960), profesor de la Escuela de Gestión de Relaciones Humanas de Estados Unidos. Se trata de dos enfoques enfrentados sobre la concepción del talento humano y sus consecuencias en la gestión y la dirección de empresas.

La teoría X plantea una concepción «negativa» de los/las gerentes/as hacia los/las empleados/as, a quienes consideran elementos pasivos y con tendencia a evadir sus responsabilidades. Por lo tanto, el recurso humano debe ser castigado o premiado con el fin de obligarlo o motivarlo a la fuerza a trabajar correctamente.

La teoría Y, en contraparte, es la visión «positiva» de los/las gerentes/as hacia el talento humano: los/las empleados/as pasan a ser elementos activos en el trabajo y con necesidades de autorrealización y crecimiento

profesional. Desde esta perspectiva, los/las trabajadores/as son considerados como talentos dignos de asumir responsabilidades propias, de tomar decisiones y de explotar su propio potencial.

Las teorías X e Y de McGregor vinculan la motivación con el liderazgo y, por eso, él genera el siguiente interrogante: ¿cómo se ven los/las jefes y administradores con respecto a los/las demás trabajadores/as?

Las teorías X e Y son modos mutuamente excluyentes de la forma en que los/las directivos/as perciben los comportamientos y la naturaleza humana de sus empleados/as y, por ende, de las acciones que pueden contribuir a motivarlos. A su vez, esta concepción sobre los recursos humanos que componen una organización será determinante del estilo de liderazgo de quienes la conducen y, en consecuencia, de la estructura interna y la cultura que prevalecerán en su ámbito.

Una determinada concepción del ser humano subyace en todas las decisiones que se toman con los/las empleados/as en el ámbito laboral. La adopción de la teoría Y no es un mero enunciado, sino que conlleva acciones relevantes.

En primer término, implica empoderar a los/las trabajadores/as para que puedan llevar adelante sus tareas utilizando sus propios criterios y para que sean responsables de utilizar al máximo su capacidad y compromiso en el contexto de la disponibilidad de recursos existentes.

Por su parte, quienes tienen personal a cargo deben asumir la conducción de grupos de diferente envergadura y planes y proyectos de corto o mediano plazo, generando espacios de diálogo adecuados para que afloren las ideas innovadoras y puedan discutirse en equipo

con un esquema horizontal de intercambio de opiniones. En este sentido, la concepción de los/las jefes/as y la forma en que asumen su rol resultan muy significativos, porque son indicativos en cada ámbito de la concepción del ser humano que sustenta la organización en su conjunto. Ahora bien, debemos admitir que la teoría X está presente en buena parte de la administración pública; no todo el personal ni todos/as los/las jefes/as pueden escapar con facilidad de sus implicancias. Es cierto que existe personal limitado en sus capacidades o que no cuenta con el compromiso y la motivación necesarios; pero es precisamente allí donde se encuentra el desafío: todos/as deben acceder de manera igualitaria a la oportunidad de trabajar, aprender y progresar, y quienes conducen deben multiplicar esfuerzos y adaptar sus herramientas a cada situación y a cada empleado/a.

Impulsar cambios en la cultura organizacional requiere mucho más que proclamar anuncios o formular principios. Se trata de intervenir en cada una de las conversaciones de la organización compartiendo las nuevas creencias que luego orientarán las conductas. Si se la entiende de este modo, la concepción sobre nuestro personal no es una mera declamación; se trata de múltiples acciones que reafirman una visión sobre los/las colaboradores/as.

En este sentido, desde mi experiencia de más de quince años liderando áreas de desarrollo de recursos humanos en el sector público, he tenido la posibilidad de impulsar e implementar iniciativas orientadas al fortalecimiento del capital humano intentando, con variado éxito, poner el foco en la motivación.

