

**“CONDICIONANTES  
SOCIOLABORALES  
DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS:  
MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN  
LABORAL  
EN LA  
ADMINISTRACIÓN REGIONAL  
EXTREMEÑA”**

Edita: Universidad de Extremadura  
Servicio de Publicaciones  
c/ Pizarro, 8  
Cáceres 10071  
Correo e.: [publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)  
<http://www.pcid.es/public.htm>

RAFAEL ROBINA RAMÍREZ

## AGRADECIMIENTOS

La presentación de la Tesis Doctoral es el fruto de un itinerario iniciado al finalizar los cursos de doctorado (bienio 1993-1995). Durante el segundo año pude asistir a uno de los cursos de doctorado impartido por D. José Antonio Pérez Rubio bajo el título: "la motivación y satisfacción laboral", donde recibí las primeras nociones en ésta área de la Sociología de las Organizaciones, así como sus orientaciones que determinaron iniciar esta línea investigadora y, posibilitaron un año después, la elección del tema de la Tesis Doctoral. Agradecerle también las gestiones y el apoyo prestado para la tramitación del convenio de colaboración entre el Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas y la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura para la realización del estudio empírico, iniciado en el curso 1998-1999 y finalizado en noviembre de 2001.

A tenor de la experiencia investigadora agradecemos la confianza depositada a la Consejera de Presidencia D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Antonia Trujillo Rincón, así como al Director General de Coordinación e Inspección D. Jorge Valle Manzano, y al Jefe de Servicio D. Manuel Curiel Guerrero, haciendo extensivo a todos aquellos empleados públicos de la Junta de Extremadura que colaboraron en la cumplimentación del cuestionario.

En este período, y especialmente durante la elaboración y codificación de los datos recogidos, recibí la inestimable ayuda de D. Jesús Moreno como experto en técnicas de investigación social.

También agradecer la colaboración prestada por empleados públicos de otras Comunidades Autónomas, al poder conocer los trabajos realizados en materia de recursos humanos aplicados a las Administraciones Públicas. Especialmente a D. Gerardo Centeno Maciá, Inspector General de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, y a D. Francisco Fernández, Jefe de Servicio de la Consejería de Presidencia de la Xunta de Galicia. Mi

agradecimiento también a D. Salvador Parrado Diez, profesor de Ciencias de la Administración, Burocracia y Administración del Personal de la U.N.E.D.

Agradecer también a la Facultad de Estudios Empresariales y Turismo de la UEX y a su equipo directivo: D. Eugenio Salguero (que en paz descanse), a D<sup>a</sup> Yolanda García y D. Aurelio Moreno, Vicedecanos y a su Decano, Director de ésta Tesis, así como al personal del PAS de dicha Facultad.

Finalmente, quería agradecer a mis padres, hermanos y amigos el continuo apoyo recibido, necesario para la finalización de ésta Tesis.

INDICE

<b>INDICE DE TABLAS.....</b>	<b>9</b>
<b>INDICE DE ILUSTRACIONES .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUCCIÓN A LAS DIFERENTES PARTES Y CAPITULOS DE LA TESIS.....</b>	<b>31</b>
PRIMERA PARTE: CONCEPCIONES EN TORNO A LA SATISFACCIÓN Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES .....	31
SEGUNDA PARTE: MOTIVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MARCO MODERNIZADOR.....	34
TERCERA PARTE: HIPÓTESIS, RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	38
<b>PRIMERA PARTE: CONCEPCIONES EN TORNO A LA SATISFACCIÓN Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES .....</b>	<b>42</b>
<b>I. LAS CONCEPCIONES DEL TRABAJO.....</b>	<b>44</b>
1.1. Trabajo como componente básico de la vida humana .....	44
1.2. Motivos: motivación y satisfacción en la organización.....	47
<b>II. CONCEPCIONES CLÁSICAS EN TORNO A LA SATISFACCIÓN LABORAL.....</b>	<b>57</b>
2.1. La satisfacción laboral en la época de la industrialización .....	57
2.2. La Organización Científica del Trabajo y los teóricos de la organización formal .....	64
2.3. El planteamiento renovador de la Escuela de las Relaciones Humanas (E.R.H) .....	70
2.4. Los sistemas cooperativos en la dirección de las organizaciones.....	74
<b>III. MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO.....</b>	<b>78</b>
3.1. Modelos basados en el contenido .....	80
3.1.1. Las necesidades jerarquizadas .....	81
3.1.2. Modelo ERC de Alderfer .....	83
3.1.3. La motivación de logro.....	85

3.1.4. La motivación de competencia .....	88
3.1.5. McGregor: Incidencia del humanismo en la satisfacción laboral .	90
3.1.6. Las carencias del trabajador y la definición de insatisfacción.....	93
3.2. Teorías de Proceso .....	98
3.2.1. La teoría de las expectativas .....	99
3.2.2. Perspectiva de la "comparación social" .....	105
3.2.3. Teoría del establecimiento de metas o de la finalidad .....	108
<b>IV. CONDICIONANTES ORGANIZACIONALES DE LA SATISFACCIÓN Y LA MOTIVACIÓN.....</b>	<b>111</b>
4.1. El contexto de la organización como condicionante.....	111
4.2. La acción motivacional en el orden organizacional .....	114
4.3. Variables organizacionales que inciden en la satisfacción .....	120
4.3.1. Satisfacción laboral y rendimiento en las organizaciones.....	121
4.3.2. Satisfacción laboral y absentismo.....	128
4.3.3 Satisfacción laboral y rotación .....	131
4.3.4. Satisfacción laboral y edad .....	135
4.3.5. Satisfacción laboral y sexo. Su relativa interacción .....	138
4.3.6. Satisfacción laboral y antigüedad .....	140
4.3.7. Satisfacción laboral y nivel de estudios .....	142
4.4. Satisfacción y motivación en el trabajo según las diferentes profesiones y sectores productivos .....	143
<b>SEGUNDA PARTE: MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MARCO MODERNIZADOR.....</b>	<b>150</b>
<b>V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>158</b>
5.1 Cambios de principios en la gestión pública.....	158
5.2. Especial referencia a las organizaciones públicas .....	160
5.3. La tradición burocrática y los factores que inducen a la desmotivación .....	168
5.4. Nuevas tendencias en la gestión de recursos humanos en la Administración. Sus condicionantes político-administrativo .....	178
5.5. El camino hacia una estructura organizacional motivada. La valoración de recursos humanos en la Administración Pública .....	186
<b>VI. INSTRUMENTOS MOTIVACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>192</b>
6.1. Selección del personal; requisitos básicos para contar con un personal motivado.....	192
6.2. Motivaciones para el ingreso en la Administración y satisfacción con el puesto.....	203
6.3. El acceso a la Administración de los que ocupan puestos directivos	208
6.4. Mecanismos incentivadores para el personal.....	213
6.4.1 Sistema retributivo .....	213
6.4.2. Carrera administrativa.....	225

6.5. Otras variables motivacionales: Centralización. Toma de Decisiones. Autonomía. Responsabilidad.....	230
6.6. La formación de los empleados públicos.....	238
<b>VII. LA EFICIENCIA EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>249</b>
<b>VIII. LA GESTIÓN PÚBLICA: EL PLANTEAMIENTO DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....</b>	<b>259</b>
8.1. Del énfasis en la eficiencia al énfasis en la calidad.....	265
8.2. La introducción del principio de calidad en la Administración Regional Extremeña.....	279
<b>IX. LA DIMENSIÓN MOTIVACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS.....</b>	<b>282</b>
<b>TERCERA PARTE: MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EXTREMADURA.....</b>	<b>297</b>
<b>X. HIPÓTESIS DE PARTIDA.....</b>	<b>297</b>
11.1. Métodos y técnicas de medida de la satisfacción laboral.....	305
11.2. A la búsqueda de las variables.....	309
11.3. Universo de la población e implementación del cuestionario.....	320
11.4. Importancia de las características del puesto de trabajo como elemento de motivación. Aspectos metodológicos.....	324
<b>XII. RESULTADO DEL ANÁLISIS EMPÍRICO.....</b>	<b>331</b>
12.1. Descripción de la situación sociolaboral como punto de partida.....	331
12.2. Funcionamiento de la Administración.....	347
12.3. Las motivaciones de los empleados públicos.....	356
12.3.1. Aspiraciones y grado de cumplimiento relacionados con el contenido del puesto de trabajo en la Administración Regional.....	364
12.3.2. Aspiraciones y grado de cumplimiento relacionados con los procesos de trabajo en la Administración Regional.....	384
12.3.3. El origen social de los trabajadores.....	390
12.3.4. Satisfacción-insatisfacción según el grupo administrativo al que pertenece.....	393
12.3.5. Satisfacción-insatisfacción por Consejerías.....	398
12.3.6. Relación entre las diferentes variables motivacionales.....	407
a. Variables adscriptivas.....	407
a.1. Satisfacción laboral y sexo.....	407
a.2. Satisfacción laboral y edad.....	409
a.3. Satisfacción laboral y antigüedad.....	414
b. Variables funcionales.....	418
b.2. Satisfacción y absentismo.....	424
b.3. Satisfacción y rotación.....	429

12.4. Satisfacción e insatisfacción en relación con los mecanismos de incentivación en la Administración Pública.....	434
12.4.1. Sistema de promoción.....	435
12.4.2. Formación.....	444
12.4.3. Sistema de retribuciones.....	450
12.5. La función de los sindicatos en la Administración .....	459
<b>XIII. REFORMA ARTICULADA AL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA REGIÓN .....</b>	<b>463</b>
<b>XIV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>493</b>
14.1. Funcionamiento de la Administración.....	493
14.2. Las necesidades de los empleados públicos .....	494
14.3. Motivación y satisfacción de los empleados públicos.....	495
14.4. Mecanismos de incentivación en la Administración Pública.....	500
14.5. Reforma articulada al desarrollo económico de la Región .....	503
<b>XV. ANEXO.....</b>	<b>506</b>
1. ORGANIGRAMA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA.....	506
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DEL CUESTIONARIO .....	509
3. MODO DE RELLENAR EL CUESTIONARIO .....	510
4. CONTENIDO DEL CUESTIONARIO.....	511
5. CONTENIDO DE LAS TABLAS BÁSICAS .....	523
<b>XVI. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>545</b>



## INDICE DE TABLAS

TABLA 1: RELACIÓN ENTRE LA SATISFACCIÓN Y LA ROTACIÓN.....	132
TABLA 2: INDICE DE SATISFACCIÓN POR GRUPOS DE EDAD.....	138
TABLA 3: INDICE DE SATISFACCIÓN POR ANTIGÜEDAD.....	141
TABLA 4: GRADO DE SATISFACCIÓN DE DISTINTAS CATEGORÍAS PROFESIONALES.....	145
TABLA 5: INTERÉS DE LOS OBREROS POR SU TRABAJO.....	147
TABLA 6: PREFERENCIAS LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	206
TABLA 7: COMPARACIÓN ENTRE UN ALTO FUNCIONARIO, UN ALTO DIRECTIVO DE UNA EMPRESA Y UN PROFESIONAL LIBRE BIEN SITUADO.....	208
TABLA 8: RELACIONES ENTRE EL NIVEL DE SATISFACCIÓN E IMPLICACIÓN.....	278
TABLA 9: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL SEXO.....	331
TABLA 10: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE LA EXTREMADURA SEGÚN LA EDAD.....	332
TABLA 11: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA ANTIGÜEDAD.....	334
TABLA 12: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA TITULACIÓN AL INGRESAR.....	336
TABLA 13: TITULACIÓN AL INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN EN FUNCIÓN DE LA ANTIGÜEDAD.....	338
TABLA 14: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL TRABAJO DESEMPEÑADO ANTERIORMENTE.....	339
TABLA 15: RELACIÓN ENTRE EL TRABAJO DESEMPEÑADO ANTERIORMENTE Y LA ANTIGÜEDAD EN LA ADMINISTRACIÓN.....	341
TABLA 16: ORIGEN SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	343
TABLA 17: GRUPO AL INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN.....	344
TABLA 18: GRUPO QUE ACTUALMENTE OCUPA.....	346
TABLA 19: RELACIÓN ENTRE LA REGULACIÓN NORMATIVA Y LA INICIATIVA EN EL TRABAJO.....	348
TABLA 20: EXISTENCIA DE DIFICULTADES PARA DESARROLLAR SU TRABAJO.....	350
TABLA 21: LENTITUD EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN.....	351
TABLA 22: RAPIDEZ Y EFICACIA EN LA INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS.....	353
TABLA 23: RITMO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	355

<i>TABLA 24: FACTORES QUE INFLUYERON PARA INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN....</i>	358
<i>TABLA 25: POSIBILIDAD DE REALIZAR UN TRABAJO BIEN HECHO .....</i>	363
<i>TABLA 26: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL PUESTO DE TRABAJO.....</i>	365
<i>TABLA 27: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON SUS SUPERIORES .....</i>	372
<i>TABLA 28: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO CON SUS SUPERIORES .....</i>	378
<i>TABLA 29: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN SEGÚN LAS ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS EMPLEADOS .....</i>	385
<i>TABLA 30: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL ORIGEN SOCIAL .....</i>	392
<i>TABLA 31: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL GRUPO AL QUE PERTENECE .....</i>	394
<i>TABLA 32: RELACIÓN DE GRUPOS SATISFECHOS CON LOS FACTORES QUE INTEGRAN EL TRABAJO.....</i>	396
<i>TABLA 33: RELACION DE GRUPOS INSATISFECHOS CON LOS FACTORES EXTERNOS AL PUESTO .....</i>	398
<i>TABLA 34: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS DISTRIBUIDOS POR CONSEJERÍAS .....</i>	399
<i>TABLA 35: RELACIÓN DE EMPLEADOS AGRUPADOS POR CONSEJERIAS SATISFECHOS CON LOS FACTORES QUE INTEGRAN EL TRABAJO.....</i>	402
<i>TABLA 36: RELACIÓN DE EMPLEADOS INSATISFECHOS CON LOS FACTORES EXTERNOS AL PEUSTO DE TRABAJO.....</i>	403
<i>TABLA 37: INCIDENCIA DE LA DISTANCIA QUE SEPARA SU LUGAR DE TRABAJO EN EL RENDIMIENTO LABORAL .....</i>	404
<i>TABLA 38: INCIDENCIA DE LA DISTANCIA QUE SEPARA SU LUGAR DE TRABAJO EN LA SATISFACCIÓN.....</i>	406
<i>TABLA 39: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL SEXO .....</i>	409
<i>TABLA 40: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LOS INTERVALOS DE EDAD .....</i>	411
<i>TABLA 41: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LOS INTERVALOS DE EDAD .....</i>	412

<i>TABLA 42: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS CON LOS FACTORES QUE INTEGRAN EL CONTENIDO DEL PUESTO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD.....</i>	415
<i>TABLA 43: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD.....</i>	416
<i>TABLA 44: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL RITMO DE TRABAJO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA.....</i>	421
<i>TABLA 45: MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA PRODUCTIVIDAD EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA.....</i>	424
<i>TABLA 46: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN LA UNIDAD SEGÚN EL NIVEL DE ABSENTISMO .....</i>	426
<i>TABLA 47: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL NIVEL DE ABSENTISMO .....</i>	428
<i>TABLA 48: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN UNIDADES CON ELEVADA ROTACIÓN .....</i>	431
<i>TABLA 49: MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS EN UNIDADES CON ELEVADA ROTACIÓN (EN %).....</i>	434
<i>TABLA 50: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PROMOCIÓN .....</i>	437
<i>TABLA 51: PRINCIPALES COMPONENTES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA .....</i>	444
<i>TABLA 52: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON LA FORMACIÓN RECIBIDA .....</i>	446
<i>TABLA 53: EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO Y LA INCENTIVACIÓN EL TRABAJO .....</i>	453
<i>TABLA 54: GRADO REAL DE CUMPLIMIENTO .....</i>	454
<i>TABLA 55: RENDIMIENTO Y LOS INCREMENTOS SALARIALES .....</i>	456
<i>TABLA 56: GRADO REAL DE CUMPLIMIENTO .....</i>	457
<i>TABLA 57: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON LOS SINDICATOS .....</i>	461
<i>TABLA 58: INCIDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS .....</i>	464
<i>TABLA 59: RAZONES QUE DIFICULTAN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN.....</i>	466
<i>TABLA 60: ATRIBUTOS QUE DEBE TENER UN BUEN EMPLEADO PARA QUE LA ADMINISTRACIÓN SEA EFICAZ.....</i>	470
<i>TABLA 61: VALORACIÓN DEL COSTE ECONÓMICO EN EL TRABAJO REALIZADO.....</i>	474

<i>TABLA 62: POSIBILIDAD DE INCORPORACIÓN DE MEJORAS DE LA EMPRESA PRIVADA, CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, MEJORA CONTÍNUA.....</i>	477
<i>TABLA 63: VALORACIÓN SOBRE EL GRADO DE SEGUIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN DE UNA POLÍTICA A LARGO PLAZO.....</i>	480
<i>TABLA 64: VALORACIÓN SOBRE EL GRADO DE SEGUIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN DE UNOS OBJETIVOS DE PERSONAL A MEDIO PLAZO.....</i>	481
<i>TABLA 65: VALORACIÓN SOBRE EL GRADO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COTIDIANOS SIN UNA POLÍTICA A SEGUIR.....</i>	482
<i>TABLA 66: VALORACIÓN DE SI SE DEBE SUSTITUIR EL SOPORTE DE PAPEL POR UNA RED MULTISERVICIO.....</i>	484
<i>TABLA 67: VALORACIÓN DE SI SE DEBE CONOCER LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE CUESTIONARIOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS OFRECIDOS.....</i>	486
<i>TABLA 68: VALORACIÓN DE SI SE DEBE DAR A CONOCER A LOS CIUDADANOS LOS COMPROMISOS OFRECIDOS.....</i>	488
<i>TABLA 69: VALORACIÓN DE SI SE DEBE FIJAR CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS UNAS METAS EN EL TRABAJO PARA QUE PUEDA EVALUARSE Y DAR UN MEJOR SERVICIO.....</i>	491
<i>TABLA 70: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL SEXO (TABLAS ORIGINALES).....</i>	523
<i>TABLA 71: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA EDAD (TABLAS ORIGINALES).....</i>	526
<i>TABLA 72: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD (TABLAS ORIGINALES).....</i>	529
<i>TABLA 73: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL GRUPO (TABLAS ORIGINALES).....</i>	532
<i>TABLA 74: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL ORIGEN SOCIAL (TABLAS ORIGINALES).....</i>	534
<i>TABLA 75: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS EMPLEADOS (TABLAS ORIGINALES).....</i>	536
<i>TABLA 76: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL ABSENTISMO (TABLAS ORIGINALES).....</i>	539
<i>TABLA 77: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA ROTACIÓN (TABLAS ORIGINALES).....</i>	542

## INDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURA 1: ESQUEMA DEL PROCESO MOTIVACIONAL.....	48
FIGURA 2: SATISFACCIÓN LABORAL EN LA ORGANIZACIÓN .....	52
FIGURA 3: SIGNIFICADO DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIALIZACIÓN .....	60
FIGURA 4: MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN EN LA ESCUELA TAYLORISTA.....	66
FIGURA 5: ESTRUCTURA DE LAS NECESIDADES SEGÚN LA ESCUELA DE RELACIONES HUMANAS.....	71
FIGURA 6: PROCESO MOTIVADOR EN LOS SISTEMAS COOPERATIVOS.....	76
FIGURA 7: MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO .....	79
FIGURA 8: RELACIÓN ENTRE LA CLASIFICACIÓN DE NECESIDADES DE MASLOW Y ALDERFER.....	84
FIGURA 9: FACTORES QUE INCIDEN EN LA NECESIDAD DE LOGRO .....	87
FIGURA 10: RELACIÓN ENTRE LA SATISFACCIÓN Y LA COMPETENCIA PROFESIONAL... ..	89
FIGURA 11: ESTRUCTURA DE LAS NECESIDADES DE HEZBERG .....	96
FIGURA 12: INCIDENCIA DE FACTORES MOTIVACIONALES EN LA ORGANIZACIÓN .....	112
FIGURA 13: FUNDAMENTOS NORMATIVOS E IDEOLÓGICOS DE LA ACCIÓN MOTIVACIONAL .....	117
FIGURA 14: SATISFACCIÓN LABORAL Y RENDIMIENTO LABORAL .....	125
FIGURA 15: UN ESQUEMA DE LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL FENÓMENO DEL ABSENTISMO .....	131
FIGURA 16: EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	151
FIGURA 17: EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990-2000) .....	152
FIGURA 18: EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990-2000) .....	153
FIGURA 19: EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990-2000) .....	154
FIGURA 20: ACTIVOS POR RAMA DE ACTIVIDAD EN LA COMUNIDAD AUTONÓMICA EXTREMEÑA (EN MILES DE HABITANTES).....	157
FIGURA 21: CONTEXTO DE LA SATISFACCIÓN EN EL ENTORNO DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS Y PÚBLICAS: DIFERENCIAS ESENCIALES .....	163

FIGURA 22: PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DE UNA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA .....	170
FIGURA 23: NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.....	182
FIGURA 24: ENFOQUE RENOVADOR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	188
FIGURA 25: INCIDENCIA DE LA SELECCIÓN EN LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS...	197
FIGURA 26: TIPOLOGÍA DEL SISTEMA RETRIBUTIVO .....	216
FIGURA 27: FACTORES MOTIVACIONALES DE LA AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN	236
FIGURA 28: LA FORMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	240
FIGURA 29: IMPORTANCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD .....	247
FIGURA 30: FUNDAMENTO DE LAS MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN .....	252
FIGURA 31 IMPORTANCIA DE LA MODERNIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	257
FIGURA 32: ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS A LA EFICACIA DE LA ORGANIZACIÓN.....	262
FIGURA 33: LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE LA ÓPTICA DE LOS EMPLEADOS .....	267
FIGURA 34: LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES .....	273
FIGURA 35: EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN SUS TRES DIMENSIONES .....	287
FIGURA 36: EL EJEMPLO DEL SERVICIO DE INSPECCION TRIBUTARIA DE LA XUNTA DE GALICIA.....	291
FIGURA 37: MODELO DE EXCELENCIA DE LA EFQM ( MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD) .....	294
FIGURA 38: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL SEXO .....	332
<i>FIGURA 39: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA EDAD .....</i>	<i>333</i>
<i>FIGURA 40: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA ANTIGÜEDAD....</i>	<i>335</i>
<i>FIGURA 41: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA TITULACIÓN AL INGRESAR.....</i>	<i>336</i>
<i>FIGURA 42: POBLACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL TRABAJO DESEMPEÑADO ANTERIORMENTE .....</i>	<i>339</i>
FIGURA 43: ORIGEN SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	343
<i>FIGURA 44: GRUPO AL INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN .....</i>	<i>345</i>

<i>FIGURA 45: GRUPO QUE ACTUALMENTE OCUPA</i> .....	346
<i>FIGURA 46: RELACIÓN ENTRE LA REGULACIÓN NORMATIVA Y LA INICIATIVA EN EL TRABAJO</i> .....	349
<i>FIGURA 47: EXISTENCIA DE DIFICULTADES PARA DESARROLLAR EL TRABAJO</i> .....	350
<i>FIGURA 48: LENTITUD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS</i>	352
<i>FIGURA 49: RAPIDEZ Y EFICACIA EN LA INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS</i> .....	353
<i>FIGURA 50: EL RITMO DE TRABAJO ES MÁS ELEVADO DEL QUE SE PUEDE REALIZAR</i> .	355
<i>FIGURA 51: FACTORES QUE INFLUYERON PARA INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN</i> ..	359
<i>FIGURA 52: POSIBILIDAD DE REALIZAR UN TRABAJO BIEN HECHO</i> .....	363
<i>FIGURA 53: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL PUESTO DE TRABAJO</i> .....	366
<i>FIGURA 54: IMPORTANCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD</i> .....	369
<i>FIGURA 55: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON SUS SUPERIORES</i> .....	372
<i>FIGURA 56: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD</i> .....	375
<i>FIGURA 57: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO CON SUS SUPERIORES</i> .....	379
<i>FIGURA 58: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN EN EL TRATO CON LOS DIRECTIVOS</i> .....	382
<i>FIGURA 59: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN SEGÚN LAS ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS EMPLEADOS</i> .....	386
<i>FIGURA 60: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LAS ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS EMPLEADOS</i> .....	388
<i>FIGURA 61: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN SEGÚN EL GRUPO AL QUE PERTENECE</i>	394
<i>FIGURA 62: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DISTRIBUIDOS POR CONSEJERÍAS</i> .....	401
<i>FIGURA 63: INCIDENCIA EN EL RENDIMIENTO DE LA DISTANCIA QUE LA SEPARA DE SU LUGAR DE TRABAJO</i> .....	405
<i>FIGURA 64: INCIDENCIA DE LA DISTANCIA QUE LE SEPARA DE SU LUGAR DE TRABAJO EN LA SATISFACCIÓN</i> .....	406
<i>FIGURA 65: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LOS INTERVALOS DE EDAD</i> .....	413

FIGURA 66: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD.....	417
FIGURA 67: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA PRODUCTIVIDAD EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA.....	422
FIGURA 68: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL NIVEL DE RENDIMIENTO .....	427
FIGURA 69: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LAS DIFERENTES UNIDADES ADMINISTRATIVAS SEGÚN LA ROTACIÓN.....	432
FIGURA 70: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LA PROMOCIÓN .....	439
FIGURA 71: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA PROMOCIÓN .....	441
FIGURA 72: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO SEGÚN LA PROMOCIÓN .....	442
FIGURA 73: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA FORMACIÓN.....	448
FIGURA 74: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LA FORMACIÓN IMPARTIDA.....	449
FIGURA 75: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO SEGÚN LA FORMACIÓN IMPARTIDA.....	450
FIGURA 76: INCENTIVACIÓN DEL COMPLEMENTO ESPECÍFICO.....	453
FIGURA 77: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA INCENTIVACIÓN SEGÚN EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO POR LA ADMINISTRACIÓN.....	454
FIGURA 78: GRADO DE DESEO DE LOS EMPLEADOS PARA PREMIAR EL RENDIMIENTO CON INCREMENTOS SALARIALES.....	456
FIGURA 79: PREMIO DEL RENDIMIENTO CON INCREMENTOS SALARIALES.....	458
FIGURA 80 : SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON LOS SINDICATOS .....	462
FIGURA 81: INCIDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS ...	464
FIGURA 82 : PRINCIPALES RAZONES QUE DIFICULTAN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	467
FIGURA 83: ATRIBUTOS QUE DEBEN TENER LOS EMPLEADOS PARA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS EFICAZ .....	471



<i>FIGURA 84: EXAMEN DEL COSTE ECONÓMICO EN LOS TRABAJOS REALIZADOS.....</i>	474
<i>FIGURA 85: INCORPORACIÓN DE MEDIDAS DE LA EMPRESA PRIVADA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....</i>	477
<i>FIGURA 86: PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A LARGO PLAZO .....</i>	480
<i>FIGURA 87: PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A MEDIO PLAZO .....</i>	481
<i>FIGURA 88: PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A CORTO PLAZO .....</i>	482
<i>FIGURA 89: MEJORAS EN LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN .....</i>	484
<i>FIGURA 90: CONOCIMIENTO DE LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS .....</i>	486
<i>FIGURA 91: INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR LA ADMINISTRACIÓN.....</i>	488
<i>FIGURA 92: FIJACIÓN DE METAS CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS .....</i>	491

## INTRODUCCIÓN

Desde los inicios de la sociedad industrial, las investigaciones socioeconómicas de corte sociológico se han centrado en el papel ocupado por el individuo en su trabajo. La evolución de las condiciones de vida y de trabajo ha contribuido a una traslación en el significado del mismo, pasando de una concepción alienante a otra en la que se conjugan factores de desarrollo y emancipación de la persona. Las actuales aportaciones sobre el trabajo hacen hincapié en el significado que adquiere tanto, para el individuo como, para la sociedad. Donde se conjugan factores humanísticos y productivos, dejando atrás las viejas concepciones en las que se entendía al trabajador como objeto o mercancía. En este contexto, la sociología de las organizaciones se ha ocupado de abordar el comportamiento del individuo en el trabajo y sus relaciones con la organización en particular y, en general, con la sociedad. Dirigiendo sus esfuerzos a explicar la concepción del trabajador como sujeto creativo insertado en una relación social motivada y culturalmente orientada hacia la satisfacción de aquellos fines.

Recientemente, han proliferado una serie de investigaciones procedentes de otras áreas, como la Economía, que giran en torno al potencial de conocimiento (o información) como principal activo del balance social y económico de las organizaciones. Se da origen así al término “economía del conocimiento” para significar la incorporación de éste en el activo de las empresas, extendiéndose a la generalidad de las organizaciones, mediante el análisis de la incidencia de los procesos económicos y sociales en los resultados obtenidos.

Nos adentramos, a paso firme en la “era de la información” (Sonnenberg, 1994), caracterizada por la relevancia que adquieren “los intangibles, los recursos que requieren la utilización del intelecto y de la capacidad de reunir,

analizar, transmitir y sintetizar la información”<sup>1</sup>. En la actualidad algunos autores han acuñado otras expresiones como “capital intelectual”, “intangibles”, etc., queriendo expresar así la naturaleza inmaterial del conocimiento. En esta línea, Bueno Campos (2000) lo define como “un activo impredecible, pero real, complejo, pero efectivo, indudablemente poco concreto”<sup>2</sup>. Si entendemos el conocimiento como uno de los principales recursos productivos, nos situamos ante un panorama de optimización, donde los términos “formación”, “motivación”, “comunicación” e “innovación” adquieren valor propio, cuya fundamentación se extiende tanto, a las organizaciones privadas, como a las públicas. En la mayoría de las ocasiones, estas organizaciones encuentran no pocas dificultades para precisar y definir el sentido correcto de aquellos términos al ser intangibles y difíciles de cuantificar. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que la naturaleza de esos términos conduce a significaciones muy diversas según el tipo de organizaciones donde se incluyan los trabajos. Así, en las de carácter privado, la imperiosa necesidad de mantenerse en el mercado les lleva a ser productivas y eficaces. En las organizaciones públicas, donde el trabajo es de corte eminentemente mecanicista y burocratizado, la adaptación a las normas se erige como el principal principio de funcionamiento.

Una concepción del trabajo donde se priorice la utilización del intelecto, la formación, la motivación e innovación, puede chocar con la mentalidad eminentemente pragmática de aquellas organizaciones construidas al amparo de la consecución de un beneficio inmediato como único instrumento de validez. Como señala Sonnenberg (1994): “durante la frenética, hiperactiva y agresiva década pasada, muchos creyeron que la única manera de conseguir el éxito consistía en hacer negocios, al precio que fuese (...). Algunas

---

<sup>1</sup> SONNENBERG, F. K. (1994): “La era de los intangibles”, Harvard DEUSTO Business Review, 59, I/94. Ediciones Deusto S. A. p 30. Este artículo ha sido publicado en Management Review, vol. 83, con el título “The age of intangibles”.

<sup>2</sup> BUENO, CAMPOS, E. (2000): “La economía del conocimiento: la importancia de los intangibles”, Perspectivas sobre la Dirección del Conocimiento y el Capital Intelectual, El Escorial, Instituto Universitario Euroforum, p 18. En dicho artículo Bueno Campos cita la fuente del término “Capital Intelectual”, cfr. EDWINSON, L. Y MALONE, M. S. (1999): El capital intelectual, Barcelona, Gestión 2000.

empresas dejaron que sus activos se deteriorasen maltratando a los empleados, exprimiendo a los proveedores, y aprovechándose de los consumidores. En su búsqueda de beneficios a corto plazo se olvidaron de que esto perjudica gravemente los resultados y actuaciones a largo plazo de organizaciones e individuos”<sup>3</sup>. En este contexto, donde el conocimiento y la información adquieren un especial protagonismo, la gestión de las organizaciones incorpora un nuevo principio de funcionamiento, parejo a la obtención del beneficio, como es el desarrollo intelectual de los empleados, su motivación y satisfacción en la consecución de los resultados de la organización. Para Bueno Campos (2000), cada uno de los anteriores factores (motivación, comunicación, formación, innovación, etc.), pueden ser definidos desde un enfoque más generalizado como “el valor creado por las personas (capital humano), el valor generado por la organización y la tecnología (capital estructural), y el valor emanado por las relaciones con el mercado y con los agentes sociales (proveedores, clientes, competidores, etc.) que integran el entorno (capital relacional)”<sup>4</sup>.

Hasta la fecha, este nuevo enfoque del trabajo ha tenido una traducción más inmediata en las organizaciones privadas que en las públicas, acuciadas por la necesidades imperativas del mercado de optimizar los recursos disponibles mediante un proceso de formación y capacitación exhaustivo. A mediados de la pasada década, algunas organizaciones públicas se han hecho eco de las ventajas que supone invertir en recursos “intangibles” para el adecuado funcionamiento de los servicios, como principal instrumento de validación en aquellas actuaciones de corte eminentemente político. Parfraseando a A. Troncoso (2000): “la Administración tiene también que gestionar de manera excelente un activo tan importante para el cumplimiento de sus funciones como es el “capital intelectual”. Los poderes públicos se encuentran ante entornos cambiantes y necesitan de capacidad innovadora

---

<sup>3</sup> SONNENBERG, F. K. (1994): op. cit. p 31

<sup>4</sup> BUENO, CAMPOS, E. (2000): op. cit. p 18

para poder responder a estos cambios”<sup>5</sup>. Esta apertura de las Administraciones hacia la gestión de nuevos servicios les conmina hacia una reestructuración del trabajo de sus empleados, donde la descoordinación de funciones, la imprecisión, la falta de conocimiento, la lentitud, la desconfianza hacia la introducción de nuevos sistemas de gestión de trabajo y la falta de comunicación pueden revertir en un continuado proceso de desmotivación e insatisfacción de los empleados. Con incidencias negativas no sólo para el adecuado funcionamiento de la Administración, sino también por las repercusiones económicas que tiene para la gestión eficiente de los servicios. En este contexto “cabe preguntar si hay algún motivo por el que los empleados no puedan trabajar en un lugar en el que sientan que hacen una aportación satisfactoria. En donde los procedimientos, las normas y las formas nunca sean más importantes que los resultados. Y en donde las relaciones establecidas entre las personas sean tan importantes como los beneficios económicos. Una empresa así tendría que preocuparse de sus empleados”<sup>6</sup>.

En esta dirección se incoan dos documentos de trabajo elaborados por el Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) en nuestro país. En julio de 1990 se publicó el primer trabajo con el título: “Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado”, donde se expone el diagnóstico de la situación en un contexto de modernización, y principalmente en tres grandes áreas: “organizativa”, la relativa a los “criterios de funcionamiento y procedimientos de actuación” y “la gestión de recursos humanos”. Como señala en las “Consideraciones Generales”, “el origen de este documento se encuentra en la constatación del insatisfactorio funcionamiento de la Administración del Estado en su conjunto, y en la necesidad de operar reformas precisas para afrontar con garantías razonables de éxito, los retos a

---

<sup>5</sup> TRONCOSO, A. (2000): “Gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas”, Gestión del Conocimiento y Capital Intelectual. Experiencias en España, Comunidad de Madrid, Instituto Universitario Euroforum, p 35

<sup>6</sup> SONNENBERG, F. K. (1994): op. cit. p 31

los que ha de responder el Estado y su Administración”<sup>7</sup>. La redacción de este primer documento de trabajo marca las pautas esenciales de la investigación empírica realizadas en meses posteriores a su publicación bajo el título: “Estudio Delphi: la modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública”, con la finalidad de incorporar (en este caso a los directivos públicos) al debate abierto por el MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas), en torno a la necesidad de modernizar los actuales procesos de gestión del aparato administrativo, recogiendo de manera sistemática la opinión de un equipo de expertos (responsables a nivel directivo o gestores) en Administración pública. Llegando a una serie de conclusiones donde se identifican los factores más positivos y más negativos en la gestión administrativa<sup>8</sup>. Entre los factores positivos, el rechazo que genera la idea de que “los recursos humanos se utilizan de forma óptima” alcanza un elevadísimo nivel de consenso (97%) entre los participantes en dicho estudio. De esta respuesta ya se puede deducir que “la optimización de los Recursos Humanos se sitúa para los gestores en un lugar absolutamente primordial en una estrategia de modernización de la Administración Pública”<sup>9</sup>. Entre los aspectos negativos destaca, muy por encima del resto, la existencia de “una falta de motivación generalizada del personal”, “que vuelve a centrar la problemática en

---

<sup>7</sup> REFLEXIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, (1990): Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, INAP, p 17. Los trabajos fueron iniciados en 1986

<sup>8</sup> ESTUDIO DELPHI, LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1990): Ministerio para las Administraciones Públicas, Inspección General de Servicios de la Administración, Pública, pp 23-37. En el estudio se empleó la metodología Delphi, con el objetivo de conseguir un cierto nivel de consenso sobre determinadas tendencias, combinando la experiencia acumulada en la Administración y los conocimientos profesionales de los directivos públicos, tanto Direcciones Generales de Servicios de cada uno de los Departamentos Ministeriales y de las Subdirecciones de ellas dependientes, así como los Directores de las Oficinas Presupuestarias e Intervenciones Delegadas. También han participado los Secretarios Generales de la Administración Periférica, ya sean Delegaciones del Gobierno o Gobiernos Civiles. Para el estudio se repartieron un total de 313 cuestionarios repartidos entre todos los Departamentos Ministeriales.

<sup>9</sup> op. cit. p 35

la cuestión de los Recursos Humanos”<sup>10</sup>, con un grado de consenso del 91%, debido a una serie de factores como “la primacía del control de legalidad sobre la consecución de resultados”, la “insuficiencia y mala distribución de medios materiales y humanos”, el “entorpecimiento innecesario de la gestión por existencia de controles múltiples”, y la “disolución de la responsabilidad de los gestores”<sup>11</sup>.

A la luz de los trabajos publicados hasta la fecha, el estudio de la motivación y satisfacción en la Administración se caracteriza por el escaso eco que ha tenido, quizás por ser un tema lo suficientemente conocido y valorado. La finalidad que nos ha movido a profundizar en el estudio de la motivación ha sido analizar cuales son los principales motivadores del empleado público que le mueven a realizar su trabajo, para de esta forma contribuir al proceso de modernización al que actualmente se enfrentan todas las Administraciones públicas, y sobre todo aquellas que tienen un protagonismo en la solución del atraso que sufren.

Este proceso en el que se incorporan actitudes y mecanismos orientadas hacia un cambio de cultura organizativa, necesita un sondeo del capital humano del que forma parte. De ahí, el interés por estudiar los procesos motivacionales de los empleados públicos a nivel organizativo, y en particular en su lugar de trabajo, es decir, en el terreno donde se siembren las nuevas estrategias de modernización.

Efectivamente, nuestro objetivo último no sólo consiste en detectar los aspectos de la motivación que condicionan la satisfacción de los empleados en un contexto burocrático, se trata de dar herramientas para la racionalización de Recursos Humanos en la Administración como contribución al desarrollo regional desde un triple enfoque:

---

<sup>10</sup> op. cit. p 36

<sup>11</sup> op. cit. p 37

1. Desde la economía, entendiendo la motivación y satisfacción como instrumento que procura la rentabilidad de la organización, promoviendo cuantas iniciativas y mejoras en las condiciones laborales sean necesarias para alcanzar un nivel determinado de productividad.
2. Desde la psicología, la motivación se sitúa en el plano eminentemente individual de la autorrealización y desarrollo de la persona.
3. Desde la sociología, se entiende el trabajo como una actividad social, y en este contexto, la satisfacción se entiende a partir de las relaciones existentes dentro de los grupos y de la sociedad (organización formal e informal, grupos de referencia, agentes de socialización, sistemas ideológicos, etc.).

Pero en el estudio de la satisfacción laboral hemos de tener en cuenta que no sólo las condiciones del trabajo se convierten en un factor dependiente de aquella. En el seno de la organización también existen otra serie de factores que inciden y modelan la satisfacción que experimentan los empleados en el desarrollo de su tarea, como la influencia de agentes de socialización (grupos de referencia, relaciones informales en la organización, etc) y la cultura administrativa predominante. Por ello, como señala Pérez Rubio (1997), encuadramos el estudio de la satisfacción-insatisfacción en una triple perspectiva, centrándonos en el análisis de las dos primeras:

1. “El relativo al ámbito de trabajo en el que se tengan en cuenta: condiciones del trabajo, características de la organización de la producción, sistemas de intercambio entre los trabajadores y la organización (remuneración, productividad, etc).
2. El concerniente al sistema de relaciones sociales que se estructura en torno a la actividad laboral (la organización formal e informal de la empresa, las variables adscriptivas, los grupos de



pertenencia y referencia, modelos y agentes de socialización, etc.)

3. Los sistemas sociales y los modelos culturales (estructura de clases, sistemas ideológicos, etc.)<sup>12</sup>.

Nos encontramos ante un terreno sin apenas roturar, en el que se echa en falta aplicaciones de técnicas cuantitativas y cualitativas que nos ayuden a investigar sobre una base real de datos, de forma que en los estudios y análisis de la Administración se vayan sustituyendo las afirmaciones subjetivas por otras fundamentadas en investigaciones con un apoyo científico. De este modo, como ya afirmaba Woodrow (1927) “el presente movimiento, llamado de “reforma del sector público” debe, después de lograr su primer objetivo, esforzarse para mejorar, no sólo el personal, sino también la organización y los métodos de nuestras administraciones, porque está claro que su organización y métodos necesitan ser mejorados tanto como su personal”<sup>13</sup>.

En este marco de actuación cobra sentido la lucha por la consecución del valor “eficiencia” en la Administración pública. De otra forma, no tendría sentido aquella incorporación si no lo unimos a la dimensión personal del trabajo de los empleados públicos. Hablar de “management” (dirección) supone ubicar a cada uno de ellos en unos parámetros de productividad en organizaciones públicas. De poco serviría “hacer management” si los empleados no contaran con las disposiciones y las capacidades necesarias para implantar en la Administración una actitud de cambio y mejora en la prestación de los servicios. De ahí, la necesidad de analizar el valor de la eficiencia en función de la motivación de los empleados públicos. En este contexto se inician procesos de readaptación de las mejoras experimentadas en las organizaciones privadas por las Administraciones Públicas, mediante la construcción de un

---

<sup>12</sup> PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): “Motivación y satisfacción laboral; Retrospectiva sobre sus formas de análisis”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 80, octubre-diciembre, p 136.

<sup>13</sup> WOODROW W, (1926): Introduction to the study of Public Administration, en SCHAFRITZ, J. y HYDE, A. C. (1978) Classics and Public Administration, Chicago, Dorsey, 2<sup>nd</sup> pp 55-64

“management” público y la incorporación de supuestos comunes al “management” privado diseñados para adecuarse a las necesidades de las Administraciones Públicas<sup>14</sup>.

Nuestro deseo no es importar de manera generalizada el modo de hacer de las organizaciones privadas a las públicas, pero si los principios sobre los que se fundamenta toda organización que necesariamente ha de ser productiva, pues de ellos depende la motivación de los empleados y la satisfacción que experimentan en el cumplimiento de sus aspiraciones de trabajo, fomentando aquellos entornos que favorezcan la competitividad en la realización del trabajo de los empleados públicos.

En el preámbulo del texto refundido de la Ley 5/1995 de la Función Pública de Extremadura en su apartado I se dice “en base al rigor con que se aborde el contenido de la norma que regula la Función Pública y a los principios en que la misma se inspire, depende en gran medida el funcionamiento y efectividad de la Administración Autónoma Extremeña, y la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, pues es clara y terminante la importancia e influencia que las personas tienen en las instituciones que rigen o de las que forman parte”. En dicho preámbulo se ponen las bases donde se articula una línea de actuación de la Administración Autonómica, en concreto se hace especial referencia “al rigor” con que se aplique la norma y al significado y sentido de la creación de dicha norma, haciendo referencia a tres aspectos eminentemente importantes: 1. “Efectividad de la Administración Autónoma Extremeña”. 2. “Calidad de los servicios públicos prestados”. 3. La “clara y terminante importancia e influencia que las personas (empleados) tienen en las instituciones que rigen o de las que forman parte”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> AOIZ, IRIARTE, M<sup>a</sup>. R. (1984): Técnicas Psicosociales en la Administración Pública: su aplicación a la selección de personal, Alcalá de Henares- Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp 13-14.

<sup>15</sup> Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, modificado por la Ley 5/1995, de 20 de Abril, p 1.

La validación de estas tres aspectos requiere el diseño de algún instrumento de medición que nos permita avanzar en la consecución de aquellos objetivos. De esta forma podemos afirmar que “cuando se trata de un servicio público es conveniente que la gestión sea pública y controlada por los ciudadanos, con finalidad de servicio público y con motivación de calidad”<sup>16</sup>. La legitimación ya no proviene exclusivamente del cumplimiento de las disposiciones constitucionales, aspecto éste esencial en el modelo clásico de la burocracia. De otro modo emerge una actitud más sensibilizada con el modo de prestar esos servicios, hasta el punto de contar con los usuarios del sistema para proceder a la valoración de la actuación pública. Así nos encontramos en una situación en la que la legitimación de “la Administración del Estado del Bienestar ya no es la Administración de potestades, sino la prestadora de servicios. Los servicios, además, deben ser prestados rápida y eficazmente, con calidad. De aquí deducimos su necesidad. O se cumplen estos principios o la Administración está abocada a una merma drástica de sus actividades”<sup>17</sup>.

En este contexto, la vertiente interna del servicio compuesta por las diferentes unidades administrativas y las personas que las integran adquiere un papel renovador, como señala Centeno Maciá (2001) “sin la satisfacción de los empleados públicos no es posible alcanzar la satisfacción de los ciudadanos y de los usuarios ni mejorar la calidad del servicio. En cualquier organización, los resultados que se obtienen son consecuencia del trabajo conjunto de todos sus componentes. De la calidad de sus relaciones laborales y humanas, dependerá la calidad del desempeño de cada uno de los empleados y el grado de cohesión de la organización en torno a su misión”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): “Modernizar, incrementar la eficacia, buscar la calidad”, Jornadas sobre innovación y mejora de la Administración, Mérida, Seminario Permanente de Ciencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, p 5.

<sup>17</sup> VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): op. cit. p 6.

<sup>18</sup> CENTENO, MACIÁ, G. (2001): “La medida de la satisfacción del empleado público y del ciudadano”, Análisis Local, nº 34, enero, febrero, pp 57-58. La mejora de la calidad del funcionamiento de la Administración ha sido tratada en la reciente publicación del LIBRO BLANCO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos, (2000), Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas

En la década de los ochenta y principio de los noventa en nuestro país, las organizaciones tanto privadas como públicas, inspiradas nuevamente en el deseo de alcanzar un mayor rendimiento, diseñan sistemas de gestión con la finalidad de poder garantizar la elaboración los productos o la prestación de unos servicios de calidad. De ahí que apoyándose en los modelos organizacionales de gestión de la calidad se busque una mejor redistribución de los diferentes elementos organizativos y, en concreto, el capital humano. Ya que “la mayor rentabilidad y competitividad, se consigue también, de forma indirecta, mejor nivel de motivación de los trabajadores (calidad del personal, calidad de vida, y realización profesional), que coincide con el objetivo de la mayoría de las personas, ser felices, lo que buscamos en el ámbito profesional, social e intelectual. Dándose la circunstancia de que por estos tres caminos, se llega a la misma conclusión: que la calidad es rentable, y positiva, en lo que a la motivación personal y a la excelencia empresarial se refiere. Hacer las cosas bien, con calidad, hagan lo que hagan los demás, es rentable, en lo que a conseguir la motivación se refiere”<sup>19</sup>. Desde ese punto de vista, la motivación de los empleados públicos se convierte en la pieza clave de la implantación de los sistemas de calidad, en el sentido de que son ellos quienes harán posible la implantación y renovación de la mejora continua en la prestación de los servicios públicos. Esto supone todo un cambio de mentalidad en la concepción del trabajo para los empleados públicos, dejando atrás los viejos principios de la estructura burocrática, donde el cumplimiento estricto de la regulación administrativa es sinónimo de eficacia en la Administración.

Se inicia un proceso de sustitución de los viejos principios de la burocracia, con todas las consecuencias negativas que tiene para la motivación de los empleados (excesiva fragmentación, repetitividad, excesiva reglamentación, ausencia de objetivos, escasa atención a la formación, falta de criterios para la promoción, ausencia de procesos de evaluación, desinterés por

---

<sup>19</sup> DE LA CRUZ BLÁZQUEZ J. (1998): Sistema de calidad. Instrumento de cambio para optimizar las organizaciones, Madrid, AENA, CIE Inversiones Editoriales Dossat 2000, pp 21-23.

la mejora en el trabajo, etc), por un modelo organizativo más acorde con las necesidades que demandan los ciudadanos.

Hasta la fecha, y especialmente en los últimos diez años, los investigadores sobre esta materia han estado más preocupados por alcanzar distintos niveles de eficacia en las organizaciones públicas, obviando quizá el aspecto que, a nuestro modo de ver, debería ser el eje central sobre el que giraran el resto de medidas sobre modernización de la Administración: la motivación de los empleados en la realización de su trabajo<sup>20</sup>.

Bañón y otros (1996) señalan que “actualmente se sabe cómo formular parte de los problemas que hay que afrontar, pero no se sabe con certeza qué soluciones adoptar y cómo definir nuevos conceptos que nos ayuden a comprender el curso de los acontecimientos. Sabemos que el modelo burocrático de organización no es el más adecuado para gestionar la Administración en un contexto que cambia rápidamente y que el acceso a los recursos escasos pasa por una dura competencia (...). Pero si hay un acuerdo general para que las administraciones públicas deban modernizarse, es decir, ser eficientes, eficaces, ofrecer calidad y ser más flexibles en su diseño y

---

<sup>20</sup> Algunas de las publicaciones que podemos mencionar en este sentido son; OSTROM V, y OSTROM E, (1971): *Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration*, en *Public Money and Management*, vol, 10, 4, pp 13-20. WILDAVSKY A, (1979): *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston. ELLMAN M, (1979): *Socialist Planning*, Cambridge University Press. SUBIRATS J, (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid. METCALFE L y RICHARDS S, (1989): *La modernización de la Administración Pública*, INAP, Madrid. KAPIL R, y KEKONEN S, (1989): *Public Management Development Survey*, OCDE, Paris. KLIKBERG B, (1989): *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*, INAP, Madrid. MENDOZA X, (1991): *Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España*, Papers, ESADE, nº 71, noviembre. ECHEBARRIA K, (1993): *La Administración Pública en la era del management*. Tesis doctoral, Universidad de Deusto. LANE J, E, (1993): *The Public Sector*, Sage, Londres, LYNN L, E, (1992): *Public Management A Survey*, Publicación presentada en la Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Denver, 29-31 de Octubre, etc, en PRATS, CATALÁ, J. (1992): “La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: contenidos, marcos, y estrategias”, PAPERS ESADE nº 82, abril, p 5.

funcionamiento”, todo este proceso debe realizarse desde el interior de la organización<sup>21</sup>.

Siguiendo a Velázquez López (1996) podemos decir que “la necesidad de la reflexión y, probablemente, del cambio profundo de nuestra Administración podría iniciarse por la afirmación tan querida por los nuevos pensadores de la gestión pública de la “quiebra del modelo burocrático” (...). El modelo, se afirma, está caduco y se impone la necesidad de su sustitución o modificación, si queremos seguir hablando del mantenimiento del Estado. La crisis y la necesidad de sustitución, alteración o cambio de la Administración del Estado son lógicas, si pensamos que el modelo fue construido hace más de cien años, producto del desarrollo económico y social de entonces y a partir del pensamiento y técnicas en vigor en aquel momento”<sup>22</sup>. Los reiterados intentos, en las décadas de los 70 e inicios de los 80, de modificar las estructuras administrativas a golpe de decreto dieron al traste con las medidas renovadoras, imponiéndose una década después un nuevo estilo directivo, más acorde con la evolución social y económica que han experimentado las organizaciones del sector servicio en el ámbito privado. Ello ha propiciado el inicio de un cambio de mentalidad y de cultura organizativa, cuyo alcance empieza a introducirse en las Administraciones Públicas. Aunque por la singularidad de sus características apenas estemos comenzando a dar los primeros pasos en la llamada “modernización” de los servicios públicos.

---

<sup>21</sup> BAÑON, I MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): La productividad y la calidad en la gestión pública, Santiago de Compostela, Ed, Escola Galega de Administración Pública (EGAP), p 17.

<sup>22</sup> VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): op. cit., pp 1-2.

## INTRODUCCIÓN A LAS DIFERENTES PARTES Y CAPITULOS DE LA TESIS

### PRIMERA PARTE: CONCEPCIONES EN TORNO A LA SATISFACCIÓN Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES

Los diferentes capítulos abordarán cada una de las cuestiones anteriormente citadas, partiendo desde un enfoque generalizado del análisis de los condicionamientos sociolaborales de los empleados. En el capítulo I analizamos las nociones generales sobre el trabajo, la motivación y satisfacción de los empleados. Estudiaremos cuáles son los factores constitutivos de cada uno, diferenciando el trabajo de cualquier otra actividad en atención a dos características esenciales: a) estar al servicio de una finalidad que excede a la persona, b) la orientación hacia unos resultados concretos (objetivos, metas, etc.). Esta realización del trabajo produce un doble efecto: de un lado un efecto subjetivo dirigido hacia la persona, según las características del tipo de trabajo, y de otro, un efecto objetivo en la organización según los resultados producidos en ésta. De esta forma cuando el entorno no favorece la realización laboral y humana de la persona sobreviene la insatisfacción y se plantean algunas cuestiones ubicadas en un doble contexto según resaltemos la dimensión personal (subjetivo) u organizacional (objetivo). En este sentido podíamos plantear algunas cuestiones como: ¿podemos establecer unos modelos de actuación de los individuos en el trabajo?, y si existen, ¿cuáles son los motivos que les llevan a actuar?, o también ¿qué factores son exigidos por ésta para la adaptación del individuo en el trabajo?, o ¿de qué mecanismos dispone la organización para evaluar las repercusiones de la actividad laboral y para motivarles en el trabajo? Estos interrogantes nos introducen en el análisis de los motivos que inducen a los individuos a trabajar y sus repercusiones en la conducta del individuo (motivación). Diferenciándolos de la satisfacción en la que se intercalan factores de carácter organizativo, más acorde con el enfoque objetivo, según que las aspiraciones de los individuos sean satisfechas por la organización, como veremos en el capítulo IV al estudiar los condicionantes organizacionales de la satisfacción.

En el capítulo II situaremos el estudio de la motivación y satisfacción laboral en las concepciones clásicas de la satisfacción en el trabajo, con la intención de analizar la evolución de los estudios realizados desde los inicios de la Revolución Industrial hasta nuestros días. Las peculiaridades del mercado de trabajo durante gran parte del siglo XIX, caracterizado por la estandarización de la producción, la mecanización de los trabajos, y el exceso de mano de obra contribuyen a la formación de unas condiciones de vida y de trabajo abusivas para los trabajadores. Desembocando así en procesos de alienación y miseria, propias de una sociedad donde la preocupación por alcanzar altas cotas de producción y rendimiento contrasta con la ausencia de interés por el lado humano del trabajador. En este contexto, se enmarcan los estudios de Marx y Engels sobre la clase obrera donde se analizan los principales condicionamientos sociolaborales del trabajo; coste de la vida según el salario recibido, lucha de la clase obrera frente a los abusos de la clase propietaria, alienación en el trabajo, competencia entre la burguesía, etc.

El descontento de los obreros en el trabajo y la falta de interés en la consecución de los fines organizacionales llevaron a Taylor en los primeros años del siglo XX, a fundamentar la primera escuela que aborda la problemática del trabajo humano en las organizaciones, conocida como "Scientific Management". Sin abandonar la concepción mecanicista del individuo, estructura todo un sistema de organización del trabajo basado en la división de funciones, tiempos y movimientos, partiendo de que la única motivación del obrero es el salario. A partir de ahí, crece la preocupación por el lado humano del trabajo, dejando a un lado la visión mecanicista. En este contexto se inscriben los trabajos de Fayol, y posteriormente el planteamiento renovador de la Escuela de Relaciones Humanas de Elton Mayo, germen de las nuevas corrientes de estructuración del trabajo en torno a los sistemas cooperativos de dirección. A juicio de Barnard la cooperación es la esencia de la organización, hasta el punto de convertirse en la principal función de los directivos mediante la integración de las motivaciones individuales en los fines organizacionales.



A partir de aquí han proliferado diferentes teorías sobre motivación y satisfacción laboral, unas fundamentándolas en la minimización de las necesidades del trabajador, otras acentuando las dimensiones sociales del trabajador. Por ello, en el capítulo III centramos los principales estudios sobre la satisfacción laboral en torno a dos corrientes: “las teorías centradas en el contenido”, donde se analizan las diferentes necesidades de los individuos que se inscriben en la relación laboral (ya sean necesidades básicas o de orden superior como la necesidad de logro, competencia, etc). Y “las teorías de proceso”, entendiendo la satisfacción como resultante de un proceso motivacional, para dar respuestas a los interrogantes que dejan sin resolver las teorías de contenido. Donde se explican aquellos procesos (por los que la conducta es activada para la satisfacción de aquellas necesidades), como las expectativas, la satisfacción de unas metas u objetivos organizacionales, la comparación social, etc.

Tanto las “teorías de contenido”, como las “de proceso”, se inscriben en un contexto organizativo que da respuesta a las necesidades y aspiraciones de los individuos. De este modo, todo trabajo está orientado hacia la consecución de unos objetivos diseñados por la organización, presidiendo así el actuar individual de los trabajadores. De ahí nuestro interés por estudiar las organizaciones y su incidencia en la motivación y satisfacción de sus empleados, como analizaremos en el capítulo IV, dejando a un lado al individuo como referente, para ubicarlo en un marco más general, como los procesos de interacción social. Un análisis exhaustivo de los condicionantes organizacionales de la satisfacción nos lleva también a analizar sus relaciones con otras variables; el rendimiento, absentismo, rotación y otras de carácter adscriptivo como la edad, sexo, antigüedad, y nivel de estudios. Así como la incidencia en la satisfacción de otras variables de carácter social.

## SEGUNDA PARTE: MOTIVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MARCO MODERNIZADOR

Con el deseo de definir el marco de estudio en el que se encuadra el análisis de la motivación y satisfacción laboral, en el capítulo V, profundizaremos en el concepto de Administración Pública, diferenciando dos escuelas en la tradición administrativa, una de corte eminentemente jurídica (la Europea) y otra de carácter pragmática y utilitarista (la Norteamericana). La irrupción de ésta en nuestra cultura altamente normativizada, ha sido el origen del actual confusionismo doctrinal, ya que aún permanecen vigentes las teorías burocráticas de la organización de Weber, según la cual ésta debe regirse en base a una distribución de actividades metódicas, mediante leyes o reglamentos, donde los poderes de mando se determinan de modo fijo en función de unos medios coactivos previamente asignados. Con esto, la funcionalidad de las organizaciones públicas se ampara en el estricto cumplimiento de la norma, dejando a un lado los principios de “eficacia y eficiencia” que debe presidir la actuación de toda organización. Ello desemboca en situaciones paralizantes en el trabajo, consiguiendo unos efectos contraproducentes en la motivación y satisfacción laboral de los empleados públicos. En la década pasada, a raíz del “estudio Delphi para la modernización de las Administraciones Públicas” (1990) se abordó la necesidad de dotar a los directivos públicos de mecanismos de incentivación que erradicasen el principal problema que padecen los empleados públicos: “la falta de motivación en el trabajo”. Esto evidencia que uno de los enfoques renovadores de la Administración Pública pasa por la consideración del elemento humano como factor estratégico que centraliza todo el espíritu de reforma y apertura hacia los nuevos retos que presenta el “management”.

Para ello analizamos en el capítulo VI, en primer término los instrumentos motivacionales con los que cuenta la Administración. Entre ellos la selección de personal como requisito básico para contar con un personal motivado, y el estudio de las motivaciones para el ingreso, como indicador de la

imagen que dicha institución transmite a sus empleados. La planificación de los Recursos Humanos no podría realizarse sin un adecuado sistema de selección de personal, tanto desde un punto de vista cuantitativo, adaptando el reclutamiento a las necesidades reales, como cualitativo, mediante una adecuada capacitación en la que se analizan otros aspectos como: bajo qué criterios se selecciona, qué tipo de necesidades se cubren en el proceso de selección, cómo se estructuran las pruebas de selección, etc.

La elección de los “altos cargos” como responsables directos de la política seguida en la unidad administrativa y de la gestión de los recursos humanos y financieros, tiene una estrecha incidencia también en la motivación de los empleados públicos que ocupan puestos de estructura. En dicho proceso de selección no es posible obviar las cualidades profesionales tan necesarias para desarrollar las tareas directivas en la Administración, aunque en ocasiones prevalezca la ideología sobre la técnica, por ello la confianza depositada en los altos cargos necesita una validación actualizada de su competencia profesional que amortigüe el efecto desmotivador especialmente en aquellos funcionarios que se esfuerzan por mejorar y perfeccionarse. La falta de estabilidad política dificulta aún más la coincidencia con los intereses de la Administración (directivos) y el resto de empleados públicos.

Analizamos también en el mismo capítulo los principales mecanismos de incentivación con que cuentan los directivos para motivar los empleados públicos en el trabajo; promoción (carrera administrativa), formación y el sistema retributivo.

Estos mecanismos están siendo objeto de análisis (especialmente el sistema retributivo) en el marco de una nueva cultura administrativa, presidida por los principios de “eficacia y eficiencia”, donde la calidad en la prestación de los servicios se convierte en el eje sobre el que gira todo el funcionamiento de la Administración, como veremos en el capítulo VII. Cada vez son más numerosas las Administraciones Públicas que han acometido desde los años setenta proyectos de mejora y modernización. Se empieza a admitir como

necesarios los cambios que necesita la Administración, abandonando la arrogancia de otros tiempos en los que, en base a unos principios de cambio impuestos por la fuerza, se intentó dar un giro en la Administración. Ya no son suficientes las reformas institucionales dirigidas a la simplificación de normas jurídicas, procedimientos, estructuras orgánicas, simplificación de impresos, racionalización de los procesos de trabajo.

Actualmente se enfatizan otros aspectos, sin olvidar aquellos, como “la consideración del ciudadano como cliente final”, la “calidad en los procedimientos y en la ejecución de los mismos” etc. Entre los ejemplos más sobresalientes podemos citar el incoado por el Ministro para las Administraciones Públicas en febrero de 1995, en el que se explica las tres fases de modernización por las que está pasando la Administración General del Estado: Las dos primeras de corte institucional (constituir una Administración democrática y social descentralizando la organización territorial), la tercera es más gerencial, dotando a la Administración de valores y reglas de organización para la búsqueda de la excelencia en la estructura y la implantación de una auténtica cultura de servicio a los ciudadanos. En todos estos estudios se ha apostado por cambios puntuales huyendo de las grandes reformas, medidas especialmente triviales y en algunos casos superficiales. Analizando los cambios que han de introducirse en el diseño de las políticas públicas con el objeto de incorporar a los empleados a la fijación y ejecución de las mismas.

Este proceso de renovación de las estructuras organizativas de carácter público se inicia a instancias de la adaptación de los principios de la gestión privada a la gestión de las Administraciones Públicas, donde se admite el funcionamiento y la eficacia de management en las organizaciones privada, que contribuya a superar los efectos de la burocracia en la organización; inmovilismo normativo, administrar lo inmediato sin sujeción a planificación, ausencia de objetivos laborales, etc. En este sentido no podemos entender la “gestión pública”, como estudiamos en el Capítulo VIII, como una mera dirección de recursos económicos (que sin duda son decisivos y fundamentan las implementaciones de políticas públicas). Ya que nos encontramos con un

tipo de recursos que no están regidos por leyes mecánicamente predecibles; los Recursos Humanos y a la implementación de mecanismos motivadores (actualización de conocimientos, capacidad de toma de decisiones, asunción de responsabilidades, etc.)

En este contexto, se incoa la implantación de un nuevo sistema de gestión cuya finalidad es el pronóstico de una organización administrativa que incorpore las últimas técnicas relativas a la gestión económica y gestión de Recursos Humanos que ya están funcionando en el sector privado, entre los programas de mejora podemos citar el “control de calidad total”, la “formación de círculos de calidad”, etc. La “gestión pública” se orienta hacia algunos aspectos trascendentales para la obtención de información necesaria en la toma de decisiones por los directivos, como la medida de la satisfacción de los clientes, la comprensión y diferenciación del concepto de cliente externo e interno, la búsqueda de posibles errores analizando sus causas y efectos en el funcionamiento de la Administración, etc.

Hasta la fecha son escasos los pasos que se han dado en esta dirección. Factores como la cultura administrativa burocratizada, la concurrencia monopolística, la organización basada en los anticuados principios de estructuración jerárquica de los puestos, y en general, la falta de espíritu competitivo, han convertido a la Administración en una gran organización donde la palabra “evaluación” es sinónimo de inseguridad, incomodidad, más trabajo y, por ende, mayor exigencia. Por este motivo, como señalamos en el Capítulo IX, subyace en toda organización la necesidad de evaluar la marcha de la misma, como herramienta básica para alcanzar unas cotas más elevadas de productividad, tanto a nivel de las decisiones tomadas por los directivos como el nivel de realización de aquellas, ya que si el directivo no realiza la valoración él mismo, no puede desempeñar adecuadamente su misión de ayudar y enseñar a los subordinados resaltando así el carácter motivacional de la evaluación, y su relación con el aspecto formativo del empleado, mejorando la formación en función de las necesidades de la Administración, detectando las disfunciones en el desempeño del trabajo, y

analizando de un mejor modo sus capacidades y habilidades en el proceso de asignación de tareas.

### TERCERA PARTE: HIPÓTESIS, RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Partiendo de los planteamientos teóricos ya expuestos hemos formulado unas hipótesis de trabajo sobre las que cimentar el análisis empírico en la Administración Regional. De este modo en el Capítulo X hemos estructurado las hipótesis en los siguientes apartados: a) las relacionadas con el funcionamiento de la Administración en un contexto eminentemente regulador, b) las relacionadas con la satisfacción de las necesidades de los empleados y los motivos de actuación de los empleados, c) aquellas que estudian la motivación y satisfacción con los factores que integran la relación laboral, d) las que analizan la motivación y satisfacción con la actuación de los jefes, e) aquellas que se fijan según otras teorías de motivación: cumplimiento de expectativas, alcanzar unas metas, la comparación social, etc., f) las que interrelacionan la satisfacción con otras variables como el grupo y la Consejería a la que pertenece, g) aquellas que relacionan con las variables adscriptivas (sexo, edad, antigüedad y nivel de estudios), y funcionales (rendimiento, absentismo y rotación), h) las que se determinan en base a los principales mecanismos incentivadores: promoción, formación y sistemas retributivos y, finalmente, i) las hipótesis que se inscriben en el proceso de reforma articulada al desarrollo económico de la Región Extremeña, entre ellas los mecanismos de modernización ya en funcionamiento en otras Administraciones.

En el Capítulo XI se plantean las distintas herramientas metodológicas, mediante la adopción de una técnica de medida adecuada a nuestro campo de estudio. Para ello hemos elaborado un cuestionario con la intención de plasmar los elementos tratados en la parte teórica, principalmente los elementos básicos de las corrientes doctrinales que delimitan y definen nuestro objeto de estudio. De un lado, aquellos que se fijan en la satisfacción del empleado en su

puesto de trabajo, las llamadas “teorías de contenido” (variedad del trabajo, capacidad de introducir ideas propias, participación en las decisiones, etc). De otro, aquellos que se centran en los mecanismos que activan la motivación y satisfacción, las “teorías de proceso” (las expectativas, el proceso de comparación social, establecimiento de metas, los motivos de logro, etc). Las variables de origen adscriptivo fijan el marco comparativo, y sirven para diferenciar a los empleados públicos en cuanto a la edad, el sexo y la antigüedad.

Por la variedad y complejidad de las contribuciones teóricas del objeto de investigación, se hace necesario hacer una revisión de anteriores trabajos, tanto en su acepción global o satisfacción general, como en los aspectos o facetas que la componen. Uno de los cuestionarios que ha sido diseñado expresamente con el propósito de orientar a los empleados (agrupados en unidades administrativas) hacia una mejora en la gestión, ha sido publicado recientemente por el Ministerio de Administraciones Públicas, a través de la “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, Modelo Europeo de Gestión de Calidad 2000, (2000)”. Para su elaboración han partido de las directrices del Modelo Europeo de Gestión de Calidad (2000), siendo conscientes, desde el principio, de las dificultades y limitaciones que se pueden derivar de la adaptación de algunos elementos de la organización privada a la Administración Pública. El cuestionario analiza nueve criterios y para cada una se elaboran los ítems. A modo de introducción diremos que los criterios no tendrían una validez continuada en el tiempo si no se analizara con profundidad la satisfacción, motivación y las expectativas del personal de la unidad, según la percepción que tengan los empleados, aludiendo a preguntas como: ¿cuántas variables relevantes en la satisfacción se miden de manera sistemática?, ¿se mide periódicamente la satisfacción del personal y en función de los resultados se introducen las oportunas acciones correctoras?, ¿cómo son las tendencias y niveles de satisfacción del personal comparados con las de otras unidades y organizaciones similares?, ¿las tendencias positivas son consecuencia de las acciones de mejora realizadas?, ¿se difunden los resultados de satisfacción del personal dentro de la unidad?, etc.

Pero la motivación y satisfacción de los empleados no se puede aprehender a partir de una batería de preguntas generales. A tenor de la experiencia acumulada por el Instituto Speyer en la realización de estudios de carácter sociológico en las Administraciones Públicas Alemanas y, a partir del estudio en 1999; “Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento”, queremos ir más allá del estudio sociológico, y abordar algunas cuestiones sobre la satisfacción en base a un doble análisis: a) factores “deseables” (grado de importancia que otorgan los empleados a determinados aspectos en su relación laboral) y b) factores “reales” (en función de que aquellos existan en mayor o menor grado en el trabajo administrativo, también conocido por “grado de cumplimiento”). Estas aportaciones vienen a complementar lo expuesto por Pérez Rubio en sus estudios sobre la satisfacción en el trabajo, traduciendo los aspectos “deseables” en las aspiraciones y expectativas de los empleados, y los aspectos “reales” en las experiencias tenidas en el trabajo. La diferencias habidas entre uno y otro nos indica el grado de satisfacción.

El Capítulo XII está dedicado al estudio empírico, a partir de la descripción de la situación sociolaboral y la exposición de las principales características del funcionamiento de la Administración. Se establece así el marco de estudio de las motivaciones de los empleados públicos, según las aspiraciones y el grado de cumplimiento en los diversos aspectos que integran el trabajo administrativo, y la incidencia en la motivación y satisfacción de aspectos como: el “origen social” de los trabajadores, el “grupo” y la “consejería”, “variables de carácter adscriptivo y funcional”, así como su relación con los principales “mecanismos de incentivación” (promoción, formación y sistema de retribuciones).

En el Capítulo XIII abordamos las consecuencias que para la motivación y satisfacción de los empleados tiene la introducción de las diferentes medidas de modernización en la Administración en el contexto de la reforma articulada



al desarrollo económico de la región Extremeña. Finalmente, en el Capítulo XIV extraemos las conclusiones a tenor de lo expresado en las hipótesis de partida.

## PRIMERA PARTE: CONCEPCIONES EN TORNO A LA SATISFACCIÓN Y LOS CONDICIONAMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES

Los trabajadores insertados en la organización están expuestos a una serie de condicionantes que inciden en la determinación de la conducta laboral. Algunos pueden ser de carácter personal como la estructura de necesidades, las aspiraciones y expectativas, etc, en la formación de éstas inciden a su vez otros de mayor calado como la socialización en unos determinados valores, la cultura, etc. Otros condicionantes son de carácter formal según el tipo de organización como el sistema de selección, ingreso y promoción, elementos encuadrados en la cultura organizativa, principios de funcionamiento, etc. Partiendo de esta doble connotación queremos analizar la influencia de dichos condicionantes en la motivación y satisfacción de los trabajadores. Para ello, tratamos de localizar la motivación en un contexto más subjetivo, estudiada desde el plano individual, mientras que en la satisfacción se toman en consideración otros elementos de carácter organizacional y social (valores, cultura organizativa, grupos de referencia, etc.). Estos condicionantes se nos antojan esenciales para la adecuada definición de la satisfacción laboral.

El interés por el análisis de los condicionamientos sociolaborales de toda organización y, en concreto, de las Administraciones públicas, se ha convertido en objeto de estudio donde se abordan las incidencias a nivel personal y colectivo de la motivación y satisfacción de los empleados públicos. El denominador común de la mayoría de los estudios realizados en nuestro país que abordan la problemática de los recursos humanos en las organizaciones públicas, parte de la infrautilización de los mismos y la ausencia de mecanismos de incentivación que promueva un cambio en la gestión de los mismos, que redunde en una mayor motivación y satisfacción de los empleados. Así se señala en el documento elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, diciendo que “la constatación inicial de la que se parte, es que actualmente no hay en la Administración una eficiente gestión de

sus recursos humanos. 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”<sup>23</sup>. Esta triple acepción: organización, empleados, ciudadanos se ha convertido en la columna vertebral desde la que partimos. La necesidad de un estudio que integre los condicionamientos organizativos (organización) y personales (empleados), se convierte en imprescindible para analizar la influencia de la Administración en el entorno que le rodea (ciudadanos). El estudio de las dos primeras se entiende como una parte esencial (causa-efecto) para abordar la tercera. Esta hipótesis de trabajo de la que partimos se halla presente en toda la investigación, la mejora de los servicios públicos y, por tanto, el prestigio social de una Administración ante los ciudadanos se concibe en base a la mejora de los puestos, y de los condicionantes que integran la relación sociolaboral de los empleados públicos.

Sobre esta base cimentaremos el estudio de la motivación y satisfacción laboral, partiendo en esta parte primera del estudio de los elementos que la integran. Y para ello comenzaremos describiendo las fases por las que ha ido pasando el estudio de la satisfacción laboral, desde las concepciones clásicas hasta los estudios más recientes.

---

<sup>23</sup> REFLEXIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, (1990): op. cit. p 4

## I. LAS CONCEPCIONES DEL TRABAJO

### 1.1. Trabajo como componente básico de la vida humana

No resulta nada fácil analizar y definir el trabajo. Se trata de una realidad tan consustancial a nuestra propia existencia, tan habitual y tan necesaria, que seguramente, nos falta la distancia y perspectiva imprescindibles para poderla objetivar suficientemente. Parece que hemos generado la civilización del trabajo donde prevalece más la consigna “vivir para trabajar que trabajar para vivir”. En este sentido, siguiendo a Loitegui podemos definir el trabajo en “dos vertientes: a) obligatoriedad. En el sentido de que no se puede vivir sin trabajar. Los hombres trabajamos por necesidad. b) utilidad. El trabajo debe ser una actividad útil y productiva de enriquecimiento cultural, patrimonial, personal etc”<sup>24</sup>, ya que el producto derivado del trabajo podrá satisfacer las necesidades tanto materiales como humanas

En general, se puede decir que llamamos trabajo a “cualquier actividad que se relaciona con un fin presupuesto, o que quiero poner, mientras que no son trabajosas aquellas actividades que no persiguen un fin exterior a la acción misma. En terminología clásica, no es trabajo la actividad que tiene el fin en sí, y es trabajo la actividad que, de un modo u otro, tiene un fin fuera de sí”<sup>25</sup>. De esta forma podemos diferenciar aquellas actividades entendidas como de ocio y recreo, donde la finalidad que se persigue en las mismas se orienta más al descanso y entretenimiento, de aquellas otras actividades en las que el fin excede a la propia persona; contribución a la realización de los fines de la organización, obtención de un salario, etc.

---

<sup>24</sup> LOITEGUI, ALDAZ, J. R. (1990): Determinantes de la Satisfacción Laboral en empleados de la Administración Foral de Navarra, Universidad Complutense de Madrid, Tesis doctoral, pp 19-20.

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ, F. (1987): Estudios sobre la encíclica -Laborem exercens-, ¿Qué significa trabajo?: Un análisis filosófico, BAC, Madrid, p 185.

Ante ello, es necesario plantearse ¿cuáles son los factores constitutivos del trabajo?, ¿cómo se articulan entre sí?. Podemos enumerar con Vélaz Rivas (1996) cuatro características propias del trabajo humano en cuanto actividad: 1. "El trabajo se orienta siempre hacia un resultado fuera del sujeto. Trabajar por el simple placer de ejercitarse o disfrutar, sin ningún referente externo, no es propiamente trabajar. 2. Todo trabajo está al servicio de una finalidad. No se hace exclusivamente por la satisfacción que procura su sola realización, siempre apunta a algo que está más allá: implica distancia. 3. El trabajo, -para cubrir esa distancia y para realizar el resultado-, exige esfuerzo, renuncia y, en ocasiones, sufrimiento. 4. Comporta, además, duración y perseverancia en el esfuerzo"<sup>26</sup>. El trabajo se relaciona directamente con el tiempo invertido en la realización de actividad. Esa distancia que implica todo trabajo sitúa a los individuos frente a una serie de objetivos externos a su persona inicialmente. Pero esta aparente externalidad del trabajo es sujeto de apropiación a medida que evolucione la otra variable "tiempo". De esta forma, "distancia" y "tiempo" se convierten en uno de los principales referentes del trabajador.

En la realización de esa tarea o actividad, la persona en su trabajo pone en juego una serie de capacidades humanas al servicio de una determinada finalidad. El resultado de dicha actuación produce un doble efecto; por un lado un efecto subjetivo dirigido hacia la persona, propiciado por la incidencia de ese tipo de trabajo en la persona, y por otro un efecto objetivo en la organización donde el trabajador actúa según unas pautas previamente establecidas por aquella. De este modo en la conducta de todo trabajador hay que tener presentes dos tipos de factores; "desde un punto de vista subjetivo actuar supone recorrer la distancia entre el sujeto y el mundo, salir fuera de sí. Todo exige esfuerzo y consume tiempo, no sólo en la puesta por obra de las operaciones propiamente dichas, sino también el paso anterior de la planificación y evaluación de las alternativas. Desde una dimensión objetiva la actividad laboral se desarrolla en un contexto concreto y en una situación

---

<sup>26</sup> VÉLAZ, RIVAS, J. I. (1996): *Motivos y motivaciones en la empresa*, Madrid, Ed. Diaz de Santos, pp

determinada. Ahora bien, cuando la persona interioriza esa actividad podemos decir que pasa a formar parte de la estructura personal, en este caso hablamos de la dimensión subjetiva"<sup>27</sup>. Por tanto, la diferenciación entre el sentido subjetivo y el sentido objetivo del trabajo la encontramos en la finalidad de la acción, según esté en el sujeto o fuera de él. El primero consiste en la autorrealización de la persona, concretado en dos estadios: el de subsistencia (físico) y el de autoafirmación (psíquico). El sentido objetivo se refiere a la heterorrealización, que se compone de tantos momentos como situaciones particulares puedan suceder (sociológico). Por la falta de conexión entre el momento objetivo y el subjetivo, es decir, cuando el entorno no favorece la realización personal sobreviene una conducta alienada, en cierto sentido podemos decir que si falta la dimensión subjetiva de autoafirmación, el individuo se deshumaniza. Si por el contrario, la que falla es la dimensión objetiva, en concreto la transformación y la humanización del entorno, el hombre desarrolla su actividad como viviente, pero no como hombre<sup>28</sup>. Cuando falta la conexión entre la actividad laboral y las necesidades que para el sujeto son importantes, desaparece el sentido humano del trabajo.

El análisis de la incidencia de aquellos factores en el individuo nos lleva a preguntarnos, desde un enfoque subjetivo: ¿qué factores contribuyen a la autorrealización de la persona?, ¿podemos establecer unos modelos de actuación para colmar las necesidades de los individuos?. Si nos situamos en un enfoque objetivo donde la actividad laboral depende de un contexto y una situación determinada, ¿qué factores coadyuvan a la adaptación del trabajador en la organización?, ¿cómo incide el contexto organizacional en la situación laboral del trabajador?, ¿contamos con algún mecanismo de valoración de las repercusiones que tiene, tanto para el trabajador como para la organización, la

---

8-9.

<sup>27</sup> SALANOVA, S. M., PEIRÓ, HONTANGAS, J. M. Motivación de la conducta laboral, en MAYOR L, y TORTOSA F, (eds) (1990): *Ambitos de aplicación de la Psicología Motivacional*, Desclée de Brouwer, Bilbao, p 456.

<sup>28</sup> CHOZA, J. (1990): *La realización del hombre en la cultura*, Ed. Rialp, Madrid, pp 338-339.

actividad laboral?. En los siguientes apartados analizaremos cada uno de los factores esbozados anteriormente, tanto desde un punto de vista subjetivo, estudiando las diferentes motivos que explican su actuación en el trabajo, como desde una visión más objetiva, sopesando la incidencia que tiene las organizaciones burocratizadas en la vida laboral de los empleados. Para ello, previamente definimos los mecanismos de medición y análisis como herramientas básicas del estudio de la conducta laboral; la motivación y satisfacción laboral.

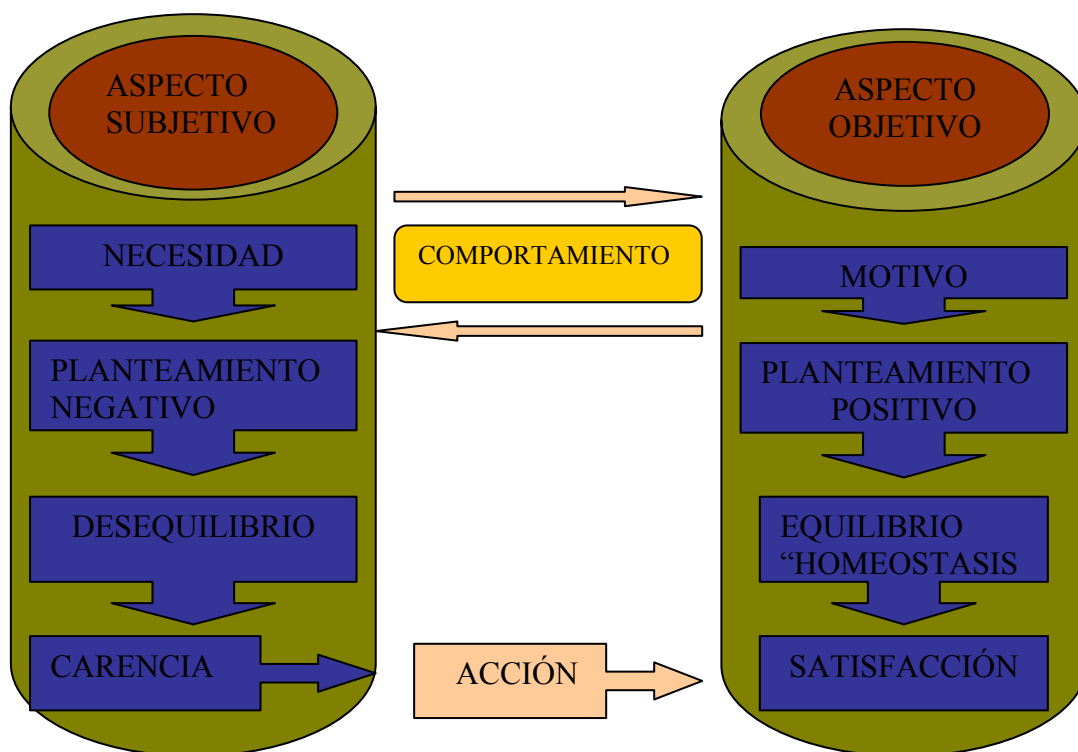
## 1.2. Motivos: motivación y satisfacción en la organización

Dado que el trabajo constituye la principal actividad que los hombres desarrollan en la organización, la pregunta por la motivación en el trabajo coincide, en gran parte, con la pregunta por la motivación en la organización. En este contexto, como señala Pérez Rubio (1997) y Lucas Marín (1990) el proceso motivacional puede ser analizado desde un doble enfoque (ver figura 1):

- a) Subjetivo: el individuo parte de una situación de desequilibrio producido por una “necesidad” manifestada. Desde un planteamiento eminentemente negativo la persona se ve inclinada a colmar las diferentes “carencias” ya sean fisiológicas, psicológicas o sociales.
- b) Objetivo: en este caso estudiamos aquello que mueve a la persona a actuar según un tipo de “comportamiento”, con una referencia a algo externo al sujeto. Nos situamos en un planteamiento positivo, donde la atención no se centra tanto en la satisfacción de una serie de necesidades, sino en la posibilidad de alcanzar una serie de aspiraciones y expectativas atractivas para el sujeto. Para que éstas orienten el “comportamiento” es necesario que el individuo actúe en orden a una serie de “motivos”, entendiendo por ellos “la causa o razón de ser que mueve a realizar una cosa, o también, toda causa de orden intelectual que produce o tiende a producir una acción voluntaria. En

cualquier caso, el motivo es el componente teleológico del comportamiento, la finalidad perseguida<sup>29</sup>, estos orientan la conducta de los hombres. Cuando alcance esos fines deseados llegará a un estado de equilibrio, también llamado “homeostasis” donde se sentirá satisfecho. Ese proceso por el cual los individuos satisfacen las “necesidades” y “carencias” mediante la consecución de un tipo de comportamiento puede exteriorizarse de diferentes formas, al mecanismo que las impulsa le llamamos “motivación”<sup>30</sup>.

FIGURA 1: ESQUEMA DEL PROCESO MOTIVACIONAL



Fuente: Elaboración a partir de PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): “Motivación y satisfacción laboral; Retrospectiva sobre sus formas de análisis”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 80, octubre-diciembre y LUCAS MARÍN A. (1990): Sociología de la empresa, Madrid, Ibérico Europea Ediciones.

<sup>29</sup> MC GRATH, J. E. (1976): Stress and behavior in organizations, En Dunnette M. D. (Ed.): Handbook of industrial and organizational Psychology, Chicago, Rand Mc Nally.

<sup>30</sup> PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op.cit. y LUCAS MARÍN A. (1990): Sociología de la empresa, Madrid, Ibérico Europea Ediciones, p 197.



La motivación en realidad es, como señala Infestas Gil (2001), “la fuerza interior que empuja al agente a trabajar, a cuidar su tarea (...). Pretende despertar en el individuo la dinámica del trabajo mediante diversos sistemas de dirección (remuneración de iniciativas, fijación de objetivos, competitividad, etc. Los enfoques de la motivación laboral coinciden en afirmar genéricamente que los individuos deben ser motivados en el trabajo y solamente en el trabajo”<sup>31</sup> y por tanto nos emplaza al estudio de la motivación según las directrices emanadas por la organización donde se sitúa la relación laboral, pasando de una dimensión personal a otra en la que se analizan otros aspectos como la productividad, eficacia, absentismo, rotación, etc, empleando para ello el concepto de satisfacción, ya que esta “representa una situación, un estado, y también ha sido relacionada con la productividad y con la eficacia, su ámbito de intervención se ha centrado en la mejora de las condiciones de trabajo, en cuanto que se creía que el desarrollo de la satisfacción de los trabajadores mediante la mejora de las condiciones de trabajo contribuiría a incrementar la eficacia de la empresa”<sup>32</sup>.

La satisfacción podemos situarla en un doble contexto: en términos de productividad y eficacia en el trabajo para la organización, y en términos de dominación y alienación para el individuo<sup>33</sup>. Garmendia y Parra Luna (1993) añaden que la satisfacción está en función de que las necesidades sean cubiertas: de remuneración, afiliación, logro, y autorrealización, “alguien estará satisfecho con su trabajo cuando, como consecuencia del mismo, experimente sentimientos de bienestar por ver cubiertas adecuadamente las necesidades de cierto nivel sobre la base de los resultados conseguidos, considerados como recompensa aceptable a la ejecución de la tarea”<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> INFESTAS, GIL, A. (2001): Sociología de la empresa, Salamanca, Amarú Ediciones, p 190

<sup>32</sup> INFESTAS, GIL, A. (2001): op. cit. pp 190-191

<sup>33</sup> PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op.cit. 135

<sup>34</sup> GARMENDIA, J. A. y PARRA, LUNA, F. (1993): Sociología industrial y de los recursos humanos, Madrid, Taurus Ediciones, p 117

Si la satisfacción de las necesidades se entiende en un contexto negativo donde se procura eliminar una situación de desequilibrio provocada por una situación de necesidad, la satisfacción de las aspiraciones y expectativas nos emplaza hacia un planteamiento positivo de la relación laboral, mejor entendida como aspiraciones no cubiertas que como necesidades no satisfechas, en la que inciden otros factores de orden sociológico como el desarrollo histórico de los individuos, el conjunto de relaciones sociales heredadas y la incidencia de la cultura organizativa. Por tanto, el empleado en su relación con la organización experimenta unos resultados a tenor de la experiencia vivida como elementos de una subjetividad que debe ser considerada para un adecuado tratamiento de la satisfacción en el trabajo. Como señala De Paula Leite (1993) refiriéndose a los empleados de organizaciones automatizadas, la noción de la experiencia deviene como un instrumento teórico fundamental, “a partir de ella, las prácticas obreras son entendidas como si estuvieran determinadas por las experiencias vividas, por las representaciones a las que ellas se van adaptando, así como por las identidades que ellas configuran (...). En este sentido, la conciencia es entendida como fruto de un desarrollo histórico en el cual hombres y mujeres viven sus relaciones productivas y experimentan sus situaciones determinantes dentro del conjunto de las relaciones sociales, con su cultura y sus expectativas heredadas<sup>35</sup>.

Robbins (1987), parte de una concepción meramente subjetiva de la satisfacción y para ello argumenta que es importante diferenciar el significado del término “motivación” entendido como disposición activa y origen del movimiento de la conducta hacia la consecución de un trabajo, de la “satisfacción” que comporta más un estado subjetivo del individuo, una disposición afectiva de la persona hacia determinados aspectos de su trabajo, de difícil predicción por el elevado número de factores que inciden en su

---

<sup>35</sup> DE PAULA, LEITE, M. (1993): “Innovación tecnológica y subjetividad obrera”, *Sociología del Trabajo*, nº 19, otoño, p 6, tomando el concepto de “experiencia” de THOMPSON, E. (1984): *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Barcelona, Ed. Crítica

definición<sup>36</sup>. Aunque esta definición nos parece certera, se centra exclusivamente en la “dimensión subjetiva” anteriormente señalada. De ahí la conveniencia de analizar la “dimensión objetiva”, es decir, las referencias de “contexto” y “situación” que tiene para el empleado la respuesta de la organización a las aspiraciones y deseos de los empleados. Ello nos permitirá analizar la satisfacción que experimentan en el puesto de trabajo en función del grado de aspiraciones satisfechas por la organización.

Si la estructura organizativa, como es nuestro caso, está altamente burocratizada, el trabajo suele ser en la mayoría de los casos altamente repetitivo y monótono. Las características de este tipo de trabajo conducen a situaciones de insatisfacción. En este sentido, los trabajadores prefieren aquellos trabajos donde puedan poner en juego sus capacidades y habilidades, ya sean innatas o adquiridas, mediante un proceso de formación. Esto se consigue cuando se dota a los puestos de trabajo de algún grado de responsabilidad, entendida como aquella actuación del individuo necesaria para la ejecución del trabajo. De esta forma, nos podemos situar en una doble dimensión compuesta por contribuciones del individuo a la organización como la edad, antigüedad, cualificación, etc. y las retribuciones que aporta la organización como el salario, la promoción, etc<sup>37</sup>. En este caso, el nivel de satisfacción no sólo se sitúa en el plano individual como un balance desequilibrado de las contribuciones y retribuciones, sino en el plano de la empresa como una ausencia de justicia retributiva, ya sea por exceso (con retribuciones idénticas para aportaciones de valor desigual) o por defecto (con retribuciones desiguales para aportaciones comparables o idénticas) y que tienen incidencia en el grado de satisfacción o insatisfacción de los trabajadores<sup>38</sup>. Así podemos afirmar que hay un grado de satisfacción si las

---

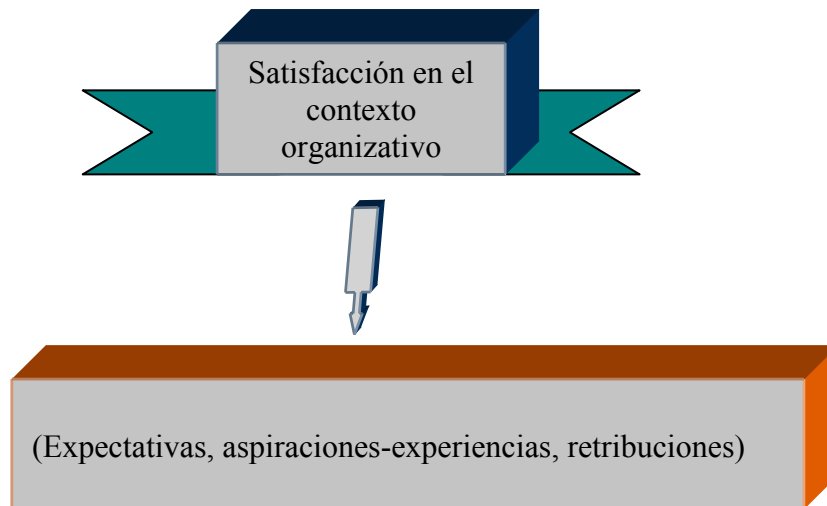
<sup>36</sup> ROBBINS, S. P. (1987): Comportamiento organizacional, conceptos, controversias y aplicaciones, Prentice Hall, México, p 123.

<sup>37</sup> HOMANS, G. (1961): Social behavior, New York, Harcourt Brace, pp 232-244.

<sup>38</sup> PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op. cit. p 136. Siguiendo las aportaciones de Morse (1953) que plantea la motivación en relación a las expectativas de los empleados y a las experiencias obtenidas en la

contribuciones están a un nivel inferior o superior de las retribuciones otorgadas por la organización (ver figura 2).

FIGURA 2: SATISFACCIÓN LABORAL EN LA ORGANIZACIÓN



Fuente: PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): "Motivación y satisfacción laboral: Retrospectiva sobre sus formas de análisis", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 80, octubre-diciembre

El estudio de la satisfacción va unido también al análisis de los motivos que impulsan la acción, ya que mueven la conducta a actuar en una determinada dirección. En el análisis de los mismos nos encontramos con una serie de limitaciones, como la dificultad de identificación, no poder observarse directamente, etc. Comúnmente podemos decir que los motivos de actuación se infieren del comportamiento, raramente se dan solos, aislados, siendo entendidos de manera diferente por las personas, lo que dificulta aún más su individualización para estudiar su relación con la conducta laboral de los

---

organización. Cfr. MORSE, N. (1953): Satisfaction in the white collar job, Ed. University of Michigan, desarrolla el concepto de satisfacción como diferencia entre ambos aspectos.

empleados en la organización. Otros autores analizan la dicotomía motivación-motivos desde una perspectiva similar. En este sentido “la expresión motivo se refiere al conjunto de sentimientos de un individuo, lo que se refleja en su forma de ansiar y pretender las cosas. Puede plantearse de una forma poco clara, indeterminada, (...). Pero también es posible que se integren plenamente en la conciencia del hombre. En el momento en el que han alcanzado un valor umbral suficiente se convierten en comportamientos orientados a los objetivos perseguidos. Estos definen los comportamientos de tres maneras:

1. Provocan su iniciación y su mantenimiento (efecto de activación).
2. Fijan su dirección, su orientación.
3. Generan un impulso más fuerte o más débil<sup>39</sup>.

Como señalan Lattmann y Echevarría (1992) todo trabajador tiene un deseo de ansiar y pretender las cosas. Al circunscribirnos a la relación de trabajo esos deseos se materializan en una serie de logros o ventajas de carácter laboral, entendidos como aspectos que inciden directamente en el proceso motivacional. Estamos hablando de los condicionantes entendidos como elementos de una situación que por el solo hecho de su existencia o por la acción que ejercen provocan un cambio motivacional. Entre ellos la equidad del sistema de promoción, el contenido de los cursos de formación, la fijación de los aspectos retributivos. Así podemos encontrar condicionantes de orden económico, de orden social o psicológico que impulsan al individuo a actuar en un determinado sentido. Estos pueden favorecer, activar o ralentizar la acción motivacional. De ahí la importancia de analizar los condicionantes encuadrados en la esfera sociolaboral de los empleados públicos para disponer de los elementos conceptuales necesarios que nos ayuden a definir el proceso motivacional.

---

<sup>39</sup> LATTMAN, CH. y GARCÍA, ECHEVARRÍA, S. (1992): Management de los Recursos Humanos en la empresa. Cómo dirigir hombres en una nueva cultura corporativa. Madrid, Editorial Díaz de Santos, p 87

Pero el significado multifacético de la motivación y satisfacción en el trabajo produce una serie de movimientos contrarios que dificultan aún más su estudio. Así, un trabajador se puede encontrar satisfecho con el trato recibido en la organización y disentir del nivel de salarios, del sistema de organización del trabajo, etc. En este sentido puede experimentar un sentimiento global de insatisfacción aunque no ocurra lo mismo en algunos aspectos de la relación laboral.

Al mismo tiempo, al analizar la incidencia de los diferentes tipos de condicionamientos ya sean de carácter económico, social, o psicológico en la motivación y satisfacción de los trabajadores, no se puede prescindir de las diferencias individuales de cada uno: edad, sexo, estado civil, situación familiar, status, nivel cultural, etc. De este modo, intentar establecer leyes generales que relacionen la satisfacción con las características del puesto de trabajo o con los resultados que el mismo provee, nos parece de poco valor operativo, ya que tales leyes únicamente son válidas para la población que ha sido objeto de estudio, e incluso para ésta sólo nos indican valores promedio correspondientes a determinada situación, por lo que nada sabemos sobre cuál será la reacción en otra situación o cómo reaccionará un determinado individuo en concreto<sup>40</sup>. Ello condiciona nuevamente la impredecibilidad de la satisfacción en el trabajo al depender de una compleja estructura de variables que son específicas para cada tipo de población según el proceso de socialización de cada uno de sus miembros, los valores comunes a esa colectividad, etc.

Las dificultades esbozadas anteriormente no impiden el análisis de los principales factores de motivación-desmotivación de los empleados públicos en la ejecución de su trabajo, así como la conceptualización de los principales elementos de satisfacción-insatisfacción en sus relaciones con las organizaciones de carácter público, en este caso con la Administración. Para ello realizaremos previamente un estudio de los principales factores que

---

<sup>40</sup>GENESCA, E. (1977): Motivación y enriquecimiento del trabajo, Barcelona. Ed. Hispania Europea.

definen las organizaciones burocratizadas y las características que individualizan el trabajo público de aquellos otros que están sujetos a las leyes de mercado y, por tanto, se insertan en un marco de actuación diferente. Refiriéndose a este tipo de trabajo, Nieto (1997) señala que “la motivación más notable es, desde luego, la satisfacción del deber cumplido, la conciencia de ser útil a los demás hombres y de contribuir a la mejora del Estado. Algunos funcionarios y muchos políticos entran en el servicio público cabalmente para servir al público. Lo que pasa, sin embargo, es que esta vocación es flor de un día como todo el mundo sabe y las encuestas empíricas confirman. Un aparato administrativo nunca puede basarse a la larga, por tanto, en sentimientos tan fugaces. ¡Si al menos supiese el funcionario para qué vale lo que está haciendo!. Comprobar que se ha rellenado un impreso del que hay diez ejemplares más en el archivo; exigir requisitos legales que reconocidamente son imposibles de cumplir; deshacer hoy lo que ayer se hizo, etc.”<sup>41</sup>. A juicio de este autor las principales motivaciones que llevan a los empleados a desarrollar su trabajo se apoyan en tres pilares básicos: “la satisfacción del deber cumplido”, “la conciencia de ser útil” y “contribución a la mejora del Estado”. Al analizar los dos primeros factores de motivación debemos mencionar otros como: el contenido de la tarea, el tipo de aspiraciones de los empleados, las características que definen la relación laboral como el funcionamiento de la Administración, el estilo de dirección y la valoración de los trabajos realizados, los mecanismos incentivadores con que cuentan los directivos públicos (formación, promoción, sistema retributivo), etc. El tercer factor de motivación subyace en el inicio de la vida laboral de los empleados como señala Nieto (1997), donde a la seguridad laboral y económica se unen otras motivaciones al ingresar en la Administración como es la de contribuir a la mejora de la Administración. Este se ha convertido en el principal problema de una organización eminentemente burocratizada, y con dificultades de adaptación a las leyes más básicas de la prestación de todo servicio: rapidez, eficacia y eficiencia.

---

<sup>41</sup> NIETO, A. (1997): La “nueva” organización del desgobierno, Barcelona, Editorial Ariel, pp 161-162.

En este contexto, podemos abordar el estudio de la satisfacción-insatisfacción no sólo desde una visión subjetiva en función de las consecuencias que tenga para el empleado la integración en la política organizativa, sino también, en la implicación que tenga para la Administración la mejora de los procesos de trabajo, a tenor de las innovaciones realizadas, ya en funcionamiento en algunas Administraciones de carácter Estatal y Autonómico. Por esto referimos el estudio realizado desde una doble perspectiva:

1. Subjetiva, situando el punto de partida en el sentimiento de satisfacción-insatisfacción a partir de las manifestaciones de los trabajadores, con el objeto de lograr una adaptación del trabajador a la tarea y la integración de los intereses con los de la organización.
2. Objetiva o análisis de las consecuencias observables de aquel sentimiento, valorando los efectos de la satisfacción-insatisfacción sobre la productividad, para mejorar ésta última.

Este doble enfoque se convertirá en el eje principal de la investigación, vertebrando no sólo las aportaciones teóricas que se irán sucediendo, sino también el análisis empírico que abordaremos en el último capítulo.

Una visión generalizada de los estudios en esta materia nos lleva a remontarnos al nacimiento de las primeras organizaciones durante la época de la industrialización. Las singularidades del contexto social en el que se inscriben los primeros estudios sobre satisfacción laboral, coadyuvado por un deseo de transformación de aquellas hacia unas condiciones laborales más favorables para los trabajadores, contribuyeron a una mayor toma de conciencia de la incidencia de la satisfacción en otros aspectos de la organización como la productividad o rendimiento de los empleados.



## II. CONCEPCIONES CLÁSICAS EN TORNO A LA SATISFACCIÓN LABORAL

Durante gran parte del siglo XIX se van sucediendo progresivos cambios en la sociedad a raíz de la Revolución Industrial, que lógicamente inciden en el estudio de las condiciones de vida y trabajo. En los albores de la industrialización emergen las primeras organizaciones productivas, inicialmente compuestas por un reducido grupo de obreros. El auge de las innovaciones técnicas dotan a estas organizaciones de los instrumentos y herramientas necesarias para elevar el nivel de producción. Se inicia así el proceso de mecanización y la estandarización en la elaboración de bienes, y la adaptación de los obreros a las características del puesto de trabajo, la realización de tareas monótonas y repetitivas, baja cualificación, etc. A ello va unido la existencia de un mercado de trabajo caracterizado por el excedente de la mano de obra y la necesidad imperiosa de alcanzar un puesto de trabajo como forma de vida. Estos factores contribuyeron a la formación de unas condiciones de vida y trabajo altamente devastadoras para la clase obrera.

### 2.1. La satisfacción laboral en la época de la industrialización

El fenómeno de la industrialización y sus consecuencias sociales es objeto de reflexión, reflejando en las diferentes publicaciones los condicionamientos sociolaborales a que estaban expuestos los trabajadores durante esta época. Entre las obras más representativas podemos citar “los Manuscritos económicos-filosóficos” escritos por Karl Marx en 1844, donde hace una crítica a las condiciones que experimentan los trabajadores por los abusos cometidos por los empleadores. Son muy gráficas algunas citas en las que se pone se manifiesto el valor que Marx otorga a la realización del trabajo y su incidencia en los trabajadores. De esta forma, “la devaluación del mundo humano aumenta en relación directa con el incremento de valor del mundo de

las cosas. El trabajo no sólo crea bienes, también produce al trabajador como una mercancía, y en la misma proporción en que produce bienes (...). El producto del trabajo es trabajo encarnado en un objeto y convertido en cosa física, este producto es una objetivación del trabajo (...). La realización del trabajo se manifiesta hasta tal punto como invalidación, que el trabajador es invalidado hasta morir de hambre. La objetivación constituye en tal medida una pérdida del objeto del que el trabajador se ve privado de las cosas más esenciales, no sólo de la vida sino también del trabajo. El trabajo mismo se convierte en un objeto que se puede adquirir sólo mediante el mayor esfuerzo y con interrupciones imprevisibles. La apropiación del objeto se manifiesta hasta tal punto como enajenante que cuanto mayor sea el número de objetos que produzca el trabajador menos puede poseer y más cae bajo el dominio de su producto, del capital”<sup>42</sup>. En estas circunstancias el trabajo apenas llega a satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores. La obra de Marx viene a significar una denuncia ante la realidad vivida en una época donde el exceso de la mano de obra permitía cometer tales abusos en beneficio de los propietarios de los medios de producción. En este contexto, la preocupación por las condiciones laborales está ausente de todo planteamiento moral, político y social. El fenómeno de la industrialización progresivamente se va extendiendo y con ello la visión mecanicista del hombre. Una de las consecuencias más comunes de esta época es la deslegitimación del proceso de igualación de todos los trabajadores en su dimensión laboral, lo cual

---

<sup>42</sup> FROMM, E. (1990): Marx y su concepto del hombre, Manuscritos económico-filosóficos, México, Fondo de Cultura Económica, (Primera edición en inglés 1961, Frederick Ungar Publishing Co., Nueva York): pp 104-105. Los Manuscritos económicos-filosóficos comprenden cuatro manuscritos que Marx escribió en el período de abril a agosto de 1844. En el primero se abordan aspectos esenciales de la condición del trabajador, “los salarios”, “utilidad del capital” y la “renta de la tierra”. En el segundo, bajo el título “el trabajo enajenado” expone su teoría de la alienación situando su origen en la realidad emergente del capitalismo. Bajo este modo de organización del trabajo, Marx utiliza el término “enajenación” o “extrañación” para significar que la falta de la apropiación de los medios y los resultados del propio trabajo (la separación del trabajo, el capital y la tierra) son las consecuencias de la alienación en el desarrollo del mismo y la devaluación del hombre.

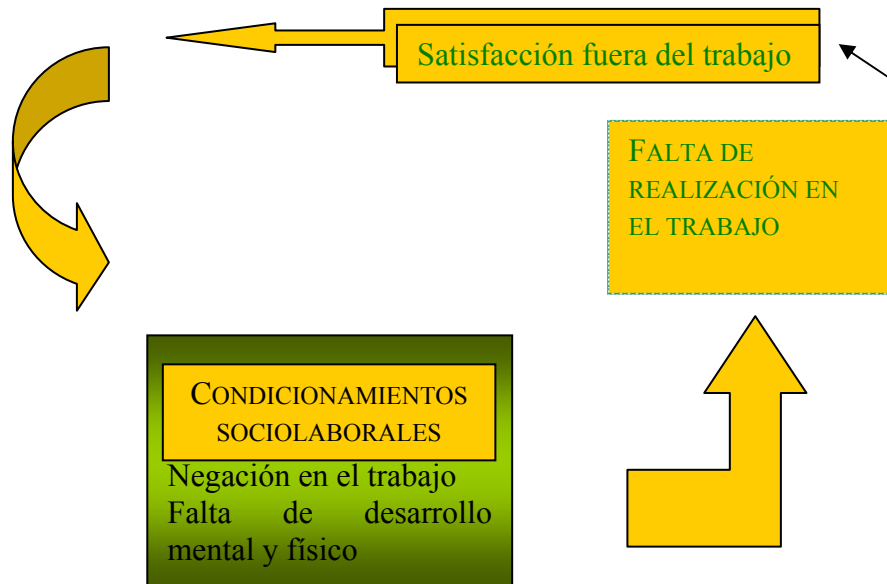
desemboca en procesos de alienación y miseria social, condiciones estas muy favorables para fomentar la oposición entre las clases trabajadoras y dirigentes.

Desde ésta concepción del trabajo, donde es considerado como una necesidad vital para cubrir las necesidades más básicas, no podemos hablar de motivación y aún menos de satisfacción en el desempeño del mismo. Más bien hablamos de factores desmotivantes, ya que la presencia de tales condicionantes, propios del proceso de la industrialización, conducen a una situación de frustración laboral. Así, podemos entender la atribución que hace Marx sobre la externalidad del trabajo, en tanto que le impide su realización como persona en el desarrollo del mismo. Hasta el punto de llegar a afirmar que “el trabajador no se realiza en su trabajo sino que se niega, experimentando una sensación de malestar más que de bienestar, no desarrolla libremente sus energías mentales y físicas sino que se encuentra físicamente exhausto y mentalmente abatido. El trabajador sólo se siente a sus anchas, pues, en sus horas de ocio, mientras en el trabajo se siente incómodo. Su trabajo no es voluntario sino impuesto, es un trabajo forzado. No es la satisfacción de una necesidad, sino sólo un medio para satisfacer otras necesidades (...). El carácter externo del trabajo se demuestra en el hecho de que no es un propio trabajo sino un trabajo para otro, que en el trabajo no se pertenece a sí mismo sino a otra persona”<sup>43</sup> (ver figura 3).

---

<sup>43</sup> FROMM, E. (1990): op. cit. p 108. Es necesario hacer una diferenciación entre el concepto de alienación y el de "no-satisfacción" en el trabajo. El primero tiene un carácter más objetivo, depende más de una serie de condiciones estructurales alienantes como: la propiedad privada de los medios de producción, la división del trabajo, la estructura dicotómica de la organización, etc., que de la reacción subjetiva ante aquellas. En este caso se hace referencia más a características subjetivas como estados de opinión, sentimientos, actitudes, etc.

FIGURA 3: SIGNIFICADO DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia. a partir de FROMM, E. (1990): Marx y su concepto del hombre, Manuscritos económico-filosóficos, México, Fondo de Cultura Económica, (Primera edición en inglés 1961, Frederick Ungar Publishing Co., Nueva York).

Marx analiza la división del trabajo desde un enfoque distinto a los economistas coetáneos, como es el caso de Adam Smith donde para él la división del trabajo fue el mejor mecanismo para aumentar la productividad y rendimiento de los trabajadores. Por el contrario, Marx sostiene que la organización de la producción mediante la especialización de las tareas tiene unos efectos devastadores en los trabajadores. En este sentido, en abril de 1880, llevado por un deseo de contrastar empíricamente las nociones teóricas conceptualizadas en años anteriores, se publicó en la "Revúe Socialisté" un cuestionario dirigido a todas las sociedades obreras, a los grupos democráticos, etc. Se distribuyeron más de 25.000 ejemplares, con la finalidad de llegar a delimitar, con alto grado de objetividad, las condiciones objetivas de trabajo en los distintos grupos obreros y la polémica existente entre ellos. Por este motivo, divide el cuestionario en varios apartados; el primero se refiere a

las condiciones de trabajo y empleo, el segundo a los horarios de trabajo y de tiempo libre, el tercero a las condiciones del contrato de trabajo, los salarios y coste de la vida según el salario recibido, y el cuarto a la lucha de la clase obrera por la mejora de sus condiciones<sup>44</sup>. Para la consecución del estudio “exhorta a los obreros de la ciudad y del campo a contestar las preguntas del cuestionario, porque sólo ellos pueden describir con pleno conocimiento de causa los males que soportan”<sup>45</sup>.

En el horizonte laboral de los productores de las grandes fábricas sólo adquiere relevancia la consecución de mayores cotas de producción. En este sentido, es una época donde lo único que importa es la creación del éxito y la riqueza, ésta competitividad en el seno de las industrias se hacía a expensas de un trato en ocasiones injusto de los trabajadores, “la clave de la situación en que se encuentran los obreros se debe, según Engels, a la competencia (...), primero es sólo competencia de burgueses entre sí, pero a continuación pasa a los trabajadores. La competencia entre los burgueses tiene como fruto la disminución del salario de los obreros, estableciéndose así mismo el “mínimum” de estipendio. Pero los asalariados, a su vez, para poder sobrevivir, no tienen más remedio que prestarse el juego de los burgueses, y así, por ejemplo, los tejedores mecánicos compiten con los tejedores manuales, el tejedor desocupado o mal pagado, contra el que tiene empleo o está mejor retribuido, tratando de suplantarlo”<sup>46</sup>.

En la obra “La condición de la clase obrera en Inglaterra” de Engels, escrita en el año 1845, se analizan aspectos como la propiedad de los medios

---

<sup>44</sup> MARX, K. (1968): Sociología y Filosofía social, Barcelona, Ediciones Península, pp 225-234. El número de respuestas recibido es muy bajo, en gran parte porque el cuestionario era muy extenso (101 preguntas) y complejamente estructurado.

<sup>45</sup> MARX, K. (1968): op. cit., p 226.

<sup>46</sup> BUSCA, P. (1979): Friederich Engels: La condición de la clase obrera en Inglaterra, Madrid, Editorial Magisterio Español, S. A., Colección Crítica Filosófica, p 18.

de producción, la alienación en el trabajo, la adaptación del trabajador a las condiciones del trabajo y su identificación con él. Y para ello acomete una serie de investigaciones empíricas empleando una metodología basada en la observación directa de las condiciones de vida y trabajo, realización de entrevistas, examen de documentos, etc., centradas más en las condiciones de vida fuera del lugar de trabajo que en las propias condiciones en que lo desempeña.

Posteriormente, Max Weber investigó las concepciones sociales de la industria, desde otro enfoque. Llevado por el deseo de comprobación de los hechos que permita descubrir sus causas, Max Weber desarrolla en su obra “introducción metódica a las encuestas de la Unión para una Política Social sobre la selección y adaptación” una serie de investigaciones con una incidencia mayor en la tendencia “social científica” que en la “social política”<sup>47</sup>. En esta misma obra explica que “no se trata de cómo se deben juzgar las condiciones sociales en la gran industria (...), sino única y exclusivamente de la comprobación concreta y objetiva de hechos y de la averiguación de sus causas, radicadas en las condiciones de existencia de la gran industria y en la peculiaridad de sus trabajadores”<sup>48</sup>, y de esta forma poder encontrar las relaciones entre la satisfacción del trabajo y la productividad y la formación de grupos entre trabajadores. Los estudios se realizaron a partir de los resultados obtenidos en los que se interrogaba a los trabajadores abordando la siguiente cuestión: “¿Qué clase de individuos acuña la gran industria moderna en virtud de su peculiaridad inmanente y qué destino profesional les depara?”. Entre las consecuencias que se extrajeron, gran parte de ellas se refieren al contenido del puesto de trabajo, en la que la vertebración exhaustiva que promueve la

---

<sup>47</sup> DAHRENDORF, R (1971): Sociología de la Industria y de la Empresa, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, enero, pp 33-34. Esta obra ha sido reproducida por Weber en “Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik” (Artículos conjuntos sobre sociología y política social). El programa de estudio fue presentado primero en 1907 a la Unión para una Política Social. Los resultados de estas encuestas se publicaron en siete tomos bajo el título “Schriften des Vereins für Sozialpolitik” (sobre la psicofísica del trabajo industrial”) publicadas entre 1910 y 1915.

<sup>48</sup> DAHRENDORF, R (1971): op.cit. p 29.

sociedad industrial se traduce en una pérdida de habilidades y capacitación del trabajador y un empeoramiento de los niveles de status alcanzados en la sociedad anterior. El trabajador toma conciencia de todo ello y surge la necesidad en el seno de cada una de las industrias de convertir el trabajo en una actividad más atractiva. La diferencia entre la realidad social y la situación ideal a la que aspiran produce una ruptura entre la existencia y la conciencia a la hora de enfocar el trabajo, originado por la imposibilidad que ofrecen las condiciones de producción. Esto hace que el trabajo como actividad vital motivante desaparezca, y se inicie un proceso de separación del trabajo del resto de actividades que realiza el trabajador. En el sentido de una pérdida del control sobre la realización del mismo y, como señala Marx, aparecen manifestaciones subjetivas en términos de insatisfacción<sup>49</sup>.

Las investigaciones iniciales sobre Sociología Industrial se redujeron a los cambios producidos en la sociedad por las empresas manufactureras y las industrias productoras de bienes de consumo. Otros sectores como la agricultura, la administración, etc., causaron un impacto menor en la sociedad. Conforme avanza el siglo XX el objeto de estudio de la Sociología Industrial empieza también a abarcar la oferta de toda clase de servicios. Es en este punto cuando la Sociología Industrial se va identificando con la Sociología de la Empresa. Podemos empezar a hablar entonces de una distinción “micro-macro” en el ámbito del trabajo<sup>50</sup>. La división del trabajo preside el paso de la

---

<sup>49</sup> MARX, K. (1968): op. cit, p 191

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ ENGUIA M, (1998): Economía y Sociología. Para un análisis sociológico de la realidad económica, CIS, colección “Monografías” 157, pp 32-39. La sociología industrial abarca más bien un período de tiempo, la época de la industrialización, siendo el objeto de estudio aquella producción mecanizada que afecta a todos los sectores (agrario, servicios, etc.) con sus respectivos canales de distribución. De este modo es más propio incluir en la sociología del trabajo toda referencia hecha a otras épocas (sociedad preindustrial, contemporánea, etc.). En Europa la revolución industrial trajo consigo una rápida transformación de la industria, como reacción ante los drásticos cambios y ante las situaciones de injusticia que este fenómeno provoca en los trabajadores nace la sociología del trabajo en defensa de los

producción artesanal a la manufactura, y aunque la máquina toma el protagonismo en la fábrica, la parcelación de las tareas sigue siendo previa a la introducción de ésta y el principio que la rige es el que va a dar lugar a la medición de tiempo y movimientos que comienza con el taylorismo<sup>51</sup>.

## 2.2. La Organización Científica del Trabajo y los teóricos de la organización formal

Ante la denuncia social marxista y los planteamientos metodológicos para solucionar el problema del descontento de los obreros por parte de Weber, las aportaciones de Taylor se enmarcan en una visión meramente instrumentalista del obrero y sus condiciones de trabajo. Sus investigaciones están influenciadas por la necesidad de alcanzar el beneficio económico de la organización aumentando la productividad individual. La audacia en la fundamentación de sus teorías ha contribuido a la formación de la primera escuela que analiza la problemática del trabajo humano en las organizaciones, conocida como escuela de la dirección científica o "Scientific Management"<sup>52</sup>. Desde sus inicios señala que la causa de ineficiencia de las organizaciones tiene su fundamento en el comportamiento indolente de los trabajadores, su

---

mismos, también por oposición a un concepto acuñado en norteamérica "sociología industrial" centrado más en la sociología de la empresa, que deja al margen las demandas del trabajador.

<sup>51</sup> NAVARRO, M. y Eds, (1987): Sociología industrial y de la empresa, Madrid, Biblioteca de Ciencias Sociales, Capítulo I, Industrialización y sociedad, p 12.

<sup>52</sup>TAYLOR, F. W. (1967): Principles of Scientific Management, Norton, New York. (La primera edición data de 1911): en el prólogo a los "Principios del Management Científico" nos presentan a Taylor como prototipo del "self-made man", del que tan orgullosos se sienten los americanos. Recorrió todos los escalones de la jerarquía laboral desde peón en la Midvale Steel Company hasta llegar a ser ingeniero de fama internacional. Con este título fue consultado en el Congreso en 1911 organizado para revitalizar la trayectoria económica de su país. En este sentido Taylor parte de la necesidad de una armonía entre las relaciones de trabajo, como condición necesaria para que aquella se pueda producir. En una de sus aportaciones manifiesta que sería deseable llegar a una satisfacción laboral tanto del trabajador como del empresario, como uno de los aspectos que contribuyan a la mejora económica.



tendencia natural le lleva a trabajar lo menos que pueda, a lo que llama “holgazanería sistemática”. Taylor concibe al individuo como un ser pasivo sin capacidad para decidir y actuar, identifica a la persona con una máquina humana a la que hay que sacarle el máximo rendimiento. Como señala Garmendia y Parra Luna (1993) “la Organización Científica del Trabajo se presenta como un estilo de -dirección científica- en cuanto alternativa superadora de la clásica -dirección por iniciativa o incentivo-. Dice luchar con éxito frente a la -holganza natural- del personal y la llamada -holganza sistemática- o lentitud calculada frente a los planes de dirección”<sup>53</sup>. A ello se une que “la ciencia que rige cada obrero es tan complicada que el obrero más competente es incapaz, ya sea por ignorancia o insuficiente capacidad mental, de comprender plenamente esta ciencia sin la guía y ayuda de sus jefes (...)”<sup>54</sup>. Partiendo de un supuesto de racionalidad económica, se estructura todo un sistema de organización del trabajo encomendado a personas que puedan diseñar un estudio científico. La función de estas personas consiste en elaborar las directrices para guiar a los obreros sobre cómo, dónde, cuándo y en qué condiciones deben realizar el trabajo.

Para Taylor los individuos se mueven por el sencillo esquema: estímulo-respuesta; fundamentalmente económico. La única motivación que tienen en el trabajo es la económica tanto para los empleados como para los directivos. La satisfacción laboral estará basada en el nivel de remuneración, esta es la principal variable sobre la que gira todo el estudio de la satisfacción. En el horizonte subyace la convicción de que “la prosperidad del empresario no es posible a largo plazo a menos que vaya acompañada por la prosperidad del empleado y viceversa; es posible dar al trabajador lo que más desea -salario elevado- y al empresario lo que más le interesa -un bajo coste de producción-”<sup>55</sup>, y para conseguir este bajo coste los empleados han de estar suficientemente motivados. Esto se consigue adecuándolo a un salario que el

---

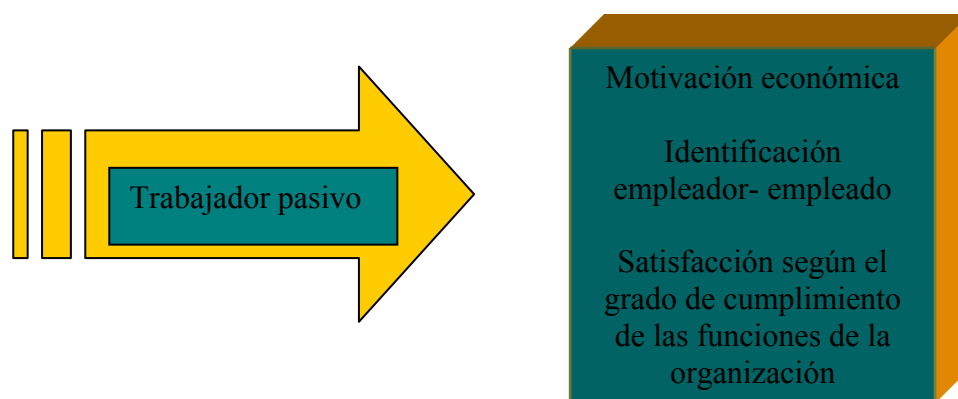
<sup>53</sup> GARMENDIA, J. A. Y PARRA, LUNA, F. (1993): op. cit. p 75

<sup>54</sup> TAYLOR, F. W. (1967): op. cit., p 22

<sup>55</sup> TAYLOR, F. W. (1967): op. cit., pp 9-10

trabajador considere justo. Taylor realiza un planteamiento sencillo de la postura de ambos agentes con respecto a la variable remuneración. Esta visión ingenua en la que no previene algunas posibles situaciones de conflictividad, será criticada por autores posteriores, pues en realidad su principal preocupación es el aumento del rendimiento, más que aumentar la satisfacción en el ejercicio del trabajo (ver figura 4).

FIGURA 4: MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN EN LA ESCUELA TAYLORISTA



Fuente: Elaboración propia. a partir de TAYLOR, F. W. (1967): Principles of Scientific Management, Norton, New York.

Por otra parte, otro factor de motivación se concreta en la organización científica del trabajo, según la división de funciones, tiempos y movimientos, “esto le proporciona una medida precisa, que le permitirá medir durante el día su propio progreso, y cuyo cumplimiento le proporcionará la mayor satisfacción”<sup>56</sup>. El trabajador que se orienta según estas pautas se siente satisfecho e integrado en la empresa<sup>57</sup>. Este planteamiento reduccionista del trabajo despoja al trabajador de sus destrezas, los trabajadores dejan de ser responsables de las innovaciones tecnológicas, ahora realizan un trabajo maquinal para el que no es necesario aplicar las cualidades intelectivas. El

<sup>56</sup> TAYLOR, F. W. (1967): op. cit., p 86.

<sup>57</sup> GULICK, L. y URWICK, L. (1973): Ensayos sobre la Ciencia de la Administración, INAP, Madrid.

Taylorismo busca eficacia y rapidez más que satisfacción en el trabajo, se desea un incremento de la producción a toda costa. Se reducen los tiempos de formación, esto desemboca en una descualificación de los empleos y una estandarización de los puestos de trabajo, esto dificulta en gran medida su intercambio. El resultado es un trabajo basado en operaciones repetitivas que produce fatiga, cansancio e insatisfacción en los trabajadores origen de conductas reactivas como el absentismo, conflictividad, etc. Se produce también una separación entre las actividades de concepción y ejecución. Esta labor gratificante de la investigación pasa a manos de los ingenieros que diseñan procesos de trabajo para ahorrar el mayor tiempo posible alcanzando un óptimo rendimiento. Para motivar a los individuos propone apelar exclusivamente a la ambición personal del trabajador, ya que afirma ser el único motivador del comportamiento, de esta forma será el sistema de remuneración el único factor a tener en cuenta<sup>58</sup>.

El planteamiento psicológico del hombre que propone el taylorismo es muy simplificado, prácticamente el “homo economicus”, el operario mercancía, como simples engranajes de una maquina. No se considera al hombre en sus relaciones con los otros trabajadores, y menos aún la influencia de los grupos y más en general de la sociedad en su totalidad<sup>59</sup>. “Al considerar al trabajador individual como unidad principal de análisis, se adopta una perspectiva tan estrecha que es prácticamente imposible abandonar el modelo mecanicista”<sup>60</sup>. Las investigaciones de Taylor desembocaron en una corriente sociológica utilitarista, donde los individuos se mueven por el mero interés no concibiendo otra forma de actuación de la conducta humana. Esta reducción de la motivación en el trabajo a los parámetros exclusivos de la eficiencia conlleva

---

<sup>58</sup> NAVARRO, M. y Eds., (1987): op. cit. pp 12-13.

<sup>59</sup> CROZIER, M. (1974): El Fenómeno Burocrático, Buenos Aires, Amorrortu, p 19.

<sup>60</sup> MOUZELIS, N. P. (1978): Organización y Burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales, Barcelona, Península, pp 93. Analizando sistemáticamente el comportamiento laboral del miembro de la organización y construyendo modos standard de proceder, se concentraron en los aspectos instrumentales del comportamiento humano.

unos planteamientos reduccionistas de la motivación y satisfacción en el trabajo.

Aunque Taylor es considerado el padre de la Organización Científica del Trabajo, debemos decir que el verdadero padre de la “moderna teoría de la administración” ha sido el industrial francés Henri Fayol<sup>61</sup>. Si Taylor había intentado racionalizar la ejecución de tareas, los Teóricos de la Organización Formal (Fayol y seguidores) procuran racionalizar la administración de personas poniendo el acento más en las personas que en los puestos de trabajo<sup>62</sup>. Para ello, divide las actividades de toda organización industrial en seis grupos (técnicos, comercial, financiero, de seguridad, contable y administrativo). A esta última corresponde las funciones de control, mando, planificación y coordinación. En este sentido propone que el aspecto más importante para un trabajador corresponde a los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto. Conforme uno asciende en la escala jerárquica se hacen más necesarias las habilidades administrativas<sup>63</sup>. Crece la preocupación por los individuos, dejando de lado la visión mecanicista, para contar más con las capacidades humanas, relativas a la unidad de mando y de excepción, la jerarquía y la superficie de control como principios básicos, del management científico.

---

<sup>61</sup>Ya en 1916 se publica en francés *Administration Industrielle et Générale*, París, Dunod. Hasta pasados trece años no es traducida al inglés. En Estados Unidos no se publica hasta 1949, *General and Industrial Administration*, Londres, Sic Isaac Pitman & Sons, Ltd. Aunque en la década de los años veinte ya ha sido incorporado por estudiosos norteamericanos sobre administración como Gulick y Urwick

<sup>62</sup> FAYOL, H. (1949): op. cit. p 7.

<sup>63</sup> FAYOL, H. (1949): op. cit. capítulo 5. Esas habilidades administrativas respondían a unos principios generales de la Administración, muchos de ellos fueron desarrollados por distintos autores norteamericanos contemporáneos a Fayol. Estos pasaron a formar parte de los postulados burocráticos de la organización. Entre ellos podemos citar: autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés particular al general, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y espíritu de cuerpo.

A pesar del paso dado por los teóricos de la organización formal el trabajador sigue siendo concebido como un elemento eminentemente pasivo movido por incentivos de carácter económico esencialmente. Con todo ello, es necesario resaltar la debilidad de los planteamientos tayloristas y fayolistas en cuanto a la concepción psicológica del hombre y la escasa referencia a la concepción sociológica. En ellos el hombre es concebido como un ente racional pasivo, “estamos ante la concepción del ‘homo economicus’, teniendo la mirada puesta en individuos aislados manejados por unos estímulos determinados. Hay una tendencia a considerar al empleado como un individuo inerte, que es más una constante que una variable del sistema”<sup>64</sup>.

Los teóricos de la organización formal no se plantean otras aspiraciones que la “búsqueda de una mayor productividad, al mismo tiempo no se refleja una preocupación por el lado humano del individuo. Desde la óptica motivacional es poco real el intento de motivación de los empleados. Estamos, pues, ante unas suposiciones de motivaciones muy pobres”<sup>65</sup>, ya que se intenta motivar al trabajador sin tener en cuenta las características de la persona. Más que desarrollarlo como persona lo reduce a un comportamiento donde tan sólo se pone en juego el estímulo-respuesta y no su capacidad. De este modo, se empezó a considerar el Taylorismo como la “antisociología industrial”<sup>66</sup> por el desinterés hacia los aspectos personales y sociales del trabajador.

El puente de unión entre los estudios economicistas de la empresa y la sociología industrial se inicia gracias a los experimentos de Hawthorne, superando el enfoque meramente psicológico para terminar introduciendo nociones referentes al grupo y a las relaciones sociales de los empleados (grupo informal, satisfacción en el trabajo, incentivos sociales, etc.).

---

<sup>64</sup>MARCH, J. G. y SIMON, H. A. (1987): Teoría de la organización, Ariel, Barcelona, p 32.

<sup>65</sup>MARCH, J. G. y SIMON, H. A. (1987): op. cit. p 34.

### 2.3. El planteamiento renovador de la Escuela de las Relaciones Humanas (E.R.H)

En el experimento de Hawthorne,<sup>67</sup> el cambio de actitud se produjo a raíz de un cambio en la relación social en el trabajo al protagonizar un experimento, e influyó más que las modificaciones que se hicieron en condiciones de trabajo. Todo ello motivó que las trabajadoras al sentirse observadas se sintieran importantes, la interacción social con ellas formaron la conciencia de grupo en un clima de confianza<sup>68</sup>. Esta investigación sobre la dinámica de grupos, por encima del estudio de las actitudes individuales, llega a la conclusión de que en el manejo y control de la producción por parte de los empleados son estos los que fijan un rendimiento medio en el grupo.

Desde este enfoque la fuente de motivación está en la importancia que se le otorga a las relaciones sociales, por dos motivos: porque el trabajo en una organización es una actividad social, de forma que obreros, empleados y directores no son una colección de individuos aislados que acuden a realizar una tarea independiente a cambio de una recompensa, sino que participan conjuntamente en una tarea colectiva; y en segundo lugar, porque existen en el trabajo los grupos informales, cuya existencia y actividad es independiente de la organización económica planeada. Estas dos conclusiones genéricas pueden entenderse como la sustitución del “homo economicus” por el “homo

---

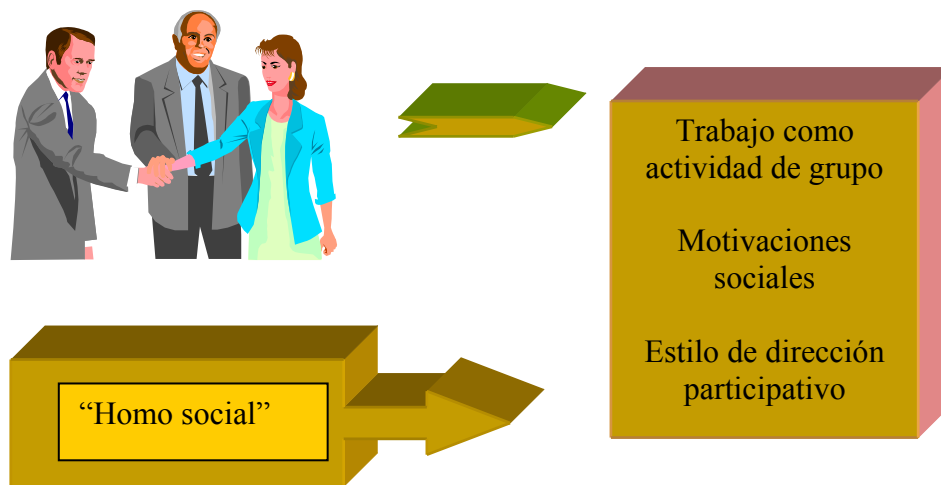
<sup>66</sup>MARTIN, LÓPEZ, E. (1997): Sociología Industrial, Madrid, Fundación para la Fomación de los Altos Profesionales, pp 50-52.

<sup>67</sup> En los experimentos realizados en la fábrica Hawthorne de la Western Electric, Elton Mayo -con el deseo de conseguir mejorar la sociedad americana-, investiga las relaciones existentes entre las condiciones de trabajo (iluminación, pausas, etc.) y el rendimiento. Se introdujeron modificaciones en las variables y se compararon los cambios en la productividad. Los resultados sorprendieron a los investigadores al descubrir que aquellas que se habían controlado cuidadosamente no estaban correlacionadas con el rendimiento. Además, al reducir las pausas, en contra de lo que se esperaba, aumentaba el rendimiento.

<sup>68</sup> VECIANA, J. M. (1971): Estilos de dirección, Madrid, Cesea, , p 18.

social”<sup>69</sup> (ver figura 5). Por tanto la insatisfacción laboral procede del trato deshumanizado en el seno de la organización, haciendo extensibles estos sentimientos al resto de las actividades que realiza el trabajador.

FIGURA 5: ESTRUCTURA DE LAS NECESIDADES SEGÚN LA ESCUELA DE RELACIONES HUMANAS



Fuente: Elaboración propia. a partir de las aportaciones de LÉVY-LEBOYER, C. (1975): Psicología de las organizaciones, Barcelona, Ed. Planeta.

El trabajo pasa a ser considerado una actividad de grupo que influye tanto en la motivación como en la productividad de cada individuo, donde las exigencias sociales condicionan las actitudes individuales. La conducta se analiza dentro de un contexto grupal en el que se exigen determinados comportamientos para producir unas determinadas metas prefijadas individualmente. Como ha señalado Etzioni (1979), para la Organización Científica del Trabajo, “el trabajador eficiente es el más satisfecho”, mientras que para la Escuela de las Relaciones Humanas, “el trabajador más satisfecho

---

<sup>69</sup>LÉVY-LEBOYER, C. (1975): Psicología de las organizaciones, Barcelona, Ed. Planeta, pp 22-23.

es el más eficiente”<sup>70</sup>. Esta escuela deja a un lado el planteamiento psicológico para adentrarse en la psicología social. Esto hará que incoen algunos motivadores que se adaptan más a la realidad del empleado.

De todas las maneras, la finalidad de estos estudios no se centra en procurar una satisfacción mayor de los trabajadores sino en aumentar la productividad, al igual que las corrientes anteriores. Las medidas concretas que sugieren son:

- 1) Un estilo de dirección participativo que permita a los trabajadores la participación en la toma de decisiones
- 2) Una mejora en las comunicaciones
- 3) Fomento de los grupos informales para satisfacer las necesidades de seguridad y afiliación de los trabajadores
- 4) La creación de los “oyentes cualificados”, cuya misión es escuchar a los trabajadores para dar a los mismos una posibilidad de expresar sus tensiones personales, depurarlas y conseguir una mayor y más rápida adaptación a la empresa<sup>71</sup>.

De esta forma se concibe un nuevo modelo de satisfacción en el trabajo, donde se le da mayor importancia a las propiedades psicosociales de los trabajadores. Por tanto, la satisfacción deja de ser un problema esencialmente económico y entran en juego otras dimensiones del trabajador: rendimiento, sentido de pertenencia, identidad, etc. Si tomamos como base las

---

<sup>70</sup> ETZIONI, A. (1979): Organizaciones Modernas, UTEHA, México, p 39

<sup>71</sup> KLIKSBERG, B. (1982): El pensamiento organizativo, Del Taylorismo a la teoría de la organización, (2 vol.): Buenos Aires, Paidós, en LOITEGUI ALDAZ J, R, (1990): Determinantes de la satisfacción laboral en los empleados de la Administración Foral de Navarra, Universidad Complutense de Madrid, Tesis doctoral, p 59



características humanas del trabajador podemos decir que en el transcurso de estas teorías hay un avance en la calidad de los motivadores, y en la satisfacción laboral.

Aún así, esta escuela parece ignorar el conflicto dentro de la organización. Según Mayo es necesario en el trabajo evitar situaciones de conflicto entre los trabajadores que reducen la eficacia, y promover las relaciones de cooperación<sup>72</sup>. Fijando así únicamente el punto de mira en la necesidad de cooperación, identificación con los objetivos de la empresa y entender a la organización como una familia. Los directivos tendrían que crear un ambiente en el seno de la organización para que los trabajadores pudieran desarrollar esos deseos de cooperación.

Entre las principales críticas realizadas a los resultados obtenidos señala la falta de apoyo empírico suficiente de las conclusiones obtenidas, pues los grupos observados eran reducidos y, por tanto, poco representativos, de forma que en términos generales, no se puede asegurar que la motivación económica tuviera escaso interés en los trabajadores y menos aún que tuviera tanta importancia la supervisión participativa, evidenciando así un matiz romántico, poco aplicable a la realidad del funcionamiento de una organización<sup>73</sup>, poniendo especial énfasis en llevarse bien con los compañeros, el papel de las emociones en las relaciones humanas, etc., donde el autointerés económico constituye más una excepción que una regla.

También desde el lado de la gerencia, las teorías de Mayo han sido severamente criticadas, diferenciando dos aspectos que han llegado a

---

<sup>72</sup> MAYO, E. (1972): Problemas humanos de una civilización industrial, Nueva Visión, Buenos Aires

<sup>73</sup> CAREY A. (1967): "The Hawthorne Studies: A radical Criticism", American Sociological Review, vol. 32, n° 3, pp 403-416.

confundirse en la exposición de aquellas teorías: de un lado, las relaciones sociales entre los empleados, y de otro, el rendimiento obtenido.

Sin embargo, los estudios de Hawthorne han abierto una nueva corriente de análisis del efecto de las actitudes del empleado sobre su conducta y su productividad<sup>74</sup>. Fruto de estas investigaciones se han encontrado los resortes conceptuales para explicar la complejidad de factores que inciden en la productividad.

#### 2.4. Los sistemas cooperativos en la dirección de las organizaciones

Después de las investigaciones realizadas sobre los procesos de trabajo llevadas a cabo por la Escuela de Relaciones Humanas, los directivos muestran un especial interés hacia aquellos trabajadores que son menos eficaces para la organización. El fracaso deja de ser señal de incapacidad y se empiezan a investigar las causas que lo han producido para evitar caer en los mismos errores. De aquí nace un interés y una mayor confianza por los trabajadores y se compagina con una mayor preocupación por el ambiente en el que se desarrolla el trabajo<sup>75</sup>. De un lado, se evidencia un cambio en las cualidades que les son exigidas a los directivos; “laboriosidad”, “mentalidad calculadora”, “puntualidad”, etc, hacia otras como “merecedor de autoridad”, “capacidad de ilusionar a otros”, “adquirir nueva formación”, “aprender de sus subordinados”, “capaz de reconocer sus errores y aceptar las críticas”, etc<sup>76</sup>. Estos son los primeros pasos hacia una teoría organizacional más moderna, dejando atrás una concepción social de individuos desorganizados que actúan por sus propios intereses.

---

<sup>74</sup> FRANCKE, R. H., KAUL J, D, (1978): “The Hawthorne Experiment: First Statistical Interpretations”, American Sociological Review n° 43, pp 623-643.

<sup>75</sup> BENDIX, R. (1956): Work and authority in industry, New York, Wiley.

<sup>76</sup> PERROW, CH. (1990): Sociología de las organizaciones, Madrid, Mc Grau Hill, p 72.

Fijando la atención en la cooperación entre la dirección y los trabajadores, en la reducción del conflicto entre ambos y en el aumento de la productividad nace una nueva modalidad de enfocar la funcionalidad de las organizaciones. Esa preocupación por la cooperación se traslada a las empresas de negocios a inicios de los años cuarenta. Las personas que trabajan en las distintas organizaciones cooperan en un grupo social duradero en beneficio de los fines predeterminados. Para Barnard (1968) esta cooperación es la esencia de la organización, los motivadores que impulsan a los empleados a actuar se encuentran ahí, en esa idea de servicio. La sociedad encuentra su estructura social en las organizaciones y viceversa, la actuación de estas tienen que estar legitimadas por la sociedad. Por tanto, la principal función de aquellas es servir a los trabajadores, no es la ideología, ni el beneficio, ni el lucro personal. Para ello Barnard elabora una teoría unificada, aportando un nuevo punto de vista sobre el trabajo y sus aspectos motivacionales<sup>77</sup>.

Hablando de las motivaciones de los trabajadores afirma que las personas no son el puesto de trabajo, para ello diferencia “los aspectos organizacionales y los personales”. El proceso que promueve la identificación entre unos y otros va unido a un efecto motivador<sup>78</sup> (ver figura 6). Sobresale en la teoría de Barnard el papel decisivo de la dirección en la toma de decisiones en sistemas cooperativos. Se atribuye a la lógica organizacional la causa del

---

<sup>77</sup> BARNARD, CH. (1968): *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press, pp 5-20. Barnard completa esta moderna teoría sobre la cooperación de los trabajadores en las organizaciones, al mismo tiempo pone las bases de tres nuevas teorías en las que se aluden otros aspectos motivacionales del trabajo; 1) la escuela institucional de Philip Selznick, 2) la escuela de la toma de decisiones de Herbert Simon, 3) la Escuela de las Relaciones Humanas de Elton Mayo.

<sup>78</sup> BARNARD, CH. (1968): *op. cit.* pp 142, 180-186. Hablando de los motivadores en la organización, nos muestra una relación de ocho incentivos, donde tan sólo uno de ellos es de naturaleza material, el resto los refiere a otros aspectos como “atractivo asociativo”, “situación de comunión”, etc. Deducimos de aquí la importancia de otros incentivos no materiales basados en las dimensiones sociales de los empleados.

efecto motivacional y a través de ella la obligación de inculcar a cada uno de los trabajadores ese principio de actuación cooperativa. Hasta el punto de convertirse en la principal actividad de los directivos en relación con sus empleados. Aún así, siendo las organizaciones sistemas cooperativos, es difícil ocultar las tensiones y luchas entre directivos y empleados. Esta dualidad es más factible que se dé en los niveles más bajos de la organización, incluso se puede llegar a unos intereses contrapuestos. La respuesta que da Barnard la refiere a la necesidad de adoctrinamiento de los empleados de escalones inferiores haciéndoles partícipes de la consecución de los fines generales<sup>79</sup>. Así, en la toma de decisiones se ejerce el poder que otorga la autoridad, tratándose de sistemas cooperativos es necesario contar con la opinión de los trabajadores, son éstos los que legitiman la orden emitida por el directivo, de esta forma los empleados participan en la ejecución de la orden dada.<sup>80</sup>.

FIGURA 6: PROCESO MOTIVADOR EN LOS SISTEMAS COOPERATIVOS



Fuente: Elaboración propia. a partir de BARNARD, CH. (1968): *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press.

---

<sup>79</sup> BARNARD, CH. (1968): op. cit. pp 230-235.

<sup>80</sup> BARNARD, CH. (1968): op. cit. pp 163-164. En ese ejercicio de la autoridad contaba al mismo tiempo con los grupos informales ya que aportan un elemento fundamental a la hora de cooperar los empleados entre sí, al mismo tiempo hace las funciones de un sistema motivacional pues aportan comprensión y entendimiento en todos los niveles de la organización. Con relación a la organización formal mejoran el sistema de comunicación entre los empleados.

En un entorno organizacional cooperativo “no hay peor acusación contra una organización que poder decir de ella que la fuerza y la capacidad de un hombre sobresaliente se convierte en una amenaza contra el grupo y su desempeño en una fuente de dificultades, frustración y desilusión para los demás. Y nada destruye más rápido el espíritu de una organización que concentrarse en las debilidades de la gente antes que en sus potencias, construir sobre incapacidades antes que sobre capacidades”<sup>81</sup>. Estos enfoques están cimentados sobre la coincidencia entre el desarrollo organizativo y el desarrollo personal de los empleados, con un diseño de la organización donde se apuesta por la participación de los subordinados en un contexto cooperativo.

---

<sup>81</sup> DRUCKER, P. F. (1991): La gerencia de empresas, Barcelona, (1aed., 2a reimp) Edhasa, pp 194-195.

### III. MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO

A lo largo de la segunda parte del siglo XX se han ido formando cuerpos teóricos que han servido a los investigadores para profundizar en el estudio de la satisfacción laboral. Entre las tesis defendidas por los investigadores existe una gran variedad. Unos fundamentan sus teorías en la minimización de las necesidades del trabajador. Otros acentuaron las dimensiones sociales a las que están sometidos los trabajadores y las organizaciones en las que se desenvuelven, otras corrientes reflexionan sobre las diferencias subjetivas e interindividuales en contraposición con las objetivas, etc.

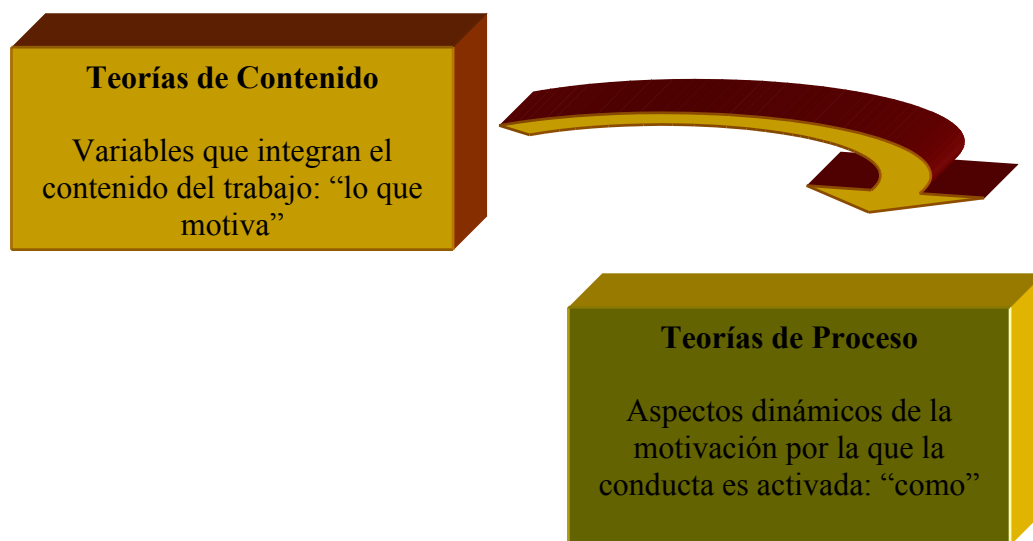
La tradición investigadora de las teorías motivacionales se ha centrado en principalmente en la dimensión personal del individuo. Ello explica la proliferación de estudios basados en la necesidad llegar a una situación de equilibrio en el proceso de satisfacción de necesidades que experimentan aquellos. Un ejemplo lo muestran los estudios sobre el contenido y dirección de conducta aplicados al trabajo. Como señalan Campbell y otros (1970), las investigaciones sobre la motivación laboral se estructuran en torno a dos corrientes principalmente; las “teorías centradas en el contenido” del trabajo y aquellas otras “orientadas al proceso” a través del cual se activa la conducta. Por un lado, se estudia “lo que” motiva a los individuos (contenido), y, por otro, “cómo” se produce la conducta motivada (proceso)<sup>82</sup>. Como su nombre indica, las teorías de contenido tienen la misión de analizar la conducta, qué variables influyen sobre la conducta, despreocupándose de analizar cómo aquellas inciden en la dinámica conductual. Su interés para las organizaciones es indudable, puesto que tratan cuestiones como la promoción, el salario, las recompensas no económicas, la seguridad en el empleo, las relaciones interpersonales, el reconocimiento, etc.

---

<sup>82</sup>CAMPBELL, J. P., DUNNETTE, M. D., LAWLER, E. E. y WEICK, K. E. (1970): *Managerial behavior, performance, and effectiveness*, New York, M Graw-Hill.

Por el contrario, las teorías de proceso nacen como un intento de dar respuesta a los interrogantes que las teorías de contenido habían dejado abierto. Tratan de explicar los procesos por los que la conducta es activada, mantenida o refrenada, es decir, los aspectos dinámicos. Mencionan variables como las expectativas, la elección, la comparación social, las metas, etc. La principal cuestión a la que se enfrentan es descubrir los mecanismos que enlazan las necesidades u objetivos concretos con el impulso genérico hacia la satisfacción, es decir, explicar cómo las metas y los contenidos llegan a ser operativos (ver figura 7).

FIGURA 7: MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO



Fuente: Elaboración propia. a partir de CAMPBELL, J. P., DUNNETTE, M. D., LAWLER, E. E. y WEICK, K. E. (1970): Managerial behavior, performance, and effectiveness, New York, M Graw-Hill.

### 3.1. Modelos basados en el contenido

Se incluyen en este apartado las teorías sobre satisfacción laboral que fundamentan sus principios básicos en las necesidades (intereses y deseos del trabajador) o en los aspectos o facetas derivadas del propio trabajo. De esta forma nace una relación causal entre la satisfacción en el trabajo y algunas de las características propias del mismo. Las teorías contenidas en este capítulo contribuyen a un mejor conocimiento de la motivación del individuo en su relación con el entorno laboral.

Ya hemos dicho que el taylorismo partía de la base de que el hombre trabaja esencialmente por dinero. El trabajador es considerado como elemento "ineficaz" y "perezoso", más bien obedece a una prolongación de la máquina a la que no afectan los sentimientos sociales, de esta forma, no reclama recompensas de éxito o realización personal. "Desde una perspectiva teleológica, la práctica productiva taylorista se enfrenta con la explicación de todo comportamiento humano, a la vez que contradice numerosos estudios sobre la conducta que sostiene que cada individuo tiene unas características peculiares que le permiten una ordenación propia, única e intransferible de sus acciones<sup>83</sup>". Las aportaciones de la Escuela de las Relaciones Humanas contribuyen a enfocar las características de las personas desde un punto de vista más humanista. Prueba de ello es la importancia que le conceden a la satisfacción que obtienen por la mera realización del trabajo con independencia de las retribuciones que recibe.

En las siguientes páginas analizaremos los distintos enfoques de la motivación y qué incidencia tiene en las variables personales. Los individuos responden de manera diferente a los distintos estímulos ambientales, físicos y sociales, donde media, en todo momento, los valores que posea la persona y el enfoque general que posea hacia el trabajo.

---

<sup>83</sup>MUNDUATE, L (1984): La motivación en el trabajo, Madrid, Biblioteca del trabajo, p 43.



### 3.1.1. Las necesidades jerarquizadas

El estado de motivación de una persona no es tan estático como en ocasiones se ha creído. Maslow establecía una visión más completa de las necesidades del trabajador, en este caso no sólo son las fisiológicas las responsables de la satisfacción, sino toda una gama de necesidades que se organizan y estructuran jerárquicamente. Desde las más básicas y elementales como la comida, ropa, vivienda, hasta las que están en el plano superior, como es el caso de la necesidad de autorrealización. Identifica cinco niveles de necesidades: fisiológicas, de seguridad, sociales, de estima y autorrealización, todas ellas forman una pirámide invertida, de forma que la satisfacción de la primera lleva a la segunda etc.<sup>84</sup>. El mecanismo de motivación que propone Maslow se concreta en ir satisfaciendo las necesidades de orden inferior como condición indispensable para que se satisfagan las superiores (sociales, de estima y realización). Este modelo no es tan lineal como se advierte en una primera instancia ya que establece una serie de excepciones.

En este sentido hay personas que tienen una serie de necesidades en mayor grado que otras, así algunos experimentan una mayor necesidad de autoestima que la autorrealización personal. El alcance de la aplicación de aquellas lo extienden a todas las personas, con una satisfacción gradual de las necesidades, de forma que una vez satisfechas no consiguen motivar al individuo, surgiendo otra que la reemplaza<sup>85</sup>. Este proceso gradual se manifiesta en que al satisfacer las necesidades fisiológicas dejan de actuar como motivadores activos del comportamiento, favoreciendo la aparición de las necesidades que están en un plano inmediatamente superior. A modo de ejemplo, en una de las investigaciones que se llevó a cabo con el objeto de medir las necesidades de la sociedad americana de los años 70, llegó a la conclusión de que por término medio las personas satisfacen en un 85% las

---

<sup>84</sup>MASLOW, A. (1973): El hombre autorealizado, Ed. Kairós, Barcelona.

<sup>85</sup>MASLOW, A (1975): New Pathways in Psychology, New York, Haper & Row, p 83.

necesidades fisiológicas, en un 70% las necesidades de seguridad, en un 50% las de autoestima y tan sólo en un 10% las necesidades de autorrealización<sup>86</sup>.

Maslow, abrió una tercera vía en Psicología al considerar las necesidades de orden superior en el trabajador. Esta clara diferenciación de necesidades ha supuesto una gran aportación para avanzar en la investigación sobre los fundamentos de la motivación y satisfacción en el trabajo.

Una de las principales críticas que se ha hecho al modelo de jerarquía de necesidades proviene precisamente de esa ausencia de jerarquía en el proceso de satisfacción de las necesidades. No podemos hablar de esa prioridad de necesidades objetivas, y tampoco situamos ese orden lógico de necesidades, ya que no es necesario que se satisfagan en parte las necesidades de orden inferior para que se activen las de orden superior, más bien "se dedican recursos a una u otra necesidad atendiendo a la perentoriedad con que se presentan y a las oportunidades con que surgen"<sup>87</sup>.

Por otro lado, no hay suficiente evidencia empírica que sostenga la validez general de la formulación. Tan sólo podemos decir, con evidencia empírica, que mientras no se satisfagan, hasta unos límites adecuados por el individuo, las necesidades fisiológicas y de seguridad, no se activarán el resto de necesidades. Una vez satisfechas estas no hay certeza de que se pongan en marcha las de orden superior y menos aún obedezcan a la jerarquía antes expresada. A modo de ejemplo, en el caso de la búsqueda de estimación y éxito, el logro de aquellas no destruye las necesidades que las ha motivado, sino que las reanima<sup>88</sup>. Aunque Maslow va más allá de las necesidades puramente materiales y sociales, no considera la influencia que tienen en el trabajador las relaciones sociales, los grupos y los modelos de sociedad en los que se desarrollan los individuos. En este sentido, decimos que el estudio de la

---

<sup>86</sup>MASLOW, A. (1970): *Motivation and Personality*, 2<sup>nd</sup> ed, New York, Harper & Row, p 54.

<sup>87</sup>VELAZ, RIVAS, J. I. (1996): *op. cit*, p 130.

<sup>88</sup>LÉVY-LEBOYER, C. (1975): *Psicología de la Organizaciones*, Barcelona, Ed. Planeta, p 27.

motivación y satisfacción que realizamos a partir de Maslow nos parece incompleto ante la ausencia de una referencia sociológica. Junto a ello se ha caracterizado por su interés por construir todo un modelo centrado en la persona superando las visiones mecanicistas de sus contemporáneos. Aún así, apenas llegó a demostrar y validar de este modo su teoría, se limitó a exponerla como fuente de futuras investigaciones. Los escasos estudios empíricos que se han realizado no han llegado a conclusiones claras en las que podamos corroborar sus planteamientos<sup>89</sup>.

### 3.1.2. Modelo ERC de Alderfer

El modelo de Maslow muestra solapamientos entre las necesidades (seguridad, de vinculación y de estimación). A pesar del éxito general de este modelo, por la innovación que supuso la división de las necesidades, se le ha achacado su acentuada delimitación, por entender que en la práctica no resulta sencillo distinguir entre los diferentes niveles de la jerarquía. El hecho de que sean inseparables dificulta la clarificación de los aspectos en los que el empleado pueda ser motivado. En atención a esta crítica, Clayton Alderfer se propuso reformular el modelo de Maslow y reducir a sólo tres las clases de necesidades (ver figura 8):

1. Las necesidades de "existence" o de existencia (E): Abarcan las necesidades fisiológicas de Maslow, además de otras necesidades como las recompensas y las condiciones de trabajo.
2. Las necesidades "relatedness" o de relación (R): incluye las necesidades "sociales" de vinculación y de afecto y las necesidades de consideración y de estimación de Maslow.

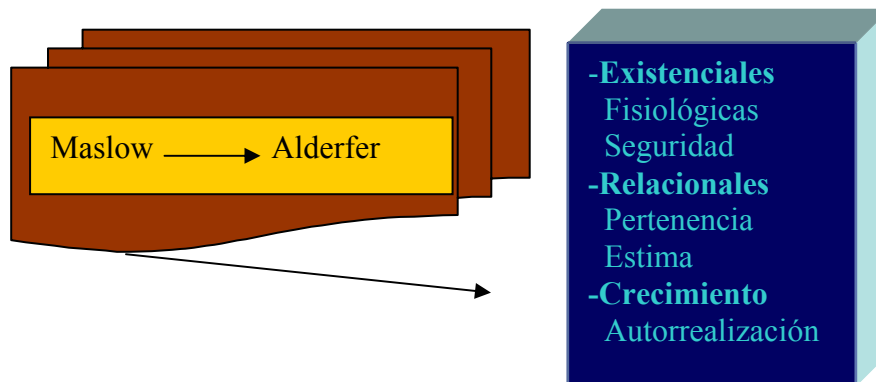
---

<sup>89</sup> HUNT, J. G. y HILL, J. W. (1969): "The New Look in Motivational Theory for Organizational Research", Human Organization, vol 28, nº 2, pp 100-101.

3. Las necesidades de "growth" o de desarrollo y de autorrealización (C): comprende las necesidades de estima y aspiración de la persona a la autorrealización y a la productividad<sup>90</sup>.

Si Maslow fija el proceso de motivación y va pasando por cada una de las necesidades en orden ascendente (ya que tiene que satisfacer una necesidad antes de que se active otra superior), Alderfer introduce una "componente de frustración-regresión<sup>91</sup>". Para Alderfer no se tienen por qué satisfacer en primer lugar las necesidades de orden inferior y en este sentido, la jerarquía de necesidades funciona en orden inverso. Si paraliza la satisfacción de necesidades de orden superior (frustración) se activa una necesidad inferior. Las necesidades satisfechas actúan como motivadores y sustitutos de las necesidades no satisfechas todavía.

FIGURA 8: RELACIÓN ENTRE LA CLASIFICACIÓN DE NECESIDADES DE MASLOW Y ALDERFER



Fuente: Elaboración propia. a partir de ALDERFER, C. (1969): "An empirical Test of a New Theory of Human Needs", *Organizational Behavior and Human Performance*, 4

<sup>90</sup> ALDERFER, C. (1969): "An empirical Test of a New Theory of Human Needs", *Organizational Behavior and Human Performance*, nº 4, p 146.

<sup>91</sup> WEINERT, A. B. (1985): "Manual de psicología de la organización: La conducta humana en las organizaciones", Barcelona, Herder, p 277.

Este sistema es muy similar al de Maslow, la cuidadosa sencillez con que se han expuesto los planteamientos motivacionales de la conducta humana ha hecho que sea un trabajo que goce de gran popularidad. Al mismo tiempo, reconoce la existencia de varios tipos de necesidades, aunque sin ordenarlas jerárquicamente, admitiendo que cualquiera de ellas puede aparecer en la conducta de la personas sin la obligatoriedad de estar precedidas por la satisfacción de aquellas de orden inferior. De ahí que los estudios recientes tienden a ajustarse más a los presupuestos planteados que a la de su precursor.

### 3.1.3. La motivación de logro

McClelland (1990), habla de la necesidad de éxito en relación con una norma de excelencia asumida. Se puede entender también como el deseo de hacer bien las cosas, o bien, de hacer las cosas mejor que la mayoría de las personas, el deseo de alcanzar logros superiores a los anteriormente conseguidos, etc. Estas son las fuentes de satisfacción de todas aquellas personas caracterizadas por lo que McClelland llama necesidad de logro. Aunque distingue tres necesidades pone su acento en una sola de ellas: el motivo de logro (n Ach)<sup>92</sup>.

Las personas que tienen activada esta necesidad, se sienten inclinados hacia aquellas tareas que llevan anejas un grado de dificultad en su realización. En este sentido cuando alcance el éxito, experimentará la satisfacción de haber conseguido un logro personal. Este es el motivo por el que no le interesan las tareas fáciles y rutinarias. Tampoco le conviene fijarse objetivos demasiados ambiciosos esto no haría más que alimentar su probabilidad de fracaso. Entre estos dos polos es donde normalmente tiende a aplacar sus necesidades de logro personal. En las personas que no están activadas por esta necesidad no

tienen un orden de prioridades sobre la complejidad de las tareas ya que no se inclinan por unas o por otras, van realizándolas sin más<sup>93</sup>.

Como señala McClelland (1970), estas personas tienen un mejor concepto del trabajo y lo desarrollan con mayor iniciativa, constancia e intensidad, y para ello tienden a sobreestimar sus posibilidades de éxito ante las distintas situaciones. El resultado es que los individuos cuya actuación está presidida por la motivación de logro contribuyen de una manera más eficaz al desarrollo en la sociedad en la que se insertan<sup>94</sup>.

La motivación de logro se desarrolla cuando el individuo sabe enfrentarse al entorno que le rodea. Las características diferenciales de individuos que tienen activada esta motivación hacen referencia a: 1. Mayor placer como resultado de un logro más intenso, duro y difícil. 2. Mayor probabilidad en valorar los cambios en la tarea. 3. Mayor probabilidad de promocionarse por razones de justicia, así como de desear mayor responsabilidad, y menor atracción a obtenerla por vías de status. 4. Menor probabilidad de valorar el prestigio, aprobación y reconocimiento social como fuentes de autoconfianza. 5. Menor afectación emocional por críticas. 6. Menor experiencia conflictiva y sentimiento de ansiedad en el trabajo. 7. Menor defensividad de su empleo<sup>95</sup> (ver figura 9).

---

<sup>92</sup> McCLELLAND, D. C. (1990): *Human Motivation*, Cambridge, Univ. Press, p 252. Los otros dos tipos de necesidades que postula McClelland son: “de poder” y “de afiliación”.

<sup>93</sup> ATKINSON, J. W. y LITWIN, G. H. (1960): “Achievement motive and test anxiety conceived as motive to approach success and motive to avoid failure”, *Journal of abnormal Psychology*, 60, en GENESCA GARRIGOSA E. (1977): *Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, p 31.

<sup>94</sup> McCLELLAND, D. C. (1970): “The Two Faces of Power”, *Journal of International Affairs*, 24, 1, pp 29-44.

<sup>95</sup> LOCKE, E. A. (1976): *The nature and causes of job satisfaction*. In M.D. Dunnette Ed. *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago. Rand McNally.

FIGURA 9: FACTORES QUE INCIDEN EN LA NECESIDAD DE LOGRO



Fuente: Elaboración propia. a partir de McCLELLAND, D. C. (1970): "The Two Faces of Power", *Journal of International Affairs*, 24, 1 y LOCKE, E. A. (1976): The nature and causes of job satisfaction. In M.D. Dunnette Ed. *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Chicago. Rand McNally.

Para Atkinson (1958), las recompensas extrínsecas de orden monetario no ocupan un lugar predominante en el sistema de recompensas del individuo. Para ello se realizaron una serie de investigaciones en las que se hicieron coincidir en distintas unidades a personas con alta y baja necesidad de logro. Se comprobó que los primeros trabajaban con mayor intensidad que los segundos sin necesidad de fijar una serie de primas. Posteriormente se ofreció unas gratificaciones a aquellos que producían por debajo; la respuesta fue que los resultados se equipararon<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> ATKINSON, J. W. (1958): *Motives in fantasy, action and society*. Van Nostrand, Princeton, en GENESCA, GARRIGOSA, E. (1977): *Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad*, Barcelona, Editorial Hispano Europea, p 33.

Como señala French (1956), las personas que tienen una elevada necesidad de logro contribuyen con su propio trabajo en mayor medida a la consecución de los objetivos de la organización. Si tiene la posibilidad de elegir las personas que formarán parte de su grupo, deja al margen todos aquellos criterios que se basen en relaciones afiliativas o de amistad, centrándose más en criterios de experiencia y competencia. Esta característica demuestra, una vez más, la necesidad de alcanzar el éxito en el trabajo que desempeñe. En las personas con baja necesidad de logro prevalecen otros criterios ajenos a la tarea<sup>97</sup>.

#### 3.1.4. La motivación de competencia

Cuando nos aproximamos al estudio individualizado del trabajador en el contexto organizacional, e intentamos descubrir los motivos por los cuales se establecen distintos grados de competencia en los trabajadores, aparecen una serie de interrogantes. Este es un problema al que se enfrentan los estudiosos de la fuerza motivadora de la conducta laboral. Con el fin de aumentar el rendimiento se han utilizado distintos mecanismos incentivadores, los más antiguos se han basado en la teoría de la amenaza o castigo, otros determinantes del rendimiento laboral han sido las recompensas económicas, lealtad a la organización, creencias religiosas, etc<sup>98</sup>.

Los individuos compiten entre sus iguales no sólo por alcanzar unos determinados incentivos cuando éstos son limitados en número, sino también por conseguir la satisfacción de ganar. En determinadas personas esta satisfacción se convierte en una necesidad. En estos casos el proceso motivacional parte del individuo en búsqueda de un prestigio profesional o

---

<sup>97</sup> FRENCH, E. G. (1956): Motivation as a variable in work partner selection, *Journal of abnormal Psychology*, vol 53, en GENESCA, GARRIGOSA, E. (1977): op. cit. p 34.

<sup>98</sup> NEFF, W. A. (1968): A historical survey of the cultural and social determiners of the meaning of work, New York University.



social<sup>99</sup>. La necesidad de competencia inculca una serie de comportamientos en el individuo que se inscriben también dentro de la relación de trabajo. Nace de esta necesidad un deseo de conocer a fondo las peculiaridades de su trabajo. La satisfacción viene a medida que experimenta el éxito en la organización. Es propio de las personas que manifiestan esta necesidad el estar atentos a las nuevas técnicas y procedimientos que mejoren la productividad de la organización y mostrar al mismo tiempo aversión hacia los trabajos rutinarios que apenas aportan algo nuevo al individuo. En relación a la interacción con el entorno manifiestan una afinidad hacia las situaciones nuevas. Se satisface resolviendo posibles problemas que surgen en la interacción entre personas o con la organización. Manifiesta un deseo de influir en el entorno y de conformar las situaciones en las que se encuentra, mostrándose activo más que pasivo ante los nuevos acontecimientos. En caso de no poder influir en trabajo o situaciones la reacción es de aversión<sup>100</sup> (ver figura 10).

FIGURA 10: RELACIÓN ENTRE LA SATISFACCIÓN Y LA COMPETENCIA PROFESIONAL



Fuente: Elaboración propia a partir de GENESCA, GARRIGOSA, E. (1977): Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad, Barcelona, Editorial Hispano Europea.

<sup>99</sup> MAIER, N. (1963): Psicología Industrial, Madrid, Ed. Rialp, pp 396-397.

<sup>100</sup> GENESCA, GARRIGOSA, E. (1977): op. cit. p 40.

Son innumerables los condicionamientos a los que están sometidos los empleados públicos. Como en todas las organizaciones muchos de los que ingresan en ella y desarrollan sus primeros trabajos, están movidos por el deseo de promocionar y para ello se esfuerzan por realizar el trabajo de una manera competente. Con todo ello, se le achaca a la Administración, con cierta periodicidad, una capacidad por encima de otras organizaciones para frenar esos deseos de competitividad de aquellos que inician sus trabajos en instituciones públicas. Son muchos los factores que inciden en los empleados y que analizaremos más adelante. Lo cierto es que la reacción ante una falta de motivación laboral (ya sea por desacertado sistema de incentivación, por el contenido del trabajo en sí, por un deficiente sistema de promoción, etc), da como resultado un “frecuente ajuste de su rendimiento al nivel más bajo en que se ha colocado un funcionario con su misma retribución”<sup>101</sup> en concreto, y en general, con su mismo nivel de incentivación ya sea de orden promocional, económico, o en función de otros factores que concurren en su grado de motivación como la participación en la toma de decisiones, la autonomía en la ejecución del trabajo, el respeto y consideración de sus jefes, la valoración del trabajo realizado, etc.

### 3.1.5. McGregor: Incidencia del humanismo en la satisfacción laboral

A la hora de estudiar la satisfacción laboral en el seno de una organización influye en gran medida el estilo de dirección que se emplee. La semejanza entre los enfoques mecanicistas de Taylor y el enfoque normativista de Weber estriba en que ambos trazan una serie de paralelismos dignos de análisis y que desembocan en unos estilos de dirección semejantes. La Administración, como organización de gran tamaño hereda todas aquellas características de funcionamiento propio de este tipo de estructuras estandarizadas, reforzando (como veremos en el capítulo VII) algunos

---

<sup>101</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. p 165.

aspectos: cadena de mando, preeminencia de los escritos, reglas detalladas, etc.

En los años de máximo esplendor de la burocratización de las instituciones, Douglas McGregor (1994) recoge los principios humanistas de Maslow y elabora la "teoría Y" en contraposición a los estilos de mando propios de las grandes organizaciones, dominadas por el estilo clásico de dirección (teoría X).

Así en su principal obra "The Human Side of Enterprise" expone la contraposición entre la "teoría X", que hace referencia a la teoría tradicional de mando, de corte mecanicista, y la "teoría Y". La primera parte de una visión negativa del trabajo, donde los empleados adoptan una postura de indiferentismo ante las necesidades de la organización sin proponer medidas para que se produzca un cambio en sus actitudes. Los directivos emplean las sanciones como único mecanismo de corrección conductual. De otro modo, la "teoría Y" parte de una visión más flexible y positiva de la persona humana. La dirección cuenta con que los empleados orientan su conducta hacia los fines de la organización, asumiendo las responsabilidades que sean necesarias para ello. Con ello la dirección tan sólo tiene que ocuparse de facilitar a los empleados que alcancen las metas organizacionales, coincidiendo éstas con sus propias metas<sup>102</sup>. Intenta retomar los estudios de Maslow desde una óptica

---

<sup>102</sup>McGREGOR, D. (1994): El lado humano de las organizaciones, Santafé de Bogotá (etc): McGraw-Hill, Interamericana, pp 47-48. Los supuestos de la motivación de la "teoría Y" son: 1. La aplicación de los esfuerzos físico y mental en los trabajadores es tan natural como jugar o descansar. 2. El control externo y la amenaza del castigo no son los únicos medios de encauzar el esfuerzo humano hacia los objetivos de la organización. El hombre debe dirigirse y controlarse a sí mismo en servicio de los objetivos a cuya realización se compromete. 3. El compromiso con los objetivos es función de las recompensas asociadas con su logro. 4. El ser humano ordinario aprende en las debidas circunstancias no sólo a aceptar sino a buscar responsabilidades. 5. La capacidad de desarrollar en grado relativamente alto la imaginación, el ingenio y la capacidad creadora para resolver los problemas de la organización está amplia, no estrechamente, definida en la población. 6. En las condiciones actuales de la vida industrial las potencialidades intelectuales del ser humano se están utilizando sólo en parte.

diferente; analiza al individuo en su puesto de trabajo, establece un orden en los motivadores que le afectan directamente y fija una jerarquía entre unos y otros.

La "teoría X", basada en la motivación económica, parte de ideas inexactas sobre la naturaleza humana. Da una visión del trabajo errónea, afirmando que es inherente al hombre la falta de interés por el trabajo, es un castigo y en la medida de sus posibilidades lo eludirá. En esta visión del trabajo el hombre prefiere ser dirigido, evade responsabilidades, y por encima de toda ambición lo que desea es seguridad. Para ello hay que coaccionar, dirigir y controlar al trabajador para que contribuya adecuadamente al logro de los objetivos de la organización. McGregor se da cuenta que sobre estos supuestos no puede asentarse el comportamiento humano en el trabajo y propone la "Teoría Y", en la que la mayor recompensa que el hombre puede recibir de su trabajo es la satisfacción de estar haciendo algo que le realiza, no sólo aprende a aceptar lo que otros le mandan sino que también busca responsabilizarse de lo que hace<sup>103</sup>.

En todo análisis de una organización han de examinarse, por tanto, dos supuestos complementarios, por un lado, qué y como se entiende la naturaleza humana, y por otro, su adecuación a los factores estructurales en el funcionamiento organizacional. Según entendamos al ser humano como sujeto capaz de tener iniciativa, de dirigir su trabajo responsablemente o, por el contrario, ser un sujeto pasivo, destructivo y con necesidad de ser dirigido. McGregor expresa con su teoría X e Y ambas posturas. Así las personas que ajusten sus acciones a la primera tendrán una motivación primordialmente económica, mientras que en la teoría Y sus características personales le llevan a preferir la motivación interna de la ejecución del trabajo a la externa de compensación económica. Según los roles que existan en la organización analizaremos las formas de adaptación individual al puesto de trabajo donde se

---

<sup>103</sup> MCGREGOR, D. (1994): op. cit. pp 47-49.

ponen en juego variables relacionadas con la autoridad-obediencia y profesionalidad-capacidad de autorrealización.

Parafraseando a McGregor (1994) “los supuestos de la teoría Y no han sido validados en forma definitiva. Sin embargo, son mucho más consistentes con el saber actual de las ciencias sociales que los principios de la teoría X. Indudablemente son susceptibles de perfeccionarse, de ser más minuciosamente elaborados y serán modificados a medida que vaya acumulándose la investigación, pero no es probable que sean totalmente refutados”<sup>104</sup>.

### 3.1.6. Las carencias del trabajador y la definición de insatisfacción

Entre las aportaciones que mayor influencia han tenido, en el estudio de la motivación y satisfacción laboral citamos la teoría de Herzberg y otros (1959). No sólo por haber sido objeto de numerosísimas investigaciones, sino también por las abundantes aportaciones con relación al rediseño de los puestos de trabajo. Esta línea de investigación está orientada hacia la búsqueda de aquellos factores que son la causa de la satisfacción-insatisfacción en el trabajo y sus repercusiones en el nivel de ejecución y las actitudes. Para la investigación realizada partieron de una entrevista semiestructurada en la que pidieron a doscientas personas (en su mayoría ingenieros) que describieran un episodio en el que se habían sentido especialmente satisfechas en el trabajo, la duración del mismo, y si este hecho les animaba a trabajar con mayor intensidad. Y por otro lado, se les pidió que describieran aquellos momentos en los que denotaban insatisfacción. Mediante este análisis se trataba de identificar los elementos objetivos que causaban a juicio de los empleados la satisfacción-insatisfacción para cada individuo, a los que llamó “factores de primer nivel”, entre ellos: el reconocimiento (alabanza,

---

<sup>104</sup> MCGREGOR, D. (1994): op. cit. p 48.

mención o reproche, crítica, etc), logro (tener éxito o fracasar en el trabajo), posibilidad de desarrollo personal (trabajos que aporten conocimientos, experiencia, etc.), promoción (mejorar el status, expectativas), salarios, relaciones interpersonales (con los jefes o subordinados y con los compañeros de trabajo), capacidad directiva de los jefes, responsabilidad, política y normas de la organización, condiciones de trabajo (ambientales), trabajo en sí mismo (interesante, variado, creativo), vida privada (que haya sido afectada por el trabajo, volumen de trabajo, horario, etc.), seguridad en el trabajo (estabilidad en la organización), etc. Estos elementos objetivos producen una reacción psicológica de satisfacción-insatisfacción de las necesidades específicas del individuo, también llamados “resultados de segundo nivel”. Así un “resultado de primer nivel” puede provocar distintos “resultados de segundo nivel” en las personas. Una vez identificado los hechos que producen estos sentimientos de satisfacción-insatisfacción en el trabajo se analizaron sus relaciones con el nivel de ejecución<sup>105</sup>.

Herzberg descubrió que los hechos que causan satisfacción en el trabajo se refieren a los elementos intrínsecos del propio trabajo y los que producían insatisfacción son extrínsecos a él. Así, los factores intrínsecos al puesto de trabajo (logro, reconocimiento, trabajo en si mismo, responsabilidad, promoción, iniciativa, etc.) cuando están presentes motivan al trabajador y les causa satisfacción. Al mismo tiempo, su ausencia no le causa insatisfacción, a estos los llamó “factores motivantes”. De otro modo, sobreviene la insatisfacción si los factores externos al puesto de trabajo están ausentes, es decir, contar con las comodidades y un buen clima en el trabajo no causa

---

<sup>105</sup> HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): The motivation to work, Wiley, Nueva York. Dos años antes de la publicación de su principal obra The motivation to work, HERZBERG realiza un completísimo estudio junto a MAUSNER, PETERSON Y CAPWELL (1957) sobre la satisfacción y actitudes en el trabajo, titulado: Job attitudes: review and research and opinion, publicados en Psychological Service of Pittsburgh. Entre las principales conclusiones que obtuvo se encontraba una que prevalecía sobre las demás y que le sirvió de base para el estudio que posteriormente realizó: la notoria diferencia entre los factores de la satisfacción en el trabajo y los que producen insatisfacción.

satisfacción<sup>106</sup>. Es erróneo pensar, por tanto, que la satisfacción tiene como contrapartida la insatisfacción. Deben medirse en escalas distintas, por eso se le denomina "análisis dual". En este sentido, Herzberg sostiene que la estructura de las necesidades humanas no es jerárquica, sino dual, en contraste con la teoría de la jerarquía de satisfacción de necesidades de Maslow<sup>107</sup> como se señala en la figura 11.

Herzberg bautizó a los factores que producen insatisfacción con el nombre de "factores higiénicos", puesto que su ausencia provoca insatisfacción, pero su presencia deja la situación "limpia": ni satisfacción ni insatisfacción, y serían por orden de importancia: la política de la compañía, la supervisión, las relaciones con superiores, las condiciones de trabajo, el salario, etc . No son aspectos que motivan positivamente hacia el trabajo, y pueden provocar desmotivación si no se dan en la medida requerida. De aquí deducimos que el contenido de la tarea será el principal factor motivador. El resultado de esta investigación fue la teoría del "job enrichment", consistente en fomentar la responsabilidad del empleado en su propia labor, suprimir determinados controles, proporcionar cierta autoridad y autonomía en su puesto de trabajo<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): op. cit. p 82.

<sup>107</sup> HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): op. cit. p 76.

<sup>108</sup> HERZBERG, F. (1966): Work and the nature of man. Worlds Publishing Company. Cleveland.

FIGURA 11: ESTRUCTURA DE LAS NECESIDADES DE HEZBERG



Fuente: Elaboración propia a partir de HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): The motivation to work, Wiley, Nueva York

Su tono positivo, de atención a las oportunidades de crecimiento y mejora, supuso un nuevo sentido del trabajo. No basta que las condiciones del entorno sean adecuadas, es necesario que la tarea sea en sí misma interesante, variada, fuente de retos. Esto supone un salto hacia adelante en el intento de explicar la satisfacción laboral. Al mismo tiempo da un tratamiento adecuado a los incentivos económicos: si no están de acuerdo con el salario, basta con aumentárselo para reducir la insatisfacción, pero en este sentido no están más motivados para esforzarse. Para ello, es necesario proporcionar un determinado nivel de autonomía, responsabilidad y autocontrol, de forma que pueda satisfacer sus necesidades de logro, de competencia y autorrealización. "Herzberg mantiene que la calidad de vida es algo más que la renta per cápita o las condiciones físicas del lugar de trabajo -eso son mínimos imprescindibles- ; la calidad de vida incluye las libertades y la capacidad de participación y decisión: exige la puesta en escena de factores de crecimiento"<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> VELAZ, RIVAS, J. I. (1996): op. cit. pp 136-137.



Refiriéndose a las grandes organizaciones, donde los trabajadores acceden con un nivel de formación, Herzberg hace hincapié en la falta de motivación que experimentan gran parte de aquellos que acceden por vez primera a dichas organizaciones, “después de muchas horas de aprendizaje diversificado, de haber salvado muchos obstáculos académicos, y de períodos en los que se han realizado grandes esfuerzos, la persona que entra a trabajar en las modernas compañías se encuentra con que en vez que el trabajo le suponga una ampliación de su vida psicológica, ocurre exactamente lo contrario y que las consecuencias de ganarse la vida son sucesivas amputaciones de sus aspiraciones, conocimientos, concepciones, y talento”<sup>110</sup>.

Investigaciones posteriores han desarrollado una serie de conclusiones sobre las aportaciones de Herzberg. Un intento de realizar una clasificación más detallada de las fuentes de satisfacción de las necesidades, la teoría de instrumentos-objetivos en la que diferencian entre valencias extrínsecas e intrínsecas: las primeras corresponden a los resultados de las prestaciones, las segundas surgen de la propia actividad del trabajo. El instrumento para la satisfacción en el trabajo es la propia actividad y no los resultados obtenidos. Más concretamente lo que satisface a los individuos es la capacidad de aportación más que alcanzar un objetivo del comportamiento<sup>111</sup>.

Las conclusiones a las que llegó Herzberg van más allá de los aportaciones realizadas por las anteriores escuelas. Como señala Munduate (1984) “para conseguir que el trabajador esté satisfecho con su trabajo y

---

<sup>110</sup> HERZBERG, F (1964): “The motivation-Hygiene Concept and Problems of Manpower”, *Personnel Administration*, 27, 1, enero-febrero.

<sup>111</sup> EVANS, H. G. (1970): “Herzberg’s Two-Factor Theory of motivation some problems as a suggested test”, *Personnel Journal*, nº 49, pp 277-298, HOUSE, R. J. (1971): “A path-goal theory of leader effectiveness”, *Administrative Science Quarterly*, nº 16, pp 321-338, y NEUBERGER, O., (1977): *Organization und Führung*, Stuttgart et al., citado por LATTMAN, CH., y GARCÍA, ECHEVARRÍA, S., (1992): *Management de los Recursos Humanos en la empresa. Cómo dirigir hombres en una nueva cultura corporativa*. Ed. Díaz de Santos, p 100.

motivado a alcanzar elevados niveles de ejecución no basta con que las condiciones del entorno (factores insatisfactorios) en el que él mismo se desarrolla permitan la satisfacción de las necesidades de orden inferior. Es decir, no basta con que el nivel de remuneración sea suficiente, como argumentaba Taylor, o que se implante un programa de relaciones humanas para fomentar los grupos o para que el trabajador experimente la sensación de que es considerado por la empresa, se le atiende y se le quiere, como postulaba Mayo. Según Herzberg, aunque las características del entorno sean capaces de satisfacer las necesidades de orden inferior, ello no implicaría una mayor satisfacción, ni mayor motivación para alcanzar elevados niveles de ejecución. Para que así sea, será preciso que el trabajo en sí mismo sea significativo y retador, y que proporcione al trabajador responsabilidad, autonomía y control (factores satisfactorios). De este modo, el individuo podrá satisfacer las necesidades de logro, competencia y autorrealización”, analizadas en los apartados anteriores<sup>112</sup>.

### 3.2. Teorías de Proceso

El estudio de la motivación laboral, como indicamos en el capítulo II, forma parte de un proceso dinámico. Cada individuo actúa en función de una serie de motivos, pero esta acción voluntaria necesita de un mecanismo que las impulse, una dirección de la conducta hacia un finalidad que conseguir, ya sea de carácter meramente individual u organizacional. El individuo puede experimentar situaciones de satisfacción-insatisfacción mientras desarrolla su actividad, es decir mientras permanezca la disposición activa de la conducta hacia la finalización de un trabajo.

Las teorías de proceso consideran la motivación desde un enfoque más universal, ya que anticipan las decisiones que toman los individuos según las

---

<sup>112</sup> MUNDUATE, L. (1984): op. cit. p 121.

características del puesto. A partir de ahí y mediante un proceso de decisión-acción, los individuos van ajustando su motivación (entendida como impulso que mantiene la conducta) a la satisfacción de sus necesidades ya sean de carácter primario o secundario, según la terminología de Maslow.

Las investigaciones realizadas en los últimos años acerca de la motivación se decantan hacia los estudios sobre el proceso, como mecanismo de arranque del proceso motivador. A pesar de las dificultades que entraña estructurar las relaciones de la motivación en el tiempo, y los vínculos que les unen a las características del puesto, contamos con tres modelos teóricos, que analizan el proceso motivacional desde enfoques diferentes: la teoría de la expectativa, la teoría de la equidad y la teoría de la finalidad.

### 3.2.1. La teoría de las expectativas

Los individuos desarrollan una serie de expectativas en relación con los resultados que pueden obtener como consecuencias de sus acciones. El comportamiento de las personas viene condicionado en parte por estas expectativas. De esta forma, estas teorías explicarían cómo los individuos a lo largo de sus vidas asimilan la influencia de las personas y grupos a partir de los valores y actitudes que demuestran a través del comportamiento. Podemos decir que éste viene también condicionado, en parte, por aquello que esperan que sucederá en el futuro<sup>113</sup>.

Efectivamente, los sujetos poseen expectativas acerca de los resultados de sus acciones que influyen en sus decisiones a través de la motivación. Como podemos ver el comportamiento de los individuos se dirige en la orientación que le marcan sus necesidades como situación presente, pero no podemos olvidar que a ese presente se une la capacidad de adelantar un

---

<sup>113</sup> MORSE, N. (1953): Satisfaction in the white collar job, Michigan, University of Michigan.

nuevo presente a través de la expectativas que se hayan fijado los individuos. De esta forma llegamos al concepto fundamental para la teoría de las expectativas basado en la posibilidad subjetiva de modificar la conducta para alcanzar unos determinados resultados. Como señala Locke (1983), “es posible que las expectativas como tales puedan influir las reacciones emocionales de uno indirectamente. Cuando una persona espera que ocurra algo agradable, con frecuencia empieza a anticipar el hecho y el placer que traerá, por ejemplo, fantaseando o contemplando sus consecuencias o contándoselo a otros. Si el suceso no ocurre puede ser más desestimado que si no hubiera sido esperado primeramente, tal vez debido al intensificado contraste entre el suceso anticipado y el fracaso que resulta. Por otra parte, una persona que espera un fracaso en alcanzar algún valor puede tener tiempo para levantar defensas contra él o para activar mecanismos originales que disminuirán el desagrado”<sup>114</sup>.

Analizando las variables que inciden en ese proceso de activación de la motivación de los empleados dirigidas hacia esas recompensas u objetivos, Levy-Leboyer (1975) afirma que debemos de acudir a “un modelo más humano y asimilar la motivación con la anticipación de recompensas deseadas por los individuos”, de forma que nos permita “comprender cuándo y por qué los objetivos de los individuos coinciden con los objetivos de la organización (...), el problema no consiste en preparar una lista de agentes de motivación, ni en clasificarlos por orden de importancia, sino en aislar y describir los diferentes procesos responsables de la motivación”<sup>115</sup>. En ese tránsito que separa el punto de partida y la aspiración o deseo pueden incidir una serie de condicionantes como el cumplimiento de expectativas. Para ello no podemos olvidar la importancia que tiene describir el proceso gracias al cual las personas eligen una determinada forma de conducta, en orden a lograr sus objetivos y

---

<sup>114</sup> LOCKE, E. E. (1967): Nature and causes of job satisfaction, University of Mariland, en Handbook of industrial and organizational psychology (1983): The University of Minnesota, (capítulo 30), John Wiley & Sons.

<sup>115</sup> LEVI-LEBOYER, C. (1975): op. cit. pp 105-106.

satisfacer sus necesidades. Por tanto, los individuos pueden emprender un determinado tipo de comportamiento en la organización en función del grado en que considere que tal compromiso le llevará al logro de los resultados deseados.

Este análisis lleva a los empleados a valorar desigualmente el esfuerzo realizado en el desempeño de la tarea. Según los objetivos que persigan los individuos a ellos se asocia un determinado comportamiento de la conducta. Como señala Deweck (1986), si su objetivo más próximo es alcanzar una especialización mediante un adecuado proceso de aprendizaje actuará como incentivo para el trabajador todo aquello que suponga nuevos conocimientos, puesta en práctica de habilidades nuevas. Ante las dificultades averiguan los mecanismos que le acerquen a dar una respuesta a dichos problemas, esto les hace más constantes y esforzados, el resultado de todo ello es un aumento de su estima personal. También podemos encontrar a otro tipo de individuos que prefieren obtener un resultado de su trabajo en poco tiempo, van buscando el rendimiento inmediato, prefieren trabajos que no requieran el ejercicio de grandes habilidades, miden su esfuerzo en función del rendimiento obtenido no en función del aprendizaje realizado. Estos trabajadores suelen ser menos pacientes, tenaces, tienden a huir de las dificultades, cuando necesitan resultados concretos evitan los cambios de trabajo en los que tengan que adquirir nuevos aprendizajes<sup>116</sup>. Tanto unos como otros, dirigen su conducta en función de las expectativas que se han formulado y la previsible respuesta de la organización a sus acciones.

Esto explicaría la importancia de desarrollar una serie de expectativas en el ámbito del trabajo. De esta forma si un empleado ha decidido alcanzar un nivel de productividad por encima de la media, desde ese momento su

---

<sup>116</sup> DEWECK, C. S. (1986): "Motivational processes affecting learning", *American Psychologist*, 41, pp 1040-1048.

conducta dará un giro hacia ese sentido hasta que consiga las metas que personalmente se ha fijado<sup>117</sup>.

Los estudios realizados hasta la fecha han intentado dar una explicación de aquellos factores que componen el proceso de activación de la conducta. Han sido numerosas las aportaciones realizadas, pero sin lugar a dudas ha sido Vroom (1964) el autor que mejor ha contribuido en la definición de las variables que se inscriben en dicho proceso. “La fuerza o motivación  $F_i$  que tiene una persona para realizar un nivel de esfuerzo  $i$  es una función de la suma de los productos de las valencias correspondientes a cada nivel de ejecución por la probabilidad subjetiva de que al ejercer dicho nivel de esfuerzo se conseguirá alcanzar tales niveles de ejecución”<sup>118</sup>.

1 Expectativa (E); percepción de la probabilidad de que dedicando una cierta cantidad de esfuerzo  $i$  alcanzará un resultado  $j$ , de forma que si trabajo un número determinado de horas obtendré un rendimiento específico. Las expectativas toman un valor de 0 a 1 según que un determinado comportamiento conlleve un nivel de ejecución esperado.

2. Valencia (V); estimación del deseo de recibir tales recompensas según el nivel de ejecución  $j$ . Constituye la fuerza de atracción que un individuo tiene hacia un resultado. Los resultados pueden tener valencia positiva, negativa o nula, según haya atracción, aversión o indiferencia hacia los resultados. Cada resultado tendrá una valencia distinta para cada individuo, también en una misma persona la valencia de un mismo resultado puede ir variando.

3. Instrumentalidad ( $I_{jk}$ ); estimación de la relación entre los resultados obtenidos y sus consecuencias para el sujeto, es decir, que al alcanzar un nivel de ejecución  $j$  obtendrá el resultado  $k$ . Como ejemplo podemos citar, el acceso a un sueldo mejor, la promoción a

---

<sup>117</sup> VROOM, V. H. y DECI, E. L. (1970): Management and motivation, Penguin, London, pp 237-239.

otro puesto de trabajo de mayor prestigio, etc. Toman un valor de 0 a 1, según un resultado lleve o no al segundo. Si el valor es 1 tendremos la seguridad de que el resultado es necesario y suficiente para alcanzar el segundo. De ahí la importancia de que la organización establezca un sistema de distribución de recompensas inteligible e imparcial para todos los empleados<sup>119</sup>.

$$F_i = \sum_{j=1}^n (E_{ij} V_j) \quad \text{donde} \quad V_j = \sum_{k=1}^n (I_{jk} V_k)$$

Esta teoría también tiene aplicación para las personas que tienen encomendadas funciones directivas en la organización. Es Galbraith quien investiga la relación entre los sistemas de autoridad y las valencias y las expectativas. Para ello los directivos interrogan en una fábrica mecánica, a una serie de obreros sobre la importancia que tiene para ellos los diferentes resultados posibles de su trabajo como salarios, valoración del trabajo por sus superiores, promoción, tiempo libre, primas, etc. Y por otro lado, la implicación que tienen en su trabajo, es decir, si persiste el recuerdo del trabajo en su tiempo libre. Entre los factores más valorados por los obreros están la actitud de los superiores y el salario. Los buenos productores hacen depender las recompensas de la productividad, y conceden una mayor importancia a la promoción. Además, añade que los obreros deben experimentar una valencia positiva en sus tareas. Y percibir la instrumentalidad (relación volumen de

---

<sup>118</sup> VROOM, V. H. (1964): *Work and Motivation*, New York, Wiley, p 18.

<sup>119</sup> VROOM, V. H. (1964): *op. cit.* pp 15-17.

recompensas y función encomendada) como requisito principal en un sistema de recompensa eficaz<sup>120</sup>.

En esta línea, Lawler (1969) propone una aplicación concreta de esta teoría expresando la conexión existente entre la conducta del individuo y su percepción de los resultados según las valoraciones realizadas por el cuadro directivo de la organización. Para ello “consideremos el caso de un cuadro que concede un gran valor a la promoción, pero que no ve relación en su empresa entre el hecho de trabajar duramente y de recibir una promoción. Para él, la promoción no constituye un factor de motivación, no más que para una persona distinta que percibe una relación de causa-efecto entre el hecho de trabajar duramente y recibir una promoción, pero que no tiene que ser promocionada. Para que exista motivación, es preciso que se realicen dos condiciones: que el cuadro directivo valore la promoción y que perciba una relación entre sus esfuerzos y la promoción”<sup>121</sup>.

Como pone de manifiesto la “teoría de las expectativas” los individuos poseen necesidades muy variadas, orientadas en función de las aspiraciones y deseos de los trabajadores. Por tanto, mientras algunos trabajos pueden ocasionar una conducta motivada (teoría del enriquecimiento) para algunos, en otros no tiene porqué concluirse en el mismo sentido. El tipo de diseño del trabajo puede producir efectos diferentes según el tipo de persona. Por tanto, la motivación de los empleados se mediría en función del reconocimiento de las diferencias personales de los empleados en relación a su trabajo y la capacidad de adaptación de la organización a cada una de ellas<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> GALBRAITH, J. y CUMMING, L. L (1967): “An empirical investigation of the motivational determinants of task performance: interactive effects between instrumentally-valence and motivation-ability”, *Organizational Behavior and Human Performance*, 2, pp 237-257.

<sup>121</sup> LAWLER, E. E. (1969): “Job design and employee motivation”, *Personal Psychology*, nº 22, p 426.

<sup>122</sup> ALCAIDE, M. (1983): *Las nuevas formas de organización del trabajo: un análisis sobre su viabilidad*, Madrid, Akal.



### 3.2.2. Perspectiva de la "comparación social"

Todo individuo trata de conseguir una imagen coherente de su mundo exterior y describe esa necesidad, que por extensión es aplicable a todos, de evitar todo desequilibrio cognoscitivo, de forma que no debe haber contradicción entre los juicios que el individuo hace de la realidad y las esperanzas de una situación posible en el entorno que le rodea. De esta resulta inevitable que todo individuo tienda a establecer diferentes marcos de comparación con aquellos otros que le rodean, ya sea a través de las condiciones de trabajo, horario, sistema de promoción, seguridad en el puesto, sistema retributivo, etc. De este proceso nace una situación de desequilibrio individuo-organización o entre individuos de diferentes organizaciones.

Si abordamos esta desde un planteamiento meramente economicista podemos definir la conducta del individuo en función de la rentabilidad que supone para la organización, según las recompensas y las sanciones que obtenga de ésta<sup>123</sup>. Esto nos lleva a plantearnos la papel de los empleados desde un enfoque meramente extrínseco, de acuerdo con el sistema de recompensas de la organización.

Adams (1963) va más allá y reinterpreta las características de justicia redistributiva desde un enfoque más amplio. Haciendo un mayor hincapié en la justicia de trato que reciben los trabajadores, al tiempo que realiza una comparación directa con el nivel de eficiencia con que desarrollan su trabajo. De aquí resulta un sentimiento de inequidad si el individuo aprecia que las proporciones no son equivalentes. Si existe inequidad se verá presa de una tensión que será tanto mayor cuanto mayor sienta que es la desigualdad. A consecuencia de ello, el individuo tratará de reducir esta desigualdad, llegando incluso a producir menos si ha sido tratado injustamente, e incluso influyendo en otros para que disminuyan su ritmo de producción. "Existe falta de equidad

para una persona cada vez que percibe como desigual la relación entre su contribución y sus resultados, en comparación con los resultados y contribuciones del otro”<sup>124</sup>. El trabajador que percibe la injusticia relativa en su relación con la organización tiende a reestablecer su equilibrio con un impulso proporcional a la injusticia recibida, es decir, a la diferencia entre su contribución-resultado y el que perciben los demás<sup>125</sup>.

Gran parte de los esfuerzos de las organizaciones se centran en conseguir una redistribución de las cargas de trabajo en función de las recompensas que obtiene el trabajador. Todo ello forma parte de la gestión de personal a la que progresivamente se tiende a dar mayor importancia, pues de ello dependen otros resultados como la eficacia, la productividad y el grado de motivación para desarrollar el trabajo. Locke (1969) sin embargo, no parte de lo que debe ser considerado como justo o equitativo considerado por el modelo de equidad de Adams para medir el nivel de satisfacción, sino de lo que considera subjetivamente el trabajador, es decir, su nivel de aspiraciones y deseos. En este sentido podemos decir que aunque la organización estime un nivel de incentivos adecuado, el trabajador puede establecer otro orden de medición en función de sus aspiraciones<sup>126</sup>.

En principio, parece curioso que un individuo esté empeñado en reducir la inequidad a su favor, pero en el caso de la sobrecompensación juegan un

---

<sup>123</sup> HEIDER, F. (1958): *The Psychology of interpersonal Relations*, Nueva York, Wiley, en LEVI-LEBOYER, C. (1975): op. cit. p 107.

<sup>124</sup> ADAMS, J. (1963): *Inequity in social exchange*, en BERKOWITZ, L (1965): *Advances in experimental social psychology*, New York, Academic Press, p 268.

<sup>125</sup> LAWLER, E E. (1973): *Motivation in Work organization*, Brooks/Cole, Monterrey. Basándose en el modelo de equidad de ADAMS algunos autores desarrollan otros modelos para definir el nivel de satisfacción laboral en relación con los aspectos que condicionan el puesto de trabajo y los aportaciones-retribuciones a la organización, como las capacidades, la experiencia, la formación, la antigüedad, la lealtad. El rendimiento por un lado y, los incentivos sociales por otro.

<sup>126</sup> LAWLER, E E. (1969): *What is job satisfaction*, *Organizational Behavior and Human Performance*, nº 4.

importante papel los motivos de seguridad, pues un trabajador que rinde por debajo de su sueldo resulta poco interesante para el patrón y, en cualquier caso, se verá desplazado por sus compañeros más productivos. Si el individuo se encuentra infracomensado, por ejemplo: "en el trabajo a destajo, si se estima que el porcentaje recibido por pieza es muy bajo, la reacción normal consiste en incrementar la cantidad producida a costa de la calidad, de manera que crezcan las compensaciones sin aumentar las contribuciones. Cuando la paga se encuentra fijada por horas, la única forma de compensar la desigualdad pasa por disminuir el rendimiento en calidad y cantidad, o buscar otra manera de conseguir otras compensaciones que completen el salario"<sup>127</sup>.

En la Administración como en el resto de organizaciones este uso de la comparación social y la medición constante de las variaciones entre las aportaciones de los empleados y las recibidas de la institución están al orden del día. De forma que "el funcionario tasa su propio trabajo y si la Administración no le paga de acuerdo con su valoración, reduce su rendimiento a la proporción que a su juicio corresponda. Aunque pueda parecer que esta formulación es insólita y su práctica remotísima, conviene saber que es habitual y que se suele expresar en unos términos muy simples harto conocidos: "Para lo que me pagan, basta con lo que hago". Esta extraña autovaloración suele hacerse teniendo en cuenta los méritos personales acreditados (por ejemplo, la dureza de la oposición) o al prestigio político o social y, en cualquier caso, resulta muy sencilla cuando el funcionario realiza una segunda actividad que le sirve de referencia concreta: el abogado o el arquitecto que tienen un estudio privado saben perfectamente lo que el mercado les paga por hora de trabajo y aplican esta tarifa a su jornada funcional reduciendo en consecuencia, si es necesario, el número de horas útiles hasta adaptarlo a la retribución oficial (...). El despropósito de esta práctica salta a la vista, puesto que las autovaloraciones son siempre arbitrarias (quizás el prestigio profesional le venga de su condición de profesor) y, además, porque existe una relación

---

<sup>127</sup> GOODMAN, P. S. y FRIEDMANN, A. (1971): "An examination of Adam Theory of Inequity,"

funcionarial voluntariamente admitida que no se puede modificar unilateralmente, o sea que si considera que no le pagan suficientemente y no consigue que le suban el sueldo, puede el funcionario separarse de la Administración, pero no manipular sus honorarios ni rendimientos<sup>128</sup>.

Algunos son muy sensibles a la equidad y prefieren que exista equilibrio, pero otros le dan menos importancia, e incluso hay quien prefiere, por diversas razones, encontrarse sobrecompensado o infracomensado. Esto nos lleva a pensar en la necesidad de contar con otros factores para analizar la satisfacción y motivación en el trabajo.