Considerando el contexto siempre complejo que nos toca en la administración pública, la experiencia y reflexión sobre aciertos y errores

me han permitido sintetizar ejes de trabajo que apuntalan, sin duda, una concepción de persona y a una vía para favorecer la motivación del personal. Son líneas que sugiero profundizar:

- Movilidad y progreso en la carrera. La fijación repetitiva de tareas y equipos es una forma de bloquear la motivación e incluso de volver innecesaria la continuidad de la formación. Es imprescindible que los/las agentes sientan que el esfuerzo brindará oportunidades hacia otras tareas (no solo ascenso a un nivel de jefaturas).
- Evaluación 360°. El debate crítico sobre la forma de hacer las cosas, recibir retroalimentación de, al menos, jefes/as, pares y dependientes es un punto de partida necesario para plantear mejoras en el desempeño y para convertir la evaluación en un espacio de crecimiento permanente. Un espacio maduro de diálogo sobre el desempeño es un síntoma de desarrollo organizacional.
- *Coaching* a jefes/as. Los/las jefes/as son el punto neural de un sistema que favorezca la motivación y el desarrollo del personal; elegirlos/las bien, con metodologías transparentes y que brinden legitimidad, será esencial. Pero además hay que acompañarlos/las en la construcción de un rol que hará la diferencia en la motivación de los/las empleados/as a su cargo.
- Seguimiento de nuevas generaciones. La administración pública irá progresiva e inexorablemente renovando su composición con la incorporación de personas jóvenes con paradigmas de vida que muchas veces nos resultarán extraños. Los/las *millennials* y *centennials* irán ocupando las vacantes de ingreso y conviviendo con personal de otras generaciones. Esta transición debe ser asistida, porque las prioridades de estas nuevas generaciones son, como nunca antes, disruptivas respecto de los esquemas de trabajo

vigentes. Los/las *centennials* valoran en especial los componentes no remunerativos de la oferta laboral: que la organización tenga un propósito claro, buenos beneficios, equilibrio con su vida personal y que ofrezca reconocimiento, desarrollo y capacitación. También que el liderazgo se sienta cercano y confiable, y que el ambiente de trabajo sea sano y comprometido. Lejos de un problema, estamos ante una gran oportunidad.

- Espacios de expresión y participación. Para el personal y, en particular, para el de las nuevas generaciones, tener espacios para participar y cubrir muchos de sus intereses es importante. Hay una búsqueda por obtener logros profesionales, pero también de realización personal. A modo de ejemplo, los cuatro eventos TEDx interno de la AFIP, en los que tanto los/las oradores/as como los/las artistas, anfitriones/as y público fueron el personal del organismo, resultó un empuje motivacional relevante. Estos eventos fueron rescatados por quienes formaron parte de ellos como experiencias únicas en su trayectoria laboral, no solo por su calidad, sino por la posibilidad de mostrar al/la empleado/a–persona indivisible.
- Propósito. Contar con un propósito claro y vislumbrar cómo contribuyen las acciones individuales a objetivos más generales ayuda a que los/las trabajadores/as se sientan parte y, en definitiva, resulten motivados/as por la autovaloración de sus aportes. Preguntar sobre expectativas y opiniones, y generar el reconocimiento cuando corresponde, es la forma en que el organismo a través de la conducción incluye al personal en los resultados organizacionales.
- Gestionar la cultura. Decíamos que la cultura podemos hallarla en las conversaciones, se fundamenta en las creencias y se expresa en las conductas. Para gestionar la cultura, no basta con hacer



una encuesta anual de clima laboral; debemos orientar, a través de cada iniciativa, a que el/la empleado/a crea en lo que hace y en el organismo al que pertenece.

## Reflexiones finales

Es muy común referirse a un entorno VUCA al describir el contexto en que estamos inmersos. VUCA es un acrónimo de origen anglosajón que sintetiza volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*); se trata de una descripción que intenta caracterizar el medio en que se desarrollan las organizaciones y en el que deben tomar decisiones con impacto en el presente y en el futuro.

A esta caracterización, vigente desde hace ya tiempo, se le ha agregado en 2020 el impacto, en todos los ámbitos, de la pandemia generada por la COVID-19. Así es que, para enfrentar las exigencias de estos tiempos, las organizaciones del Estado dependen cada vez más de tres factores:

- El manejo de información (y de procesos de gestión), con la utilización de plataformas informáticas cada vez más modernas y seguras.
- La comunicación con la ciudadanía, en un ida y vuelta que permita conocer y transmitir aquello que resulta valioso para la población.
- El capital humano, la gente que compone el Estado, como valor diferencial.