### 3.2.3. Teoría del establecimiento de metas o de la finalidad

Las teorías anteriores señalaban algunos aspectos del proceso motivacional de los individuos en su trabajo, como la anticipación de los resultados (teoría de las expectativas) o el proceso de comparación entre diferentes empleados según la distribución de las recompensas. En esta ocasión analizamos uno de los planteamientos que más aceptación ha tenido en las organizaciones desde un enfoque eminentemente productivo. Paraphrasing Locke (1968), el establecimiento de metas incide directamente en las acciones de los individuos, orientan y conducen la actividad de los mismos hacia los resultados previstos por la organización. De este modo, las metas o intenciones se constituyen en determinantes motivacionales del esfuerzo y de las sucesivas elecciones del sujeto, y por otra parte dirigen la conducta, pues un cambio de incentivos va acompañado de un cambio en las metas del sujeto. En este sentido, una meta proporciona un criterio para decidir cuánto esfuerzo poner en una determinada tarea. El individuo estará satisfecho o insatisfecho con el nivel de ejecución alcanzado en la medida en que se

---

Administrative Science Quarterly, nº 16, pp 271-288.

<sup>128</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. pp 164-165.

acerque al que se ha propuesto en sus metas. Por tanto, las metas guían la conducta e influyen positiva o negativamente en el desempeño del trabajo<sup>129</sup>.

Las metas que los sujetos persiguen con el desempeño de su tarea determinan el grado de esfuerzo que están dispuestos a emplear, de ahí la importancia de que sean cuantificables y expresadas en un lenguaje entendido por todos. Concretando aún más, podemos establecer un paso intermedio, afirmando que la satisfacción de los trabajadores con su nivel de ejecución está en función del nivel de consecución de los objetivos que se habían fijado en la consecución de las metas, de forma que la fijación de estos objetivos ayuda a conseguir aquellas como parte del proceso motivacional.

Otro factor que contribuye a la eficacia y al rendimiento es la participación en el establecimiento de los objetivos. Para ello, debemos diferenciar la aceptación de la participación. En la primera el grado de compromiso es menor, la actitud de los empleados ante la consecución de esa meta no le compete de igual forma que si participa en la fijación y consecución de la misma. Cuando se verifica esa participación de los trabajadores se da un crecimiento de la motivación, crece la implicación y, con ella se obtiene unos resultados más satisfactorios<sup>130</sup>.

Esta teoría tiene un claro componente cognitivo: los trabajadores deben decidir acerca de las metas que quieren perseguir; deben evaluar si esas metas son aceptables, deben conocer qué comportamientos les llevarán a esas metas, y deben aprender a recabar información sobre cómo están llevando a cabo su propósito. De esta manera, esta teoría no sólo es aplicable a la conducta individual, sino también a los grupos sociales y a los equipos de trabajo. Con todo lo expuesto anteriormente, no debe extrañarnos que la

---

<sup>129</sup> LOCKE, E. A. (1968): "Towards a theory of task motivation and incentives", *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 3, pp 157-189.

<sup>130</sup> EREZ, M. y ARAZ, R. (1986): "Participative Goal-Setting: Social Motivational and cognitive factors," *Journal of Applied Psychology*, nº 71, pp 591-597.

“Teoría del Establecimiento de Metas” como teoría de la motivación es muy convincente y está empezando a ser considerada como una de las más influyentes en el ámbito de la motivación laboral.

Una de las técnicas más utilizadas por las organizaciones en los últimos años ha sido la “dirección por objetivos” o “administración por resultados”, para ello es muy necesario tener claro las metas y objetivos organizacionales que se van a conseguir, en un determinado período de tiempo, estableciendo mecanismos de evaluación de control y evaluación de las metas que se van alcanzando. Algunas organizaciones consideran este sistema de gestión como una filosofía que busca mejorar la optimización de la acción directiva, transformando las necesidades objetivas de la organización en output que corresponden a los objetivos de la organización. Entre las distintas fases utilizadas en este sistema de dirección están la planificación, delegación de autoridad, sistemas de información, evaluación y control de resultados, etc. La dirección por objetivos se ha de poner en práctica en un clima de progreso y mejora, para ello es necesario que los distintos empleados conozcan el funcionamiento del sistema y estén comprometidos hacia la consecución de los objetivos<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> GALOFRÉ, ISART, A. (1997): La modernización de las Administraciones Públicas en España, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Escola Gallega de Administración Pública, Colección Monografías, pp 53-56. Este sistema de dirección ha sido aplicado a los directivos públicos en países como Estados Unidos (un ejemplo de ello podría ser la división, durante la presidencia de Nixon, en 12 departamentos a cada uno de los cuales le pidió la concreción de 12 objetivos): Reino Unido, Singapur, etc. En las Administraciones públicas españolas las aplicaciones han sido escasas por la dificultad de fijar objetivos concretos y asociarles unos gastos concretos dentro del sistema presupuestario anual, y todo ello implica una exigencia al directivo en resultados comparables. Siempre ha sido más fácil para un directivo adaptarse a una normativa que ser evaluado por la consecución de unos resultados. Aún así encontramos algunos ejemplos como el Ayuntamiento de Barcelona mediante la implantación de centros gestores, el Ayuntamiento de Alcobendas con los sistemas de planificación y programación por objetivos y la Universidad Politécnica de Barcelona gracias al desarrollo de un plan estratégico.

## IV. CONDICIONANTES ORGANIZACIONALES DE LA SATISFACCIÓN Y LA MOTIVACIÓN

### 4.1. El contexto de la organización como condicionante.

En las teorías expuestas anteriormente se ha enfocado la satisfacción en el trabajo como un proceso por el cual el individuo se encuentra en una posición de desequilibrio en orden a las necesidades que experimenta como persona. Desde la concepción más universalista propia de la sociología, esa posición producida por la necesidad, la desmotivación y otros factores activados en una determinada cultura como las expectativas y aspiraciones, no serían más que productos sociales. Fruto del proceso de socialización e interiorización de unos valores, producto de un sistema cambiante de relaciones. Hasta el punto que la noción de individuo no puede ser entendida sin acudir a ese complemento social que proporciona el entorno que le rodea.

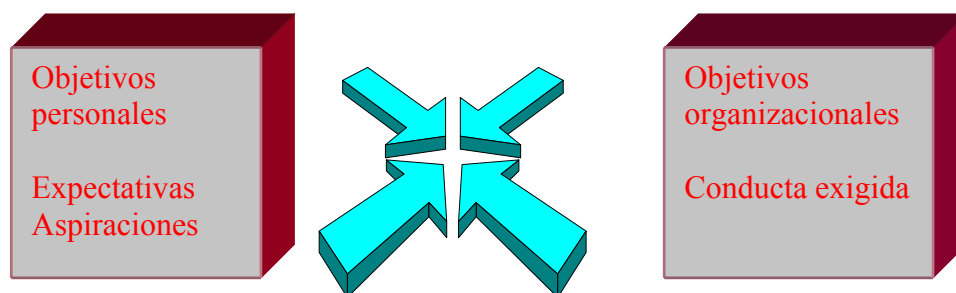
Con el desarrollo de las organizaciones, las relaciones entre individuos han ido diversificándose formando estructuras en ocasiones de gran complejidad. Cada vez dependemos más de organizaciones o de centros productivos cuya función es satisfacer necesidades tanto individuales como colectivas. El trabajador encuentra en la organización la respuesta a muchas de las aspiraciones personales y profesionales. Esto manifiesta la tendencia de todo individuo a asociarse a otras personas para conseguir unos fines determinados, fruto de esa relación obtiene una serie de ventajas que justifican su acción, ya sean de orden psicológico, económico, social, y cultural.

La colaboración entre los individuos está orientada a la consecución de unos objetivos que presiden la actuación de cada uno y que al reunirse dos o más pasan de un interés particular a un interés común. Se crea entonces un

conjunto de interdependencias, con identidad propia, que se refleja en las características de un conjunto social organizado. Para que la organización conserve su fuerza laboral ha de revisar además las necesidades, valores y expectativas de cada uno de los empleados.

Para la consecución de aquellos objetivos se debe realizar una distinción entre las descripciones que realiza la estructura organizativa en relación a las conductas exigidas por ésta y los comportamientos reales de los miembros de la organización, ya que estos deben percibir sus empleos en términos de lo que deberían hacer. En este tipo de enfoque entran en juego una serie de implicaciones sociológicas que hacen referencia no solo a las expectativas de los individuos, sino también a los tipos de interacción social de los empleados en el puesto y que determinan su comportamiento en la organización (ver figura 12).

FIGURA 12: INCIDENCIA DE FACTORES MOTIVACIONALES EN LA ORGANIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Los efectos de la organización en los empleados se ha convertido en tema de estudio entre los investigadores especialmente sensibilizados por la consecución de objetivos de carácter productivo. No hay que olvidar que no se



trata de variables independientes, sino de aspectos íntimamente relacionados. De tal forma que cualquier cambio que se produzca en uno de ellos afecta y modifica a todos los demás, como partes de un sistema<sup>132</sup>. En este sentido, los individuos, los grupos pequeños, las organizaciones totales y la interacción de éstas con su contexto social más amplio, comprenden las unidades de observación de la conducta organizacional<sup>133</sup>. En realidad, el comportamiento humano en la organización está condicionado por las dimensiones estructurales y ambientales, individuales y grupales. De esta forma “en casi todas las estructuras sociales el esfuerzo y la motivación humana son la principal fuente de mantenimiento, por ello aunque el enfoque teórico está dedicado a las relaciones, éstas incluyen a los seres humanos”<sup>134</sup>.

Como explica Nieto (1997), “la difícil cuestión de las relaciones entre el individuo y la organización que durante tantos siglos ha preocupado a los pensadores, hoy está aceptablemente aclarada. Antes se entendía que los protagonistas eran los individuos de tal manera que si las cosas funcionaban bien o mal a ellos se debía (...). Son el contexto y la formación los que hacen a cada uno como es (...). Una colección de individuos, por muy meritorios que sean, carentes de dirección, no constituye un equipo sino una bandada. Con este planteamiento —y sin olvidar, claro es, el valor de los individuos— la responsabilidad se desplaza a la organización y a los organizadores, puesto que cada persona rinde lo que la organización es capaz de sacar de él<sup>135</sup>, de ahí la importancia de que se estructuren a nivel organizativo mecanismos de

---

<sup>132</sup> KATZ, D. y KAHN, R. L. (1985): *Psicología social de las organizaciones*, Editorial Trillas, México, p 130. A nivel de la organización confluyen una serie de actividades como las “productivas” basadas en el procesamiento de productos y servicios, las “de mantenimiento” se centran en el insumo humano en aspectos como la formación y motivación laboral, las “administrativas” desempeñan una función de coordinación y supervisión, y las “de adaptación” destinadas a optimizar en beneficio de la organización las modificaciones constantes del entorno

<sup>133</sup> DUBIN, R., CHAMPOUX, J. E. y PORTER L. W. (1975): “Central life interests and organizational commitment of blue-collar and clerical workers”, *Administrative Science Quarterly*, nº 32, pp 121-123.

<sup>134</sup> KATZ, D. y KAHN, R. L. (1985): *op. cit.* p 17.

<sup>135</sup> NIETO, A. (1997): *op. cit.* p 160.

incentivación y desarrollo de las potencialidades de los empleados según las expectativas y aspiraciones laborales.

#### 4.2. La acción motivacional en el orden organizacional

En los distintas investigaciones llevadas a cabo sobre el papel de los empleados en las organizaciones se pueden apreciar, como denominador común a todas ellas, las grandes diferencias entre los modelos teóricos y los resultados obtenidos, fruto de la interiorización de los principios que rigen aquellos modelos. ¿Qué explicación podemos dar a esas divergencias?, ¿por qué los empleados no trabajan motivados en la consecución de los objetivos de las organizaciones? Nuestro interés se centra “en comprender la acción más que observar el comportamiento”<sup>136</sup> de los empleados, y para ello descubrir el significado subjetivo (para los empleados) y objetivo (para la organización) que tienen las acciones dentro de la organización. Para ello queremos determinar cuales son los factores que mueven a los integrantes de la organizaciones a someterse a una serie de mandatos e instrucciones, como paso previo para ocupar un lugar en la misma. Situándonos más allá del contexto individual, la acción motivacional debe ser analizada en un contexto más universal, fruto de la interacción con los individuos o grupos en la comunidad de trabajo,

---

<sup>136</sup> SILVERMAN, D. (1970): *The Theory of Organization*, Londres, Heinemann, pp 125-127. La sociología como ciencia intenta comprender los factores que inciden en una acción determinada, más en concreto, la motivación del individuo para actuar a partir de la observación del comportamiento. En este sentido las acciones diarias conforman el significado que el individuo da a la realidad social, estas orientaciones que otorgan los individuos se institucionalizan y se convierten en hechos sociales para las generaciones posteriores. De forma que en la acción motivacional es necesario considerar una serie de factores (históricos) fruto de la interacción de unos para con otros, que a su vez inciden y transforman los significados sociales que los individuos otorgan a sus acciones dentro de la organización. Es el peso de la tradición cultural organizativa que delimita, en la mayoría de las ocasiones, el concepto de satisfacción en una determinada estructura organizativa.

generando una serie de modificaciones en la percepción subjetiva de la motivación.

Toda organización tiene definida, al menos de una manera formal, las directrices oportunas para su funcionamiento, En estas se especifican los tipos de conducta que deben desempeñar los distintos miembros que forman parte de aquella. De esta forma, cada miembro de la organización se identifica con el conjunto de prescripciones e instrucciones fijadas a través de un determinado tipo de comportamiento o “rol” definido por Parsons (1999) como aquello “que el actor hace en sus relaciones con otros, considerado en el contexto de su significación funcional para el sistema social”<sup>137</sup>. La noción de rol determina las conductas exigidas por la organización según las reglas, normas, y modelos de comportamiento como “fundamentos normativos” de la acción motivacional insertado en un sistema social más generalizado. De ahí que la noción de “rol” no se limite estrictamente a la ejecución de un determinado conjunto de prescripciones organizacionales sino que abarca otro tipo de significados de carácter más dinámico en el que se inscribe su relación de trabajo, aunque inicialmente sus acciones se interpreten en función de las expectativas previstas por la organización. Por ello en la determinación de los roles además de tener en cuenta los conocimientos poseídos por los individuos que inciden en el grado de ejecución, analizamos las distintas influencias en las interacciones entre los miembros de una misma organización y los elementos culturales que identifican a dicha organización. Estamos hablando entonces de una visión que sobrepasa la dimensión meramente individualista de la motivación desde donde se abordan los distintos mecanismos socializadores de los empleados dentro de la dinámica del sistema social<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> PARSONS, T. (1999): El sistema social, Madrid, Alianza Editorial, p 36, (versión original publicada en 1959, bajo el título: The social systems por The Free Press of Glencoe, Nueva York)

<sup>138</sup> PARSONS, T. (1999): op. cit. pp 40-42. El individuo está accesible a las actitudes de los que le rodean en el proceso de interacción social. Esta es la base motivacional del proceso de aprendizaje. Las actitudes del alter son esenciales para motivar la aceptación de pautas de orientación hacia la motivación. La

El análisis de los roles podemos situarlo inicialmente en “un primer nivel de abstracción” desde donde se pueden inducir modelos de actuación según las similitudes observables en los empleados durante un determinado periodo de tiempo. La abstracción de estos aspectos que componen la acción de los empleados desemboca en “un segundo nivel de abstracción” donde se analizan los modos de ser y obrar y desde donde se deducen los valores predominantes de la colectividad<sup>139</sup>. Al ser objetos ideales, los valores no necesitan darse en la realidad, subsisten en virtud de su idealidad. Aunque se deducen de actos subjetivos, su esencia no está basada en juicios normativos, orientaciones, etc., sino que perviven por encima de aquellos, afirmando su carácter objetivo de existencia por sí mismos. Estos valores pueden integrarse en un sistema cultural e ideológico ejerciendo una influencia sobre los actores sociales en la medida en que activan las motivaciones de los individuos. Por esto decimos que el valor no es menos real que las conductas o los objetos en los que se concreta o por los que se expresa, ya que se hallan presentes especialmente en los juicios que realizamos.

Los valores se concretan en modelos de comportamiento que sirven de guía para orientar la acción en circunstancias particulares, de situación o de lugar. De ahí su relación directa con los procesos motivacionales en el trabajo. En este sentido, los modelos de conducta estandarizados en las organizaciones burocratizadas devienen en una serie de valores culturales integrados en un sistema ideológico sobre los que se han construido las bases de la organización burocrática (racionalidad organizativa, impersonalidad normativa, especificación laboral, etc.). Estos contribuyen a la formación de una tipología de empleado, donde características como “obediencia”, “constancia”, “cordialidad en el trato”, etc., se convierten en factores esenciales de su forma

---

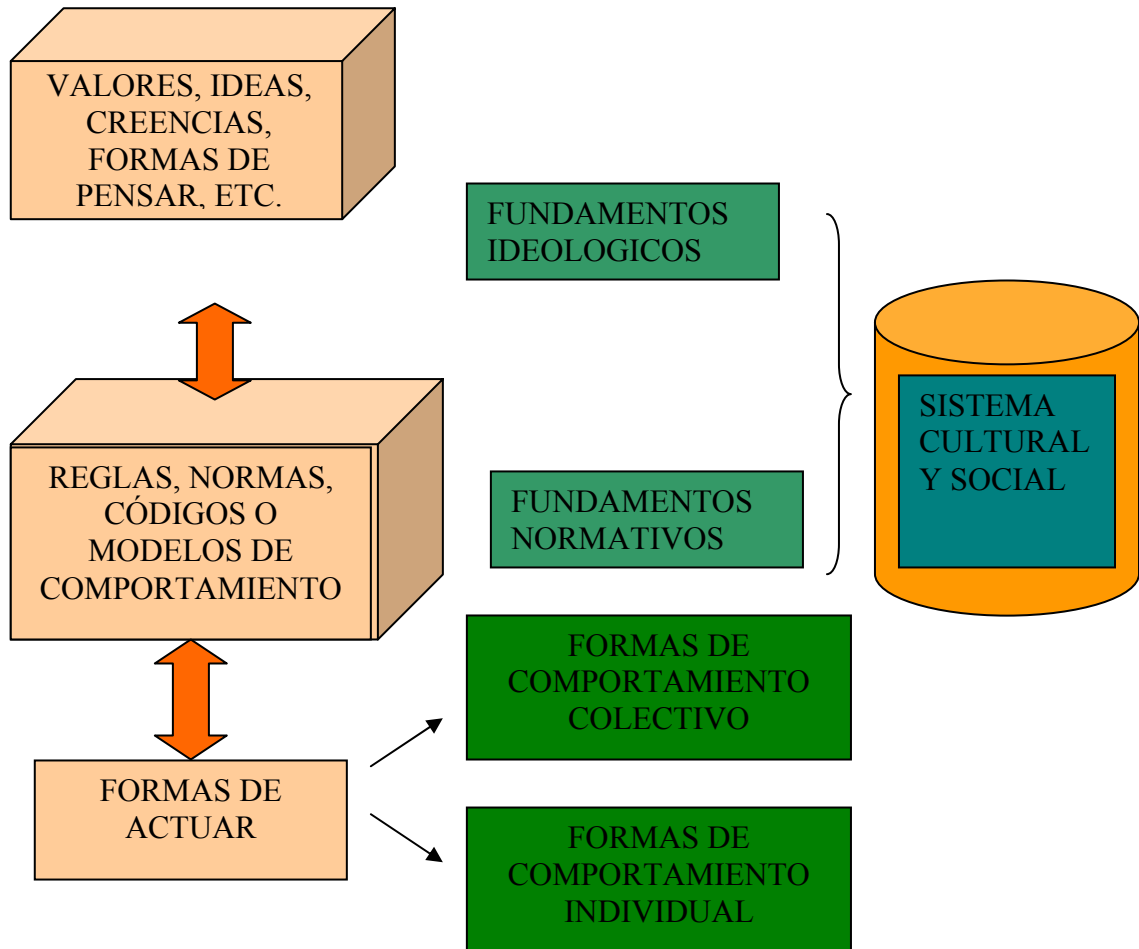
dependencia psicológica del individuo se asocia con la capacidad de desarrollar una dependencia emocional, condición del aprendizaje social.

<sup>139</sup> ROCHER, G. (1996): Introducción a la Sociología General, Barcelona, Editorial Herder, (Duodécima Edición), p 69.

de proceder, situándonos en un segundo plano donde prevalecen los “fundamentos ideológicos” (ver figura 13).

FIGURA 13: FUNDAMENTOS NORMATIVOS E IDEOLÓGICOS DE LA ACCIÓN

MOTIVACIONAL



Fuente: Elaboración propia a partir de ROCHER, G. (1996): Introducción a la Sociología General, Barcelona, Editorial Herder, (Duodécima Edición).

En el análisis de las actitudes y comportamientos de los individuos ante los roles determinados por la organización, nos encontramos también con una serie de factores que van más allá de un análisis meramente estructural o de condiciones subjetivas de trabajo según los grupos sociales englobados en una

estructura social. Estos grupos sociales sirven de modelo para el comportamiento en el trabajo, de forma que, a partir de ellos, se establecen criterios de comparación donde se juzga la propia relación de trabajo en relación a otras. Las referencias, por tanto, no sólo se encuentran en el interior de la organización sino también en otros grupos que rodean la organización y, en general, en el mercado laboral<sup>140</sup>.

Por tanto, a la hora de fijar la satisfacción en el desempeño de la función o rol tenemos que atender a las posiciones de los grupos que rodean al trabajador, como señala Reynaud (1963)<sup>141</sup>. En primer lugar los grupos que ocupan posiciones análogas, (compañeros de profesión, otras de similar naturaleza, etc.); después, aquellos cuya actividad está estrechamente ligada a posición ocupada; y, posteriormente, otros grupos como: sus superiores inmediatos y todos aquellos individuos que por vínculo laboral tienen algún ascendiente sobre el trabajador. Por último aquellos que sin tener una relación estrecha con los empleados están encargados de definir programas y la política de la organización (los directivos). En función de las relaciones de estos grupos con la organización en su conjunto podemos hablar de una conformidad de objetivos con aquella. Si el grupo se halla cohesionado se respetarán las normas de trabajo. Esto afectará tanto a la producción como a la voluntad de

---

<sup>140</sup> PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op. cit. pp 138-140. Especialmente interesante es la ordenación metodológica que hace este autor donde analiza, desde un enfoque sociológico, y según la posición que ocupa el empleado en la organización, los distintos factores que inciden en la satisfacción laboral; 1. A partir de uno o más términos (individuo-organización). 2. A partir de las relaciones que condicionan los grupos de trabajo (roles prefijados por la organización, importancia de los grupos de referencia y pertenencia social). 3. Contextos sociales de la motivación en el trabajo según diversos ámbitos sociológicos y distintas orientaciones en el mismo ámbito. Las orientaciones de los trabajadores en las relaciones sociales de producción. 4. Las dimensiones de la satisfacción y el valor que se le otorga a las categorías profesionales y sectores industriales, a las variables adscriptivas y algunos ejemplos de empleo de métodos sobre la satisfacción en contextos culturales diferentes al de los países industrializados. 5. Tendencias predominantes en la medida de la satisfacción en el trabajo: aspectos objetivos y subjetivos.

<sup>141</sup> REYNAUD, J. D. (1963): Estructura y organización de la empresa, en FRIEDMANN, G. y NAVILLE, P. (1972): Tratado de sociología del trabajo, Biblioteca del trabajo, Tomo II, p 74

seguir las consignas de la organización<sup>142</sup>. Por tanto, podemos entender el significado de la satisfacción en el trabajo en el entorno más generalizado de los grupos que inciden en la relación laboral de empleado con su organización.

Las aportaciones de Tezanos (1983) nos aproximan al estudio de las limitaciones que existen en toda organización. Sugiere que “para una adecuada comprensión de esta problemática, no es posible limitarse al análisis de variables personales objetivas, ni tampoco a las meras condiciones técnicas del trabajo, sino que los factores que actualmente más influyen en la satisfacción e insatisfacción en el trabajo son, precisamente, los que hacen referencia al grado de discrepancia y conflicto que se produce entre las concepciones del trabajador sobre el papel y el sentido del trabajo y sobre la organización global del sistema de producción, por un lado, y la manera concreta, por otro, que tienen de realizar su tarea laboral en un sistema de producción dado. De esta forma, las orientaciones políticas, la conciencia e identificación de clase y las mismas concepciones ideológicas generales, pueden llegar a ser un factor primordial de la insatisfacción del trabajador”<sup>143</sup>. En organizaciones burocráticas la incidencia de factores como la política o la identificación con un determinados status tienen una significación concreta en la motivación y satisfacción laboral como posteriormente analizaremos en el capítulo 6. La complejidad en la medición de aquellas tiene otro referente inmediato en las concepciones que cada empleado tenga sobre el trabajo. Por esto el grado de discrepancia y conflicto como señala Triandis (1959), origina en el seno de la organización una serie de presiones de doble dirección, de forma que cuando la exigencia es continuada y muy por encima de los resultados objetivamente alcanzables por los empleados, se producen unos

---

<sup>142</sup> LEVY-LEBOYER, C. (1975): op. cit. p 71.

<sup>143</sup> TEZANOS, J. F. (1983): “Satisfacción en el trabajo y sociedad industrial. Una aproximación al estudio de las actitudes hacia el trabajo de los obreros industriales madrileños”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS): nº 22, pp 51-52.

resultados mediocres pudiendo ser medidos en clave de insatisfacción laboral<sup>144</sup>.

Pasamos ahora a estudiar la relación que tienen las diferentes variables organizacionales con la satisfacción laboral (rendimiento, absentismo y rotación). El análisis de cada una de ellas nos ayudará a entender las distintas formas de interacción de aquella con la conducta laboral que desarrollan los empleados en la organización.

#### 4.3. Variables organizacionales que inciden en la satisfacción

Según analizamos en las concepciones clásicas, el estudio de la satisfacción laboral es abordado desde un planteamiento eminentemente productivo. Es decir, en la base de aquellos estudios latía el deseo de alcanzar mayores cotas de producción mediante la consecución de unos mayores niveles de rendimiento. Las investigaciones sucesivas han partido de un nexo común entre la satisfacción y el rendimiento. Si nos dejamos llevar por lógica del sentido común lo primero que percibe toda persona es la existencia de una posible relación entre ambas variables. Prueba de ello lo encontramos en la relación entre eficiencia y satisfacción que se deriva de la Organización Científica del Trabajo, en la que la eficiencia precede a la satisfacción. A

---

<sup>144</sup> TRIANDIS, H.C. (1959): "A critique and experimental design for the study of the relationship between productivity and job satisfactions", *Psychology Bulletin*, 56, 4, pp 309-312. Analiza el efecto que tiene la variable "presión" de la organización sobre la satisfacción y productividad del individuo, propone un "índice de presión relativa"  $I=(P-E)/E$ , donde P es la presión sufrida por los empleados, E la presión que los empleados estiman normal. Así podemos llegar a cuatro situaciones según el grado de presión: a. La presión es inferior a la normal, el I es negativo. b. La presión es ligeramente superior a la normal, el I es positivo y débil. c. La presión es claramente superior a la normal, el I es positivo y elevado. d. La presión es fuertemente superior a la expectativa de los empleados, I es positivo y muy elevado. Si la organización aumenta la presión en la producción hasta el punto de imponer sanciones y castigos, en un principio será eficaz y la producción aumentará por temor a los castigos pero la relación entre satisfacción y producción se invertirá y es muy probable que termine incidiendo la primera en la segunda.



similares resultados pero con una formulación invertida, llegaron los teóricos de la Escuela de Relaciones Humanas, que anteponen la satisfacción a la eficiencia. Con las investigaciones de la Western Electric se ponen las bases para iniciar un estudio de las condiciones laborales con una finalidad clara: alcanzar un nivel de satisfacción elevado en el trabajo como paso previo para llegar a las cotas más elevadas de rendimiento en la organización. La herencia de aquellas investigaciones late en el fondo del esfuerzo de tantos otros que buscan revalidar, desde otros enfoques y formulaciones, esas hipótesis. Autores como McClelland y su “teoría de las necesidades de logro”, las “teorías X e Y” de McGregor, etc. Aunque en el campo teórico no faltan autores que han defendido una estrecha relación entre ambas variables, como es el caso de Porter y Lawler (1967)<sup>145</sup>.

Unida a la variable “rendimiento” se han investigado otras variables que a priori están relacionadas con la satisfacción como es el absentismo y la rotación. El estudio de estas variables nos lleva no solamente identificar el grado de satisfacción que experimentan los empleados con las mismas, sino también a desentrañar la estructura de las motivaciones de los empleados según se aproxime su trabajo a unas cotas mayores o menores de rendimiento, absentismo y rotación. ¿Puede un trabajador en la organización sentirse insatisfecho con relación a alguna de las características propias del trabajo, y, a pesar de ello, experimentar satisfacción en referencia a su trabajo, considerado como un todo?. ¿Son compatibles actitudes contrapuestas, favorables unas, desfavorables otras, en relación con los distintos aspectos o características del trabajo?

#### 4.3.1. Satisfacción laboral y rendimiento en las organizaciones

A tenor de los diferentes desarrollos empíricos se demuestra una falta de relación entre ambas variables, por el elevado número de factores que inciden

---

<sup>145</sup> LAWLER, E. L. y PORTER, L. W. (1967): “The effect of performance on job satisfaction”, Industrial

y que difuminan la nitidez de la relación entre ambas. Según Korman, y en contra de lo que nos puede dictar la lógica humana, no se puede decir que existe una clara relación entre la satisfacción en el trabajo y el rendimiento. Es por eso que conviene estudiarlos por separado dado la complejidad de cada uno de los conceptos. El rendimiento tiene tal naturaleza que es muy difícil darle una calificación objetiva e incluso su evaluación actúa como determinante del mismo rendimiento<sup>146</sup>. En este sentido, nos podemos encontrar con determinados casos en los que los trabajadores pueden ser competentes en su trabajo, y realizarlo con un elevado nivel de eficacia, y al mismo tiempo con un bajo nivel de satisfacción, por diferentes motivos; nivel de aspiraciones no cubiertas por la organización, deficiente relación con los compañeros de trabajo, bajo nivel retributivo, etc.

Ya en 1955 Brayfield y Crockett publicaron una colección de 60 estudios sobre las relaciones entre actitudes y rendimiento. Tras hacer una revisión de todos ellos se llegó a la conclusión de la escasa relación entre ambas variables. De esta forma se ha ido abandonando la intuición instintiva que las relacionaba<sup>147</sup>, pues habría que analizar la complejidad cognoscitiva del individuo (modo en que un sujeto recibe, almacena y utiliza como información) en todo aquello que hace referencia al rendimiento laboral. Años más tarde, Vroom (1964) realizó una investigación más a fondo. En ella se concluyó que las correlaciones entre la satisfacción y el rendimiento tan sólo eran explicadas en un 2% del total<sup>148</sup>. Esta escasa relación tuvo connotaciones en otros campos como la necesidad de reducir el absentismo y la rotación como medidas anteriores a un incremento de la satisfacción. Una de las tesis que más aceptación ha tenido ha sido invertir la relación causal, la satisfacción laboral es la causa del alto rendimiento y éste a su vez puede deberse a otras

---

Relations, 7, 1.

<sup>146</sup> KORMAN, A. (1978): Psicología de la industria y de las organizaciones, Madrid, Ed. Marova, p 309.

<sup>147</sup> BRAYFIELD, A. H. y CROCKETT, W. H. (1951): "Employee attitudes and employee performance", Psychological Bulletin 52, pp 396-424.

<sup>148</sup> VROOM, V. (1964): Work and motivation, New York, Wiley, pp 229-236.

variables como la capacidad de trabajo, su preparación profesional, etc. Después de realizar numerosos estudios al respecto concluyeron afirmando la necesidad de favorecer el rendimiento mediante incentivos, prioritariamente aquellos que hagan referencia al puesto de trabajo, variedad, autonomía, toma de decisiones, etc<sup>149</sup>

Por otra parte, siguiendo a Korman (1978), las relaciones entre ambas variables pueden estar mediatizadas por diferencias personales que modifican a su vez el grado de percepción de ambas. Así, algunas explicaciones que hacen referencia al modo con que se afrontan las situaciones que obedecen a distintos niveles de rendimiento, están en función del concepto que tenga cada trabajador de su persona: si es alto, el rendimiento laboral se considerará como fuente de equilibrio y satisfacción. Es decir, "en el caso de personas que se autoconsideran competentes para un trabajo, su respuesta ante la frustración puede ser aumentar su rendimiento. Por el contrario, en el caso de personas con una baja autopercepción de su competencia, la respuesta ante la frustración tenderá a ser negativa (...), ya que esta clase de respuestas son más propias de estos sujetos para los que el rendimiento laboral no es una fuente de satisfacción. En el primer caso, por tanto, la insatisfacción laboral produce un rendimiento mayor, mientras que en el segundo caso produce una conducta negativa"<sup>150</sup>.

Otro de los factores que se relacionan con el rendimiento se refiere más a variables de orden social, es decir, las variaciones en el rendimiento de los empleados dentro de la organización tienen una repercusión más o menos directa en las normas que imperen en el seno de un grupo. De tal forma que hay ciertos grupos que tienden a aprobar el mal rendimiento como respuesta adecuada ante la insatisfacción, en tanto que otros grupos no lo hacen así, sino que consideran que un rendimiento pobre es una reacción inapropiada e indigna de un profesional. En este sentido la satisfacción en el trabajo y su influjo en el rendimiento laboral, al margen de sus efectos sobre el absentismo

---

<sup>149</sup> LAWLER, E. L. y PORTER, L. W. (1967): op. cit. pp 20-28.

y la rotación, constituyen un problema aún sin resolver que necesita nuevas investigaciones<sup>151</sup>.

Marr y Stitzel, (1979) analizan los distintos factores que intervienen en la determinación del rendimiento<sup>152</sup>. Para ello parten de una descripción del mismo, entendiéndolo como la relación existente entre la cantidad de trabajo (realizado con una determinada calidad) y el tiempo empleado en realizarlo. Estos dos aspectos “cantidad” y “calidad” del trabajo definen el rendimiento en términos generales. Entre los factores que inciden en aquel, podemos resumirlos en dos: de un lado, la “capacidad de rendimiento” y de otro, la “voluntad de rendimiento”. El primero se refiere a aspectos más directamente relacionados con la tarea, como el nivel de formación alcanzado, las habilidades demostradas, las experiencias profesionales. La “voluntad de rendimiento” muestra el grado de motivación del individuo con el tipo de trabajo en sí, en función del contenido del puesto, del tipo de liderazgo, etc. Estos dos factores determinan un “comportamiento de rendimiento”, que se manifiesta en la intensidad y perfección con que se realiza el trabajo. La conexión entre ambas variables incide en la “satisfacción en el trabajo” que experimenta el empleado. Pero este tipo de rendimiento fijado por el individuo está a expensas de otras variables externas del universo al cual pertenece el propio trabajador como el rendimiento del grupo o equipo de trabajo, del grado de evolución tecnológica, etc., formando las “condiciones de la organización global”. De estas tres resultantes surge un nivel de rendimiento que se plasma en una serie de “contraprestaciones extrínsecas e intrínsecas” para los empleados, manteniendo unas relaciones de feed-back con la voluntad de rendimiento, según los estímulos recibidos de la organización.

---

<sup>150</sup> KORMAN, A. (1978): op. cit. p 178.

<sup>151</sup> KORMAN, A. (1978): op. cit. p 179.

<sup>152</sup> MARR, R. y SITZEL, M. (1979): Personalwirtschaft –ein fonflikt- orientierter Ansatz, Munich. Citado por Marr, R. Y García, Echevarría S. (1984): Política de personal en la empresa. Economía de los recursos humanos, Madrid, Ediciones ESIC, p 85.



Este análisis muestra la importancia de la variable “rendimiento” en la determinación de la satisfacción laboral del empleado. De forma que, en aquellas organizaciones en las que no se permita individualizar, mediante indicadores, el tipo de rendimiento, se inutiliza uno de los principales medios de incentivación laboral. Con la consiguiente repercusión en la satisfacción y motivación del trabajador.

En el caso de las Administraciones Públicas son cada vez más usuales las críticas que reciben cuando se hace referencia al término “rendimiento”. Este se convierte en uno de los principales problemas al que se enfrentan estas organizaciones, principalmente, por el escaso interés que ha habido tradicionalmente por aumentar la productividad del empleado público. Por otro lado, las peculiaridades propias del tipo de trabajo público hacen aún más difícil un análisis en profundidad. En este sentido, apenas contamos con estudios que nos permitan estudiar las dimensiones de satisfacción.

El Instituto Speyer desarrolló una investigación sobre el nivel de aprovechamiento potencial de los empleados públicos en la ejecución de su trabajo<sup>153</sup>. De esta forma, ante la pregunta: ¿cómo considera la carga de trabajo que usted desempeña?, la mayoría de los encuestados estimó que era muy alta (el 85% de los empleados preguntados). Con ello se podría afirmar que uno de los condicionantes u obstáculos para alcanzar mayores cotas de productividad tiene su origen en el exceso de trabajo a que están sometidos según el ritmo de trabajo a que estén expuestos en su unidad de trabajo<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, nº20, marzo, pp 31-36.

<sup>154</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit. p 34-35. Se cuestionaron también si la carga de trabajo debía ser modificada dirigiéndose a modo de pregunta a los empleados, ¿debería ser esta más alta, más baja, o permanecer

Este estudio es de extraordinaria relevancia a la hora de afrontar un análisis sobre la evaluación del rendimiento por las connotaciones que puede tener en relación a una mayor exigencia por parte de los empleados, estando unido a ello inexorablemente un sistema de incentivación, como instrumento de motivación hacia unas mayores cotas de rendimiento y productividad. Una vez comprobado que los empleados tienen una disposición positiva hacia el trabajo, que es lo mismo que afirmar que están motivados para desarrollar un trabajo más intenso, de mayor rendimiento, nos preguntamos: ¿cuáles son aquellos presupuestos esenciales en el trabajo de un empleado público para que mantenga esa talante constructivo hacia el trabajo?, o bien, ¿qué factores inciden en la motivación en el trabajo para aprovechar esos deseos de rendir más en el trabajo, y poder alcanzar las metas de la organización?.

La respuesta a estas preguntas la obtendríamos descubriendo como se puede transformar ese potencial laboral inactivo en rendimiento. En este sentido “se puede actualizar la disposición a mejorar el rendimiento mediante el establecimiento de la relación adecuada entre dos elementos: las necesidades individuales que se despiertan en el desempeño de la actividad y la disposición frente a la actividad, por un lado y, las oportunidades que la actividad ofrece en la práctica por el otro. En esta relación se crea un “ámbito de actividad” en el que se consiguen las posibilidades de realización y la motivación aumenta”<sup>155</sup>. Si logramos armonizar estas características podemos decir que la correlación entre el rendimiento y la motivación del empleado en el desempeño de su trabajo se mueven en la misma dirección. Uno de los efectos del trabajo que realizan los empleados motivados y que alcanzan elevadas cotas de rendimiento se traduce en la realización de un trabajo bien hecho. Aunando las

---

igual?. La lógica nos anticipa una posible orientación hacia el mantenimiento de la carga de trabajo o incluso una reducción para la mayoría de los encuestados. Por el contrario, el análisis de las respuestas obtenidas mostraba que los deseos de los empleados se orientan más hacia el deseo de aumentar la carga de trabajo en un 54% de los empleados públicos que han sido cuestionados, mientras que un 16% se muestra partidario de reducir dicha carga (el resto prefiere que se mantenga igual).

capacidades individuales de los empleados con la oportunidades que la organización ofrece mediante una adecuada estructuración de las tarea, orientada hacia la consecución de un trabajo eficaz. Esta cuestión la abordaremos en la parte siguiente. Previamente estudiaremos los condicionantes laborales de la Administración para ubicar aquellos sistemas en un contexto adecuado.

#### 4.3.2. Satisfacción laboral y absentismo

Una de los aspectos de la relación de trabajo que mayor atención ha despertado en los investigadores ha sido el análisis de las causas del absentismo. La importancia de ello radica en las consecuencias de orden económico que tiene para toda organización, al ser considerado como un tiempo sustraído a la actividad productiva. Así lo avalan las investigaciones precedentes<sup>156</sup>.

Parece evidente que una persona no puede realizar con éxito un trabajo si no conoce con exactitud la conducta que se le pide. Si esta manifiesta una actitud de rechazo ante el desempeño de su trabajo, se producen una serie de

---

<sup>155</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit. p 36.

<sup>156</sup> DOHERTY, N. A. (1979): “National insurance and absence from work”. *Economic Journal*, 85, 353, 50-65, MARTIN, J. (1971): “Some aspects of absence in a light engineering factory”. *Occupational Psychology*, 45, 2, pp 77-89, O’MUIRCHEARTAIGH, C. A. (1976): “Response errors in an attitudinal sample survey. Quality and quantity”, *European Journal of Methodology*, 10, 2, pp 97-115, CHADWICK-JONES, J. K., BROWN, C. A., NICHOLSON, N. y SHEPPARD, C. (1971): “Absence measures: their reliability and stability in an industrial setting”, *Personnel Psychology*, 24, 3, pp 463-470, HEDGES, J. (1973): “Absence from work: a look at some national data”. *Monthly Labor Review*, 7, jul., pp 24-30, BEHEREND, H. y POCOCK, S. (1976): “L’absentéisme individuel: résultats d’une étude de six ans dans une entreprise”. *Revue Internationale du Travail*, 114, 3 nov-déc, pp 345-365, MAGGI, B. (1971): “Il comportamento para-assenteistico in una fabbrica metallurgica”. *Quad Social*, 20, 2, pp 119-143, MANDELLI, W., BELTRAM, P. FAGNELLI, U. y TURANI, G. (1976): *Le questione metalmeccanica*. Roma.



ausencias u omisiones. De esta forma, “el estudio del absentismo plantea problemas de identificación. Muchos de los estudios que hemos revisado no han conseguido distinguir entre absentismo intencional y absentismo no intencional, entre absentismo remunerado y no remunerado, entre absentismo por enfermedad y absentismo por otras causas<sup>157</sup> .

El estudio de este fenómeno parece estar apoyado en la lógica de que la persona satisfecha en su trabajo no debe de ausentarse del trabajo por motivos injustificados. Este planteamiento simplista está sometido a una serie de condicionantes ya que en la práctica encontramos a personas que no están satisfechas en el trabajo pero que por diferentes causas no pueden faltar al trabajo, por otro lado, la asistencia al trabajo no implica un mayor índice de satisfacción.

El estudio del absentismo debe estar ubicado en un marco de mejora de las condiciones laborales, de productividad y eficacia por las consecuencias que tiene para la organización. Estos efectos, como señala Lucas Marín (1990), tienden a ser muy variados tanto para la organización como para los empleados. "Se suelen citar al menos las siguientes consecuencias:

1. Pérdidas económicas directas para la empresa y para el país.
2. Desorden en la organización.
3. Desmoralización: por la insolidaridad en la tarea común, se hace patente la necesidad de soportar entre todos la carga de personas no productivas.
4. Pérdida de prestigio.
5. Trabajo administrativo complementario"<sup>158</sup> .

---

<sup>157</sup>LOITEGUI, ALDAZ, J. R. (1990): Determinantes de la Satisfacción Laboral en empleados de la Administración Foral de Navarra, Madrid, Universidad Complutense, p 121.

<sup>158</sup> LUCAS MARÍN A (1990): op. cit., p 240

A tenor de las consecuencias que producen tanto a nivel individual como organizativo podemos presuponer unas relaciones negativas entre el absentismo y la satisfacción de los empleados. Girard (1975) analiza las motivaciones que impulsan al trabajador para acudir al trabajo y lo explica diciendo que "el absentismo no será más que un pretexto para estudiar las motivaciones del trabajador. Es de hecho uno de los modos extrínsecos en que se manifiestan las motivaciones, y se presta a una medición objetiva"<sup>159</sup>. Todo empleado está sometido en su trabajo a unas exigencias organizacionales o deberes sociales, incidiendo en el tipo de comportamiento manifestado por aquel. El desempeño de aquellas exigencias conlleva un coste adicional, según el desgaste que le suponga la consecución de los objetivos impuestos por la organización. Junto a ello, cada empleado pondera el efecto que sus acciones producirán en los directivos de la organización. Aspectos como una valoración adecuada por aquellos, el tipo de gratificaciones obtenidas (económicas, sociales, etc.) y la adecuación a sus necesidades, las amenazas, castigos, la experiencia pasada en situaciones de conflictividad, etc. Analizó el concepto de tensión (ver figura 15) como resumen de una serie de hechos (estar casada, sentirse con mala salud, trabajar los domingos y durante las comidas) que inducen a la persona a no acudir a su lugar de trabajo. La diferencia entre lo que incita a faltar al trabajo "costes" menos lo que motiva a presentarse "exigencias complementarias y del rol", origina una tensión<sup>160</sup>. Tanto el esfuerzo (coste), como la recompensa están en un continuo proceso de valoración por el empleado. Si esta es lo suficientemente atractiva como para soportar el costo, la persona no faltará al trabajo. Por tanto, sólo en el caso en

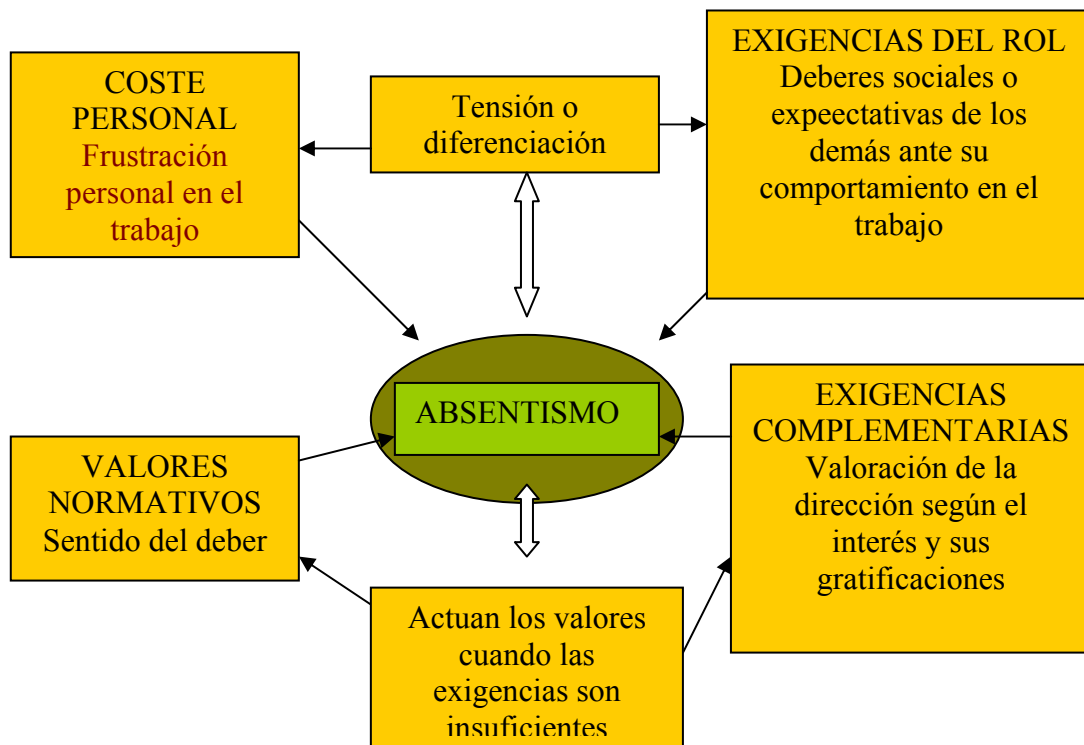
---

<sup>159</sup> GIRARD, G. (1975): Trabajo, motivaciones y valores sociales, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, pp 75-78. Esta investigación está basada en una muestra estadística tomada entre un grupo de cientos de telefonistas de distintas centrales del norte de Italia, se tomó como referencia a aquellas personas que se habían ausentado menos de nueve días del trabajo, se definió la variable absentismo como el número de enfermedades breves inferior a nueve días de duración. Por el método de correlaciones parciales se estudió la correlación existente entre las diversas variables relativas al trabajo y el absentismo finalizando con el intento de formulación de un modelo general de interpretación del absentismo laboral.

<sup>160</sup>GIRARD, G. (1975): op. cit. p 106

que “las exigencias del rol” son asumidas y originan una sobrercompensa sobre el coste personal diremos que el trabajador se siente motivado. Así, si el coste es mayor que “las exigencias del rol” puede originar una situación de absentismo.

FIGURA 15: UN ESQUEMA DE LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL FENÓMENO DEL ABSENTISMO



Fuente: GIRARD, G. (1965), “Essai d'interpretation dynamique de l'absentéisme”. Bulletin du C.F.R.P., 1-2.

#### 4.3.3 Satisfacción laboral y rotación

La rotación se entiende como uno de los principales motivos por los cuales se abandona el puesto de trabajo. Vroom (1964) hace una recopilación

de los estudios de otros investigadores sobre la interrelación entre ambas variables. Para ello emplea un tipo de muestra en una variedad de puestos laborales. Como se recoge en la tabla 1, se puede apreciar cómo mayoritariamente la relación es negativa o nula, salvo las investigaciones realizadas por Mann, Indik y Vroom (1963) y Kerr, Kopplemater y Sullivan (1951)<sup>161</sup>.

TABLA 1: RELACIÓN ENTRE LA SATISFACCIÓN Y LA ROTACIÓN

<b>Investigador</b>	<b>Tipo de muestra</b>	<b>Relación comprobada</b>
<b>Fleshman, Harris y Burt (1955)</b>	Obreros de fábrica	Negativa
<b>Van Zelst y Kerr (1953)</b>	Diversas ocupaciones	Negativa
<b>Harding y Bottenberg (1961)</b>	Aviadores	Negativa
<b>Bernberg (1952)</b>	Obreros aeronáutica	Nula
<b>Mann, Indik y Vroom (1963)</b>	Conductores	Positiva
<b>Mann, Indik y Vroom (1963)</b>	Agentes de seguridad	Negativa
<b>Kerr, Kopplemater y Sullivan (1951)</b>	Metalúrgicos	Positiva

Fuente: VROOM, V. (1964): Work and motivation, New York, Wiley, en LOITEGUI, ALDAZ, J. R. Determinantes de la Satisfacción Laboral del Empleado Público en la Comunidad Foral de Navarra, Madrid, Universidad Complutense, p 113

El individuo acude al trabajo para satisfacer una serie de necesidades. Su permanencia en el puesto está en relación del porcentaje de aquellas que

<sup>161</sup> VROOM, V. (1964): Work and motivation, New York, Wiley, en LOITEGUI, ALDAZ, J. R. Determinantes de la Satisfacción Laboral del Empleado Público en la Comunidad Foral de Navarra, Madrid, Universidad Complutense, p 113.

son satisfechas. De esta forma, todo cambio de organización o de departamento dentro de la organización lleva aparejado una reacción de insatisfacción por aspirar a otro tipo de trabajo que se ajuste más a sus expectativas. En este sentido, partiendo de la escala de necesidades de Maslow, los individuos pueden modificar su relación de trabajo con la finalidad de mejorar sus condiciones económicas, o de estima, de logro y de autorealización.

Este tipo de decisiones subyacen en todas las actuaciones cotidianas. Si un empleado no se encuentra satisfecho en su trabajo, buscará alternativas que le produzcan una mejora en su situación, bien a través de la rotación en su puesto de trabajo, o bien abandonando la organización. En este caso concreto cabe una triple decisión: 1. El trabajador decide quedarse, amoldándose a la situación por encima de sus preferencias personales. Si se queda posee una cierta motivación a pertenecer. 2. Aunque permanece en la organización, busca un equilibrio entre su satisfacción y el esfuerzo que le es exigido. La motivación para producir está menos asegurada. 3. El trabajador decide abandonar la organización. Se produce cuando la motivación a pertenecer no es demasiado fuerte<sup>162</sup>. El deseo de abandono de la organización no sobreviene de manera espontánea, sino que es el resultado de un cúmulo de acciones que, si no han sido reconducidas, puede desembocar en el abandono. Partimos por tanto de una relación entre la insatisfacción y el abandono o rotación, aunque no podemos quedarnos en el hecho simplista de que el primer factor conduce al segundo, ya que inciden otro tipo de factores como satisfacer necesidades, aspiraciones, etc.

En 1966, Hulin realizó una investigación de gran interés sobre este asunto. No se limitó solamente a la realización de un estudio teórico sobre las relaciones estadísticas entre ambas variables, sino que fue complementando, con intervenciones concretas, las políticas de personal produciéndose

---

<sup>162</sup>VÉLAZ, RIVAS, J. I. (1996): op. cit. p 12.

verdaderos cambios en las actitudes de los trabajadores<sup>163</sup>. Estableció un estudio mediante la realización de un cuestionario escogiendo una muestra de 350 empleadas administrativas de una gran compañía manufacturera de Canadá. Estudió los diferentes niveles de satisfacción con: “el trabajo”, “el sueldo”, “las promociones”, “los compañeros de trabajo”, “los supervisores” y “la atmósfera de trabajo”. En los seis meses siguientes un total de veintiséis trabajadoras que realizaron la encuesta abandonaron la compañía. Hulin comparó los resultados de la veintiséis chicas que abandonaron la empresa con la 324 que todavía continuaban y observó que las puntuaciones en satisfacción que habían obtenido aquellas, eran significativamente más bajas, concluyendo que las empleadas que abandonaron la empresa estaban más insatisfechas que aquellas que permanecieron en sus puestos.

March y Simon (1969) han señalado que en la decisión final de cambiar de trabajo no sólo influye el nivel de satisfacción de las expectativas del trabajador, sino que influye también la percepción de las oportunidades de conseguir un puesto de trabajo igual o mejor, en otra organización<sup>164</sup>. Ross y Zander (1976) defienden que el nivel de satisfacción de las necesidades de reconocimiento, autonomía, importancia del trabajo y evaluación equitativa, tienen una clara relación con el hecho de que una persona continúe en su trabajo. No obstante aducen otro factor que también es determinante de la permanencia del empleado en la organización. Es el grado en que su trabajo limita la satisfacción que el empleado puede recibir de su familia y de su comunidad<sup>165</sup>. Así, estos autores señalan que "el grado en que el trabajo interfiere en la familia del trabajador y con su comunidad, está relacionado con

---

<sup>163</sup>HULIN, C. L (1966): “Job satisfacción and turnover in a female clerical population”, *Journal of Applied Psychology*, 12, p 4

<sup>164</sup>MARCH, J. G. y SIMON, H A (1969): *Teoría de la organización*. Ariel. Barcelona.

<sup>165</sup>ROSS, I. C., ZANDER, A (1976): Satisfacción de las necesidades y rotación de personal, en VROOM, V.H. y DECI, E. K. (Eds): (1979): *Motivación y alta dirección*. Méjico, Trillas.

la rotación en forma tan determinante como lo está la falta de satisfacción en el trabajo"<sup>166</sup>.

Junto a estas variables organizacionales, como señala Tezanos (1983), en el estudio de la satisfacción analizamos las variables personales como la edad, la antigüedad, el sexo y el nivel de estudios<sup>167</sup>.

#### 4.3.4. Satisfacción laboral y edad

En los primeros años de la vida laboral adquieren un mayor protagonismo factores como la capacidad de aprendizaje, las expectativas de alcanzar un status y prestigio social, una mayor disponibilidad para desempeñar puestos en los que soportar una mayor carga de trabajo, la falta de preparación para ocupar cargos de especial responsabilidad, etc. Todos estos factores contribuyen a determinar las relaciones entre la satisfacción experimentada en el desempeño del trabajo y la edad.

Algunos investigadores han postulado una relación positiva entre ambas variables hasta los años previos a la edad de la jubilación, Gibson y Klein (1970), Furnham y Schaeffer (1984) y Pond y Geyer (1987). Esta relación no tiene porqué ser creciente en todos los intervalos de edad, pudiéndose mantener constante entre algunos. Aunque si analizamos en conjunto la vida laboral de los investigados podemos mantener una evolución en el mismo sentido entre ambas variables<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup>ROSS, I. C., ZANDER, A (1976): Satisfacción de las necesidades y rotación de personal, en VROOM, V.H. y DECI, E. K. (Eds): (1979): op. cit. p 53.

<sup>167</sup> TEZANOS, J. F. (1983): op. cit. pp 51-52.

<sup>168</sup> GIBSON, J. L. y KLEIN, S. M. (1970): "Employee attitudes as a function of age and length of service: A reconceptualization", *Academy of Management Journal*, nº 13, pp 411-425., FURNHAM, A. y SCHAEFFER, R. (1984): "Parson-environment fit, job satisfaction and mental health", *Journal of Occupational Psychology*, nº 57, pp 295-307. POND, S. B. y GEYER, P. D. (1987): "Employee age as a

Es común a las distintas ocupaciones un progresivo desgaste con el paso de los años. Los estudios de Lévy (1978) confirman como algunos empleados manifiestan una relación directa entre la edad y el tipo de trabajo en distintos sectores industriales. El resultado de estas investigaciones plantea un doble interrogante en el tipo de relación existente entre las condiciones de trabajo y la edad de los trabajadores. Por un lado, se cuestiona sobre las condiciones de funcionamiento que le son impuestas a los trabajadores que inciden directamente en el desgaste laboral, y por otro, se intenta medir ese desgaste en función de las capacidades de los trabajadores<sup>169</sup>.

La mayor parte de los trabajos realizados llegan a la conclusión de que si se mantiene constante el nivel profesional, existe una clara relación positiva entre edad y satisfacción laboral hasta llegar a una edad del trabajador que se halla próximo a la jubilación. A partir de ese momento, la relación desciende muy rápidamente como señala Saleh (1964)<sup>170</sup>. Para ello aduce que al estar cercana esta edad se les suele encomendar tareas de menor importancia y prestigio social, con la consiguiente carga de insatisfacción que las mismas producen.

Como señalan Quinn, Staines y Mc Collough (1974)<sup>171</sup>, los trabajadores más jóvenes mostraban un nivel de satisfacción menor que el de sus compañeros más veteranos al estar en el comienzo de su carrera profesional ocupando puestos menos agradables. Así el mayor nivel de aspiraciones y expectativas de cambio pueden también explicar este mayor nivel de

---

moderator of the relation between perceived work alternatives and job satisfaction”, *Journal of Applied Psychology*, nº 72, pp 552-557.

<sup>169</sup> LÉVY, M. (1978): “Les áges dans le professions. Population et sociétés”, nº 112, *Bull. de l’I.N.E.D.*

<sup>170</sup> SALEH, S. D. y OTIS, J. L. (1964): “Age and devel of job satisfaction. *Personnel Psychology*”. Vol 17, nº 4, pp 425-430.

<sup>171</sup> QUINN, R. P., STAINES, G. L., y MCCULLOUGH, M. R.(1974): *Job satisfaction: Is there a Trend?*, Washington: U. S. Department of Labor.



insatisfacción manifestado por los jóvenes. Tanto en unas investigaciones como en otras se hace referencia indirectamente al contenido del trabajo en sí mismo considerado. Ya sea por estar cercano a la edad de jubilación o bien por haber iniciado su vida laboral, lo cierto es que los índices de satisfacción decrecen en ambas situaciones. En la relación entre la satisfacción laboral y el contenido del puesto se hallan implícitas al analizar las variaciones entre la edad y la satisfacción laboral. Estas afirmaciones están en la línea de la “teoría de enriquecimiento” de Herzberg.

En este sentido algunos autores analizan las relaciones entre las características del puesto de trabajo y la edad. Lucas Marín (1981) analiza la satisfacción laboral a partir de la relación que pueda existir entre los grupos de edad y otras variables como “el salario”, “el tipo de trabajo”, “la relación con los subordinados”, etc<sup>172</sup>. Para esto divide a los empleados en intervalos de edad de 10 años. En el primero se incluyen aquellos empleados que tengan menos de 20 años, en el segundo de 21 a 30 años y así sucesivamente, agrupándolos en siete columnas (ver tabla 2). Como muestran los índices de satisfacción general en la última fila, a partir del intervalo de edad de 31 a 40 años se observa como el índice es superior al índice global (0.544), con lo que podemos afirmar que la relación es positiva, a partir de dichos intervalos de edad, alcanzando el máximo de satisfacción en el intervalo previo a la jubilación.

---

<sup>172</sup> LUCAS, MARÍN, A. (1981): Una aproximación sociológica al estudio de la satisfacción en el trabajo en la provincia de Santander, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 13, p. 86. Para la obtención de los índices emplea una media ponderada como analizaremos en el capítulo XI referido a la metodología empleada.

TABLA 2: INDICE DE SATISFACCIÓN POR GRUPOS DE EDAD

	<i>-de 20</i>	<i>21 a 30</i>	<i>31 a 40</i>	<i>41 a 50</i>	<i>51 a 60</i>	<i>+ de 61</i>	<i>ns/nc</i>	<i>l. Global</i>
<b>Nº enc.</b>	17	184	121	102	94	15	220	753
<b>Salario</b>	0.354	0.463	0.530	0.438	0.473	0.400	0.566	0.495
<b>Tipo trabajo</b>	0.490	0.584	0.661	0.598	0.608	0.633	0.493	0.570
<b>Subord.</b>	0.417	0.5440	0.630	0.616	0.610	0.556	0.629	0.598
<b>Jefes</b>	0.417	0.499	0.581	0.623	0.582	0.611	0.476	0.526
<b>Compañer.</b>	0.719	0.732	0.759	0.734	0.753	0.667	0.729	0.736
<b>O. Trabajo</b>	0.448	0.469	0.516	0.502	0.446	0.567	0.389	0.456
<b>Satisf. Gral</b>	0.469	0.527	0.601	0.583	0.617	0.567	0.492	0.544

Fuente: LUCAS MARÍN A. (1981): "Una aproximación sociológica al estudio de la satisfacción en el trabajo en la provincia de Santander", Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), nº 13, p 86.

#### 4.3.5. Satisfacción laboral y sexo. Su relativa interacción

El análisis de la satisfacción laboral en función del sexo, está sujeto a distintos condicionamientos basados en la diferencias de naturaleza entre el hombre y la mujer. Son variadas las connotaciones de aquellos que pueden incidir en la satisfacción laboral. Bass, Dunteman (1963) analizan la diferencia de sexo en relación a la satisfacción en el trabajo, llegando a la conclusión de que las mujeres están mejor dotadas para la interacción, prefiriendo trabajar en grupos. Esto implica una mayor capacitación de las mujeres hacia trabajos que han de ser desarrollados en equipo y hacia aquellas otras tareas de liderazgo en las que se hace necesario priorizar el elemento humano por encima de los

aspectos meramente técnicos. Esta preferencia en el trabajo de las mujeres por la comunicación se hace extensible también hacia los superiores y los subordinados. Por otra parte, los hombres valoran otros aspectos más relacionados directamente con el contenido de la tarea. Dado esto, la satisfacción que experimentan los hombres por el ejercicio del puesto se basa principalmente en el deber de haber realizado la tarea encomendada, mediante la resolución con éxito de las dificultades que se hayan podido originar en el desempeño del puesto<sup>173</sup>.

Profundizando en las divergencias entre los empleados de distintos sexos, Manhardt (1972), ha demostrado que los planes a largo plazo, en el desarrollo de la carrera profesional son mucho más importantes para los hombres que para las mujeres. Estos resultados vienen a reforzar las investigaciones citadas anteriormente, en las que el hombre muestra una mayor predisposición hacia aquellos elementos más propios del contenido del puesto, promoción, status, prestigio social, etc. Además se confirma aquel otro postulado en el que las mujeres dan mucha mayor importancia a las relaciones interpersonales entre subordinados, iguales y superiores<sup>174</sup>.

Quinn, Staines y Mc Collough (1974) añaden a las tesis precedentes el hecho de que las mujeres, en general, valoran más que los hombres los factores que ellos denominan de "comodidad" en el trabajo: número de horas de trabajo, distribución de la jornada, lugar de residencia y de trabajo, etc., y que facilitan la compatibilidad del trabajo con las responsabilidades familiares y domésticas<sup>175</sup>. En este sentido, Weinert (1976) ha podido demostrar con sus investigaciones que el nivel de satisfacción de los varones dedicados a

---

<sup>173</sup> BASS, B. M. y DUTEMAN, G. (1963): "Behavior in groups as a function of self, interaction, and task organization". *Journal of Abnormal and Social Psychology*, nº 66, pp 419-428

<sup>174</sup> MANHARDT, P. J. (1972): "Job orientation of male and female college graduates in business", *Personnel Psychology*, nº25, pp 361-368

<sup>175</sup> QUINN, R. P., STAINES, G. L., y MCCULLOUGH, M. R. (1974): *Job satisfaction: Is there a Trend?*, Washington: U. S. Department of Labor.

profesiones o tareas "típicamente femeninas" es sensiblemente inferior al nivel de satisfacción obtenido por las mujeres<sup>176</sup>.

Esta inexistencia de pruebas concluyentes que midan el grado de satisfacción laboral en función del sexo ha sido especialmente analizada por Weaver<sup>177</sup> (1980). Tras hacer una revisión de quince estudios en diferentes tipos de organizaciones concluye en la falta de datos que afirme con claridad la divergencia entre ambos sexos.

#### 4.3.6. Satisfacción laboral y antigüedad

Teniendo en cuenta la escasez de trabajos sobre el tema, el estudio citado por Lucas Marín (1981) puede servir para mostrar la posible relación entre estas dos variables. Para ello estableció intervalos de cinco en cinco años a lo largo de diez columnas. Una de las consecuencias del estudio se refiere al elevado número de empleados que no se encuadra en algunas de las respuestas designadas, los que han respondido el porcentaje mayoritario obedecen a empleados que llevan menos de cinco años trabajando en la organización<sup>178</sup>. En los resultados obtenidos en la tabla 3 se producen una serie de oscilaciones en los índices obtenidos dificultando así poder llegar a una conclusión clarificadora. Los mayores niveles de satisfacción se alcanzan en relación a algunas características del puesto como; la relación con los compañeros del puesto, el trato con los subordinados, y el tipo de salario. En términos generales podemos afirmar que a medida que aumenta la antigüedad en la organización, los empleados están más satisfechos con el salario recibido

---

<sup>176</sup> WEINERT A. B. (1976): A psychological study of the applicability and generalizability of Argyris. Theory of Organizational Behavior. doctoral dissertation, Berkeley, Univ. of California.

<sup>177</sup> WEAVER, C. N. (1980): "Job satisfaction in the United States in the 1970s", Journal of Applied Psychology, nº40, pp 17-20.

<sup>178</sup> LUCAS MARÍN A, (1981): op.cit. p 80.

y con el tipo de salario. Con el resto de factores no podemos realizar afirmaciones concluyentes.

TABLA 3: INDICE DE SATISFACCIÓN POR ANTIGÜEDAD

<i>Intervalos</i>	<i>1-5</i>	<i>6- 10</i>	<i>11-15</i>	<i>16-20</i>	<i>21-25</i>	<i>26-30</i>	<i>31-35</i>	<i>36-40</i>	<i>41</i>	<i>ns/nc</i>	<i>I.G</i>
<b>Nº enc.</b>	178	97	58	31	39	31	28	18	12	267	753
<b>1</b>	0.436	0.516	0.472	0.417	0.366	0.437	0.429	0.450	0.481	0.556	0.495
<b>2</b>	0.571	0.630	0.660	0.633	0.602	0.529	0.619	0.617	0.704	0.522	0.570
<b>3</b>	0.548	0.622	0.551	0.650	0.500	0.667	0.667	0.476	0.444	0.625	0.598
<b>4</b>	0.486	0.567	0.543	0.625	0.681	0.486	0.483	0.611	0.556	0.508	0.526
<b>5</b>	0.740	0.762	0.681	0.783	0.753	0.736	0.794	0.800	0.630	0.723	0.736
<b>6</b>	0.469	0.509	0.514	0.492	0.516	0.448	0.317	0.417	0.417	0.429	0.456
<b>7</b>	0.517	0.615	0.590	0.558	0.624	0.529	0.619	0.533	0.667	0.512	0.544

Fuente: LUCAS, MARÍN, A. (1981), Una aproximación sociológica al estudio de la satisfacción en el trabajo en la provincia de Santander, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 13, p 80.

Nota 1: 1. salario. 2. tipo de salario. 3. subordinados. 4. jefes superiores. 5. compañeros. 6. organización del trabajo 7. satisfacción general.

Sin embargo, otras investigaciones muestran como aquellos empleados que llevan menos tiempo en la organización se encuentran más insatisfechos y

más inclinados a renunciar a su puesto de trabajo que aquel otro con un grado de antigüedad mayor. Baumgartel y Sobel<sup>179</sup> (1959) manifiestan que es comprensible que aquellos que lleven menos tiempo desempeñando su puesto no hayan desarrollado unos vínculos de unión lo suficientemente fuertes como para dejar el trabajo si las nuevas ocupaciones ofrecen unas oportunidades más ventajosas.

#### 4.3.7. Satisfacción laboral y nivel de estudios

Al plantearnos un análisis de la satisfacción laboral de los empleados en función del nivel de estudios, hemos de considerar la interacción entre estos y el rango o nivel jerárquico que logran alcanzar en la organización. Tradicionalmente se ha mantenido una relación directa entre ambas variables, de forma que un mayor nivel de formación redundaba positivamente en una mayor capacitación para desempeñar tareas de responsabilidad y gobierno en la organización.

A la luz de las investigaciones sobre las posibles correlaciones entre el nivel de titulación y la satisfacción en el trabajo, no podemos concluir en un tipo determinado y diferenciado que nos sirva de modelo explicativo de futuras interacciones. Así, Weaver (1980) llega a una conclusión, después de hacer un análisis a distintos estudios sobre la materia, en la que afirma las relaciones positivas entre ambas variables, de tal forma que, la satisfacción laboral en el puesto, es mayor a medida que el nivel de titulación es más elevado<sup>180</sup>. Sin embargo, después de realizar distintas investigaciones en diferentes períodos de tiempos, Quinn, Staines y Mc Collough (1974), obtienen unos resultados

---

<sup>179</sup> BAUMGARTEL, H. y SOBEL, R. (1959): "Background and organizational factors in absenteeism", *Personnel Psychology*, nº 12, pp 431-443.

<sup>180</sup> WEAVER, C. N. (1980): *op. cit.*, pp 19-20.

negativos en unos años, y positivos en los siguientes<sup>181</sup>. Lo que indica la variabilidad de los resultados obtenidos.

Partiendo de una relación positiva entre el nivel de estudios y el tipo de puesto, podemos afirmar: conforme mayor sea el nivel alcanzado por el individuo en la estructura piramidal mayores índices de satisfacción manifestará. Así lo manifiestan algunas investigaciones desarrolladas por Starcevich (1972), Porter (1961), Cooper, Morgan, Foley y Kaplan (1979), etc.<sup>182</sup>

#### 4.4. Satisfacción y motivación en el trabajo según las diferentes profesiones y sectores productivos

Una valoración de las condiciones de trabajo a que están sometidos los individuos supone tener en cuenta el contexto sociolaboral donde se desarrollen las mismas. De dicho contexto se derivan unas orientaciones que forman parte de la cultura que impera en el entorno laboral. La manera de concebir el trabajo con sus connotaciones distintas incidirán en la satisfacción en el trabajo. Según las aportaciones de Likert (1961) el concepto de satisfacción laboral se emplaza al tipo de trabajo. Cuando se trata de un trabajo repetitivo, como es el trabajo en cadena siguiendo un ritmo previamente impuesto, la insatisfacción está supeditada al tipo de trabajo monótono y sin capacidad de una mínima participación creativa en el mismo. En otros tipos de trabajos de una mayor independencia y variedad, como es el caso de la investigación, la construcción o la venta, la satisfacción está en función de la

---

<sup>181</sup> QUINN, R. P., STAINES, G. L., y MCCULLOUGH, M. R. (1974): op. cit.

<sup>182</sup> STARCEVICH, M. M (1972): "Job factors related to satisfaction and dissatisfaction across different occupational levels", *Journal of Applied Psychology*, n° 56, pp 467-471., PORTER, L. W. (1961): "A study of perceived need satisfactions in bottom and middle management jobs", *Journal of Applied Psychology*, n° 45, pp 1-10., COOPER, M. R., MORGAN, B. S., FOLEY, P. M. Y DAPLAN, L. B. (1979): "Changing employee values: Deepening discontent?", *Harvard Business Review*, n°57, pp 117-125.

contribución personal, ya que estos trabajos exigen un elevado nivel de cualificación. La correlación entre satisfacción y rendimiento es en estos casos positiva<sup>183</sup>.

Siguiendo la línea de Likert, autores como Gurin, Veroff y Field (1960) han constatado la relación existente entre la categoría profesional con el grado de satisfacción en el trabajo. A partir de una muestra de 2460 trabajadores, el estudio se distribuye en ocho grupos profesionales. Cada uno de ellos forma parte de una estructura organizacional propia, donde los elementos culturales y estructurales son fácilmente identificados según la categoría profesional desempeñada por cada uno de los empleados. Los puestos ocupados van desde las profesiones liberales, en la parte alta de la estructura ocupacional hasta los peones y agricultores en la parte inferior. El resto son cuadros, oficinistas, vendedores, obreros cualificados y obreros especializados. El estudio concluye que la satisfacción es relativamente mayor en la parte alta de la escala profesional, de forma que el 42% de los miembros de profesiones liberales están muy satisfechos, tan sólo un 3% insatisfecho, mientras que en el caso de los peones y de los agricultores tan sólo un 13% y un 22% están muy satisfechos y, un 16% y un 7% insatisfecho<sup>184</sup>. Observamos pues un gran paralelismo entre el prestigio de la ocupación y la satisfacción de los empleados (ver tabla 5). Entre los factores del trabajo que guardan una mayor relación con la satisfacción aparecen aspectos como: variedad, autonomía, y las oportunidades para actualizar las aptitudes y habilidades del propio trabajador.

Tannenbaum y sus colaboradores (1974) en un estudio sobre la satisfacción laboral, realizado en cinco países diferentes, señaló que el factor de mayor incidencia en la satisfacción laboral era el grado de oportunidad que

---

<sup>183</sup> LIKERT R, (1961): *New patterns of management*, Nueva York, McGraw Hill

<sup>184</sup> GURIN G, VEROFF J, FELD S, (1960): *American wvew their mental health*, New York, Basic Books, en LEVY-LEBOYER, C. (1975): *op. cit.*, p 96.



el trabajo ofrecía al individuo para aplicar sus propias ideas y conocimientos, aprender cosas nuevas y aplicar su ritmo personal<sup>185</sup>.

TABLA 4: GRADO DE SATISFACCIÓN DE DISTINTAS CATEGORÍAS PROFESIONALES

<b>Profesiones</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>
<b>Muy satisfechos</b>	42	38	22	24	22	27	13	22
<b>Satisfechos</b>	41	42	39	44	54	48	52	58
<b>Insatisfechos</b>	3	6	17	16	7	6	16	7
<b>Inseguros y diversos</b>	14	14	22	16	17	19	19	13

Fuente: Gurin, G. Veroff. J y Field. S. American view their Mental Health. New York. Basic Books. 1960. En LEVY-LEBOYER, C. (1975):op. cit. p 96

Nota 2: A: Profesiones liberales, B: Cuadro, C: Oficinistas, D: Vendedores, E: Obreros calificados, F: Obreros especializados, G: Peones, H: Agricultores.

También Blauner (1966) muestra como la satisfacción en el trabajo varía gradualmente según la ocupación, de forma que los porcentajes más elevados de trabajadores satisfechos se encuentran entre profesionales y hombres de negocios. En una encuesta realizada en los Estados Unidos a escala nacional, se investigan los porcentajes de trabajadores de cada grupo ocupacional que permanecerían en la organización ante la concurrencia de distintos condicionamientos, lo que nos propone como referente el grado de motivación con que desarrollan sus tareas y la satisfacción que experimentan en la realización del mismo. Para ello se les pregunta si continuarían con el mismo tipo de trabajo en el caso de que heredasen una cantidad de dinero suficiente

<sup>185</sup>TANNENBAUM, A., KAVCIC, B., ROSNER, M., VIANELD, M., y WIESER, G. (1974): Hierarchy in organizations. San Francisco. Jossey-Bass.

para vivir cómodamente. Así, el 68% de los profesionales seguiría trabajando, el 59% de los vendedores, el 55% de los directivos, el 40% de los obreros cualificados, el 33% de los trabajadores de servicio y el 32% y el 16% de los obreros semicualificados y no cualificados<sup>186</sup>, llegando a la conclusión de ser mayor la satisfacción entre ocupaciones de clase media que entre ocupaciones de la clase obrera. Y dentro de los obreros, la satisfacción en el trabajo es mayor entre los cualificados, que entre los no cualificados y los de cadena de montaje.

En la misma línea Blauner (1964), de forma más exhaustiva y teniendo en cuenta cuatro profesiones de diferentes tecnologías<sup>187</sup>, llega a demostrar que la insatisfacción está desigualmente distribuida entre los trabajadores industriales en organizaciones de gran tamaño y con características que guardan una relación más o menos estrecha con las organizaciones burocratizadas de carácter público. Para ello compara cuatro sectores: imprenta, textil, construcción de automóviles e industria química, porque son muy diferentes las condiciones de trabajo y de existencia en los diferentes medios industriales. Los sectores industriales son semejantes; emplean unas técnicas más desarrolladas, más o menos recursos económicos y un producto manufacturado que poco tiene que ver unos con otros. En el sector de la imprenta, la forma de organización y división del trabajo recuerda el que caracterizaba al artesano en la época industrial, con un amplio margen de creatividad, que permite expresar su identidad y su originalidad personal, como fuente de satisfacción en este sector, donde el porcentaje de empleados que hallan su trabajo interesante alcanza un valor máximo (58%). Las condiciones de trabajo en el sector textil son precarias. Particularmente en la industria americana se caracterizan por un nivel reducido de aspiraciones, donde las

---

<sup>186</sup> BLAUNER, R. (1966): *Work satisfaction and Industrial Trends in Modern Society*, Citado por BENDIX R, y LIPSET, S, M, (1966): *Class, Status and Power*, The Free Press, New York, pp 474-476.

<sup>187</sup> BLAUNER, R. (1964): *Alienation and freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, en LEVY-LEBOYER C, (1975): *op. cit.* pp 93-98.

horas de trabajo superan la media de otros sectores. A ello se unen otros factores como trabajar con materiales que en ocasiones albergan algún grado de toxicidad, repetitividad en el proceso de ejecución de las tareas, etc. Esto origina que el número de empleados interesados por su trabajo se reduzca a un 45%. En la industria del automóvil se trabaja en grandes fábricas, la concentración de grandes grupos de trabajadores facilitan los actos de reivindicación. El trabajo suele ser demasiado impersonal y monótono, el obrero pasa a ser una pieza más del mecanismo de producción. Pese a ser un sector de gran progreso científico al aplicar nuevas técnicas de organización de la producción sólo un tercio se muestra interesado en el trabajo. En el caso de la industria química convergen una serie de factores que hacen al trabajo más atractivo. Por un lado, gozan de un equipo de investigación que alcanza un porcentaje elevado del total de obreros de la empresa, por ello es decisivo la aportación personal de cada uno de ellos. Por otro lado, la organización de puestos de trabajo permite con cierta facilidad la promoción en el seno de la industria y la formación continuada. El nivel de producción está en función del cumplimiento acabado del deber de cada uno, convirtiéndose este en uno de los factores que más positivamente incide en el grado de interés hacia el trabajo. En este caso un 52% de los empleados lo consideran interesante (ver tabla 5).

TABLA 5: INTERÉS DE LOS OBREROS POR SU TRABAJO

	<i>Casi siempre interesante</i>	<i>Interesante con mucha frecuencia</i>	<i>Casi siempre enojoso</i>	<i>Siempre enojoso</i>
<b>Industrias</b>	%	%	%	%
<b>Automovil</b>	33	33	16	18
<b>Textil</b>	45	37	10	8
<b>Química</b>	52	38	8	2
<b>Impresión</b>	58	38	4	2

Fuente: LEVY-LEBOYER, C. (1975), Psicología de las Organizaciones, Barcelona, Ed. Planeta, p 95.

Del estudio anterior podemos destacar que la integración del grupo de trabajo estimula el contacto personal y el entendimiento entre los miembros de una parte del trabajo. El prestigio del trabajo que desempeña en la organización tiene un reconocimiento por parte del trabajador en el medio en que vive. Ello le proporciona un status profesional y social. Por este motivo, el análisis sociológico de las aspiraciones y expectativas de los trabajadores supone, además de tener en cuenta las relaciones sociales derivadas de la categoría y el status profesional, analizar la incidencia que tienen otros agentes de socialización como los modelos culturales y los sistemas sociales en los que el trabajador se ha ido formando y que contribuyen a fijar el significado otorgado al trabajo.

Los trabajadores pueden estar influidos a su vez por distintos tipos de orientaciones en el trabajo según el grado de interiorización de los elementos culturales que presiden una determinada organización. Según Golthorpe (1968), en todo tipo de sociedad puede confluir distintas orientaciones, entre las que podemos citar: a) La orientación instrumental propia del "*affluent worker*", donde el trabajador formaliza una división entre su vida profesional y no profesional o privada, con la finalidad de minimizar sus esfuerzos en el trabajo. Este se convierte en un valor de cambio susceptible de valoración por los empleados en la fase previa al ingreso, y de comparación en los acontecimientos futuros que a partir del momento del ingreso de desarrollen, ponderando en mayor medida otras actividades como nivel de vida elevado, actividades de ocio, etc. b) La orientación burocrática propia de los trabajadores de "*white collar*" sitúa el trabajo en la doble vertiente organización-individuo. Se espera de la organización esa seguridad laboral que le permite afianzarse en su vida, donde la vida laboral no ocupa una parcela aislada en la vida del trabajador. En tanto le suministra una estabilidad laboral, social y económica. c) En la tercera orientación propia del "*tradicional worker*", el trabajo es considerado como una actividad de grupo. De esta forma tienden a converger la organización y el grupo. Hay un paralelismo en las normas, formas de vida, etc., donde los trabajadores se identifican con la organización porque

esta satisface las necesidades de pertenencia que todo trabajador experimenta. En caso de rechazo proveniente de la organización los trabajadores tienden a abandonarla. Podemos decir que hay una estrecha relación entre la vida laboral y la privada.<sup>188</sup>

La relación laboral en la organización ha sido analizada por Turner y Lawrence (1965) en dos ámbitos diferenciados, donde la socialización de los empleados en unos determinados valores influye en las orientaciones dadas al trabajo y en las variaciones habidas en la satisfacción. En este contexto estudian la relación entre estos factores y el grado de urbanización o tipo de hábitat procedentes de la “town”, de carácter rural, y los procedentes de la “city”, más urbanizada. Los trabajadores de la “city” generalmente tienen una consideración del trabajo más instrumental, como medio para alcanzar otros fines en el trabajo, como la consecución de diferentes actividades de ocio, u otros. En sentido inverso, los trabajadores de la “town” aprecian en mayor medida los aspectos que forman parte del contenido del puesto, valorando de este modo la variedad, autonomía, responsabilidad. Así, siguiendo la terminología de Herzberg, los trabajadores más satisfechos son aquellos que gozan de un mayor nivel de responsabilidad en su trabajo, a diferencia de los de la “city” que sitúan su ámbito de satisfacción fuera del contexto laboral.

A tenor de lo expresado y centrándonos en el significado del trabajo en las organizaciones públicas, estudiamos las consecuencias que la orientación burocrática tiene en la satisfacción laboral, donde la organización adquiere un protagonismo de primer orden como fuente generadora de empleo y seguridad económica. La caracterización de sus singularidades y principios de funcionamiento establece el marco comparativo sobre el que analizaremos los condicionamientos sociolaborales y su incidencia en la motivación y satisfacción.

---

<sup>188</sup>GOLDTHORPE J. (1968): *The affluent worker: Attitudes and Behavior*, Cambridge University Press, en PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op. cit. p 5. Según GOLDTHORPE la mayoría de los trabajadores de la sociedad industrial perciben el trabajo desde un enfoque instrumental, no es concebido como un motivo de realización personal ni social.

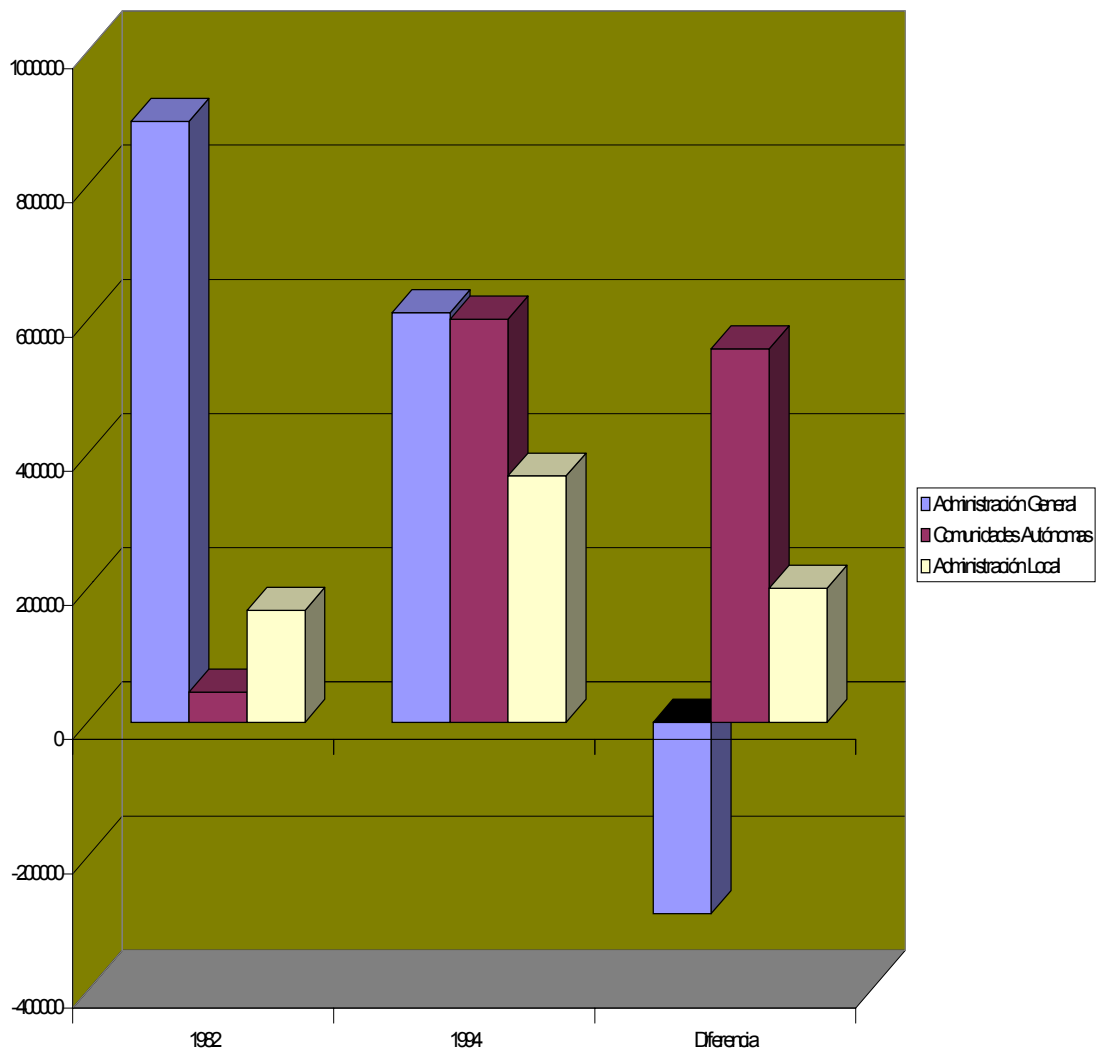
## SEGUNDA PARTE: MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MARCO MODERNIZADOR

El estudio teórico de la I Parte nos ha situado en el contexto de las principales concepciones sobre la satisfacción, desde los inicios de la industrialización hasta nuestros días. Quizás por las dificultades de carácter empírico, progresivamente se han ido dejando a un lado los estudios sobre organizaciones públicas, sin apenas valorar el peso que éstas tienen en el contexto socioeconómico de nuestro país.

Desde la aparición en España del Estado de las Autonomías a partir del marco que fijó la Constitución de 1978, el progresivo fenómeno de la “descentralización” (de funciones) ha generado todo un proceso de redistribución de los empleados públicos. Las Comunidades Autónomas se han ido nutriendo desde su comienzo con el personal procedente del Estado Central gracias al personal transferido a cada una de ellas. Si tomamos como referencia los primeros años de su formación y los comparamos con una fase posterior de consolidación, podemos advertir el protagonismo que han adquiridos las Comunidades Autónomas (ver figura 16). Según los datos obtenidos, la Administración Estatal reduce su nivel de efectivos entre 1982 y 1994 en 284.973 empleados, a favor de la Administración Local (199.987 empleados) y fundamentalmente las Comunidades Autónomas (556.486 empleados). La explicación de este fenómeno la encontramos en las progresivas competencias que van siendo asumidas por las Comunidades Autónomas. A raíz del Pacto Autonómico, firmado el 28 de diciembre de 1992, entre el Gobierno y los principales partidos políticos, se aprobó la Ley Orgánica 9/92 de 23 de diciembre, para regular las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Entre ellas, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Aragón, Madrid, Cantabria, Asturias, Murcia, Baleares y La

Rioja<sup>189</sup>. Como consecuencia de esto las Comunidades Autónomas reforman sus Estatutos para extender su radio de acción a nuevos servicios. Este proceso en la década pasada se ha ido consolidando en beneficio de un mayor protagonismo de los entes autonómicos.

FIGURA 16: EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (1995): Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>189</sup> ALVAREZ, RICO, M., GONZALEZ-HABA, V. M<sup>a</sup>. (1998): Administración y Función Pública en España, Madrid, DYKINSON, p 83.

Si analizamos las variaciones habidas en la última década (1990-2000) podemos advertir que el crecimiento de los empleados públicos autonómicos es generalizable a todas las comunidades. En la figura 17 se percibe un descenso de los empleados a nivel estatal, siendo más acusado en Madrid, Aragón y la Región de Murcia.

FIGURA 17: EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990-2000)

		Antigüedad en la Administración							Total
		n/c	Menos de 1 año	Entre 1 y 4 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 14 años	Entre 15 y 19 años	20 años o más	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Favorece el contacto con los compañeros	n/c		3,6%	3,5%	3,6%	1,8%	3,7%	,9%	3,1%
	Mucho	50,0%	79,3%	72,7%	74,4%	77,8%	71,2%	72,6%	74,3%
	Poco	50,0%	14,3%	19,1%	18,4%	16,5%	20,2%	23,9%	18,6%
	Nada		2,9%	4,6%	3,6%	3,9%	4,9%	2,7%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		8,6%	8,7%	7,5%	9,9%	11,0%	3,5%	8,5%
	Si	100,0%	80,7%	76,6%	78,0%	76,4%	80,4%	83,2%	78,1%
	No		10,7%	14,7%	14,5%	13,7%	8,6%	13,3%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c		1,4%	4,3%	4,2%	3,2%	5,5%	2,7%	3,8%
	Mucho		53,6%	44,3%	43,5%	40,8%	44,8%	52,2%	44,9%
	Poco	50,0%	32,1%	39,0%	36,8%	38,4%	36,8%	32,7%	37,2%
	Nada	50,0%	12,9%	12,4%	15,6%	17,6%	12,9%	12,4%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		7,9%	5,9%	3,9%	6,7%	6,7%	,9%	5,5%
	Si	50,0%	57,9%	51,8%	52,9%	53,5%	56,4%	62,8%	54,1%
	No	50,0%	34,3%	42,4%	43,2%	39,8%	36,8%	36,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c		5,0%	3,4%	5,0%	5,3%	4,3%	2,7%	4,2%
	Mucho	50,0%	49,3%	52,3%	52,6%	45,1%	47,2%	57,5%	50,7%
	Poco		35,7%	31,4%	30,1%	32,0%	36,8%	29,2%	31,9%
	Nada	50,0%	10,0%	12,9%	12,3%	17,6%	11,7%	10,6%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		7,9%	5,7%	5,3%	5,6%	6,7%	2,7%	5,7%
	Si	50,0%	56,4%	55,5%	53,8%	47,5%	53,4%	61,1%	54,0%
	No	50,0%	35,7%	38,8%	40,9%	46,8%	39,9%	36,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c		9,3%	7,6%	6,1%	8,5%	10,4%	3,5%	7,6%
	Mucho		52,1%	47,3%	51,5%	53,5%	47,9%	62,8%	50,8%
	Poco	50,0%	33,6%	35,3%	34,3%	29,6%	31,3%	23,9%	32,7%
	Nada	50,0%	5,0%	9,8%	8,1%	8,5%	10,4%	9,7%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,7%	9,6%	9,5%	11,3%	13,5%	7,1%	10,2%
	Si	50,0%	70,0%	57,6%	57,9%	54,6%	58,3%	61,9%	58,6%
	No	50,0%	19,3%	32,8%	32,6%	34,2%	28,2%	31,0%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c		7,9%	6,0%	4,5%	7,4%	2,5%	4,4%	5,6%
	Mucho	50,0%	69,3%	66,3%	67,1%	64,4%	72,4%	65,5%	67,0%
	Poco		21,4%	21,8%	20,3%	24,3%	17,8%	24,8%	21,7%
	Nada	50,0%	1,4%	5,9%	8,1%	3,9%	7,4%	5,3%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		12,1%	17,6%	14,8%	13,4%	13,5%	13,3%	15,0%
	Si		44,3%	33,9%	39,3%	32,0%	47,2%	44,2%	37,7%
	No	100,0%	43,6%	48,6%	46,0%	54,6%	39,3%	42,5%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

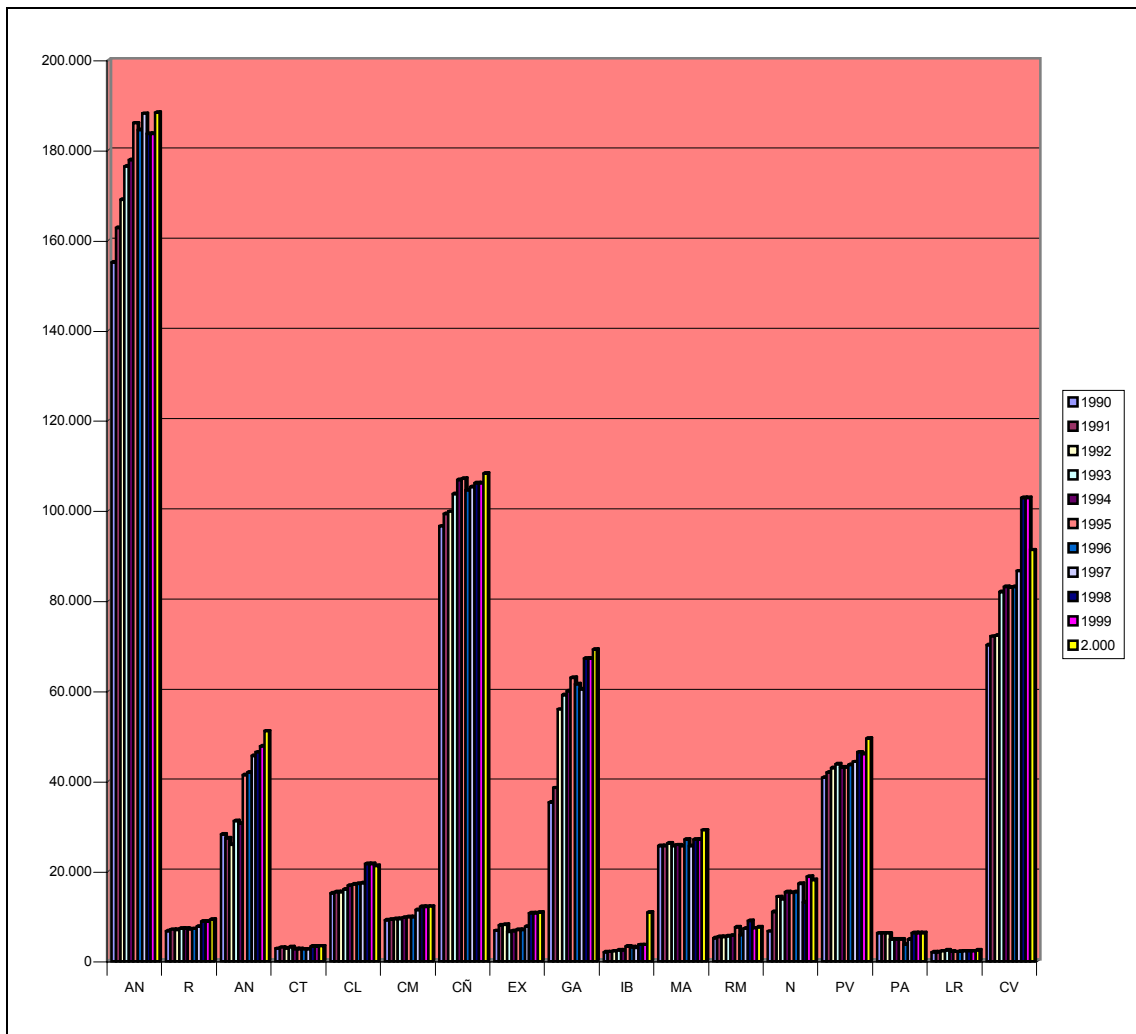
Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, (1990-2000): Ministerio de Administraciones Públicas

Nota 3: AN: Andalucía, R: Aragón, AN: Canarias, CT: Cantabria, CL: Castilla La Mancha, CL: Castilla León, CÑ: Cataluña, EX: Extremadura, GA: Galicia, IB: Islas Baleares, MA: Madrid, RM: Región de Murcia, N: Navarra, PV: País Vasco, PA: Principado de Asturias, LR: La Rioja, CV: Comunidad Valenciana.



La atribución de potestades a las Comunidades Autónomas beneficia, en cuanto al número de efectivos, a todas las Administraciones Autonómicas como observamos en la figura 18, a excepción de la Comunidad Valenciana que reduce sus efectivos autonómicos en este año 2000. Extremadura pasa de 6870 empleados en 1990 a 10881 en el año 2000.

FIGURA 18: EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990-2000)

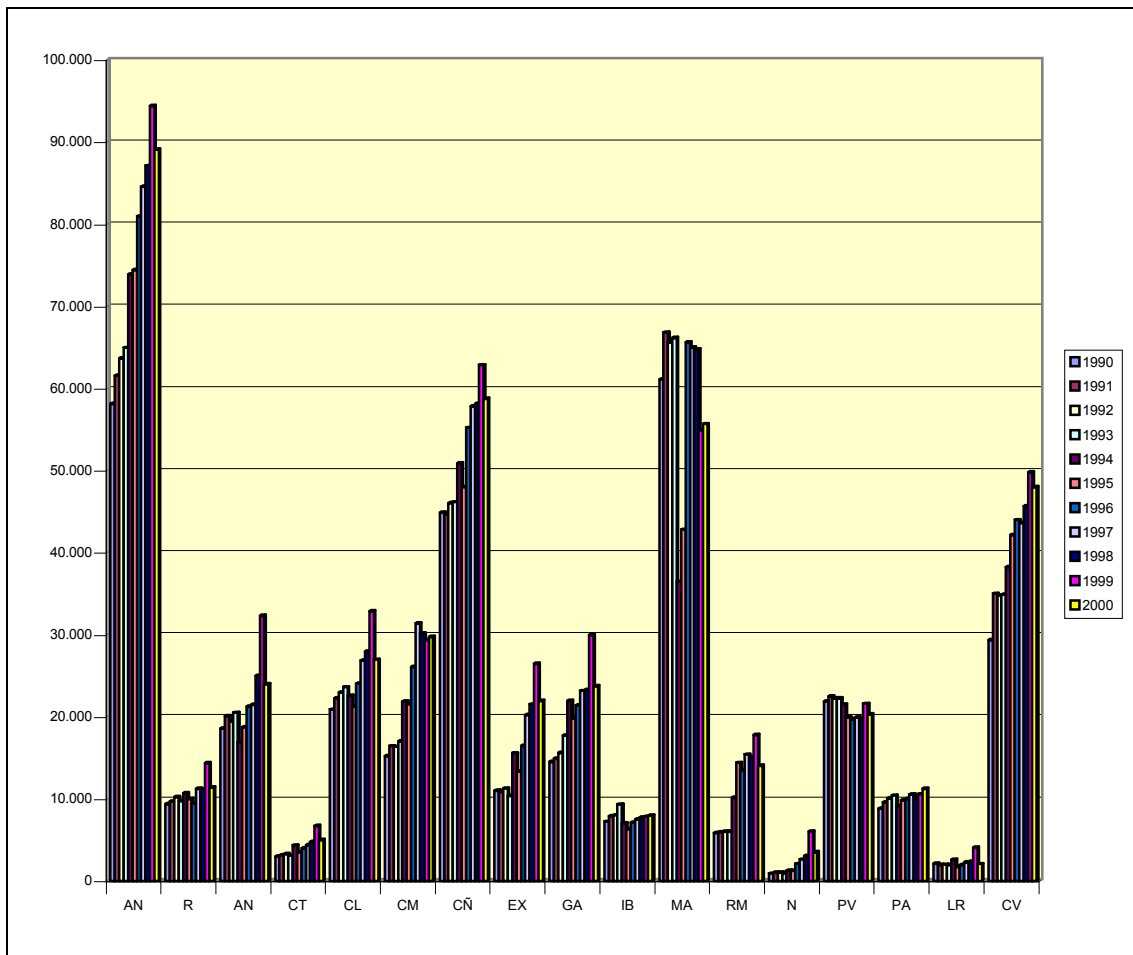


Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, (1990-2000): Ministerio de Administraciones Públicas

Nota 4: AN: Andalucía, R: Aragón, AN: Canarias, CT: Cantabria, CL: Castilla La Mancha, CL: Castilla León, CÑ: Cataluña, EX: Extremadura, GA: Galicia, IB: Islas Baleares, MA: Madrid, RM: Región de Murcia, N: Navarra, PV: País Vasco, PA: Principado de Asturias, LR: La Rioja, CV: Comunidad Valenciana.

En la figura 19 observamos también un incremento del número de efectivos de la Administración Local aunque en proporciones inferiores a las Autonómicas. A diferencia de éstas notamos un receso durante el pasado año 2000. Según el comportamiento seguido por los tres tipos y comparando los resultados obtenidos en la última década, tan sólo las Autonómicas han conseguido revitalizar el número de empleados, mostrando así la solidez y la importancia como parte del fenómeno de traspaso de transferencias.

FIGURA 19: EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1990-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, (1990-2000): Ministerio de Administraciones Públicas

Nota 5: AN: Andalucía, R: Aragón, AN: Canarias, CT: Cantabria , CL: Castilla La Mancha, CL: Castilla León, CÑ: Cataluña, EX: Extremadura, GA: Galicia, IB: Islas Baleares, MA: Madrid, RM: Región de Murcia, N: Navarra, PV: País Vasco, PA: Principado de Asturias, LR: La Rioja, CV: Comunidad Valenciana.

En el contexto de la Administración Regional Extremeña no solamente podemos constatar el sucesivo crecimiento experimentado desde el nacimiento de la autonomía. La importancia concedida también se encuadra en un marco de carácter funcional, ya que como organización al servicio del Gobierno Regional realiza una función de intermediación, dirección, regulación y control de las principales funciones que integran la vida económica de nuestra Comunidad.

De este modo, el desplazamiento de una Administración de potestades a una Administración prestadora de servicios implica la exigencia de garantizar para todos los ciudadanos (no sólo para los que tengan un determinado nivel de rentas) el acceso a bienes, servicios y prestaciones fundamentales como educación, sanidad, vivienda, protección de desempleo o atenciones a partir del momento de la jubilación<sup>190</sup>. Esta centralidad de la que es depositaria dicha institución y que abarca todo el espectro socioeconómico de la Región, se extiende a otros sectores de carácter privado, como manifestación concreta de la incidencia en la vida social y cultural de nuestra sociedad extremeña.

Este protagonismo va adquiriendo progresivamente cotas más elevadas, y en él fundamentamos el interés de nuestra investigación al abordar desde un punto de vista sociológico, psicológico y económico la materia prima que posibilita su funcionamiento y atención de las necesidades generales de los ciudadanos: el trabajo de los empleados públicos, su motivación y satisfacción laboral. Siendo conscientes de la importancia de pasar de una visión eminentemente subjetiva a un conocimiento de la situación laboral de los empleados públicos, y su incidencia en la motivación y satisfacción.

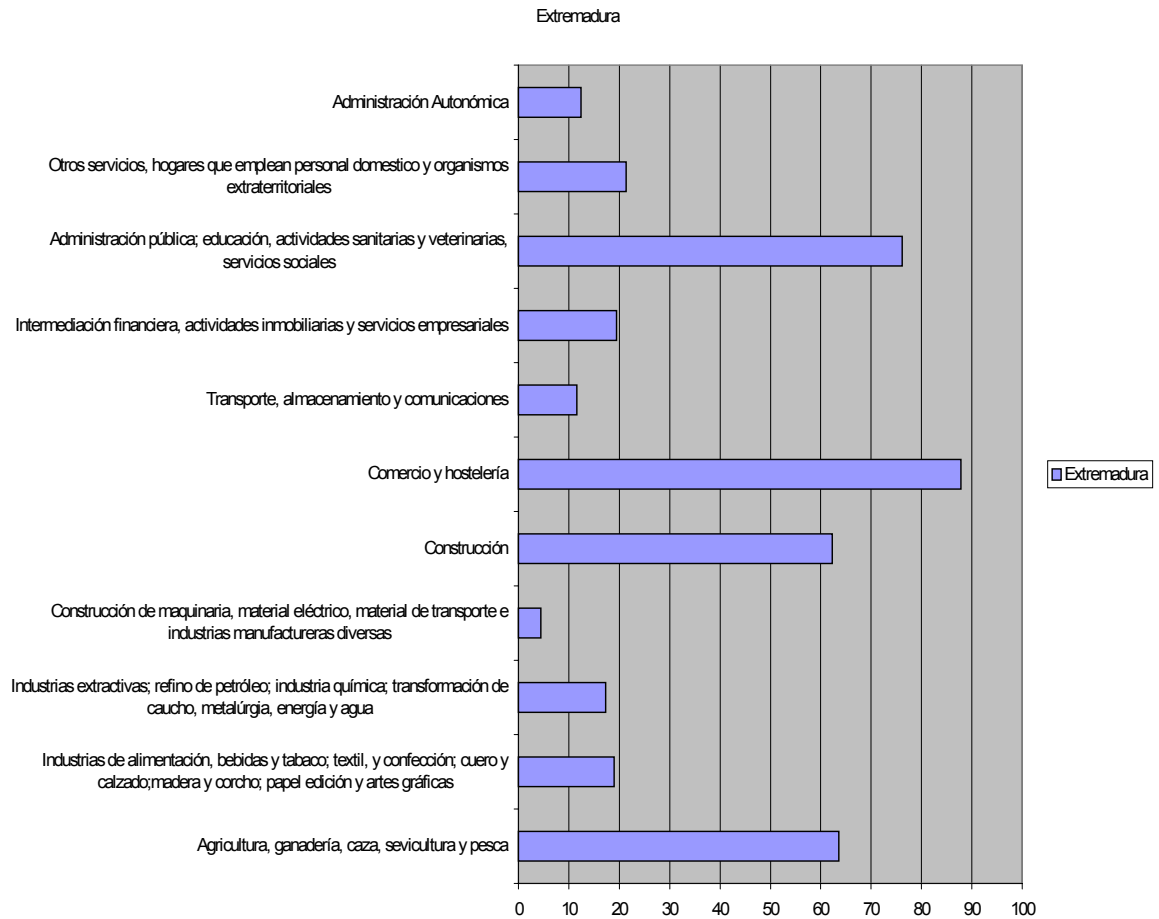
En este sentido, según los datos de la Encuesta de Población Activa para el año 1999, si analizamos los activos por rama de actividad en los diversos sectores de la Comunidad Autónoma Extremeña, podemos contrastar

el peso de la Administración pública con otros sectores como la agricultura, ganadería y caza, la construcción, intermediación financiera y actividades inmobiliarias, industrias de alimentación, etc. Conviene tener en cuenta (ver figura 20) que la mayoría de los sectores aparecen agrupados a su vez en dos o más. En la última columna aparecen desagregados los datos de nuestra Administración Regional, según los datos facilitados por la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura. A tenor de los datos obtenidos, medidos en número de empleados, las principales ramas de actividad son el “comercio y hostelería” que agrupan a un total de 87800 empleados, la “Administración pública, educación, actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales” con 76200 empleados, “agricultura, ganadería, caza, selvicultura y pesca”, con 63500 empleados y la “construcción” con 62300 empleados. Si desagregamos los datos referentes a la Administración Autónoma llegamos a un total de 11200 empleados, convirtiéndose en la primera organización a nivel regional en cuanto a efectivos se refiere.

---

<sup>190</sup> REFLEXIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (1990): op. cit., p 19.

FIGURA 20: ACTIVOS POR RAMA DE ACTIVIDAD EN LA COMUNIDAD AUTONÓMICA EXTREMEÑA (EN MILES DE HABITANTES)



Fuente: Encuesta de Población Activa y datos elaborados por la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura.

## V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 5.1 Cambios de principios en la gestión pública

La historia de la Administración Pública en nuestro país, como señala Nieto (1984), presenta una serie de intentos para construir una ciencia teórica que englobe todos los conocimientos que a ella se refieren sin llegar en nuestros días a conseguirlo. En Europa los estudios sobre la Administración nacen al amparo del Estado, contruidos sobre la base de unos estudios eminentemente jurídicos. Esta línea evolutiva común a toda Europa, donde se muestra un claro predominio de la normativización del Estado y de su funcionamiento, se quiebra a principios de siglo por la irrupción del pensamiento norteamericano que, al nacer libre de la tradición europea provoca una doble y contradictoria reacción, origen y causa del confusionismo actual. Sus postulados vienen a reforzar la Ciencia de la Administración donde cualquier organización busca una orientación pragmática y utilitarista con un marchamo indudablemente americano y fijando las reglas de una buena administración a partir de la experiencia para dejar, en segundo término, el estudio de las normas jurídicas. En contraste con esta dualidad, encontramos algunas esfuerzos por integrar ambas posturas. Así, el pensamiento administrativo francés, se “va liberando poco a poco de sus servidumbres jurídicas tradicionales del Derecho Administrativo (...), lo que no le impide rechazar, antes al contrario, las aportaciones de la ciencia trasatlántica, en la medida que sus resultados y, sobre todo, sus técnicas han sido aceptadas por las monografías francesas”<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> NIETO, A. (1984): “Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, Revista Documentación Administrativa n° 200, pp 8-10.

A pesar de ello, la originalidad de los planteamientos importados de los autores americanos, sorprenden en nuestro país. De ahí la masiva importación bibliográfica del pasado siglo, divididas en varios bloques<sup>192</sup>:

1. La teoría de las organizaciones: es la más desarrollada y la que ha incidido con mayor claridad en toda Europa
2. Las que desarrollan el “business management” o gestión de los negocios, iniciadas por Taylor, Gulick, Urwick, etc.
3. La que se enfoca desde un plano más sociológico y psicológico, basada en la observación y en el conocimiento experimental, con autores como E. Mayo, Merton, Gouldner y Selznick.
4. La que se refiere a la Administración Pública y la mejora en su funcionamiento, iniciada con W. Wilson, prolongándose hasta hoy con autores como L. White, D. Waldo, etc.

Estas aportaciones realizadas desde distintas concepciones como la sociología, la organización de empresas “management” y la psicología, conformarán el marco para el análisis de las condiciones sociolaborales que inciden en los empleados públicos. Es cierto que los autores norteamericanos de principio de siglo diseñaron técnicas gerenciales pensando más en grandes organizaciones burocratizadas que en organizaciones estatales, pero sus principios y sus postulados han contribuido a la definición y evolución de nuestro actual modelo de administración pública.

De otro modo, la incorporación de forma masiva de los principios utilitaristas, importados en las últimas décadas, ejerce una presión hacia el cambio, hacia un diseño de la Administración según los principios que rigen el funcionamiento de las organizaciones eficaces y productivas. La pregunta es saber si aquellas técnicas pueden ser transportadas de una cultura a otra, tanto a las organizaciones privadas como a las públicas y, al mismo tiempo, poder

---

<sup>192</sup> NIETO A, (1984): op.cit., p 23.

analizar que incidencia tienen en la motivación y satisfacción de los empleados públicos. Esta diferenciación no excluye los elementos comunes entre ambas y aquí radica el auténtico problema que plantea esta ciencia. Como Nieto (1984), “de lo que se trata, en definitiva, es saber si existen determinadas técnicas (operativas o de comprensión) aplicables tanto a la Administración pública como a las organizaciones privadas, independientemente de que tales técnicas se hayan elaborado de ordinario al calor del estudio de las organizaciones privadas. Una pregunta que debe resolverse, rotundamente, en sentido afirmativo<sup>193</sup>”.

Para recorrer la distancia que separa ambos planteamientos de la Administración, (el primero eminentemente jurídico), donde el cumplimiento de norma se convierte en principio de validación, y para llegar a una concepción más pragmática donde los trabajos se organicen en función de unos criterios de productividad y eficacia, necesitamos encontrar un mecanismo que posibilite ese desplazamiento. El cambio de unas estructuras administrativas que funcionan sin un rumbo que las oriente, atendiendo a unos mínimos de trabajo impuesto por la norma, hacia otras donde las principales variables (promoción, determinación de las necesidades, movilidad, salario, etc.) giren en torno a unos criterios de eficiencia y eficacia, tiene un denominador común que las alienta. Toda mejora, tanto en la estructura administrativa como en el contenido de los puestos individualizados, incidirá en la motivación de los empleados hacia el trabajo y en la satisfacción que experimentan como respuesta a sus expectativas.

## 5.2. Especial referencia a las organizaciones públicas

Un estudio de las relaciones individuo-organización en las organizaciones públicas nos lleva, en una primera aproximación, a la

---

<sup>193</sup> NIETO, A. (1984): op.cit. p 28



diferenciación de las organizaciones privadas. Entre los principales factores de distinción podemos señalar:

1. Los factores ambientales. Se considera que las organizaciones públicas están sujetas a una menor exposición al mercado que las privadas y que, en consecuencia, poseen menores incentivos a la eficiencia. Las organizaciones públicas dependen de una serie de requisitos legales, no actúan en un mercado libre, sino que están a expensas de la voluntad política.
2. Los intercambios entorno-organización en las organizaciones públicas son de naturaleza coercitiva y sujetas a las expectativas de opinión de los ciudadanos. En las privadas están vigentes con mayor ímpetu otros valores como la responsabilidad, la necesidad de un funcionamiento eficaz para subsistir, etc.
3. Las estructuras y procesos internos, donde la “equidad” es el principio fundamental en las organizaciones públicas. Equidad es sinónimo de eficacia en la actuación administrativa. Las estructuras son jerarquizadas con unos procesos internos esencialmente rígidos según la norma que les da significado y vitalidad, evitando las innovaciones que puedan alterar los procedimientos establecidos. Las organizaciones privadas perviven gracias a la adaptación de sus procesos a las necesidades del mercado, por lo que su estructura y procesos internos tienden a ser flexibles e innovadores.
4. Los recursos humanos de una y otra organización presentan actitudes diferenciadas, dotados de una estructura de incentivos y remuneraciones características según hagamos referencia a uno u otro tipo de organización. Los empleados públicos suelen mostrar niveles inferiores de satisfacción en el trabajo, de compromiso organizativo y de motivación en general. Con relación a los directivos,

por ser políticos generalmente, funcionan con unas perspectivas laborales limitadas en el tiempo, con incidencia directa en factores como la planificación, la incorporación de medidas de mejoras a medio plazo, dificultad en la medición de los objetivos, etc<sup>194</sup>.

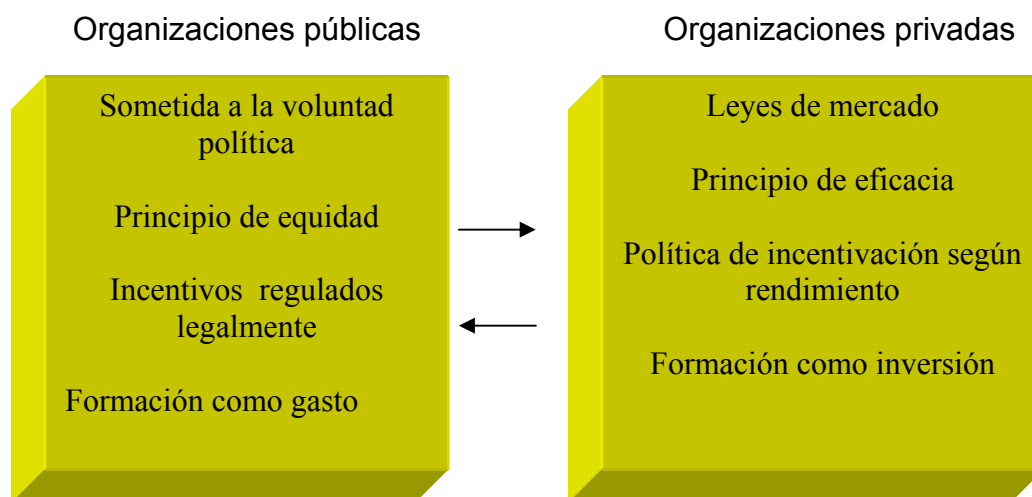
A diferencia de las organizaciones privadas en las que prima el afán de lucro como medio de subsistencia, en las organizaciones públicas la actividad está regida por el bien común de todos los ciudadanos. Desde sus inicios la estructura ha estado altamente burocratizada a consecuencia de la excesiva y creciente división del trabajo. El desarrollo de la actividad administrativa ha ido paralelo a la formación de las leyes y reglamentos, como principal vía que salvaguarde los derechos de las personas y garantice la imparcialidad. El problema se plantea cuando estas normas dejan de cumplir su función para convertirse en fines, de forma que la legalidad puede convertirse en su propio fin, perdiéndose de vista los objetivos por los que se inició la acción administrativa (ver figura 21).

Todo ello desemboca en una organización rígida, basada en el principio de jerarquía de mando, caracterizada por la lentitud de trámites, la rutinización del trabajo, la falta de planificación del trabajo por los directivos, la escasa atención a la formación de los empleados, los desajustes entre las características del puesto y la formación recibida y, como consecuencia de lo anterior, la desmotivación y falta de satisfacción en la realización del trabajo.

---

<sup>194</sup> HEFFRON, F. A. (1989): Organization theory and public organizations: the political connection,

FIGURA 21: CONTEXTO DE LA SATISFACCIÓN EN EL ENTORNO DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS Y PÚBLICAS: DIFERENCIAS ESENCIALES



Fuente: Elaboración propia a partir de HEFFRON, F. A. (1989): Organization theory and public organizations: the political connection, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall

Como oposición a este sistema de trabajo altamente burocratizado, crece el interés entre algunos directivos de las Administraciones públicas por el deseo de modernizar el aparato burocrático estatal, introduciendo algunas medidas que funcionan ya en las organizaciones privadas y que tienen unos efectos ventajosos tanto en la productividad como en la motivación de los trabajadores<sup>195</sup>.

Los servicios que prestan las instituciones públicas difuminados en numerosos organismos y entes, van introduciendo formas jurídicas y organizativas mejor adaptadas a la realidad social y económica. Todo ello

---

Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, pp 11-14.

<sup>195</sup> En este sentido podemos citar el “metodo de evaluación del rendimiento” de los funcionarios públicos incorporado por la Xunta de Galicia, las “cartas de servicios” aplicadas por la Comunidad de Madrid, etc.

impulsa un proceso que, lejos de considerarse como un efecto disfuncional de la burocracia, supone un síntoma de autonomía institucional<sup>196</sup>.

En este sentido, podemos decir que los cambios producidos en las demandas de los ciudadanos, y la evolución que han experimentado los procesos de trabajo en otras organizaciones de carácter privado, conducen al menos a un planteamiento donde se analizan cuáles son las condiciones óptimas para una mayor flexibilidad organizativa, ya que las estructuras organizadas según el principio de jerarquía (los procesos rígidamente diseñados y los modelos de remuneración normalizados) se presentan cada vez más como un obstáculo en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

En algunas investigaciones realizadas en organizaciones públicas se demuestra que la eficiencia es mayor cuando se recurre a mecanismos informales de comunicación entre el personal, dejando a un lado el principio de impersonalidad en las relaciones administrativas. En este sentido, la racionalidad formal de la estructura no presupone la eficiencia para alcanzar los objetivos de la organización. Esto explica que procedimientos excesivamente racionales dificulten o entorpezcan la consecución de aquellos objetivos<sup>197</sup>. Hasta ahora las reformas se han realizado más en aspectos “procesales” relativos a métodos y procedimientos instrumentales que en aspectos relativos a las condiciones de trabajo, sistemas de incentivación, etc. Son medidas tomadas desde la gerencia, sin el consenso de los puestos de base, por lo que

---

<sup>196</sup>ARENILLA, SAEZ, M. (1997): “La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, GAPP n. 7-8, Septiembre 1996/ Abril 1997, p 125.

<sup>197</sup>BLAU, P (1956): *Bureaucracy in Modern Society*, Nueva York, Random House, p 60, en SALAMAN, G. y THOMPSON, K. (1980): *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, pp 19-20.

apenas inciden en los intereses de los funcionarios<sup>198</sup>. Se entiende que los objetivos que la Administración Pública propone para la reforma serán tanto más válidos en la medida en que los funcionarios lo asuman, debiendo existir un acuerdo entre estos y la Administración, pues de ello dependerá el esfuerzo que pongan para aceptar y cumplir las mejoras que la reforma introduzca. Con el objetivo de clarificar las posturas que abordan esta disciplina, algunos autores parten de una triple división:

1. Comprende las técnicas gerenciales conocida también como “gestiología”: un repertorio de técnicas con el objeto de mejorar la gestión administrativa, que van desde la iluminación de las oficinas a los procesos de decisión y participación, pasando por la simplificación y uso racional de la informática. En este campo es más común tanto para la Administración Pública como para las organizaciones privadas, aunque el interés público condiciona los casos de aplicación de determinadas técnicas.
2. Hace referencia a la reforma Administrativa, entendida en este contexto no como una simple transformación esporádica de las estructuras, sino como un proceso de renovación para la consecución de una mayor eficacia y eficiencia y una mejor adaptación al entorno social y político. Este objetivo comprende el primero. También hemos de tener en cuenta, que al ser prioritaria la

---

<sup>198</sup> LÓPEZ, RODÓ, L. (1970): Política y desarrollo, Editorial Aguilar, Madrid, p 131. Ya en el Congreso de Profesores de Derecho Administrativo y disciplinas relativas a la organización de empresas (1955) se aprobaron una serie de resoluciones que avalan esta postura: 1) Existe una amplia posibilidad de aplicación de los principios de las técnicas administrativas de las empresas privadas a todas las Administraciones públicas cualquiera que sea su naturaleza. 2) Por tanto, es necesario proceder a reelaborar y adaptar los resultados de los estudios hasta hoy realizados específicamente para la estructura de las empresas privadas, a las particulares exigencias de las Administraciones públicas. 3) Los principios de técnicas empresariales adaptados para las Administraciones públicas y los principios de técnicas administrativas ya adquiridos por aquélla, así como todos los otros principios que podrán ser posteriormente individualizados, deben ser objeto de estudios coordinados, constituyendo una disciplina autónoma distinta de las actuales técnicas empresariales.

razón política sobre la razón técnica muchos progresos técnicos utilizados con éxito en las organizaciones privadas no pueden serlo en la Administración Pública.

3. Este cambio de mentalidad descansa en la necesidad de la formación continua de los administradores, referido tanto a los directivos públicos como de los empleados, ya sean funcionarios o personal laboral<sup>199</sup>.

Existe un amplio consenso en relación con la reforma de la Administración que no solamente debe ir dirigida a mejorar algunos aspectos de su actuación, organización o procedimientos de gestión administrativa. Por este motivo se implementan políticas que vayan respaldadas de un gran acuerdo, tanto de los políticos como de los funcionarios, conservando el impulso inicial a lo largo del tiempo, amortiguando los altibajos que necesariamente aparecerán a lo largo de todas las fases de la política modernizadora<sup>200</sup>. Y para que el cambio se produzca se ejerce un liderazgo político que implique a los actores que participan en el proceso de cambio para inculcar en cada uno un cambio en profundidad<sup>201</sup>.

Esta tarea de modernización no sería efectiva si se centrara sólo en las estructuras administrativas y no tuviera en cuenta los mecanismos motivacionales de los empleados. ¿Sobre qué principios descansa la organización burocrática?, ¿qué se entiende por Administración?, ¿Qué papel desempeñan los directivos en la implementación de las políticas de personal?, ¿hasta donde llega su grado de autonomía y descentralización para introducir

---

<sup>199</sup> NIETO, A. (1984): op. cit., pp 33-34.

<sup>200</sup> ARENILLA, SAEZ, M. (1997): op. cit. p 126. La demanda hacia lo público interactúa con la necesidad de la Administración de adaptarse a los cambios del entorno mediante la introducción de políticas modernizadoras. En ellas influye el estado de las aspiraciones de los ciudadanos, la situación de desarrollo tecnológico de otras instituciones públicas y privadas, etc.

medidas modernizadoras? Estas preguntas deben ser respondidas teniendo en cuenta que un desarrollo socioeconómico no es posible si no se implementan medidas de puesta al día para que la Administración desempeñe sus funciones de servicio público.

En la actualidad, estamos ante conceptos muy cambiantes. Efectivamente, los límites de la Administración Pública nunca se han acotado con precisión y, en las últimas décadas, el concepto de Administración Pública ha ido evolucionando y ampliando constantemente su espacio. Como dice García de Enterría: "El intento de aislar una abstracta función estatal de administrar (...), ha sido uno de los esfuerzos más prolongados y más sutil en la historia de nuestra ciencia - y también uno de los más baldíos (...) -. El cansancio de este prolongado esfuerzo dialéctico se manifestó en la sorprendente adopción final de fórmulas exclusivamente negativas. Administrar sería toda actuación del Estado distinta de legislar o de enjuiciar"<sup>202</sup>.

Desde un planteamiento organizacional, la Administración funciona como un todo, dirigido hacia la consecución de unos fines de interés público. Este es el objeto de su existir y su funcionamiento. En este sentido, desde una "perspectiva científico-social centrada en los aspectos organizativos institucionales de las Administraciones públicas (...), se pretende superar la añeja dicotomía política-administración. La separación entre la dirección y la ejecución, entre la formulación y la implantación de políticas públicas, ha provocado el callejón sin salida al que ha conducido esa visión tradicional de la Ciencia de la Administración, al entenderse de una manera rígida y terminante. Y ello ha ocurrido así en especial en la comunidad académica estadounidense, la pionera en estos desarrollos disciplinares en la primera mitad de este siglo, pero también en la escindida Ciencia Política, al configurarse la Administración

---

<sup>201</sup> ARENILLA, SAEZ, M. (1997): op. cit. p 127. Para ello es necesario contar con el apoyo del responsable máximo de la Administración y del órgano de gobierno respectivo, y que transmita credibilidad externa e interna para afrontar los recursos presupuestarios en el seno de la Administración.

<sup>202</sup>GARCÍA, ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (1989): Curso de derecho Administrativo, Madrid, Cívitas, p 24.

pública como disciplina autónoma separándose de la anterior (...)”<sup>203</sup>. Sólo una conjunción de ambas posibilitará la introducción de las nuevas medidas de modernización.

Las características propias de las estructuras tradicionalistas actualmente se hallan en continua revisión. La sujeción a la norma, la uniformidad en la valoración de los puestos, la rutinización del contenido de los puestos mediante una escrupulosa división de los puestos de trabajo, etc., dan paso a otros tipos de valores que imperan en la sociedad, como la profesionalidad en el diseño y ejecución de las tareas administrativas, la valoración creciente del factor humano dentro de las Administraciones, la necesidad de una gestión transparente y ética, etc. Todo este proceso desemboca en una necesidad creciente de enfocar las actuaciones de la Administración Pública desde el punto de vista de los resultados. De forma que los procedimientos legales no supongan un freno sino un impulso de la tarea administrativa. Actualmente nos encontramos en una fase de definición de culturas, procesos y formas de gestión en las Administraciones públicas, centrado en el papel del empleado público. En esta línea se enfocan las distintas investigaciones sobre Administración pública.

### 5.3. La tradición burocrática y los factores que inducen a la desmotivación

El concepto “burocracia”, citado ya en el siglo XVIII, se empieza a utilizar como una visión, de dominio egoísta, por los funcionarios. Aún hoy es usado éste término para referirse a los aspectos negativos del funcionamiento de la Administración Pública<sup>204</sup>. Pero es a principios del siglo pasado cuando la

---

<sup>203</sup>OLMEDA, GÓMEZ, J. A. (1997): “Organizaciones, gobiernos y administraciones públicas”, Fundamento de Ciencia Política, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Lerko Print S. A., unidad didáctica IV, pp 279-280.

<sup>204</sup>MAYNTZ, R. (1994): Sociología de la Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial, pp 13-14.



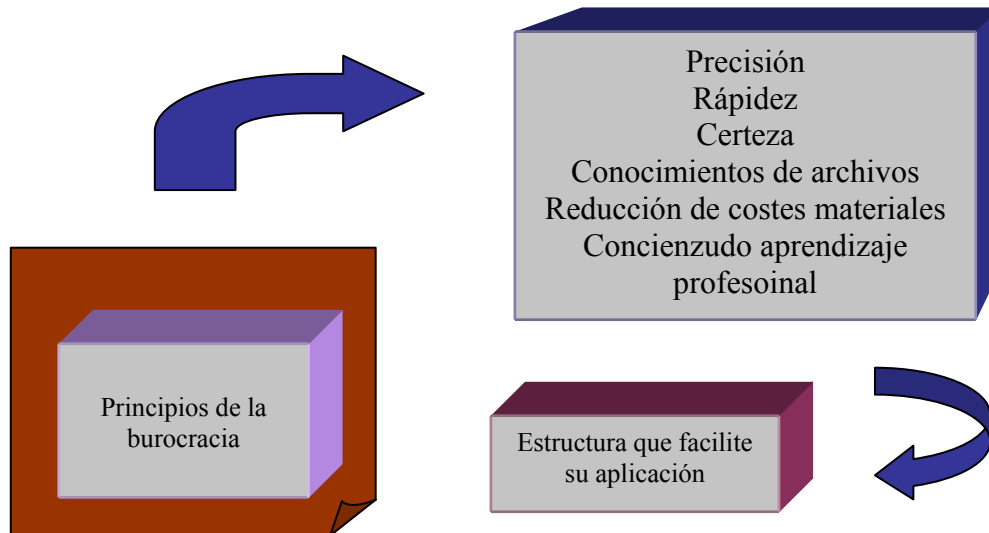
sociología de Max Weber establece las bases teóricas de la burocracia especificando cada una de las funciones de la misma. Las resume diciendo que en ella “rige el principio de atribuciones oficiales, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo (ver figura 22):

1. Existe una firme distribución de las actividades metódicas (...), necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática.
2. Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de modo fijo, concretados mediante normas los medios coactivos que le son asignados.
3. Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes, se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas”. Se refiere, por tanto, a una actividad estatal, regida por leyes y reglamentos detallados, organizada rígida y jerárquicamente, frecuentemente especializada y necesitada de un aprendizaje previo, que normalmente se concreta en documentos escritos, señalando que el futuro de la sociedad pasa por una progresiva burocratización<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> WEBER, M. (1993): Economía y sociedad, España, Edición Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión (Primera edición en Aleman, 1922, Wirtschaft und Getellschaft. Grundriss der Verstehender Soziologie): Vol. II, pp 716-717.

FIGURA 22: PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DE UNA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA



Fuente: Elaboración propia a partir de WEBER, M. (1993): Economía y sociedad, España, Edición Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión (Primera edición en Aleman, 1922, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehender Soziologie): Vol. II, pp 716-717.

La burocracia viene a ocupar el papel que hasta ahora venían desempeñando los tipos de administración organizacional, basadas en la aplicación de normas tradicionales que hasta ese momento nadie discutía, o en otros principios basados en el liderazgo de aquellas personas que sobresalieran por sus virtudes y cualidades. En este marco de actuación se empieza a investigar sobre el control de las organizaciones como principal problema al que dar una solución, dejando al margen los condicionamientos extraorganizacionales provocados por las limitaciones impuestas por las normas de antigua raigambre y aquellas otras fruto de la dirección por personalidades cambiantes.

Es a partir de la segunda mitad del siglo pasado, donde se hace extensivo el estilo de organización burocrático al resto de organizaciones. En este sentido podemos decir que “el motivo decisivo del progreso de la

organización burocrática ha sido siempre su superioridad meramente técnica sobre cualquier otra forma de organización (...): así, la precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costes materiales y personales, todas estas cualidades alcanzan el punto óptimo en la Administración estrictamente burocrática<sup>206</sup>. Todas ellas conforman los principios organizativos que regulan toda estructura burocratizada. Estas se van materializando en una serie de disposiciones y normas necesarias para aquellas organizaciones de gran tamaño.

En las organizaciones se hace necesario regular todas las relaciones con las que puede interactuar un empleado, presidido por el afán por normativizar todas las áreas de la organización. Ese carácter formal del funcionamiento encaja perfectamente con la imagen que debe dar una institución administrativa donde la neutralidad e imparcialidad cobran una gran importancia. Así, el reclutamiento planificado del personal adecuado, utilizando los expedientes escritos, asegura la formalización del sistema burocrático.

La generalización de la burocracia organizativa a otras organizaciones hizo que se extendieran con rapidez las características esenciales de aquella: "precisión", "disciplina", "rigor", etc. Este mecanismo era posible por el significado que otorgaba al control y seguimiento en el trabajo, mediante la aplicación de normas impersonales. Esta estructura descansa en dos postulados básicos. Por un lado, la autoridad de las personas que tienen funciones de mando reposa en la posesión de unos conocimientos para aplicar las reglas y normas técnicas. Por otro, es necesario llegar a un nivel de racionalidad organizativa en la que las normas se puedan deducir de una estructura que facilite su aplicación<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> WEBER, M. (1972): Ensayos de sociología contemporánea, Barcelona, Ediciones Martínez Roca, S, A, (título original: From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, New York), p 263.

<sup>207</sup> WEBER, M. (1964): The Theory of Social and Economic Organization, New York, Free Press, pp 138-140.

En este sentido, como señala Weber (1993), “la actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes como para los empleados modernos de una empresa privada, así como para los funcionarios públicos”<sup>208</sup>. Pero esta disciplina emanada del cumplimiento estricto de las normas no evita las situaciones de conflicto. No es suficiente la posesión de unos conocimientos para estimular la autoridad de unos superiores sobre los subordinados, sino que en este sentido concurren otros factores de índole personal y que hacen referencia al modo en que se ejerce esa autoridad.

En el diseño de los principios burocráticos, Weber no sólo no tiene en cuenta las posibles diferencias entre los empleados y directivos, sino que parte de la base de un personal altamente motivado para el ejercicio de su función. Prueba de ello es la relación de toda una relación de funciones, donde se mencionan elementos exclusivamente de carácter organizativo como la clara delimitación de las operaciones a realizar, la subordinación estricta, la reducción del costo material y humano provocado por las ambigüedades en la aplicación y ejecución de las operaciones, la justa distribución de cargas en el trabajo, la supresión del desgaste que se produce en las sociedades por motivos de tratos preferenciales, etc. La virtualidad de estos principios operacionales radica en la aplicación a tipos ideales de organizaciones, donde los empleados deben manifestar una aptitud y motivación en la ejecución de sus parcializadas tareas.

La aplicación de estos principios muestra que cualquier sistema burocrático en su contacto con una organización compuesta por personas manifiesta unas complicaciones adicionales. Muchas de ellas no fueron previstas por Weber que, guiado bajo el criterio de la racionalidad técnica y organizativa, olvida un aspecto trascendental de las condiciones sociolaborales a las que está expuesto todo trabajador: esto es, el diseño de unas tareas que

---

<sup>208</sup> WEBER, M. (1993): *Economía y sociedad*, op. cit. p 718.

ofrezcan la posibilidad de contar con aquellos elementos en los que el individuo pueda aplicar sus aptitudes y capacidades.

Las consecuencias de este fenómeno burocrático no se han hecho esperar en el funcionamiento de las Administraciones públicas, poniendo un especial énfasis en el respeto a la legalidad. Es cierto que en toda su actuación la Administración está sometida a los imperativos de la Ley, pero cuando ésta se convierte en el único factor de validación se contraviene la funcionalidad de la misma y se cae en situaciones paralizantes tanto para el desarrollo de los trabajos administrativos, como para los empleados públicos que ven reducidos sus márgenes de actuación a la previa aprobación de la norma que les otorgue potestad para ejecutar aquello que ven más acertado realizar en el ámbito profesional. “La adhesión a las reglas concebidas originariamente como un medio se transforma en un fin en sí misma; tiene lugar el proceso familiar de desplazamiento de metas por el cual un valor instrumental se convierte en un valor final”<sup>209</sup>.

El proceso referido es glosado por Nieto (1997) de la siguiente forma: “todo es objeto de una disposición general previa, hasta el punto de que el Boletín Oficial del Estado se ha convertido en el centro de la actividad pública (...). Y es que a falta de otros parámetros más reales, la actividad de un ministerio no se mide ya por sus realizaciones tangibles, sino por las páginas publicadas en el Boletín Oficial del Estado (...). El prestigio de un ministerio se mide por su capacidad de lograr la aprobación de leyes en las Cortes y de decretos en el Gobierno, sin que nadie se preocupe luego de la operatividad de tales disposiciones (...). Los inconvenientes de este modo de pensar y de obrar son notorios y sus consecuencias muy graves: a) Se alarga y se complica extraordinariamente el proceso de toma de decisiones y la energía pública se desvía hacia la producción normativa (...), b) en ocasiones, la acción normativa se paraliza por falta de una norma previa habilitante. Incluso en supuestos de

urgencia y necesidad, si el ministro (o el último funcionario) no encuentra un asidero normativo que le sirva de cobertura para la acción, se inhibe ante el riesgo de incurrir en ilegalidad, c) la norma previa se utiliza como coartada para esquivar la responsabilidad. La Administración tiene mala conciencia, puesto que sabe de su propia ineficacia y se siente vigilada estrechamente por los tribunales (...), los funcionarios no toman decisiones autónomas, sino que se limitan a ejecutar las normas generales, d) y, por fin —y esto es quizás lo importante—, se esteriliza la iniciativa individual del funcionario, degradado al nivel de un simple ejecutor”, con las connotaciones, que posteriormente veremos, en relación a la falta de motivación que experimentan al no poder poner en juego sus habilidades y capacidades adquiridas durante el período de formación<sup>210</sup>. Por otra parte, no es difícil que el burócrata ante un tipo de trabajo tan normativizado muestre cansancio y apatía, de forma que pierda el interés por el trabajo. La consecuencia es que el empleado tiende a ceñirse al trabajo que está estrictamente especificado, por lo que pierde toda iniciativa para llegar a una mejor ejecución. La necesidad de asentimiento del individuo para establecer la autoridad sobre él es ineludible. Un subordinado aceptará una indicación si la entiende, si la cree consistente con los propósitos de la organización y compatible con sus propios intereses.

El mantenimiento de una actitud indolente y pasiva de los empleados ante este tipo de trabajo puede concluir en lo que Barnard define como “zona de indiferencia”. En ella las órdenes son aceptadas sin mayor problema y en mayor medida si tiene que hacer frente a una situación de presión<sup>211</sup>. Se valoran más otros aspectos como la comodidad en el puesto, esquivar el enfrentamiento ante la falta de eficiencia de otros compañeros o directivos, las

---

<sup>209</sup> MERTON, R. K. (1956): *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp 205-206.

<sup>210</sup> NIETO, A. (1997): *op. cit.* pp 69-70.

<sup>211</sup> BARNARD, CH. (1972): *The Function of Executive*, Cambridge Mass, Harvard University Press, p 167.

relaciones externas a la vida laboral, etc., que el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la Administración.

Como señala Merton (1964) “la disciplina a la que se le impone sólo puede ser eficaz si las normas ideales son reforzadas con sentimientos vigorosos que impongan al individuo la devoción a sus deberes (...). La eficacia de la estructura social depende en definitiva de infundir en los participantes del grupo actitudes y sentimientos apropiados”<sup>212</sup>.

Las connotaciones de ese tipo de disciplina, en ocasiones ausente de toda planificación y organización en base a una dirección predeterminada, unido a la estructura de un sistema altamente impersonalizado, provoca situaciones de aislamiento tanto en los empleados públicos como en los directivos. “La percepción de esta realidad desvanece enseguida muchas ilusiones porque el individuo se encuentra aislado dentro de la organización, consciente de que a nadie importa ni su esfuerzo: lo que produce no pocas amarguras íntimas, por encima de todo hay que silenciar cualquier iniciativa para no ser tachado de ingenuo. Con el tiempo, sin embargo, se termina descubriendo la comodidad de la situación, ya que la contrapartida del aislamiento es la independencia: nadie ayuda ciertamente, pero tampoco vigila ni reprende; no hay premios ciertamente, pero tampoco castigos”<sup>213</sup>.

Las consecuencias de la burocracia en la motivación de los empleados han sido patentes, no sólo en las organizaciones privadas sino también en la Administración, de forma que “en el último análisis, la proliferación de reglas

---

<sup>212</sup> MERTON, R. K. (1964): op. cit. p 205.

<sup>213</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. p 157. Las reglas de comportamiento son muy sencillas pero muy gráficas. La primera dice: no te metas en lo que no sea estrictamente tuyo y no toleres que se metan en lo tuyo. La segunda: si no creas problemas a los demás, es probable que no te los crean a ti. La tercera: no lesiones, y ni siquiera irrites al jefe o a las personas por las que tiene interés el jefe; si existe tal riesgo, olvídate de las leyes, que no se te pedirán cuentas.

significa que la Administración se ha rendido, en efecto, si no en intención, sí al menos en la batalla por la motivación del trabajador”<sup>214</sup>.

Analizando todas las aportaciones de Weber echamos en falta introducir el aspecto humano para construir una teoría coherente de la burocracia, pues los individuos no siempre se rigen por modelos maquinales según un conjunto de reglas frías y en algunos casos inhumanas. El propio perfeccionamiento del sistema puede resultar en la mayoría de los casos disfuncional. Desarrolló un planteamiento de la burocracia preocupándose más por las relaciones formales sobre la elaboración y obediencia de las normas, que por el proceso de aceptación de estas por los empleados. Todo ello produce una serie de consecuencias informales en la estructura burocratizada que no pueden ser solucionadas desde un planteamiento mecánico de la organización.

En este sentido, se encuadra el estudio realizado por Kliksberg (1973) sobre los movimientos irracionales de la burocracia, proponiendo que ante un trabajo excesivamente normativizado, una modificación de las circunstancias reales que rodean a dicho trabajo hace que los funcionarios no la tengan en cuenta y sigan comportándose disciplinadamente, con los consiguientes efectos de ineficiencia y desmotivación<sup>215</sup>. Se hace necesario, por tanto, una participación afectiva del funcionario según el grado de competencia y autoridad, como parte de un conjunto de símbolos que definen la moderna conceptualización de su trabajo. En este sentido se adopta una nueva visión del trabajo, con una orientación más centrada en fortalecer los sistemas de

---

<sup>214</sup> GOULDNER, A. (1954): *Wildcat Strike*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, pp 175, en SALAMAN G. y THOMPSON K. (1984): *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, (1ª edición, 1980, *Control and Ideology in Organizations*), pp 31-32. GOULDNER habla de la naturaleza de las reglas por las que se rige una organización y las pone en relación con el grado de supervisión para medir el efecto de estas sobre aquellas. En uno de los estudios realizados entre trabajadores de dos sectores diferentes (mineros de yeso y trabajadores de superficie) afirma que los primeros, con un status superior a los segundos muestran un grado de “enajenación” en el trabajo inferior a los segundos, ya que aquellos tienen la capacidad de poder decidir el ritmo de trabajo de las máquinas con las que trabajan y el tipo de operación de éstas.

<sup>215</sup> KLIKSBERG, B. (1973): *Cuestionando en Administración*, Madrid, MAP, p 163.



valores y la dimensión participativa del funcionario que en la pura utilización de medios técnicos, integrando estos segundos en las necesarias dimensiones motivacionales y productivas de los empleados. Todo ello tiende a conseguir que el funcionario trabaje con un grado de confianza necesario para el desempeño de su trabajo, que facilite la adaptación a las normas formuladas por la organización. Si esto no es así, provoca en la mayoría de los casos insatisfacción, sentimientos de ineficacia y desconexión con los objetivos de la organización, reduciendo la personalidad del funcionario a la mera sumisión disciplinaria, al mismo tiempo que aumenta la distancia social con respecto a la jerarquía que establece los objetivos. Desde este enfoque se pueden concebir los distintos aspectos que rodean el sistema de incentivos del funcionario. Diseñando una serie de mecanismos de incentivación que mantengan activados la conducta hacia la productividad y eficiencia del empleado.

Para ello es necesario definir el puesto de trabajo más como condición de ascenso y permanencia en el escalafón, en detrimento de la seguridad de por vida, que reduce el dinamismo interno en la Administración, y reforzar al mismo tiempo la consideración del público como cliente según la lógica empresarial. Esta sería una de las soluciones para los problemas acaecidos entre la burocracia y el público<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup>MOYA, C. (1972): Burocracia y sociedad industrial, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA, pp 53-54. Estas consideraciones corresponden a un resumen que realiza Merton de las disfunciones latentes del modelo implícito de la Burocracia racional de Weber. Una de las características que definen la orientación hacia los resultados en las organizaciones privadas hace referencia a la eventualidad y temporalización en la ocupación de los puestos. Esta realidad es difícilmente trasladable “in situ” a la Administración, por la atemporalidad a que están sometidos los cargos públicos. Para ello la Administración también dispone de otros recursos, como la promoción, para asignar a aquellos empleados más capaces a la hora de desempeñar un cargo determinado y evitar el acostumbramiento y otros mecanismos que frenan la eficiencia.

#### 5.4. Nuevas tendencias en la gestión de recursos humanos en la Administración. Sus condicionantes político-administrativo

Numerosos autores han expresado la dificultad de argumentar una teoría general que englobe el comportamiento del individuo en la organización, dada la variedad de intereses y enfoques disciplinares que convergen en el estudio de las organizaciones, en el que acontecen multitud de esquemas particulares e inconexos entre sí. Por otra parte, en los últimos años renace una teoría organizativa más orientada al mercado. Ello conduce a que el funcionamiento de las burocracias deja de contemplar “el todo” como capacidad para enfrentarse a la complejidad, siendo “la productividad” el principal factor, pasando ahora a dar mayor importancia a cada una de las partes que lo componen, más aptas para adaptarse a la evolución del mercado y crecer en competitividad.

En este contexto social crece la presión para abandonar los sistemas universalistas y centralizados que caracterizan el sistema de gestión de personal en la Administración. Estos sistemas han quedado desfasados ante los nuevos retos de la sociedad que imprimen una funcionalidad más orientada hacia el rendimiento, donde la flexibilidad se nos presenta necesaria para introducir sistemas de gestión delegada que mejoren el funcionamiento y dar así a los directivos un margen de libertad de gestión, en consonancia con las responsabilidades presupuestarias. Para ello es necesario reflexionar cómo se integran los distintos elementos en una organización mejor gestionada.

Presenciamos en las últimas décadas una progresiva reorganización de la Administración como respuesta a los rápidos cambios de la sociedad, unida en la mayoría de las ocasiones a unos desfases originados por la diferencia entre lo que exigen los ciudadanos (calidad, ahorro, buen servicio, rapidez, eficacia, utilidad práctica, etc.) y el servicio que realmente reciben. Este proceso de cambio de la burocracia imprime todo un proceso de adaptación de

las formas de gestión y dirección de las empresas públicas a las formas del sector privado. Desde la década de los años 70 no han faltado propuestas en este sentido. Generalmente las iniciativas de reconversión administrativa han partido desde los estamentos directivos. Este movimiento desde arriba hacia abajo ha tenido unos resultados poco alentadores. Basta el paso de los años para darse cuenta de la dificultad de alterar el funcionamiento de los sistemas administrativos a partir de directrices impositivas.

Más en nuestro caso, donde el nivel de complejidad se traslada a una Administración relativamente reciente, resultado de una evolución histórica, donde convergen factores políticos, culturales y sociológicos. Efectivamente, en esta panorámica donde además confluyen distintas tipologías de empleados públicos, no podemos obviar la trascendencia del matiz político que lleva aparejado cualquier proceso de la Administración. Esa incidencia política está limitada por unas leyes: el derecho administrativo en el caso de los funcionarios, y el derecho del trabajo en el personal laboral, que marca los límites de actuación de cualquier política modernizadora<sup>217</sup>.

---

<sup>217</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): (Edición preparada por BEATO, ESPEJO, M.), Madrid, Ed. Tecnos, p 206. El Decreto Legislativo 1/1990 de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, (modificado por la L 5/95, de 20 de Abril, de la Comunidad Autónoma de Extremadura), concreta los límites conceptuales de los funcionarios en el art. 4º 1, y 2, diciendo que son aquellos que “en virtud de nombramiento y mediante relación profesional retribuida, desempeñan servicios de carácter permanente, regulados por el Derecho Administrativo, figuran en la relación de puestos de trabajo, incluidos en la plantilla y dotados en los Presupuestos correspondientes” y añade, “se consideran asimismo funcionarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los procedentes de otras Administraciones Públicas por vía de transferencias y Oferta Pública de Empleo con carácter de transferido”. En el art.7, define el personal laboral diciendo que es “aquel que ocupe puestos de trabajo calificados de tal naturaleza en la plantilla y haya sido contratado por la Administración de la Comunidad Autónoma conforme a la legislación Laboral. Asimismo, aquel que haya sido transferido por la Administración del Estado con tal carácter”. Y añade “en ningún momento, salvo lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de esta Ley, podrá este personal ocupar puestos de trabajo clasificados exclusivamente para funcionarios, dando lugar al quebrantamiento de esta prohibición, a la nulidad de pleno derecho del acto correspondiente, sin perjuicio a la responsabilidad de la persona causante del mismo”

En esta línea, Nieto (1997) escenifica con gran claridad la ausencia de instrumentos decisorios con los que cuenta cualquier directivo público en la gestión del departamento o unidad asignada. De esta forma, “la relación medios-fines está rigurosamente invertida en la mecánica político-administrativa española. En un sistema lógico, al ministro debería corresponder la determinación de los grandes objetivos del departamento y la disposición de los medios adecuados para su consecución. Pero como esto no sucede así, como los recursos — humanos y financieros— le vienen asignados desde fuera, únicamente cabe al ministro su administración rutinaria, que resulta prácticamente incompatible con el señalamiento de objetivos nuevos. La innovación escapa, pues, a su poder de disposición, puesto que las novedades han de ser trabajosamente negociadas con carácter previo con el Ministro de Economía y Hacienda, al margen de las decisiones políticas globales que haya podido adoptar el Gobierno. Desde esta perspectiva puede comprenderse mejor la resistencia de la Administración —con independencia cuál sea su partido político en el poder— al cambio. Porque no se trata sólo de la inercia funcional o interna que cada ministro encuentra en el seno de su departamento: a ella hay que añadir el inmovilismo, aún más poderoso, que se desprende del propio sistema, y cuya expresión más llamativa proviene de la mecánica presupuestaria<sup>218</sup>.

Esta disfuncionalidad se puede extrapolar al resto de las Comunidades Autónomas, donde la actividad de gestión y planificación está sometida a similares limitaciones presupuestarias. A nivel de dirección general se erigen unas barreras que dificultan en gran medida la función de la unidad. De un lado, no gozan de autonomía para la designación de las cantidades presupuestarias para adjudicarlas a la gestión de las políticas fijadas. De otro lado, las limitaciones de selección y promoción de personal, centralizadas en la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Presidencia, les

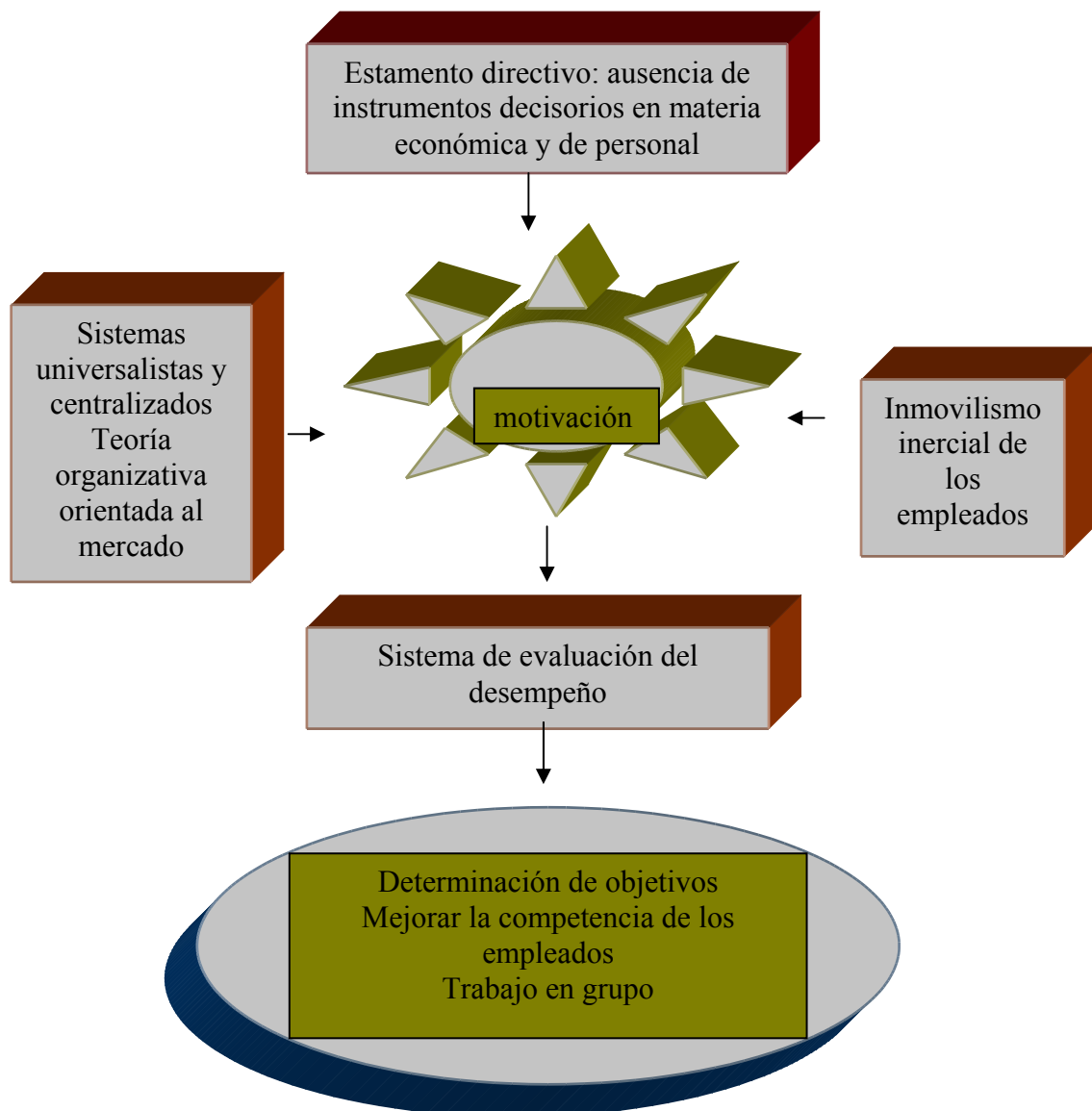
---

<sup>218</sup> NIETO, A. (1997): op., cit, p 102.

impide desarrollar una política de personal basada en la gestión de los recursos humanos necesarios para la unidad. Estas limitaciones revierten directamente en la actividad de gestión de los Directores Generales sobre el personal que tienen a su cargo. Como analizaremos posteriormente, factores como autonomía y capacidad de gestión se convierten en herramientas básicas de la transformación que debe iniciar la Administración. El proceso descentralizador debería realizarse no sólo a nivel presupuestario, de forma que distintos servicios bajo la responsabilidad de los directores generales puedan gestionar directamente las necesidades presupuestarias, sino también una descentralización a nivel de recursos humanos; donde tengan capacidad de decisión sobre las necesidades de personal según una planificación de las actividades previstas en un determinado período de tiempo. A la falta de autonomía y capacidad decisoria de los directivos, se une la inercia de los funcionarios, en ocasiones acomodados a las circunstancias que ha creado la propia Administración. Esto no es más que una consecuencia de la falta de medios con que cuentan aquellos para dirigir, evaluar, premiar y sancionar al personal que tienen a su cargo. Desde el objetivo de la eficacia, la motivación se convierte en la pieza clave que hacer girar cualquier maquinaria en la Administración, por anticuada e inservible que parezca (ver figura 23). De esta forma dirección y organización se ponen al servicio de la motivación de los empleados. Así “la dirección mediante objetivos, le dice al gerente qué tiene que hacer. La organización apropiada de su cargo le capacita para hacerlo. Pero lo que determina si lo hará es el espíritu de la organización. Es el espíritu que da motivo, que llama a las reservas de dedicación y esfuerzo de un hombre, que decide si hará lo mejor que pueda o solamente lo suficiente para ir tirando (...). La prueba de la organización consiste en que seres humanos comunes, se desempeñen mejor de lo que son capaces, que extraiga toda la fuerza que puede existir en sus integrantes y la utilice para hacer que todos los demás integrantes se desempeñen mejor. Un buen espíritu requiere que haya amplios horizontes para sobresalir individualmente. Siempre que alguien se destaque debe tener reconocimiento, recompensa y estímulo, y debe hacerse que sus virtudes sean productivas para los demás integrantes de la

organización. Un buen espíritu requiere entonces que el enfoque se haga sobre las fuerzas de un hombre, sobre lo que puede hacer antes que sobre lo que no puede. Requiere el constante mejoramiento de la competencia, el desempeño de todo el grupo; el desempeño bueno de ayer debe convertirse en el mínimo de hoy, lo destacado de ayer es lo común de hoy”<sup>219</sup>.

FIGURA 23: NUEVAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS



Fuente: Elaboración propia a partir de DRUCKER, P. F. (1991): La gerencia de empresas, Barcelona, (1ªed., 2ª reimp) Edhasa y NIETO, A. (1997): La “nueva” organización del desgobierno, Barcelona, Editorial Ariel.

<sup>219</sup> DRUCKER, P. F. (1991): La gerencia de empresas, Barcelona, (1ªed., 2ª reimp) Edhasa, pp 194-195.

De aquí se desprende la especificidad de la tarea de los directivos públicos: orientar el esfuerzo de los empleados proporcionando los motivadores necesarios para sacarle partido a los recursos humanos que dispone en su unidad. Como señala Drucker (1991), y al hilo de las aportaciones de Herzberg, ello se consigue reforzando algunos motivadores de la tarea como reconocimiento, recompensa y estímulo, basado en un sistema de evaluación del desempeño realizado. Para ello “el primer requisito del espíritu gerencial es, entonces, una elevada exigencia sobre el desempeño. Los gerentes no deben ser manejados, sino que deben manejarse solos. Uno de los principales motivos para exigir que la dirección sea mediante objetivos, y que se funda en los requisitos del cargo con relación a los mismos, es la necesidad de hacer que los gerentes fijen elevadas normas de desempeño para sí mismos”. Y prosigue el autor, “día tras día, un gerente toma decisiones basadas en su valoración de un hombre y de su desempeño; al asignarle trabajo, al designar gente para trabajar con él, al recomendar ascensos, etc. El gerente necesita una valoración sistemática. O de lo contrario pierde demasiado tiempo en sus decisiones y aún así se guía más por corazonadas que por conocimiento. El subordinado debe exigir que también estas decisiones sean racionales y no corazonadas, porque más que nada ellas denotan lo que el superior espera y considera importante”<sup>220</sup>.

La consecución de la valoración sistemática que todo gerente debe procurar se traduce en una clara intención de fijar una estrategia de personal, con unos objetivos claros y cuantificables hasta llegar a definir unas políticas de personal<sup>221</sup>. Esas políticas de personal no sólo deben ocuparse de aspectos

---

<sup>220</sup> DRUCKER, P. F. (1991): op. cit pp 198, 200.

<sup>221</sup> GALOFRÉ, ISART, A. (1997): op. cit. pp 109-112. Distinguimos entre Política, Gestión y Administración del Personal. Hace referencia al alcance de las políticas y al grado de ordenación de los efectivos. En la primera se definen los objetivos generales en materia de gestión de recursos humanos para el logro de los objetivos generales dentro de cada una de las Consejerías. Con la Gestión de Personal se desarrollan las políticas de personal fijándose las vías y procedimientos más idóneos entre las distintas

más bien externos a la unidad, sino también, y esto es lo realmente esencial, realizar mediciones sobre el nivel de trabajo de los propios empleados en una doble vertiente: de un lado, proporcionar al gerente los elementos de juicio para el gobierno de la unidad y, de otro, el conocimiento por el empleado de las prioridades de la dirección para poder ajustar el rendimiento a unos objetivos concretos.

Desgraciadamente “en la práctica ninguna Administración Pública tiene elaborada una verdadera política de personal. El Gobierno no elabora, ni el Parlamento discute la política de personal. Lo que hay son decisiones políticas (normas, presupuestos, acuerdos, actos administrativos, etc.), que no suelen responder a una política previamente elaborada. Se resuelve día a día mediante decisiones, conflictos y acuerdos, todo lo cual exige laboriosidad y no poca tensión, pero no se sabe con exactitud hacia donde se va, y nadie parece preocuparse por saber dónde estamos y hacia dónde y cómo se habría de ir”. Una Administración que no cuente con una política de personal o, al menos, una gestión de personal, es incapaz de adaptarse a las exigencias que le plantea el entorno puesto que no tiene un horizonte claro hacia el que dirigirse. Tan sólo consigue sobrevivir mediante la aplicación de normas y la resolución de problemas cotidianos<sup>222</sup>.

Entre los principales problemas a los que se enfrentan las Administraciones Públicas para contar con una política de personal, podemos citar a modo de ejemplo: la programación y planificación, reducir el tiempo que transcurre entre la determinación de necesidades de personal y la cobertura de los mismos y, en mayor medida, la complejidad organizativa para coordinar las unidades administrativas que interactúan en el proceso. En la mayoría de los casos la gestión diaria de aquellas ha impedido una auténtica planificación de

---

alternativa. Y, por último, la Administración de Personal se basa en la mera aplicación de normas y procedimientos antes previamente estipuladas.

<sup>222</sup>PRAT Y CATALÁ, J. (1987): “Política, gestión y administración de recursos humanos de las Administraciones Públicas”, Madrid, Revista Documentación Administrativa, n 210-211, pp 123-124



efectivos integrada en una política global de recursos humanos. Parece que el nuevo Estatuto de la Función Pública abordará problemas que hasta la fecha no se han logrado acometer, como los mecanismos incentivadores del personal, la función directiva, la movilidad y provisión de puestos de trabajo, la representación y participación, etc.

La progresiva implantación de mecanismos requiere, en todo momento, un proceso de readaptación de la motivación de los empleados públicos a las nuevas técnicas. Ello supone no sólo un cambio en la respuesta del empleado ante el nuevo giro que está dando la Administración, sino un cambio en la escala de valores laborales y, por tanto, humanos. Es indudable el sistema administrativo está abierto a las nuevas culturas importadas de otros sistemas públicos o privados, en tanto que supongan un mejoramiento del trabajo y eficacia de la Administración.

La introducción de estos principios modernizadores de gestión ya ha visto la luz en algunas Comunidades Autónomas de nuestro país. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de la Rioja, que ha elaborado el primer “Plan de Modernización de la Administración” con un desarrollo metodológico centrado en la reingeniería de los procesos administrativos de la Comunidad, con la mirada puesta en el papel desempeñado por los gestores públicos, para dotar al personal de unas mejores condiciones sociolaborales y prestar un mejor servicio a los ciudadanos. Así se comprende algunas medidas iniciadas en dicho terreno como la incorporación “de equipos de trabajo con el fin de dotar a la organización de una mayor flexibilidad para promover cambios en todos los niveles que faciliten la evolución de la organización hacia la consecución de su objetivo final: optimización de los procesos internos (orientados a la gestión interna de la organización) y externos (de cara a los ciudadanos)”<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL CASO DE LA RIOJA, (2000): Gobierno de La Rioja, Estudios, pp 69-89. Analiza las cuatro fases de trabajo que se desarrollan a lo largo de cada módulo o año de ejecución del plan; 1. Iniciar el proyecto, donde se

## 5.5. El camino hacia una estructura organizacional motivada. La valoración de recursos humanos en la Administración Pública

En la década de los 90 se han desarrollado diferentes investigaciones como las especificadas en el estudio Delphi anteriormente señalado. Uno de los aspectos que ha tenido un elevado grado de consenso entre los expertos consultados ha sido la necesidad de una mejora de la gestión pública, más concretamente, la exigencia de las administraciones públicas de identificar correctamente las necesidades de recursos humanos para una adecuada administración de la políticas públicas. El diagnóstico sobre el modelo actual de

---

diseña, organiza y planifica las actividades y los recursos humanos para desarrollar el proyecto en su globalidad, identifica a los agentes involucrados a nivel directivo (Dirección General de la Función Pública y Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente): y a nivel estructural, de forma que la colaboración de los propios empleados públicos se convierte en el factor principal de modernización, ya que pasan a formar parte de los *grupos de innovación* definiendo “*las áreas de mejora propuestas y actúan como motores de la gestión del cambio*”. También participan consultoras externas poniendo al servicio de la organización las metodologías, prácticas y técnicas de vanguardia en el mercado útiles para abordar los procesos de mejora y gestión del cambio. 2. Descubrir, e identificar las oportunidades de mejora en relación a las disfuncionalidades halladas recopilando toda la información documental que describa los procedimientos (normativa, manuales internos, publicaciones, etc.). Mediante un análisis de la estructura organizativa, los grupos de innovación formado por los propios empleados inician el proceso de modernización analizando y valorando el modelo actual de gestión y proponiendo soluciones de mejora. Gracias a la técnica de la diagramación se establece un lenguaje común que facilita la comprensión de los procesos y los conceptos clave que inciden en las condiciones sociolaborales del empleado, al mismo tiempo se ofrece una visión integrada del funcionamiento de la Administración al relacionar las actividades con las diferentes funciones y unidades orgánicas, es decir, todo el movimiento de papel al pasar por las unidades, los archivos que se utilizan, los productos que se generan, los tiempos que se emplean, el número de expedientes que se tramitan, las decisiones, los informes, las resoluciones, etc. 3. Rediseño, a través de la valoración de las ideas de mejora aportada por los grupos de innovación y diseño de procedimientos y modificaciones sociolaborales que interactúan con el empleado. Análisis de las conclusiones por el Coordinador del proyecto compuesto por los directivos y la Unidad Coordinadora (unidad administrativa de la organización que ha estado presente en todo el proceso para mantener el proceso de mejora continua en la racionalización y optimización de los empleados). 4. Implantación, mediante un plan de actuación concreto, de comunicación y mejora continua.

gestión de recursos humanos a nivel Estatal es el siguiente: “las respuestas a las preguntas relativas a la valoración del sistema actual presentan un panorama negativo en el que aparecen toda una serie de problemas que inciden sobre aquella gestión (...), a la hora de definir cual es el factor más negativo, la falta de motivación es la respuesta con mayor grado de consenso con un 88%”<sup>224</sup>.

Ello revela que uno de los principales enfoques renovadores de la Administración Pública pasa por considerar al elemento humano con el factor estratégico que centraliza todo el espíritu de reforma y apertura hacia los nuevos retos que se presentan. Para ello es necesario partir de un conocimiento lo más exacto posible de los efectivos de que dispone la Administración para satisfacer las demandas de los ciudadanos y diseñar, al mismo tiempo, las necesidades de personal para enfocar los procesos de selección y formación en esta dirección.

Estudiosos de la Administración Pública como López Rodó (1992) señalan que “la gestión estratégica de los Recursos Humanos supone, en primer lugar, tener en consideración a las personas con que cuenta la organización a la hora de fijar sus objetivos y, en segundo lugar, diseñar una estrategia específica de Recursos humanos, como elemento esencial de la estrategia global de la actuación del Estado”, y añade “en España más que una gestión estratégica hay una gestión de personal carente de estrategia”<sup>225</sup>. Gonzalez Mateos (1995) añade: “la planificación de los Recursos Humanos tiene que constituir la base de una estrategia de gestión de personal coherente, sin embargo hay que decir al respecto que hasta el momento actual la

---

<sup>224</sup>ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1990): op. cit, p 44.

<sup>225</sup>LÓPEZ, RODÓ, L. (1992): “Potenciación del Factor Humano en la Administración Española”, Madrid, Revista Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año XLIV, nº 69, Curso Académico 1991-1992, p 17.

indefinición es la tónica general en todas las Administraciones”<sup>226</sup>. Dando pie a un nuevo enfoque desde donde analizar la funcionalidad de la Administración Pública (ver figura 24).

FIGURA 24: ENFOQUE RENOVADOR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de LÓPEZ, RODÓ, L. (1992): “Potenciación del Factor Humano en la Administración Española”, Madrid, Revista Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año XLIV, nº 69, Curso Académico 1991-1992 y GONZALEZ, MATEOS, C. (1995): La Función Pública abierta: una política de selección (trabajo de investigación sobre el acceso a la Función Pública Extremeña): Mérida, Junta de Extremadura, Obra Inédita.

En el documento de trabajo desarrollado según el método Delphi, los expertos consultados se pronuncian sobre la necesidad de contar con una política coherente de recursos humanos para evitar así “que la cobertura de vacantes se realice en función de las disponibilidades presupuestarias en

---

<sup>226</sup> GONZALEZ, MATEOS, C. (1995): La Función Pública abierta: una política de selección (trabajo de investigación sobre el acceso a la Función Pública Extremeña): Mérida, Junta de Extremadura, Obra Inédita, pp 72-73.

detrimento de las necesidades reales”<sup>227</sup>. En esta dirección se encuadran otras conclusiones del estudio para hacer posible que la Oferta de Empleo Público responda a las necesidades reales de cada departamento (o en nuestro caso a las necesidades de cada Consejería). Hasta la fecha la programación de efectivos se realiza sólo en el momento de la Oferta de Empleo Público (OEP), obedeciendo más a criterios cuantitativos que a cualitativos, dejando a un lado una revisión periódica de la misma en función a las necesidades reales de personal<sup>228</sup>. Todo ello se realiza en función del proceso normativo que encuadra la selección de personal en la fijación de unas convocatorias donde priman otros factores de orden más político que de gestión administrativa y de evaluación de las necesidades experimentadas por cada una de las jefaturas de servicio.

La Oferta Pública de Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura está recogida dentro del Título IV, Capítulo I, art. 17, 1, del Decreto Legislativo 1/1990 de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública. En este capítulo se especifica que “la Administración de la Comunidad Autónoma podrá elaborar Planes Directores de Personal, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima

---

<sup>227</sup> ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1990): op. cit, p 57.

<sup>228</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de MKOGIN, BARQUIN, M<sup>a</sup>. T. (1992): “Objetivos y estrategias de modernización en la Administración Pública”), Madrid, Fundación Formación y Tecnología, Colección: Infomes y Documentos, Secretaría General Técnica, INAP, MAP, pp 43-46. Con todo ello desde la primera OEP de la Administración Estatal en 1985 se han ido haciendo mejoras tanto en el contenido como en el proceso de elaboración. Así en 1989 se tienen en cuenta factores como la promoción interna y la funcionarización. En 1990 se institucionalizó la negociación con las Centrales Sindicales, etc. Aún así no se ha convertido en un instrumento adecuado para la asignación de nuevos efectivos y la satisfacción de las necesidades reales de los gestores. Para ello es necesario que su protagonismo sea mayor para agilizar las fases desde la elaboración y publicación del Real Decreto OEP hasta la incorporación de nuevos efectivos.

utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal<sup>229</sup>. Para conseguir los objetivos especificados en la norma precedente se hace necesario un nivel de planificación de forma que la reorganización del personal se realice en atención a las necesidades reales de personal, mediante un estudio previo según unos criterios de eficiencia organizativa. La normativa anteriormente señalada aún no ha tenido el eco que cabía esperar entre aquellos que colaboraron en su redacción, ya que en la realidad la Administración Regional no dispone de aquellos instrumentos de mejora de los recursos humanos en beneficio de la eficacia de los servicios prestados. Esta planificación de los recursos humanos se realiza con cierta timidez desde cada una de las Direcciones Generales agrupadas en las distintas Consejerías, convirtiéndose en un instrumento poco eficaz desde el momento en que no existe una voluntad política por descentralizar la capacidad de planificación. El proceso planificador de personal se resume en una serie de medidas de escaso alcance. En este sentido, corresponde a las jefaturas de servicio realizar una vaga petición del número de puestos a cubrir para el ejercicio siguiente. Esta propuesta es remitida a cada una de las Direcciones Generales, que a su vez es remitida a la Dirección General de Función Pública, órgano que radica en la Consejería de Presidencia y que dispone y distribuye en función de unos criterios generales de la Administración. Este proceso centralizador de las necesidades de personal dificulta la planificación de las necesidades reales, ya que los propios gestores de las unidades administrativas carecen de todo el poder de decisión y, fundamentalmente, de actuación en base a las necesidades reales que experimentan en su quehacer

---

<sup>229</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): (Edición prepara por BEATO, ESPEJO, M.), Madrid, Ed. Tecnos, p 209. Dispone la Administración de dos instrumentos para regular la Política de Personal: El Registro Central de Personal ubicado en la Dirección General de Organización Administrativa en la que se inscriben todo el personal al servicio de la Administración y se anotarán todos los actos que afecten a la vida administrativa. Por el contrario, en las Relaciones de Puestos de Trabajo se ordena el personal atendiendo a las necesidades concretas de los servicios y los requisitos necesarios para

cotidiano. Los efectos de este tipo de actuación se hacen sentir en la funcionalidad de la Administración. A la falta de programación de las necesidades de personal se une la ausencia de contenidos en el ejercicio del trabajo: esto desemboca en un proceso desmotivador por la desorientación que produce en cada uno de ellos.

Como señala Gómez-Navarro (1992) entre los principales argumentos esgrimidos por los responsables en la Administración Estatal desaconsejando cualquier introducción de mejoras, podemos citar el omnipresente principio de legalidad que gobierna toda actuación administrativa. Acciones como contratar personal o prescindir de sus servicios por el bajo rendimiento mantenido son paralizadas, en base a unas leyes construidas de espaldas a todo principio de productividad y eficacia que debe presidir el funcionamiento de la Administración. En este contexto, apenas cuenta con elementos de premio o de castigo eficaz que estimule al personal de la unidad. La conclusión es la falta de atribución de poderes a los directivos públicos para liderar los procesos de optimización de los trabajos de las unidades, así como para incentivar a sus empleados. Ello hace que la gestión de personal dentro de la Administración sea excesivamente rígida<sup>230</sup>.

---

desempeñar dichos puestos de cada centro gestor. Señalando el tipo de personal que debe ocupar dicho puesto.

<sup>230</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de GÓMEZ-NAVARRO, NAVARRETE, J. “Modernización: Coincidencias y Diferencias entre Administración y Empresas”), op.cit., p 82.

## VI. INSTRUMENTOS MOTIVACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Desde un enfoque motivacional toda administración dispone de una serie de instrumentos en base a los cuales se estructura el trabajo. Un detenido análisis de cada uno de ellos nos permitirá estudiar la conexión con la motivación laboral.

### 6.1. Selección del personal; requisitos básicos para contar con un personal motivado

Esa planificación de los recursos humanos no podría desarrollarse sin un adecuado sistema de selección de personal no sólo con un carácter eminentemente cuantitativo adaptando la incorporación de aquellos a las necesidades reales, sino también incidiendo en el carácter cualitativo de todo proceso de selección. Para ello es necesario analizar aspectos tales como: bajo qué criterios se selecciona, qué tipo de necesidades se cubren en el proceso de selección, cómo se estructuran las pruebas de selección, etc.

Con carácter general, dentro del sector público analizamos dos tipos de enfoques desde los que se puede abordar el proceso de selección. El primero lo podemos definir como “sistema de estructura abierta” (propio de los países anglosajones), en los que seleccionan a las personas para ocupar puestos de trabajo muy concretos y definidos: buscan para cada empleo a la persona más adecuada. Se anuncian los puestos a cubrir y aquellos que crean cumplir las condiciones estipuladas se presentan como candidatos. Si el número de candidatos es elevado se selecciona por el “curriculum vitae” y a través de entrevistas y otros sistemas de selección. De esta forma se van cubriendo las necesidades de servicios y las vacantes. A veces se le somete a un periodo de prueba de 6 meses a 1 año. Estamos hablando de sistema de selección de



personal en función de las necesidades reales de personal. Por el contrario, el sistema de selección continental, basado en el “sistema francés” de selección es más complejo, puesto que se selecciona para una carrera administrativa vitalicia, durante la que ocuparán diversos destinos y puestos de trabajo donde se exigen condiciones muy delimitadas. Para ello hay que asegurarse que el candidato está capacitado para un determinado puesto y que posee las condiciones para “hacer carrera”. Realmente los criterios de selección de personal en la Administración Pública son de gran importancia para estar en condiciones de exigir al personal administrativo un nivel de profesionalidad en el desempeño de las tareas asignadas. En este sentido, se trata de ver cómo adaptamos su cualificación a las exigencias de la actividad administrativa.

Parafraseando a Ramió (1999), vislumbramos otros motivos que favorecen la necesidad de racionalizar los procesos de selección de personal como la introducción de procesos de innovación que demanda la sociedad, la atención a las exigencias de la eficacia y eficiencia en la gestión pública, etc. Por ello “las organizaciones públicas requieren tanto personal con una estrecha gama de habilidades técnicas, como de personal con una amplia variedad de aptitudes y habilidades y que estén capacitados a adaptarse a los cambios en la producción y el suministro de los servicios públicos”<sup>231</sup>.

Desde un plano formal podemos analizar los principios que regulan el sistema de selección en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Así, en el Título IV del Texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura<sup>232</sup> se atiende a los procesos de selección de personal, haciendo una mención especial a la finalidad que mueve todo proceso de selección “para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten”. Partimos, por tanto, de un planteamiento de optimización que debe presidir todo el proceso de selección hasta el ingreso en la Administración.

---

<sup>231</sup> RAMIÓ, C. (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, Ed. Tecnos, p 82.

<sup>232</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op. cit., p 209

El sistema de acceso en la Comunidad Autónoma de Extremadura viene recogido en el art. 19º de la Ley 5/95 de la Función Pública por “la que seleccionará su personal de acuerdo con su Oferta de Empleo Público, mediante convocatoria pública a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en el que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad”. Y añade en su artículo 22º 1: “en todas las pruebas de acceso del personal de la Función Pública que se organicen por la Junta de Extremadura, la valoración y selección de aspirantes se realizará mediante Tribunal que será designado en la forma que reglamentariamente se determine”<sup>233</sup>.

Según Morell y Ocaña (1994) la principal causa de la falta de credibilidad social en el sistema de selección es la abismal distancia entre éste y la idoneidad que deben tener los empleados públicos para el ejercicio de su trabajo. De forma que actualmente no se selecciona al mejor sino al “más preparado” según el “principio de capacidad”, es decir, al que está más capacitado para superar una oposición según su capacidad de exposición o memorística. Así se prescinde de la mayor idoneidad según las características personales de cada uno. Todo ello impone una aversión a todo lo que supone la introducción de técnicas selectivas basadas en el sector privado, admitiendo la experiencia profesional como una excepción<sup>234</sup>. En este sentido, se

---

<sup>233</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): (Edición prepara por BEATO, ESPEJO, M.), Madrid, Ed. Tecnos, p 211. La primera convocatoria en la Comunidad Autónoma de Extremadura se realiza en el año 1987 sin disponer aún de una relación de puestos de trabajo que actúe como instrumento de ordenación del personal. Ello dificulta la selección en base a las funciones que aquellos deben ocupar. El marco normativo es esencialmente el mismo que el Estatal, en materia de ingreso en la Función Pública permanece vigente la Ley 2/1986, modificado por el Decreto 201/1995, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Y el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, 26 de julio, modificado la Ley 5/1995.

<sup>234</sup> MORELL, OCAÑA, L. (1994): El sistema de confianza política en la Administración Pública, en FÉREZ, M. (1995): “El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías

condiciona al sistema de selección a una estructura de tipo generalista, donde se echa en falta un modelo establecido sobre bases técnicas. Algunos se amparan en la masificación de las pruebas por la dificultad que supone acometer los procesos de selección donde se tengan en cuenta aquellos factores desde el inicio de la selección. De ahí que el sistema que prevalece es el sistema de “oposición” para el acceso a los Cuerpos de funcionarios, salvo que la naturaleza de las funciones a realizar o el número de aspirantes sea más adecuado emplear el sistema “concurso-oposición” o “concurso”.

El sistema actualmente impuesto deviene necesariamente improcedente, desde el momento en el que la selección está regida meramente por criterios cuantitativos, dejando a un lado los cualitativos, en el sentido de la falta de preparación y ajuste de las pruebas teóricas al contenido de los puestos que posteriormente se vaya a desempeñar. En este contexto se han implementado algunos programas de selección “en base a sus capacidades, conocimientos, aptitudes requeridas, rasgos de personalidad e intereses, y no en base a una formación estricta en la Administración Pública, ya que el sistema actual de oposiciones no nos indica a los más aptos para el puesto. Ello es debido a que los rasgos antes mencionados sobre variables de personalidad, capacidades básicas, intereses, aptitudes, etc., quedan al margen de la técnica de selección actualmente empleada, es decir, el sistema de oposiciones”<sup>235</sup>.

---

respecto del empleo en el sector privado”, Madrid, Documentación Administrativa nº 341-242 (enero-agosto), p 103. El contenido de los sistema de evaluación de los puestos de trabajo “mérito y capacidad” ahonda sus raíces en el siglo XIX, en el Real Decreto de López Ballesteros de 1827, recogido en casi todas las Constituciones desde la de 1837 hasta la actual de 1978. En esa misma fecha en los Estados Unidos, se acuña el concepto de mérito basado en la valoración de conocimientos, aptitudes y habilidades (KSA; Knowledges, Skills and Abilities): en Francia y en España en los años posteriores se realizan reformas legislativas incapaces para articular un sistema en el que la sociedad demanda a la Administración un cambio en la selección de personal público.

<sup>235</sup> AOIZ, IRIARTE, M<sup>a</sup>. R. (1984): op. cit., p 16.

La propuesta de rediseño de los puestos en orden a conseguir una mayor satisfacción en el trabajo de los empleados debe contar las actitudes que se desarrollan en el trabajo. Un claro ejemplo de las modificaciones a introducir en el proceso selectivo hace referencia a las aportaciones de las diferentes investigaciones llevadas a cabo, donde se ponen en evidencia no sólo las capacidades de los individuos seleccionados, sino también las actitudes hacia el trabajo según el tipo de motivaciones que les impulsa a actuar. Presthus (1962), refiriéndose en general a las organizaciones, encontraba una triple motivación:

1. Los “upwardly mobiles” o “móviles ascendentes”, definidas como personas con una moral alta que se manifiesta en sus deseos de trabajar por la organización aunque se presenten situaciones conflictivas: inspiran confianza y seguridad.
2. Los “indiferentes”, suelen formar la mayoría de los miembros de la organización. Al estar poco integrados en el trabajo buscan su motivación fuera del mismo.
3. Los “ambivalentes”, son considerados estos empleados como personas frustradas por experimentar una contradicción manifiesta entre su capacidad creadora en su trabajo y el diseño monótono de su puesto de trabajo<sup>236</sup>

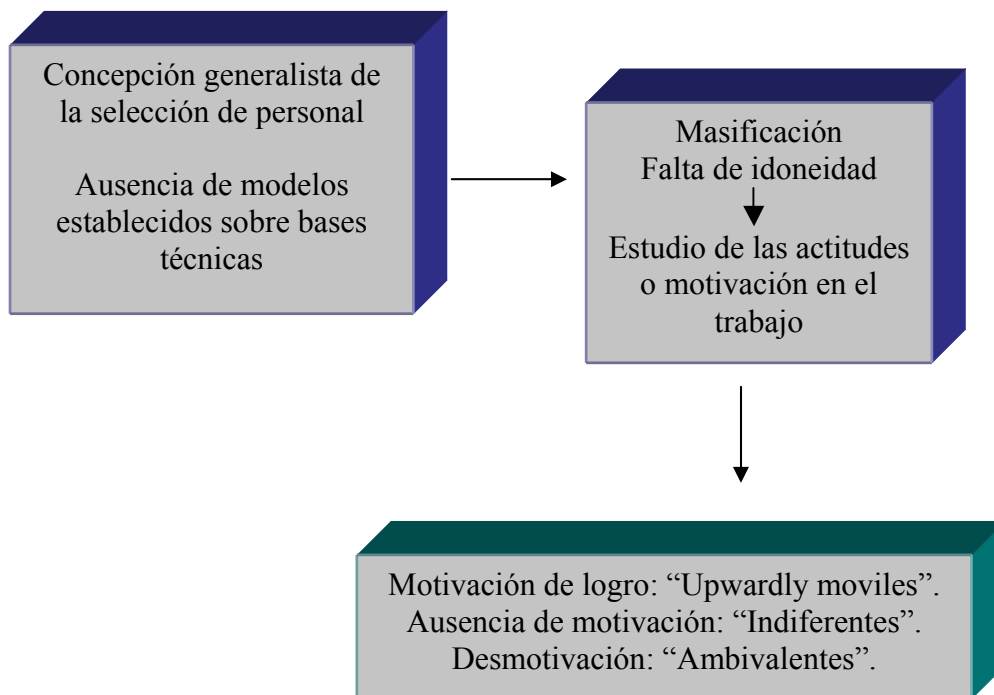
Los primeros tienen activada un tipo de motivación que McClelland definió como “motivadores de logro”. Estos empleados están capacitados para ocupar puestos de dirección, son personas con iniciativa, que ven el trabajo como un reto, su gran capacidad de trabajo y sus aptitudes humanas para el liderazgo les capacitan para promocionar a los puestos directivos. Incidiría directamente en la motivación laboral de estos empleados al ser frenados en

---

<sup>236</sup> PRESTHUS, R. (1962): *The organizational society; an analysis and a theory*, New York, Alfred a Knopf, (First published in Great Britain): pp 3-27. En el capítulo 6, 7 y 8 hace una explicación más pormenorizada de la caracterización de los “upward-mobiles”, los considerados “indifferents” y los “ambivalents”, pp 164-287.

sus aspiraciones y no poder desarrollar sus capacidades al servicio de la Administración. En el caso de los “indiferentes” nos encontramos con un personal acomodado, acostumbrado, falta de motivación por desarrollar un trabajo burocratizado y rutinario: tiende a dirigir sus expectativas fuera de su trabajo en la Administración. En el tercer estadio se hallan todos aquellos que no han podido desarrollarse laboralmente bien porque en el trabajo no se ha sabido ubicarle en aquel puesto que mejor podría servir en la Administración en función de sus capacidades creativas o bien porque la rígida estructura administrativa lo impedía directamente (ver figura 25).

FIGURA 25: INCIDENCIA DE LA SELECCIÓN EN LA MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS



Fuente: Elaboración propia a partir de MORELL, OCAÑA, L. (1994): El sistema de confianza política en la Administración Pública y PRESTHUS, R. (1962): The organizational society; an analysis and a theory, New York, Alfred a Knopf, (First published in Great Britain).

En la línea de estas afirmaciones, otras investigaciones han clasificado a los empleados públicos en función del tipo de comportamiento que pueden adoptar dentro de la organización burocrática. Downs (1967) diferenció a los funcionarios “motivados casi enteramente por objetivos que les beneficia a ellos antes que a sus organizaciones o a la sociedad en general”, y aquellos otros que muestran unas “motivaciones mixtas”, en los que se combina “el interés personal y una lealtad hacia valores más importantes”. En los primeros, en los que se denota una única preocupación por sus propios intereses, se hallan los “climbers” o “trepadores” su principal motivación es el poder, el dinero y el prestigio, y los “conserver”, aquellos empleados que sólo miran por su comodidad y seguridad. En el segundo estadio se sitúan los “zealots” o “fanáticos”, con una gran capacidad de ser fieles a los objetivos que van más allá de lo personal. Desarrollan una gran capacidad para asumir los objetivos marcados por la organización que se hallan fuera de los fines personales. Y dentro de ellos, los “advocates” o “defensores”, similares a los anteriores, salvo que sus objetivos son más amplios, manifiestan su lealtad hacia una funciones organizativas de mayor amplitud. Los “statemen” o “estadistas” se identifican con amplios objetivos sociales que consideran susceptibles de mejora a través de las organizaciones en las que trabajan, como el bienestar social, una sociedad solidaria, etc<sup>237</sup>.

Parafraseando a Downs, ante un proceso de cambio y modernización “los fanáticos” tienen una actitud favorable a la introducción de mejoras, siempre que supongan un avance para la organización, e incluso están dispuestos a enfrentarse a aquellos otros que se resisten al cambio. Los “defensores” favorecen también las innovaciones que la organización estime convenientes para la modernización de la Administración: al mismo tiempo, desean liderar todos aquellos cambios que se produzcan con la finalidad clara de no beneficiarse personalmente en orden a una ética personal en el trabajo. Similar a esta es la postura de los “estadistas” aunque su punto de mira no está

---

<sup>237</sup> DOWNS, A. (1967): Inside Bureacracy, Boston, Little Brown, pp 89-110.

en la Administración como organización, sino en la sociedad en general, de forma que en el caso de que las medidas tomadas por la Administración dañan a la sociedad, o más en concreto a su bienestar, no apoyarán las modificaciones que ésta realice. En el otro bando nos encontramos a los “conservadores”. Son personas acomodadas, cautelosas, indiferentes a las modificaciones y mejoras en los puestos de trabajo, negativas y, en ocasiones, cargadas de experiencias negativas en su pasado laboral que algunos llegan a desembocar en complejos de inferioridad. Estas personas se niegan a cualquier cambio en su puesto. Los únicos cambios que apoyan son aquellos que tiendan a reducir el esfuerzo o la incomodidad a la que se hayan sometidos. Se adaptan a la norma por temor a los nuevos retos. En una posición distinta se halla “el trepador”, que pese a mantenerse abierto a los cambios que se produzcan en su trabajo, sólo atiende a los que le reporten personalmente beneficios, incluso a costa del buen funcionamiento de la Administración. Este tipo de persona debe ser detectado porque en ocasiones es dañino para los empleados que tiene a su alrededor.

La variedad y diversificación de los comportamientos de los empleados según las aptitudes que posean, contrasta con la falta de idoneidad de las pruebas de selección. En concreto, refiriéndonos a las pruebas de selección realizadas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y tomando como referencia la experiencia de González Mateos (1995) podemos encontrar valoraciones como estas: “Personalmente me tocó vivir desde dentro este proceso y se atisbaba una inusual desconfianza hacia las pruebas, los tribunales, y los programas. El público presente experimentaba sensaciones encontradas, a manera de movimiento pendular, entre la alegría fundada en el carácter muy asequible de las pruebas y la desconfianza por la indudable baja calidad de muchos aspectos de los procedimientos de selección (...). Por otra parte, una exigencia que, desde mi punto de vista, hubiera prestigiado la selección, habría sido la del cumplimiento por los miembros de los tribunales de un principio cualificado de especialización (o al menos la mitad de ellos), y el de que la totalidad de los mismos poseyera una titulación de igual o superior nivel

académico que la exigida por la convocatoria. Así viene establecido, por ejemplo, en la Ley 5/85 de 26 de junio reguladora de la Función Pública de la Junta de la Comunidad de Castilla-La Mancha<sup>238</sup>.

Todo ello afecta negativamente en la motivación del empleado público. Ya el trabajador tiene una serie de expectativas en el trabajo y unas metas que intenta conseguir y, cuando éstas no existen por una deficiente planificación de las necesidades y contenido de los puestos a cubrir, el trabajador se encuentra desorientado en su trabajo merced al vaivén de los imprevistos. Prueba de ello es la relevancia que tiene, no sólo para la Administración sino para cada uno de los empleados públicos, la evaluación de las necesidades reales y la atribución de funciones, como factores a considerar en el proceso de selección de los candidatos.

Según Gonzalez Mateos (1995): “la Administración pública no se puede argüir en defensa de sus actuales mecanismos procedimentales que, a sabiendas ineficaces, debe primar la legalidad y la transparencia, puesto que ellas no están reñidas con la eficacia y la buena gestión, bien al contrario deben inspirarlas. Opino que las disfunciones que afectan negativamente a la selección y formación de personal no se corrigen a golpe de impulso legislativo: hay demasiadas leyes que se superponen, demasiada normativa de desarrollo que deviene insistentemente en inoperante (...). Hace falta una voluntad incólume desde las instancias políticas y funcionariales que apunte en una dirección concreta: establecer los medios para que nuestra Administración, la encargada de proporcionarnos los servicios públicos habituales, esté dotada de un personal preparado, profesional, flexible, dinámico, autocrítico, responsable: en una palabra, apto para la importante misión de servidor público que se le encomienda”. En este sentido una de las garantías de objetividad y eficacia del

---

<sup>238</sup> GONZALEZ, MATEOS, C. (1995): op. cit, pp 35-36.



proceso de selección se centra en la separación de los órganos de selección y los órganos competentes para el nombramiento<sup>239</sup>.

En este sentido, a juicio de Ramió (1999) “una cuestión fundamental para los departamentos de personal es cómo conseguir una selección descentralizada procurando que los distintos directivos estén más implicados en los procesos de selección”<sup>240</sup>. Esto nos lleva a replantearnos la configuración de los órganos permanentes de selección para dar paso a un nuevo modelo organizativo más eficaz. Con todo ello la Administración debe garantizar la fiscalización y control de dichas pruebas, pero sin extralimitarse a cumplir una mera función jurídica en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y para ello no tenemos más remedio que apelar a la preparación y profesionalidad con que dichos órganos de selección se adecuan al uso de las herramientas necesarias que preside un verdadero proceso de selección. De forma que en la selección prime la elección de un candidato idóneo sobre la realización de un acto administrativo basado en unos principios jurídicos. Cuando nos quedamos en la forma y olvidamos el fondo, las consecuencias son negativas tanto para el empleado como para la Administración.

La mecanización del proceso selectivo por parte de la Administración puede tener una serie de consecuencias muy negativas desde el punto de vista motivacional de los empleados, al verse desempeñando unos puestos para los que no han sido eficazmente seleccionados. La actuación de la Administración regida bajo el principio legal conduce a una serie de lagunas que, aunque gozan de todas las prebendas del cumplimiento exhaustivo de la normativa,

---

<sup>239</sup> GONZALEZ, MATEOS, C. (1995): op., cit, pp 4-5. Desgraciadamente en la Administración pública la actuación de aquellos órganos se ha reducido a una actuación mecánica, donde por necesidad cuantitativa se incluyen los puestos directivos del área donde se convoquen los tribunales, estos no se constituyen como un organismo especializado en la función de selección, sus miembros son nombrados individualmente para cada convocatoria. Esto dificulta la continuidad y la especialización según los perfiles que componen cada uno de los puestos. A ello se une que el jefe del centro o de la unidad administrativa donde se va a prestar los servicios no interviene habitualmente en la selección.

establecida en la convocatoria, sí puede al menos ser la causa de la apatía con que algunos abordan posteriormente su trabajo. “Una vez más nos encontramos ante una disociación total entre las prescripciones legales y la práctica administrativa”<sup>241</sup>. La consecuencia deviene en la realidad laboral a la que posteriormente se enfrentan los empleados públicos. La falta de idoneidad descubre la falta de preparación para abordar el trabajo de forma óptima para desarrollarlo y para superar las dificultades de todo tipo que se le plantean a todo aprendiz. Al no precisarse la formación concreta que se debe exigir para desempeñar los puestos y determinar los conocimientos que deben poseerse, estos adquieren la forma de simples plazas a ser cubiertas, prevalece la necesidad de ingreso sobre la necesidad de desempeñar con eficacia el puesto. Por tanto, la adaptación del candidato al puesto queda suspendido en un segundo plano.

En el artículo 8º del Real Decreto 201/1995, de 26 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su artículo 8º apartado 5º dice que “a fin de dotar a los órganos de selección de un alto grado de cualificación y autonomía que permita alcanzar los objetivos de la selección, podrán formar parte de los Tribunales, además de los empleados públicos al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, miembros de Centros Oficiales de Formación, profesores colaboradores de la Escuela de Administración Pública de la Junta de Extremadura y, cuando las características de los puestos a cubrir lo requieran, empleados de otras Administraciones públicas que desarrollen una actividad

---

<sup>240</sup> RAMIÓ, C. (1999): op. cit. p 82.

<sup>241</sup> AOIZ, IRIARTE, M<sup>a</sup>. R. (1984): op. cit., p 6. Entre los campos específicos que cita la autora se encuentra el “análisis de tareas” para que, a través de la observación y el estudio de métodos y tiempos, se determinen sus componentes con la finalidad de mejorarlo. Los “centros de evaluación” basados en la selección según el rendimiento alcanzado bajo condiciones reales o simuladas de trabajo sometidas a un período de observación o prueba. Y algunas otras como las “pruebas psicotécnicas”, “la entrevista de selección”, “técnicas de grupo”, etc.

directamente vinculada a dichos puestos”<sup>242</sup>. Con el objetivo de no dejar al margen la contribución de otros profesionales en dichas pruebas, se regula la conveniencia, al convocar a los miembros del Tribunal, de disponer de los servicios de aquellas personas que por su ejercicio profesional y su relación con el mundo laboral están más preparados para emprender tareas de selección.

La dejadez y falta de interés para introducir elementos de carácter cualitativo en los procesos de selección incide directamente en el prestigio que la Administración adquiere, como organización al servicio de los ciudadanos, ante los ciudadanos y sus empleados. Se fomenta así una falta de credibilidad, sustentada por la visión de una institución entendida más como fuente de trabajo que como organización profesionalizada, eficaz y productiva, contando para ello con un personal altamente cualificado y preparado para desarrollar tales funciones. De ahí que los empleados centren sus aspiraciones en el ingreso en la Administración por las ventajas laborales y de vida que todo trabajo público ofrece, más que en otros criterios de carácter profesional, como el prestigio de la organización, el horizonte profesional basado en el interés de los trabajos y la promoción, etc. Las repercusiones de este tipo de selección en la motivación y satisfacción de los empleados son patentes, haciéndose notar al inicio del desempeño de los puestos de trabajo.

## 6.2. Motivaciones para el ingreso en la Administración y satisfacción con el puesto

Llegados a este punto, nuestro interés se centra en analizar las motivaciones que inducen a los empleados públicos a ingresar en la

---

<sup>242</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 236.

Administración. Son variados los factores que concurren en la decisión de formar parte de una organización altamente burocratizada, donde el ejercicio de la actividad laboral está subordinada a una escrupulosa reglamentación, y donde los empleados se hallan muy limitados para introducir ideas propias en la ejecución del mismo.

La propia dinámica del trabajo público resalta otro tipo de factores que son más comúnmente valorados por aquellos que deciden ingresar en la Administración. Algunos como “seguridad en el puesto”, “contribuir al bien público”, “disponer de mayor tiempo libre para dedicarlo a otras ocupaciones”, etc. En este sentido nos encontramos con unos procesos sociales marcados por un cambio cultural producido por el mayor acceso que han tenido los jóvenes a los estudios que permitan ingresar en la administración, una creciente diversificación de la demanda y oferta de trabajo, la incorporación de la mujer al mundo laboral, etc. Este nuevo orden social ha incidido sin duda en un cambio en las motivaciones de ingreso en la Administración.

El trabajo de Beltrán (1977) sobre el funcionariado de los años 70 ya apuntaba a una diversidad motivacional ante las respuestas de los empleados: por un lado, las de carácter “idealistas” (que incluye motivaciones como búsqueda de un prestigio social o interés por el trabajo, contribuir al bien público, poder destacar en el puesto de trabajo), y, por otro, aquellos otros que se inclinan por factores más “realistas” (la seguridad en el empleo y tener trabajo en la Administración). Los resultados referidos a los distintos grupos de edad evidenciaban que los más jóvenes ingresaron por motivos realistas en una proporción de un 41% frente al 35% que eligieron motivaciones de carácter idealista. Mientras que los mayores decidieron ingresar en la Administración esencialmente por motivos idealistas, así lo expresa la diferencia de porcentaje (57% frente al 20%). Sus conclusiones en la primera parte del estudio fueron que: la edad y la socialización de los patrones culturales imperantes en una determinada época influyen en los motivos de ingreso en la Administración de los empleados públicos. En la segunda parte del estudio se analizaron las

divergencias que presumiblemente pueden aparecer entre los factores que motivaron a ingresar en la Administración según el tipo de clase social a la que pertenezca. En este sentido los motivos idealistas para el ingreso en la Administración corresponden a la clase alta (68% frente al 54% de la clase media alta y al 36% de la clase media baja): sin embargo los motivos realistas corresponden principalmente a la clase media baja (41% frente al 22% de la clase media alta y 17% de la clase alta). Analizando conjuntamente las variables “edad” y “clase social”, la tendencia apunta a que a una mayor edad y perteneciendo a una clase social alta, priman aún más los motivos idealistas sobre los realistas, mientras que los funcionarios jóvenes de clases sociales medias bajas acceden a la Administración, están guiados por factores de carácter más realista. La explicación puede estar en la búsqueda de la clase alta de motivaciones de orden superior “idealistas” al estar cubiertas las necesidades primarias. Por el contrario, los funcionarios de clase media baja buscan en primer lugar un primer trabajo con el que satisfacer las necesidades más básicas, y una vez satisfechas aquellas, podrán estar capacitados para satisfacer las necesidades de orden superior<sup>243</sup>.