Nos hemos focalizado en este último factor. Las decisiones que se toman en la gestión del Estado son llevadas a la realidad por un conjunto de agentes, en gran parte con formación técnica o profesional, distribuidos en numerosas oficinas públicas en todo el país, con el foco en agregar valor a la ciudadanía. En esa relación con el afuera (con el/la

contribuyente, usuario/a, ciudadano/a), queda expresada la cultura de la organización.

Para esto, el/la servidor/a público/a requiere capacidad y conocimiento sobre la materia de trabajo, pero, sobre todo, compromiso y aspiración de alcanzar objetivos valiosos. Allí la motivación genera un valor extra. La conducción del Estado tiene *el desafío de reconocer el valor de la motivación de su personal*. Más allá de las diferencias que nos separan en cuanto a objetivos y condiciones con el sector privado, es necesario aceptar que este se ha anticipado en adoptar modalidades que favorecen el desarrollo del talento y la realización de su personal, de modo de obtener mejores resultados.

Un interrogante que suele presentarse al tomar decisiones desde las organizaciones que favorezcan la motivación del personal es si la motivación depende de algo externo a la persona o si es un factor interno de cada ser humano.

¿Qué es la motivación extrínseca? Es la que se origina en estímulos que vienen de fuera del individuo y que, en el ámbito de trabajo, refuerzan la obtención de los objetivos de la organización. Los ejemplos más comunes serían los incentivos económicos, las promociones a cargos superiores en la jerarquía, las mejoras de las condiciones laborales. En resumen, aquella que se sostiene en obtener recompensas y evitar castigos, cuyos efectos resultan con frecuencia de corta duración.

¿Qué es la motivación intrínseca? Es la que nace de la propia persona, conduciéndola a realizar su trabajo sin necesidad de recibir estímulos externos. Se orienta a satisfacer deseos no materiales, como, por ejemplo, lograr un propósito, disfrutar con la tarea por hacerla, alcanzar

la realización personal y el reconocimiento de otros/otras significativos. Es decir que el foco está ligado al proceso del trabajo en sí mismo y no a la recompensa lograda una vez concluido.

Sin embargo, como hemos visto en puntos anteriores, que provenga de los intereses de la persona no significa que la motivación intrínseca no pueda también potenciarse desde la propia organización con las decisiones apropiadas. Ya en este punto, considero que el dilema entre si la motivación es intrínseca o extrínseca parece superado. No es suficiente brindar seguridad laboral, buena remuneración o condiciones favorables. Esto es positivo y necesario, pero no alcanza. Tiene un valor inicial pero no continuo.

Hemos procurado demostrar en este artículo que la motivación une estos elementos externos con expectativas de reconocimiento, aspiración de contribuir a un propósito, alcanzar logros y sentirse productivos, y que son estos los que, una vez alcanzadas las motivaciones básicas, guían el deseo de las personas.

## Referencias bibliográficas

- AFIP. División Planeamiento de Recursos Humanos, Dirección de Evaluación y Desarrollo de Recursos Humanos, SDGRHH. (2020). Evolución de dotación 2018/2019, Informe anual. Buenos Aires: AFIP.
- Freud, S. (1895). «Proyecto de una psicología para neurólogos». *Obras completas*, Tomo 1. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Herzberg, F. I. (1959). *The motivation to work*. Londres: Routledge.
- Lacan, J. (1973). *Los cuatro conceptos fundamentales del psicoanálisis. Seminario 11*. Buenos Aires: Paidós.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. Nueva York: Harper.
- McClelland, D. C. (1961). *The achieving society*. Eastford: Martino Fine Books.
- McGregor, D. (1960). *El lado humano de las organizaciones*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Wegman, G., Brodsky, M., Correa, A., Fernández, M., Novo, P., Seoane, M. y Sicardi, E. (2020). «La experiencia del equipo de atención de factores psicosociales: el caso AFIP». *CUINAP*, 23. Buenos Aires: INAP.
- Zappino Vulcano, V. (9 de abril de 2019). «La estabilidad del empleado público. Breves nociones y evolución jurisprudencial». Recuperado de [www.saij.gov.ar](http://www.saij.gov.ar), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 2 - N.º 56 - 2021

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Febrero 2021



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**