Pero las motivaciones que llevan a los empleados a ingresar pueden analizarse desde un prisma diferente. Anteriormente, otras investigaciones sobre la burocracia española aportan datos sobre las preferencias de los empleados públicos por las distintas instituciones donde comienzan a trabajar<sup>244</sup>. Las elecciones agrupadas, atendiendo al criterio de “las clases sociales” partían de planteamientos como éste: ¿si un hijo suyo le pidiese consejo, que le aconsejaría?. Como sistema de ordenación de las preferencias

---

<sup>243</sup> BELTRAN, M. (1977): La élite burocrática española, Madrid, Fundación Juan March, Ariel, pp 176-183. Como índice de medición de la satisfacción, la posibilidad de volver a ingresar en la Administración aporta mayores dosis de objetividad, será esta respuesta la que nos servirá de medidor de la coherencia y la que utilizaremos para analizar el grado de satisfacción de los funcionarios.

<sup>244</sup> GÓMEZ-REINO, M, y ANDRÉS, ORIZO, F. Sociología de la Administración Pública Española, Madrid, 1968, en MOYA, C. (1972): Burocracia y sociedad industrial, Madrid, Cuadernos para el

de aquellos empleados, la profesión liberal obtuvo mayor preferencia, con un 44%, seguida de la Administración Pública 28% cerrando la tabla la empresa privada con un 14%. Esto apunta a la tendencia del escaso interés de los funcionarios por la actividad empresarial privada, una explicación de esto podría ser el tener todavía como referencia a los profesionales liberales por encima de los profesionales de la empresa privada. Los empleados funcionarios de clase media-alta son los que se muestran más partidarios de la empresa pública como expectativa profesional (29%). Según crece el status social aumenta la preferencia por la empresa privada en sentido inverso pasa con los funcionarios. El porcentaje de los que no contestan también es representativo, ello indica que no saben qué consejo darían a su hijo o también se puede dar el caso de permanecer en silencio. En resumen, el 73% del total de los funcionarios no aconsejarían a sus hijos el ingreso en la función pública, ello indicaría que existe un grado alto de insatisfacción (ver tabla 6):

TABLA 6: PREFERENCIAS LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

	<i>Clase social</i>				
	Total	Alta	Media-Alta	Media-Baja	Trabajador a
<b>Organismo público</b>	28	24	29	21	1
<b>Empresa privada</b>	14	20	15	6	-
<b>Profesión liberal</b>	44	46	42	62	4
<b>n/c</b>	15	10	15	13	-

Fuente: Manuel Gómez-Reino y Francisco Andrés Orizo, Sociología de la Administración Pública Española, Madrid, 1968, p 259.

diálogo, EDICUSA, p 121. dirigida por Juan Linz y Amando de Miguel en 1967 se publica una ponencia presentada por Gómez Reino-Orizo.

Otros estudios realizados avalan que el ingreso en la Administración satisface inmediatamente las pretensiones de estabilización del status social. En este sentido, en la encuesta ENAP-DATA, los funcionarios de los cuerpos que exigen título superior, a la hora de responder a la pregunta sobre aquello que le impulsó a ingresar en la Administración Pública, señalan en primer lugar el prestigio del cuerpo en el que ingresó (23%); la seguridad en el empleo (17%); la vocación profesional (17%); el interés del trabajo en la Administración (13%)<sup>245</sup>.

Existen estudios sobre diferentes factores que pueden motivar a los empleados para su ingreso referidos a los empleados que desarrollan tareas de dirección, apuntan hacia factores como “alcanzar un mayor prestigio en el trabajo”, “mayor libertad de acción”, “mejor pagado”, “una actividad más trascendente”, “llegar a obtener una mejor preparación”, etc. Beltrán (1977) realizó una comparación entre “un alto funcionario”, “un alto directivo de una empresa” y un “profesional libre” obteniendo datos significativos. Entre los motivos que pueden inducir a los empleados que ocupan puestos elevados en la estructura organizativa podemos observar que son variados según hablemos de cada categoría (funcionarios, directivos o profesionales). Los funcionarios consideran su bajo prestigio frente a los profesionales libres, es llamativa la escasa libertad de acción en relación a las otras profesiones propia de una estructura normativizada. Sin embargo, tienen conciencia de realizar una actividad muy útil para la sociedad, por la gran incidencia y repercusión que tiene en el funcionamiento de aquella<sup>246</sup> (ver tabla 7). Hemos de hacer constar que el estudio no recoge la opinión de los empleados públicos de posiciones intermedias en la Administración, los llamados “puestos de estructura”. Al tiempo que los cambios sociales habidos en los últimos años pueden haber

---

<sup>245</sup> OLIVA, A. y GUTIÉRREZ-REÑÓN, A. (1968): “Anales”, pp 92, en MOYA, C. (1972): op. cit. p 120.

<sup>246</sup> BELTRAN, M. (1977): op. cit. pp 185-187.

modificado los datos obtenidos. Aún así, nos sirve de referencia para posibles comparaciones entre distintos ámbitos profesionales.

TABLA 7: COMPARACIÓN ENTRE UN ALTO FUNCIONARIO, UN ALTO DIRECTIVO DE UNA EMPRESA Y UN PROFESIONAL LIBRE BIEN SITUADO

	<i>Alto Funcionario</i>	<i>Directivo Empresa</i>	<i>Profesional libre</i>
<b><i>Tiene más prestigio</i></b>	18	18	56
<b><i>Más libertad de acción</i></b>	7	15	77
<b><i>Actividad más trascendente</i></b>	53	22	12
<b><i>Mejor pagado</i></b>	3	49	40
<b><i>Más preparado</i></b>	17	12	50
<b><i>Suma de porcentajes</i></b>	98	116	235

Fuente: BELTRAN, M. (1977): La élite burocrática española, Madrid, Fundación Juan March, Ariel, p 186.

### 6.3. El acceso a la Administración de los que ocupan puestos directivos

Al ser la Administración un instrumento que debe garantizar la neutralidad política para poder realizar su trabajo como institución al servicio del bien común, la consecuencia directa es que los funcionarios también deben mantener una posición neutral ante los vaivenes en la dirección política<sup>247</sup>. Este nivel de la Administración Pública comprende tanto a los altos cargos cuyo

<sup>247</sup>MERTON, R. K. (1952): Reader in Bureaucracy. Glencoe, III, p 219. La experiencia nos dice que la Administración Pública no suele ser neutral ante los distintos programas de la clase política dirigente, ello lo avalan las investigaciones empíricas. Este es el caso del presidente Roosevelt cuando nada más aceptar su nombramiento sustituyó a gran parte de los funcionarios de la Administración para garantizar la eficacia de las nuevas directrices que se iban a imponer.



nombramiento le otorga una opción política en el gobierno, como aquellos otros que por su carrera profesional como funcionario público son nombrados para desempeñar esa labor de dirección. Con todo y con ello, es lógico que la Administración realice su trabajo bajo unos intereses políticos mientras siga estando organizada y dirigida por puestos políticos. En este sentido, las “organizaciones administrativas públicas no son meros árbitros neutrales, sino que promueven sus propias agendas de preferencias sobre las distintas políticas públicas. La mayoría de las decisiones colectivas implican coaliciones interorganizativas e interacciones de influencia cambiantes”<sup>248</sup>.

En materia de personal los directivos públicos se encuentran sometidos a una serie de privaciones en el ejercicio de su actividad, como es la asignación de presupuestos, los procesos de selección de las personas que van a tener a su cargo, un sistema de promoción previamente regulado, etc. Su actuación, fruto de esa creciente normativización, ha de ir amparada y respaldada por una normativa específica que les habilite para su actuación. Todo ello hace que la relación entre el nivel político y el administrativo sea muy estrecha.

Esa estrecha relación se ve truncada por la temporalidad de los políticos al frente de sus puestos. En este sentido, la falta de estabilidad política dificulta aún más la coincidencia con los intereses de la Administración y el interés propio para funcionar, por cumplir las tareas que han propuesto los dirigentes políticos en aspectos como son las ventajas para los funcionarios de orden económico y social (prestigio, reconocimiento, etc.): mejor distribución de los recursos por la Administración, ampliar el número de servicios a los ciudadanos, etc.

El proceso de selección tiene especial relevancia en la elección de los “altos cargos”, ya que se encuentran en una posición más cercana a la clase

---

<sup>248</sup>LAUMAN, E. O. y KNOKE, D. (1987): The organizational state, social choice in national policy

dirigente (los políticos) que a los puestos de estructura de la Administración (los funcionarios). Esto les expone a circunstancias en las que se confunda la politización con la profesionalización de dichos cargos. Su importancia es de gran calado ya que no sólo impulsa la política de la unidad en la que desarrolla su trabajo, sino que gestiona los recursos humanos y financieros, al tiempo que coordina y estimula la actividad de los empleados que de ellos dependen.

En este sentido, la relación que nace entre el alto cargo y el político es de aproximación y, a veces, de confianza. En opinión de Jiménez Asensio (1995) se establece una relación debida al designante que dificulta la objetividad exigida en la actuación dentro de la Administración. Nace una relación de lealtad que “debe desplegarse con igual o superior intensidad al menos en algunos modelos, hacia el partido que se encuentra en el poder(...). Es inevitable que en la designación de los mismos se mezclan criterios políticos y personales, e incluso (desde una perspectiva más patológica) familiares, que mediatizan el desarrollo de la relación de servicios entre el alto cargo y la Administración” ya que esa lealtad activa debe extenderse no sólo al vínculo que les une sino también al partido que se encuentra en el poder<sup>249</sup>. Por tanto no es posible obviar las cualidades profesionales tan necesarias para

---

domains, Madison, University of Wisconsin Press, pp 382-387.

<sup>249</sup>JIMÉNEZ, ASENSIO, R. (1995): “Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones públicas españolas”, Madrid, Documentación Administrativa, nº241-242, enero, agosto, pp 290-291. A diferencia de los funcionarios, los altos cargos están unidos con la Administración por una relación temporal, mediante la situación administrativa de servicios especiales como indica la Ley 30/1984, art.29,2,c). Ante ello se produce una disfunción entre el tiempo de gestión para afrontar los problemas estructurales y el tiempo político de duración de la legislatura o cambio de gobierno. Una de las soluciones que se aportan es crear una estructura directiva permanente o unos plazos fijos de mandato prorrogables que no coincidan con los políticos. Esto favorece la profesionalización al diferenciar la gestión pública de la política del alto cargo. La posición especial que posee el alto cargo en la estructura dificulta la definición del régimen de prestación de servicios, y su concreción en determinadas variables; días de trabajo, derechos y obligaciones, periodo de vacaciones, etc., aspectos no regulados en la legislación. En este sentido, tampoco disponemos de un régimen disciplinario general aplicable a los altos cargos. Así se entiende que un alto cargo está a disposición de la Comunidades Autónomas en todo momento, con una disponibilidad total de horarios.

desarrollar las tareas directivas en la Administración, ya que en el nombramiento se prescinde de los “principios de igualdad, mérito y capacidad”. Aunque en la mayoría de las ocasiones prevalezca la ideología sobre la técnica, es necesario tener en cuenta que la confianza depositada en los altos cargos necesita una validación actualizada de su competencia profesional. Según este analista, la politización suele tener un efecto desmotivador especialmente en aquellos funcionarios que se esfuerzan por mejorar y perfeccionarse. 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.

Es evidente que este proceso de politización desemboca en la mayoría de las ocasiones en un trato de favor hacia determinados empleados. La generalidad de los trabajadores vive con la conciencia de que existe un trato de favor para algunos. La discriminación en el trato no siempre está aparejada a la diferencia de rendimiento de los empleados. Más bien es consecuencia de la actitud con que enfocan el trabajo y las orientaciones de la dirección. Los empleados pueden realizar una crítica constructiva encaminada a mejorar el trabajo y enfocada hacia la buena marcha de la organización. No es similar la respuesta de los superiores, que prefieren la aceptación incondicional de las indicaciones emanadas por aquellos.

Una característica diferenciadora de la Administración respecto a la empresa privada respecto a las funciones de los empleados públicos que desarrollan tareas de dirección es la falta de instrumentos utilizados en la gestión. Un mayor grado de autonomía frente a procedimientos reglamentados es la base de esta diferencia que determina el ámbito y la cultura que destilan

estas dos formas de organización (la empresa privada y la Administración). Al mismo tiempo están obligados a obedecer a las personas que dirijan en la Administración, incluso llegar al punto en el que los funcionarios cumplan su función contra los principios de eficacia en el trabajo si una norma legal lo indica. Esta actitud entraña un factor de desmotivación y desemboca en una falta de autonomía de los directivos públicos a la hora de tomar sus decisiones.

En este sentido algunas investigaciones al efecto se han planteado la cuestión sobre la necesidad de ampliar el marco decisional a los empleados públicos de forma que puedan participar más directamente de las formas de realización del trabajo, al tiempo que se involucren en mayor medida en los resultados que se obtienen y de esta forma se incremente la motivación y satisfacción en la ejecución del mismo<sup>250</sup>. La decisión del superior manifiesta una expresión del poder como facultad para dirigir el comportamiento laboral de los empleados. Desde un enfoque pragmático basaríamos esa facultad en el estricto cumplimiento de la ley al que están obligados los inferiores con respecto a sus superiores. Esta concepción del tipo de dirección coactiva es poco eficiente desde el punto de vista de la motivación de los empleados públicos, de forma que “hoy más que nunca, el poder real debe ir acompañado de la aceptación; de tal manera que si el inferior no acepta la orden, está en condiciones de ofrecer una resistencia que los mecanismos legales no pueden vencer. La desobediencia es un delito y, en su caso, una infracción disciplinaria. No obstante la experiencia enseña que tales medios de coacción son insuficientes y ni siquiera se aplican. El superior ha de consentir la desobediencia, al menos la no declarada, y soportar cómo la ejecución de su orden se desvía y hasta se paraliza (...). Esta resistencia pasiva —o, si se quiere, falta de colaboración— es una malla flexible, impalpable y, por lo mismo, más difícil de romper con un acto de energía. Los papeles se retrasan o se pierden; hay que estar recordando siempre la necesidad de su comunicación. Y, sobre todo, los agentes inferiores perciben claramente la

repugnancia de los eslabones intermedios, por lo que tienen la seguridad de que el cumplimiento efectivo no les va a ser exigido nunca, salvo que intervenga personalmente el director y, en consecuencia, incumplen con absoluta impunidad. De hecho, mucho más difícil que tomar la decisión, resulta asegurar su cumplimiento cuando el escalón ejecutivo no presta su colaboración<sup>251</sup>. Ello se consigue introduciendo distintos sistemas de gestión y motivación que puedan hacer viable la introducción de la cultura de la participación entre los empleados públicos.

#### 6.4. Mecanismos incentivadores para el personal

Una de las manifestaciones prácticas que mayor incidencia ha tenido en el proceso de cambio de las Administraciones Públicas hace referencia al “insuficiente nivel de competencias que tienen los centros directivos en materia de incentivación económica y de promoción profesional”<sup>252</sup>. En el análisis de aquellos nos vamos a centrar en las próximas páginas, por un lado, en la utilización adecuada de los mecanismos económicos de incentivación, y por otro mejorar el diseño de la carrera administrativa siendo éste el marco en el que se engarzan todas las aspiraciones de los empleados en materia de promoción.

##### 6.4.1 Sistema retributivo

Tradicionalmente se ha considerado el salario como el principal referente del sistema de incentivación, hasta el punto de convertirse en el único elemento

---

<sup>250</sup> ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1990): op. cit., p 60.

<sup>251</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. pp 91-92.

<sup>252</sup> ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1990): op. cit., p 48.

de juicio y valoración del acceso y mantenimiento de los individuos en determinados puestos de trabajo. Es evidente que en una sociedad forjada en el ideario capitalista como la nuestra, la incentivación económica ocupa uno de los principales puestos entre los factores que determinan las opciones entre los diferentes empleos.

Entre los distintos sistemas de incentivación de carácter económico Maier (1963) establece una tipología cuya finalidad deviene en la capacidad de provocar una incidencia en la motivación y en los valores con que los empleados desarrollan su trabajo. En la realidad los diferentes métodos de valoración del salario no se reducen a uno solo. El estudio de cada uno nos ayudará a entender las repercusiones que tienen en la conducta de los trabajadores<sup>253</sup> (ver figura 26):

1. En función de la producción, su principal virtud consiste en motivar a los empleados a esforzarse y a mejorar por la consecución de un objetivo concreto, ya que acentúa las diferencias individuales. La eficiencia y la productividad son valores de uso común en nuestra sociedad. Para adoptar este tipo de salario es necesario fijar fórmulas que cuantifiquen las cantidades producidas en función de una cantidad media para cada puesto de trabajo. Wyatt (1937) demostró experimentalmente que la adopción de tipos de salarios donde se prime la producción da lugar a un incremento de ésta. Así, un cambio de un sistema temporal por uno de primas, dio como resultado un aumento de la producción del 46% y el aumento llegó al 30% cuando se remuneró la cantidad producida. Los trabajadores consideran este sistema como el más justo<sup>254</sup>. El mayor obstáculo para este tipo de salario consiste en la resistencia de los empleados a un aumento de los standards medios de producción lo que se traduce en un aumento

---

<sup>253</sup> MAIER N, (1963): *Psicología Industrial*, Madrid, Ed. Rialp, pp 382-386.

<sup>254</sup> WYATT, S. (1934): *Incentive in Repetitive Work: A Practical Experiment in a Factory*, Citado por MAIER, N. (1963): *Psicología Industrial*, Ed. Rialp, Madrid, p 383.

del ritmo de trabajo y, por otro lado, los propios empleados temen las enemistades y posibles suspicacias que podrían producir en el resto de los empleados de su unidad.

2. En función del tiempo invertido (por hora o día) no considera las diferencias individuales en habilidad. Ya que la unidad de medida es la misma para todos, el empleado que produce más no tiene interés en mantener esta conducta frente a aquellos de producción inferior. De tal forma que el salario no se entiende como un incentivo que incremente la productividad, sino para que los empleados prueben de alguna forma la dedicación de tiempo en una serie de actividades, dando cuenta del trabajo realizado. Este criterio apenas se concibe individualmente en la empresa privada donde la necesidad de eficacia y productividad de los empleados es constatable. Y para ello lleva anejo un sistema de incentivos que contribuya a medir el rendimiento efectivamente alcanzado. Para promover el esfuerzo individual se utilizan otros sistemas como el de promoción, los sistemas de primas o complementos, etc.
  
3. En función de la antigüedad, donde se premia la lealtad a la organización, aunque no se establecen tampoco diferencias individuales en la aptitud, ya que el tiempo transcurre igual para todos. La utilización de este factor de incentivos puede tener connotaciones de carácter positivo o negativo. En el primer caso puede premiarse la permanencia en un determinado puesto haciendo que se incentive la lealtad hacia la organización. Al mismo tiempo puede ocurrir que la función de incentivos que desempeñe sea de signo contrario a la intención inicial con que se diseñó. Esto sucede cuando se desgaja el criterio de antigüedad del de capacidad, ya que terminan premiando un elemento eminentemente estático, como es el paso del tiempo, independiente de los logros personales alcanzados en la ejecución del trabajo desarrollado. De esta forma es

desmotivante ver cómo ascienden otros con menos aptitudes y, ponerse bajo su mando, de forma que la selección tenga que hacerse en función del tiempo de espera de los trabajadores Este método tampoco logra que los hombres se esfuercen, salvo que se añadan otros factores de motivación. Según este criterio, los trabajadores capacitados buscarían otros empleos en organizaciones donde se tuvieran más en cuenta las aptitudes para producir. Mientras que aquellos que tengan menos capacidad para producir preferirán este criterio de valoración. Aunque en la valoración de los puestos de carácter público entran en juego otros aspectos como la seguridad en el puesto, la capacidad de compaginarlo con otras ocupaciones, etc.

FIGURA 26: TIPOLOGÍA DEL SISTEMA RETRIBUTIVO



Fuente: Elaboración propia a partir de MAIER, N. (1963): Psicología Industrial, Madrid, Ed. Rialp.

El sistema de retribuciones de la Administración presenta una serie de peculiaridades, producidas principalmente por la diversa tipología que encontramos entre los empleados públicos que hace difícil su diseño equitativo. Al mismo tiempo, presenta una serie de diversidades, fruto del amplio espectro de situaciones que se engloban en dicha institución.



Uno de los peligros a los que está expuesto este sistema retributivo es la asimilación a un sistema confuso y desigual, por la variedad de casos específicos. Por un lado, el sistema debe estar perfectamente reglado para evitar así favoritismos (con el componente de desmotivación que tiene establecer un sistema retributivo en el que sobresalgan situaciones de injusticia): para evitar también tensiones y conflictos internos. Por otro, el sistema de retribución debe identificarse por una serie de criterios específicos propios de una Administración cada vez más profesionalizada.

Siguiendo las aportaciones de Maier (1963), las incidencias de los diferentes sistemas de incentivación en la conducta de los empleados pueden orientarles hacia sistema donde se premie la productividad que fomente las desigualdades en base a unos criterios previamente fijados o hacia aquellos otros donde los factores donde no se consideren las habilidades de los empleados, incentivando más aspectos de carácter estático. La tendencia en nuestra Administración Pública se orienta como señala Ramió (1999), hacia este segundo sistema de incentivación, ya que “en la mayoría de las organizaciones públicas, los empleados tienen asignado un nivel de sueldo que es fundamentalmente fijo, sin tener en cuenta cómo se realiza el trabajo o el valor de este trabajo para la Administración. El sueldo tiene un componente variable que básicamente depende de la productividad y de la antigüedad en el trabajo. No obstante, el componente del sueldo asignado a la productividad es generalmente demasiado pequeño para generar diferencias significativas. La consecuencia directa es que no llega a ser un instrumento eficaz para motivar al empleado y, de esta manera, ayudar a alcanzar un nivel más alto de productividad”<sup>255</sup>.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en el Decreto Legislativo 1/1990 de 26 de julio, especifica en el Capítulo VI del Título VI, art. 73, 1, una

---

<sup>255</sup> RAMIÓ, C. (1999): op. cit., p 83.

serie de criterios que marcan la pauta de cara a otros posibles pronunciamientos en materia salarial en función del nivel de responsabilidad del empleado. De forma “que le permita atender con dignidad sus necesidades individuales y familiares sin necesidad de acudir a otro empleo o actividad complementaria, que sea acorde con el nivel de responsabilidad de las funciones desempeñadas y que permita atraer y retener en su Administración a las personas con el nivel de preparación, imparcialidad y dedicación que exige la gestión de los intereses generales”<sup>256</sup>. Junto a la características de responsabilidad, dedicación y especialidad, la normativa autonómica ha querido incluir otra (nivel de preparación) como característica esencial que debe acompañar a todo empleado y que un adecuado sistema retributivo debe facilitar hacia su consecución (aspecto que abordaremos en el siguiente apartado).

En el artículo 74 del anterior Decreto Legislativo se establecen los criterios de las retribuciones en la que concurren dos conceptos integradores. Por un lado, las retribuciones básicas compuestas por el sueldo según el Grupo al que esté adscrito cada empleado (según el art. 28,1, de esta Ley), “los trienios” que suponen una cantidad igual para cada Grupo por cada tres años de servicio y las pagas extraordinarias que serán dos al año por un importe mínimo de una mensualidad y trienios. Y por otro, las retribuciones complementarias, entre ellos el “complemento específico” según las condiciones particulares de algunos puestos como dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad, etc; el “complemento de destino” según el nivel del puesto que desempeña, el “complemento de productividad” que retribuye el nivel de rendimiento y el interés e iniciativa del funcionario en el desempeño del puesto de trabajo; las “indemnizaciones” por razón del servicio por traslado forzoso de residencia, por desplazamientos dentro del término municipal, comisiones de servicio, participación en tribunales de oposición, etc. Y, finalmente, “las gratificaciones” por los servicios extraordinarios fuera de la

---

<sup>256</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 227.

jornada normal<sup>257</sup>. En este sentido podemos decir que los salarios se fijan en función del tipo de puesto que ocupan los empleados, dejando al margen otros factores como la cantidad producida, la competencia profesional, etc.

Beltrán (1985) en la década de los 80 analizó la adecuación del sistema retributivo a las características propias de los trabajos que se desempeñan en la Administración<sup>258</sup>. En opinión de los funcionarios la retribución complementaria debería depender de una serie de factores. Entre todos ellos destaca uno sobre los demás y es la actividad o trabajo efectivamente desarrollado. El segundo criterio es el grado de dedicación a la función pública, que suele ser uniforme para todos los funcionarios. En tercer lugar, el número de años de servicio es utilizado para medir el volumen de retribución, aunque como hemos indicado anteriormente no debe ser éste el principal motivo para fijar el sistema retributivo pues volveríamos a un sistema anclado en la

---

<sup>257</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 227.

<sup>258</sup> BELTRÁN, M. (1985): “Los funcionarios ante la reforma de la Administración”, Madrid, Centro de investigaciones sociológicas, colección “monografías” n. 80, pp 46-54. Entre los criterios retributivos destacamos una serie de factores ordenados jerárquicamente según la opinión de los funcionarios entrevistados que han elegido las dos opciones que a su juicio pueden ser más representativas; 1. La clase de actividad o trabajo que en realidad se desarrolla, con un 47% en la primera opción y 11% en la segunda opción 2. El grado de dedicación a la función pública, con un 11% en la primera opción y un 23% en la segunda 3. El número de años de servicio, con un 15% y un 12%. 4. El título o grado de formación exigido, con un 6% y un 10% 5. La especialidad que posea, es una derivación de la anterior con el mismo porcentaje. 6. El Cuerpo de funcionarios al que pertenece, con un 6% y un 8% 7. El rango jerárquico alcanzado 5% y 8%. 8. La posesión de diplomas, títulos, y certificados obtenidos por la realización voluntaria de cursos, con un porcentaje total en las dos opciones de 8%. Observamos un cambio en la mentalidad de los funcionarios. Prefieren ser retribuidos por el trabajo efectivamente desarrollado dejando atrás la retribución en base a la pertenencia a un Cuerpo determinado (esto puede explicarse quizás porque los funcionarios opinan sobre las retribuciones complementarias pensando que las básicas se asimilan a la opción del Cuerpo al que pertenece). Aún así, no perdamos de vista que nos interesa la opinión y las actitudes de los funcionarios no la evaluación del aspecto técnico del diseño de cada uno de los componentes retributivos. Podemos decir que, en este sentido, es alentador comprobar que en la gran mayoría prefieren una fórmula retributiva en la que se tenga en cuenta principalmente el trabajo realizado. Estamos ante un intento de racionalizar y modernizar la Administración: cobrar por “lo que se hace” y no “por lo que se es”.

uniformidad que tanto impide la modernización. Si hablamos de la especialidad poseída como principal factor del que deba depender la retribución complementaria, estamos haciendo referencia de forma indirecta a la pertenencia a un determinado Cuerpo, ya que la especialización vendrá dada en función del nivel de titulación, es decir, según el nivel de estudios que posea el funcionario. Una muestra más del cambio de mentalidad en el seno de la Administración es el hecho de ocupar una de las últimas posiciones en la tabla de preferencias retributivas la opción del rango jerárquico alcanzado, lo que muestra el índice de escasa relevancia a la hora de formar parte de los componentes retributivos. Sumados las tres opciones que hacen referencia a “lo que se es” (46%) (nivel de titulación, especialidad y pertenencia al Cuerpo), seguirían siendo inferior al criterio de retribución “por lo que se hace” (58%), referido a los criterios de responsabilidad que conlleva el trabajo y la cantidad efectiva del mismo.

Es propio de las organizaciones burocratizadas de carácter público la valoración de todas las personas por el mismo rasero, sin intentar fijar diferencias en relación a otras variables como la productividad o el rendimiento y su relación con la eficacia organizativa. A ello se añade una idea que ha ido cogiendo fuerza en la Administración, concretada en que el rendimiento es difícil de valorar. En este sentido, se prima el cargo ocupado sobre el contenido de la tarea, de este modo se tiende a valorar más el “ser” funcionario público, y no tanto el grado de eficacia. A esta conclusión llega el estudio Delphi anteriormente mencionado.

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) 30/1984 define la motivación de los complementos específicos y de productividad. El primero tiene por finalidad favorecer las características particulares de determinados puestos de trabajo. El segundo premia el alto rendimiento y el interés con que el funcionario desempeña su trabajo. Al estudiar estas cuestiones vemos la “perversión del sistema establecido de complementos retributivos, tanto los específicos como los de productividad. Un

90% de los expertos señalaban que el complemento de productividad se ha convenido en un concepto fijo de la nómina<sup>259</sup>. Podemos afirmar que este complemento no sirve para la función de incentivación del empleado público. Se menciona también la aparente contradicción entre la no utilización del complemento por parte de los directivos y las quejas por no disponer de instrumentos de incentivación a los funcionarios.

La dificultad de medición del rendimiento ha tenido como consecuencia que “el mecanismo de la productividad implica, claro es, la medición “a posteriori” de lo que cada uno (o, a todo lo más, cada unidad administrativa) ha hecho, para retribuir en consecuencia. Pues bien, siguiendo a Nieto (1997), “en España se mide antes de la prestación (o sea, se imagina que va a tener lugar un determinado rendimiento digno de ser retribuido aparte) y, además, referido no a un individuo o centro, sino a un colectivo. De esta forma perciben los abogados del Estado, los inspectores fiscales o los catedráticos de Universidad un complemento de productividad sin saber lo que han producido ni su calidad, por la sencilla razón de que cuando se les asigna todavía no lo han producido y tampoco se les va a medir después”<sup>260</sup>.

En este sentido, siguiendo a Suñol (1992), resulta necesario potenciar los procesos internos de competencia entre los empleados, y entre distintas unidades funcionales y para ello crear un clima de competencia entre el personal dentro de la Administración. Así la retribución por objetivos, los incentivos y la competencia interna deben estar claramente estipulados y ser conocidos por todos los empleados, sabiendo que en ocasiones se convertirá en un elemento conflictivo, necesario para mantener esa tensión. Debemos prescindir de algunos tópicos antiguos como la promoción vía antigüedad pues hay que dar un claro matiz de competencia entre los empleados de la Administración donde se transmita un verdadero deseo por ascender y promocionarse. La formación en este aspecto es fundamental y debe funcionar

---

<sup>259</sup>BELTRÁN, M. (1985): op. cit., p 129.

también como una escuela de motivación y análisis para una mejor comunicación del cambio. Se convierte así en una herramienta necesaria para implementar y dar a conocer a los empleados la situación del proceso del cambio<sup>261</sup>

González-Haba (1992) subraya que todo ello conduce a una situación en la que "el funcionario español, en el ámbito retributivo, tiene razones más que suficientes para sentirse maltratado y, por tanto, llegar a 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"<sup>262</sup>. En estas situaciones un tipo de comportamiento como el descrito anteriormente tiende a difundirse y a contagiar al resto de los empleados que componen una determinada unidad directiva. Bien es cierto que, como veremos posteriormente, el salario no ocupa uno de los lugares más relevantes en la escala de necesidades de los empleados. Pero como afirmaba Herzberg, aunque no podemos decir que el salario sea uno de los motivadores de la persona y por tanto no aporta un mayor grado de motivación, sí se hace necesario que el nivel de salario esté fijado de forma que no suponga un incremento de la insatisfacción para los empleados<sup>263</sup>.

---

<sup>260</sup> NIETO, A. (1997): op.cit., p 164.

<sup>261</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de SUÑOL, R "Objetivos y estrategias de modernización en empresas y corporaciones"), op. cit, pp 75-76.

<sup>262</sup>GONZÁLEZ-HABA, V. M. (1992): "La motivación de los funcionarios", Revista Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, p 130.

<sup>263</sup> HERZBERG, F. (1966): Work and the nature of man. Worlds Publishing Company, Cleveland.

En la actualidad se reconoce que es un dato importante para la evaluación de la marcha de la Administración tener un grado, cada vez más exacto, del conocimiento del nivel de rendimiento de los funcionarios. En esta línea, algunas Comunidades Autónomas han ido incorporando distintos programas de evaluación<sup>264</sup>. Junto a ello en muchas ocasiones, los directivos a los que se tiene encomendada la supervisión del nivel de trabajo y productividad de los empleados apenas se encuentran con mecanismos que les permitan premiar a aquellos que gozan de mayores índices de productividad, "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 problema, pues, no reside en la impersonalidad 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"<sup>265</sup>.

Más allá de nuestras fronteras podemos citar algunos ejemplos en relación con el sistema de evaluación del rendimiento y sus efectos en el sistema retributivo de los empleados<sup>266</sup>. La función pública británica y alguno de sus servicios, experimentaron en los años ochenta un cambio en los sistemas de retribución. Partiendo de la necesidad de recortar el gasto público del Gobierno como estrategia para reducir también el ámbito de actuación del Estado y de la búsqueda de una mejor gestión del personal, se persuadió a los altos funcionarios sobre la necesidad de implantar un sistema de gestión, no como una actividad reservada a los directivos de los niveles más bajos sino como una responsabilidad que todos debían de asumir.

---

<sup>264</sup> Programa de evaluación del rendimiento de las unidades administrativas de la Xunta de Galicia (Consejería de Presidencia): fijado mediante el Decreto 115/1997, de 2 de Mayo.

<sup>265</sup> GONZÁLEZ-HABA, V.(1992): op. cit. p 116.

<sup>266</sup>RICHARDS, S. (1995): Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado, Madrid, INAP, pp 22-26. La evaluación se ha convertido en un factor clave desde la introducción de la remuneración según el rendimiento, llevado a

Para ello se diseñó la “Financial Management Initiative”, la Iniciativa de Gestión Financiera, basada en los principios de gestión responsable. Se instauraron líneas para mejorar el rendimiento considerando a los empleados públicos y a la función pública como parte del conjunto del mercado del trabajo, adaptando los sistemas de selección y priorizando la necesidad de mantener los salarios al mismo nivel que los del mercado laboral. Se concretaron algunas modificaciones en la negociación con los sindicatos de la función pública, alcanzando acuerdos salariales que contienen elementos ligados al rendimiento, acercando al mercado laboral aquellos grupos de funcionarios que pudieran hacer fracasar el nuevo modelo de gestión. Este proceso se aceleró gracias a la creación de “Comités de Dirección” cuya principal misión fue ajustar los procesos de gestión de los diferentes sectores de la función pública a las necesidades de los puestos de trabajo. El sistema de evaluación de los puestos de trabajo consistía en la elaboración de informes anuales sobre el conjunto del personal por los directivos de personal inmediatos. Con el informe se obtenía una “calificación” que se convertía en el principal factor determinante para el ascenso. Tras un análisis de la política de personal se tomaron algunas medidas como la necesidad de subordinar el “Financial Management Initiative” a los resultados obtenidos. Así, el empleado público y su inmediato superior definen, de común acuerdo, los objetivos para el ejercicio siguiente, siendo evaluado en términos de cumplimiento de objetivos. En función de ello se establece una prima con el objetivo de remunerar un mayor nivel de productividad. Una de las principales conclusiones a las que se llegó es que la fijación de la prima no se traducían necesariamente en una mejora de la motivación, y si, en cambio, en una mejora en la consecución de aquellos objetivos. Los criterios para otorgar primas al rendimiento reflejan las prioridades actuales de la organización, basadas en la consecución de objetivos medibles especificados en el sistema de evaluación<sup>267</sup>.

---

cabo en 1985 a través de una prima, al no ser claros los criterios de atribución de la prima tan solo alcanzó a empleados de grado medio.

<sup>267</sup> RICHARDS, S. (1995): op. cit., pp 17-19



Aunque la Administración está realizando un esfuerzo por actualizar las retribuciones de los empleados públicos hemos de contar con que no es posible competir con el sector privado, pues estos no están sujetos a una Ley donde se aprueben anualmente unas determinadas cantidades. Se pretende también implantar un sistema de remuneración basado en la equidad de forma que los funcionarios, valorando el resto de beneficios de la Administración, lleguen a la conclusión de percibir una remuneración justa en base a los servicios prestados por estos. Esto se conseguirá según Mkogin (1992), si aquel sistema está estructurado en base a los resultados obtenidos. Llegado a este estadio diremos que la política de remuneración funcionará como un auténtico sistema de incentivación del personal.<sup>268</sup>

#### 6.4.2. Carrera administrativa

La necesidad de promoción ha estado presente en casi todas las teorías de motivación y satisfacción laboral. Fue Maslow el primero que le dio una significación especial encuadrándose dentro de las necesidades superiores. Posteriormente Herzberg matizó aún más esta consideración considerando la promoción como uno de los principales factores motivacionales de la persona<sup>269</sup>.

Como señala Merton (1964), dentro de la estructura burocrática descubrimos algunos factores motivacionales, “sentimientos engranados que favorecen la disciplina rigurosa”. Estos se concretan en una “carrera graduada” a través de dispositivos organizacionales de ascensos por antigüedad, pensiones, etc. Aunque podemos caer en el desplazamiento de estos factores

---

<sup>268</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de MKOGIN, BARQUIN, M<sup>a</sup>. T. “Objetivos y estrategias de modernización en la Administración Pública”), op. cit, p 52

<sup>269</sup>HERZBERG, F. (1959): op.cit.

motivacionales centrados en los objetivos de la organización hacia una adaptación simbólica a los medios (es decir, a las reglas burocratizadas)<sup>270</sup>.

Estamos ante uno de los motivadores de mayor influencia en la vida profesional del empleado para actualizar conocimientos, mejorar el rendimiento etc. En el artículo 57 del Decreto Legislativo 1/1990, se hace referencia a la “promoción profesional” que supone “la promoción y ascenso del funcionario, de un puesto de trabajo a otro de mayor Nivel, o de un Grupo a otro superior de los recogidos en el artículo 28.1 de esta Ley”<sup>271</sup>. Y en el artículo 58, 1, menciona la promoción interna diciendo que “la Junta de Extremadura facilitará la promoción interna de sus funcionarios consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación determinado a otro del inmediatamente superior”<sup>272</sup>.

Finalizada la primera fase del período de selección, el problema se plantea en la necesidad de establecer una relación entre los candidatos. Se introduce la calificación de los méritos aportados por los aspirantes para determinar su aptitud y la adecuación a los puestos de trabajo a desempeñar. El planteamiento de provisión de puestos para la promoción o ascenso a un puesto de trabajo de mayor nivel o a un grupo superior, está sometido a un tratamiento diferente. En estos casos “la provisión de puestos de trabajo se realizará a través de los procedimientos de concurso, libre designación y reasignación de efectivos”<sup>273</sup>, como señala el artículo 59, 1, de la Ley 5/1995,

---

<sup>270</sup> MERTON, R. K. (1964): op.cit, p 208.

<sup>271</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 223. El art 28, 1, menciona la distribución de los funcionarios de carrera según la titulación exigida: 1. Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. 2. Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de Tercer Grado o equivalente. 3. Grupo C: Título de Bachiller, Formación Profesional de Segundo Grado o equivalente. 4. Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Primer Grado o equivalente. 5. Grupo E: Certificado de Escolaridad, en LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 213.

<sup>272</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 224.

<sup>273</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 224.

convirtiéndose el concurso según el artículo 60, 1, de dicha Ley en “el sistema normal de provisión de puestos de trabajo. En él se tendrán en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figuran los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, la realización de cursos de formación y perfeccionamiento superados, y la antigüedad”<sup>274</sup>.

De forma que “los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema normal de provisión, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones”<sup>275</sup> como señala el art. 2, 1, del Decreto 43/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En su artículo 9º se establecen los méritos a especificar en la fase de concurso, haciendo especial referencia al grado personal consolidado (mediante un mínimo de 2 años de permanencia en un determinado nivel), este se consigue gracias al tiempo de dedicación a las tareas administrativas. Podemos decir que la capacidad se adquiere con el paso de los años desempeñando unas determinadas funciones, aspecto que claramente se presenta insuficiente para aspirar a puestos de mayor responsabilidad. En el apartado “c” de dicho artículo se menciona que “la valoración del trabajo desarrollado deberá cuantificarse según la naturaleza de los puestos convocados (...), teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel (...), pudiendo valorarse también las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desempeñados”<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 224.

<sup>275</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 243.

<sup>276</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, (2000): op.cit., p 245.

De esta forma, los empleados públicos ocupan las jefaturas administrativas, donde “los candidatos pueden ser escogidos a nivel interno, o seleccionados por fuentes externas. En una organización donde los candidatos son escogidos a nivel interno, esta política puede ser considerada como una gratificación para algunas personas (...). La vinculación de la promoción a la asunción de jefaturas administrativas ha sido el motivo que ha impulsado la existencia de muchos puestos directivos (inflación orgánica) en los que en realidad no se ejercen funciones de dirección (los puestos de jefe de negociado suelen ser en muchas Administraciones un ejemplo de éste fenómeno). En los niveles inferiores de las escalas de dirección, los supervisores de primera línea siguen manteniendo su posición jerárquica mientras que su labor directiva ha desaparecido mediante la automatización (...)”<sup>277</sup>. Esto conduce a que, en no pocas ocasiones, la promoción está más orientada hacia compensaciones de carácter económico que hacia el desempeño de tareas de dirección sobre un grupo de personas.

La valoración sobre el modelo actual de carrera administrativa señala una actitud de indiferencia, como argumenta González-Haba (1992), “Los funcionarios no tenemos carrera administrativa, aunque si tenemos algunos elementos aislados e inconexos de la misma que puede ser, por ejemplo, el grado personal”<sup>278</sup>. La carrera administrativa se entiende por tanto, como un proceso largo en el que los funcionarios van ascendiendo en la jerarquía administrativa, conviene tener en cuenta que no existe una carrera administrativa que empiece en los niveles más bajos de la Administración y finalice en los más altos, por el contrario podemos hablar de varias carreras solapadas entre si, delimitadas por distintos niveles de titulación exigidos para el ingreso en el Cuerpo o Grupos.

Siguiendo a Beltrán (1985) a partir de los trabajos realizados al respecto, se analiza qué entienden los funcionarios sobre la carrera administrativa, ya

---

<sup>277</sup> RAMIÓ, C. (1999): op. cit. p 83

que en la actualidad el concepto es ambiguo. Para ello se fijaron siete opciones a elegir las más representativas. Los resultados evidencian que la primera forma de entender la carrera administrativa es “ir desempeñando puestos de mayor responsabilidad”, que suele identificarse con el trabajo en un nivel superior de la escala jerárquica. Por otra parte, no podemos confundir la carrera administrativa con una mera elevación del sueldo. Este es un aspecto más, pero no el principal, ya que si por el solo paso del tiempo el funcionario puede acumular una antigüedad que se verá reflejada en el sueldo, sería confundir el todo por la parte. En este sentido podríamos decir que, de la vida administrativa, el funcionario recorre dos caminos uno asumiendo mayores responsabilidades (verticalmente), y otro acumulando antigüedad (horizontalmente): con esto diremos que la carrera administrativa es el fruto de un movimiento diagonal. Una cuarta parte de los entrevistados tiene una concepción de la carrera administrativa algo desenfocada ya que entiende por carrera administrativa algo que tan sólo representa a una parte de la misma, ya sea poniendo el acento en el aspecto retributivo o la facilidad de cambio a otros Cuerpos<sup>279</sup>.

Entre los mecanismos que a juicio de los entrevistados son los que deben componer la carrera administrativa y formar parte de la promoción de los empleados podemos citar algunos: la mayoría de los empleados entienden que la promoción es debida en primer lugar a “la antigüedad”. Las distintas orientaciones las agrupamos a su vez en otras dos según la objetividad con que se califique. A partir de ahí establecemos un tipo de promoción donde predominan los factores objetivos (antigüedad, buena preparación, trabajar mucho, etc.) y otra donde predominan los factores subjetivos (amistades, tener iniciativa, suerte, no plantear problemas a los superiores, etc.). Algo más de la mitad (55% del total de los entrevistados) conciben la promoción profesional y se inspiran en criterios objetivos o universalistas, en tanto que un 43% piensa que la promoción en el seno de la Administración Española se debe a criterios

---

<sup>278</sup> GONZÁLEZ-HABA, V. M. (1992): op. cit. p 125.

subjetivos o particularistas. Por ello diremos que una mitad tiene una visión particularista y la otra mitad una visión universalista de la promoción<sup>280</sup>.

En este sentido, se impone de un lado, una fundamentación racional donde se tengan en cuenta factores de corte más profesionalizado donde se manifiesten las aptitudes (valoración del rendimiento en los puestos desempeñados, afán de superación, capacidad de innovación, conocimiento de idiomas, etc). Y por otro lado, introducir algunos factores de mejora en la valoración de los aspectos ya existentes, como valorar el grado de ejecución del trabajo de los puestos interinos antes de ingresar definitivamente en la Administración, el historial profesional previo al ingreso, especialmente si ha ocupado cargos similares a los desempeñados posteriormente en la Administración, y, en general, cuantas actividades formativas en relación con el puesto a desempeñar se hayan realizado previamente al desempeño del puesto en la Administración.

#### 6.5. Otras variables motivacionales: Centralización. Toma de Decisiones. Autonomía. Responsabilidad

En las organizaciones burocratizadas donde la división y especialización del trabajo se convierte en una característica esencial de funcionalidad, cobra aún mayor importancia la necesidad de dotar a otras unidades de capacidad de decisión y autonomía para coordinar, dirigir o ejecutar aquellas funciones que han sido transferidas desde las instancias más elevadas de la estructura organizativa. Haciendo un repaso histórico entre las distintas formas de gobierno de los Estados, advertimos situaciones que van desde una acérrima centralización, reservándose todos los poderes de decisión en cualquier ámbito

---

<sup>279</sup>BELTRÁN M, (1985): op. cit, pp 25-28.

<sup>280</sup>BELTRÁN M, (1985): op. cit. pp 25-28.

de actuación, hasta otras en las que los ciudadanos se convierten en copartícipes de las medidas de gobierno<sup>281</sup>.

Con el Estado moderno se ha llegado a consumir el proceso de centralización por el dominio a que se ha llegado en todas las funciones sociales de la población, como señala Weber. Esta forma de dominación se fundamenta en el derecho y va más allá de las formas tradicionales y carismáticas de dominación<sup>282</sup>. Aunque Weber defendió la necesidad de una organización administrativa orientada hacia unos fines comunes para toda la población, al mismo tiempo avisó de un posible “estado de servidumbre”, anclado en una idea de tradicionalismo normativo insensible a los cambios sociales, donde prevalezca una idea de adaptación más que consecución de los objetivos prefijados<sup>283</sup>.

En este contexto, la burocracia encuentra enormes dificultades para adaptarse a las nuevas circunstancias que demanda la sociedad, hacia una mayor profesionalización de los empleados que redunde en una mejora de la producción o servicios prestados. Este “complejo problema que se deriva de la reforma administrativa está relacionado con el cambio de percepción del personal que trabaja en ella respecto a su posición y a sus funciones. Si alguien ha desarrollado toda su carrera recibiendo y cumpliendo instrucciones es difícil que, de un día para otro, tome iniciativas (y más si los posibles fallos tienen más trascendencia que los éxitos)”<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup>MAYNTZ, R. (1994): Sociología de la Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial. pp 27-32.

<sup>282</sup> WEBER, M. (1972): Ensayos de sociología contemporánea, Barcelona, Ediciones Martínez Roca, S. A. (título original: From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, New York).

<sup>283</sup>SCHLUCHTER, W. (1977): Aspekte bürokratischer Herrschaft, Munchen, p 106, en MAYNTZ, R. (1994): op. cit., pp 41-42. Si bien Marx vaticinó una progresiva desaparición de la Administración y detalló cada uno de sus males que amenazaban el funcionamiento del resto de instituciones. Weber desde un punto de vista más constructivo aportó algunas soluciones que reparaban las consecuencias destructivas de la burocratización.

<sup>284</sup> FLYNN, N. (1990): Public Sector Management, Londres, Harvester-Wheatsheaf, pp 167-168.

Crozier (1964) habla de un círculo vicioso que se inicia con la reglamentación de todas las actividades administrativas, donde todos los cambios deben estar normativizados. Tan sólo las intervenciones que afectan a la base normativa tomadas desde la cúspide política, puede transformar el sistema administrativo y hacerlo flexible a los cambios del entorno<sup>285</sup>.

Por otro lado, no es difícil advertir que la descentralización de las actividades políticas favorece la adaptación a las circunstancias de un determinado lugar, ya que se obtiene más información de los problemas locales, se facilita la búsqueda de soluciones entre los electores y la Administración, al haber una mayor sintonía que a nivel central. La capacidad para resolver problemas aumenta si se tratan con mayor conocimiento de causa y se está al nivel en el que se producen. De ahí la conveniencia de trasladar a las Comunidades Autónomas las competencias previstas por la Ley, de forma que cada asunto se pueda resolver al nivel que corresponda. De otro modo se cae en el posible peligro de competir en direcciones opuestas en la toma de decisiones de materias que pueden hacer referencia a un mismo problema<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup>CROZIER, M. (1964): El fenómeno burocrático, Buenos Aires, Amorrortu editores, pp 187-198. Esa falta de adaptabilidad se hace más patente en los procedimientos seguidos en las distintas unidades administrativas. Se constata una resistencia a la modificación de las tareas administrativas. Las nuevas formas de enfocar el trabajo son consideradas como un obstáculo o freno en la asignación de contenido a las tareas.

<sup>286</sup>GALOFRÉ, ISART, A. (1997): op. cit. pp 29-32. Hablamos de descentralización cuando se transfieren las competencias de una organización a favor de unidades subordinadas que las ejercen de forma autónoma. Y puede ser: 1. Territorial, se trasladan las atribuciones de los órganos centrales a otros esparcidos por un territorio, cuya función es prestar servicios a aquella unidad territorial, que puede ser política (si hay transferencias de competencias, incluida la legislativa, del Estado a las Comunidades Autónomas), administrativa (si las Comunidades Autónomas atribuyen potestades ejecutivas a las Diputaciones o las Comarcas), o desconcentración (de los Ayuntamientos en favor de las Juntas Municipales o Distritos). 2. Mediante el traslado de atribuciones a entes dotados de personalidad jurídica de una parcela propia, ya sean organismos autónomos y sociedades mercantiles, creados para agilizar y evadir las rigideces del sistema administrativo. 3. En otros países la descentralización se realiza entre unas agencias encargadas de la ejecución de las medidas homogéneas, tomadas por la Administración Central,



La definición de estas competencias tiene una implicación directa en el ejercicio de atribución de aquellas funciones a los empleados públicos, ya que se pueden dar situaciones en las que los empleados de diferentes Administraciones trabajen en sentido opuesto, con el grave perjuicio que tiene para ambos y la erosión que produce en su motivación y satisfacción al comprobar estos desenlaces.

Por otro lado, si nos atenemos al “grado de standarización de los trabajos” como es el caso de la Administración, actuar en un entorno cambiante conlleva una mayor flexibilidad en los procesos de trabajo, por lo que esa necesidad de innovación requiere un progresivo movimiento descentralizador a nivel de puestos, y centralizador a nivel de decisiones para adaptarse con rapidez a los cambios del entorno<sup>287</sup>.

La descentralización funcional y la capacitación en la toma de decisiones debe realizarse según unos principios de planificación. Algunos autores con sentido crítico han. González-Haba señala algunas consecuencias de una descentralización mal entendida que revierte a nivel organizativo en una desestructuración de los puestos y a nivel personal en un progresivo proceso de desmotivación. De este modo “cuando se contempla con ojo crítico como están configuradas muchas de nuestras estructuras administrativas, no debería sorprenderle que los funcionarios alojados en ella estén domesticados. Efectivos mal repartidos, cargas de trabajo distintas para unos funcionarios y otros, unidades orgánicas mal configuradas, solapamiento de funciones, etc., son manifestaciones, entre otras muchas que se podrían añadir a la desorganización administrativa<sup>288</sup>. Ello conduce a una serie de problemas en

---

dotándolas de autonomía en la gestión y decisión de políticas funcionales para el mejoramiento del servicio que prestan a los ciudadanos (es el caso de las agencias o centros de responsabilidad para la prestación de servicios como correos, electricidad, agua, deportes, etc.).

<sup>287</sup> MINTZBERG, H. (1983): *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, p 138-142.

<sup>288</sup> GONZÁLEZ-HABA, V. M. (1992): *op. cit.* p 145.

los que se hace patente la desmotivación del funcionario como la deficiente asignación de las funciones que corresponden a cada uno de ellos, la falta de conocimiento de todas las funciones que debe realizar, etc. Todo ello forma parte del cúmulo de deficiencias que hace de las Administraciones organizaciones poco productivas.

En este contexto, como señala Nieto (1997) “se crea un circuito paralelo de actuaciones informales toleradas. Por un lado, el circuito formal: el inferior propone y ejecuta, el superior decide. Pero, por otro lado, en el circuito informal o real, el inferior ejecuta sólo lo que le parece, e introduce sus propias decisiones. Ante el fracaso, el inferior se remite a la desacertada decisión (formal) del superior, a la que imputa el desacierto de la misma manera que el superior lo explica por las desviaciones introducidas por el inferior en la fase de ejecución. Las disfunciones y holguras del mecanismo centralizado son infinitamente mayores que las de uno descentralizado, en las que el inferior es responsable de lo que hace, sin que le quepa excusarse en la decisión ajena ni justificar, por la necesidad de rectificación, sus decisiones propias<sup>289</sup>. En este sentido, la excesiva centralización aboca a una exención de responsabilidad en los empleados públicos, en tanto que las decisiones no han sido tomadas por ellos y por tanto el grado de implicación ante los resultados es inferior. Aunque como señala este mismo autor, contra lo que comúnmente se ha creído en la historia de la burocracia española, donde los términos “funcionarios” y “responsabilidad” pueden aparecer contrarios en la ejecución de las actividades administrativas, encontramos distintas posturas que apuestan por una visión diferente. Así, “el funcionario responsable, que no se resigna al papel de autómatas, se busca desesperadamente un ámbito de decisión propia, que encuentra en el ejercicio de la discrecionalidad: la norma prevé el cómo y el cuándo, y es la Administración quien lo concreta en cada caso”<sup>290</sup>.

---

<sup>289</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. p 74.

<sup>290</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. p 72.

Las conclusiones del estudio Delphi (1990) corroboran la necesidad de tomar decisiones en el trabajo como uno de los factores motivantes y percibe negativamente la centralización de competencias a distintos niveles. En este sentido, un elevado número de directivos piensa que el nivel de competencias es insuficiente en aspectos como incentivación económica, promoción profesional y formación. Los gestores llegan a la conclusión de que las principales dificultades en la gestión de los recursos humanos son las competencias compartidas con otras unidades departamentales y la falta de autonomía. Los operativos se quejan de las funciones exclusivamente de trámite de las unidades de personal y la complejidad de procedimientos<sup>291</sup>. A similares conclusiones llega Bavelas (1982) al analizar las consecuencias que tiene el grado de centralización y comunicación en diferentes unidades administrativas. Considerado como uno de los principales condicionantes de la satisfacción y motivación del empleado público. Esto lleva a preguntarnos si la centralización del poder es más eficaz que la descentralización. En este sentido "los experimentos de Bavelas (1982) han permitido avanzar en este sentido. Al comparar estructuras de comunicación diferentes que inducen un funcionamiento más o menos centralizado del grupo, establece (ver figura 27):

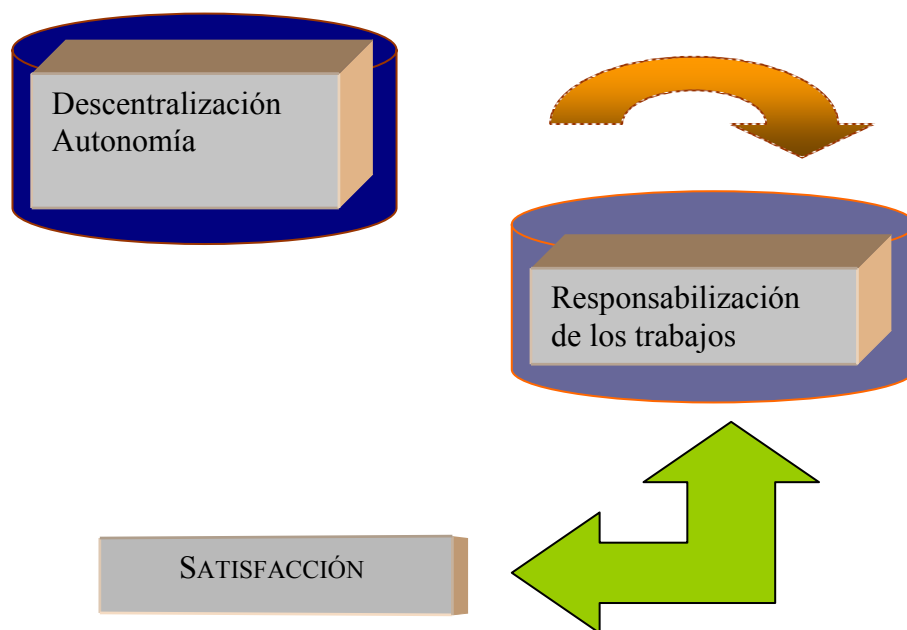
1. Que cuanto más centralizado es un sistema, menos errores se cometen (lo que puede asimilarse a una medida de eficacia).

---

<sup>291</sup>ESTUDIO DELPHI. LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (1990): op. cit., p 62. La falta de autonomía es una consecuencia también de la excesiva normativización, donde se fijan las competencias de los funcionarios. En parte todo ello hace más transparente la división del trabajo y se evitan conflictos entorno a la distribución de tareas. Por el contrario, se fomenta una visión reducida de la competencia, con una responsabilidad limitada al propio ámbito de trabajo, donde se traspasa la responsabilidad a los superiores de los fallos cometidos. Las decisiones problemáticas son desplazadas hacia los cargos directivos sobrecargando así la capacidad de trabajo de estos, al mismo tiempo esto genera un sentimiento de desconfianza de los directivos que asumen una mayor capacidad de decisión, reduciendo la capacidad de autonomía de los empleados públicos. Todo ello dificulta la colaboración entre distintos departamentos. Se hace más difícil también la adaptación al cambio de las tareas si ello se produce en una unidad administrativa.

2. Que cuando más centralizado es un sistema, más baja es la moral (medida por el interés en el trabajo) y la satisfacción del trabajo realizado.
3. Que el resultado anterior se explica por la gran diferencia de moral entre los miembros "periféricos" y los miembros "centrales" del grupo."<sup>292</sup>

FIGURA 27: FACTORES MOTIVACIONALES DE LA AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de BAVELAS A (1982): Communication patterns in task-oriented groups, en LERNER D. Y LASWELL H. (1987): The Policy Sciences. Stanford, Stanford Univ. Press

Actualmente presenciamos un giro hacia un aumento de las dosis participativas en virtud de la cual el personal que gestiona interviene, cada vez más, en las cuestiones que le afectan. Se trata de un fenómeno universal que

afecta a toda la sociedad en el que los sujetos activos van dejando de ser meros espectadores<sup>293</sup>. La descentralización es el modelo sociológico adecuado para facilitar la comunicación e interacción exigidas por la sociedad que dispone de forma creciente y acelerada de un mayor caudal informativo. Este modelo descentralizado contribuye a un mejoramiento de la motivación, no solamente porque permite al funcionario controlar el desarrollo de su trabajo sino también porque genera confianza para que se realice en el trabajo, siendo receptivo y estando dispuesto a aceptar nuevas ideas e iniciativas venidas de otras personas que puedan mejorar los servicios, las prestaciones, el clima de trabajo. Existe, por tanto, una clara influencia entre el grado de descentralización organizativa y la motivación de los empleados. De ello depende, como señaló Herzberg que los puestos sean enriquecidos y este modelo de actuación se convierta en un reto para aquellos directivos de organizaciones burocráticas, o, por el contrario, caerán los empleados en la inercia del hastío hacia el trabajo.

Algunos estudios apuestan por algunas soluciones que van en la línea de la descentralización, ya que “las organizaciones públicas, cambian su naturaleza de forma radical si se hacen más pequeñas y más productivas, porque de esta manera se combate la tendencia hacia la improductividad de la administración pública”<sup>294</sup>.

---

<sup>292</sup> BAVELAS, A (1982): Communication patterns in task-oriented groups, en LERNER D. Y LASWELL H. (1987): The Policy Sciences. Stanford, Stanford Univ. Press.

<sup>293</sup> LÓPEZ, RODÓ, L. (1992): “Potenciación del Factor Humano en la Administración Española”, Madrid, Revista Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año XLIV, nº 69, Curso Académico 1991-1992, p 10. El ejemplo lo tenemos en las grandes empresas estadounidenses organizadas según el modelo jerárquico. En la década de los 70-80, a raíz de la nueva era de la información, entran en una profunda crisis al enfrentarse a sus competidores japoneses de estructura reticular formada por pequeñas unidades de producción, descentralizadas, y dotadas de autonomía para tomar decisiones que eran aceptadas sin discusión por las directivos de la empresa. La estructura reticular fomenta la autoayuda, hace evolucionar la empresa al compás de los tiempos y mejora la productividad.

<sup>294</sup> BAÑÓN, I. MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): op. cit., p 53.

La introducción de las diferentes medidas liberalizadoras en el proceso de toma de decisiones, tanto a nivel directivo como funcionarial, necesita de un proceso de formación, donde se doten a los empleados de aquellas herramientas necesarias que les permitan actuar con mayor autonomía y participación.

#### 6.6. La formación de los empleados públicos

A la hora de abordar el proceso de apertura y adaptación al entorno de las Administraciones Públicas nos encontramos con una herramienta básica para conseguir los objetivos planteados, estamos hablando de la formación. “Si nos atenemos a la realidad, el gasto medio invertido en formación en las Administraciones públicas en comparación con el sector privado es vergonzosamente pequeño en la mayoría de los casos analizados. Los hechos parecen demostrar que una capacitación adecuada de los trabajadores constituye un requisito decisivo (...). En el pasado no se concebía que la escasa capacitación de los empleados públicos constituyera un enorme despilfarro del potencial humano existente que aún no se había utilizado”<sup>295</sup>. En una alusión al funcionamiento de los sistemas de formación en las organizaciones públicas de los Estados Unidos, encontramos algunos factores que, por similitud, podemos extrapolar de los sistemas de formación que actualmente permanecen vigentes en nuestro país. Partimos de una base en la que el diseño de los planes de formación en las organizaciones públicas está pasando por una fase de definición de objetivos. Esto es una consecuencia más del diseño de una Administración burocratizada, expuesta a procesos de trabajo rígidos y mecanizados. No obstante, en una cultura diferente como es la anglosajona, donde la organización de la estructura administrativa dispone de

---

<sup>295</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, nº20, marzo, pp 17-18.

mecanismos que la hacen más sensible a los nuevos cambios de la sociedad, los niveles de formación aún no han conseguido adaptarse a niveles de eficacia propio de las organizaciones privadas.

El problema tiene una doble dimensión: por un lado, las organizaciones públicas no saben con certeza qué tipo de formación necesitan (a largo plazo o a corto plazo) y, otro lado, la manifiesta diferencia entre las organizaciones privadas y públicas a la hora de enfocar las necesidades de formación de los empleados dificultan su tratamiento. Así, “las empresas líderes ven la formación como un recurso estratégico, como una inversión. Los directores federales tienden a considerarla como un coste. Así que en el gobierno la formación de los trabajadores ni siquiera se contempla en la mayoría de las estimaciones presupuestarias para nuevos sistemas o programas. Esto es sorprendente y bastante poco inteligente, ya que las recientes innovaciones en el lugar de trabajo, como programas informáticos avanzados, no transformarán la productividad de los empleados si éstos no saben cómo utilizarlas. Aunque la formación pueda ser la forma mejor y menos cara de mejorar el rendimiento del personal, los ejecutivos del gobierno lo consideran como un arreglo rápido, que no merece ningún esfuerzo de planificación. Sin embargo esta actitud está empezando a cambiar. La bibliografía actual de gestión está llena de teorías sobre el valor de la formación en el trabajo, instrucciones basadas en ordenadores, sistemas expertos, intercambio de trabajos, educadores y otras herramientas de formación”<sup>296</sup> (ver figura 28):

---

<sup>296</sup> AL GORE (1994): Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: De los trámites burocráticos a los resultados, Informe del National Performance Review, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública, p 95.

FIGURA 28: LA FORMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia a partir de AL GORE (1994): Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: De los trámites burocráticos a los resultados, Informe del National Performance Review, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública

En una primera aproximación, la formación tiende a plasmar este enfoque reformador dejando a un lado los contenidos meramente jurídicos para hacer referencia a conceptos organizacionales que aporten nociones relacionadas con las nuevas líneas de actuación de las unidades administrativas, tales como “cliente-ciudadano”, “eficacia”, “productividad”, “rendimiento”, “modernización”, etc. Todos estos avances tienen una dirección común dirigida a proporcionar una formación de tipo práctica y concreta, sin dejar de demostrar que se posee una formación de tipo teórico.

Efectivamente, hasta ahora se contempla un modelo de formación jurídica común a todos los funcionarios, criticado en numerosas ocasiones, por centrar la acción pública más en una cuestión de aplicación de la norma que en obtención de unos resultados beneficiosos para la Administración.



Desde la introducción de los nuevos modos de entender la Administración, producido en gran parte por la importación de formas de gestión exitosas de las organizaciones privadas, comienza a funcionar todo un mecanismo que tiene su arranque en el enfoque que lleva a plantearse la actividad administrativa como hilo conductor de una organización con tendencia a ser eficaz y eficiente. Para ello es necesario adaptar la realidad de la Administración a las necesidades sociales cambiantes con un procedimiento ágil al alcance del ciudadano, capaz de responder a sus peticiones, respetando todos los derechos adquiridos gracias a la elección democrática por el pueblo, y desarrollando la acción pública según unos objetivos trazados con anterioridad a nivel local, regional, o central alternativo.

En la presentación del “Plan de Formación de la Junta de Extremadura” se asume este papel trazando como “objetivo permanente la búsqueda incesante de respuestas a las demandas de los ciudadanos (...). El afán de la Junta de Extremadura por ofrecer unos servicios de calidad a sus administrados, sólo puede materializarse contando con un capital humano cualificado en todos los aspectos, que asuma, además, el compromiso de llevar a la práctica sus conocimientos. Los objetivos que el Plan de Formación se marca son:

- a. Establecer un programa de enseñanzas para nuestros empleados en el ámbito de las nuevas tecnologías, siempre con la finalidad de mejorar los servicios públicos
- b. Armonizar el ascenso en la carrera administrativa de los funcionarios de la Junta de Extremadura y los propios objetivos de la organización
- c. Progresar hacia una paulatina descentralización geográfica de las acciones formativas (...)
- d. Implementar paulatinamente los niveles de la formación impartida mediante dos tipos de acciones: una evaluación

inicial de los participantes (...), y una prueba de evaluación del grado de aprovechamiento obtenido (...)"<sup>297</sup>.

Con el fin de lograr una mejor adaptación a los objetivos, es necesario plantear un modelo de formación que tienda a identificarle con las tareas o con las del órgano administrativo y dar unas pautas de comportamiento eficaz según las pautas que deba seguir y el puesto en la Administración que desempeñe. Considerar a la Administración como una "gran organización" facilita que se puedan aplicar algunos principios de optimización. Para ello es necesario que el grado de reglamentación deje un margen de funcionamiento. Ello no implica que cesen los conflictos en su funcionamiento. Más al contrario contando con estos se intenta que las tareas no se fijen rígidamente sino que se distribuyan según las cualidades de los empleados, de forma que la estructura de autoridad permite contar con la capacidad de decisión del individuo. Esto se consigue si las informaciones más importantes están a disposición de todos aquellos que lo deseen para un mayor conocimiento de la organización, favoreciendo así su integración y participación, otorgando una mayor importancia a la autoridad especializada que a la autoridad del cargo<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> PLAN DE FORMACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA (2000): ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXTREMADURA, Consejería de Presidencia, Junta de Extremadura, p 7. Este plan se inscribe en el acuerdo realizado por la Junta de Extremadura y las Centrales Sindicales con representación en la Mesa General de Negociación. Su ámbito de aplicación se extiende a todo el personal que preste servicios en dicha institución, así como al personal de la Universidad y de la Administración Local, Central y Empresas Públicas dependientes de la Junta de Extremadura.

<sup>298</sup> MAYNTZ R., (1967): Sociología de la organización, Madrid, Alianza Editorial, pp 449 y ss. Este modelo organizativo tiene un valor de aplicación diferente según las ramas de la Administración Pública según la complejidad de las tareas y según la necesaria adaptación a las condiciones del entorno. Será más válida en aquellas tareas en las que sea necesario poner en práctica las habilidades profesionales que en aquellas otras donde las actividades sean rutinarias y constantes, en las que sea obligatorio un alto grado de formalidad.

En este sentido, en el capítulo “formación como instrumento para el cambio organizativo”, Galofré (1997) señala que dentro del “proceso de transformación y modernización de las administraciones públicas, la formación de los empleados en las mismas ha de ser entendida como una inversión estratégica en uno de los recursos básicos: el personal. Los objetivos de la formación tienen que derivar de la estrategia de la organización, proporcionar a los empleados las habilidades necesarias y, sobre todo, impulsar un cambio de valores y actitudes capaz de generar un espíritu de mejora continua que favorezca el cambio organizativo”. Para ello es necesario un cambio decidido de la dirección asumiendo ésta la ejecución del plan de formación e impartiendo una formación técnica especializada<sup>299</sup>.

Como señala Richart Chacon (1992), según las investigaciones realizadas para conocer el estado en el que se encontraba la formación en la Administración Pública<sup>300</sup>, se obtuvieron una serie de datos cualitativos y cuantitativos preguntando sobre qué cursos se habían realizado, cuántas horas lectivas fueron impartidas, número de participación, materias sobre las que versó y el presupuesto. Junto a ello, unos datos cualitativos como el carácter de la enseñanza más teórico o práctico, si los cursos eran voluntarios u obligatorios, si se gestionaba directamente la formación o se acudía a terceras personas (centros especializados de la Administración, empresas consultoras,

---

<sup>299</sup>GALOFRÉ, ISART, A. (1997): op. cit., pp 113-115. Entre los centros de formación de algunas Administraciones hay que mencionar los de la Xunta de Galicia, los Ayuntamientos de Barcelona, Murcia, etc. En los que se combinan espacios modernos, bien dotados, un equipo reducido de planificación y evaluación, y profesorado contratado del sector privado. En otras comunidades se han realizado distintos programas de formación con los cursos de formación a medida realizados en colaboración con la Universidad (Comunidad de Madrid): los programas de formación a distancia (Junta de Andalucía): diagnóstico de necesidades de formación (Generalitat de Catalunya): cursos a nivel de Master o Diplomatura, en Administración Pública, que realizan algunas Universidades como el Instituto Universitario de Ortega y Gasset, Universidad de Murcia, Universitat Autònoma de Barcelona, etc.

<sup>300</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de RICHART, CHACÓN, J. A. “La Formación en Habilidades Directivas”), op. cit, pp 117-186

etc.) y también el grado de satisfacción que se logró en dichos cursos. Así, en relación al tiempo dedicado a la formación, los porcentajes con respecto al tiempo total de trabajo que dedican los empleados públicos de los distintos Grupos son bajos. Los empleados del Grupo A dedican un 12% de su tiempo a la formación, un 10% los del B, un 7% los del C. Lo que más llama la atención es que un 60% de las horas impartidas por las unidades dedicadas a la formación en la Administración Pública no supieron identificarlas con algún Grupo. Lo que evidencia una falta de control sobre la función de formación. Siguiendo con este estudio y diversificándolo por materias obtenemos que un 19,8% de las horas lectivas se destinaron a impartir nociones sobre la administración financiera y gestión económica y tan sólo un 2% dedicadas a la explicación de técnicas de gerencia.

Entre los datos que se obtuvieron en la investigación llamó la atención que, después de los esfuerzos por dirigir la mirada hacia el ciudadano tan sólo un 2,1% de las horas lectivas se dedicaron a tal fin. El mayor porcentaje, el 34,7% se dedicó a impartir cursos de idiomas al personal laboral. Esto no deja de ser llamativo sabiendo que las funciones que mayoritariamente desarrollan no utilizan un segundo idioma, tan sólo en casos muy concretos se acude a reuniones de carácter internacional. Lo que nos lleva a afirmar que existe una clara disfunción entre la formación y la acción social. También se analizaron las necesidades concretas de formación para cada una de las Administraciones. Así se consultaron a 17 Directores Generales responsables en grandes organizaciones. Las respuestas se dividieron en áreas de materias homogéneas como Dirección, Gerencia Pública, Técnicas de Asesoramiento, Gestión y Administración Pública y Auxilio y Apoyo. En el caso de la Administración Central, el resultado dio como más necesarias las materias de planificación, técnicas de organización, gestión financiera y presupuestaria, dirección de recursos humanos y toma de decisiones. En la Administración Periférica también existe una preocupación en primer lugar por técnicas gerenciales (toma de decisiones y planificación). Estas coinciden con las prioridades en materia de técnicas de asesoramiento.

Según los resultados expuestos, la formación de los funcionarios públicos debe pasar de ocupar un lugar marginal en el tiempo total que cada uno dedica a su trabajo, a convertirse en el motor del cambio que deben experimentar los empleados, para estar a la altura de los procesos de modernización y flexibilización que se imponen en nuestra sociedad actual. Después de analizar los escasos porcentajes dedicados a la formación podemos afirmar que “la mejora de la calidad del personal pasa por mejorar la capacitación”, aunque esto no es aún suficiente para afrontar los nuevos retos de la Administración. La solución para que una Administración funcione no puede concebirse solamente en términos de aumento de personal sino en una mejora de la calidad del personal. El instrumento de la capacitación por sí mismo constituye una base poco sólida, es necesario considerar los recursos humanos que dispone toda Administración, y desentrañar los factores que frenan e impiden el pleno desarrollo profesional de los empleados públicos en la ejecución cotidiana de su trabajo. Una mejora en la formación de los empleados públicos no puede ir desligada de un desarrollo concebido a nivel personal.

Uno de los estudios más innovadores en este sentido procede del Instituto Speyer de Alemania. Para ello tenemos que desentrañar el concepto de “desarrollo de personal” (DP): ya que “la naturaleza del DP es más fundamental y anterior a la capacitación y constituye su clave del éxito”<sup>301</sup>. Según los estudios realizados en distintas Administraciones estatales en Alemania, el porcentaje de empleados que utilizan a fondo su potencial de capacidades en el desempeño de sus tareas ordinarias apenas alcanza el 50%. Según estos datos, podíamos pensar que en el sector público actualmente se está produciendo un cambio de valores en relación con el trabajo. Donde el desencanto personal y el desaprovechamiento del potencial de los empleados

---

<sup>301</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit., p 18.

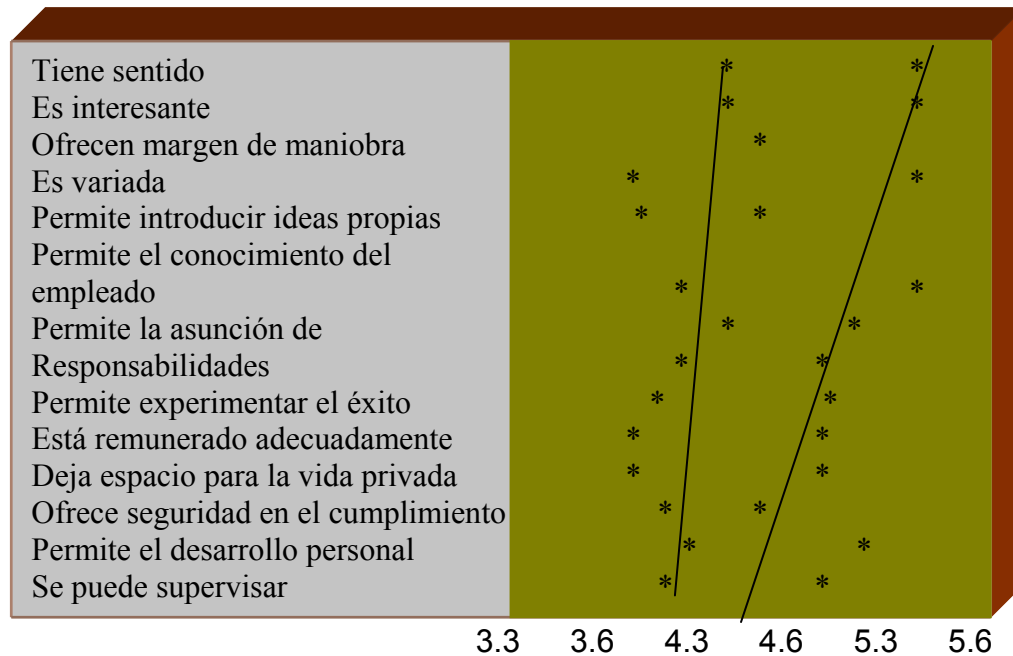
no son más que una expresión de la moderación consciente del rendimiento. Afortunadamente no es así. Según los resultados de una reciente investigación empírica se observa que los jóvenes de hoy en día exigen que su actividad “esté dotada de sentido”, “sea interesante”, “represente un reto para las capacidades que posee”, “perminta la introducción de ideas propias”, etc.

Como podemos ver en la figura 29, siguiendo la terminología de Herzberg, los factores denominados “motivadores”, prevalecen sobre aquellos otros que por si mismos no aportan motivación alguno, tan sólo su ausencia produciría insatisfacción, llamándolos “factores higiénicos”, como el “salario”, que ocupa el décimo lugar, “supervisión”, etc. En la figura 29, la diferencia entre rectas formadas por la elección de los empleados permite medir la satisfacción laboral según la distancia porcentual entre aquellas características “deseables” y aquellas otras que “se cumplen” en el trabajo cotidiano, a esto llamamos “efecto tijera”. De forma que un desplazamiento hacia la derecha de la recta “¿se cumple?” se consideraría beneficioso para la Administración, ya que la realidad manifestada por los empleados se aproxima a la actitud “deseable”, considerada como situación óptima. A la disminución de estas diferencias deben de orientarse todos los esfuerzos de la Administración para alcanzar un nivel de formación de sus empleados cada vez más elevado. Con todo ello podemos decir que la noción de “autodesarrollo” o también “desarrollo del personal”, se convierte en el factor esencial para motivar a los empleados públicos<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit., pp 18-21.

FIGURA 29: IMPORTANCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD



Fuente: Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo, pp 18-21.

Este sistema de evaluación de las condiciones de trabajo de los empleados nos aporta una serie de indicadores para detectar el “potencial de capacidades”, es decir, qué factores ocupan un puesto relevante en la motivación que los empleados tienen hacia su trabajo en el sentido de dotar a los puestos de trabajo de aquellos requisitos necesarios para que el empleado trabaje con un adecuado nivel de motivación.

La dicotomía factores deseables-grado de cumplimiento supone un avance en las investigaciones de los procesos de trabajo en la Administración pública, ya que fija una dirección sobre la que avanzar en el difícil camino de la

modernización administrativa. Estos descubrimientos alientan a los diferentes investigadores a postular un nuevo marco que rijan el funcionamiento de la Administración, presidido por un afán de sistematizar los procedimientos administrativos en base a una nueva organización del trabajo basada en las capacidades de la persona. De esta forma, se sustituyen los arcaicos principios burocráticos por otros de corte pragmático, basados en los principios de eficacia, participación y rentabilidad económica de los servicios prestados.



## VII. LA EFICIENCIA EN EL MARCO DE LA ADMINISTRACIÓN

Son muchas las Administraciones Públicas que han acometido desde los años setenta proyectos de mejora y modernización. En la práctica se van obteniendo las primeras conclusiones satisfactorias, convirtiéndose este en el principal problema a estudiar. Es cierto que el bagaje teórico con el que contamos actualmente es más evolucionado y cuenta con algunas nociones sobre cultura organizativa que han ido dando sus frutos en las grandes organizaciones privadas. Por otro lado, se empieza a admitir como necesarios los cambios que necesita la Administración. Cada vez son más numerosos los estudios e iniciativas que realizan las diferentes Comunidades abandonando la arrogancia de otros tiempos en los que, en base a unos principios de cambio impuestos por la fuerza, se intentó dar un giro en la Administración.

Llegamos actualmente a una situación de aparente inseguridad, donde cada pequeño paso hacia adelante conlleva un estudio en profundidad, con previsibles retrocesos, transformados en avances, dentro de un marco de mejora continua en orden a conseguir los objetivos prefijados por el Gobierno. Estamos ante un cambio cultural en los valores, normas e ideologías. Ya no son suficientes las reformas institucionales dirigidas a la simplificación de normas jurídicas, procedimientos, estructuras orgánicas, simplificación de impresos, racionalización de los procesos de trabajo. Actualmente se enfatizan otros aspectos, sin olvidar aquellos, como la consideración del ciudadano como cliente final, la eficiencia y productividad en el trabajo, la calidad en los procedimientos y en la ejecución de los mismos. Es necesario analizar los cambios que han de introducirse en el diseño de las políticas públicas para que los empleados contribuyan eficazmente a la fijación y ejecución de las mismas<sup>303</sup>.

---

<sup>303</sup>ALVAREZ, RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA, GUIBADO, V. (1998): op. cit. pp 556-562. En 1989 se aprueba un “Plan de Modernización de la Administración del Estado” en el que se contemplan 204

Desde el plano teórico, se introducen nuevos postulados e implementaciones, cuyo origen se encuentra en el cambio de valores de la sociedad actual, dejando atrás el modelo burocrático clásico o weberiano como modelo de organización ideal y que imperó en gran parte de las organizaciones privadas y públicas del siglo anterior. Este proceso de incorporación de nuevos valores, propios del sector privado, se ha ido fraguando en un entorno competitivo, propio del mercado laboral, que empieza a extenderse en las organizaciones públicas, viendo en ellos una puerta abierta hacia la incorporación de una serie de medidas de corte modernizador.

Las primeras publicaciones datan de los años setenta donde el universalismo, el impersonalismo normativo y el estructuralismo van siendo sustituidos por el pragmatismo, la competitividad y el individualismo. En España, no es hasta mediados de los años noventa cuando se intenta formalizar con la lógica incrementalista del gasto público la introducción de tales principios. Durante este período la introducción de los nuevos valores de economía, eficacia, participación social, equidad social, resultaban estériles, ya que la gestión se basaba en un crecimiento continuado del gasto público. No bastaba con un “deseo de” hacer más eficaces los servicios públicos. El proceso de modernización requería unos hechos concretos basados en

---

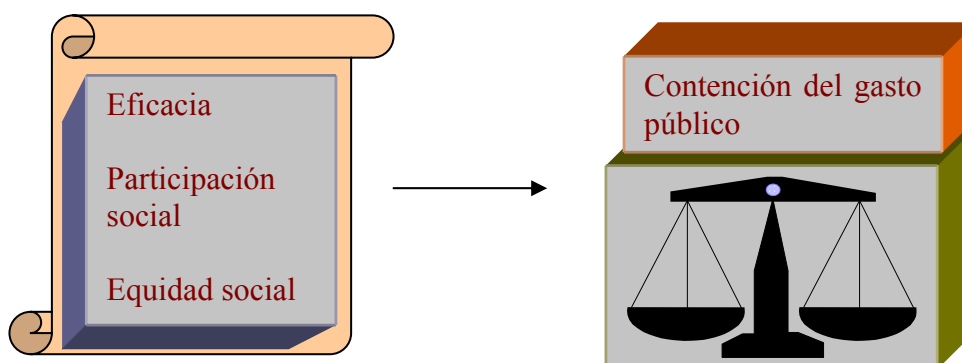
proyectos con la finalidad de aumentar la calidad de los servicios sin que suponga una mayor dotación presupuestaria. En febrero de 1995 el Ministro para las Administraciones Públicas explica las tres fases de modernización por las que ha pasado la Administración General del Estado: las dos primeras de corte institucional (Constituir una Administración democrática y social descentralizando la organización territorial), la tercera es más gerencial, dotando a la Administración de valores y reglas de organización para la búsqueda de la excelencia en la estructura y la implantación de una auténtica cultura de servicio a los ciudadanos. Esta última fase se inicia con la publicación del documento DORMA en 1989, “Reflexiones para la modernización de la Administración”, donde se hace un diagnóstico de los problemas organizativos y de recursos humanos que ocupaban la Administración. Posteriormente se aprueba en 1994 el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 1995-1997 sobre las condiciones de trabajo en la Administración y el documento marco “Modernización y cambio en las Administraciones Públicas” del INAP. En todos estos estudios se ha apostado por cambios puntuales huyendo de las grandes reformas, medidas especialmente triviales y en algunos casos superficiales.

aquellos principios (más de carácter económico que de carácter innovador) mediante la contención del gasto público, como primera medida que hiciera creíble la innovación en otros campos como la mejora de las condiciones sociolaborales y el rediseño en los puestos de trabajo, produciéndose cambios administrativos importantes más acordes con la conciencia social que impera actualmente en la sociedad. Esta actuación por parte de los poderes públicos conlleva una serie de medidas de carácter estrictamente económico que tienen una incidencia directa para unos e indirecta para otros, como la congelación salarial, reducción del tamaño de las unidades administrativas, y el análisis de la distribución del gasto presupuestario en cada una de las áreas. Algunas de estas cuestiones serán analizadas empíricamente en la fase final de la investigación, abordando aspectos como la importancia que conceden los empleados públicos al salario justo, los factores que dificultan la reforma de la Administración, etc.

Parafraseando a Losada Marrodán (1992), la introducción de estos principios puede parecer paradójico en la actuación de unas unidades administrativas. En primer lugar porque no se trabaja con conciencia de coste, y en segundo lugar porque hasta la fecha no se ha contemplado que estos servicios diseñados internamente por la Administración puedan concurrir junto a otros proveedores procedentes del mercado exterior, por las consecuencias no sólo económicas, sino también de ingerencia profesional en la vida administrativa. Esto puede resultar, de entrada, incómodo para los directivos públicos por las implicaciones que puedan tener de carácter político. En relación al primer aspecto sería necesario en primer lugar diseñar un proceso de medición del coste de aquellos servicios comunes en función de los recursos consumidos por la unidad, y en función de ello, fijar el precio del servicio o producto. Aunque sería oportuno para las unidades administrativas poder concurrir con otras organizaciones que prestan servicios de similar naturaleza, a nuestro modo de entender lo vemos como una realidad a cumplir a largo plazo por lo alejado que está esta propuesta de los actuales postulados burocráticos. Ello no implica que se pueda avanzar en la línea de mejorar en la

competitividad de los empleados públicos que prestan servicios comunes, mediante aquel diseño de evaluación. Lo que facilitará que se puedan redistribuir los incentivos en función del rendimiento de aquellos. En este sentido, la modernización sigue sin ser un problema prioritario como lo es el paro, el déficit público o el proceso de integración europea. Si no aumenta la presión o la demanda de modernización, vía agentes sociales o medios de comunicación, seguirá siendo un problema secundario<sup>304</sup> (ver figura 30).

FIGURA 30: FUNDAMENTO DE LAS MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Según nos explica Orgogozo (1992), en algunos países donde se ha iniciado el proceso de modernización (con métodos importados del sector privado), se fueron sucediendo las distintas campañas de modernización en todos los servicios, demostrando que muchos funcionarios de base estaban

---

<sup>304</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de LOSADA, MARRODÁN, C. “Las Experiencias de las Empresas Consultoras y las Escuelas de Negocios”), op. cit., pp 145-146.

dispuestos a trabajar en una forma más activa y con más responsabilidades. Estas propuestas han ido tomando forma en algunos países de Europa Occidental. Es el caso de Francia en el que durante los años 1988 y 1989 se comprobó que una parte notable de los empleados públicos estaba dispuesta a movilizarse para cambiar el sistema, llegando a la conclusión de que esta situación no se resolvía únicamente con incrementos proporcionados en los presupuestos destinados a obtener mayores fondos para invertirlo en contratar a más empleados. El resultado fue la aprobación, en febrero de 1989, de la circular “renovación de los servicios públicos” para impulsar la iniciativa y la responsabilidad de los empleados públicos. Para ello se modificó el sistema de retribuciones sin que el país se paralizase ante una huelga general, se incluyeron distintos foros de concertación y debate, cuyo resultado se materializó en “los proyectos de servicio” donde cada unidad administrativa organiza reuniones de trabajo para identificar las misiones prioritarias, las necesidades de los usuarios, los defectos de funcionamiento, etc. Posteriormente se definen las prioridades, las vías de mejora y los modos de evaluación de los resultados. De esta forma se elaboraron más de 400 “proyectos de servicios” con un resultado altamente positivo para la gestión de dichos servicios<sup>305</sup>. Abandonando las ancestrales posturas de corte impositivo, se consiguió involucrar a los empleados públicos en el diseño de sus puestos de trabajo. El avance conseguido fue notable, máxime porque mediante el uso de una metodología participativa los empleados mostraron una actitud motivada hacia el cambio, dejando atrás los viejos principios de incentivación

---

<sup>305</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de ORGOGOZO, I “Las Experiencias de otras Administraciones y las Propuestas Comunitarias”), op. cit., p 120. Este análisis nos explica que todo este cambio llevó largas consultas sobre la necesidad de cambiar y las vías más adecuadas para llevarlo a cabo. En algunos servicios se organizó el debate público, se fijaron reuniones con los empleados de todos los niveles, con todos los usuarios en la ciudad para analizar lo que la población esperaba, entre los medios de difusión de las nuevas medidas se elaboró un periódico que fue enviado a cada empleado haciendo un balance mensual de la situación. Se llegaron a distintos acuerdos con las centrales sindicales. Podemos pensar que haber empleado otra metodología de cambio, de carácter más autoritaria y económica hubiera provocado una huelga, lo cual conllevaría un mayor gasto con un resultado nulo.

meramente salarial y dando entrada a otros factores como; la capacidad de introducir sus propias ideas, la asunción de responsabilidades, la posibilidad de participar en las decisiones donde se tratan aspectos relacionados con las condiciones sociolaborales de los puestos de trabajo, la posibilidad de establecer un sistema de evaluación con la mirada puesta en la posibilidad de ofrecer un mejor servicio y que al mismo tiempo tuviera una repercusión en los sistemas salariales, etc.

Para la consecución de tales medidas se hace necesaria una estrecha conexión entre los niveles políticos y administrativos, reduciendo al máximo la fractura entre ambos, susceptible de abrirse cada día, para conseguir que las decisiones de modernización sean apoyadas por los diferentes niveles de la Administración<sup>306</sup>. Es evidente que las relaciones entre unos y otros parten de ciertas dosis de desconfianza, unos por ser elegidos por razones políticas y otros por considerarse asépticos a tal finalidad, y en consecuencia trabajar con una mentalidad distinta en cuanto a la unidad política se refiere. En los primeros se acentúa más la dimensión política, mientras que en los empleados públicos la dimensión profesional. De esta forma, ante el planteamiento de una reforma en la Administración que debe ser aceptada tanto por la cúpula como por la base de la pirámide, se hace aún más necesaria una redefinición de las funciones tanto del político como del administrativo, de la actuación de la Administración como institución y la legitimación y alcance de las decisiones de sus directivos políticos. Para la consecución de cualquier objetivo en la organización debemos empezar por unos objetivos claramente identificables por los empleados públicos.

Si nos atenemos a los resultados en la gestión de las Administraciones públicas podemos decir que lo que hemos expresado como “modernización de la Administración” se encuentra en su ciclo inicial de implantación en algunas

---

<sup>306</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de IGLESIAS, LEZANA, J. I. “Las Experiencias de las Empresas Consultoras y Escuelas de Negocios”), op. cit, p 152.

Comunidades Autónomas. Es un campo nuevo que empieza a dar sus primeros resultados para aquellas Administraciones que han tenido la audacia de afrontar una reestructuración en profundidad de los procesos que rigen los servicios que prestan.

Con todo ello tenemos que decir que en algunas Administraciones aún no se sitúa entre las prioridades de la políticas públicas (es el caso de Extremadura), no contando con el suficiente liderazgo político que impulse, con decisión, su proceso de implantación. Tan solo podemos adivinar algunas acciones aisladas, que poco tiene que ver con las acciones de carácter permanente que han emprendido Comunidades Autónomas cómo Galicia, Madrid, Cataluña, La Rioja, etc. Según comenta Martín Acebes (1997), el progresivo acercamiento de los postulados públicos hacia los parámetros que regulan el sector privado pasa por ubicar aquellos servicios públicos en contextos de libre mercado. Donde se satisfacen las preferencias de los demandantes de aquellos servicios en aquellos segmentos de mercado a los que se dirige la organización. En este sentido, el proceso de conversión de las Administraciones públicas a los nuevos requerimientos de los ciudadanos parte de una crisis de legitimación, no tanto porque el modelo de Estado garantista no cubra las demandas de los ciudadanos, sino por la falta de eficacia en la gestión de los mismos que perciben aquellos, viendo como sus contribuciones no son utilizadas eficientemente<sup>307</sup>.

Como señala Velázquez López (1996), a partir de ahí se diseñan las prioridades según la atención de las necesidades sociales, en base a unos principios de equidad social, redistributiva y compensatoria, donde inciden otros factores como las demandas sociales, las acciones de oportunidad política, etc. Esta actuación contrasta con los principios del libre mercado donde los recursos se obtienen en función de las ventajas competitivas en un mercado de

---

<sup>307</sup> MARTÍN, ACEBES, A. (1992): “Calidad total y eficacia directiva en la Administración y la Empresa”, Calidad total de los servicios públicos en la empresa. Madrid, MAP, Fundación Formación y Tecnología, pp 85-92.

libre competencia. Aún así es posible que “el mismo tipo de servicio pueda ser prestado alternativamente o simultáneamente, por empresas privadas y organismos públicos. Esta situación de competencia existe ya de hecho en numerosas actividades como la educación (...), la sanidad, la formación o la prestación de servicios de todo tipo a las Administraciones públicas”<sup>308</sup>. De este modo, las Administraciones públicas pueden crear “valor” en las transacciones con los ciudadanos, garantizando sus derechos, prestándoles servicios, etc. Actividades en las que los beneficiarios no son los usuarios directos del programa (como las de prevención ante posibles enfermedades contagiosas, programas de vigilancia contra incendios, etc), dificultan aún más la medición de “valor” añadido (el aumento de la población vacunada reduce los riesgos de infección, quizás no se produzca el incendio, etc.) creado por los empleados públicos. Entre las principales dificultades podemos señalar<sup>309</sup>:

- 1) la dificultad de medir el valor que para los beneficiarios tienen los trabajos desarrollados,
- 2) la dificultad de asociar un presupuesto determinado a los servicios que realmente son necesarios,
- 3) la falta de herramientas e instrumentos para medir la diferencia entre lo que se produce o el servicio que se presta (output) .
- 4) el impacto que causa en la sociedad (outcomes) y la relación entre una y otra, etc. ¿Cómo medir la productividad de los trabajos de la Administración pública?. Para aproximarnos a la respuesta es necesario que las transacciones entre la Administración y sus “clientes” se centren en la supervisión de unos esfuerzos que estos realizan para cumplir el objeto fijado. “Sólo la generalización de la práctica de la evaluación de

---

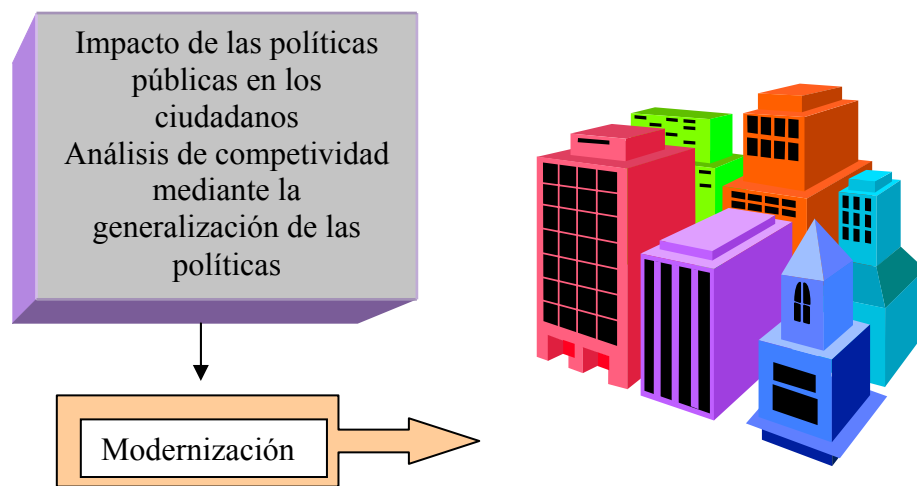
<sup>308</sup>VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): op. cit., p 11.

<sup>309</sup> MOORE M, (1984): Creating Value in the Public Sector (documento interno): Harvard, University Boston, John F. Kennedy School of Government, pp 38 y ss, en MENDOZA, MAYORDOMO, X. (1996): “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España”, Lecturas de Gestión Pública, Madrid, INAP, pp 248-252.



políticas públicas nos permitirá recorrer el camino restante” (ver figura 31).

FIGURA 31 IMPORTANCIA DE LA MODERNIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia.

Quizás ante esta situación podamos encontrar más dificultades a la hora de estimular la motivación de aquellos empleados que no funcionan con una conciencia de coste al no estar sometidos a criterios tan elementales como evaluación de sus propios trabajos. Algunos autores han introducido una serie de aportaciones desde el punto de vista de la eficiencia económica. Y para ello fomentan la competitividad entre los oferentes y los demandantes de aquellos servicios, donde los beneficiarios deban presupuestar y pagar por los servicios que se consumen y los proveedores deban poner precio a los servicios en relación a los costes que se producen. De esta forma “los incentivos aumentan si hay competencia de proveedores exteriores y los departamentos no están

vinculados a la oferta interior de la Administración<sup>310</sup>. Para ello la modernización de las Administraciones Públicas debe situarse entre uno de los principales objetivos.

Estas medidas, como he señalado antes, requieren un estudio a fondo, por la dificultad de implantación en el sector público. Desde el enfoque de la motivación de los empleados públicos sería necesario previamente realizar un análisis de las actitudes de los mismos ante los cambios introducidos y cómo les afecta trabajar en condiciones de competencia, en factores como la estimulación mediante un trabajo bien hecho, la necesidad de actualizar conocimientos, el reto que conlleva la necesidad de mantener una demanda constante mantenida gracias a la profesionalidad de los empleados públicos, etc.

---

<sup>310</sup> METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989): La modernización de la gestión pública, Madrid, INAP, p 236.

## VIII. LA GESTIÓN PÚBLICA: EL PLANTEAMIENTO DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El origen del término de “gestión pública” hay que situarlo en las escuelas tradicionales de administración pública y validado posteriormente por las escuelas de gestión. Normalmente se parte de un planteamiento en el que se admite el funcionamiento y la eficacia de management en las organizaciones privadas<sup>311</sup>. Su racionalidad está por encima de otras formas de actuación en el sector público; inmovilismo normativo, administrar lo inmediato sin sujeción a planificación, ausencia de objetivos laborales, etc.

La filosofía impartida en estas escuelas de gestión americanas no parece estar de acuerdo con la máxima tradicional que rezaba: “public administration is different”(la administración pública es diferente): aunque también se alejaban del otro extremo “management is generic” (la gestión es genérica), “evitando así la tendencia a someter a la administración pública a los problemas, prácticas y valores del mundo empresarial”. Prevalciendo en ambos tipos de organizaciones “la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos, financieros, humanos, materiales, informativos, etc”<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup>SULBRANT, J. (1991): Investigar en Gerencia Pública, Bogota, 9-11 octubre. El management no forma parte de las llamadas ciencias básicas sino de las conocidas como ciencias aplicadas y actualmente como “ciencias de diseño”.

<sup>312</sup> GUNN, L. (1979): Perspective on public management, en KOOIMAN J, y ELIASSEN K, A, (1987): Managing Public Organizations, Sage, Londres, (Traducido), Lecturas de Administración Pública, (1996): Madrid, INAP, pp 43-46. GUNN desarrolla un comentario del artículo de PERRY, L. y KRAEMER, K. L. titulado “Public and Private Perspectives”. Estos autores no tratan de teorizar únicamente sino que sitúan sus aportaciones en una perspectiva histórica que marca los orígenes del “Public Management”,

En la actualidad esta superioridad tiende a legimitar la incorporación en las Administraciones públicas de aquellas mejores prácticas identificándolas previamente y realizándolas después. Para ello, según ciertos autores es necesario que las Administraciones públicas “venzan su orgullo y acudan a las empresas del sector privado que funcionan bien, con el fin de imitar sus modos de actuación”<sup>313</sup>, incorporando aquellos modos de hacer que sean compatibles con las estructuras públicas. Y para ello “se trata de modificar nuestra mentalidad, nuestra actitud y, en consecuencia, igualmente la de todos los miembros de la organización, introduciendo lógicamente las técnicas de motivación existentes en la empresa privada, eliminando si es necesario rigideces retributivas que impiden la mejora del servicio”<sup>314</sup>.

La perspectiva dominante es que la responsabilidad de la gerencia debe fundarse siempre en las decisiones de tipo económico. De ahí la importancia de escindir la responsabilidad directiva consecuencia del cargo ocupado que abarca otras muchas actividades de aquellas que hacen referencia al aspecto meramente económico.

---

detectando las raíces de la gestión pública en el ensayo *The Study of Administration* (1887) de Woodrow WILSON. Ya en esta obra vislumbraba una nueva “ciencia de la administración” que acercaría las prácticas de gobierno a las del ámbito empresarial. Reconstruyendo los períodos históricos de las distintas fases por las que atraviesa la “gestión pública” podemos decir que en el período 1900-1926 se desarrolla bajo un enfoque político administrativo. Entre 1927 y 1937 evolucionó hacia la búsqueda de unos principios universales válidos para ambas administraciones (públicas y privadas). Durante los años 1937-1950 se investiga sobre el significado e importancia del comportamiento administrativo. En el período siguiente 1950-1970 se vuelve a la concepción de la administración pública como ciencia política mediante el análisis de las políticas públicas y a la administración como ciencia administrativa, llamado enfoque genérico de gestión. Desde 1970 hasta nuestros días se generaliza la validez de los principios de gestión en las organizaciones públicas en busca de un servicio más eficaz y eficiente, llamado “gestión pública”.

<sup>313</sup> MARTINEZ, A. L. (1993): “¿Gestión de la calidad total en la Administración Pública Española?”, *Información Comercial Española*, nº 24, pp 114-126.

<sup>314</sup> VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): op. cit., p 17.

Pero no podemos entender la gestión pública como una mera dirección de recursos económicos (que sin duda son decisivos y fundamentan las implementaciones de políticas públicas). Nos encontramos con un tipo de recursos que no están regidos por leyes mecánicamente precedibles, nos referimos a los recursos humanos. De esta forma “de todos los recursos de que dispone el hombre, el único que puede crecer y desarrollarse es el hombre mismo (...). Cuando hablamos de crecimiento y desarrollo, está implícito que el ser humano mismo determina su contribución. No obstante, definimos al trabajador subalterno —a diferencia del gerente— como hombre que hace lo que se le indica, sin responsabilidad o parte en las decisiones relativas a su trabajo o al de otros. Esto indica que consideramos al trabajador subalterno a la misma luz que otros recursos materiales y, en cuanto se refiere a su contribución a la empresa sometido por las leyes de la mecánica. Este es un serio error”<sup>315</sup>. El modelo burocrático que actualmente rige en España presenta unas disfunciones que se vuelven en contra de los nuevos campos de gerencialización en orden a una mayor agilidad, productividad.

Siguiendo a Goodman y otros (1980) es necesario desarrollar nuevos marcos conceptuales desde los que orientar el proceso de modernización en las Administraciones. No basta el simple barniz de un cúmulo de técnicas importadas desde el sector privado. Es preciso que se complementen las dos principales herramientas que todo proceso de transformación debe incorporar: una legal, adaptada a los nuevos valores públicos que impregnan el trabajo; y una profesional, en tanto que alimenta el enriquecimiento de los procesos para la obtención de unos resultados (outcomes). Tanto unos como otros favorecen la institucionalización de los cambios, como garantía de permanencia en el tiempo, mediante una interiorización de aquellos por los directivos y empleados, principales motores del proceso de modernización<sup>316</sup>.

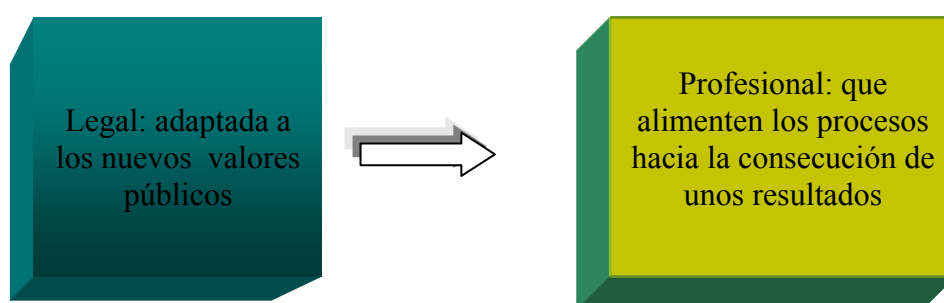
---

<sup>315</sup> DRUCKER, P. F. (1991): op. cit. pp 25-26.

<sup>316</sup> GOODMAN, P. S., BARZEMAN, M. y CONLON, E. Institutionalisation of Planned Organizational Change, en STAW, B. M. y CUMMINGS, I. L. (1980): Research in Organizational Behavior, vol. 2, Greenwich, Con, Jai Press, pp 215-223.

Todo ello replantea las relaciones clásicas entre la Administración y el Derecho, donde perviven la cultura jurídica y una cultura más orientada hacia la eficacia acercándola a los ciudadanos. Derecho y Management, racionalidad legal y racionalidad gerencial de las Administraciones públicas han de superponerse mediante la aceptación por ambos de unos valores, funciones y métodos de actuación. Lo que algunos consideraban como una posición insalvable entre Derecho y Management de las Administraciones públicas, actualmente esta en fase de revisión. Por un lado, el derecho debe contribuir a perfilar, como instrumento regulador al servicio de la Administración, la mejora y fiabilidad de las políticas, y por otro, el management público debe construirse como ciencia al servicio de los agentes directivos de la Administración. Esta simbiosis permitirá avanzar en la implantación de una mejora en la prestación de los servicios públicos, con una incidencia en la implementación de mejoras laborales de los empleados públicos<sup>317</sup> (ver figura 32).

FIGURA 32: ADAPTACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS A LA EFICACIA DE LA ORGANIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de EDLEY, C. F. (1990): Administrative Law Rethinking Judicial Control of Bureaucracy, Yale University, New Haven and London.

---

<sup>317</sup> EDLEY, C. F. (1990): Administrative Law Rethinking Judicial Control of Bureaucracy, Yale University, New Haven and London.

Si incorporamos todas las innovaciones sobre gerencia en las organizaciones podemos construir un modelo de actuación donde se tengan presentes las innovaciones de la gerencialización respaldadas por unas leyes que las legalizan. Dando entrada a los procesos de planificación y eficiencia propias del management, a la racionalidad del diseño organizativo y a la gestión de los recursos en función de la naturaleza de las tareas, del tipo de entorno y de los objetivos marcados por la Administración<sup>318</sup>. De ahí la necesidad de elaborar nuevos instrumentos de modernización que amplíen las posibilidades de gestión en materia de personal, gracias una eficaz traducción legal, que permita una diversificación jurídica y, por tanto, organizativa de las unidades administrativas.

Los retos en este sentido son variados; la actualización de los procesos de motivación de los empleados en función de las condiciones sociolaborales, la evaluación de los procesos y el rendimiento como medida efectiva de eficacia, adaptación de los sistemas incentivos en función de aquellos, creación de órganos supervisores de la gestión, etc. Los elementos definidores de esta nueva gestión pública se caracterizan por desenvolverse en un régimen presupuestario estrictamente limitado y planificado, donde prima la introducción de indicadores de funcionamiento que enfatizan la economía y la eficiencia mediante una valoración individualizada de los empleados. Estos sistemas permiten un nuevo replanteamiento de las recompensas adecuándolas a los resultados de las valoraciones antes citadas y donde los méritos alcanzados sean otro factor a tener en cuenta<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup>KOOIMAN J, (1994): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, (1st ed., repr.). Especial interés está teniendo la búsqueda de las nuevas fórmulas de legitimación de las Ciencias de la Administración desde el Derecho Administrativo, aportando una serie de resoluciones enfocadas desde el ámbito político y la teoría organizativa.

<sup>319</sup>POLLIT CH, (1990): *Managerialism and the Public Service Policy*, Toronto, Oxford, University Press, pp 83-86.

En los últimos años la gestión pública se orienta hacia algunos aspectos trascendentales para la obtención de información necesaria para tomar decisiones por parte de los directivos. Así, la medida de la satisfacción de los clientes, la comprensión y diferenciación del concepto de cliente externo e interno, la búsqueda de posibles errores analizando sus causas y efectos en el funcionamiento de la Administración. Todo ello apunta a la implantación de un nuevo sistema de gestión cuya finalidad es el pronóstico de una organización administrativa que incorpore las últimas técnicas de gestión económica que ya están funcionando en el sector privado, entre los programas de mejora están el “control de calidad total”, “formación de círculos de calidad”, etc. Estos programas han de ser aplicados a todos los procesos y departamentos dentro de la organización<sup>320</sup>.

En este contexto el analista de las políticas públicas desarrolla una estrecha colaboración con el gestor y crea unos puentes de conexión entre los procedimientos empleados en la elaboración de aquellas políticas y los resultados obtenidos, perteneciendo más ésta faceta al área de trabajo del gestor. La manifiesta indefinición de objetivos que tradicionalmente se ha ido imputando a la Administración como resultado de un bajo nivel de planificación puede quedar compensada por este trabajo compartido entre los políticos y los gestores. En la búsqueda de un sano equilibrio y delimitación de funciones se halla la clave del éxito de la implementación de las medidas<sup>321</sup>.

---

<sup>320</sup> SENLLE A., (1999): *Cómo evaluar su calidad: Herramientas para la Auditoría de la calidad en la empresa*, Barcelona, Gestión 2000, S. A., pp 13-18. El programa “control de calidad total” persigue la detección de todos aquellos defectos como consecuencia de la mala gestión, desmotivación de los funcionarios, falta de formación, exceso de burocratización en los trámites administrativos, etc. Se fijan procedimientos para la solución de estos errores con la finalidad de alcanzar una mayor eficacia en la gestión. Por otra parte la formación de círculos de calidad en el que un grupo de personas especializadas evalúa la gestión realizada proponiendo soluciones de mejora

<sup>321</sup> BARZELAY, M. y O’KEAN, J. M. (1989): “Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El caso Ipia”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografías, 71, pp 68-71.



### 8.1. Del énfasis en la eficiencia al énfasis en la calidad

Desde mediados de los años noventa, parece que las tendencias de las administraciones públicas van en busca de la adaptación a los cambios del entorno y más en concreto a las necesidades de los ciudadanos. Se trata de realizar un proceso de conversión a nivel estructural para agilizar y profesionalizar los servicios públicos, con el afán por legitimizar y validar la contribución de los ciudadanos en el mantenimiento de una institución prestataria de servicios<sup>322</sup>. En este contexto, son cada vez más numerosas las reflexiones y los análisis que nos permiten ir pasando del énfasis en la eficiencia al énfasis en la calidad y en la capacidad de creación de valor por parte de las administraciones públicas<sup>323</sup>. Los iniciadores de la gestión de la calidad desarrollaron sus postulados en organizaciones presididas por estructuras burocratizadas, donde la rigidez de los procedimientos, la división especializada de tareas y la constante sujeción a la norma como principio de validez organizativa, le incapacitaban para afrontar los nuevos retos que les impone la sociedad: dar un mejor servicio a los clientes a través de un giro o cambio en la mentalidad de los empleados, la consecución de la calidad mediante el esfuerzo colectivo de todos los empleados alcanzado unas elevadas cotas de participación entre los mismos, la consideración del cliente como determinante esencial de la calidad, la continua mejora en los procesos de trabajo y, en general, en los inputs de la organización, etc<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> BAÑÓN, I. MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): op. cit.

<sup>323</sup> BARZELAY, M. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California, Press, pp 119-121.

<sup>324</sup> Los iniciadores de esta nueva filosofía han dejado su impronta personal en la manera de enfocar la calidad; 1. Las características del servicio o producto han de adaptarse a las necesidades de los clientes. La medida de la calidad está a expensas de los cambios de la demanda de aquellos. Para ello es necesario conocer las expectativas del público con respecto a las propiedades de un producto o servicio, JURAN, J. (1988): *Quality control handbook*, New York, McGraw Hill, (1995): *Análisis y planeación de la calidad: del desarrollo del producto al uso*, (1990): *Juran y el liderazgo para la calidad: Manual para ejecutivos*. 2. La calidad se mide en función del grado en que el producto o servicio cumple las características que previamente se han especificado para cada uno de ellos. La medida de la calidad es el precio de la falta de

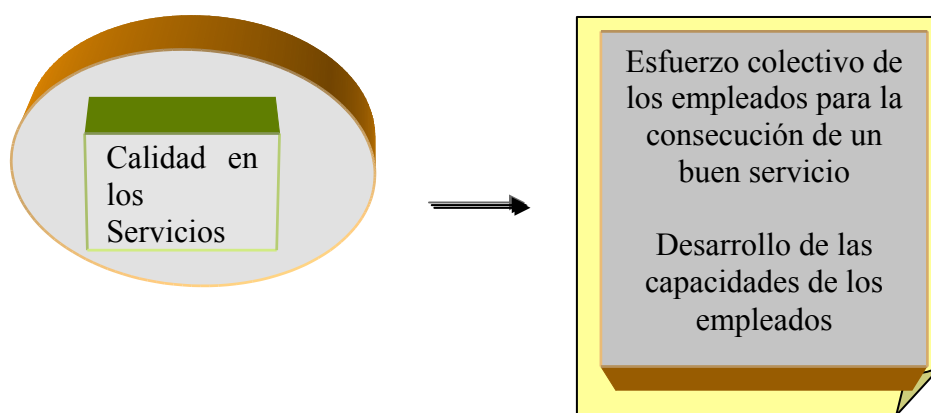
La traducción de estas medidas en la Administración pública tienen su referencia en la significación de los costes de calidad, la necesidad de dar un servicio que elimine los retrasos, las esperas. etc. La calidad se mide en función de los deseos y expectativas de los contribuyentes en relación a los servicios que presta toda Administración. Así, la calidad se entiende también como la satisfacción experimentada por los usuarios en contraste con los servicios públicos recibidos. De ahí la importancia de adaptar la mentalidad de los empleados públicos a la nueva filosofía de funcionamiento ya que estos se convierten en la pieza clave de todo el funcionamiento e implantación del sistema de calidad en el sector público. En este sentido, “el imperativo de la calidad es sencillo: hacer las cosas de forma más inteligente, mejor, más rápido, más barata (...). La desfasada jerarquización que sigue atenazando a la administración está siendo abandonada por las empresas en alza. Estas empresas buscan nuevas formas de gestionar y organizar el trabajo que posibiliten el pleno desarrollo y utilización de las capacidades de sus empleados. Quieren que todos contribuyan a la consecución de los objetivos, es decir, producir bienes y servicios que satisfagan las necesidades del cliente

---

conformidad, es el coste de aquello que se realiza con defectos desde un principio, CROSBY, PhB. (1987): La calidad no cuesta, (1989): La organización permanentemente exitosa, (1989): Hablemos de calidad, (1991): Calidad sin lágrimas, México, McGraw Hill. 3. Hay diferentes grados de satisfacción o de calidad en función de la capacidad de adaptarse a las necesidades de los clientes, el aspecto principal es que reúnan las características que el público desea. La variación de estas características sigue las leyes del azar, DEMING, W. E. (1989): Calidad , productividad, y competitividad. La salida de la crisis, Madrid, Diaz de Santos. 4. La función de la pérdida de la calidad, propuesta en los años setenta permite calcular la incidencia de falta de calidad de un servicio o producto según la actuación de los empleados en la organización y la respuesta de los usuarios o clientes, en TAGUCHI, G. (1988): System of Experimental Design: Engineering Methods to Optimize Quality and Minimize Costs, (1992): Introduction to quality engineering; designing quality into products and processes. 5. Si toda la organización dedica sus esfuerzos a realizar sus tareas del mejor modo posible y de acuerdo con lo que el cliente desea, el producto o servicio final tendrá un grado de calidad más alto, FEIGENBAUM, A. V. (1988): Control total de calidad. 6. La calidad hace referencia a lo que los clientes desean o esperan. Cuando se trata de una determinada calidad de un producto puede ocurrir que ni siquiera el cliente o contribuyente sepa lo que en realidad le satisface.

con el mínimo costo y en el plazo de entrega más breve posible<sup>325</sup> (ver figura 33).

FIGURA 33: LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE LA ÓPTICA DE LOS EMPLEADOS



Fuente: Elaboración propia a partir de AL GORE (1994): Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: De los trámites burocráticos a los resultados, Informe del National Performance Review, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública.

En 1992 se incorporó un sistema de indicadores de calidad y se pusieron las bases para construir un índice de calidad global en la Administración Pública. En la mayor parte de los servicios se habla más de la calidad en la prestación de los servicios que de resultados, como un acceso fácil y rápido a la prestación de una atención médica, económica, o a la simple atención de una demanda ciudadana, centrando más el espectro de actuación en los procesos y en la disposición y actitudes de los empleados. Así han prosperado algunas medidas como la creación de un Observatorio de Calidad en España (1992); la redacción de las Normas de Servicio al Ciudadano en Estados

---

<sup>325</sup>AL GORE (1994): op. cit. p 80.

Unidos (1994); la publicación de la Carta de la Calidad de los Servicios Públicos en Portugal (1993); la publicación de la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991); la creación de la Infraestructura para los Servicios de Calidad, Canadá (1994), etc<sup>326</sup>.

En España los primeros intentos de incorporar en la Administración Pública la gestión de calidad datan de 1986. El Primer Plan de Modernización de la Administración Pública se redactó en 1991, con el objetivo de mejorar la eficacia de los puestos de trabajo dotando a los empleados de un contexto laboral que hiciera más factible su eficacia en el servicio prestado a los ciudadanos. Más recientemente en nuestro país se introdujo la Carta de servicio AVE/RENFE (1998), con la misión de “proporcionar un servicio integral de transporte, que satisfaga las necesidades y expectativas de los clientes y del conjunto de personas que trabajan en Alta Velocidad para alcanzar la rentabilidad, el liderazgo en el mercado y la estima social”<sup>327</sup>.

---

<sup>326</sup>MUÑOZ, MACHADO, A. (1999): La gestión de la calidad total en la Administración Pública, Madrid, Diaz de Santos, p 234. Hay que señalar que estos instrumentos de gestión en las organizaciones privadas tiene una funcionalidad distinta, en tanto que el cliente puede aceptar o no las condiciones que se ofrecen por una determinada organización y buscar aquella que le ofrezca mejores ventajas. Por el contrario, las Administraciones públicas se convierten, en la mayoría de las ocasiones, en las únicas prestadoras de un determinado servicio. Al tener un límite presupuestario no puede atender lo que cada ciudadano desea, y, por otro lado, debe excederse en la prestación de unos servicios en los que concurren individualmente, como los servicios policiales, penitenciarios, de circulación vial, etc. Estas herramientas de gestión pública se basan en la correcta ejecución del trabajo de los empleados públicos. La calidad percibida por los ciudadanos y la posterior evaluación por ellos tiene una gran importancia a la hora de diseñar los servicios públicos. Los pasos que se siguen son: 1. Definición de objetivos y las distintas actividades que los componen. 2. Redacción de las Normas (descripción de una actividad que permita conseguir la excelencia del resultado): los estándares (disposiciones ejecutivas derivadas directamente de la norma) y los índices (resultado de la medición de las características de la calidad).

<sup>327</sup> En la Carta de servicio se recogen: 1. Los servicios y prestaciones (cumplimiento del horario con exactitud, distancias a recorrer, complementos para el ocio, etc.). 2. Compromisos (devolver un porcentaje del importe según retraso, mejorar e innovar en la prestación del servicio, mejorar el entorno social para optimizar la gestión de los recursos humanos, etc.). 3. Quejas y sugerencias, derivadas de cualquier incumplimiento de las prestaciones y servicios especificados en la Carta. 4. Indicadores, como

Desde este enfoque renovador de la cultura organizativa, algunas instituciones públicas han centrado sus esfuerzos en la necesidad de diseñar unos procesos de trabajo más acordes con la modernización de los servicios prestados. En este contexto se inscriben las distintas medidas dentro de la filosofía de la calidad de los servicios públicos. Y así han surgido algunas iniciativas basadas en la motivación de los empleados públicos. Así, desde la Dirección General de la Policía (basadas en el concepto de “proximidad” como principal demanda de los ciudadanos, tras unas jornadas de trabajo y la consecución de distintos seminarios), vió la luz el denominado “Proyecto 2000”, con la finalidad de poder estimular y motivar a dichos empleados públicos en la labor que realizan.

El programa que sirvió de base a dicho proyecto se ha diseñado en base a un sistema organizativo donde se definen y se identifican los servicios a prestar, las formas y procedimientos de actuación y los medios requeridos al efecto. Con la finalidad de impulsar una reconversión suave, progresiva y económica, según los principios de “máxima descentralización”, “alta especialización”, “oposición a la estancamiento”, “subsidiaridad”, “total asimetría”, “óptima adaptación a la demanda”, “proximidad al ciudadano”, “adaptabilidad y ausencia de rigidez” “versatilidad en la recepción de denuncias” “territorialización de la actividad”. Y todos ellos formando parte de los objetivos estratégicos principales “mejorar la calidad de los servicios”, “aumentar el grado de satisfacción del ciudadano y el policía” y “reducir la delincuencia”.<sup>328</sup>

---

la “Evolución en la valoración de Satisfacción de los Clientes mediante encuestas realizadas por expertos independientes”, “Porcentaje y frecuencia en el cumplimiento del compromiso de puntualidad y de repercusión en los clientes”, “Evolución del tiempo medio, máximo y mínimo de respuesta ante quejas y reclamaciones”, etc.

<sup>328</sup> I Seminario “Policía 2000”, Proximidad, Coordinación, Especialidad, (1999): Navacerrada, Madrid, Dirección General de la Policía, pp 24-26, 34. Desde un enfoque funcional los valores que presiden la actuación de las medidas planteadas son; “individualización de la responsabilidad”, “análisis y evaluación

La demanda vendría del exterior, en el sentido de que son los ciudadanos los que motivan a la Administración a dar el paso desde una estructura burocratizada hacia otra estructura que garantice la eficacia y motivación. Para ello se requiere un conocimiento que se adquiere mediante distintas técnicas de investigación social. Una de las que mayor aceptación ha tenido ha sido las encuestas a los ciudadanos. Un ejemplo de tipo de actuación ha sido llevado a cabo por el Ayuntamiento de Alcobendas en la Comunidad de Madrid. A partir de distintos modelos de muestreo usados en los estudios de opinión y teniendo en cuenta a quien va dirigida la encuesta, número de personas que fueron encuestadas, procedimiento para elegir a los encuestados, forma de distribución y recogida, modo de interpretación de las encuestas<sup>329</sup>.

En nuestro caso hemos querido seguir un enfoque diferente y analizar directamente de la opinión de los empleados públicos que diariamente desempeñan su puesto de trabajo, ya que nuestro objeto de estudio se centra más en la satisfacción y motivación de los empleados públicos, convirtiéndose los ciudadanos, en este caso, en un instrumento válido de la calidad con que

---

permanente”, “simplificación de la burocracia”, “reducción de la actividad estática”, “proximidad al ciudadano”, “articulación de funciones”. A partir de ahí han ido tomando forma algunas iniciativas con la finalidad de agilizar la tramitación y reducir los tiempos de espera, asignar tareas a los policías de forma individualizada y atribuir a los mismos responsabilidades en la resolución de los problemas de seguridad ciudadana, instauración del “Servicio de atención a la Familia”, aumentar la presencia policial en las calles, etc. El sistema motivacional del programa se basa en tres tipos de medidas; a) Económicas, según el cumplimiento de los objetivos en base a unos indicadores previamente fijados, b) Promoción, según el historial profesional, y una evaluación profesional individualizada realizada al menos una vez al año, c) Apreciación, estableciendo un sistema de distinciones y condecoraciones que estimulen la motivación en la ejecución de las tareas encomendadas, como reuniones de reconocimiento a la labor profesional, policía de honor, destacado, felicitaciones públicas, etc.

<sup>329</sup> DIAZ, MENDEZ, A. (2000): Alcobendas Plan Ciudad. Calidad y Modernización en la Gestión Pública, Ediciones Gestión 2000, S. A.

realizan aquellos su trabajo<sup>330</sup>. En este marco de actuación ha prosperado una serie de estudios como “la implantación del Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid”, iniciado al amparo de la Dirección General de Calidad de los Servicios por decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en julio de 1995<sup>331</sup>. En este contexto “el Gobierno de Madrid trabaja para conseguir la participación y colaboración de los empleados públicos en la mejora de la calidad de los servicios que prestamos, con el fin de obtener la satisfacción de los ciudadanos. El proceso se inicia mediante la participación de los ciudadanos a través de Grupos de Trabajo o mediante encuestas presenciales o telefónicas. Teniendo en cuenta sus deseos rediseñamos los servicios y simplificamos los procesos. Ofrecemos información que tenemos y cada vez unos servicios de mayor calidad. Comunicamos las mejoras y volvemos a preguntar al ciudadano”<sup>332</sup>. El proceso de modernización realiza un movimiento del exterior al interior, al igual que las organizaciones del sector privado que detectan las necesidades de los clientes y arbitran mecanismos para satisfacerlos. Este proceso alcanza la finalidad para la que ha sido diseñado en tanto que satisface las necesidades de los ciudadanos, mediante la implicación de los empleados públicos en la consecución de aquellas metas.

---

<sup>330</sup> Algunos de los estudios en el análisis de los deseos del contribuyente que podemos hacer referencia son BUGEDA, J. (1970): Manual de técnicas de investigación social, LESLIE, K. (1979): Muestreo de encuesta, MARTÍNEZ, ORTEGA, E. (1994): Manual de investigación comercial, LUCK, D. J. WALES, H. G. TAYLOR, D. A. (1962): Investigación y análisis de mercado, etc.

<sup>331</sup> MORENO, CASAS, J. L. (1998): “Implantación del Plan de Calidad en la Comunidad de Madrid (1995-1998)”, GAPP, 11-12, enero-agosto, pp 61-65. Se trata de una unidad de consultoría interna, dependiente de la Consejería de Hacienda, cuyo objetivo principal es obtener mejoras concretas en la gestión pública colaborando con el resto de unidades del Gobierno Regional. En la actualidad esta unidad cuenta con cuatro servicios: inspección, evaluación interna, seguimiento de la calidad y consultoría de gestión en los que desarrollan sus actividades un equipo humano de profesionales, funcionarios de carrera con experiencia probada como consultores, y analistas de organización, en las principales áreas de actividad de la Administración autonómica.

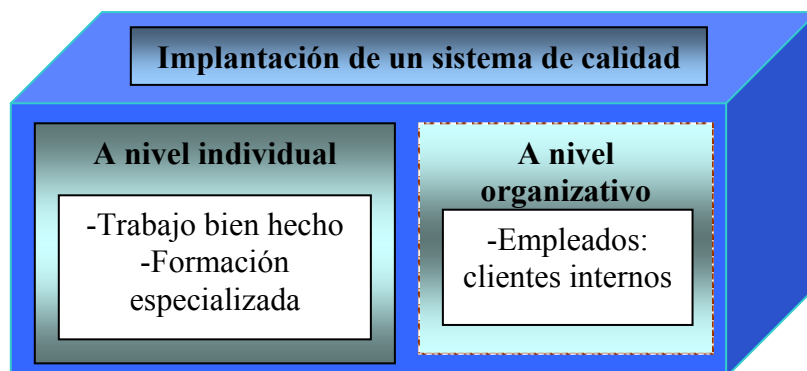
<sup>332</sup> MORENO, CASAS, J. L. (1998): op. cit. p 63.

Actualmente el concepto de calidad tiene una aplicación directa en gran parte de las organizaciones privadas con la finalidad de obtener mayores beneficios. Estas nociones desembocan en el concepto de mejora continua. Para implantar esta filosofía se requiere actuar, según De la Cruz (1998) en dos niveles simultáneamente (ver figura 34):

1. A nivel individual, mediante la asistencia de una continuada formación humana, donde prevalezca el trabajo bien hecho y la realización como persona, formación profesional para trabajar con rigor científico y la participación activa y conseguir así la experiencia necesaria para realizar el trabajo sin errores.
2. A nivel organización, se debe elegir a los mejor dotados humana y profesionalmente, formando constantemente, ya que no basta con saber lo que hay que hacer, E integrando a todo el personal en la consecución de unos objetivos comunes, mediante un proceso de motivación basado en las características del puesto y en las capacidades de la persona. “Los empleados se convierten en los clientes internos de los que depende la calidad de los productos, los procesos, y los servicios y, si no están motivados, no trabajarán con calidad y la organización tampoco tendrá dicha calidad”<sup>333</sup>.



FIGURA 34: LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES



Fuente: Elaboración propia a partir de DE LA CRUZ, BLÁZQUEZ, J. (1998): Sistema de calidad. Instrumento de cambio para optimizar las organizaciones, Madrid, AENA, CIE Inversiones Editoriales Dossat 2000.

Para implantar este proceso es necesario un apoyo político claro y un compromiso con la filosofía del proyecto, al igual que una colaboración directa de las personas que lo pondrán en marcha de manera voluntaria por parte de las organizaciones administrativas. Algunos autores han utilizado distintas herramientas para acometer los sistemas de calidad desde una óptica más centrada en el “sistema de dirección por objetivos”, porque permite prever el futuro en vez de reaccionar ante los acontecimientos, al tiempo que fomenta los deseos de pertenencia e identificación con la organización, implantación de un sistema de evaluación del rendimiento del personal, autonomía para gestionar el propio personal, preparación de manuales para simplificar trámites, etc. Finalizando en una fase de generalización a todos los servicios<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> DE LA CRUZ, BLÁZQUEZ, J. (1998): Sistema de calidad. Instrumento de cambio para optimizar las organizaciones, Madrid, AENA, CIE Inversiones Editoriales Dossat 2000, pp 32-34.

<sup>334</sup> LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de MARTÍN ACEBES A. “Objetivos y estrategias de modernización en la Administración Pública”), op. cit, pp 29-37.

En las administraciones públicas aún no ha entrado de lleno la implantación de los sistemas de calidad, son muchas las barreras que se erigen como infranqueables. La cultura administrativa sigue mirando al pasado, donde la actividad burocratizada garantiza al menos el mantenimiento de una estructura ordenada de puestos de trabajo, aunque su ejecución y rendimiento diste mucho del comportamiento organizacional de aquellas que actualmente se mantienen en el mercado laboral. Ante ello, vemos como las administraciones públicas no pueden funcionar de una forma reactiva, esperando a que los ciudadanos reclamen, preocupándose exclusivamente de garantizar el trato equitativo, legal y objetivo sin un claro interés por adelantarse a las necesidades de los ciudadanos. La implantación de un “sistema de calidad total” supone un cambio o transformación de la cultura organizativa, de forma que este sistema adquiere su verdadero sentido cuando se asocia a situaciones en las que hay algo manifiestamente mejorable. Y lo mejorable no solo puede hacer referencia a los servicios que se prestan o a los productos que se ofrecen, sino también, y con especial relevancia, al modo en que los empleados trabajan y los sistemas y procedimientos que se gestionan. En este contexto podemos decir que “la calidad es un sistema ético no medible aunque si evaluable que satisface al personal, al cliente, al accionista y a la sociedad con el mínimo coste”<sup>335</sup>. La implantación de esta filosofía de mejora continuada no resuelve los problemas organizativos en un determinado servicio, “más bien deja bien claro que es posible mejorar y que las mejoras han de orientarse hacia un mejor servicio hacia el contribuyente, a la vez que la parte más valiosa del capital de la organización son sus empleados, su formación, sus conocimientos, su armonía en el trabajo, regida por una cultura de colaboración”<sup>336</sup>.

En la organizaciones públicas, que actúan en una posición de monopolio, contamos con menos argumentos para hacer ver al empleado la necesidad de un trabajo realizado con profesionalidad. Por el contrario, no

---

<sup>335</sup> FEIGENBAUM A, V, (1988): Control de calidad total, México, Edit CECOSA, p 18.

podemos caer en el marco de actuación que nos marcan los mínimos establecidos en el contrato legal. Para ello tenemos que establecer algún tipo de vínculo entre los deberes de las organizaciones públicas y los derechos de los ciudadanos, fijando un “contrato social” en el que “los ciudadanos, en calidad de clientes, adoptan un rol más activo. Además de las necesidades, los ciudadanos también manifiestan deseos para que el Estado los satisfaga. Si el Estado no cubre esas demandas, no se adapta a las necesidades cambiantes de los ciudadanos a quienes sirve, si no es capaz de atender el aumento progresivo de las peticiones de servicio, se corre el riesgo de que la desafección política, y la deslegitimación de la acción estatal planeen sobre las actitudes de los ciudadanos”<sup>337</sup>.

La guía de autoevaluación de la Administración Pública, siguiendo los criterios de gestión de calidad 2000, nos alecciona de la siguiente manera: el problema de la motivación de los empleados en el ejercicio de su trabajo no halla su solución en las posibles exigencias de los ciudadanos para con la administración. El movimiento motivacional tiene que ver más con la vocación de servicio de todo empleado y que aflora en la realización de su trabajo. De esta forma “la responsabilidad de utilizar adecuadamente los fondos públicos y de prestar el mejor servicio a la sociedad, ha de movilizar a los empleados públicos para emprender actuaciones que superen el mero cumplimiento de las normas”<sup>338</sup>.

Dicha guía sigue aconsejando que, para ello, la administración debe contar con un “código ético” en el que tomen forma aquellos principios de

---

<sup>336</sup>MUÑOZ, MACHADO, A, (1999): op. cit, p 98.

<sup>337</sup> PARRADO, DIEZ, S. y RUIZ, LÓPEZ, J. (1999): “La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis”, Revista Vasca de Administración Pública, nº 54, Mayo-Agosto, p 184.

<sup>338</sup> GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD 2000, (2000): op. cit., p 12. El respeto al significado de las normas, a los clientes, al personal, a las instituciones relacionadas con la Administración, en general a su

calidad de servicio, eficacia, adaptación a las necesidades de los ciudadanos, etc., que son característicos de una cultura global de servicio público. Esa relación de carácter volitivo que nos propone el “contrato social” necesita de una doble implementación:

1. Especificar el tipo de conducta que exige la aplicación de un sistema de calidad total (GCT) para cada puesto
2. Diseñar un proceso de retroalimentación que active la motivación de cada empleado para prestar ese servicio con calidad. La implicación personal y la consideración de la importancia que ocupa dentro del sistema de calidad exige un continuo esfuerzo de adaptación a los principios de mejora total, “como consecuencia de la involucración de las personas en la organización y el reconocimiento de su esfuerzo, todo el que se implica en las acciones de mejora obtiene un mayor nivel de satisfacción en su desempeño. El gusto por el trabajo bien hecho es un valor que se convierte en un elemento de motivación para el personal y de mejora para la organización”<sup>339</sup>.

De este modo, en la elaboración de cualquier producto o en la prestación de cualquier servicio, como señalan Zeithaml, Parasuraman y Berry (1992),: han de concurrir una serie de elementos distintivos de su nivel de calidad, facilitando así la realización del trabajo en condiciones óptimas<sup>340</sup>. Entre ellos:

---

entorno social se convierte en un aspecto esencial de la implantación del sistema de gestión de calidad. La nueva gestión pública parte de este impulso ético como justificación de la modernización.

<sup>339</sup> GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD 2000, (2000): op. cit, p 11.

<sup>340</sup> ZEITHAML V, A, PARASURAMAN A, y BERRY LL, (1992): Calidad total en la gestión de servicios: como lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores, en MUÑOZ MACHADO A, (1999): La gestión de la calidad total en la Administración Pública, Madrid, Diaz de Santos, p 210.

1. “Elementos tangibles (instalaciones físicas, equipos, tipo de personal).
2. Fiabilidad al garantizar la ejecución de lo que se propone.
3. Capacidad de respuesta que se materialice en una verdadera preocupación por el ciudadano-cliente.
4. Profesionalidad al poseer los empleados las suficientes destrezas que permitan cumplir la ejecución del servicio.
5. Cortesía para atender siempre con respeto y amabilidad
6. Credibilidad, siendo honesto en el servicio que se provee.
7. Seguridad ante las posibles dudas o riesgos.
8. Accesibilidad a la hora de contactar.
9. Comunicación, manteniendo informados permanentemente a los ciudadanos, y una progresiva actualización de feed-back hacia la Administración.
10. Compresión del cliente. Para ello realizar constantemente un esfuerzo por conocer a los clientes y las necesidades que presentan.

Es indudable que la implantación del sistema de calidad total en las Administraciones públicas pasa por una transformación en el modo en el que conciben los empleados públicos su trabajo. Para poder garantizar cada uno de los atributos a que hemos hecho referencia anteriormente no basta con un exhaustivo sistema de evaluación. Ya que por muy sofisticado y eficaz que pudiera ser el nivel de supervisión en la Administración, tan sólo podríamos avanzar en la mejora de algunos atributos como elementos tangibles, haciendo referencia más a aspectos “externos” del empleado. De otra parte, para mantener un elevado nivel de fiabilidad, capacidad de respuesta, cortesía, comunicación, compresión del cliente, etc. hace falta algo más que una buena preparación. Entran en juego otros factores de orden personal que están más relacionados con la satisfacción del empleado en su trabajo, y que se convertirán en los principales factores de motivación que complementen y hagan crecer aquellos atributos hasta convertirse en la prestación de un

servicio o elaboración de un producto de calidad. En este sentido la participación de los empleados en la consecución de los objetivos de la unidad es vital. Su nivel de implicación debe ir creciendo en relación a su nivel de satisfacción que desarrolla en su lugar de trabajo.

En este proceso de implicación de los empleados en los objetivos de una determinada unidad y en la filosofía de la mejora continua, debemos situar a cada uno según el “nivel de implicación” que normalmente manifiesta en el desarrollo de su trabajo en relación con “el nivel de satisfacción” que manifiesta en la ejecución del mismo. Expresándolo en la tabla 8 de la forma siguiente:

TABLA 8: RELACIONES ENTRE EL NIVEL DE SATISFACCIÓN E IMPLICACIÓN

Tipo de empleados	Nivel de implicación		
		Menos	Más
Nivel de satisfacción	Menos	Boicoteador	Explotado
	Más	Aprovechado	Adalid

Fuente: DE LA CRUZ, BLÁZQUEZ, J. (1998): Sistema de calidad. Instrumento de cambio para optimizar las organizaciones, Madrid, AENA, CIE Inversiones Editoriales Dossat 2000, pp 79-80

Si el nivel de las prestaciones del empleado es superior al nivel de contraprestaciones que la organización le ofrece, tiene motivos para sentirse “explotado”. En esta situación el empleado tratará de reducir ese desequilibrio utilizando distintos mecanismos como reducir el nivel de rendimiento, permanecer al margen en la ejecución de algunos procesos, etc. Lógicamente en una organización pública que intenta regirse según los postulados de la calidad no pueden existir casos en los que los empleados ocupen el rol de “boicoteador” o “aprovechado”, quizás en los primeros estadios del proceso de implantación de estos sistemas puede que aparezcan estas figuras. De ser así

es necesario detectarlo con rapidez para, mediante un proceso de formación continuada, provocar un cambio en su actitud. El rol al que deben converger todos los empleados públicos se significa, en este cuadro, como “adaliid”, es decir, aquellos que, fruto de una interiorización de la formación recibida, y de las cualidades personales que posee, están convencidos de la bondad del sistema de calidad, y se identifican plenamente con los objetivos que ha marcado la dirección de la unidad. En la aplicación de estas medidas correctoras hemos de tener en cuenta lo señalado en capítulos anteriores sobre el diseño de los puestos de trabajo y los sistemas de motivación de los empleados<sup>341</sup>.

## 8.2. La introducción del principio de calidad en la Administración Regional Extremeña

Es indudable que el proceso de transformación social en los receptores de los servicios públicos desemboca en una mayor exigencia en la demanda de los mismos, donde se articulen diferentes mecanismos de coordinación que permitan ofrecer unos servicios más acordes con el funcionamiento de las organizaciones consideradas “rentables” en el sector privado.

En este contexto, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Ley 30/1992, de 26 noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incorpora diferentes mejoras en el funcionamiento y prestación de los servicios, dotando a los ciudadanos de una información más completa de los mismos, así como instaurando unos procedimientos de tramitación más ágiles y flexibles.

Como hemos señalado anteriormente, la justificación de los procesos de calidad no solamente la encontramos en los destinatarios finales de los

---

<sup>341</sup> DE LA CRUZ, BLÁZQUEZ, J. (1998): op.cit. pp 79-80.

servicios, “los ciudadanos”, sino también en los “clientes internos”, los empleados. Sin embargo, a tenor de la atribución de poderes en la Administración de la Comunidad Autónoma y, en concreto, a la Consejería de Presidencia la orientación dada se dirige más hacia el exterior (ciudadanos) que hacia el interior (empleados) como se deduce de la declaración de intenciones del Decreto 5/2000, de Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia. Según el cual, el objetivo que persigue es “adecuar la función de información administrativa y atención a los ciudadanos a la nueva regulación tanto de sus derechos, como de la confidencialidad de los datos, respecto a la misma, definiendo la función y acomodándola al reparto de competencias en materia de nuevas tecnologías. Esta función se ejercerá a través del Sistema de Información Administrativa y Atención al Ciudadano regulado en este Decreto”<sup>342</sup>. A través del cual los ciudadanos podrán recabar información de carácter general (fines, competencias, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas, tramitación de procedimientos, etc.) o particular (de recepción, orientación, aclaración, sobre trámites, documentación para los proyectos, quejas recibidas, etc.). Este sistema está integrado por diferentes unidades de información administrativa: Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, Centros de Atención Administrativa y Centros Departamentales de Información Administrativa, coordinadas y gestionadas por la Dirección General de Coordinación e Inspección.

Junto a estos mecanismos de modernización, podemos citar otros tres:

- a) la Comisión Interdepartamental de Información Administrativa, para potenciar no sólo la colaboración entre las unidades de información, sino también para elaborar propuestas que mejoren los servicios de cara a los ciudadanos.
- b) Información administrativa y atención al ciudadano a través de las nuevas tecnologías, automatizando toda la información con la finalidad de agilizar la disponibilidad de los datos.
- c) El Libro de Quejas y Sugerencias

---

<sup>342</sup> DECRETO 139/2000, de 13 de junio, por el que se regula la información administrativa y atención al ciudadano. DOE, nº 71, 20 de junio de 2000.



sobre el funcionamiento de las unidades administrativas para atender las reclamaciones de los ciudadanos.

## IX. LA DIMENSIÓN MOTIVACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Hasta la fecha son escasos los pasos que se han dado en esta dirección. Factores como la cultura administrativa burocratizada, la concurrencia monopolística, la organización basada en los anticuados principios de estructuración jerárquica de los puestos, y, en general, la falta de espíritu competitivo han convertido a la Administración en una gran organización donde la palabra “evaluación” es sinónimo de inseguridad, incomodidad, más trabajo y, por lo tanto, mayor exigencia. De este modo “el funcionario educado en la Administración plagada de normas (que se producen sin cesar) es obligado a participar en actuaciones evaluativas o de fijación de resultados (...), a las que mira con infinita distancia y un no menor escepticismo”<sup>343</sup>.

Como comenta Drucker (1991), en la dinámica de funcionamiento de toda organización subyace la necesidad de evaluar la marcha de la misma, como herramienta básica para alcanzar unas cotas más elevadas de productividad. Tanto las decisiones tomadas por los directivos como en el nivel de realización de aquellas. De forma que si el directivo “no realiza la valoración él mismo, no puede desempeñar adecuadamente su misión de ayudar y enseñar a los subordinados (...). El procedimiento de valoración no debe ser tan difícil y complicado que deba confiarse a un especialista (...). Las valoraciones deben basarse en el desempeño. Valorar es juzgar, y para juzgar se requiere una norma definida. Juzgar significa aplicar un conjunto de valores, y los juicios de valor sin normas claras, exactas y públicas son irracionales y arbitrarios. Por más científica que sea, una valoración que se concentre en el potencial y la personalidad o la promesa o cualquier otra cosa que no constituya un desempeño demostrado o demostrable, representa un abuso”

---

<sup>343</sup> VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): op. cit. p 8.

para los propios empleados, y un principio de desconfianza en la objetividad del sistema<sup>344</sup>.

La creciente influencia de las teorías de modernización ha supuesto todo un giro en la mentalidad administrativa, donde se concibe a los ciudadanos como clientes, el trabajo como servicio y la administración como institución que propugna una gestión eficiente. Este ha sido el enfoque adoptado en los primeros estudios sobre modernización en las Administraciones públicas en los países de tradición anglosajona, en particular Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Nueva Zelanda. De este modo, a la luz de las investigaciones realizadas hasta la fecha, es en estos países donde se incorporan con mayor claridad y efectividad los principios de evaluación del rendimiento como punto de partida hacia una mejora en la gestión de los servicios públicos. El inicio de estos trabajos ha supuesto la necesidad de búsqueda de nuevos métodos y técnicas de valoración para la consecución de la tan ansiada calidad de los servicios públicos.

Aparece ante nosotros un concepto poco usado en la Administración, pero que consideramos de especial importancia para implementar ese giro de la Administración por parte de los empleados. Nos referimos al concepto de “participación”, que ha de ser de carácter profesional, que nada tiene que ver con la participación como ciudadano o como político. Algunas medidas tomadas en esta dirección han irrumpido con fuerza en la gestión y funcionamiento de las Administraciones públicas. De esta forma, en julio de 1993 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la “ley de eficacia y rendimiento del gobierno”<sup>345</sup>, como primer paso en la evaluación de los

---

<sup>344</sup> DRUCKER, P. F. (1991): op. cit. p 201.

<sup>345</sup> AL GORE (1994): op. cit. pp 88-89. Cada proyecto piloto fijó unos planes anuales de rendimiento con el objetivo de presentar un informe anual analizando la evaluación realizada. Para un mejor funcionamiento de estos proyectos, les eximían de algunos trámites administrativos, con la contrapartida de intentar llegar a los objetivos previamente acordados. Acuñando así el proceso de “desregulación controlada” (aceptamos la desregularización si usted se compromete a rendir cuentas). A comienzos de

programas federales y de esta forma disponer de las herramientas suficientes para analizar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos. Este proyecto de evaluación se hizo extensivo a 10 agencias públicas, de vigencia trianual a partir de 1994.

La innovación que introducen estos programas de evaluación provienen precisamente de ese acuerdo entre los directivos y los empleados. Estos se comprometen en primer lugar a ser evaluados y, en segundo lugar, a esforzarse por conseguir las metas previamente acordadas. Este método se adivina como uno de los más válidos para fomentar la motivación de aquellos empleados públicos cuyo horizonte laboral se halla ampliamente asegurado y cuyo único reto en el trabajo se encuentra en la capacidad que tienen de lograr un mejoramiento personal en la realización del mismo. Los resultados fueron tan positivos que cuatro años después las medidas tomadas se hicieron extensivas a todas las organizaciones públicas dependientes del Gobierno.

Actualmente los sistemas de evaluación no inciden tanto en “cómo” se realiza el trabajo, según los parámetros de eficacia, sino más bien en otros indicadores de carácter más cuantitativo que cualitativo. Como señala Nieto (1997) “las leyes permiten un control del cumplimiento de las condiciones externas del trabajo —la puntualidad, por ejemplo— y aluden incluso a niveles de su contenido: falta de celo, desatención al público. Pero es claro que si lo primero es mensurable, no así lo segundo: ¿cuándo carece de celo un funcionario? Aquí hay una remisión al rendimiento esperado, que no debe confundirse con el rendimiento medio, sino que se trata de aquel que se

---

1998, con la experiencia obtenida en los proyectos piloto, todas las agencias federales tendrán que elaborar planes estratégicos quinquenales, relacionados esta vez con resultados evaluables. Al año siguiente, cada agencia redactó un plan detallado del rendimiento anual, es decir, unos planes que indiquen lo que se pretende conseguir (...). Y tendrán que informar de sus éxitos y fracasos al intentar cumplir esos objetivos (...). Las que no puedan medir fácilmente sus resultados utilizarán la evaluación cualitativa en vez de la cuantitativa. Sin embargo, todas las agencias podrán, por lo menos, encuestar a sus clientes e informar de la clasificación obtenida”.

supone que el funcionario se comprometió a realizar y por el que la Administración le retribuye (...). Al margen de la regulación normativa de las condiciones externas de la actividad, también se emplean técnicas de mensuración del resultado, que son las que pueden indicar el rendimiento concreto. Estas técnicas no son nunca sencillas y por lo común pocas garantías ofrecen, pero suponen una aproximación utilísima: número de expedientes despachados, número de usuarios atendidos en ventanilla, cantidades recaudadas, infractores descubiertos. Pero lo que de esta forma no se nos dice es la calidad de la prestación, puesto que para ello habría que detenerse en el examen de cada uno de los expedientes despachados o de la dificultad del descubrimiento del infractor”<sup>346</sup>.

Para Rodríguez Arana (1995) en la evaluación de las condiciones de trabajo se han de tener presentes dos aspectos que a nuestro modo de ver resultan esenciales. Por un lado, la objetividad, de forma que el trabajo esté referido a un espacio de tiempo fijo, ya sea un año, un trimestre, etc., a fin de poder examinar la carga de trabajo real, el trabajo efectivamente realizado, la calidad de su ejecución según la perfección técnica y los recursos de que dispone, etc. Y, por otro, se debe acudir a una tercera persona distinta al superior jerárquico, para que esa independencia del evaluador garantice aquella objetividad dotando a la unidad de un órgano técnico de valoración, cuyo informe será elevado a una comisión evaluadora de la que formarán parte los directivos de personal. Esta valoración garantiza el paso de una Administración mecanicista y abstracta a una Administración concreta y real. La valoración inicialmente debe hacerse por unidades organizativas donde se establezca el trabajo efectivamente realizado según el trabajo real, calidad según el nivel de recursos administrativos, perfección técnica, etc.<sup>347</sup>

---

<sup>346</sup> NIETO, A. (1997): op. cit. pp 162-163.

<sup>347</sup> RODRIGUEZ-ARANA, MUÑOZ, J. (1995): “La experiencia gallega en la formación de directivos”, Revista de Administración Pública, nº 43, p 296.

Otro de los factores positivos de la evaluación de los puestos se sitúa más en el aspecto formativo del empleado, ya que permite mejorar la formación en función de las necesidades de la Administración, detectando las disfunciones en el desempeño del trabajo, analizando de un mejor modo también sus capacidades y habilidades para hacer la asignación de tareas más acordes con cada uno de los empleados. De este modo podríamos examinar algunos factores a señalar. Podrían ser: verificar los sistemas de selección y promoción interna, conocer las aspiraciones de los empleados para, en la medida de lo posible, hacerlas coincidir con las necesidades de la organización, etc<sup>348</sup>. Todo ello tiene un claro reflejo en la motivación laboral que experimenta el empleado que ve como, en este caso la Administración, se esfuerza por mejorar, principalmente en la organización interna mediante la evaluación.

Para Bañón y otros (1996), la evaluación supone tres vertientes<sup>349</sup>:

1. Evaluar el nivel de excelencia organizativa que permita la adaptación a las necesidades de los ciudadanos, suprimiendo todos aquellos factores heredados de la tradición burocratizada. Y para la consecución de aquella medir qué grado de satisfacción alcanzan los “actores críticos involucrados” (empleados públicos) en la consecución de los mismos. Analizando el grado de acuerdo de los propios empleados públicos con las medidas tomadas para la consecución de una mejora en la satisfacción y en los resultados
2. Evaluar también en qué medida están satisfechos los usuarios finales del servicio, mediante la instauración de indicadores de

---

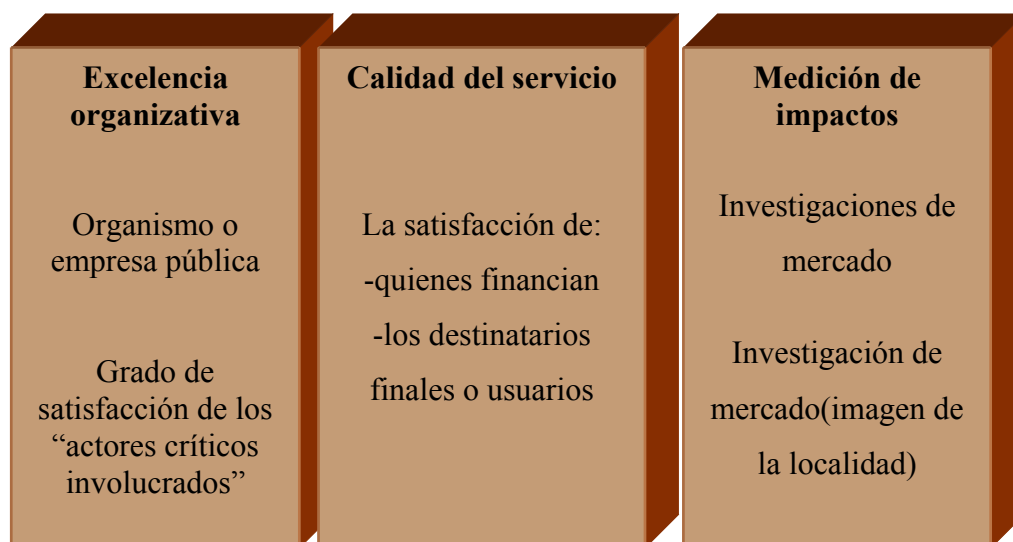
<sup>348</sup> DE LA CRUZ, I. (1996): “La evaluación del desempeño”, Revista Capital Humano y la empresa, Cinco días, cuadernos de gestión.

<sup>349</sup> BAÑÓN, I MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): op. cit., pp 112-114.

calidad de conformidad con la normativa existente, como principal fuente de información

3. Estimar el impacto que tiene en el entorno las medidas tomadas de modernización desde la Administración pública, a través de la instauración de diferentes investigaciones de mercado, medición de impactos, estudios de imagen, etc. (ver figura 35).

FIGURA 35: EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN SUS TRES DIMENSIONES



Fuente: Elaboración propia a partir de BAÑON, I MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996), La productividad y la calidad en la gestión pública, Santiago de Compostela, Ed. Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Por tanto la evaluación del rendimiento debe realizarse en esta triple acepción, tanto a nivel de la organización, donde se insertan los empleados públicos como principales causantes de la mejora de la calidad de los servicios, como a nivel de los usuarios finales o también llamados clientes-ciudadanos. Y,

por último, estimar el impacto que tienen en el entorno las medidas tomadas de modernización desde la Administración pública. En este proceso de medición del rendimiento “los objetivos son cada vez más ambiciosos, exigiendo a los directores y al personal un mayor esfuerzo por mejorar. Como suele decirse en el mundo empresarial: Si te quedas quieto, te quedas atrás”<sup>350</sup>.

En nuestro país, es a raíz de las primeras publicaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas, cuando se despierta el interés por la evaluación de los puestos en organizaciones de carácter público. En este sentido se fijan las primeras normas de evaluación con relación a una serie de metas y objetivos, que previamente han sido pactados con cada uno de los empleados. Es el caso de algunas Administraciones públicas como la Xunta de Galicia. En el año 1997, bajo el título de “sistema de avilamiento do rendimiento”, inició el primer estudio de puestos de trabajo<sup>351</sup>. Dirigido a las unidades administrativas con nivel de subdirección general y jefatura de servicio, se analizó tanto la cantidad como la calidad del trabajo realizado por dicha unidad. La valoración la realizó una comisión de evaluación nombrada para tal efecto. Su composición y funcionamiento se reguló por decreto de la Xunta a propuesta de la Consejería competente en materia de función pública.

---

<sup>350</sup>AL GORE (1994): op. cit. p 89.

<sup>351</sup> Fijado mediante el Decreto 115/1997, de 2 de mayo, que desarrolla el art. 63 de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, modificado por la Ley 3/1995, de 10 de abril, de la función pública de Galicia, se incorpora en España, por primera vez, un programa de evaluación del rendimiento de las unidades Administrativas. En ellas se establece la composición y las líneas generales sobre el funcionamiento de las comisiones de evaluación, cuya concreción corresponde al Conselleiro de Presidencia y Administración Pública, a través de la Inspección General de Servicios. La comisión de evaluación estará compuesta por cinco miembros, uno de los cuales será nombrado a propuesta de las organizaciones sindicales presenten en la Mesa General de Negociación y, otro, elegido de entre los funcionarios que ocupen puestos de inspectores de servicios dependientes de la Inspección General de Servicios. En tal sorteo no se incluirá el inspector que participase en la redacción del informe correspondiente de la unidad objeto de evaluación. Finalmente, la Comisión emitirá una evaluación posterior al informe de la Inspección General de Servicio dándole audiencia al titular de la unidad Administrativa objeto de evaluación para analizar los resultados. Estos resultados podrán tenerse en cuenta para la posterior valoración de los puestos de trabajo o para la aplicación del complemento de productividad.



El programa se compone de las siguientes partes<sup>352</sup> como se ilustra en la figura 36:

0. Datos de identificación de la unidad administrativa
1. Misión, mediante una descripción breve del objeto de la unidad: para qué está constituida la unidad, qué responsabilidades concretas y generales tiene la unidad, etc., con la finalidad de delimitar las funciones y procesos de trabajo.
2. Funciones básicas, donde se destacarán los principales cometidos de la unidad, indicando un porcentaje según la carga de trabajo que representa la realización para el conjunto de funciones de la unidad.
3. Recursos utilizados (inputs), con la finalidad de establecer el costo real de la unidad. Para ello se definen aquellos que deben ser computados incluidos en la unidad, como personal (utilizan una tabla de imputación de costos según unos criterios previamente definidos), servicios externos (si han sido implicados en la realización del servicio), consumos (servicios que la unidad utiliza como agua, luz, etc.), material no inventariable, otros gastos de difícil estimación (edificios ocupados, amortización de maquinaria, otros gastos indirectos, etc, que no sobrepasarán el 5% de la suma de los apartados anteriores).
4. Resultados obtenidos (output), donde se indican los resultados más significativos del trabajo realizado por la unidad. Siguiendo el ejemplo

---

<sup>352</sup>:PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA XUNTA DE GALICIA, Santiago de Compostela, p 4. Fijado mediante el Decreto 115/1997, de 2 de mayo, p 9

anterior, a cada función básica se le adjunta un indicador o medidor de aquella (indicador cualitativo), junto a ello se añade una cuantificación (indicadores de cantidad). Los indicadores deben referirse siempre a resultados, (a modo de ejemplo número de subvenciones), y no, por tanto, a actividades internas necesarias para la obtención de aquel resultado (como número de informes necesarios para otorgar dicha subvención). En estos casos será necesaria una previa definición en las funciones básicas de forma que el indicador sea independiente de otros para su posible evaluación.

5. Las áreas de resultados claves, son aquellas en las que un buen resultado permite alcanzar el éxito en el periodo fijado. Una correcta identificación de éstas permite al directivo dirigir sus esfuerzos y recursos mejores resultados en la gestión de la unidad. La metodología utilizada permite su identificación, según la cuál han de identificarse qué trabajos son imprescindibles dentro de la unidad y aquellos que aportan valor al ciudadano o clientes (sean actividades internas o de cada al ciudadano). Estas han de realizarse según los parámetros de una gestión excelente.

FIGURA 36: EL EJEMPLO DEL SERVICIO DE INSPECCION TRIBUTARIA DE LA XUNTA DE GALICIA

<b>Partes principales del servicio</b>	<b>(Peso)</b>
Obtención de información con trascendencia tributaria	10%
Elaboración de planes de inspección	14%
Iniciación y desarrollo de actuaciones de inspección para la comprobación e investigación de los impuestos correspondientes a los tributos gestionados, incluida la formalización de propuestas de regulación	43%
Tramitación de liquidación derivadas de las actas	11%
Iniciación de expedientes sancionadores por infracción	1%
Actuaciones facultativas de valoración de bienes y derechos	13%
Recepción, tramitación y resolución de alegaciones y recursos de reposición formulados contra las actas y liquidaciones dictadas por el propio Servicio	5%
Atención e información	1%
Emisión de dictámenes e informes por solicitudes de otros órganos y organismos judiciales	1%
Elaboración y emisión de información de los Servicios Centrales de la Consejería	1%
	<b>100%</b>

Fuente: Programa de evaluación de rendimiento de las unidades administrativas de la Xunta de Galicia. Fijado mediante el Decreto 115/1997, de 2 de mayo.

Todo ello se concreta en la matriz de resultados, en la que se seleccionan los indicadores de calidad y de cantidad, a cada uno se le da un peso en función de los recursos que se consumen o la importancia dentro de

los fines de la unidad (en la unidad el peso total a repartir será de 100). Se fijan niveles temporales en función del espacio temporal de la evaluación. Conforme se avanza en dichos niveles, tanto los niveles de cantidad como de calidad van alcanzando un mayor grado de optimización. Para cada unidad se establece un nivel de partida en función de los resultados acordados previamente con los empleados públicos para ese espacio temporal y, a partir de ahí, se van realizando las evaluaciones y midiendo los éxitos o las dificultades en la consecución de los resultados de la unidad.

No sólo interesa que el proceso de evaluación del rendimiento se ajuste a la realidad de cada empleado. Este mecanismo persigue también inculcar en cada uno un “espíritu de la autoevaluación” en el desempeño de su trabajo. Y para ello se trazan unas líneas generales de actuación en cada unidad de servicio, para llegar a unos óptimos de ejecución. Un aspecto clave en este proceso es la retroalimentación informativa de la marcha en que se van cumpliendo los objetivos trazados y el nivel de rendimiento de la unidad. Esta modalidad tiene un fuerte componente motivacional para mantener ese esfuerzo a lo largo del tiempo.

De esta forma, el sistema de evaluación no solo aporta información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos laborales y los resultados conseguidos, sino que pone a disposición de los directivos las capacidades y rasgos de la personalidad de los empleados. Como vimos en el capítulo VI, este último aspecto se tiende a obviar aún en la Administración pese a que podría convertirse en un instrumento de gran validez en la definición de las políticas de selección y formación de los empleados públicos.

A nivel internacional se han articulado diferentes iniciativas con el objeto de elevar el grado de eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas comparando la situación actual con aquella otra que se estime como ideal, o cuando menos mejor organizada. Promovidas por entidades gubernamentales o asociaciones de empresarios se premian a aquellas organizaciones que se

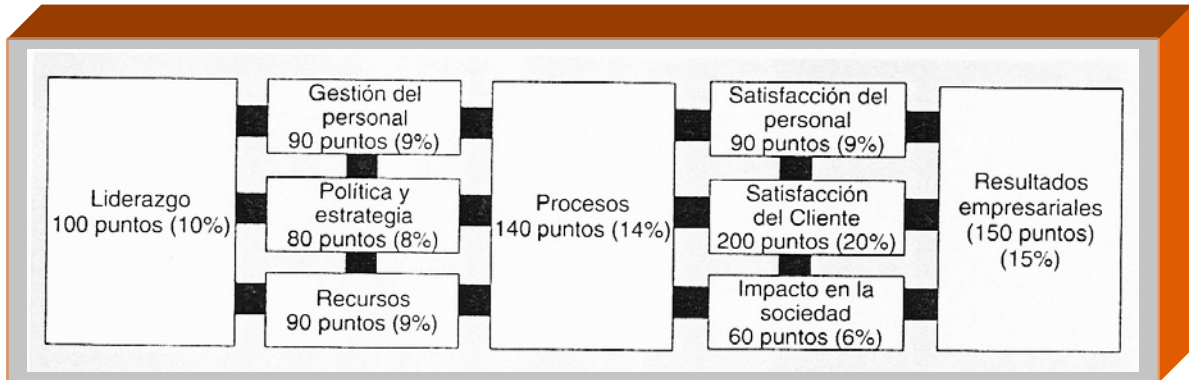
ajustan a las dimensiones “ideales” establecidas en la convocatoria. Uno de ellos es el Premio Europeo a la Calidad, otorgado por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), adaptando su normativa a las Administraciones Públicas, más con el objetivo de evaluar el nivel de excelencia en la gestión pública que evaluar la calidad de las políticas públicas.

La implantación del modelo europeo de gestión de calidad ha hecho que algunas organizaciones públicas se hayan puesto a trabajar en la consecución y adaptación de un modelo de evaluación que englobe todas aquellas funciones que forman parte de la actividad pública, liderazgo, cooperación y utilización de recursos, y, al mismo tiempo, pueda medir los resultados en los empleados, en los ciudadanos y en la sociedad en general. Al mismo tiempo fomenta una preocupación por la mejora analizando los puntos fuertes y los débiles, a partir de la información obtenida, con la finalidad de poner en marcha planes de mejora de los servicios que se ofrecen. El modelo se compone de nueve criterios divididos en dos grupos; en un primer bloque figuran los criterios mediante los que se pretende evaluar el modo en el que se han alcanzado los resultados, también llamados “agentes facilitadores”. La finalidad de esos criterios se concretan en unos “resultados” que a los que aspira la organización (ver figura 37) <sup>353</sup>. En este sentido en cada uno de los nueve criterios del modelo late el deseo de enfocar el modelo desde la óptica de la motivación del empleado. Entendemos que este es el único camino viable para concienciar a los empleados de la necesidad de un giro hacia el sistema de gestión de calidad.

---

<sup>353</sup> MUÑOZ, MACHADO, A. (1999): op. cit., p 137. La EFQM publica los perfiles de puntuación que obtienen los diferentes organismos públicos europeos desglosados según los criterios analizados y dentro de cada uno de ellos las características susceptibles de valoración. A modo de ejemplo en la planificación de los procesos de trabajo. ¿Qué áreas de mejora se consideran de máxima importancia?, ¿Cuáles de las áreas de mejora por su menor importancia pueden no ser objeto de actuaciones?, ¿Cómo se realizará el seguimiento de las acciones de mejora que se hayan definido?.

FIGURA 37: MODELO DE EXCELENCIA DE LA EFQM ( MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE LA CALIDAD)



<b>AGENTES FACILITADOS 500 PUNTOS (50%)</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>500</b>
<b>PUNTOS (50%)</b>		

Fuente: MUÑOZ, MACHADO, A. (1999), La gestión de calidad total en la Administración Pública, Madrid, Diaz de Santos, p 137.

A modo de ejemplo podemos citar la puesta en marcha del “Modelo Europeo de Excelencia y Herramientas de Calidad” por la Comunidad de Madrid a mediados de 1997, en el que durante los primeros meses se compatibilizó la implantación de proyectos de mejora con una intensa formación específica, con el objeto de entrenar a los empleados públicos en el manejo del modelo y conocimiento de las principales herramientas de gestión adaptadas al entorno de la Comunidad. El planteamiento es aún más ambicioso que desarrollar un plan de formación en calidad y darlo a conocer mediante publicaciones específicas. Y pasa por considerar a dicha institución autonómica como una “organización prestadora de servicios públicos repleta de

conocimiento y capital intelectual”<sup>354</sup>. En este contexto cobran sentido los conceptos de “gestión del conocimiento” y “capital individual”, para aprovechar los conocimientos comunes a diferentes áreas de gestión, cada una de ellas engloba el “modelo de gestión de conocimiento” esto permite la conexión interdepartamental, reforzando la vía unitiva mediante la participación de la información, necesaria en toda organización que aspire a una cultura de optimización de los recursos. Para ello agrupa los principales conocimientos según una vía de entrada “incorporar” y una de salida “reutilizar”, que junto a otros tres procesos internos forman un ciclo repetitivo: “compartir”, “generar” y “adaptar”. Los objetivos del proceso de gestión del conocimiento se encuadran en el marco de la dirección participativa que venimos mencionando, como: a) dar un mayor a las personas y a los puestos que estos ocupan, b) incrementar la madurez de la organización desarrollando a las personas, c) incrementar la polivalencia de los puestos y la motivación de sus integrantes, d) terminar con el anonimato de las personas mediante la participación e) conseguir la identificación de las personas con los objetivos corporativos f) fomentar el trabajo en equipo mediante el aprendizaje mutuo g) compartir el liderazgo y el éxito. Cada una de estas medidas se inscriben en las hipótesis de trabajo con la que iniciamos la investigación: la motivación y satisfacción de los empleados públicos. Hacia éste objetivo se orientan los estudios más recientes, como la implantación e implementación de los planes de calidad en las organizaciones públicas, mediante la instauración de diseños de trabajo de evaluación participativa y mejora continua<sup>355</sup>.

Para finalizar esta segunda parte y a modo de conclusión podemos decir que en la actualidad los modelos teóricos sobre el estudio de la motivación de los empleados públicos de los últimos años trazan las líneas maestras para formular procesos de trabajo donde se valore la importancia que para la Administración tienen los empleados. Y de este modo poder orientar las

---

<sup>354</sup> MORENO, CASAS, J. L. (1998): op.cit. p 67

<sup>355</sup> MORENO, CASAS, J. L. (1998): op.cit. pp 66-68

investigaciones en el terreno empírico hacia la consecución de una Administración más ágil y eficaz en la prestación de los servicios.

A tenor de lo expuesto, y una vez abordado el análisis de la motivación y satisfacción en la primera parte, así como el estudio de la Administración en la segunda, pasamos a enunciar los aspectos metodológicos y empíricos en la Administración Regional Extremeña.

Antes de pasar a estudiar las conclusiones obtenidas en el estudio realizado en la Administración Regional Extremeña, analizamos la metodología empleada en la elaboración del cuestionario, así como un breve comentario a los principales instrumentos de medida de la satisfacción laboral que nos han servido de referencia para la elaboración del estudio empírico.



## TERCERA PARTE: MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EXTREMADURA

### X. HIPÓTESIS DE PARTIDA

Una vez determinado el objeto de investigación en la primera y segunda parte de la tesis, elaboramos las hipótesis de partida susceptibles de verificación en el estudio empírico que desarrollaremos en esta tercera parte. Como señala Sierra Bravo (1994) “en el proceso seguido para la determinación de hipótesis se pueden distinguir dos pasos principales: a) hallar el aspecto, relación o factor que pueda ser solución a la cuestión investigada, y b) expresar dicho aspecto, relación o factor en forma adecuada susceptible de verificación. A su vez, en el primer paso se pueden distinguir dos casos, según que el problema a investigar haya sido o no determinado de antemano, ya que se puede dar el caso, y de hecho se da en la realidad, de tener la intuición de una hipótesis sin existir una formulación explícita previa del problema. En este caso, de la hipótesis se pasa a la especificación del problema en lugar de ser al revés”<sup>356</sup>. Por tanto, nos referimos a unas hipótesis fijadas en el marco de una “investigación determinada, es decir, las que en su formulación están ya concretadas con referencia a una investigación, a un tiempo, a un lugar y a una población definidos” las clasificamos con Wartofski (1973) cómo “hipótesis científicas de trabajo”, para diferenciarlas de las “científicas teóricas” que adolecen de aquella concreción y, por tanto, son abstractas<sup>357</sup>.

---

<sup>356</sup> SIERRA, BRAVO, R. (1994): Técnicas de investigación social, Madrid, Paraninfo p 80.

<sup>357</sup> WARTOFSKY, M. W. (1973): Introducción a la filosofía de la ciencia, Madrid, Alianza Universitaria, citado por SIERRA, BRAVO, R. (1994): op. cit. pp 76-77.

Si atendemos a la forma en la que planteamos la investigación como base para la fijación de las hipótesis, partimos de la división realizada por Mayntz, Holm y Hübner (1975), diferenciando “aquellas que preguntan por la naturaleza de un fenómeno social y aquellas otras que lo hacen por las relaciones existentes entre diversos fenómenos sociales. A las investigaciones que se guían por cuestiones del primer tipo se las denominan *descriptivas*, mientras que las que son conducidas por cuestiones de la segunda clase reciben la denominación de *verificativas*”<sup>358</sup>. Nuestro interés se centra no sólo en la descripción de la satisfacción de los empleados públicos, y el grado de motivación de aquellos con los diferentes factores que integran la relación laboral, sino también, el análisis de las variaciones de la satisfacción en relación a otros aspectos como: la edad, antigüedad, el sexo, grupo, consejerías, nivel de absentismo, de rotación y rendimiento de las unidades administrativas.

En este sentido, con el objeto de tocar los diferentes ámbitos de la relación laboral hemos dividido las hipótesis de trabajo en nueve apartados: a) las relacionadas con el funcionamiento de la Administración en un contexto eminentemente regulador, b) las relacionadas con la satisfacción de las necesidades de los empleados y los motivos de actuación de los empleados, c) aquellas que estudian la motivación y satisfacción con los factores que integran la relación laboral, d) las que analizan la motivación y satisfacción con la actuación de los jefes, e) aquellas que se fijan según otras teorías de motivación: cumplimiento de expectativas, alcanzar unas metas, la comparación social, etc., f) las que interrelacionan la satisfacción con otras variables como el grupo y la Consejería a la que pertenece, g) aquellas que relacionan con las variables adscriptivas (sexo, edad, antigüedad y nivel de estudios), y funcionales (rendimiento, absentismo y rotación), h) las que se determinan en base a los principales mecanismos incentivadores: promoción, formación y sistemas retributivos y, finalmente, i) las hipótesis que se inscriben

---

<sup>358</sup> MAYNTZ, R. HOLM, K. Y HÜBNER, P. (1975): Introducción a los métodos de la sociología

en el proceso de reforma articulada al desarrollo económico de la Región Extremeña, entre ellas los mecanismos de modernización ya en funcionamiento en otras Administraciones.

A) Hipótesis relativas al funcionamiento de la Administración.

Hipótesis 1: La excesiva regulación normativa se convierte en el principal obstáculo para el buen funcionamiento de la Administración.

Hipótesis 2: La lentitud en la resolución de los asuntos es consecuencia de una mala organización.

Hipótesis 3: La Administración Regional aún no se ha adaptado a las necesidades del entorno.

Hipótesis 4: La falta de estructuración organizativa determina la productividad de los empleados reduciendo el ritmo de trabajo.

B) Hipótesis relativas a la satisfacción de necesidades y motivos de actuación de los empleados.

Hipótesis 5: Los empleados públicos buscan satisfacer sus necesidades más básicas al ingresar en la Administración.

Hipótesis 6: Los puestos de mayor responsabilidad (jefes de servicio) están más orientados a satisfacer las “necesidades superiores”.

Hipótesis 7: Al ingresar en la Administración prevalecen los “motivos realistas” sobre los “idealistas”.

Hipótesis 8: La consecución del logro en la tarea es uno de los principales aspectos que mueven a trabajar en la Administración.

C) Hipótesis relacionadas con la motivación y satisfacción con los factores que integran la relación laboral.

Hipótesis 9: Los empleados se hallan desmotivados en su trabajo.

Hipótesis 10: Los empleados públicos están insatisfechos en su trabajo.

D) Hipótesis relacionadas con la motivación y satisfacción de los empleados en la relación laboral con sus jefes.

Hipótesis 11: En un contexto burocratizado los empleados se inclinan a desempeñar puestos que implican menor responsabilidad.

Hipótesis 12: Los empleados desean ser dirigidos por jefes competentes.

Hipótesis 13: Los empleados conceden gran importancia al reconocimiento y valoración del trabajo por sus jefes.

Hipótesis 14: El sistema burocrático dificulta a los jefes la orientación del trabajo hacia objetivos de rendimiento.

Hipótesis 15: Los jefes de servicio desean que se valore su grado de competencia y profesionalidad adquirido en su etapa de formación.

Hipótesis 16: Los jefes de servicio prefieren estilos de dirección participativa en el enfoque del trabajo por sus inmediatos superiores.

E) Hipótesis relacionadas con las “teorías de proceso”.

Hipótesis 17: Los empleados públicos se hallan desmotivados con cada uno de los aspectos que integran las “teorías de proceso” (cumplimiento de expectativas laborales, alcanzar las metas organizacionales, proceso de comparación social, etc).

Hipótesis 18: Los empleados están insatisfechos con los aspectos que integran las “teorías de proceso” (cumplimiento de expectativas laborales, alcanzar las metas organizacionales, proceso de comparación social, etc).

F) Hipótesis relacionadas con otros factores como el origen social, el grupo y la Consejería

Hipótesis 19: El origen social de los empleados incide en la satisfacción laboral.

Hipótesis 20: La satisfacción laboral varía según la pertenencia al grupo (personal laboral o funcionarios).

Hipótesis 21: La ventajas laborales de los funcionarios les lleva a estar más satisfechos en el trabajo que el personal laboral.

Hipótesis 22: Los factores de insatisfacción en la relación laboral son más acusados en el personal laboral que en el funcionarial.

Hipótesis 23: El sistema de trabajo de cada una de las Consejerías incide en la satisfacción laboral de sus empleados.

G) Hipótesis relacionadas con las “variables adscriptivas” y “funcionales”.

Hipótesis 24: La mayor parte de los empleados hace depender el rendimiento de la movilidad geográfica.

Hipótesis 25: La satisfacción en el trabajo está relacionada con la movilidad geográfica.

Hipótesis 26: Según la variable sexo, las mujeres están más satisfechas en el trabajo que los hombres.

Hipótesis 27: Existe una relación negativa entre la edad y la motivación en el trabajo.

Hipótesis 28: Existe una relación negativa entre la satisfacción en el trabajo y la edad.

Hipótesis 29: La relación entre la antigüedad y la motivación en el trabajo es negativa.

Hipótesis 30: La relación entre la antigüedad y la insatisfacción en el trabajo es positiva.

Hipótesis 31: Los empleados de unidades administrativas que trabajan a un ritmo superior del que pueden realizar están más satisfechos con su trabajo e identificados con la Administración.

Hipótesis 32: Los empleados que trabajan a un ritmo más elevado están más motivados en el trabajo.

Hipótesis 31: Los empleados que trabajan en unidades administrativas con un elevado nivel de absentismo están más insatisfechos en el trabajo.

Hipótesis 33: Existe una relación positiva entre la motivación en el trabajo y el absentismo.

Hipótesis 34: La relación entre la rotación y la satisfacción laboral es negativa.

Hipótesis 35: Existe una relación positiva entre la rotación y la satisfacción laboral.

#### H) Hipótesis relacionadas con los mecanismos de incentivación.

Hipótesis 37: Los empleados conceden más importancia a los aspectos formativos de la promoción como “la formación” y “buena preparación”, y no tanto a otros motivos como “amistades” y “no plantear problemas a los jefes”.

Hipótesis 38: En la Administración Regional se promociona fundamentalmente en función de la antigüedad de los empleados.

Hipótesis 39: Los jefes de servicio dan mayor relevancia que los empleados a factores de promoción como la afinidad ideológica, unidad de criterios en la acción, etc.

Hipótesis 40: Los empleados promocionan para conseguir unas mejores condiciones económicas

Hipótesis 41: La formación que proporciona la Administración provoca insatisfacción en los empleados

Hipótesis 42: Los empleados que ocupan cargos de responsabilidad están más satisfechos que los empleados por la posibilidad de incorporar mejoras relativas a su trabajo.

Hipótesis 43: Los complementos específicos no cumplen la misión por la que han sido creados

Hipótesis 44: La falta de medición del rendimiento dificulta la fijación del complemento de productividad

Hipótesis 45: En la fijación de los componentes retributivos los empleados dan más importancia a “lo que se es” que “lo que se hace”.

Hipótesis 46: Los empleados están poco satisfechos con la actuación de los sindicatos

I) Hipótesis relacionadas con la reforma articulada al desarrollo económico de la Región Extremeña

Hipótesis 47: La Administración tiene una gran incidencia en la vida de los ciudadanos.

Hipótesis 48: Los principales factores que obstaculizan la reforma obedecen al exceso normativo propio de un sistema burocrático que se traduce en hábitos difíciles de desarraigar.

Hipótesis 49: En las organizaciones burocráticas un buen empleado debe poseer fundamentalmente dos atributos: “obediencia” y “dotes de mando” por encima de otras como “capacidad de iniciativa”, “capacidad de organización y eficacia”, y “cordialidad en el trato”.

Hipótesis 50: En las actividades emprendidas por la Administración Regional se examina el coste económico.

Hipótesis 51: Los empleados se muestran favorables a introducir mejoras procedentes de la empresa privada

Hipótesis 52 En la práctica la Administración no tiene elaborada unos objetivos de personal que garantice la optimización de los recursos humanos

Hipótesis 53: Los empleados públicos prefieren sustituir el papel por una red multiservicio que agilice la información y la gestión

Hipótesis 54: Para elevar el compromiso de la Administración con los ciudadanos se deberían realizar estudios de opinión

Hipótesis 55: La mejora en la prestación de los servicios pasa por dar a conocer a los ciudadanos los servicios ofrecidos

Hipótesis 56: Ante la falta de indicadores los empleados desean fijar metas que permitan la evaluación del trabajo y poder conocer aquellos aspectos susceptibles de mejora



## XI. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE MEDIDA DE LA SATISFACCIÓN LABORAL

### 11.1. Métodos y técnicas de medida de la satisfacción laboral.

Nuestro primer objetivo es desarrollar la metodología que seguiremos en la investigación, como vía para lograr un progreso científico en el campo de la motivación y satisfacción en el trabajo, y podamos dar solución a los nuevos interrogantes a los que nos tendremos que enfrentar. Afirmamos con Tezanos (1983) que el estudio de esta realidad social se puede analizar desde un triple enfoque: 1. La necesidad de obtener una información complementaria que sea lo suficientemente amplia y rica para fijar con rigor las variables que más influyen en la motivación y satisfacción en el trabajo. 2. Utilización de instrumentos de medida idóneos y precisos. 3. Poder llegar a perfilar ciertas relaciones de causalidad, que permitan ubicar dentro de unas coordenadas coherentes toda la información obtenida desde el triple enfoque (sociológico, económico y psicológico)<sup>359</sup>.

En un exhaustivo estudio de las condiciones de trabajo, Castillo y Prieto (1990) parten de una doble categorización en la metodología empleada. En la primera, tomando como base la subjetividad de los propios actores sociales considera que la valoración ha de ser realizada por los propios empleados, también llamado “método subjetivo”. En la segunda opción prescinde de otros tipos de valoraciones subjetivas, sustituyendo las valoraciones de los trabajadores implicados en el estudio por la valoración, científicamente probada, de los investigadores apoyada en la certeza de ciertos indicadores (horario de trabajo, datos sobre los efectos nocivos de algunos tipos de trabajo, etc.). Las técnicas para recabar de éstos su valoración se centran

---

<sup>359</sup> TEZANOS, J. F. (1983): “Satisfacción en el trabajo y sociedad industrial. Una aproximación al estudio de las actitudes hacia el trabajo de los obreros industriales madrileños”. Revista Española de Investigaciones sociológicas, nº 22, p 40

principalmente en la entrevista en sus distintas modalidades<sup>360</sup>. Uno de los métodos más comúnmente utilizados y representativo, se refiere al “método subjetivo” basado en las encuestas de satisfacción mediante cuestionarios. En la que los empleados públicos emiten un juicio sobre las condiciones de trabajo en la Administración, las expectativas y las posibles reformas ante el proceso de modernización impulsado desde la Administración Central del Estado.

A juicio del Instituto Speyer, la “encuesta permite confirmar cuál es la situación concreta del trabajador por su satisfacción con diferentes cuestiones laborales. Esta es la función clásica de las encuestas (...). A partir de los resultados de una encuesta se pueden identificar y estimar los valores y las necesidades que los trabajadores relacionan personalmente con su actividad cotidiana y con la organización en la que desempeñan la actividad (...). La encuesta proporciona a la organización la oportunidad de configurar una perspectiva centrada en el sujeto”<sup>361</sup>, y determinar también las conductas que prevalecen en el substrato de aquellas, como el deseo de llegar a cumplir las expectativas, la necesidad de alcanzar una mayor competencia profesional, la necesidad de alcanzar las metas fijadas, etc. Este tipo de conducta obedece a la consecución de una serie de valores concretados en algunos atributos como capacidad de iniciativa, constancia, obediencia, organización y eficacia, etc. pueden igualmente, orientados hacia la valoración de las actitudes y necesidades que experimentan en el trabajo.

A tenor de lo expuesto en la parte teórica, centramos el estudio de la motivación y satisfacción de los empleados en torno a las dos principales corrientes, como supuestos básicos que delimitan y definen nuestro objeto de estudio:

---

<sup>360</sup> CASTILLO, J. J. y PRIETO, C. (1990): “Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la Sociología del Trabajo”, Colección “monografías” nº 6, CIS, pp 122-123

<sup>361</sup> DOCUMENTOS INAP (1999): EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN Y MEJORA DEL RENDIMIENTO,; op. cit. p 57.

1. De un lado, aquellos que se fijan en la satisfacción del empleado en su puesto de trabajo, las llamadas “teorías de contenido” (variedad del trabajo, capacidad de introducir ideas propias, participación en las decisiones, etc).
2. De otro, aquellos que se centran en los mecanismos que activan la motivación y satisfacción, las “teorías de proceso” (las expectativas, el proceso de comparación social, establecimiento de metas, los motivos de logro, etc). Las variables de origen adscriptivo fijan el marco comparativo, y sirven para establecer el grado de satisfacción de los empleados en función de la edad, el sexo, la antigüedad y el nivel de instrucción.

Al emplear el cuestionario como instrumento de recogida de la información, hemos de considerar también algunas limitaciones que afectan a la interpretación de los datos obtenidos. De un lado, el marco coyuntural en el que se inscribe el estudio esta expuesto a modificaciones de orden de orden social, económico, laboral, etc. De aquí que la investigación realizada aportará conclusiones diferentes según el periodo de realización de la misma. Y de otro, al apoyarse la investigación en opiniones subjetivas de los empleados estamos sujetos también a las variaciones de los actores afectados, reacciones afectivas, oportunismo, ideas preconcebidas sobre la satisfacción laboral, etc. Ambas limitaciones conviene tenerlas en cuenta a la hora de fijar comparaciones con otros estudios sometido a otro tipo de condicionantes, ya sean temporales o funcionales.

Esta concepción de la incidencia de las condiciones de trabajo en los empleados ha sido tratada por Castillo y Prieto (1990), al formular diferentes procedimientos metodológicos que posibiliten el conocimiento de las condiciones laborales y su relación con una mejora organizativa. En este contexto, “se trata de mejorar la productividad, más se observa que dicha mejora pasa o puede pasar por una modificación de las condiciones de trabajo

(...). Una vez solucionado el problema de la productividad, dejará de haber problema y estudio de las condiciones de trabajo”<sup>362</sup>. Desde esta perspectiva, se pueden analizar los beneficios que reporta a la Administración la atención de las necesidades de los trabajadores (como aceptar responsabilidades, un trabajo variado, poder tomar decisiones, etc.). Con ello se facilita a la Administración el mejor conocimiento del potencial de los empleados que tiene a su disposición, para poder definir así una estrategia que garantice un mejor aprovechamiento de la motivación del personal aún no explotada, y una mejora de la cultura organizativa, pudiendo influir en la política de innovación, en la calidad de los servicios, y otros principios relacionados con el diseño organizativo, planificación, evaluación, etc.

El estudio de las causas que producen satisfacción-insatisfacción siempre ha constituido una tarea ardua, así lo manifiesta Lawler (1970) “a pesar de tantos estudios, nuestra comprensión sobre las causas de la satisfacción en el trabajo no han aumentado sustancialmente durante los últimos treinta años (...), a causa de dos razones principalmente: a) la investigación sobre satisfacción en el trabajo ha sido típicamente atórica y no se han hecho comprobaciones sobre relaciones de causalidad, b) desde que la investigación no ha sido guiada por la teoría se ha desenterrado un vasto conjunto de datos desconexos y prácticamente ininterpretables”<sup>363</sup>. Partiendo de estas premisas, queremos dar respuesta a los interrogantes de Lawler. De un lado, los aspectos tratados en la fase empírica responden previamente a un análisis teórico que fundamenta la estructura de su contenido. Y de otro, el análisis descriptivo de la realidad laboral nos permite desarrollar una interpretación de los resultados obtenidos en función de las variables explicadas y explicativas.

---

<sup>362</sup> CASTILLO, J. J. y PRIETO, C. (1990): op. cit. p 169.

<sup>363</sup> LAWLER, EDWARD, E. (1970): Satisfaction and Behavior, en STEERS, R. M. y PORTER, L. W. (1979): Motivation and Work Behavior, Mac Graw-Hill, New York, p 289.

## 11.2. A la búsqueda de las variables

Junto a las dificultades en los planteamientos metodológicos, como señala Meliá, Peiró y Calatayud (1986), ante la variedad y complejidad de las contribuciones teóricas del objeto de investigación, se hace necesario hacer una revisión de los trabajos anteriormente desarrollados, tanto en su acepción global o satisfacción general, como en los aspectos o facetas que la componen<sup>364</sup>. Algunos analistas han ido reemplazando en sus investigaciones las típicas respuestas “muy satisfecho”, “bastante satisfecho”, “poco

---

<sup>364</sup> MELIÁ, J L., PEIRÓ, J. M<sup>a</sup>. y CALATAYUD, J. (1986): “El cuestionario general de satisfacción en organizaciones laborales: estudios factoriales, fiabilidad y validez”, Revista Militar, 3-4, Volumen XI, pp 43-77. Las principales técnicas de medición en materia de motivación y satisfacción se citan a continuación: 1. Overall Job Satisfaction (4 ítems) (Hoppock, 1935) 2. Minnesota Satisfaction Questionnaire (20 ítems) (Weis, Dawis, England, Lofquist, 1972) 3. Survey of Organizations: General Satisfaction (7 ítems) (Taylor Bowers, 1972) 4. Michigan Organizational Assessment Questionnaire: Overall Job Satisfaction (3 ítems): (Seashore, Lawler, Mirvis y Commann, 1982) 5. Cuestionario General de Satisfacción en Organizaciones Laborales (S4/82) (82 ítems) (Meliá, Peiró y Calatayud 1986) 6. Cuestionario General de Satisfacción en Organizaciones Laborales (S20/23) (23 ítems) (Meliá, Peiró y Calatayud, 1986) 7. Cuestionario General de Satisfacción en Organizaciones Laborales (S10/12) (12 ítems) (Meliá, Peiró y Calatayud, 1986) 8. Attitude Toward the Job (3 ítem) (Vroom, 1960) 9. Overall Job Satisfaction (15 ítems) (Warr, Cook y Wall, 1979) 10. Overall Job Satisfaction (18 ítems) (Brayfield y Rothe, 1951) 11. General Job Satisfaction (5 ítems) (Hackman y Oldman, 1975) 12. Facet-free Job Satisfaction (5 ítems) (Quinn y Staines, 1979) 13. Overall Job Satisfaction (10 ítems) (Bullock. 1952) 14. Home and Employment Role Scale (12 ítems cada una) (Parry y Warr, 1980). 15. Index of Organizational Reactions (42 ítems) (Smith, 1962, 1976) 16. Need Satisfaction Questionnaire (13 ítems) (Porter, 1961, 1962) 17. Job Descriptive Index (72 ítems) (Smith, Kendall y Hulin, 1969) 18. Michigan Organizational Assessment Questionnaire: Intrinsic and Extrinsic Reward Satisfaction (7 ítems) ; Seashore, Lawler, Mirvis and Commann, 1982) 19. Job Diagnostic Survey: Specific Satisfactions (14 ítems) (Hackman y Oldman, 1975) 20. Managerial Opinion Scale (77 ítems) (Warr y Routledge, 1969) 21. Worker Opinion Survey (92 ítems) (Cross, 1973) 22. Specific Satisfactions (1 ítems) (Hackman y Oldham, 1975) 23. Facet-specific Satisfaction (33 ítems) (Quinn y Staines, 1979) 24. Intrinsic and Extrinsic Rewards (Cammann, Fichman, Jenkins y Klesh, 1979) 25. Intrinsic and Extrinsic Rewards (7 ítems) (Seashore, Fichman, Mirvis y Cammann, 1982) 26. Social Rewards Satisfaction (Cammann, Fichman, Jenkins y Klesh, 1979) 27. Social Rewards Satisfaction (13 ítems) (Seashore, Lawler, Mirvis y Cammann, 1982) 28. Pay Satisfaction (Cammann, Fichman, Jenkins y Klesh, 1979) 29. Pay Satisfaction (Ítems) (Seashore, Lawler, Mirvis y Cammann, 1982) 30. Job Expectations (28 ítems) (Stogdill, 1965)

satisfecho”, etc. Dando paso a otro tipo de planteamientos más concretos y que facilitan un estudio más completo de la satisfacción. Otros utilizan técnicas proyectivas en la que piden a los encuestados que asocien a una serie de adjetivos que definan un aspecto del trabajo.

Hoppock (1935) elabora el primer cuestionario “job satisfaction” en el que mide las actitudes laborales, donde se contemplaba una gran variedad de factores que podían intervenir en la determinación de la satisfacción laboral. Fija una escala de satisfacción, empleando una metodología que a la postre se convertirá en la base de otras investigaciones. Con el transcurso de los años ha pasado a ser el instrumento más utilizado para medir la satisfacción laboral en relación con diferentes variables<sup>365</sup>.

Brayfield y Rothe (1951) analizan la validación y construcción de un índice de satisfacción laboral mediante sistemas de cualificación y

---

31. Company Satisfaction (12 items) (Stogdill, 1965) 32. Company Satisfaction (20 items) (King, 1960) 33. TripIe Audit (112 items) (Dawis, Pinto, Weitzel y Nezzar, 1974) 34. Achievement Satisfaction (4 items) (Kopelman, 1976) 35. Career Dissatisfaction (3 ítems) (Alutto y Vredenburgh, 1977) 36. Content and Context Satisfaction (36 ítems) (Murphy y Eraser, 1979) 37. Motivator-Hygiene Attribution (12 items) (Szura y Vermillion, 1975) 38. Role Orientation Index (25 Items) (Gram, Dansereau y Minami, 1972) 39. Attitude Toward Flexitime (18 items) (Golembiewski, Yeager y Hilles, 1975) 40. Job Satisfaction Questionnaire (33 items) (Katzell, Ewen y Korman, 1970) 41. Job Satisfaction Scale (Dessler y Valenzi, 1977) 42. Job Satisfaction Scale (25 items) (Valenzi a Ivancevich, 1978) 43. Satisfaction with Rewards (19 items) (Lyon a Ivancevich, 1971) 44. Satisfaction with Rewards (19 items) (Ivancevich y McMahon 1976) 45. Subordinate Evaluation Questionnaire (20 items) (McFillen y New Scott, 1979) 46. Morale Scales (299 items) (Scott, 1967) 47. Union Satisfaction (6 items) (Glick, Mirvis y Harder, 1977) 48. Union Attitude Questionnaire (77 items) (Uphoff y Dunnette 1956) 49. ERG Satisfaction (35 items) (Alderfer) 50. Information System Satisfaction (57 items) (Schultz y Slevin, 1977) 51. Minnesota Satisfaction Questionnaire (20 items) (Weir et al., 1967) 52. Overall Job Satisfaction (15 items) (Warr, Cook y Wall, 1979).

<sup>365</sup>HOPPOCK, R. (1935): Job Satisfaction, New York, Harper & Row. Los ítems elaborados por Hoppock se centran en las cuestiones más esenciales de la satisfacción en el trabajo. Para la medición emplea una escala de 7 elementos donde se engloban las posibles respuestas que se pueden dar desde “odiar” una determinada característica del trabajo hasta “adorar” ese aspecto del trabajo.

cuantificación de las actitudes de los empleados hacia su trabajo, usando la metodología de las escalas de actitud para elaborar un índice de satisfacción laboral<sup>366</sup>. Los siguientes requisitos fueron formulados como atributos deseables de una escala de actitud diseñada para suministrar aquel índice: 1. Debería dar un índice general más que aspectos específicos sobre la situación laboral. 2. Debería ser aplicable a una amplia variedad de trabajos. 3. Debería captar las variaciones que experimentan los empleados ante una modificación de las actitudes laborales. 4. Los ítems deberían de ser de tal naturaleza interesantes, realistas y variados que la escala animaría a la cooperación entre directivos y empleados. 5. Debería dar un índice digno de confianza y exacto. 6. Debería dar un índice válido. 7. Debería ser breve y de contestado con facilidad. Los ítems fueron seleccionados de tal manera que la satisfacción en la escala se indicaba con “muy de acuerdo” y “de acuerdo” para la mitad y “en desacuerdo” y “muy en desacuerdo” para la otra mitad, la respuesta neutral era “indeciso”. A modo de ejemplo algunos ítems se refieren: a) al contenido del puesto; “normalmente mi trabajo es suficientemente interesante como para no aburrirme”, “con frecuencia me aburre mi trabajo”, “me encuentro bastante satisfecho con mi trabajo actual”, “considero mi trabajo bastante desagradable”, “actualmente estoy satisfecho con mi trabajo”, “cada día de trabajo parece como si nunca fuese a terminar”, b) a las posibles mejoras a introducir; “hay algunas condiciones en relación con mi trabajo que podrían mejorar”, c) al significado del trabajo para el empleado; “mi trabajo es como un hobby para mi”, d) a su relación con otras actividades; “disfruto de mi trabajo más que de mi tiempo libre”, e) a las actitudes con que se aborda el trabajo; “la mayoría de las veces me tengo que forzar para ir a trabajar”, f) a la relación con otros trabajos; “parece que mis amigos están más interesados en sus trabajos”, “siento que mi trabajo no es más interesante que otros que podría conseguir”, “siento que estoy más contento en mi trabajo que la mayoría de la gente”, “mi

---

<sup>366</sup>BRAYFIELD, A. H. y ROTHE, H. F. (1951): “An Index of Job Satisfaction”, *Journal of Applied Psychology*, vol 35, nº5, p 307. La construcción de esta escala fue hecha por miembros del programa de entrenamiento especializado del ejército en la Universidad de Minnesota. En el estudio sobre una base de 1000 personas, después de tabular los resultados se hicieron cuidadosas revisiones.

grado de satisfacción en el trabajo está por encima de la media del resto de trabajadores”, etc.

Posteriormente Porter (1962) analiza el grado de satisfacción que experimentan los directivos en relación al trabajo de los subordinados, con el objetivo de enriquecer la percepción sobre las necesidades de satisfacción en los directivos<sup>367</sup>. Para ello define la satisfacción laboral como la diferencia entre las expectativas de recompensa del empleado y lo que realmente recibe. En el cuestionario se solicita a cada directivo que analice tres aspectos: 1. Cuántas de las características se relacionan con su manera de dirigir. 2. Cuántas podrían adaptarse a su modo de dirigir. 3. Qué características son más importantes. En cada una de ellas establece una graduación de uno a siete y analiza principalmente tres tipos de factores: 1. En que medida se da ese elemento. 2. En que medida debería darse. 3. Que importancia tiene para el trabajador. Fijando un baremo de uno a siete. Basado en la escala de necesidades de Maslow establece los siguientes ítems para distintas necesidades: 1. Sentimiento de seguridad en mi posición de directivo (necesidades de seguridad) 2. La oportunidad desde la posición de directivo para ayudar a otras personas. 3. La oportunidad de descubrir amigos (necesidades sociales). 4. Estima hacia otras personas que están en una posición similar. 5. El prestigio en la compañía derivado de la posición ocupada. 6. Tener prestigio fuera de la compañía. (necesidades de autoestima). 7. Relacionar la autoridad con la posición. 8. La oportunidad de decidir y hacer con independencia. 9. La oportunidad de participar en la determinación de métodos y procedimientos diversos (selección, evaluación, etc.). (necesidades de autonomía). 10. La oportunidad de participar en la fijación de metas. 11. La oportunidad de crecimiento personal como directivo. 12. Tener un sentimiento de auto-cumplimiento de responsabilidades y

---

<sup>367</sup>PORTER, L. W. (1962): “Job attitudes in management: Perceived deficiencies in need fulfillment as a function of job level”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 46, nº 6, p 375. Los psicólogos industriales desde sus inicios han centrado sus investigaciones sobre las actitudes en el trabajo en los trabajadores, dejando al margen a los directivos.



desarrollo de potencialidades. 13. Estar valorado por la capacidad de ingenio, talento, etc. (necesidades de auto-actualización, modernización).

Especialmente extenso es el cuestionario construido por Weiss, Davis, England y Lofquist (1967). Se compone de 100 ítems en el que se evalúa el grado de satisfacción de los trabajadores en 20 facetas<sup>368</sup>. 1. Utilización de la capacidad. 2. Logro. 3. Actividad. 4. Progreso. 5. Autoridad. 6. Política y práctica de la empresa. 7. Compensación. 8. Compañeros de trabajo. 9. Creatividad. 10. Independencia. 11. Valores morales. 12. Reconocimiento. 13. Responsabilidad. 14. Confianza. 15. Servicio social. 16. Posición Social. 17. Supervisión: Relaciones humanas 18. Supervisión: Técnica. 19. Variedad. 20. Condiciones de trabajo. Los empleados deben contestar sobre el grado de satisfacción que encuentran en cada una de las características mencionadas. Emplean un intervalo de cinco posibles respuestas y van desde “no satisfecho” a “extremadamente satisfecho”.

Otros autores acuden a una triple metodología para analizar y evaluar la satisfacción laboral. En este caso Lucas Marín (1979) propone<sup>369</sup>: 1. Un método directo o “de análisis de las actitudes expresadas”. Analizan cuatro dimensiones de la satisfacción definidas “a priori”: 1. La satisfacción en la tarea realizada. 2. La que proviene de la implicación en la empresa. 3. La salarial y la que se deriva del status profesional. 4. Por la pertenencia al grupo. Una de las sugerencias se refiere a la existencia de un factor general de satisfacción. 2. El método indirecto, “de los incidentes críticos o teoría bifactorial de la satisfacción”, donde se pide a los entrevistados que cuenten acontecimientos en los que se han sentido satisfechos o insatisfechos, siguiendo la línea planteada por Herzberg. 3. El método comparativo que nace de la crítica a los dos métodos anteriores.

---

<sup>368</sup> WEISS, D. J., DAWES, R. R., ENGLAND, G. W. y LOFQUIST, L. M. (1967): Manual for the Minnesota Satisfaction Questionnaire, Minneapolis, University of Minnesota, Industrial Relations Center.

<sup>369</sup> LUCAS, MARIN, A. (1979): Introducción a la Sociología, Pamplona, Eunsa, pp 159-161.

Utilizando el método directo en la elaboración de un cuestionario, Lucas Marín (1981) realiza un estudio sobre la satisfacción en el trabajo en la provincia de Santander<sup>370</sup>, donde pregunta sobre el grado de satisfacción en relación a siete aspectos de la relación laboral: 1. Su salario. 2. El tipo de trabajo que hace. 3. Con los empleados que dependen del empleado. 4. Los jefes y los superiores. 5. Con los compañeros. 6. Con la organización del trabajo que actualmente tiene. 7. Con su trabajo en general. Cada ítems consta de cuatro opciones que van desde “muy satisfecho” a “nada satisfecho”. Con estos datos elabora unos índices de satisfacción para cada uno de los grupos homogéneos que componen la muestra<sup>371</sup>. Estos a su vez son desglosados en función de las variables consideradas independientes (sexo, antigüedad, profesión, sectores, zona y tamaño de la población).

Posteriormente, y a raíz de un congreso de expertos en cultura organizacional en Sydney (1988), surgió la idea del desarrollo de un “Proyecto Europeo de Investigación”, llevado a cabo por el “First Organizational Climate Culture Unified Search” con el objetivo de crear un cuestionario que midiera la cultura organizacional aplicado a organizaciones de carácter público. Algunos autores como Gonzales Romas, Tomas y Ferreres (1995) trabajaron en la tercera edición del cuestionario con la finalidad de medir el clima organizacional de un organismo público, en concreto la Administración Estatal, analizando cuatro factores que se insertan en dicha cultura<sup>372</sup>: 1. Flexibilidad, o tendencia a

---

<sup>370</sup> LUCAS, MARIN, A. (1981): “Una aproximación sociológica a estudio de la satisfacción en el trabajo en la provincia de Santander”, Madrid, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 13 pp 65-100.

<sup>371</sup> LUCAS, MARIN, A. (1977): “La elaboración de un índice de satisfacción en la empresa”, Santander, Boletín de Sociología de la Empresa, pp 9-12. Los porcentajes de cada uno de los grupos se multiplican por el número de ponderación asignado y el total de la suma se divide por trescientos. Con lo que los índices obtenidos oscilan entre +1 y 0. Tal que la fórmula quedaría:  $i = (3M+2B+1P+0N)/300$ , donde M equivale al porcentaje de las personas que manifiestan en ese grupo estar muy satisfechas, B el grupo que manifiesta estar bastante satisfecha, P el porcentaje que está poco satisfecha y N nada satisfecha.

<sup>372</sup> GONZALEZ, ROMA, V. TOMAS, I. y FERRERES, A. (1995): “Análisis de las propiedades psicométricas, cuestionario de Clima Organizacional FOCUS en una muestra multiprofesional”, Revista

la descentralización. 2. Control, o tendencia hacia la centralización. 3. Orientación interna, la organización se dirige hacia sus propios procesos y empleados. 4. Orientación externa, la organización se dirige hacia el entorno. La combinación de estas dos dimensiones origina cuatro orientaciones en el modo de describir la organización: 1. Orientación de apoyo, dirigida hacia el individuo, mediante el fomento de las relaciones interpersonales con una apertura hacia los demás. 2. Orientación de la innovación, incluyendo nuevas ideas, cambios tecnológicos, etc. 3. Orientación de reglas, donde preside el respeto a la jerarquía y las normas de la organización. 4. Orientación hacia las metas, en la que se busca la eficiencia de la organización a través de la consecución de los objetivos establecidos. A modo de ejemplo podemos citar algunos ítems como: de apoyo “¿los directores muestran preocupación por los problemas personales de los empleados?”, de metas “¿con qué frecuencia se mide su rendimiento?”, de reglas, “¿se realizan los trabajos de acuerdo con los procedimientos establecidos?”, de innovación “¿el ambiente externo demanda cambios en su trabajo?”. Estas orientaciones supusieron un cambio en la forma de entender el trabajo en las organizaciones de carácter público. Donde la tradición burocrática, presidida por la excesiva reglamentación, la impersonalidad en las relaciones sociales y el mantenimiento de un procedimiento de actuación standarizado, dificultaba la introducción de factores como la dotación de mecanismos incentivadores del personal, la fijación de indicadores de rendimiento, la planificación del trabajo en base a unos objetivos conocidos por todos, la asunción de nuevos procedimientos de actuación, etc.

Con el pensamiento de poder evaluar el trabajo público y proponer medidas correctoras, el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y, más concretamente, la Inspección General de Servicios se planteó un “estudio de clima laboral y satisfacción del personal” para su diagnóstico y medición, haciéndose extensivo a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno durante el bienio 1998-1999. Con esta finalidad se elaboró un cuestionario de

---

Organización del Trabajo, nº 7, pp 5-19. Consta de 40 ítems estructurados en una escala de 6 alternativas

catorce ítems, sometiendo a la consideración de los empleados preguntas relacionadas con los siguientes aspectos: “clima laboral y factores de distorsión del mismo, reconocimiento profesional, trato personal, condiciones ambientales, grado de motivación, dependencia del MAP, información profesional, organización del trabajo, aspectos que mejorar prioritariamente, entorno laboral, aumento de la satisfacción y materias formativas” etc. El ámbito del estudio comprende a todo el personal (funcionario y laborales) de diecinueve delegaciones del Gobierno y cuarenta y tres subdelegaciones del Gobierno, con sus áreas y dependencias funcionales, además de las siete direcciones insulares de la Administración General del Estado, llegándose a obtener un total de 4480 respuestas de los 5679 cuestionarios remitidos lo que representa el 78.8% de participación<sup>373</sup>.

Unos de los cuestionarios que ha sido elaborado expresamente con el propósito de orientar a las unidades administrativas hacia una mejora en la gestión pública, ha sido publicado recientemente por el Ministerio de Administraciones Públicas, bajo el título: “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, Modelo Europeo de Gestión de Calidad 2000”<sup>374</sup>. Para

---

que oscila entre (1) “nadie” y (6) “todos”.

<sup>373</sup> CENTENO, MACIÁ, G. (2001): op. cit., pp 57-58. Las conclusiones obtenidas se dividen en tres grupos: 1. Las valoraciones positivas que se han obtenido, en el que un 65.8% de los empleados están satisfechos con el trabajo que realiza, un 61.8% está satisfecho con el trato recibido del superior jerárquico y un 54.8% con la actual dependencia orgánica del MAP. 2. Satisfacción en relación con el reconocimiento profesional y nivel de información existentes en las unidades administrativas, predominando los que muestran su insatisfacción con dichos aspectos. 3. Satisfacción con los aspectos formativos según la importancia otorgada por la Administración a aspectos como la actualización de conocimientos, uso de herramientas adecuadas (informática, etc)

<sup>374</sup> GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD 2000, (2000): Madrid, MAP, Ministerio de la Presidencia. El cuestionario comprende 120 preguntas con la finalidad de diagnosticar la situación actual de la que parten, e implementar las mejoras consideradas necesarias en la Administración. El cuestionario analiza nueve criterios y para cada una de las nueve secciones del cuestionario se elaboran los diferentes ítems. La distribución de la valoraciones se especifica en una escala de 1 a 100 en cada una de las preguntas del cuestionario que responderán según el grado de acuerdo con lo especificado en cada ítems, aquellas

su elaboración han partido de las directrices del Modelo Europeo de Gestión de Calidad (2000), siendo consciente, desde el principio, de las dificultades y limitaciones que se pueden derivar de la adaptación de las innovaciones laborales introducidas en la medición de los puestos de trabajo por las organizaciones de carácter privado y su traslación a la Administración Pública<sup>375</sup>. Los criterios no tendrían una validez continuada en el tiempo si no

---

preguntas que reciban una menor puntuación señalan los objetivos potenciales en donde aplicar medidas correctoras.

<sup>375</sup>GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD 2000, (2000): Madrid, MAP, Ministerio de la Presidencia, pp 42-76. Aquellas unidades que consigan una puntuación entorno a los 200 puntos serán calificadas como unidades medias, las que obtengan una puntuación en relación a los 500 serán calificadas como “excelentes” y unidades que presenten actuaciones de “muy alta excelencia” conseguirán una puntuación alrededor de 750. Estas puntuaciones obedecen al grado de conformidad de las unidades con las siguientes preguntas divididas en distintos Criterios, cada uno aborda una realidad determinada de la unidad.

- Criterio 1: tiene por objeto como se corresponde el comportamiento de los directivos con las pautas de conducta propias de la unidad, ¿los directivos muestran compromiso con el sistema de gestión de calidad y comunican a su unidad su misión y valores?, ¿son accesibles y escuchan al personal?, ¿reciben e imparten formación, comparten su conocimiento con los demás miembros de la unidad?, ¿tienen entre sus prioridades su atención al cliente?

- Criterio 2: se analizan cómo la unidad tiene en cuenta los principios de gestión de calidad en la planificación en general, ¿se ha tenido en cuenta los resultados internos de rendimiento?, ¿y los posibles cambios normativos?, ¿se concilian las necesidades y expectativas de los empleados en la unidad administrativa?, ¿se tienen en cuenta las mejoras prácticas de otras organizaciones?, ¿se tiene en cuenta la opinión del personal y se confía en su conocimiento y experiencia?, ¿los objetivos son claros, medibles, y consensuados?, ¿se integran los resultados en el proceso de planificación estratégica?

- Criterio 3: se estudia cómo se desarrollan las capacidades del personal, fomentando su implicación en la gestión de calidad, ¿se gestiona al personal en la unidad administrativa de acuerdo con la planificación y estrategia?, ¿se recoge la opinión del personal mediante encuestas u otros medios y se utiliza para realizar mejoras?, ¿se fomenta un clima de trabajo en la unidad?, ¿se mide la eficacia y el esfuerzo individual?, ¿se faculta al personal para que adopte decisiones y asuma responsabilidades?

- Criterio 4: vemos si los recursos de la unidad se corresponden con la planificación y estrategia, ¿se establecen objetivos de mejora en la gestión de los recursos económicos?, ¿la unidad promueve el uso de nuevas tecnologías?, ¿gestiona la unidad la información de acuerdo con las necesidades de su personal?

- Criterio 5: se evalúa la forma en que la unidad actúa en relación a las necesidades y expectativas de los empleados y usuarios, ¿tiene la unidad administrativa, definidos y documentados sus procesos clave para

se analizara con profundidad la satisfacción, motivación y la expectativas del personal de la unidad, según la percepción que tengan los empleados. Ya que “aunque las medidas internas de la unidad constituyen indicadores que señalen o predigan las tendencias en la satisfacción de su personal, la verdadera percepción sólo puede obtenerse preguntando a los empleados públicos”. De esta forma en el criterio 7 se cuestionan algunos aspectos que están en la base de los restantes; ¿se mide periódicamente la satisfacción del personal y en función de los resultados se introducen las oportunas acciones correctoras?,

---

llevar a efecto la planificación y la estrategia?, ¿están asignadas las funciones y responsabilidades en los procesos?, ¿se realizan actividades de investigación y desarrollo de nuevos diseño de procesos, modos operativos, aplicación de nuevas tecnologías para facilitar las operaciones y optimizar los procesos?

- Criterio 6: vemos si la unidad administrativa conoce los niveles de satisfacción del usuario-cliente, ¿identifica la unidad los aspectos de necesidades y expectativas de los clientes que inciden directamente en su satisfacción?, ¿se evalúa periódicamente la satisfacción de los clientes para conocer su percepción y valoración?, ¿los resultados mejoran los objetivos marcados?, ¿dispone la unidad de indicadores de rendimiento en la prestación de los servicios?

- Criterio 8: se examinan las consecuencias que tiene para la sociedad independientemente de los resultados logrados por la unidad, ¿se identifica, se mide y se revisa la percepción de la sociedad sobre la influencia que ejerce en ella la unidad administrativa?, ¿desarrolla la unidad administrativa un plan destinado a prevenir los daños y perjuicios a las personas como salud, mejora del entorno, relaciones con organos en instituciones, etc.?, ¿evalúa la unidad el impacto en la economía local?

- Resultados clave: se advierte sobre como la unidad dispone y analiza los indicadores que reflejan los resultados de sus procesos, actividades, productos y servicio, divididos en:

1 Eficacia estratégica, auditorias , evaluaciones.

2.Eficacia normativa, grado de cumplimiento de plazos, número de quejas, de recursos administrativos, y resoluciones adoptadas por silencio administrativo.

3. Eficacia de la cooperación, número de acuerdos y convenios con otras unidades, personas y organizaciones y sus efectos positivos de colaboración externa.

4. Eficacia de la tecnología.

5. Eficacia de la gestión del conocimiento.

6 Duración de los diversos ciclos como demanda y suministro del servicio, duración del proceso administrativo, tiempo de espera del público, tiempo para solucionar quejas, etc. ¿se evalúan los resultados de la gestión del presupuesto de la unidad?, ¿y los resultados de los productos y

¿cuántas variables relevantes en la satisfacción se miden de manera sistemática?, ¿las variables objeto de medición son pertinentes en función de la planificación y estrategia?, ¿la tendencia de la satisfacción del personal, obtenida a través de las encuestas o conversaciones directas efectuadas, muestra una evolución positiva?, ¿cómo son las tendencias y niveles de satisfacción del personal comparados con las de otras unidades y organizaciones similares?, ¿las tendencias positivas son consecuencia de las acciones de mejora realizadas?, ¿se difunden los resultados de satisfacción del personal dentro de la unidad?.

A partir de ahí, y teniendo en cuenta los estudios realizados hasta la fecha, hemos diseñado las variables que formarán parte de nuestra investigación:

1. Variables adscriptivas como: sexo, edad, antigüedad y nivel de titulación.
2. Variables de origen funcional y social, entre ellas: trabajo desempeñado antes de ingresar en la Administración, grupo al ingresar y actual, tipo de puesto que desarrolla, consejería, ascendencia profesional.
3. Variables de movilidad geográfica y funcional.
4. Variables relacionadas con la percepción subjetiva en el trabajo: motivos para ingresar en la Administración, satisfacción de sus aspiraciones, funcionamiento organizativo a nivel general (Administración Regional) y particular (unidad administrativa).
5. Variables relacionadas con el puesto de trabajo: satisfacción con el puesto, con la gestión de sus jefes, y atributos de un buen empleado.

---

servicios de la unidad?, ¿se ha alcanzado los resultados previstos en la planificación y la estrategia?

6. Variables del sistema de incentivación: satisfacción con la promoción, formación y el sistema retributivo, factores que deben integrar la carrera administrativa y el sistema retributivo.
7. Variables relacionadas con la modernización de la Administración y actuación sindical: planificación en materia de personal, razones que dificultan la reforma. Y factores de mejora a introducir en el trabajo de los empleados públicos.

### 11.3. Universo de la población e implementación del cuestionario.

Al establecer el campo de investigación debemos tener en cuenta que la Administración Autónoma se divide, en atención a la centralidad y delegación de la toma de decisiones, en “servicios centrales” y “servicios territoriales”. Los primeros están ubicados en la capital autonómica: Mérida, anejos a los centros de decisión política; mientras que los segundos se hayan mayoritariamente descentralizados en las capitales de las dos provincias extremeñas, Cáceres y Badajoz. Esta situación unido a la adaptación administrativa por las transferencias de educación y sanidad en pleno proceso, nos ha inclinado a designar a los empleados públicos de los servicios centrales como los destinatarios de la investigación, al entender también que las características sociolaborales de unos y otros son diferentes, afectando a variables como movilidad geográfica y la interacción con los puestos directivos de la Administración o también llamados “cargos políticos”. Estos motivos nos han llevado a restringir el universo poblacional a los servicios centrales, donde reside el Gobierno de la Administración Regional Extremeña. El organigrama de los servicios está compuesto por 11 Consejerías con sus órganos de gobierno: 11 Secretarías Generales Técnicas y 45 Direcciones Generales (ver anexo 1). Que albergan un total de 2320 empleados públicos, ya sean funcionarios de carrera o personal laboral.



La importancia y complejidad de las variables que inciden en estos empleados ha hecho que hayamos extendido el estudio a toda la población. Ya que, como señala Sierra Bravo (1994), “la finalidad del cuestionario es obtener de manera sistemática y ordenada, información de la población investigada sobre las variables objeto de la investigación. Esta información generalmente se refiere a lo que las personas encuestadas son, hacen, opinan, piensan, sienten, esperan, quieren o desprecian, aprueban o desaprueban, o a los motivos de sus actos, opiniones y actitudes”<sup>376</sup>. Al ser la población fácilmente abarcable hemos optado por recoger la opinión de todos los empleados públicos y poder así obtener una información más completa y precisa. Como señalan Castillo y Prieto (1990), las encuestas “dan los mejores resultados cuando todas las dimensiones de la situación son conocidas, cuando sus resultados pueden integrarse en el contexto más vasto de la situación, cuando el método del cuestionario puede ser completado por otras técnicas de encuesta, sobre todo la observación y la entrevista, y sus resultados están ligados a los datos sobre rotación de la mano de obra, la disciplina, trato con los jefes, condiciones de satisfacción, movilidad funcional, etc.”<sup>377</sup>. En los meses previos a la elaboración del cuestionario se realizaron un total de 20 entrevistas a funcionarios y personal laboral, escogidos aleatoriamente de las diferentes consejerías, con el objeto de ajustar aún más el estudio a los condicionamientos sociolaborales que experimentan los empleados públicos en su trabajo. Procurando que ninguna faceta quedara fuera del mismo<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> SIERRA, BRAVO, R. (1994): op. cit. p 307.

<sup>377</sup> CASTILLO, J. J. y PRIETO, C. (1990): “Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la Sociología del Trabajo”, CIS, Colección “monografías” nº 6, p 128.

<sup>378</sup> Entre los temas que ha suscitado mas interés entre el personal entrevistado ha sido; el contenido del trabajo, la promoción, la falta de comunicación para dar a conocer el trabajo a otros compañeros, falta de confianza entre directivo-empleado, planificación y distribución del trabajo, mejor redistribución de los cursos de formación, fomento de una cultura de clases entre grupos, exceso de formalismos, desinformación de lo aportado en el trabajo en grupo, etc.

Para garantizar la implicación de los principales actores de la Administración Regional, el director de esta tesis promocionó la firma de un convenio de colaboración entre las dos instituciones implicadas (Universidad y Junta de Extremadura). De aquí surgió la necesidad de cooperación de la Consejería de Presidencia que, a través de la Consejera, delegó en el Director General de Coordinación e Inspección de la Junta de Extremadura, en el Jefe de Servicio de Inspección y en el Jefe de Sección de dicho servicio.

Inicialmente en el mes de octubre de 2000 informamos, por escrito a la Consejera de la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura, del significado y alcance de la investigación. Previo estudio del informe y el cuestionario adjunto, hizo extensiva la comunicación al resto de Consejeros y Secretarios Generales Técnicos, con el objeto de poner en conocimiento el objetivo, estrictamente científico, de la realización del estudio (anexo 2, 3 y 4). Durante los meses octubre-noviembre los directivos públicos pudieron analizar el cuestionario para, posteriormente, ser aprobada la ejecución en la Comisión General Técnica en el mes de diciembre de 2000. Una vez aprobado durante los meses de enero y febrero de 2001, el equipo de investigación mantuvo reuniones semanales con el objeto de preparar la realización de una prueba, previa a la distribución definitiva de los cuestionarios, con el objeto de comprobar distintos aspectos como: la terminología, claridad de preguntas etc. Para ello se diseñó un “pretest” a un grupo representativo de la población estratificada. Compuesto por dos unidades administrativas elegidas al azar de las Consejerías de la Junta de Extremadura. Una vez analizados los resultados y realizadas las modificaciones oportunas durante el mes de marzo de 2001, procedimos a la fijación de la última parte del análisis empírico; la distribución y recogida. Esta fase ha estado presidida por cuatro principios fundamentalmente; “información”, “implicación”, “responsabilización” y “anonimato”. Para ello, durante el mes de abril mantuvimos una serie de reuniones (individualmente o en grupo) con los jefes de servicio de cada una de las direcciones generales agrupadas en las diferentes consejerías.

En dichas reuniones se trataron los siguientes temas relacionados con los principios anteriormente citados:

1. “Información”: Dar a conocer a los Jefes de Servicio el significado y finalidad de la investigación.
2. “Implicación”: Transmitir a los empleados que dependan de su unidad las directrices recibidas.
3. “Responsabilización”: Recoger los cuestionarios contestados durante el período establecido para ello, para su posterior recogida por un miembro del equipo de investigación.
4. “Anonimato”: El Jefe de Servicio debe subrayar la voluntariedad del estudio, así como garantizar la entrega en sobres en blanco y la recogida de los mismos en los sobres cerrados.

En cada uno de los sobres incluimos una “carta de presentación” firmada por el Decano de la Facultad de Estudios Empresariales y Turismo y el director de esta tesis. Explicando el objeto y finalidad de la investigación, el sistema de distribución y recogida de los cuestionarios, así como un enlace durante el período de cumplimentación del cuestionario ubicado en la Consejería de Presidencia para resolver dudas y aclaraciones. Ya que, junto a cuestionario, se adjuntó un “anexo” explicativo con las instrucciones para rellenar el cuestionario. En el caso de los Jefes de Servicio se incluyó un párrafo donde se les advertía de la importancia y necesidad del cumplimiento de los principios antes mencionados “implicación”, “responsabilización” y “anonimato”. La distribución de los cuestionarios se realizaron los días 18, 19 y 20 de abril, y la recogida el 18 de mayo de 2001.

#### 11.4. Importancia de las características del puesto de trabajo como elemento de motivación. Aspectos metodológicos.

Como señala Lucas Marín (1990), para analizar la motivación hay que partir inicialmente de una situación provocada por la necesidad, producido por un estado interno de desequilibrio. Con la intención de minimizar dicho estado, el individuo proyecta una estrategia o comportamiento desarrollado en el tiempo, que tiende hacia un objetivo o meta, llamado también motivo. En este sentido, la motivación necesita de una disposición previa que informa todo el proceso de reducción del estado en desequilibrio<sup>379</sup>. Esa disposición aplicada a los empleados la encuadramos en un contexto positivo, en el que no sólo se trata de satisfacer unas necesidades determinadas, sino atender las aspiraciones no cubiertas, según el grado de importancia que estos conceden a cada uno de los elementos que integran la relación laboral (salario, iniciativa, responsabilidad, relaciones con los compañeros y superiores, etc). Nuestro interés se centra en analizar, por un lado la “estructura motivacional” de los empleados según la importancia que concedan a las diferentes características del puesto, y por otro, analizar el grado de satisfacción de los empleados alcanzan.

De este modo, siguiendo a Pérez Rubio (1997), “la motivación se ha solido plantear en forma de expectativas y de experiencias (Morse, 1953) o bien de contribuciones y retribuciones (Homans, 1961), relativizando las posibilidades de cambio o de transformación que puedan surgir. La noción de expectativa introducida por Morse, expresa el conjunto de valores que el individuo ha ido asimilando y que quiere ver realizados en su ámbito de trabajo; así la satisfacción será el resultado de lo que el individuo espera obtener y lo que obtiene realmente”<sup>380</sup>. Ese conjunto de valores en los que ha sido

---

<sup>379</sup> LUCAS MARÍN A. (1990): op. cit., pp 196-197.

<sup>380</sup> PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op. cit. p 136. En dicho apartado PÉREZ RUBIO analiza la satisfacción a partir de dos o más términos, según las expectativas-respuestas (cfr. MORSE, N. (1953): Satisfaction in

socializado define la “estructura motivacional-personal” de los empleados, de ahí que situemos la motivación en un contexto meramente subjetivo. A diferencia de la satisfacción, en la que se analizan las respuestas en un doble contexto, personal y organizativo, según sean satisfechas las aspiraciones personales por la Administración.

La motivación y satisfacción de los empleados no puede aprehenderse de una batería de preguntas generales. Si únicamente empleamos preguntas de satisfacción no recibimos información sobre como explotar el potencial no aprovechado de motivación de los empleados y la capacidad de estructurar los recursos humanos de la Administración<sup>381</sup>. Las características “deseables” y las “reales” que actualmente experimenta el empleado público en el desarrollo de su trabajo, se miden según el grado de importancia que tiene para el empleado los diferentes aspectos de la relación laboral. Y para ello los empleados pueden optar entre las opciones; “mucho”, “poco” o “nada”, según la importancia subjetiva que otorgue a la satisfacción de esos aspectos de la relación laboral. Al mismo tiempo se les interroga por el cumplimiento de los mismos en la actualidad de la realidad administrativa, bajo dos opciones; “sí” o “no”. La finalidad de estas preguntas de doble respuesta es medir la diferencia entre las aspiraciones y las experiencias obtenidas en la Administración. El estudio de las aspiraciones de los empleados en la relación laboral nos permite detectar los “motivadores potenciales”, es decir, el grado de importancia que conceden a los distintos elementos que integran su trabajo, ya sean “factores intrínsecos” o “extrínsecos”. Estas preguntas están recogidas en el cuestionario en las preguntas (17-22, 35-43, 44-51, 59-66, 67-72, 74-76, 82-87, 88-92). Por tanto, siguiendo lo manifestado por Mayntz, Holm y Hübner (1975) “no se trata sólo

---

the white collar job, Ed. University of Michigan): o bien, a partir de las contribuciones-retribuciones (cfr. HOMANS, G. (1961): Social Behavior, Nueva York, Harcourt Brace, pp 145-146).

<sup>381</sup> DOCUMENTOS INAP (1999): EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN Y MEJORA DEL RENDIMIENTO, op. cit. p 19-21.

de describir el fenómeno, sino que también se plantea la pregunta del “por qué”, esto es: se busca descubrir los factores determinantes (las variables independientes) del fenómeno”<sup>382</sup>.

De este modo, definimos la motivación y satisfacción en el trabajo como:

**Motivación en el trabajo:** Aspiraciones y expectativas de los empleados con los diferentes elementos que integran la relación laboral.

**Satisfacción en el trabajo:** Grado de cumplimiento de los factores por la Administración(experiencias) - nivel de aspiraciones y expectativas de los empleados (media ponderada).

Para la obtención de unos indicadores que midan la motivación y la satisfacción acudimos a herramientas idóneas que nos permitan vincular aquellos indicadores con el fenómeno observado, y poder cuantificar toda la información obtenida. Lucas Marín (1990) en sus investigaciones sobre la satisfacción en el trabajo parte de unos índices similares al planteado sobre la realidad española de 1970, también conocido como “informe FOESSA”, con el objeto de medir el grado de “satisfacción subjetiva” o motivación, relacionados con el trabajo en general y los aspectos que lo integran como la satisfacción: con el salario, con el tipo de trabajo, con los subordinados, con los jefes y con la organización. A través de la entrevista por cuestionario formula el estudio empírico cuestionándose, de un modo simplificado, el grado de satisfacción

---

<sup>382</sup> MAYNTZ, R. HOLM, K. Y HÜBNER, P. (1975): Introducción a los métodos de sociología empírica, Madrid, Alianza Universal, p 137

que experimentan los empleados, mediante la pregunta: ¿está usted “muy”, “bastante”, “poco” o “nada” satisfecho con (...)?<sup>383</sup>. A la luz de los datos obtenidos calcula los porcentajes correspondientes según las casillas de clasificación, (multiplicados por el número de ponderación asignado, el total lo divide por trescientos), obteniendo así un índice de satisfacción:

$$I = \frac{M \times 3 + B \times 2 + P \times 1}{300}$$

Nota 6: I es el índice, M es el porcentaje de personas que contestó estar “Muy satisfecho”, B al que contestó “Bastante” y P al que respondió “Poco”. Al tratarse de índices los valores obtenidos oscilan entre un máximo de (+1) y un mínimo de cero.

En la metodología que hemos seguido en este apartado sobre el análisis de la satisfacción laboral hemos tenido en cuenta dos aspectos:

a) El grado de cumplimiento de los diferentes factores por parte de la Administración. Descartando aquellas preguntas no contestadas e incorporando sólo aquellas respuestas afirmativas. Ya que nos interesa estudiar el porcentaje en que la Administración satisface las aspiraciones de los empleados.

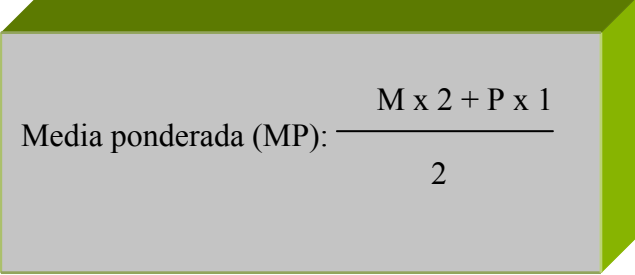
b) El nivel de aspiración de los empleados, que se compone de tres niveles (“mucho”, “poco”, “nada”). Para el análisis de estos hemos hallado la

---

<sup>383</sup> LUCAS, MARÍN, A. (1990): op. cit. pp 221-222.

media ponderada concediendo un grado de importancia (2), (1), y (0) a los diferentes aspectos de la relación laboral:

Para ello hemos empleado la fórmula:


$$\text{Media ponderada (MP): } \frac{M \times 2 + P \times 1}{2}$$

Donde MP es la media ponderada, M es el porcentaje de personas que concederían “muchísima importancia” a ese aspecto concreto en su trabajo, P es el porcentaje de personas que concederían “poca importancia” a ese aspecto concreto en su trabajo. Hemos optado por trabajar con porcentajes para facilitar la comparación entre los “los factores deseables” o aspiraciones con “los factores reales” o experiencias de aquellas características en el trabajo. Al tratarse de porcentajes los valores obtenidos oscilan entre un máximo de (100%) y un mínimo de cero. En el anexo 5 vienen recogidas las tablas originales, previa a la realización de las medias ponderadas.

Los principales factores del contenido del puesto son:

1. Contacto con los compañeros.
2. Introducción de ideas propias.
3. Variado e interesante.



4. Supervisión y evaluación.
5. El salario.
6. Asunción de responsabilidades.
7. Participación en las decisiones.
8. Actualización a los largo del tiempo.
9. Identificación con la Administración.
10. Compaginar la vida fuera del trabajo.

Siguiendo a Herzberg (1959), partimos una diferenciación entre los “factores motivantes” como aquellos que forman parte del contenido del puesto, también llamados “factores intrínsecos” (introducción de ideas propias, variado e interesante, asunción de responsabilidades, y participación en las decisiones), y los externos al puesto “factores higiénicos” (salario, contacto con los compañeros, supervisión y evaluación por los jefes, actualización, identificación y la posibilidad de compaginar el trabajo con otras actividades)<sup>384</sup>. Herzberg descubrió que los hechos que causan satisfacción en el trabajo se refieren sólo a los elementos intrínsecos (motivadores) al propio trabajo y los que producían insatisfacción son extrínsecos al trabajo. Por tanto, si los primeros son positivos y causan satisfacción en el ejercicio del trabajo decimos que los empleados se orientan “hacia el contenido de la tarea”.

Para estructurar el grado de satisfacción-insatisfacción en la relación de trabajo hemos elaborado una escala con el objeto de cuantificar las variaciones obtenidas como diferencia entre las aspiraciones y las experiencias obtenidas en la Administración. De tal modo que los empleados se hallarán:

---

<sup>384</sup> HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): op. cit, p 82.

- a) Levemente insatisfechos: si los valores diferenciales oscilan entre (0 y -10%), o levemente satisfechos: si oscilan entre (0 y 10%)
- b) Insatisfechos: si los valores diferenciales oscilan entre (-10% y -20%), o satisfechos: si oscilan entre (+10% y +20%)
- c) Muy insatisfecho/satisfechos: si los valores diferenciales oscilan entre (-20% en adelante) y muy satisfechos: si oscilan de +20% en adelante

Las aspiraciones de los empleados públicos también son objeto de variación según el grado de importancia que otorguen a los diferentes elementos de la relación laboral. Acudiendo a la “media ponderada” como indicador básico, podemos decir que los empleados están:

- a) Poco motivados: Si menos del 50% de los empleados concede importancia a la introducción de esa determinada característica en el trabajo.
- b) Motivados: Si el porcentaje de los empleados que conceden importancia a la introducción de esa característica laboral determinada se mueve entre el 50% y 66% (dos tercios del total).
- c) Muy motivados: Si son más del 66% los empleados que resaltan la importancia de los aspectos que se consideren.

## XII. RESULTADO DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

### 12.1. Descripción de la situación sociolaboral como punto de partida

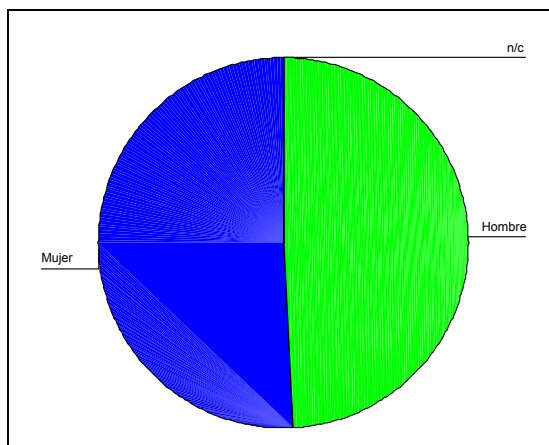
- La población de los empleados públicos de los servicios centrales de la Junta de Extremadura se compone de una población total de 2320, de los cuales 1625 han respondido en la cumplimentación del estudio, y 17 lo han entregado en blanco considerándolos no válidos. El porcentaje de respuesta de los empleados públicos de la Junta de Extremadura se eleva al 70.04%, de los cuales un 49% son hombres y un 51% mujeres, como señala la tabla 9. Mostrando así una elevada participación.

*TABLA 9: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL SEXO*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos n/c	1	,1	,1	,1
Hombre	796	49,0	49,0	49,0
Mujer	828	51,0	51,0	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 38: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL SEXO



Fuente: Elaboración propia.

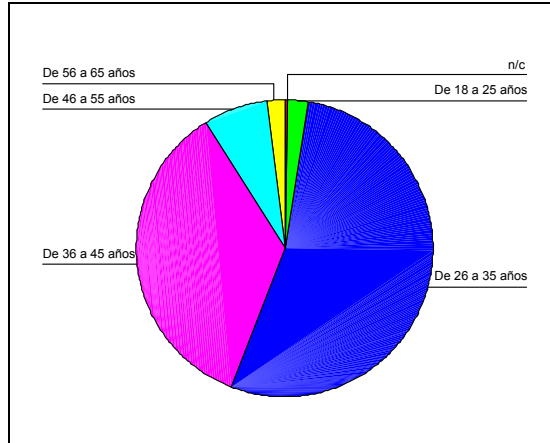
Respecto a la “edad” de los empleados, el mayor número de respuestas corresponde a aquellos comprendidos entre los 26 a 35 años, sumando un total de 867 cuestionarios respondidos, lo que equivale a un 53.4% del total de respuestas. Mas de la mitad de la población que ha participado en la investigación se sitúa en dicho intervalo de edad (ver tabla 10).

TABLA 10: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE LA EXTREMADURA SEGÚN LA EDAD

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos n/c	5	,3	,3	,3
De 18 a 25 años	35	2,2	2,2	2,5
De 26 a 35 años	867	53,4	53,4	55,8
De 36 a 45 años	572	35,2	35,2	91,0
De 46 a 55 años	114	7,0	7,0	98,0
De 56 a 65 años	32	2,0	2,0	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 39: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA EDAD



Fuente: Elaboración propia.

-Las conclusiones obtenidas según los intervalos de edad contrastan con el número de años que los empleados llevan desempeñando un trabajo en la Administración, nos referimos a la antigüedad. El estudio de esta variable revela algunos aspectos de especial importancia, especialmente en este tipo de organizaciones sometidas a un exhaustivo proceso normativizador, donde la división del trabajo, así como, la especialización de los puestos, puede incidir en las disposiciones motivacionales de los empleados con el mero transcurso del tiempo. Analizando los datos obtenidos podemos observar que el 65.4% de los empleados (ver tabla 11) lleva menos de 9 años desempeñando sus trabajos. Se explica así la joven experiencia de la Administración Regional, formada a inicios de la década de los 80, a instancias del proceso descentralizador del poder estatal en las diferentes Comunidades Autónomas. Tras la Constitución de 1978 se instauró la España de las Autonomías, a partir de este momento se fue dotando de aquellas potestades de autogobierno que hicieron posible la implantación y gestión de servicios públicos a nivel regional.

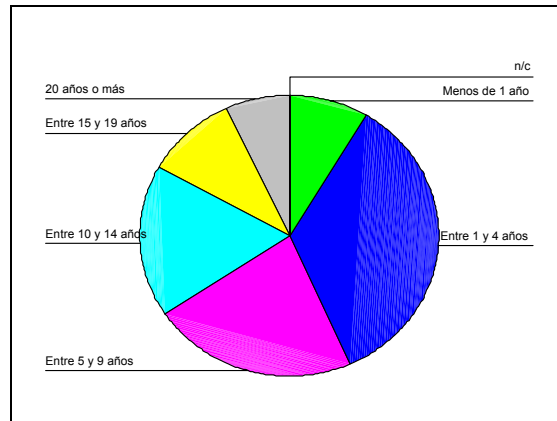
-El análisis de la antigüedad de los empleados revelan algunos aspectos de gran interés, como el aumento de personal establecido en las políticas de selección mediante las ofertas de empleo público. Los empleados que llevan 20 años o más prestando sus servicios en dicha institución tan sólo llegan al 7%, este porcentaje va creciendo (10% entre 15 y 19 años de antigüedad, 17.5% entre 10 y 14 años, 22.1% entre 5 y 9 años), hasta situarse en un 34.7% el número de empleados que han ingresado entre los años 1996 y 2000 (ver tabla 11). Los resultados obtenidos obedecen, por tanto, a la lógica de una Administración joven y, por tanto, en constante crecimiento. Al mismo tiempo una Comunidad Autónoma en desarrollo debe albergar el aumento de los servicios públicos ofertados mediante la asunción de las transferencias del Estado. Procurando que el nivel de formación de sus empleados esté en sintonía con la demanda de los servicios por los ciudadanos, para responder a las exigencias de carácter público de la que toda Administración es depositaria.

*TABLA 11: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA ANTIGÜEDAD*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos n/c	2	,1	,1	,1
Menos de 1 año	140	8,6	8,6	8,7
Entre 1 y 4 años	564	34,7	34,7	43,4
Entre 5 y 9 años	359	22,1	22,1	65,5
Entre 10 y 14 años	284	17,5	17,5	83,0
Entre 15 y 19 años	163	10,0	10,0	93,0
20 años o más	113	7,0	7,0	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 40: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA ANTIGÜEDAD



Fuente: Elaboración propia.

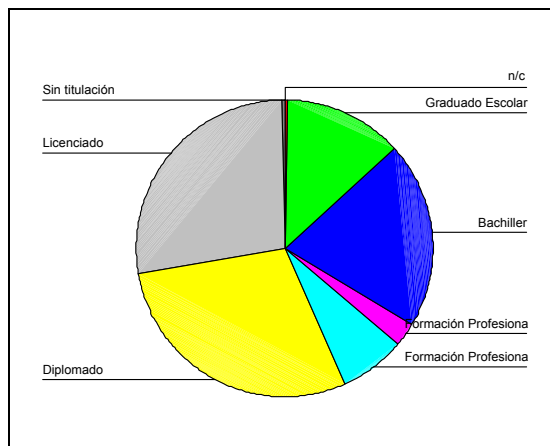
- Junto a las variables de carácter adscriptivo estudiadas anteriormente, encontramos otras como el tipo de titulación que poseían los empleados al ingresar en la Administración, en la que se manifiesta el nivel de formación y preparación de los efectivos a disposición de aquella. Así, al ingresar en la Administración había un total de 449 licenciados y 469 diplomados. De este modo, el porcentaje de empleados con estudios universitarios se eleva al 56.5%, por encima de ellos se sitúan los de titulación inferior como formación profesional I y II, bachiller y graduado escolar, que en total suman 700 empleados, un 43.1% del total como señala la tabla 12.

**TABLA 12: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA TITULACIÓN AL INGRESAR**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos n/c	4	,2	,2	,2
Graduado Escolar	212	13,0	13,0	13,3
Bachiller	330	20,3	20,3	33,6
Formación Profesional I	40	2,5	2,5	36,1
Formación Profesional II	118	7,3	7,3	43,3
Diplomado	469	28,9	28,9	72,2
Licenciado	449	27,6	27,6	99,8
Sin titulación	3	,2	,2	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 41: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN LA TITULACIÓN AL INGRESAR**



Fuente: Elaboración propia.



Por otro lado, la superioridad de los empleados que llegan a la Administración con una titulación media o superior supone una mayor capacitación de los mismos para desarrollar con profesionalidad los servicios administrativos.

- Si relacionamos “la titulación al ingresar” con “la antigüedad” (ver tabla 13), observamos como, con el transcurso de los años, la cifra de los licenciados que comenzaron a trabajar en la Administración ha crecido, pasando de un 18% en el intervalo de 15 a 19 años, hasta un 41% entre aquellos que han sido seleccionados en este último año. A medida que aumenta el número de empleados en la Administración, varía en el mismo sentido el nivel académico de los mismos. Como excepción podemos señalar los primeros años de constitución de la Comunidad Autónoma (intervalos 20 años o más), en los que pudieron ser traspasados un elevado número de personal cualificado de la Administración Estatal a la Autonómica, quizás por ello la mayoría de los empleados que ingresaron en la Administración lo hicieron con una titulación de diplomados (29%) o licenciados (29%) sobre el total de los seleccionados.

Como podemos observar en la tabla 13, con el paso del tiempo han ido decreciendo el número de empleados de titulaciones inferiores, de forma que aquellos que han accedido con el título de bachiller han pasado de un 32% (en el intervalo 15 y 19 años) a un 15% de los ingresados en éste último año en la Administración. De igual modo, los que poseen el título de formación profesional II pasan de un 12% a un 5.7% en los mismos intervalos de tiempo. Manteniéndose prácticamente constantes el porcentaje de empleados seleccionados con titulación de graduado escolar o inferior y formación profesional I. Reforzando las conclusiones señaladas anteriormente a favor de unos mayores niveles de exigencia de nivel académico entre los empleados seleccionados recientemente.

**TABLA 13: TITULACIÓN AL INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN EN FUNCIÓN DE LA ANTIGÜEDAD**

	Titulación al ingresar en la Administración								Total
	n/c	A	B	C	D	E	F	G	
	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	
Antigüedad en la Administración	n/c	50%				50%			100%
	Menos de 1 año	11%	15%	,7%	5,7%	24%	41%	2,1%	100%
	Entre 1 y 4 años	,4%	12%	16%	2,3%	5,9%	30%	33%	100%
	Entre 5 y 9 años		11%	18%	4,2%	7,0%	31%	28%	100%
	Entre 10 y 14 años		20%	24%	2,5%	9,9%	29%	15%	100%
	Entre 15 y 19 años	1,2%	12%	32%	2,5%	12%	22%	18%	100%
	20 años o más		8,0%	29%		4,4%	29%	29%	100%
Total		,2%	13%	20%	2,5%	7,3%	29%	28%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 7: A: Graduado escolar o de inferior titulación. B: Bachiller. C: Formación Profesional I. D: Formación Profesional II. E: Diplomado. F: Licenciado. G: Sin titulación.

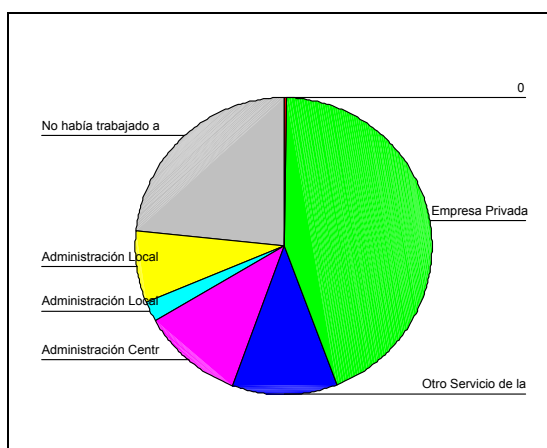
- El análisis de las variables adscriptivas contrasta con aquellas otras de carácter social y profesional. Desde esta perspectiva, abordamos la procedencia profesional según la ubicación en la estructura jerárquica de la Administración, ya sean funcionarios o personal laboral, así cómo el análisis de otras variables como “el grupo”, “puesto que ocupa” y “consejería”. De este modo, un porcentaje mayoritario de empleados proceden de la empresa privada, como así lo manifiesta el 43.9% de los cuestionarios respondidos (ver tabla 14). En un porcentaje algo inferior (32.5%), los empleados de la Administración Regional Extremeña habían trabajado en otras Administraciones Públicas, (estatales o territoriales). La realidad nos muestra que tan sólo un 23.2% no había trabajado anteriormente. Ello nos indica las preferencias de los empleados de otros sectores por la Administración pública, considerada como yacimiento de empleo por sus ventajas laborales comparativas.

**TABLA 14: EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL TRABAJO DESEMPEÑADO ANTERIORMENTE**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos 0	6	,4	,4	,4
Empresa Privada	713	43,9	43,9	44,2
Otro Servicio de la Administración Autónoma	186	11,4	11,4	55,7
Administración Central	179	11,0	11,0	66,7
Administración Local: Diputación	37	2,3	2,3	69,0
Administración Local: Ayuntamiento	127	7,8	7,8	76,8
No había trabajado anteriormente	377	23,2	23,2	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 42: POBLACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA SEGÚN EL TRABAJO DESEMPEÑADO ANTERIORMENTE**



Fuente: Elaboración propia.

- El estudio del origen profesional ofrece datos reveladores, cuando los ponemos en relación con la antigüedad en la Administración Regional. En este sentido, como muestra la tabla 15, los empleados traspasados de la Administración Central a la Comunidad Autónoma de Extremadura se elevan a un 40.7% del total de los encuestados. Principal fuente de selección de personal durante los primeros años de formación de la Autonomía, hace más de 20 años.

Especialmente llamativo es la evolución de aquellos empleados que ingresan en la Administración procedentes de la empresa privada buscando las ventajas que toda institución de carácter público ofrece como; la estabilidad en el puesto, la seguridad económica, la posibilidad de compaginar el trabajo con la realización de otro tipo de actividades, etc. Según los datos obtenidos en la tabla 15, analizando los porcentajes obtenidos por filas con objeto de poder comparar la evolución en los intervalos de tiempo, vemos que ésta es progresiva, ya que hace 20 años o más, la cifra se elevó a un 30%, y a partir de ahí, va creciendo hasta un 64.3% entre los seleccionados en éste último año. Podemos afirmar que el número de los que acceden a la Administración desde la empresa privada se ha duplicado desde los inicios hasta nuestros días. Esto refuerza aún más el prestigio social que tiene dicha institución pública como fuente de empleo, fomentando así la competitividad entre sus demandantes. Y favorece, en gran medida, la capacidad de selección de la Administración en beneficio de la capacitación de sus empleados.

**TABLA 15: RELACIÓN ENTRE EL TRABAJO DESEMPEÑADO ANTERIORMENTE Y LA ANTIGÜEDAD EN LA ADMINISTRACIÓN**

		Trabajo desempeñado anteriormente						Total	
		0	A	B	C	D	E	F	
		% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila	
Antigüedad en la Administración	n/c		100%						100%
	Menos de 1 año		64,3%	12,1%	2,9%	1,4%	5,7%	13,6%	100%
	Entre 1 y 4 años	,4%	47,3%	12,6%	5,3%	2,1%	8,5%	23,8%	100%
	Entre 5 y 9 años	,6%	45,1%	11,4%	10,3%	2,8%	8,1%	21,7%	100%
	Entre 10 y 14 años		35,9%	10,6%	14,8%	2,1%	9,2%	27,5%	100%
	Entre 15 y 19 años	1,2%	34,4%	9,2%	12,3%	3,7%	7,4%	31,9%	100%
	20 años o más		30,1%	10,6%	40,7%	,9%	3,5%	14,2%	100%
Total		,4%	43,9%	11,4%	11,0%	2,3%	7,8%	23,2%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 8: A: Empresa privada. B: Otro servicio de la Administración Autonómica. C: Administración Central. D: Administración Local: Diputación. E: Administración Local: Ayuntamiento. F: No había trabajado antes.

-El análisis de los empleados públicos de la Administración Regional Extremeña puede ser complementado con otro tipo de estudios de carácter social. Siguiendo algunas investigaciones que han abordado, de un lado, las afiliaciones profesionales entre los miembros de una misma familia, como transmisión de la misma ocupación de padres a hijos y, de otro, la incidencia del grado de urbanización en las orientaciones hacia el trabajo de los empleados. Destacamos los estudios realizados por Linz y De Miguel (1968) a través de la encuesta ENAP-DATA<sup>385</sup>, las distribuciones entre parentescos (abuelo, padre, hijo, suegro etc.,) de los entrevistados mostraba que son prácticamente coincidentes las profesiones entre unos y otros, ya que un 57% de los hermanos de los entrevistados desempeñan una profesión similar (bien funcionarios o profesionales liberales) y para el 80% ejercen la misma profesión que sus amigos más íntimos.

<sup>385</sup> LINZ J, J, y, DE MIGUEL A, (1968): "Anales", pp 213, 216, 218, en MOYA C, (1972): op. cit, p 126.

Contamos con otro tipo de estudios donde se analiza la incidencia del grado de urbanización o tipo de habitat en las orientaciones de los individuos. De esta forma, algunos investigadores como Turner y Lawrence<sup>386</sup> (1965) contrastan la influencia de aquellos aspectos en la predisposición hacia el trabajo, la socialización en un determinado tipo de valores, así como las diferencias en la satisfacción en el trabajo de los trabajadores procedentes de la “town”, de carácter rural y los procedentes de la “city”, más urbanizadas.

En consonancia con esto, hemos querido abordar el análisis de las afiliaciones (padre-hijo), así como las similitudes y divergencias sociales que nacen de aquella relación. En nuestra investigación hemos dividido las profesiones de los padres en dos sectores principalmente. Por un lado, el “sector industrial y servicios” (propio de un ámbito más urbanizado). Y por otro, al “sector campesinado” (dada la gran reminiscencia rural de la región extremeña), al objeto de poder adecuar las profesiones a la realidad de nuestra Comunidad Autónoma. De este modo, se trata de considerar las posibles influencias que los ascendientes (padres) hayan podido tener sobre el tipo de trabajo de sus hijos.

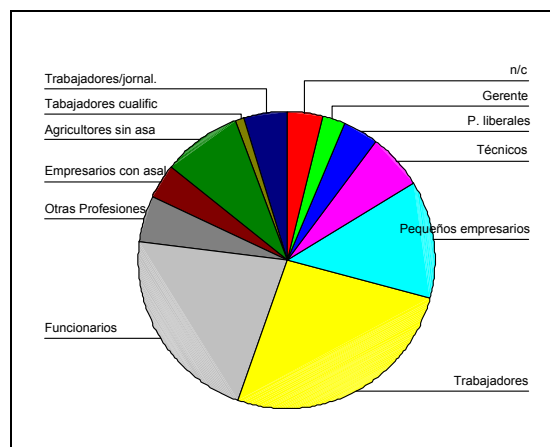
Según los datos obtenidos un 77.7% de los empleados son originarios del “sector industrial y servicios” (ver tabla 16), destacando aquellos cuyos padres han sido pequeños empresarios (12.7%) y trabajadores de aquellos sectores (21.6%). Aunque, por encima de las anteriores los hijos cuyos padres han sido funcionarios con un 26.2%. Esto puede explicar aquella traslación de padres a hijos y la ascendencia que provocan los unos sobre los otros. Por otro lado, un 14.3% proceden de padres que han trabajado en el “sector campesinado”, donde mayoritariamente son descendientes de agricultores sin asalariados a su cargo.

TABLA 16: ORIGEN SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos n/c	63	3,9	3,9	3,9
Gerente	39	2,4	2,4	6,3
P. liberales	66	4,1	4,1	10,3
Técnicos	98	6,0	6,0	16,4
Pequeños empresarios	207	12,7	12,7	29,1
Trabajadores	426	26,2	26,2	55,3
Funcionarios	351	21,6	21,6	76,9
Otras Profesiones	80	4,9	4,9	81,8
Empresarios con asal.	63	3,9	3,9	85,7
Agricultores sin asal.	141	8,7	8,7	94,4
Tabajadores cualificados	16	1,0	1,0	95,4
Trabajadores/jornal.	75	4,6	4,6	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 43: ORIGEN SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

<sup>386</sup> TURNER, A. y LAWRENCE, P. R. (1965): Industrial job and the worker. An investigation of response to task attributes, Boston, Harvard University, en PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op. cit. p 142.

- Este análisis de los antecedentes sociales de los empleados públicos contrasta con otro tipo de carácter organizacional. Según el puesto ocupado por aquellos, podemos diferenciar a los empleados que desempeñan cargos que implican tareas directivas, en tanto que tienen a su cargo a un colectivo de personas, también llamados “jefes de servicio”, de aquellos otros que obedecen a funciones meramente ejecutivas “puestos de estructura”, incluyendo a los “jefes de sección” y “de negociado” en este apartado, por entender que sus funciones se desarrollan bajo la esfera directiva de los jefes de servicio. De 1625 empleados públicos que han participado en la investigación, un total de 90 desempeñan puestos directivos. Tanto unos como otros, se estructuran en función del nivel de titulación alcanzada. De este modo, podemos diferenciar cinco grupos tanto para funcionarios (A, B, C, D y E), como personal laboral (I, II, III, IV, V). Con relación al grupo con el que ingresaron (ver tabla 17), los datos revelan un mayor porcentaje de funcionarios (75.2%) sobre el personal laboral (23.6%). Del total de los funcionarios, destaca el Grupo D por encima del resto, con un 32.9%, frente al 13.5% del Grupo A y al 14.2% del Grupo B. Estas cifras contrastan por los reducidos porcentajes del personal laboral (4.4% Grupo I, 4.9% Grupo II).

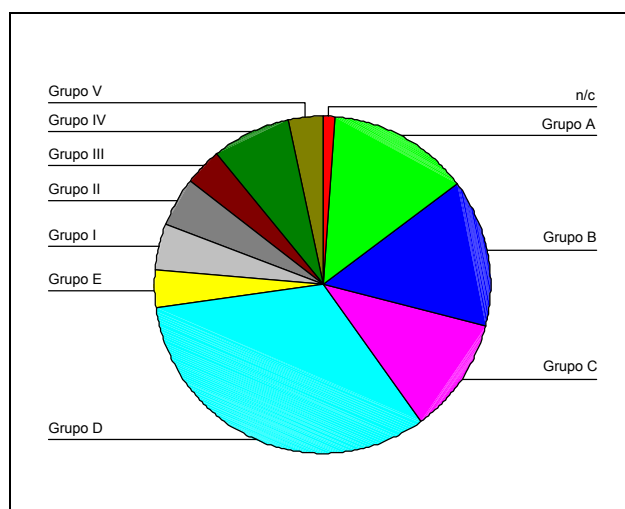
*TABLA 17: GRUPO AL INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	19	1,2	1,2	1,2
	Grupo A	219	13,5	13,5	14,6
	Grupo B	231	14,2	14,2	28,9
	Grupo C	179	11,0	11,0	39,9
	Grupo D	534	32,9	32,9	72,7
	Grupo E	59	3,6	3,6	76,4
	Grupo I	71	4,4	4,4	80,7
	Grupo II	80	4,9	4,9	85,7
	Grupo III	56	3,4	3,4	89,1
	Grupo IV	125	7,7	7,7	96,8
	Grupo V	52	3,2	3,2	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.



FIGURA 44: GRUPO AL INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

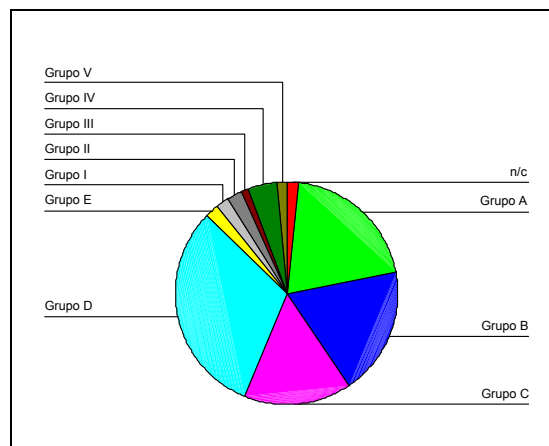
En la actualidad como señala la tabla 18, los funcionarios Grupo A y Grupo B han crecido en un 6.7% y 4.2% respectivamente. Esa diferencia se amplía también en el Grupo C pasando de un 11% a un 15.5%, mientras que los funcionarios pertenecientes al Grupo D han reducido sus efectivos en un 1.9%. Esto nos puede aproximar a la política de promoción llevada a cabo por la Administración Regional, como acceso a los puestos de grupos que implican un mayor status social y económico. En contrapartida, el personal laboral experimenta una reducción en todos sus grupos, consecuencia de la creciente funcionarización de aquellos, en concordancia con la política que promueve la estabilidad en el empleo de los empleados públicos, al tiempo que hacen extensibles los derechos de los funcionarios públicos al personal laboral.

TABLA 18: GRUPO QUE ACTUALMENTE OCUPA

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	29	1,8	1,8	1,8
	Grupo A	328	20,2	20,2	22,0
	Grupo B	304	18,7	18,7	40,7
	Grupo C	252	15,5	15,5	56,2
	Grupo D	504	31,0	31,0	87,2
	Grupo E	34	2,1	2,1	89,3
	Grupo I	29	1,8	1,8	91,1
	Grupo II	37	2,3	2,3	93,4
	Grupo III	19	1,2	1,2	94,5
	Grupo IV	67	4,1	4,1	98,6
	Grupo V	22	1,4	1,4	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 45: GRUPO QUE ACTUALMENTE OCUPA



Fuente: Elaboración propia.

- Menor importancia han concedido los empleados a otros factores como la movilidad funcional, ya que los porcentajes de los cuestionarios no

contestados superan el 70%, por lo que consideramos los resultados poco fiables. Así, ante preguntas como **¿cambió de puesto por concurso de traslado en la Comunidad Autónoma de Extremadura?, ¿por transferencia de la Administración Estatal a la Autonómica? o ¿por concurso de traslado de la Administración Estatal a la Autonómica?**, los empleados no responden en un 78.5%, 95.5% y 98.6% respectivamente, de ahí nuestra dificultad para interpretar los resultados.

## 12.2. Funcionamiento de la Administración

Con el objeto de diseñar las condiciones óptimas de funcionamiento de las organizaciones burocratizadas, Weber (1972) definió los principios de “precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costes materiales y personales”<sup>387</sup>. La adopción de estas medidas, desembocaron en un tipo de actividad regida por leyes y reglamentos detallados, organizada rígida y jerárquicamente, frecuentemente especializada y necesitada de un aprendizaje previo, que normalmente se concreta en documentos escritos, señalando que el futuro de la sociedad pasa por una progresiva burocratización<sup>388</sup>.

**Hipótesis 1: La excesiva regulación normativa se convierte en el principal obstáculo para el buen funcionamiento de la Administración.**

Pero aquellos principios que nacieron con la intención de ordenar y agilizar el funcionamiento de las grandes organizaciones burocratizadas, se han convertido en la principal rémora que lastra y dificulta la adaptación de

---

<sup>387</sup> WEBER, M. (1972): op. cit. p 263.

<sup>388</sup> WEBER, M. (1993): op. cit., p 716.

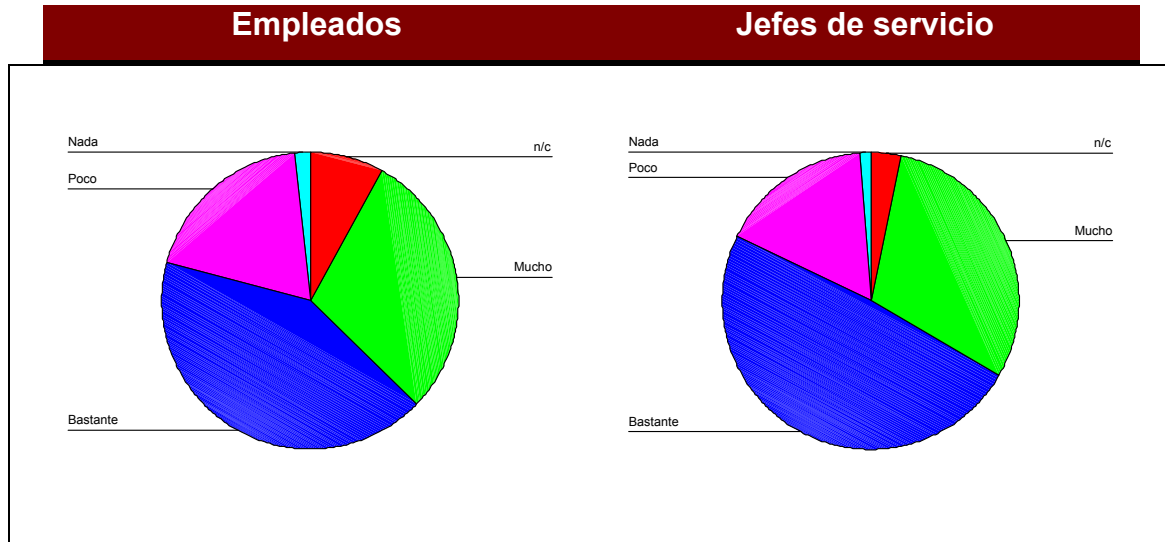
aquellas a las nuevas exigencias sociales, construidas sobre los principios de eficacia y eficiencia en la gestión administrativa. En este contexto preguntamos a los empleados: **¿La excesiva regulación frena la iniciativa en el trabajo?** A juicio de los empleados de la Administración Regional, la progresiva normativización sigue siendo el principal obstáculo, como así lo manifiesta el 71.1% de ellos, cumpliéndose lo señalado en la hipótesis 1 (ver tabla 19). Aún mayor es la proporción de aquellos que lo afirman si desagregamos los resultados obtenidos en los que desempeñan tareas de dirección y que ordinariamente tienen una visión más general de su funcionamiento, ya que un 78.9% de los jefes de servicio viene a constatar esta realidad.

*TABLA 19: RELACIÓN ENTRE LA REGULACIÓN NORMATIVA Y LA INICIATIVA EN EL TRABAJO*

<b>Empleados</b>				<b>Jefes de servicio</b>			
		Frecuencia	Porcentaje			Frecuencia	Porcentaje
Válidos	n/c	130	8,0	Válidos	n/c	3	3,3
	Mucho	474	29,2		Mucho	27	30,0
	Bastante	681	41,9		Bastante	44	48,9
	Poco	312	19,2		Poco	15	16,7
	Nada	28	1,7		Nada	1	1,1
	Total	1625	100,0		Total	90	100,0

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 46: RELACIÓN ENTRE LA REGULACIÓN NORMATIVA Y LA INICIATIVA EN EL TRABAJO



Fuente: Elaboración propia.

Unidos a los problemas originados por la excesiva reglamentación se unen aquellos otros que supongan un freno u obstáculo en el desarrollo del trabajo y que puedan tener una repercusión en la motivación de los empleados públicos. Por esto hemos querido preguntar a los empleados **¿hay dificultades para desarrollar el trabajo?** De esta forma, un 50.3% afirma no tener dificultades para desarrollar su trabajo (ver tabla 20), frente al 37.1% que manifiesta algún tipo de dificultad ya sean de orden material “poco espacio”, “falta de medios humanos e informáticos”, del tipo de trabajo que desarrolla “falta de planificación”, “excesiva burocratización”, “falta de una política de recursos humanos, o bien en relación a otros factores “falta de adecuación de los cursos de formación a los puestos de trabajo”, etc. El porcentaje de los jefes de servicio que manifiestan tener problemas en la realización del trabajo es un 15% más elevado (53.4%) que los empleados. Esto nos lleva a afirmar que las dificultades pueden tener su origen en la especificidad de las tareas de dirección. A modo de ejemplo podemos citar “la falta de poder de decisión y respeto de la profesionalidad del empleado”, “escasa valoración del trabajo realizado”, etc. Los factores antes señalados nos indican algunos de los

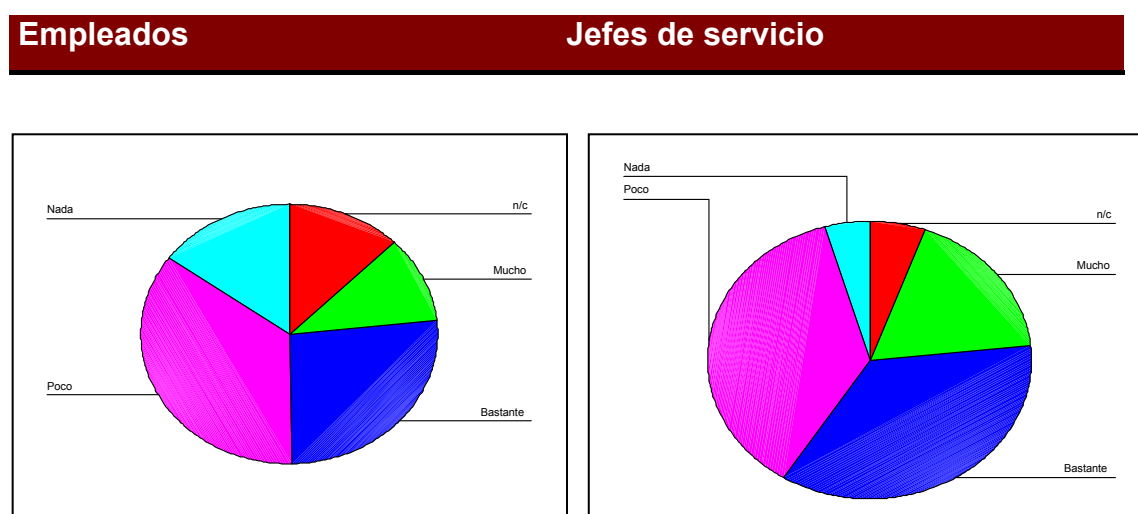
motivos de insatisfacción, aspectos que trataremos en el apartado siguiente y que son consecuencia, en la mayoría de los casos, del tipo de estructura burocratizada donde se atiende más a los factores meramente procedimentales de funcionamiento que a la rentabilidad y eficacia del trabajo realizado.

**TABLA 20: EXISTENCIA DE DIFICULTADES PARA DESARROLLAR SU TRABAJO**

<b>Empleados</b>				<b>Jefes de servicio</b>			
		Frecuencia	Porcentaje			Frecuencia	Porcentaje
Válidos	n/c	203	12,5	Válidos	n/c	5	5,6
	Mucho	177	10,9		Mucho	16	17,8
	Bastante	428	26,3		Bastante	32	35,6
	Poco	573	35,3		Poco	33	36,7
	Nada	244	15,0		Nada	4	4,4
	Total	1625	100,0		Total	90	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 47: EXISTENCIA DE DIFICULTADES PARA DESARROLLAR EL TRABAJO**



Fuente: Elaboración propia.

**Hipótesis 2: La lentitud en la resolución de los asuntos es consecuencia de una mala organización.**

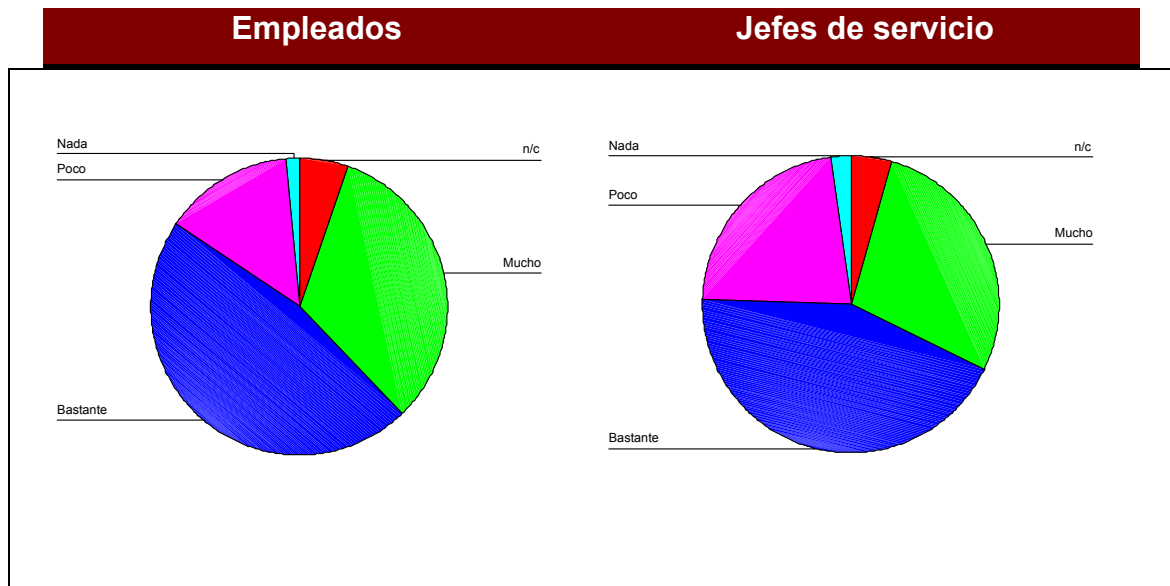
- La virtualidad de los principios operacionales de Weber radica en su aplicación a tipos ideales de organizaciones, donde se parte “a priori” de aptitud y motivación de los empleados en la ejecución de sus parcializadas tareas. La realidad funcional muestra que cualquier sistema burocrático en su contacto con una organización, compuesta por personas, manifiesta unas complicaciones adicionales, muchas de ellas no fueron previstas por Weber y otras se dieron por supuestas. Prueba de ello es la respuesta a la pregunta: **¿es lenta al resolver los asuntos por mala organización?**, como así lo expresa el elevado porcentaje de empleados (79.2%) que postulan sobre el mal funcionamiento de la Administración como señalamos en la hipótesis 2 (ver tabla 21). Esta opinión es compartida por los jefes de servicio, alcanzando un porcentaje algo inferior (71.1%). Entre las principales consecuencias de esta mala organización pueden citarse diferentes factores como; “la falta de idoneidad del capital humano”, “los retrasos producidos por la excesiva normativización”, “la falta de planificación de objetivos en las jefaturas”, etc., que se traduce en la realización de tareas, en ocasiones, poco útiles, en una desigualdad en el reparto de trabajo, y ausencia de coordinación entre las unidades administrativas, ya sean de la misma o diferentes consejerías.

*TABLA 21: LENTITUD EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN*

<b>Empleados</b>				<b>Jefes de servicio</b>			
		Frecuencia	Porcentaje			Frecuencia	Porcentaje
Válidos	n/c	84	5,2	Válidos	n/c	4	4,4
	Mucho	531	32,7		Mucho	25	27,8
	Bastante	755	46,5		Bastante	39	43,3
	Poco	233	14,3		Poco	20	22,2
	Nada	22	1,4		Nada	2	2,2
	Total	1625	100,0		Total	90	100,0

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 48: LENTITUD DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS



Fuente: Elaboración propia.

**Hipótesis 3: La Administración Regional aún no se ha adaptado a las necesidades del entorno.**

- Las consecuencias de este fenómeno burocrático no se han hecho esperar en el funcionamiento de las Administraciones públicas. Es cierto que en toda su actuación la Administración está sometida a los imperativos de la Ley, pero cuando ésta se convierte en el único factor de validación, se contraviene la funcionalidad de la misma y se caen en situaciones paralizantes, tanto para el desarrollo de los trabajos administrativos, como para los empleados públicos que ven reducidos sus márgenes de actuación a la previa aprobación de la norma que les otorgue potestad para ejecutar aquello que ven más acertado realizar en el ámbito profesional. A juicio de los empleados, ante la pregunta: **¿se informa a los ciudadanos con rapidez y amabilidad?**, responden afirmando que la Administración aún no se ha adaptado a las condiciones del entorno que exigen unos servicios prestados con rapidez,



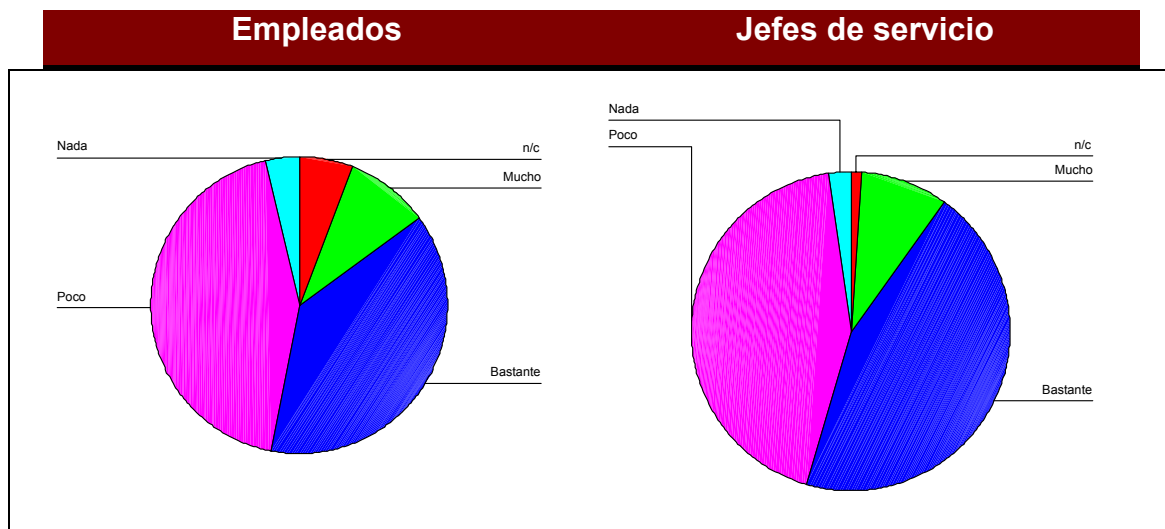
agilidad y calidad. Ya que tan sólo un 47% de los empleados y un 53.3% de los jefes de servicio, piensa que se informa a los ciudadanos con rapidez y eficacia, validando ambos juicios lo expuesto en la hipótesis 3 (ver tabla 22).

TABLA 22: RAPIDEZ Y EFICACIA EN LA INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS

Empleados				Jefes de servicio			
		Frecuencia	Porcentaje			Frecuencia	Porcentaje
Válidos	n/c	97	6,0	Válidos	n/c	1	1,1
	Mucho	147	9,0		Mucho	8	8,9
	Bastante	617	38,0		Bastante	40	44,4
	Poco	705	43,4		Poco	39	43,3
	Nada	59	3,6		Nada	2	2,2
	Total	1625	100,0		Total	90	100,0

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 49: RAPIDEZ Y EFICACIA EN LA INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS



Fuente: Elaboración propia.

- Con el deseo de contribuir en la consecución de estos objetivos, ya hemos subrayado que en algunas Comunidades se han agilizado los procedimientos administrativos evitando retrasos innecesarios, se ha simplificado la información a disposición de los ciudadanos y los servicios se están prestando con mayor profesionalidad. Todo ello tiene una incidencia directa en la política de recursos humanos, al ser los empleados públicos los principales motores de la mejora en la prestación de servicios.

**Hipótesis 4: La falta de estructuración organizativa determina la productividad de los empleados reduciendo el ritmo de trabajo.**

- El estudio de las posibles dificultades que los empleados pueden encontrar en el desarrollo de la tarea se enmarca en la necesidad organizativa que toda institución tiene para alcanzar un progresivo nivel de producción. Obviamente, toda organización intentará sacar el máximo partido de los empleados, no sólo en lo que a su nivel de formación se refiere, sino también, al modo de emplear el tiempo. Por ello, una de las variables que adquiere mayor relevancia a la hora de diseñar el volumen de trabajo en una unidad administrativa en función de las metas diseñadas, hace referencia al “ritmo de trabajo”, como un tipo de medida de la productividad de los empleados ante la ausencia de otros elementos de medición. De ahí la idoneidad de referir este aspecto a modo de pregunta: **¿el ritmo de trabajo es más elevado del que puede realizar?** Según los resultados de la tabla 23 el porcentaje de los que afirman no poder rendir más por exceso de trabajo (38.4%) es inferior en casi un 20%, al de aquellos que manifiestan trabajar a un ritmo más bajo del que pueden realizar (56.5%). Entre las posibles causas podemos enumerar algunas conclusiones citadas anteriormente, “excesiva normativización” que frena la ejecución del trabajo, “lentitud en la resolución de asuntos por mala organización”, etc, según lo afirmado en la hipótesis 4. Sin embargo, los resultados obtenidos por los jefes de servicio muestran que un 64.4% trabaja por encima de sus posibilidades, duplicando aproximadamente la cifra de los

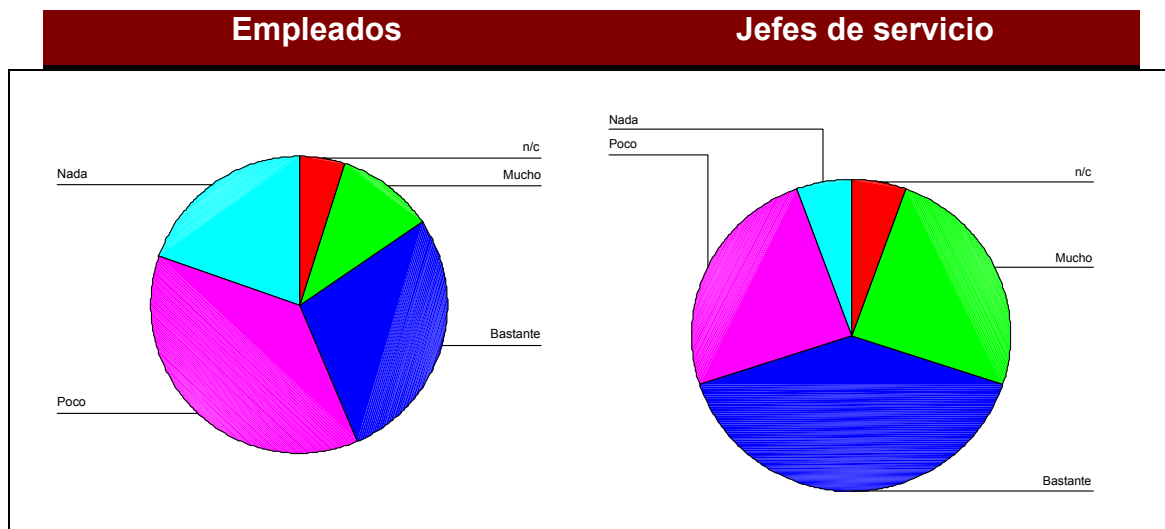
empleados. Mientras que el porcentaje de aquellos que trabajan a un ritmo inferior del que pueden realizar es del 30%, un 26.5% menos, esto explica la desigualdad en relación al volumen de trabajo entre los empleados y jefes de servicio. Nuevamente señalamos la importancia de la disposición de estos datos que los propios empleados han respondido, como puntos de reflexión para la posterior evaluación y medición del rendimiento en el desarrollo del trabajo cotidiano.

**TABLA 23: RITMO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

<b>Empleados</b>				<b>Jefes de servicio</b>			
		Frecuencia	Porcentaje			Frecuencia	Porcentaje
Válidos	n/c	83	5,1	Válidos	n/c	5	5,6
	Mucho	168	10,3		Mucho	22	24,4
	Bastante	456	28,1		Bastante	36	40,0
	Poco	597	36,7		Poco	22	24,4
	Nada	321	19,8		Nada	5	5,6
	Total	1625	100,0		Total	90	100,0

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 50: EL RITMO DE TRABAJO ES MÁS ELEVADO DEL QUE SE PUEDE REALIZAR**



Fuente: Elaboración propia.

### 12.3. Las motivaciones de los empleados públicos

Las diferentes corrientes que han estudiado las necesidades de los trabajadores han sido expuestas a una progresiva evolución a tenor de las diferentes concepciones sobre el trabajador y la naturaleza del trabajo. Es de todos conocido como el taylorismo partía de la base de que el hombre trabaja esencialmente por dinero. Intrínsecamente el trabajador es "ineficaz" y "perezoso". Se le considera como la prolongación de la máquina a la que no afectan los sentimientos sociales, sin reclamar recompensas de éxito o realización personal.

Maslow (1973) establecía una visión más completa de las necesidades del trabajador. En este caso no sólo son "las fisiológicas" las responsables de la satisfacción, sino toda una gama de necesidades que se organizan y estructuran jerárquicamente. Desde las más básicas y elementales como "la comida", "ropa", "vivienda", hasta las que están en el plano superior, como es el caso de la "necesidad de autorrealización". Identifica cinco niveles de necesidades: "fisiológicas", "de seguridad", "sociales", "de estima" y "autorrealización", todas ellas forman una pirámide invertida, de forma que la satisfacción de la primera lleva a la segunda etc. El mecanismo de motivación que propone Maslow se concreta en ir satisfaciendo las necesidades de orden inferior como condición indispensable para que se satisfagan las superiores ("sociales", "de estima" y realización)"<sup>389</sup>.

En este contexto, los individuos pueden satisfacer en su trabajo diferentes necesidades. Son variados los factores que pueden incidir en los empleados a la hora de ingresar en la Administración, como una simple forma de cubrir las necesidades más básicas, mediante la consecución de un trabajo profesional o una seguridad económica. O bien, llegar a colmar otras necesidades de carácter superior, utilizando la terminología de Maslow, como

---

<sup>389</sup>MASLOW, A. (1973): op. cit.

poder “alcanzar un determinado prestigio” en la organización, “destacar en la realización del trabajo”, etc. No obstante, nos parece más adecuado para definir y clasificar las necesidades satisfechas, el modelo de Alderfer (1969). No sólo por las críticas achacadas al modelo de Maslow (solapamientos entre las necesidades, acentuada delimitación, por entender que en la práctica no resulta sencillo distinguir entre los diferentes niveles de la jerarquía, etc), sino también porque las divisiones realizadas por éste autor nos parece que se adaptan mejor a las necesidades que un empleado público experimenta en su trabajo. Así, Clayton Alderfer se propuso reformular el modelo de Maslow y reducir a sólo tres las clases de necesidades<sup>390</sup>:

1. Las necesidades de "existence" (E): Abarcan las necesidades “fisiológicas” de Maslow. En ella incluimos las necesidades vitales como “tener un trabajo” o alcanzar “una seguridad económica”, a través de las cuales se colman aquellas.
2. Las necesidades "relatedness o de relación" (R): incluye las necesidades "sociales" “de vinculación” y “de afecto” y las necesidades “de consideración” y “de estimación” de Maslow. Como “alcanzar prestigio social”, “disfrutar del tiempo libre para el ocio”, etc.
3. Las necesidades de "growth" o de desarrollo y de autorrealización (C): como poder “destacar en el puesto”, “contribuir al bien público” alcanzando determinadas cotas de productividad, etc.

#### **Hipótesis 5: Los empleados públicos buscan satisfacer sus necesidades más básicas al ingresar en la Administración.**

- A tenor de lo señalado anteriormente, formulamos a los empleados públicos la siguiente pregunta: **¿Cuál de los siguientes factores buscó al**

---

<sup>390</sup> ALDERFER, C. (1969): op. cit. p 146.

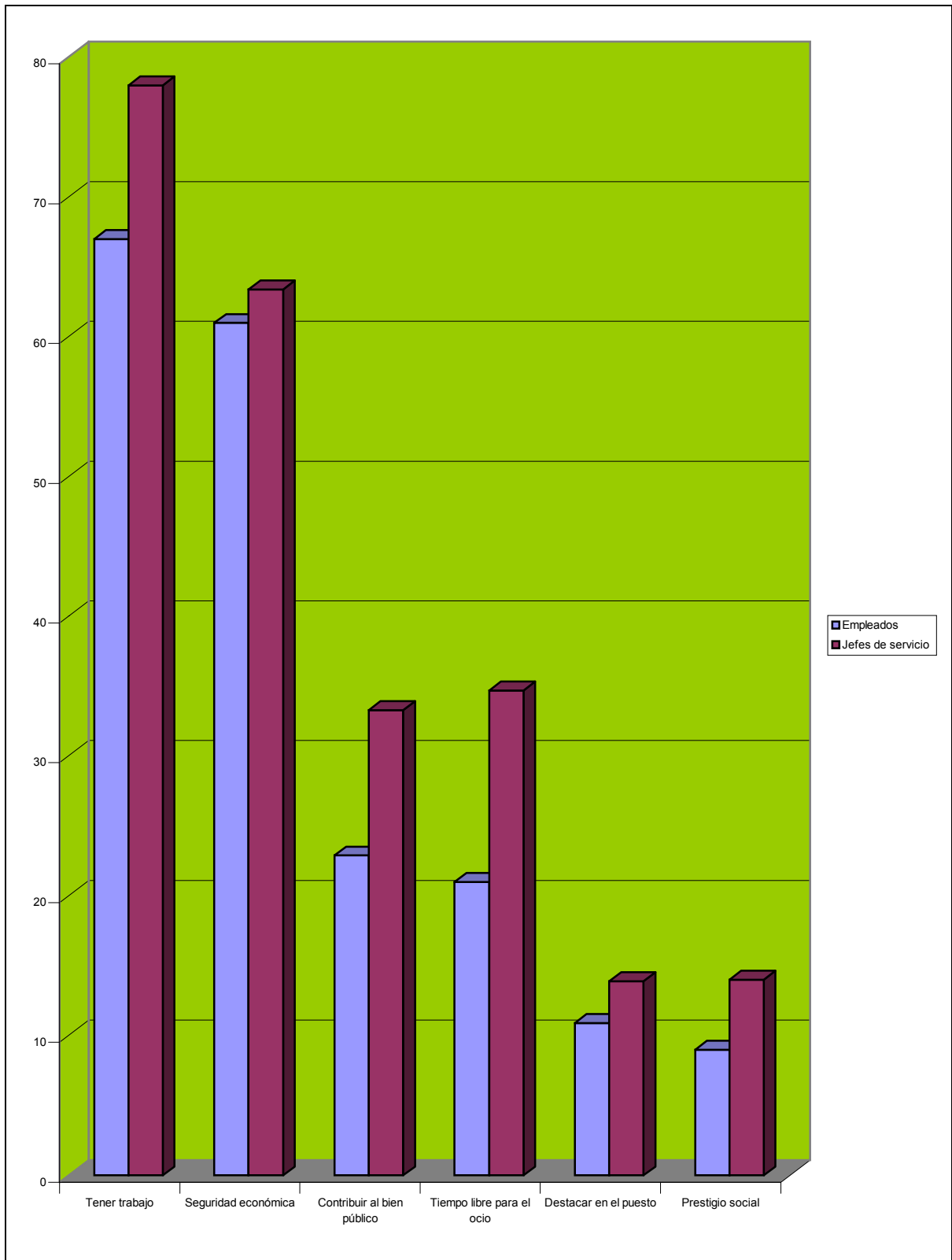
**querer ingresar en la Administración?** Más de la mitad (67%) buscaron la opción de “tener trabajo” fijo y “seguridad económica” un 61%, frente a otro tipo de motivaciones de carácter superior con porcentajes mucho más bajos: “contribuir al bien público” (22.9%), “disfrutar del tiempo libre para el ocio” (21%) “poder destacar en el puesto” (10.9%), y “alcanzar prestigio social” (9%). Otras de las respuestas seleccionadas como “aportar mis conocimientos”, “desarrollar profesionalmente mis estudios”, “hacer carrera profesional”, “realizar mi trabajo con flexibilidad”, etc., son todavía menos valoradas (ver tabla 24).

*TABLA 24: FACTORES QUE INFLUYERON PARA INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN*

<b>Factores que buscó al ingresar en la Administración</b>	<b>Empleados</b>	<b>Jefes de servicio</b>
<b>Tener trabajo</b>	67%	78%
<b>Tener seguridad económica</b>	61%	63.4%
<b>Contribuir al bien público</b>	22.9%	33.3%
<b>Disfrutar del tiempo libre para el ocio</b>	21%	34.7%
<b>Poder destacar en el puesto</b>	10.9%	13.9%
<b>Alcanzar prestigio social</b>	9%	14%

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 51: FACTORES QUE INFLUYERON PARA INGRESAR EN LA ADMINISTRACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Estos datos obtenidos revelan que los empleados buscan satisfacer las necesidades primarias al ingresar en la Administración, entendida como institución generadora de empleo, convirtiéndose éste en el principal motivo de ingreso. Junto a ello observamos que ese “tener un trabajo” en la Administración va unido a otra característica y, en nuestro caso definitoria, de todo trabajo público, esta es el deseo de “alcanzar una seguridad económica”, cumpliéndose así lo previsto en la hipótesis 5. Es llamativo observar la escasa importancia a otros factores que forman parte de la motivación de la persona, teniendo en cuenta que el diseño de la pregunta dejaba abierta otras opciones.

**Hipótesis 6: Los puestos de mayor responsabilidad (jefes de servicio) están más orientados a satisfacer las “necesidades superiores”.**

Si contrastamos las respuestas de los empleados con los que desarrollan tareas de dirección observamos un incremento en el número de aquellos que buscan satisfacer las “necesidades superiores”. Lo que nos lleva a pensar que en los puestos de mayor responsabilidad existe un mayor nivel de aspiraciones y expectativas hacia el trabajo. De este modo, para los jefes de servicio aspectos como “tener trabajo” con más de la mitad de respuestas (78%) y “tener una seguridad económica” (63.4%) son tan importantes como para los empleados. Ahora bien, estas opciones se complementan con otro tipo de necesidades de carácter superior, como pudiera ser “disfrutar de ocio y tiempo libre” (34.7%), “contribuir al bien público” (33.3%), “poder destacar en el puesto” (13.9%) y “alcanzar prestigio social” (14%) (ver tabla 25). De este modo, un mayor porcentaje de jefes de servicios se orientan a la satisfacción, tanto de las necesidades primarias como secundarias, aunque el número de empleados que buscan colmar éstas últimas sigue siendo reducido. Aún así, podemos decir que los puestos de mayor responsabilidad están más orientados



a satisfacer las necesidades superiores, cumpliéndose lo previsto en la hipótesis 6.

**Hipótesis 7: Al ingresar en la Administración prevalecen los “motivos realistas” sobre los “idealistas”.**

Algunos estudios realizados por Beltrán (1977) agrupan las motivaciones para ingresar en la Administración en dos bloques según el tipo de posibles respuestas de los empleados. Por un lado, las de carácter “idealista” (que incluye a motivaciones como “búsqueda de un prestigio social”, “contribuir al bien público”, “poder destacar en el puesto de trabajo”), y por otro, aquellos que se inclinan hacia factores más “realistas” (“la seguridad en el empleo” y “tener trabajo” en la Administración). Y para ello establece una comparación entre los motivos que llevaron a los más jóvenes y los mayores a ingresar en la Administración. Los primeros ingresaron por “motivos realistas” en una proporción de un 41% frente al 35% (que eligieron motivaciones de carácter idealista). Mientras que los mayores decidieron ingresar en la Administración esencialmente por “motivos idealistas”, así lo expresa la diferencia de porcentaje (57% frente al 20%)<sup>391</sup>. Sin embargo, trasladando estos conceptos a nuestra investigación, un 78% de los jóvenes<sup>392</sup> ingresaron por “motivos realistas”, frente a un 11% por “motivos idealistas”, mientras que en los mayores podemos decir que un 64% ingresaron por “motivos realistas”, frente a un 18.5% que lo hicieron por “motivos idealistas”, prevaleciendo los primeros sobre los segundos a tenor de lo expresado en la hipótesis 7. Esto se puede explicar por la tendencia de satisfacer los empleados las necesidades primarias por encima de las superiores, aunque no sabemos que puede ocurrir en Comunidades Autónomas con mayor desarrollo que Extremadura.

---

<sup>391</sup>BELTRAN, M. (1977): op. cit. pp 176-183.

**Hipótesis 8: La consecución del logro en la tarea es uno de los principales aspectos que mueven a trabajar en la Administración.**

Dentro de las necesidades superiores a las que Maslow se refiere, algunos autores toman el significado de la “necesidad de realización personal” y lo expresan desde otro punto de vista. A ello se refería McClelland (1990) cuando hablaba de la “necesidad de éxito” en relación con una norma de excelencia asumida. Entendida también como el deseo de hacer bien las cosas, o el deseo de alcanzar logros superiores a los anteriormente conseguidos. Propio de aquellas personas caracterizadas por lo que McClelland llama “necesidad de logro o (n Ach)”<sup>393</sup>. Como señala Atkinson y Litwin (1960), normalmente los empleados que tienen activada esta necesidad se sienten inclinados hacia aquellas tareas que llevan anejas un grado de dificultad en su realización, de esta forma cuando alcancen el éxito en su realización experimentarán la satisfacción de haber conseguido un logro personal. Este es el motivo por el que no les interesan las tareas fáciles y rutinarias. Tampoco les conviene fijarse objetivos demasiados ambiciosos, pues esto no haría más que alimentar sus probabilidades de fracaso. Las personas que no están activadas por esta necesidad no tienen un orden de prioridades sobre la complejidad de las tareas ya que no se inclinan por unas o por otras, van realizándolas sin más<sup>394</sup>. La necesidad de realizar un determinado trabajo no impulsa a seguir realizándolo, tan sólo la consecución del logro mueve a seguir trabajando. En este sentido, decimos que el sentimiento de satisfacción no viene precedido por la desaparición de una serie de necesidades, sino de la capacidad de desarrollar, con profesionalidad, una serie de servicios o prestaciones. Por esto nos interesa cuestionar a los

---

<sup>392</sup> Considerados aquellos que se sitúan en los intervalos (18 a 25 años) y (26 a 35 años).

<sup>393</sup> McCLELLAND, D. C. (1990): op. cit., p 252. Aunque distingue tres necesidades pone su acento en una sola de ellas: el motivo de logro

<sup>394</sup> ATKINSON, J. W y LITWIN, G. H. (1960): op.cit. en GENESCA, GARRIGOSA, E (1977): Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad, Editorial Hispano Europea, Barcelona, p 31

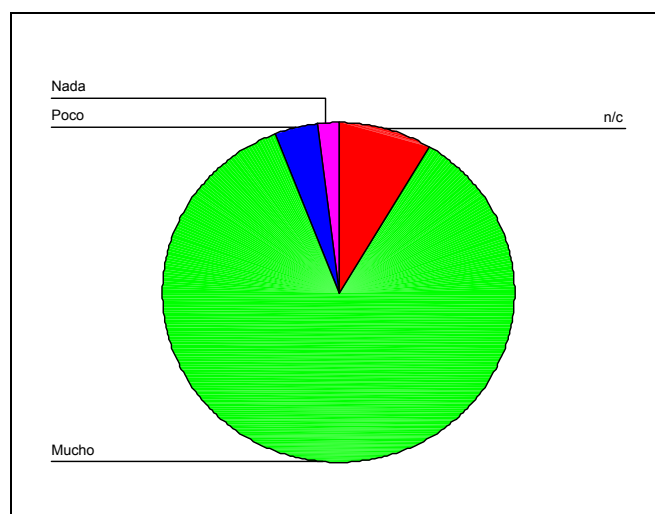
empleados si: **¿la posibilidad de realizar un trabajo bien hecho le motiva?** A tenor de los datos obtenidos, descubrimos una de las principales aspiraciones de los empleados en su trabajo como señala la tabla 25, ya que un 85.5% responde estar muy motivado a realizar un trabajo bien hecho, corroborando así lo manifestado en la hipótesis 8. Aunque no siempre la Administración ofrece las condiciones adecuadas para desarrollar aquella aspiración. Mayor aún es el porcentaje de empleados que ocupan puestos de mayor responsabilidad y prestigio (91.4%), más sensibles a la satisfacción de dicha necesidad.

*TABLA 25: POSIBILIDAD DE REALIZAR UN TRABAJO BIEN HECHO*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	139	8,6	8,6	8,6
	Mucho	1390	85,5	85,5	94,1
	Poco	63	3,9	3,9	98,0
	Nada	33	2,0	2,0	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 52: POSIBILIDAD DE REALIZAR UN TRABAJO BIEN HECHO**



Fuente: Elaboración propia.

### **12.3.1. Aspiraciones y grado de cumplimiento relacionados con el contenido del puesto de trabajo en la Administración Regional.**

Como señalamos en el capítulo introductorio, una de las conclusiones de partida obtenida en la elaboración del estudio Delphi (1990) hace referencia a la desmotivación de los empleados de la Administración Central del Estado al que hemos aludido en repetidas ocasiones. Hasta la fecha la mayoría de los estudios sobre motivación y satisfacción han versado sobre aspectos más relacionados con las características externas al trabajo (trato con los jefes, salario, tipo de organización, grado de supervisión, etc.) que con aquellas otras internas al mismo (variedad, capacidad de introducción de ideas propias, asumir responsabilidades y tomar decisiones). Atendiendo a la distribución de los “factores motivadores” y “factores higiénicos” propuestos por Herzberg, y recogiendo las investigaciones realizadas por el “Instituto Speyer” anteriormente señaladas, analizamos el grado de satisfacción e insatisfacción en orden a la división expuesta.

#### **Hipótesis 9: Los empleados se hallan desmotivados en su trabajo.**

Situados en el doble contexto “aspiraciones-experiencias” y “personal-organizativo”, estudiamos los principales factores que a juicio de los empleados destacan en su trabajo. En este contexto preguntamos a los empleados: **¿qué grado de satisfacción tiene con los siguientes aspectos? ¿se cumple en su trabajo?** Algunos aspectos como “favorece el contacto con los compañeros” (83.6%) y “el salario debe ser correctamente fijado” (77.8%), centran las principales preocupaciones de los empleados públicos de los servicios centrales de la Junta de Extremadura. Como observamos en la tabla 26, podemos afirmar, en términos generales, que se hallan motivados con cada una de las características que integran el puesto de trabajo, concediendo gran

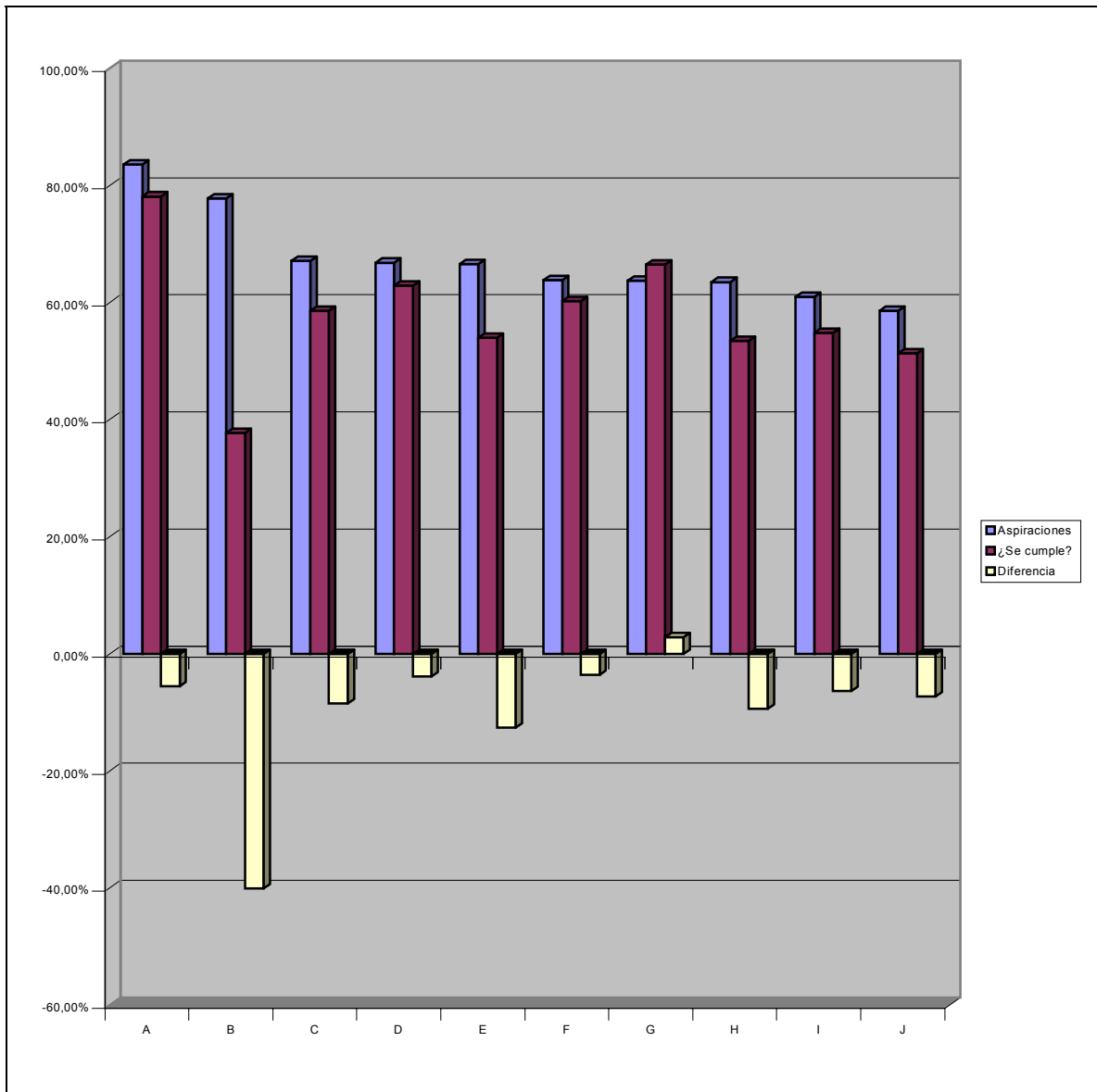
importancia a los elementos anteriormente citados y, en menor medida, a “la supervisión y evaluación” (67.1%), “la asunción de responsabilidades” (66.8%) y la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante” (66.6%) como principales aspectos de la relación laboral. En último lugar, lo ocupa la posibilidad de “tomar decisiones” (58.6%). Aún así, podemos decir que más de la mitad de los empleados lo consideran importante, por lo que a tenor de la clasificación realizada en la metodología (capítulo 11), decimos que están “motivados” con la posibilidad de poder “tomar decisiones” en materia profesional y “muy motivados” con el resto de las características que integran la relación laboral. Ello explica el grado de motivación de los empleados con cada uno de los aspectos que integran la relación laboral y el puesto de trabajo en general, según lo señalado en la hipótesis 9.

TABLA 26: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL PUESTO DE TRABAJO

<b>Resultados</b>	<b>Aspiraciones</b>	<b>¿Se cumple?</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Favorece el contacto con los compañeros</b>	83.6%	78.1%	-5.5%
<b>El salario debe ser correctamente fijado</b>	77.8%	37.7%	-40.1%
<b>Se puede supervisar y evaluar</b>	67.1%	58.6%	-8.5%
<b>Permite asumir responsabilidades</b>	66.8%	62.9%	-3.9%
<b>Variado e interesante</b>	66.6%	54%	-12.6%
<b>Permite identificarse con la Administración</b>	63.8%	60.2%	-3.6%
<b>Compagina la vida fuera del trabajo</b>	63.7%	66.5%	+2.8%
<b>Permite introducir ideas propias</b>	63.5%	53.4%	-9.4%
<b>Se actualiza a lo largo del tiempo</b>	61%	54.8%	-6.4%
<b>Permite la participación en las decisiones</b>	58.6%	51.3%	-7.3%

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 53: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL PUESTO DE TRABAJO



Fuente: Elaboración propia.

Nota 9: A: Favorece el contacto con los compañeros, B: El salario debe ser correctamente fijado, C: Se puede supervisar y evaluar, D: Permite asumir responsabilidades, E: Es variado e interesante, F: Permite identificarse con la Administración, G: Compagina la vida fuera del trabajo, H: Permite introducir ideas propias, I: Se actualiza a lo largo del tiempo, J: Permite la participación en las decisiones.

### **Hipótesis 10: Los empleados públicos están insatisfechos en su trabajo**

Si dejamos a un lado la percepción subjetiva que explica la motivación y nos adentramos en el análisis de la satisfacción en el entorno organizativo, (según el grado de cumplimiento de aquellas por la Administración), podemos afirmar que los resultados muestran una insatisfacción generalizada con cada uno de los elementos que integran el puesto de trabajo, como se puede observar en la figura 53. Es decir, las aspiraciones no son satisfechas por la Administración como señalamos en la hipótesis 10 -a excepción del aspecto “compagina la vida fuera del trabajo” con el que están satisfechos (+2.8%)-, aunque esas diferencias dan a entender que los empleados están tan sólo “levemente insatisfechos”, salvo su relación con los elementos como “el salario” (-40.1%) y la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante” (-12.6%), donde los empleados se encuentran “muy insatisfechos” e “insatisfechos” respectivamente, (según la escala de satisfacción anteriormente citada). Esta insatisfacción con la “variedad e interés” que ofrece el puesto de trabajo la interpretamos como una consecuencia de la organización del trabajo burocratizado como hicimos referencia en el anterior apartado relativo al funcionamiento de la Administración. A consecuencia de esto, el empleado no se conforma con realizar algo que ya le viene dado, quiere, por el contrario, aportar algo personal, es decir, poder demostrar las aptitudes y capacidades aprehendidas durante el período de formación. Estas funciones encuentran su justificación en un modelo descentralizado de funcionamiento donde se facilita la comunicación e interacción y contribuye a un mejoramiento de la motivación, no solamente porque permite al funcionario controlar el desarrollo de su trabajo, sino también, porque genera confianza siendo receptivo y estando dispuesto a aceptar nuevas ideas e iniciativas venidas de otras personas que puedan mejorar los servicios, las prestaciones, el clima de trabajo. Existe, por tanto, una clara influencia de la estructura organizativa en la motivación de los empleados, de ello depende como señaló Herzberg que los puestos sean

enriquecidos y este modelo de actuación se convierta de un reto para aquellos directivos de organizaciones burocráticas, o por el contrario caerán los empleados en la inercia del hastío hacia el trabajo. Algunos autores apuestan por algunas soluciones que van en la línea de la descentralización, ya que “las organizaciones públicas, cambian su naturaleza de forma radical si se hacen más pequeñas y más productivas, porque de esta manera se combate la tendencia hacia la improductividad de la administración pública”<sup>395</sup>. El estudio de la satisfacción en función de las aspiraciones y experiencias de los empleados puede ser analizado desde un enfoque “productivo”<sup>396</sup>, con la finalidad de introducir las mejoras oportunas en el trabajo. En esta línea se engloban las investigaciones del “Instituto Speyer”, señalando que previamente a la mejora de las condiciones de trabajo, (y por extensión cada uno de los elementos que integran el propio trabajo) la actuación de la Administración debe estar orientada hacia el “desarrollo del personal (DP)”<sup>397</sup>, según el potencial de capacidades aún no explotado en el desempeño de las tareas ordinarias. Como podemos ver en la figura 53, siguiendo la terminología de Herzberg, prevalecen los factores denominados “higiénicos” (externos al puesto de trabajo) como; “favorecer el contacto con los compañeros”, “fijar el salario correctamente”, “supervisar y evaluar”, sobre aquellos otros que por sí mismos aportan motivación (internos al puesto), como “permita asumir responsabilidades” y “ser variado e interesante”. Según la posición ocupada por los diferentes factores de la relación laboral, podemos fijar el comportamiento de las características “deseables” (aspiraciones) y las “reales” (experiencias), mediante una recta que une los diferentes puntos (ver figura 54), la diferencia entre las rectas formadas permite medir la satisfacción laboral según la distancia porcentual entre aquellas características “deseables” (recta A) y aquellas otras que “¿se cumple?” en el trabajo cotidiano (recta B). De forma que un desplazamiento

---

<sup>395</sup> BAÑÓN, I. MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): op. cit., p 53.

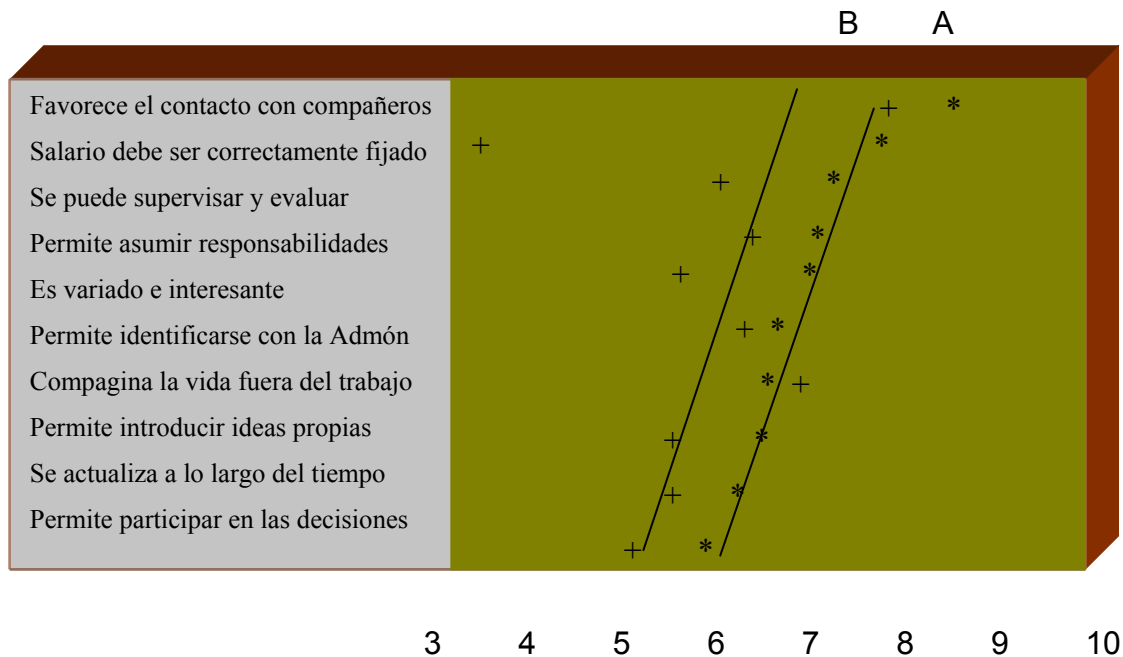
<sup>396</sup> CASTILLO, J. J. Y PRIETO (1990): op. cit., p 169.

<sup>397</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit., p 18.



hacia la derecha de la recta B se consideraría beneficioso para la Administración, ya que la realidad manifestada por los empleados se aproxima a la actitud “deseable”, considerada como situación óptima, reduciendo así el “potencial de desmotivación” de los empleados. Al igual que se considera negativo una progresiva apertura entre las dos rectas (“efecto tijera”) por las cotas de insatisfacción que producen.<sup>398</sup>. A tenor de los resultados, la recta A relativa a “las aspiraciones” es superior a la recta B. En términos generales, según la figura 54, no podemos hablar en nuestra investigación de un “efecto tijera” al estar dispuestas las rectas paralelamente. Salvo algunas variables como “el salario” y un trabajo “variado e interesante” donde las variaciones son mayores, las diferencias no son extremadamente llamativas.

FIGURA 54: IMPORTANCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo.

<sup>398</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL

**Hipótesis 11: En un contexto burocratizado los empleados se inclinan a desempeñar puestos que implican menor responsabilidad.**

Si analizamos con mayor detenimiento algunos factores laborales más extendidos en la actual estructura de funcionamiento de la Administración, observamos como la excesiva centralización propia de los sistemas burocratizados aboca a una exención de responsabilidad en los empleados públicos, por ello les cuestionamos si su trabajo: **¿permite asumir responsabilidades?** Y así, contra lo que comunmente se ha creído en la historia de la burocracia española, donde los términos “funcionarios” y “responsabilidad” pueden aparecer contrarios en la ejecución de las actividades administrativas, encontramos distintas posturas que apuestan por una visión diferente. Como señala Nieto (1997), “el funcionario responsable, que no se resigna al papel de autómatas, busca desesperadamente un ámbito de decisión propia, que encuentra en el ejercicio de la discrecionalidad”<sup>399</sup>. Así lo corroboran más de dos tercios de los empleados (66.8%) en contra de lo señalado en la hipótesis 11, inclinados a poder desempeñar puestos en los que incorporen mayores cotas de responsabilidad, situándoles en un contexto de mejora y desarrollo profesional a través de la disposición de un mayor margen de actuación en el trabajo, aspectos principales para abordar con interés el trabajo (ver tabla 26).

**Hipótesis 12: Los empleados desean ser dirigidos por jefes competentes.**

La importancia concedida por los empleados públicos a cada uno de los aspectos que integran la posición laboral ha de ser convenientemente orientada por los directivos. En este sentido, como señala Merton (1964) esa

---

RENDIMIENTO”, op. cit., pp 18-21.

<sup>399</sup> NIETO, A. (1997): op.cit, p 72.

disciplina a la que se le impone, sólo puede ser eficaz si las normas son reforzadas con sentimientos vigorosos que faciliten al individuo el cumplimiento de sus deberes. Por tanto, es necesario que la adhesión a las reglas, concebidas como un medio, no se constituyan en un fin, pues en ese caso se cae en la rigidez y formulismo perdiéndose de vista los objetivos de la organización. Incluso en algunas ocasiones el interés de la conformidad con las reglas puede interferirse en la consecución de los objetivos de la organización<sup>400</sup>. De este modo, toda Administración al definir el tipo de dirección a seguir con sus empleados, debe enfrentarse a las consecuencias perjudiciales que conlleva el inmovilismo normativo, y que ampara y respalda un tipo de dirección acomodada a unos plazos mínimos de ejecución fijados en las disposiciones legales. Incluso podemos llegar a situaciones paradójicas como señala Offe (1990) donde la actuación de los directivos “ya no se considere universalmente como instrumento racional para procurar bienes públicos, sino cada vez más como la estrategia, altamente eficaz, de una nueva clase al servicio de sus particulares intereses, que trata de cimentar sus posiciones de poder y privilegio, y al mismo tiempo como un modo ineficaz e incluso contraproducente de responder a las necesidades de los ciudadanos o beneficiarios”<sup>401</sup>.

Por este motivo, es importante desglosar cada una de las características que componen el estilo de dirección de los jefes de los servicios centrales de la Junta de Extremadura. Se trata de conocer los factores a los que los empleados conceden mayor importancia, en contraste con la satisfacción que les reporta la Administración, y para ello formulamos la siguiente pregunta: **Hablando de los empleados que desarrollan tareas de dirección... ¿qué importancia da a los siguientes aspectos? ¿se cumplen en la gestión de su jefe inmediato?**

---

<sup>400</sup> MERTON, R. K. (1964), op.cit, p 205.

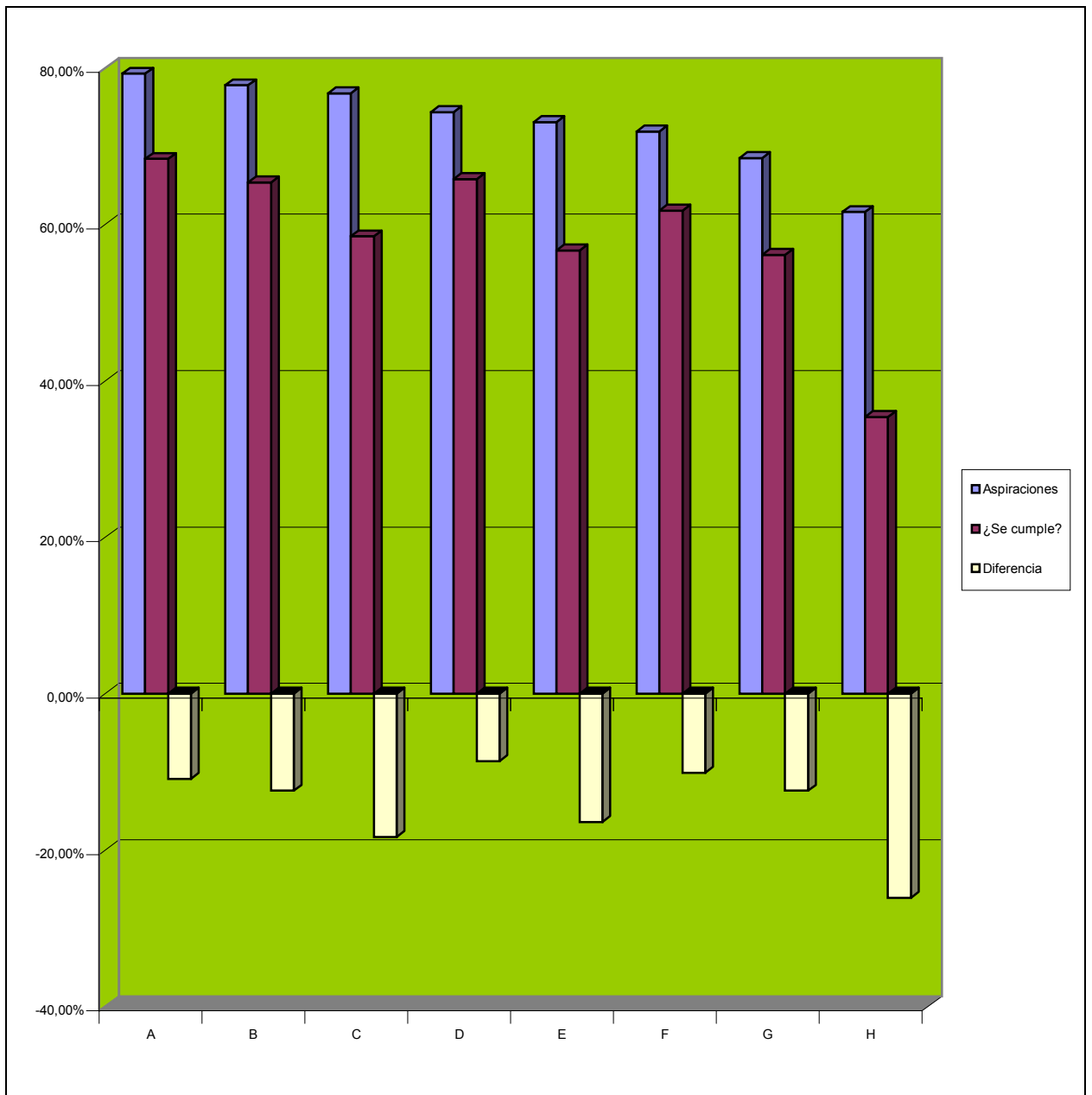
<sup>401</sup> OFFE, C. (1990): Contradiciones en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza Universidad, pp 146-147.

**TABLA 27: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON SUS SUPERIORES**

<b>Resultados</b>	<b>Aspiraciones</b>	<b>¿Se cumple?</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Es competente en su materia</b>	79.3%	68.4%	-10.9%
<b>Respeto la profesionalidad de los empleados</b>	77.8%	65.4%	-12.4%
<b>Reconoce y valora el trabajo realizado</b>	76.8%	58.5%	-18.3%
<b>Se comporta como un compañero</b>	74.4%	65.8%	-8.6%
<b>Las críticas que hace son constructivas</b>	73.1%	56.7%	-16.4%
<b>Se hace respetar por sus superiores</b>	71.9%	61.8%	-10.1%
<b>Delega responsabilidad</b>	68.5%	56.1%	-12.4%
<b>Informa sobre el rendimiento</b>	61.6%	35.4%	-26.1%

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 55: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON SUS SUPERIORES**



Fuente: Elaboración propia.

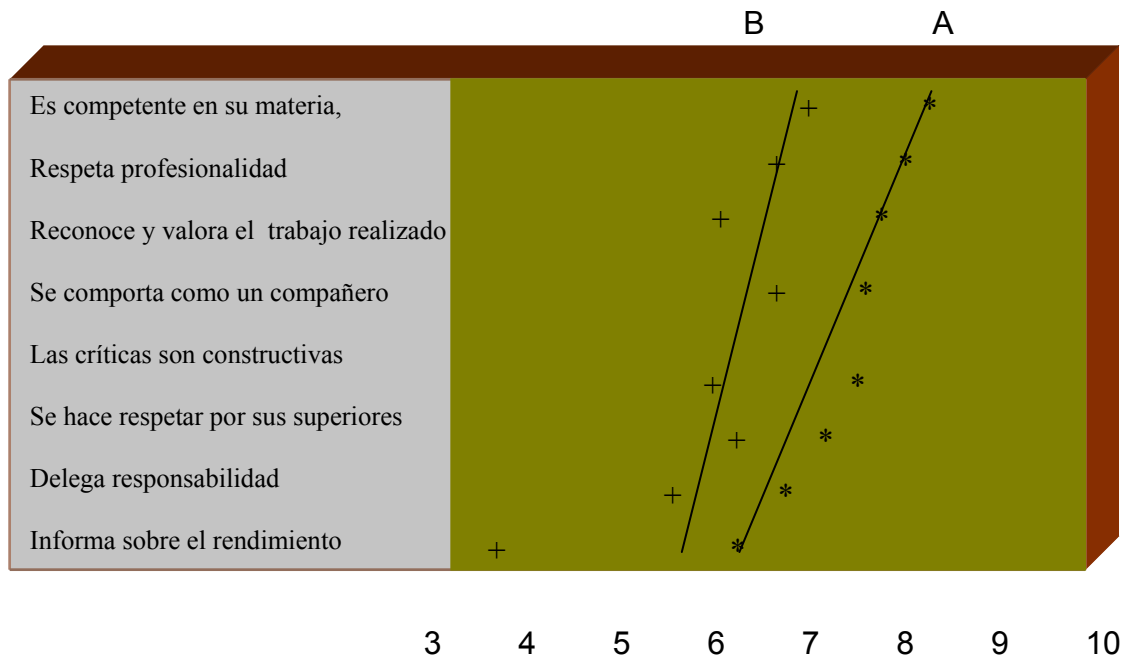
Nota 10. A: Es competente en su materia, B: Respeta la profesionalidad de los superiores, C: Reconoce y valora el trabajo realizado, D: Se comporta como un compañero, E: Las críticas que hace son constructivas, F: Se hace respetar por sus superiores, G: Delega responsabilidad, H: Informa sobre el rendimiento.

Según observamos en la tabla 27, los empleados públicos conceden una mayor importancia al “grado de competencia y preparación de sus directivos”

con un 79.3%, punto de partida de la hipótesis 12. Junto al nivel de cualificación, los empleados valoran en gran medida el respeto por sus directivos a los conocimientos adquiridos (77.8%), así como “el reconocimiento de los trabajos realizados” (76.8%). Si analizamos el grado de cumplimiento de estos tres factores en la realidad de los directivos de la Administración Regional podemos observar que el porcentaje de aquellos es inferior (68.4%) y (65.4%) y (58.5) respectivamente. Ello indica que los empleados en proporciones superior al 10% están insatisfechos con tales aspectos. Como se observa en la figura 55, la Administración no ha conseguido adaptarse a los deseos de sus empleados especialmente en dos aspectos de la relación laboral; “el reconocimiento y valoración del trabajo realizado”, y “la necesidad de información sobre el rendimiento en el trabajo”, aspiraciones no cubiertas por la Administración que originan unas elevadas cotas de insatisfacción; -18.3% y -26.1%. Las diferencias entre el resto de los porcentajes muestran el camino que aún queda por recorrer, a tenor de las necesidades manifestadas por los empleados.

Si medimos la opinión de los empleados en relación a la actividad de sus jefes siguiendo la metodología utilizada por el Instituto Speyer, obtenemos el comportamiento seguido por las rectas que definen las características “deseables” (recta A), de aquellas otras que “se cumplen” en la realidad administrativa (recta B), produciéndose “el efecto tijera” al que aludíamos anteriormente. En este sentido, a medida que la apertura sea mayor el grado de falta de aprovechamiento del “potencial de motivación” aumenta. Convirtiéndose en una herramienta útil para analizar y diseñar una adecuada política de personal. Como señala la figura 56, características como “es competente en su materia”, “reconoce la profesionalidad de sus empleados” y “reconoce y valora el trabajo realizado”, se convierten en los principales aspectos que minan el potencial de motivación de los empleados, y sobre todo “informa sobre el rendimiento”, donde la variación es mayor y, por tanto, aumenta la desmotivación de los empleados.

FIGURA 56: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): "Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento", Madrid, nº20, marzo.

**Hipótesis 13: Los empleados conceden gran importancia al reconocimiento y valoración del trabajo por sus jefes.**

Las aportaciones de Nieto (1997) nos señalan hasta qué punto los empleados conceden gran importancia a la valoración y reconocimiento de la labor por sus superiores. Una de las críticas que más ha prosperado entre los empleados públicos, especialmente aquellos que desempeñan puestos de responsabilidad, se refiere al aislamiento que conlleva la falta de

reconocimiento y valoración del trabajo realizado por sus directivos, y su incidencia en la motivación en el trabajo. De este modo, “la percepción de esta realidad desvanece enseguida muchas ilusiones porque el individuo se encuentra aislado dentro de la organización, consciente de que a nadie importa su esfuerzo, lo que produce no pocas amarguras íntimas, que encima de todo hay que silenciar cualquier iniciativa para no ser tachado de ingenuo. Con el tiempo, sin embargo, se termina descubriendo la comodidad de la situación, ya que la contrapartida del aislamiento es la independencia, nadie ayuda ciertamente, pero tampoco vigila ni reprende, no hay premios ciertamente, pero tampoco castigos”<sup>402</sup>. Esta forma de enfocar el trabajo puede minar las aspiraciones de los empleados públicos al experimentar la falta de interés por el trabajo de aquellos que desempeñan tareas directivas. Si trasladamos a nuestra investigación las cuestiones planteadas podemos preguntarles si **¿se les reconoce y valora el trabajo realizado?** A tenor de los datos obtenidos, un 76.8% de los empleados aspira a poder ser reconocido y valorado en el trabajo, convirtiéndose en uno de los tres principales elementos de la relación con sus directivos, según lo expresado en la hipótesis 13 (ver tabla 27). Sin embargo en un contexto altamente burocratizado, podíamos deducir que la impersonalización de los cargos y la adaptación a la norma dificultaría el reconocimiento y la valoración de los trabajos realizados. Prueba de lo anterior son los resultados obtenidos en la Administración Regional Extremeña, donde el 58.5% de los encuestados afirma que se les tiene en cuenta el trabajo que realizan. La lectura de este porcentaje es igualmente positiva, habida cuenta de la tradición administrativa acuñada durante siglos, donde la excesiva burocratización conduce a una impersonalidad en las relaciones con los empleados y, por tanto, en la valoración de sus trabajos.

---

<sup>402</sup> NIETO, A. (1997): op. cit, p 157.



**Hipótesis 14: El sistema burocrático dificulta a los jefes la orientación del trabajo hacia objetivos de rendimiento.**

Ese aislamiento en el que se hallan sumidos los funcionarios puede tener unas consecuencias muy negativas, tanto para el funcionamiento de la Administración, como para la motivación de aquellos. En este contexto, esa despreocupación por el resultado del trabajo, se traduce en una cuasi anarquía funcional y lo que es peor, esa mentalidad tiende a extenderse, como una mancha negra, al resto de los empleados, contagiándoles de esa apatía y falta de efectividad. La consecuencia inmediata de aquella conducta se traduce en la tendencia a orientar su trabajo hacia exigencias de carácter legal más que al logro de unos determinadas cotas de rendimiento. Por estos motivos nos interesa descubrir tanto las aspiraciones o grado de importancia que conceden los empleados a la necesidad de trabajar en base a unos indicadores de rendimiento, como el cumplimiento de aquellos por la Administración. De ahí que planteemos, a modo de pregunta, sobre el modo de enfocar los directivos su trabajo: **¿informa sobre el rendimiento en el trabajo personal?** Los resultados muestran que los empleados de la Administración Regional están motivados a recibir información sobre su rendimiento laboral, como así lo corroboran el 61.6% de los empleados cuestionados. En la práctica administrativa este modelo de funcionamiento organizativo es aplicable a un 35.4% de aquellos (ver tabla 27). Por lo que afirmamos que el contexto burocratizado en el que funciona la Administración, dificulta la orientación hacia unos objetivos de rendimiento según lo expresado en la hipótesis 14. Si comparamos el deseo de los empleados con la información recibida sobre el nivel de rendimiento desempeñado deducimos que es el principal factor de insatisfacción de los empleados con sus jefes. Este hallazgo se convierte en uno de los pilares básicos sobre los que construir en nuevo modelo de Administración, ya que todo proceso de mejora lleva parejo indiscutiblemente un sistema de evaluación del trabajo desempeñado, para superar la lentitud y mala organización que, en ocasiones, se le critica a la Administración.

**Hipótesis 15: Los jefes de servicio desean que se valore su grado de competencia y profesionalidad adquirido en su etapa de formación.**

Si dirigimos ahora nuestra atención hacia las opiniones vertidas por los propios jefes de servicio sobre la actividad desarrollada por aquellos de los que reciben las indicaciones (en este caso los altos cargos), podemos obtener algunas conclusiones que sean al mismo tiempo útiles e interesantes para la investigación que estamos desarrollando. En este contexto, se enmarcan las investigaciones desarrolladas en el estudio Delphi (1990) planteándose la necesidad de ampliar el marco decisonal a los empleados públicos, para que puedan participar más directamente en la ejecución y realización del trabajo y se involucren en mayor medida en los resultados que se obtienen incrementándose la motivación y satisfacción en la ejecución del mismo<sup>403</sup>. Esto nos lleva a cuestionarnos si los altos cargos: **¿respetan la profesionalidad de los empleados (jefes de servicio)?** De los resultados obtenidos podemos decir que las aspiraciones superan una vez más la realidad administrativa, aunque, en este segundo caso, los porcentajes pueden ser interpretados favorablemente habida cuenta de la tradición burocrática y sus consecuencias negativas en el estilo de dirección. De este modo, en la realidad administrativa, un 62.9% de los jefes de servicio ven “respetada la profesionalidad con la que realizan sus trabajos”, mientras que un 67.7% piensa que son “competentes en su trabajo”, cumpliéndose lo previsto en la hipótesis 15, como señalamos en la tabla 28.

---

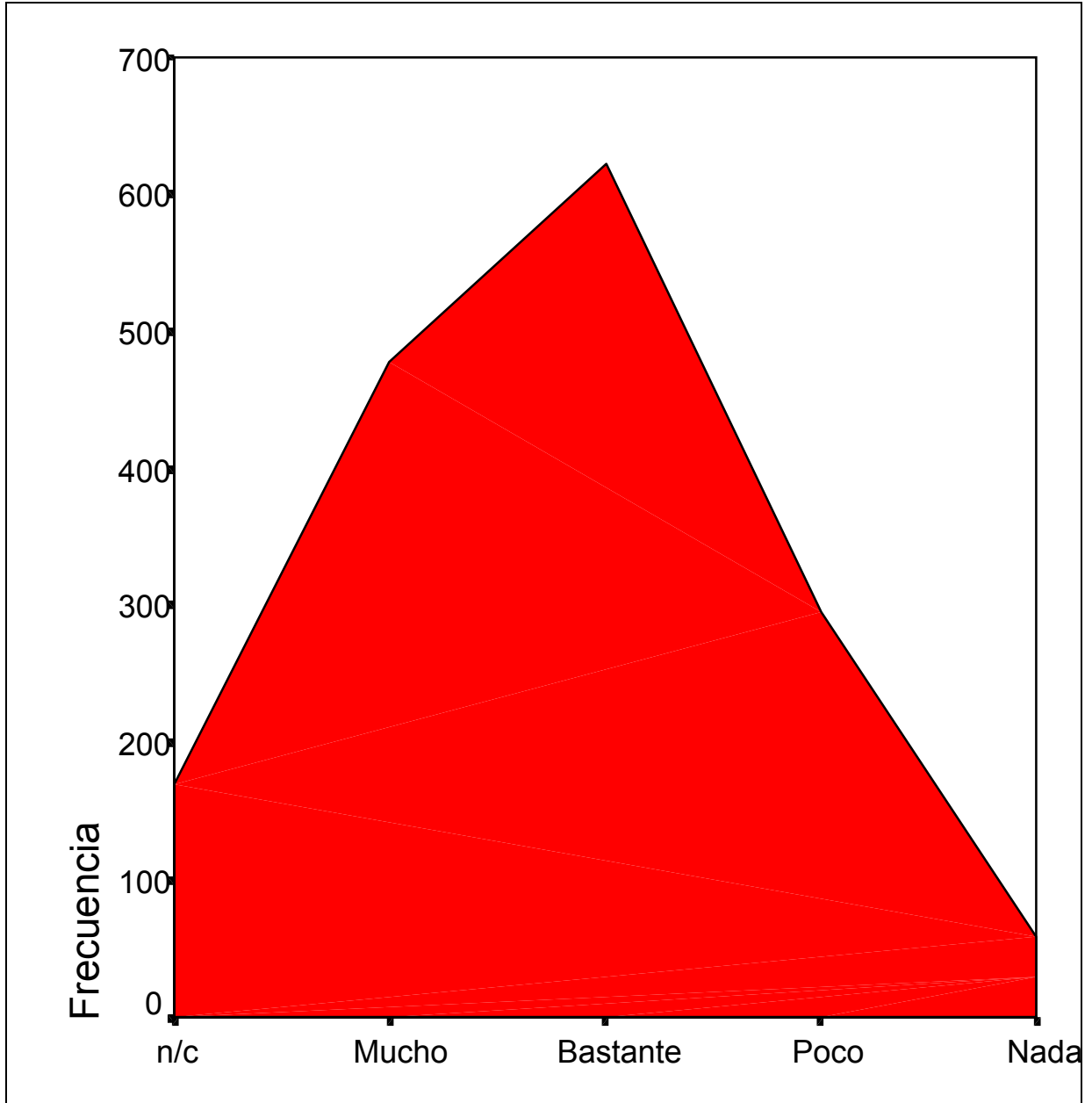
<sup>403</sup> ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1990): op. cit. p 60.

**TABLA 28: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO CON SUS SUPERIORES**

<b>Resultados</b>	<b>Aspiraciones</b>	<b>¿Se cumple?</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Respeto la profesionalidad de los empleados</b>	77.7%	62.9%	-14.8%
<b>Es competente en su materia</b>	77.6%	67.7%	-9.9%
<b>Reconoce y valora el trabajo realizado</b>	74.5%	50%	-24.5%
<b>Se comporta como un compañero</b>	74.4%	57.9%	-19.5%
<b>Delega responsabilidad</b>	72.3%	47.8%	-24.5%
<b>Las críticas que hace son constructivas</b>	70.15%	55.4%	-14.7%
<b>Se hace respetar por sus superiores</b>	69.5%	55.4%	-14.01%
<b>Informa sobre el rendimiento en el trabajo</b>	65.3%	30.6%	-34.7%

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 57: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO CON SUS SUPERIORES



Fuente: Elaboración propia.

Nota 11: A: Respeto la profesionalidad de los superiores, B: Es competente en su materia, C: Reconoce y valora el trabajo realizado, D: Se comporta como un compañero, E: Delega responsabilidad, F: Las críticas que hace son constructivas, G: Se hace respetar por sus superiores, H: Informa sobre el rendimiento.

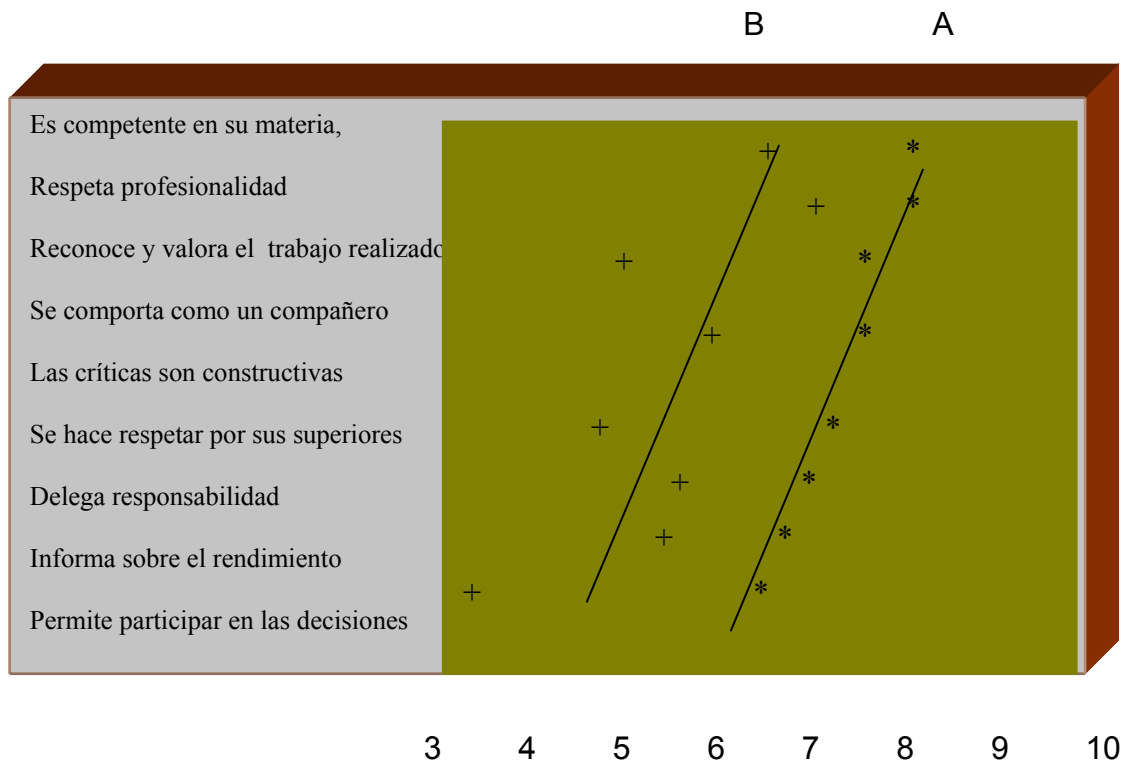
**Hipótesis 16: Los jefes de servicio prefieren estilos de dirección participativa en el enfoque del trabajo por sus inmediatos superiores.**

Una vez estudiada la motivación y satisfacción de los empleados que ocupan puestos de dirección y a tenor de los resultados obtenidos, podemos deducir el estilo de dirección que propugnan según las valoraciones dadas a los siguientes aspectos: ¿las críticas que hace del trabajo son constructivas?, ¿se comporta como un compañero?, ¿reconoce y valora el trabajo realizado?, ¿delega responsabilidad?, ¿respeto la profesionalidad? En consecuencia podemos afirmar que los jefes de servicio manifiestan el deseo de que sus directivos (altos cargos) incorporen un estilo de dirección eminentemente participativo, priorizando aspectos como “el reconocimiento de los trabajos realizados” (74.5%), la cercanía de trato al “comportarse como un compañero” (74.4%), y “delegar de responsabilidad” (72.3%), cumpliéndose lo establecido en la hipótesis 16. Entre las aspiraciones inferiores de los jefes de servicio está la necesidad de que se “informe en el rendimiento en el trabajo” (65.3%), aún así nos parece un porcentaje a tener en cuenta, ya que dos tercios aproximadamente desean que se tenga en cuenta dicho factor. Sin embargo, como señala la tabla 28, las diferencias entre las aspiraciones y el grado de cumplimiento nos muestran el grado de insatisfacción de los empleados, destacando por encima de todos “la falta de información sobre el rendimiento” (-34.7%), “la ausencia de reconocimiento del trabajo” (-24.5%) y “la escasa delegación de responsabilidad” (-24.5%). Llegamos así a una insatisfacción generalizada de estos empleados, dejando una puerta abierta para el análisis y mejora en el diseño del contenido de sus puestos.

Analizando la opinión de los jefes de servicio en relación a la actividad de sus jefes (altos cargos) y siguiendo la metodología utilizada por el Instituto Speyer observamos que las diferencias entre las características “deseables” y aquellas otras que “se cumplen” en la realidad administrativa son superiores. En este sentido, el grado de desaprovechamiento del “potencial de motivación” de los altos cargos para con los jefes de servicio es aún mayor como muestra

la figura 58, especialmente en aspectos como “reconoce y valora el trabajo realizado” y “las críticas son constructivas”. Las diferencias existentes entre los aspectos “deseables” (recta A) y “reales” (recta B) permiten diseñar estilos de dirección donde se aborden estrategias tendentes a fomentar la motivación en relación con estas características.

FIGURA 58: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN EN EL TRATO CON LOS DIRECTIVOS



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo.

Una característica diferenciadora de las organizaciones privadas y la Administración en materias relacionadas con el estilo de dirección es el uso de instrumentos utilizados en la gestión, un mayor grado de autonomía frente a procedimientos escrupulosamente reglamentados, pudiendo llevar a los funcionarios a cumplir su función en contra los principios de eficacia en el trabajo si una norma legal así lo indica. Esta actitud entraña un factor de desmotivación y falta de autonomía de los directivos públicos a la hora de tomar sus decisiones. La decisión del superior manifiesta una expresión del poder como facultad para dirigir el comportamiento laboral de los empleados. Desde un enfoque pragmático, basaríamos esa facultad en el estricto cumplimiento de la ley al que están obligados los inferiores con respecto a sus superiores. Esta concepción del tipo de dirección coactiva es poco eficiente desde el punto de vista de la motivación de los empleados públicos, de forma que "hoy más que nunca, el poder real debe ir acompañado de la aceptación; de tal manera que si el inferior no acepta la orden, está en condiciones de ofrecer una resistencia que los mecanismos legales no pueden vencer. La desobediencia es un delito y, en su caso, una infracción disciplinaria. No obstante la experiencia enseña que tales medios de coacción son insuficientes y ni siquiera se aplican (...). De hecho, mucho más difícil que tomar la decisión, resulta asegurar su cumplimiento cuando el escalón ejecutivo no presta su colaboración"<sup>404</sup>. Ello se consigue introduciendo distintos sistemas de gestión y motivación que puedan hacer viable la introducción de la cultura de la participación entre los empleados públicos.

Así toda mejora en el estilo directivo de los directivos públicos debe ir orientada hacia el fomento de unas dosis participativas que favorezca la implicación de los empleados, mediante el respeto a la profesionalidad, realizar unas críticas constructivas, reconocer y valorar el trabajo realizado, delegar responsabilidad y disponer de un sistema informativo del rendimiento para señalar los puntos de mejora y la consecución de los mismos.

---

<sup>404</sup> NIETO, A. (1997): op. cit., pp 91-92.

### **12.3.2. Aspiraciones y grado de cumplimiento relacionados con los procesos de trabajo en la Administración Regional.**

En la exposición realizada hasta ahora, nos hemos basado en el contenido del trabajo de cada una de las teorías motivacionales, más en concreto, a las necesidades que experimentan los empleados. La motivación y satisfacción no sólo es susceptible de medición a partir de la satisfacción de aquellas en contraste con las características propias del puesto de trabajo. También puede ser estudiada a través de los mecanismos que activan y dirigen la conducta. Estos factores son conocidos como “de proceso”.

Las investigaciones realizadas en los últimos años acerca de la motivación se decanta hacia los estudios de proceso, como mecanismo de arranque de la motivación. Ambos estudios (de contenido y de proceso) no sólo no son contradictorios sino que se complementan. El primero se refiere a aspectos eminentemente estáticos y que forman el contenido de la tarea. El segundo es de carácter más dinámico en tanto que tiene la capacidad de adelantar la consecuencias previsibles de la acción según los deseos manifestados por los empleados. Efectivamente, los sujetos poseen expectativas acerca de los resultados de sus acciones e influyen en sus decisiones a través de la motivación. El comportamiento de los individuos se dirige en la orientación que le marcan sus necesidades como situación presente, pero no podemos olvidar que a ese presente se une la capacidad de adelantar un nuevo presente a través de la expectativas que se hayan fijado los individuos. De esta forma llegamos al concepto fundamental para la “teoría de las expectativas” basado en la posibilidad subjetiva de modificar la conducta para alcanzar unos determinados resultados. Para ello analizaremos las variables que inciden en ese proceso de activación de la motivación de los empleados dirigidas hacia esas recompensas u objetivos. De esta forma, como señala Vroom y Deci (1970) los individuos acomodan su conducta para



conseguir las metas que se han trazado<sup>405</sup>. Y prosigue Munduate (1984), diciendo que el individuo estará satisfecho o insatisfecho con el nivel de ejecución alcanzado en la medida en que se acerque al que se ha propuesto en sus metas. Por tanto, las metas guían la conducta e influyen positiva o negativamente en el desempeño del trabajo<sup>406</sup>.

**Hipótesis 17: Los empleados públicos se hallan desmotivados con cada uno de los aspectos que integran las “teorías de proceso” (cumplimiento de expectativas laborales, alcanzar las metas organizacionales, proceso de comparación social, etc).**

En este sentido, en la consecución de estas metas no sólo intervienen factores de orden personal sino también otros aspectos de carácter organizacional. Por estos motivos hemos analizado qué tipo de aspiraciones y en qué grado son colmadas en por la Administración preguntando: **¿qué importancia da a sus aspiraciones en el ámbito de trabajo?, ¿se cumplen?** Según observamos en la tabla 29 los empleados pueden trabajar por la consecución de unas metas de índole personal, como; “mejorar su competencia personal” o mejorar “el ambiente de trabajo de la unidad”. En términos generales, los empleados públicos se hallan motivados con cada uno de los aspectos que se integran en el análisis de proceso, el “deseo de cumplir sus expectativas laborales” (71.4%), el “deseo de alcanzar las metas fijadas por la Administración” (71.8%) y como ejemplo de las metas a conseguir el “disponer de un mejor ambiente en su unidad de trabajo” (72.5%), y “mejorar su competencia profesional” (71.9%), en contradicción con lo propuesto en la hipótesis 17.

---

<sup>405</sup> VROOM, V. H. y DECI, E. L. (1970): op. cit. pp 237-239.

<sup>406</sup> MUNDUATE, JACA, M. L. (1984): op. cit. p 255.

TABLA 29: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN SEGÚN LAS ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS EMPLEADOS

<b>Resultados</b>	<b>Aspiraciones</b>	<b>¿Se cumple?</b>	<b>Diferencia</b>
<b>La posibilidad de realizar un trabajo bien hecho</b>	85.5%	65.6%	-21.8%
<b>El ambiente de trabajo de la unidad</b>	72.5%	43.2%	-19.3%
<b>Mejorar su competencia profesional</b>	71.9%	35.7%	-34.4%
<b>El deseo de alcanzar las metas fijadas por la Administración</b>	71.8%	45.5%	-26.3%
<b>Ve cumplidas sus expectativas laborales</b>	71.4%	40.8%	-30.6%
<b>Esta satisfecho con los incentivos recibidos en relación a otras profesiones</b>	65.2%	24.6%	-40.6%

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 59: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN SEGÚN LAS ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS EMPLEADOS

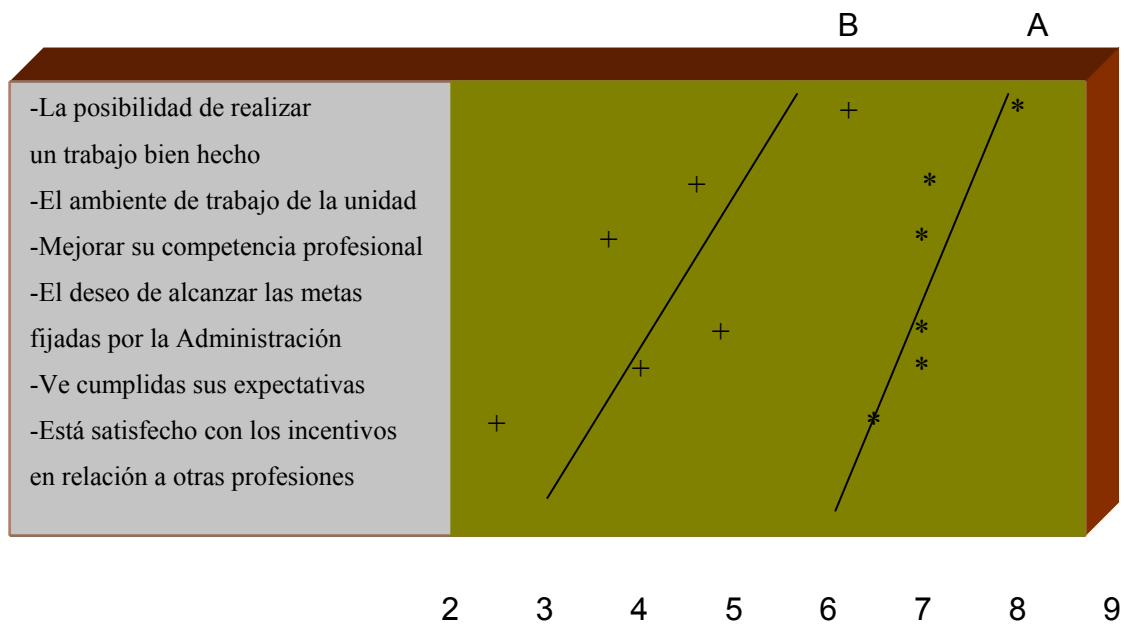
		Antigüedad en la Administración							Total
		n/c	Menos de 1 año	Entre 1 y 4 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 14 años	Entre 15 y 19 años	20 años o más	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Favorece el contacto con los compañeros	n/c		3,6%	3,5%	3,6%	1,8%	3,7%	,9%	3,1%
	Mucho	50,0%	79,3%	72,7%	74,4%	77,8%	71,2%	72,6%	74,3%
	Poco	50,0%	14,3%	19,1%	18,4%	16,5%	20,2%	23,9%	18,6%
	Nada		2,9%	4,6%	3,6%	3,9%	4,9%	2,7%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		8,6%	8,7%	7,5%	9,9%	11,0%	3,5%	8,5%
	Si	100,0%	80,7%	76,6%	78,0%	76,4%	80,4%	83,2%	78,1%
	No		10,7%	14,7%	14,5%	13,7%	8,6%	13,3%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c		1,4%	4,3%	4,2%	3,2%	5,5%	2,7%	3,8%
	Mucho		53,6%	44,3%	43,5%	40,8%	44,8%	52,2%	44,9%
	Poco	50,0%	32,1%	39,0%	36,8%	38,4%	36,8%	32,7%	37,2%
	Nada	50,0%	12,9%	12,4%	15,6%	17,6%	12,9%	12,4%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		7,9%	5,9%	3,9%	6,7%	6,7%	,9%	5,5%
	Si	50,0%	57,9%	51,8%	52,9%	53,5%	56,4%	62,8%	54,1%
	No	50,0%	34,3%	42,4%	43,2%	39,8%	36,8%	36,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c		5,0%	3,4%	5,0%	5,3%	4,3%	2,7%	4,2%
	Mucho	50,0%	49,3%	52,3%	52,6%	45,1%	47,2%	57,5%	50,7%
	Poco		35,7%	31,4%	30,1%	32,0%	36,8%	29,2%	31,9%
	Nada	50,0%	10,0%	12,9%	12,3%	17,6%	11,7%	10,6%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		7,9%	5,7%	5,3%	5,6%	6,7%	2,7%	5,7%
	Si	50,0%	56,4%	55,5%	53,8%	47,5%	53,4%	61,1%	54,0%
	No	50,0%	35,7%	38,8%	40,9%	46,8%	39,9%	36,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c		9,3%	7,6%	6,1%	8,5%	10,4%	3,5%	7,6%
	Mucho		52,1%	47,3%	51,5%	53,5%	47,9%	62,8%	50,8%
	Poco	50,0%	33,6%	35,3%	34,3%	29,6%	31,3%	23,9%	32,7%
	Nada	50,0%	5,0%	9,8%	8,1%	8,5%	10,4%	9,7%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,7%	9,6%	9,5%	11,3%	13,5%	7,1%	10,2%
	Si	50,0%	70,0%	57,6%	57,9%	54,6%	58,3%	61,9%	58,6%
	No	50,0%	19,3%	32,8%	32,6%	34,2%	28,2%	31,0%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c		7,9%	6,0%	4,5%	7,4%	2,5%	4,4%	5,6%
	Mucho	50,0%	69,3%	66,3%	67,1%	64,4%	72,4%	65,5%	67,0%
	Poco		21,4%	21,8%	20,3%	24,3%	17,8%	24,8%	21,7%
	Nada	50,0%	1,4%	5,9%	8,1%	3,9%	7,4%	5,3%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		12,1%	17,6%	14,8%	13,4%	13,5%	13,3%	15,0%
	Si		44,3%	33,9%	39,3%	32,0%	47,2%	44,2%	37,7%
	No	100,0%	43,6%	48,6%	46,0%	54,6%	39,3%	42,5%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 12: A: La posibilidad de realizar un trabajo bien hecho, B: El ambiente de trabajo de la unidad, C: Mejorar su competencia profesional, D: El deseo de alcanzar las metas fijadas por la Administración, E: Ve cumplidas sus expectativas laborales, G: Está satisfecho con los incentivos recibidos en relación a otras profesiones.

En la línea de las investigaciones propuestas por el Instituto Speyer podemos analizar las repercusiones que tienen las diferentes “teorías de proceso” en las políticas de dirección enfocadas hacia un mejor aprovechamiento del “potencial de motivación”. La trayectoria seguida por las rectas de los aspectos “deseables” (recta A) y “reales” (recta B) (ver figura 60), vienen a señalar la gran diferencia existente entre ellos, en aspectos como “mejorar la competencia profesional”, “estar satisfechos con los incentivos en relación a otras profesiones” y “ver cumplidas sus expectativas”, factores que señalan el potencial no aprovechado por la Administración para motivar a sus empleados.

FIGURA 60: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LAS ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS EMPLEADOS



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo

**Hipótesis 18: Los empleados están insatisfechos con cada uno de los aspectos que integran las “teorías de proceso” (cumplimiento de expectativas laborales, alcanzar las metas organizacionales, proceso de comparación social, etc).**

En los datos recogidos en la tabla 29, observamos las diferencias entre los deseos o aspiraciones de los empleados y las contribuciones de la Administración para satisfacer aquellas. El trabajador evalúa la proporción existente entre sus esfuerzos y las recompensas que recibe a cambio, para en una fase posterior, y después de la observación, compararlo con lo que se esfuerzan y reciben a cambio sus colegas. De aquí resulta un sentimiento de inequidad si el individuo aprecia que las proporciones no son equivalentes. Si existe inequidad se verá presa de una tensión que será tanto mayor cuanto mayor sienta que es la desigualdad. A consecuencia de ello, el individuo reducirá esta desigualdad, llegando incluso a producir menos si ha sido tratado injustamente e incluso influyendo en otros para que disminuyan su ritmo de producción. Como señala Pérez Rubio (1997), "en este caso, el nivel de satisfacción no sólo se sitúa en el plano de la individual como un balance desequilibrado entre contribuciones y retribuciones, sino también en el plano de la organización como ausencia de justicia retributiva, ya sea por exceso (con retribuciones idénticas para valor desigual) o por defecto (con retribuciones desiguales para aportaciones comparables o idénticas) y que tienen incidencia en el grado de satisfacción o insatisfacción de los trabajadores"<sup>407</sup>. Y apostilla Locke (1969) diciendo que el trabajador que percibe la injusticia relativa en su relación con la organización tiende a restablecer su equilibrio con un impulso proporcional a la injusticia recibida, es decir, a la diferencia su contribución-resultado y el que perciben los demás<sup>408</sup>. Aquí radica uno de los principales problemas de la Administración para fomentar la productividad y la motivación hacia el trabajo de sus empleados.

---

<sup>407</sup>PÉREZ RUBIO J. A. (1997): op. cit., p 136.

Según apreciamos en la tabla 29, y como señalamos en la hipótesis 18, las diferencias entre el nivel de aspiraciones y grado de cumplimiento de las expectativas por la Administración giran entorno a los 20 puntos de diferencia. Los principales factores que provocan insatisfacción en los empleados se orientan hacia “los incentivos recibidos en relación a otras profesiones” (-40.6%), poder “mejorar su competencia laboral” (-34.4%) y “ver cumplidas sus expectativas laborales” (-30.6%). Esto explica el enorme terreno que aún queda por delante para hacer coincidir las aspiraciones de los empleados y los objetivos de la Administración.

### **12.3.3. El origen social de los trabajadores**

Los miembros de una organización pueden desempeñar su puesto de trabajo por variados motivos, ya sea por el hecho de dar cumplimiento a sus aspiraciones, por la obligaciones de satisfacer unas necesidades de orden económico, etc. En la fijación de este proceso influyen toda una serie de condicionantes; el origen social de los antecesores puede predisponer al trabajador en una determinada dirección, determinados condicionantes sociales como la adscripción a un tipo de nivel de vida, la necesidad de establecer un tipo relaciones interpersonales en el ámbito laboral o bien los patrones culturales aceptados en su entorno social, como ya lo habíamos mencionado anteriormente<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> LOCKE, E. A. (1969): op. cit.

<sup>409</sup> TURNER, A. y LAWRENCE, P. R. (1965): *Industrial job and the worker. An investigation of response to task attributes*, Boston, Harvard University, en PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): op. cit. p 142.

### **Hipótesis 19: El origen social de los empleados incide en la satisfacción de los empleados.**

Uno de los aspectos que sometimos a estudio hace referencia al origen social y para ello preguntamos: **con relación al origen familiar ¿en cuál de las siguientes profesiones ubicaría la profesión de su padre?** Según los datos obtenidos en la tabla 30, podemos observar como los trabajadores que tienen una ascendencia profesional ubicada en el “sector industrial y servicios” están más insatisfechos con algunos factores relacionados con el contenido del puesto que los del “sector campesinado”, en concreto aspectos como: “variado e interesante” (-13.6%), “capacidad introducir ideas propias” (-9.3%) y “capacidad de tomar decisiones” (-7.8%). Si hacemos extensibles las conclusiones a las que llegaron Turner y Lawrence (1965) identificando a los empleados de la “town” con aquellos que proceden del sector campesinado y los de la “city” con el “sector industrial y servicio”, se podría concluir diciendo que los empleados cuyo origen profesional se sitúa en este último sector, al estar socializado en una visión más instrumentalizada del trabajo y, por tanto, orientada hacia el exterior del puesto, está menos satisfecha con los motivadores internos al puesto (anteriormente señalados). Sin embargo, los empleados públicos con una ascendencia profesional encuadrada en un ámbito poco urbanizado, como es el sector campesinado, poseen una visión menos instrumentalizada hacia el trabajo y, por tanto, la satisfacción con los factores que determinan el contenido del puesto es mayor (aunque en ambos casos sea negativa como señala la tabla 30). En consecuencia, aunque no podemos comparar literalmente las investigaciones de Turner y Lawrence con los resultados obtenidos, ya que en nuestro caso los puestos se ubican en un mismo ámbito de trabajo, si podemos concluir con Goldthorpe (1968) que los empleados públicos están influidos por la orientación burocrática, propia del “white collar” en la que el trabajo se considera un servicio a la organización<sup>410</sup>.

---

<sup>410</sup> GOLDTHORPE J. (1968): *The affluent vorder: Attitudes and Behavior*, Cambridge University Press, en PÉREZ RUBIO J. A. (1997): op. cit., p 138.

El trabajo se halla ligado a las posibilidades de realización en el mismo a través de los motivadores que lo componen, más propia de aquellos empleados que han sido socializados en sociedades de carácter rural. Mientras que aquellos cuya ascendencia procede del sector industrial y de servicios desarrollan una visión más instrumentalizada del trabajo, propia del “affluent worker”, el trabajo se convierte en un instrumento para mantener un nivel de vida. Como se puede observar en la tabla 30, donde se concede mayor importancia a “compaginar la vida fuera del trabajo” (+0.2%) que a la realización en el mismo. Si agrupamos las variaciones porcentuales de los empleados según el sector en el que han trabajado sus antecesores podemos decir que están más insatisfechos los empleados cuyos origen social se sitúa en el “sector industrial y de servicios” que del “sector campesinado”, deduciendo así la incidencia de ésta variable en la satisfacción, según lo señalado en la hipótesis 19.

*TABLA 30: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL ORIGEN SOCIAL*

	<b>Sector industrial y servicios</b>	<b>Sector campesinado</b>
<b>M1</b>	-7%	+3.2%
<b>M2</b>	-9.3%	-6.7%
<b>M3</b>	-13.6%	-3.7%
<b>M4</b>	-8.6%	-12.4%
<b>M5</b>	-43.3%	-37.8%
<b>M6</b>	-2.7%	-3.9%
<b>M7</b>	-7.8%	-7%
<b>M8</b>	-9.4%	-3.6%
<b>M9</b>	-4.6%	-4.5%
<b>M10</b>	+0.2%	-0.9%

.Fuente: Elaboración propia.

Nota 13: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.



#### **12.3.4. Satisfacción-insatisfacción según el grupo administrativo al que pertenece.**

Ya hemos explicado cómo la Administración se estructura en diferentes grupos para cada uno de los empleados. En este sentido, queremos conocer cual es el grado de motivación según los diferentes grupos. La satisfacción laboral puede ser medida también en función del grupo al que pertenecen los empleados públicos y, para ello, analizamos los distintos aspectos que integran el contenido del puesto relacionándolo con el grupo.

#### **Hipótesis 20: La satisfacción laboral varía según la pertenencia al grupo (tanto para el personal laboral como funcionario).**

En el contexto “aspiraciones-experiencias” de los empleados (tabla 31), observamos diferentes resultados, los empleados de los grupos II y IV (personal laboral) se hallan satisfechos especialmente en aquellos factores como la “capacidad de asumir responsabilidades” (con variaciones por encima del 10%) y “la posibilidad de participar en la toma de decisiones”. Estas diferencias positivas en el personal laboral contrastan con los resultados obtenidos para los funcionarios. Si bien en algunos grupos (A, B, y D) los resultados muestran que los empleados están “légvemente insatisfechos” en la mayor parte de los elementos analizados. En los grupos de funcionarios C y E esas diferencias negativas se presentan más acusadas, especialmente en los cuatro motivadores (factores internos al puesto) que definen la orientación motivacional de la Administración. En concreto, podemos señalar algunos como; “la posibilidad de introducir ideas propias” (-11.2% en el grupo C) y (-19.1% en el grupo E), contar con un trabajo “variado e interesante” (-13.9%, grupo C) y (-20.1%, grupo E), “poder asumir responsabilidades” (-9.2%, grupo C) y (-11.7%, grupo E) y “participar en las decisiones” (-11.2%, grupo C) y (-11.8%, grupo E). La diferencia entre los resultados obtenidos por el personal

laboral y los funcionarios nos lleva a afirmar que la satisfacción laboral varía en función del grupo, como señalamos en la hipótesis 20.

Consecuencia de los resultados positivos obtenidos entre el personal laboral es la “capacidad de identificación de sus empleados con las medidas tomadas por la Administración” a excepción del grupo V. En este sentido, las diferencias porcentuales son +2,6 (grupo III), +4.2 (grupo II), +9 (grupo IV) y +12.1 (grupo I). En el caso de los funcionarios podemos decir que se hallan “levemente insatisfechos” con la Administración, con unas diferencias negativas inferiores al 10%, citando a los empleados del grupo D (-1.7%) y el grupo B (-8.6%) como valores extremos (tabla 31).

*TABLA 31: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL GRUPO AL QUE PERTENECE*

	GA	GB	GC	GD	GE	GI	GII	GIII	GIV	GV
<b>M1</b>	-6.3	-7.8	-5.1	-4.7	-5.9	-5.2	-5.4	-21	+0.7	+6.9
<b>M2</b>	-8	-12.3	-11.2	-8.8	-19.1	-1.6	+1.3	-10.9	-5.2	+11.4
<b>M3</b>	-9.9	.11.5	-13.9	-13.2	-20.1	-10.4	-9.4	-39.5	-11.9	-15.9
<b>M4</b>	-7.4	-13.6	-12.7	-6.5	-17.6	+3.4	+5.4	-21.1	+2.2	-4.5
<b>M5</b>	-40.3	-37	-42.3	-26.8	-29.4	-36.2	-48.7	-52.7	-42.5	-43.1
<b>M6</b>	-2.7	-3.1	-9.2	-4.4	-11.7	+5.2	+18.9	-7.8	+3.7	-11.3
<b>M7</b>	-5.9	-9.6	-11.2	-6.9	-11.8	+10.3	+14.9	-15.8	+3.6	-13.6
<b>M8</b>	-7.4	-9.3	-11.7	-6.1	-13.3	+12.1	+14.9	-13.1	+9.7	-4.6
<b>M9</b>	-2.2	-8.6	-7.6	-1.7	-7.3	+12.1	+4.2	+2.6	+9	-9.1
<b>M10</b>	+0.3	+5.6	+0.5	+2.9	-5.8	-2.1	+1.3	+10.5	+5.2	+13.6

Fuente: Elaboración propia. (expresado en %).

Nota 14: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

FIGURA 61: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN SEGÚN EL GRUPO AL QUE PERTENECE

		Edad						Total
		n/c	De 18 a 25 años	De 26 a 35 años	De 36 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Permite asumir responsabilidades	n/c		5,7%	5,7%	7,0%	1,8%	9,4%	5,9%
	Mucho	100,0%	42,9%	49,8%	51,2%	67,5%	53,1%	51,6%
	Poco		34,3%	31,8%	30,1%	21,1%	31,3%	30,4%
	Nada		17,1%	12,7%	11,7%	9,6%	6,3%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		14,3%	9,1%	10,8%	2,6%	9,4%	9,4%
	Si	100,0%	65,7%	60,6%	64,7%	67,5%	68,8%	62,9%
	No		20,0%	30,3%	24,5%	29,8%	21,9%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c		2,9%	5,1%	6,8%	1,8%	15,6%	5,6%
	Mucho	80,0%	48,6%	40,1%	39,9%	49,1%	46,9%	41,1%
	Poco	20,0%	22,9%	35,4%	35,0%	36,8%	31,3%	35,0%
	Nada		25,7%	19,4%	18,4%	12,3%	6,3%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		25,7%	9,7%	11,2%	5,3%	12,5%	10,3%
	Si	80,0%	45,7%	49,9%	52,6%	54,4%	53,1%	51,3%
	No	20,0%	28,6%	40,4%	36,2%	40,4%	34,4%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c		8,6%	7,3%	6,8%	6,1%	18,8%	7,3%
	Mucho	40,0%	31,4%	42,3%	42,0%	47,4%	46,9%	42,4%
	Poco	40,0%	40,0%	37,6%	39,0%	35,1%	21,9%	37,7%
	Nada	20,0%	20,0%	12,8%	12,2%	11,4%	12,5%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		25,7%	9,8%	12,2%	7,9%	15,6%	11,0%
	Si	40,0%	51,4%	55,0%	54,4%	50,9%	65,6%	54,6%
	No	60,0%	22,9%	35,2%	33,4%	41,2%	18,8%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c		11,4%	8,2%	10,5%	4,4%	12,5%	8,9%
	Mucho	80,0%	57,1%	46,6%	45,3%	51,8%	68,8%	47,3%
	Poco	20,0%	20,0%	33,9%	33,9%	31,6%	12,5%	33,0%
	Nada		11,4%	11,3%	10,3%	12,3%	6,3%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		22,9%	12,5%	14,0%	6,1%	9,4%	12,7%
	Si	60,0%	57,1%	61,7%	57,5%	58,8%	78,1%	60,2%
	No	40,0%	20,0%	25,8%	28,5%	35,1%	12,5%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c		14,3%	13,0%	12,2%	7,0%	18,8%	12,4%
	Mucho	60,0%	62,9%	51,7%	50,2%	52,6%	59,4%	51,6%
	Poco	20,0%	20,0%	22,5%	27,3%	26,3%	12,5%	24,2%
	Nada	20,0%	2,9%	12,8%	10,3%	14,0%	9,4%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		22,9%	13,5%	12,9%	7,0%	18,8%	13,1%
	Si	60,0%	68,6%	66,6%	65,7%	70,2%	62,5%	66,5%
	No	40,0%	8,6%	20,0%	21,3%	22,8%	18,8%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 15: 1: Grupo A, 2: Grupo B, 3: Grupo C, 4: Grupo D, 5: Grupo E, 6: Grupo I , 7: Grupo II, 8: Grupo III, 9: Grupo IV, 10: Grupo V.

**Hipótesis 21: Las ventajas laborales de los funcionarios les lleva a estar más satisfechos en el trabajo que el personal laboral.**

Si establecemos una prelación entre aquellos grupos más satisfechos según los factores que forman parte del contenido del puesto como se observa en la tabla 32, podemos concluir diciendo que el personal más satisfecho corresponde al laboral, concretamente el grupo II, seguido del grupo I, donde la resultante de los cuatro motivadores alcanza unos resultados positivos.

Si analizamos la evolución de los motivadores (factores internos de la relación laboral) entre los diferentes grupos, observamos que en los funcionarios, a medida que descendemos en la escala piramidal (desde el grupo A al E), aumentan las diferencias negativas y, por tanto, la falta de satisfacción, a excepción del grupo D donde se frena dicho crecimiento. Conviene señalar que los grupos de funcionarios alcanzan unas diferencias negativas superiores al 20%, manifestando así las aspiraciones no satisfechas por la Administración, traducidos en la insatisfacción que experimentan sus empleados en la ejecución de su trabajo.

Según los resultados obtenidos, el grupo II presenta un perfil más acorde con los deseos que toda Administración debe perseguir en la gestión del trabajo realizado; la satisfacción de los empleados en la ejecución del mismo. De este modo, los porcentajes de satisfacción en el trabajo de los empleados del grupo II (tabla 32) como “asumir responsabilidades” (+18.9%), “posibilidad de participar en las decisiones” (+14.9%), y “permite introducir ideas propias” (+1.3%) contrastan, dentro del mismo grupo con la ausencia de satisfacción producida por la falta de “variedad e interés” (-9.4%). Estos resultados contradicen lo manifestado en la hipótesis 21, ya que los funcionarios se hallan menos satisfechos que el personal laboral pese a que sus condiciones laborales son más ventajosas.

**TABLA 32: RELACIÓN DE GRUPOS SATISFECHOS CON LOS FACTORES QUE INTEGRAN EL TRABAJO**

Satisfacción según el Grupo		
1	Grupo II	+25.7%
2	Grupo I	+3.5%
3	Grupo IV	-9.8%
4	Grupo A	-26.5%
5	Grupo V	-29.4%
6	Grupo D	-33.3%
7	Grupo B	-36.5%
8	Grupo C	-45.5%
9	Grupo E	-62.7%
10	Grupo III	-73.6%

Fuente: Elaboración propia.

**Hipótesis 22: Los factores de insatisfacción en la relación laboral son más acusados en el personal laboral que en el funcional.**

Tomando como referencia los factores externos al puesto (también llamados “factores higiénicos” en la terminología de Herzberg) estudiamos su incidencia en el grado de insatisfacción de los empleados públicos. Según la tabla 33, los empleados del grupo II y I son los menos insatisfechos alcanzando unos porcentajes de +25.7% y +3.5%, destacando por encima de todos “el salario”, contradecimos así lo expuesto en la hipótesis 22 ya que los funcionarios alcanzan unos grados de insatisfacción superior al personal laboral. Aunque mayoritariamente estos factores externos al puesto de trabajo son negativos, observamos en la tabla 31 cómo algunos son positivos y, por tanto, no son origen de insatisfacción aunque tampoco producen satisfacción, como “el contacto con los compañeros” (grupos IV y V), “la supervisión y

evaluación” y “actualización de conocimientos” realizada por la Administración entre el personal laboral de los grupos I, II y IV.

TABLA 33: RELACION DE GRUPOS INSATISFECHOS CON LOS FACTORES EXTERNOS AL PUESTO

Insatisfacción según el Grupo		
1	Grupo II	-25.7%
2	Grupo I	-25.9%
3	Grupo II	-28.3%
4	Grupo V	-40.8 %
5	Grupo D	-42.9%
6	Grupo A	-64.3%
7	Grupo B	-70.7%
8	Grupo C	-78.5%
9	Grupo E	-79.3%
10	Grupo III	-94.8%

Fuente: Elaboración propia.

#### 12.3.5. Satisfacción-insatisfacción por Consejerías.

Los empleados públicos ejercen su actividad bajo la dirección de cargos electos y pertenecientes a una ideología política que los agrupan coyunturalmente en diferentes Consejerías. A ellos les corresponde trazar las políticas de acción trasladando a los empleados su ejecución, y complementación. En este sentido, los diferentes mecanismos de organización del trabajo tendrán unas repercusiones en la satisfacción-insatisfacción según el grado de cumplimiento.

**Hipótesis 23: El sistema de trabajo de cada una de las Consejerías incide en la satisfacción laboral de sus empleados.**

Los resultados obtenidos según las diferentes Consejerías muestra la variación de la satisfacción-insatisfacción que experimentan sus empleados. De un lado, hay que destacar los resultados positivos obtenidos en la Consejería de Obras Públicas y Turismo (ver tabla 34), ya que sus empleados se encuentran “levemente satisfechos” con algunos aspectos que integran el contenido del puesto como: “la capacidad de participar en las decisiones” (+7.4%) y “asumir responsabilidades” (+9.4). Aunque no podemos realizar una afirmación en el mismo sentido para los otros dos motivadores: “variado e interesante” (-3.5%) e “introducción de ideas propias” (-15.3%). De otra parte es interesante observar como los llamados “factores higiénicos” no producen insatisfacción, si obviamos “el salario” que se convierte en la principal causa de insatisfacción en todas las Consejerías. En el extremo opuesto situamos a dos Consejerías: de Cultura y Sanidad y Consumo. La primera alcanza diferencias negativas superiores al 30% en los cuatro motivadores y la de Sanidad y Consumo al menos en dos de ellos. La ausencia de satisfacción en ambas Consejerías se complementa con la insatisfacción producida por otros factores como el “trato con los compañeros de profesión” (-3.5% y -4% respectivamente), “la supervisión del mismo” (-13.8% y -22%), “salario” (-28%, -38.4%), “la actualización de conocimientos” (-23.2%, -28.6%), “poder identificarse con la Administración” (-26.8%, -20.6%), “compaginar la vida fuera del trabajo” (-13.4%, -4.6%). Por ello decimos que sus empleados se muestran insatisfechos con aquellos factores que no forman parte del contenido de la tarea y, por tanto, una desatención por parte de la Administración de aquellos factores pueden ser origen de un incremento de la insatisfacción. Esta comparación establecida en las diversas Consejerías nos lleva a afirmar que el sistema de trabajo empleado repercute en el grado de satisfacción-insatisfacción de los empleados como señalamos en la hipótesis 23.

**TABLA 34: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS DISTRIBUIDOS POR CONSEJERÍAS**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
<b>M1</b>	+4.8	+11.9	-9	-5.2	-3.6	-14.6	+2.4	-19.5	-3.5	-4	-2.6
<b>M2</b>	+5.5	-7.1	-0.8	-7.8	-4.5	-11.9	-15.3	-16.5	-35.5	-15.9	-9.4
<b>M3</b>	-18.7	+3.5	-3.8	-10.6	-10.6	-13.3	-3.5	-9.3	-42.2	-20.3	-17.8
<b>M4</b>	-2.8	-4.3	-0.6	-9.1	-5	-23.8	+4.7	-17.4	-13.8	-22	+1.7
<b>M5</b>	-20.1	-29.3	-45.6	-40.5	-26.7	-41.2	-49.3	-51.5	-28	-38.4	-40.1
<b>M6</b>	-2.8	-7.1	-0.5	-2	-3.1	-10.1	+9.4	-3.6	-30.1	-16.9	+14.9
<b>M7</b>	-6.3	-9.9	-6.9	-5.2	-1.1	-5.6	+7.4	-7.2	-30.3	-25.9	+9.1
<b>M8</b>	-13.1	-10.7	-2.8	-1.6	+0.1	-5.7	+5.1	-18	-23.2	-28.6	+4
<b>M9</b>	-4.9	-5.1	-1.6	+0.3	+0.3	-7	+6.8	-1	-26.8	-20.6	+8.6
<b>M10</b>	+13.3	+2.7	+9.3	+1.5	+4.2	-5	+10.2	+12.9	-13.4	-4.6	+16.7

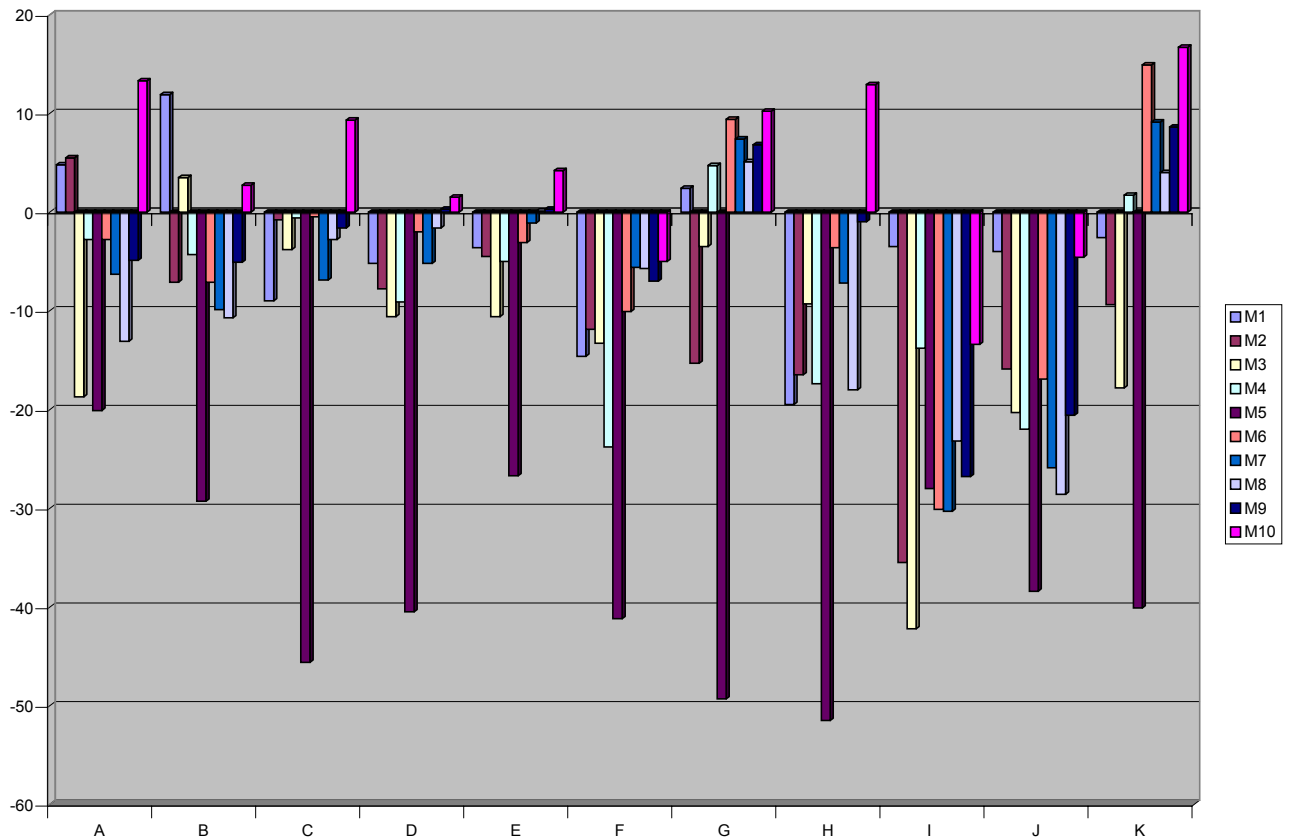
Fuente: Elaboración propia. (expresado en %).

Nota 16: A: Presidencia de la Junta. B: Consejería de Presidencia. C: Consejería de Economía, Industria y Comercio. D: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. E: Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología. F: Consejería de Bienestar Social. G: Consejería de Obras Públicas y Turismo. H: Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte. I: Consejería de Cultura. J: Consejería de Sanidad y Consumo.

Nota 17: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.



FIGURA 62: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DISTRIBUIDOS POR CONSEJERÍAS



Fuente: Elaboración propia.

Nota 18: A: Presidencia de la Junta. B: Consejería de Presidencia. C: Consejería de Economía, Industria y Comercio. D: Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. E: Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología. F: Consejería de Bienestar Social. G: Consejería de Obras Públicas y Turismo. H: Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte. I: Consejería de Cultura. J: Consejería de Sanidad y Consumo.

Nota 19: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo

Los empleados de algunas Consejerías están satisfechos con algunos motivadores, a modo de ejemplo, “la capacidad de introducir ideas propias” en Presidencia de la Junta, disponer de un trabajo “variado e interesante” en la Consejería de Presidencia y “poder asumir responsabilidades” y “participar en las decisiones” en las Consejerías de Obras Públicas y Turismo y en la de Trabajo. Lo cierto es que conjuntamente no podemos hablar de satisfacción laboral ya que los resultados son negativos. En este sentido, decimos que las Consejerías que cuentan con un personal más satisfecho son (ver tabla 35):

*TABLA 35: RELACIÓN DE EMPLEADOS AGRUPADOS POR CONSEJERIAS SATISFECHOS CON LOS FACTORES QUE INTEGRAN EL TRABAJO*

Satisfacción según el Grupo		
1	Consejería de Obras Públicas y Turismo	-2%
2	Consejería de Trabajo	-3.2%
3	Consejería de Economía, Industria y Comercio	-12%
4	Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología	-19.3%
5	Consejería de Presidencia	-20.6%
6	Presidencia de la Junta	-22.3%
7	Consejería de Agricultura y Medio Ambiente	-25.6%
8	Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte	-36.6%
9	Consejería de Bienestar Social	-40.9%
10	Consejería de Sanidad y Consumo	-81.7%
11	Consejería de Cultura	-111.7%

Fuente: Elaboración propia.

Si por otro lado, descartamos los “factores motivadores” y nos centramos en los “factores higiénicos” para analizar el grado de insatisfacción que experimentan los empleados públicos, observamos cómo salvo la Consejería

de Trabajo, el resto de ellas superan unos porcentajes de insatisfacción del 20%, decimos por tanto que sus empleados se encuentran “muy insatisfechos” (ver tabla 36):

*TABLA 36: RELACIÓN DE EMPLEADOS INSATISFECHOS CON LOS FACTORES EXTERNOS AL PUESTO DE TRABAJO*

Insatisfacción según el Grupo		
1	Consejería de Trabajo	-11.7%
2	Consejería de Obras Públicas y Turismo	-20.1%
3	Presidencia de la Junta	-22.8%
4	Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología	-30.7%
5	Consejería de Presidencia	-34.8%
6	Consejería de Economía, Industria y Comercio	-50.2%
7	Consejería Agricultura y Medio Ambiente	-51.4%
8	Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte	-94.5%
9	Consejería de Bienestar Social	-97.3%
10	Consejería de Cultura	-108.7%
11	Consejería de Sanidad y Consumo	-118.2%

Fuente: Elaboración propia.

Estudiamos ahora la incidencia de la movilidad geográfica por la posible repercusión que pueda tener tanto, en el rendimiento, como en la satisfacción que experimentan en el trabajo.

**Hipótesis 24: La mayor parte de los empleados hace depender el rendimiento de la movilidad geográfica.**

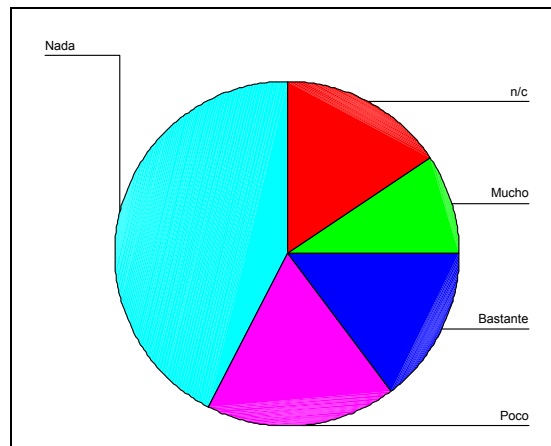
Por ello a modo de pregunta cuestionamos a los empleados: **¿con relación a la distancia que separa su residencia de su lugar de trabajo, cree que incide en su rendimiento laboral?** Según los resultados obtenidos (ver tabla 37) un 60.4% considera que la distancia que separa su residencia de su lugar de trabajo apenas está relacionada con el rendimiento. Tan sólo un 24.1% considera importante esa dependencia entre ambas variables, este reducido porcentaje muestra la escasa relación habida por lo que contradecemos lo previsto en la hipótesis 24

*TABLA 37: INCIDENCIA DE LA DISTANCIA QUE SEPARA SU LUGAR DE TRABAJO EN EL RENDIMIENTO LABORAL*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos n/c	252	15,5	15,5	15,5
Mucho	155	9,5	9,5	25,0
Bastante	237	14,6	14,6	39,6
Poco	292	18,0	18,0	57,6
Nada	689	42,4	42,4	100,0
Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 63: INCIDENCIA EN EL RENDIMIENTO DE LA DISTANCIA QUE LA SEPARA DE SU LUGAR DE TRABAJO**



Fuente: Elaboración propia.

**Hipótesis 25: La satisfacción en el trabajo está relacionada con la movilidad geográfica.**

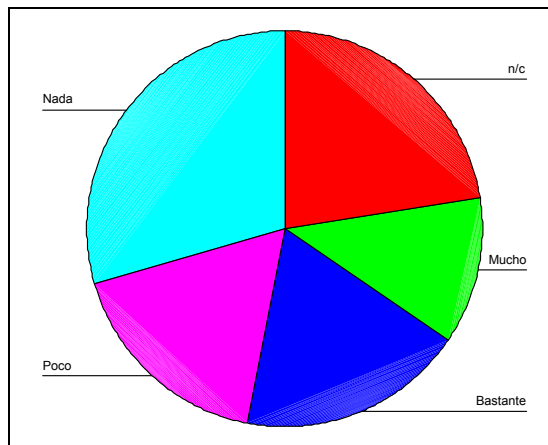
Sin embargo, ante la pregunta: **¿con relación a la distancia que separa su residencia de su lugar de trabajo, cree que incide en su satisfacción en el trabajo?**, el porcentaje de empleados que relaciona ambas variables (ver tabla 38) es relativamente más alto, ya que 30.4% hace depender la satisfacción laboral de la movilidad geográfica, aunque el porcentaje sigue siendo reducido por lo que la relación apenas tiene significación, en contra de lo propuesto en la hipótesis 25. Estos resultados se corresponden con el reducido número de empleados que se muestran partidarios de trasladar su residencia al lugar del trabajo (28.8%).

TABLA 38: INCIDENCIA DE LA DISTANCIA QUE SEPARA SU LUGAR DE TRABAJO EN LA SATISFACCIÓN

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	367	22,6	22,6	22,6
	Mucho	191	11,8	11,8	34,3
	Bastante	303	18,6	18,6	53,0
	Poco	284	17,5	17,5	70,5
	Nada	480	29,5	29,5	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 64: INCIDENCIA DE LA DISTANCIA QUE LE SEPARA DE SU LUGAR DE TRABAJO EN LA SATISFACCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

### **12.3.6. Relación entre las diferentes variables motivacionales.**

#### **a. Variables adscriptivas.**

Analizando cada uno de los aspectos que inciden en el contenido del trabajo, tenemos que tener en cuenta también las variaciones según el tipo de sexo, edad, antigüedad en el trabajo.

#### **a.1. Satisfacción laboral y sexo.**

Entre los diferentes estudios contamos con las aportaciones de Quinn, Staines y Mc Collough (1974) en las que investigaron la incidencia de la variable "sexo" en la ejecución de la tarea. De este modo, llegan a una serie de conclusiones esgrimiendo que la mujeres, en general, valoran más que los hombres los factores de "comodidad" en el trabajo: número de horas de trabajo, distribución de la jornada, lugar de residencia y de trabajo, etc., orientadas hacia una posible compatibilidad del trabajo con las responsabilidades familiares y domésticas<sup>411</sup>. Otros investigadores han analizado la satisfacción laboral en función del sexo de los empleados. Así, en los estudios desarrollados en la provincia de Santander, Lucas Marín (1981) llega a una serie de conclusiones, aunque en este caso, los estudios realizados sobre la influencia del sexo en la satisfacción de los trabajadores no ha aportado datos excesivamente esclarecedores de la relación entre ambas; los resultados obtenidos han sido más satisfactorios en las mujeres que en los hombres. A modo de ejemplo, la mujer alcanza un mayor índice de satisfacción según el tipo de salario, el trato con los jefes, la organización del trabajo, etc<sup>412</sup>.

---

<sup>411</sup>QUINN, R. P., STAINES, G. L., y MCCULLOUGH, M. R.(1974): op. cit.

**Hipótesis 26: Según la variable sexo, las mujeres están más satisfechas en el trabajo que los hombres.**

En las relaciones entre el sexo y cada uno de los aspectos que forman parte del contenido del puesto, podemos observar en la tabla 39, que las mujeres dan mayor importancia a la posibilidad de compaginar el trabajo con otras ocupaciones (+4.1% frente al +1.3% de los hombres, corroborando las investigaciones desarrolladas por Quinn, Staines y Mc Collough (1974).

Partiendo de la ausencia de satisfacción con cada uno de los “factores motivadores” de la relación laboral en ambos sexos. Los hombres están menos satisfechos a “introducir ideas propias” (-11%), “asumir responsabilidades” (-5.3%) y “participar en las decisiones” (-8.1%). Mientras que si nos atenemos a los “factores higiénicos”, las mujeres se hallan también en una posición más ventajosa con respecto a los hombres, ya que están menos insatisfechas con algunos aspectos como “la supervisión y evaluación del trabajo realizado”(-6.9%), “la actualización a lo largo del tiempo” (-6.5%) y “el grado de identificación con la Administración” (-3.4%). Por esto, afirmamos con Lucas Marín (1981) que los porcentajes obtenidos por los hombres son más negativos que los alcanzados por las mujeres, por lo que podemos avanzar una mayor insatisfacción de aquellos, según lo expuesto en la hipótesis 26.

---

<sup>412</sup> LUCAS MARÍN A, (1981): op. cit., p 80.



**TABLA 39: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL SEXO**

	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
<b>M1</b>	-5.4%	-5.7%
<b>M2</b>	-11%	-7.7%
<b>M3</b>	-12.6%	-12.8%
<b>M4</b>	-10.3%	-6.9%
<b>M5</b>	-39.1%	-41%
<b>M6</b>	-5.3%	-2.7%
<b>M7</b>	-8.1%	-6.4%
<b>M8</b>	-6.8%	-6.5%
<b>M9</b>	-3.5%	-3.4%
<b>M10</b>	+1.3%	+4.1%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 20: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

#### a.2. Satisfacción laboral y edad.

Desde una óptica diferente se han abordado algunas investigaciones para significar la importancia del significado del trabajo en función de los distintos intervalos de edad. Para ello Morse y Weiss (1955) analizan algunas variables como “la necesidad de trabajar” en las hipotéticas circunstancias de disponer de unas cantidades económicas que hagan innecesario acudir al trabajo. Para ello trabajó una muestra de 401 empleados repartidos entre

distintos ocupaciones según intervalos de edad. Las investigaciones señalan algunos descubrimientos interesantes como “el grado en que los empleados se adaptan a las condiciones y oportunidades de su trabajo” según sea la edad. Según los resultados obtenidos, el porcentaje de los que seguirían trabajando en aquellas condiciones fue muy elevado (90%) en el intervalo de edad 21-34 años, a partir de aquí empezaría a descender hasta un (61%) lo que indica una relación inversa entre la motivación en el trabajo y la edad<sup>413</sup>.

**Hipótesis 27: Existe una relación negativa entre la edad y la motivación en el trabajo.**

En nuestro caso, para analizar las aspiraciones de los empleados a partir del grado de importancia otorgada a aquellos elementos internos al puesto, excluimos a los intervalos extremos, cuya proporción de empleados apenas alcanza el 5% y nos centramos en el estudio de los intervalos centrales (26-35 años, 36-45 años y 46-55 años). De este modo, podemos observar que dicho nivel de aspiraciones sigue un comportamiento similar según los diferentes intervalos de edad, a medida que avanzamos en aquellos (ver tabla 40) crece el interés por desarrollar un trabajo “variado e interesante” (66.1%, 66.5% y 70.6% respectivamente), “la capacidad de introducir ideas propias” se mantiene constante en los dos primeros (62.5%), elevándose a un 71.9% entre los empleados ubicados en el tercer intervalo. Crece también el deseo de “asumir responsabilidades” hasta llegar a un 78%. De aquí podemos deducir una variación en el mismo sentido entre la edad de los empleados y las aspiraciones de aquellos en su trabajo con referencia a los factores motivantes, en contra de lo manifestado en la hipótesis 27. En este sentido, afirmamos que conforme mayor es la edad de los empleados más motivados están para implicarse en los trabajos que desarrollan. Valorando en mayor medida los factores internos de la relación laboral.

---

<sup>413</sup> MORSE N y WEISS R, (1955): The function and meaning of work and the job, American

*TABLA 40: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LOS INTERVALOS DE EDAD*

	18-25	26-35	36-45	46-55	56-65
M2	69.9%	62.5%	62.5%	71.9%	68.7%
M3	68.5%	66.1%	66.5%	70.6%	71.5%
M6	60 %	65.7%	66.2%	78%	68.6%
M7	60%	57.8%	57.4%	67.5%	75%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 21: M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M6: Permite la asunción de responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones.

### **Hipótesis 28: Existe una relación negativa entre la satisfacción en el trabajo y la edad.**

Al relacionar la satisfacción en función de los diferentes intervalos de edad como señala la tabla 41, constatamos como los empleados más jóvenes, situados en el intervalo entre 18 y 25 años, se encuentran satisfechos con la “responsabilidad asumida” en la Administración (+5.7%), aunque su trabajo sea poco “variado e interesante” (-17.1%), y apenas se cuente con su opinión en las “decisiones tomadas” por los superiores (-14.3%). Esto les lleva a “no identificarse con las directrices seguidas en la Administración” (-10%). A estas mismas conclusiones hemos llegado con el resto de intervalos de edad, a excepción de aquellos empleados que se sitúan en el intervalo superior, entre 56 y 65 años. En este caso, están “levemente satisfechos” con la

“responsabilidad asumida” en la Administración (+3.1%), aunque sea este el único factor que les proporciona satisfacción en el trabajo.

Centrándonos en aquellos intervalos de edad donde se sitúa el 95% de los empleados (intervalos centrales) podemos observar que, a medida que la edad es mayor, la satisfacción que produce disponer de un trabajo “variado e interesante” es menor, como así lo manifiestan las variaciones porcentuales (-11.7%, -13.7% y -26.2%). Si tomamos aquellos factores que pueden producir insatisfacción “factores higiénicos”, vemos que a medida que avanzamos en aquellos intervalos, “el grado de identificación con la Administración” es menor, pasando de -1.8% (26-35 años) a -8.8% (46-35 años). Destacando también ese comportamiento en “la actualización de conocimientos” que pasa de -6.1% (26-35 años) a -14.9% (46-35 años). Por lo que esa relación negativa tan sólo podemos hacerla extensiva a determinados aspectos del contenido de la relación laboral según indicábamos en la hipótesis 28.

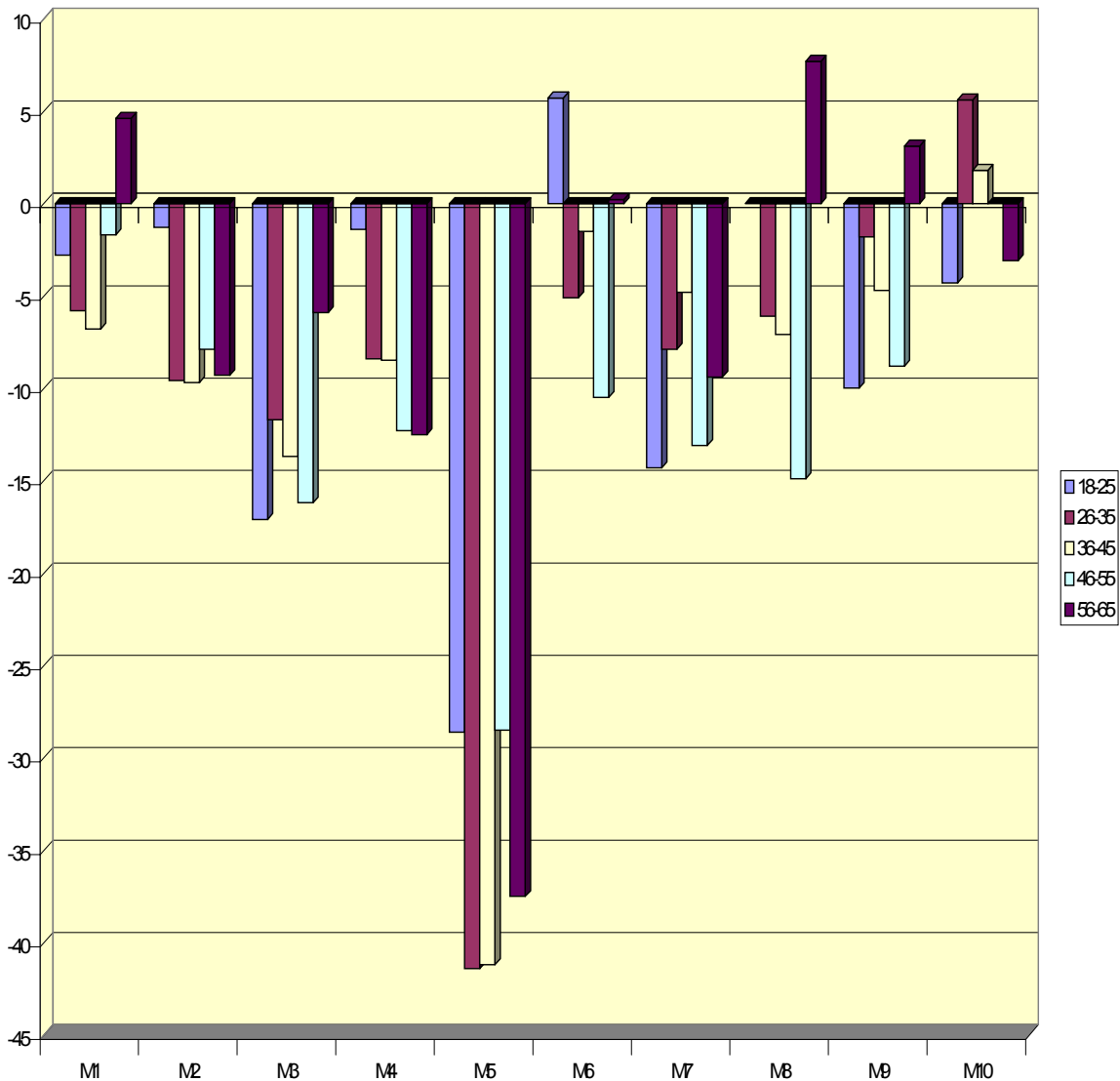
*TABLA 41: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LOS INTERVALOS DE EDAD*

	<b>18-25</b>	<b>26-35</b>	<b>36-45</b>	<b>46-55</b>	<b>56-65</b>
<b>M1</b>	-2.8%	-5.8%	-6.8%	-1.7%	+4.6%
<b>M2</b>	-1.3%	-9.6%	-9.7%	-7.9%	-9.3%
<b>M3</b>	-17.1%	-11.7%	-13.7%	-16.2%	-5.9%
<b>M4</b>	-1.4%	-8.4%	-8.5%	-12.3%	-12.5%
<b>M5</b>	-28.6%	-41.4%	-41.2%	-28.5%	-37.5%
<b>M6</b>	+5.7%	-5.1%	-1.5%	-10.5%	+0.2%
<b>M7</b>	-14.3%	-7.9%	-4.8%	-13.1%	-9.4%
<b>M8</b>	0%	-6.1%	-7.1%	-14.9%	+7.7%
<b>M9</b>	-10%	-1.8%	-4.7%	-8.8%	+3.1%
<b>M10</b>	-4.3%	+5.6%	+1.8%	0%	-3.1%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 22: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo

FIGURA 65: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LOS INTERVALOS DE EDAD



Fuente: Elaboración propia.

Nota 22: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

### a.3. Satisfacción laboral y antigüedad

#### **Hipótesis 29: La relación entre la antigüedad y la motivación en el trabajo es negativa.**

La variación de los distintos motivadores (factores internos) según la antigüedad de los empleados nos da algunos resultados concluyentes. La pauta seguida por aquellos muestra como, a medida que aumenta la antigüedad en la Administración, las aspiraciones de los empleados para la consecución de resultados satisfactorios en el trabajo disminuye, recuperándose moderadamente en los dos últimos intervalos (ver tabla 42). De esta forma, características más comunes en la estructura burocrática, como la creciente dificultad de “introducir innovaciones” que conduzcan a una mejora del trabajo desarrollado o la “variedad y grado de interés” en el desarrollo del mismo siguen la pauta anteriormente citada. Así, los que llevan menos de un año trabajando en la Administración, que suponen un 8.6% del total de la población, desearían en un 69.6% poder “introducir ideas nuevas” que mejoren el trabajo, este porcentaje disminuye al 60% hasta el intervalo entre 10-14 años, volviendo a crecer en los dos intervalos siguientes. Similares deducciones podemos sacar con respecto a otras características del puesto, como ser “variado e interesante” (que disminuye a partir del primero para aumentar en los dos siguientes). Tanto uno como otro explican la relación negativa entre la antigüedad y los elementos que integran la relación laboral. No siguiendo este comportamiento otros factores como “la posibilidad de asumir responsabilidades” que se mantiene oscilante para los diferentes intervalos de antigüedad, o “la participación en las decisiones” que aumentan en los cuatro primeros intervalos. Por lo que no podemos concluir que la relación entre la antigüedad y la motivación en el trabajo sea negativa para todos los elementos de la relación laboral como fijamos en la hipótesis 29.

**TABLA 42: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS CON LOS FACTORES QUE INTEGRAN EL CONTENIDO DEL PUESTO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD**

	Menos de 1 año	Entre 1 y 4 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 14 años	Entre 15 y 19 años	20 años o más
<b>M2</b>	69.6%	63.8%	61.9%	60%	63.2%	68.5%
<b>M3</b>	68.2%	68%	67.6%	61.1%	65.6%	72.1%
<b>M6</b>	65.4%	63.7%	68.7%	67.8%	66.9%	75.6%
<b>M7</b>	54.3%	58.4%	59.7%	60.4%	57.1%	60.8%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 23: M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones.

**Hipótesis 30: La relación entre la antigüedad y la insatisfacción en el trabajo es positiva.**

Como observamos en la tabla 43, podemos hablar de una falta generalizada de satisfacción en el trabajo con independencia de la antigüedad de los empleados. Centrándonos en los intervalos (1 a 4 años, 5 a 9 años, 10 a 14 años) dada su representatividad en relación al resto de ellos podemos observar que, en algunos factores como la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante”, la diferencia negativa va creciendo pasando de -12.5% a -13.6%, disminuyendo en los dos últimos intervalos. Otros factores como la satisfacción experimentada con “la introducción de ideas propias” se relaciona negativamente con la antigüedad, pasando de un -6.5% en el intervalo (entre 10 y 14 años) a -5.7% en el último intervalo (20 o más años). De forma que a medida que aumenta la antigüedad disminuye la falta de satisfacción para introducir reformas que mejoren el servicio público. Sin embargo, la analizar al satisfacción alcanzada con la “asunción de

responsabilidades” en función de la antigüedad vemos como va creciendo en los primeros intervalos para alcanzar un máximo (-6.9%), entre 10 y 14 años y a partir de ahí disminuye hasta llegar a su valor más bajo (-2%) en el intervalo de 20 años o más. Estas oscilaciones en el comportamiento no nos permiten asentir sobre un comportamiento unidireccional entre ambas variables como vimos en la hipótesis 30.

**TABLA 43: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD**

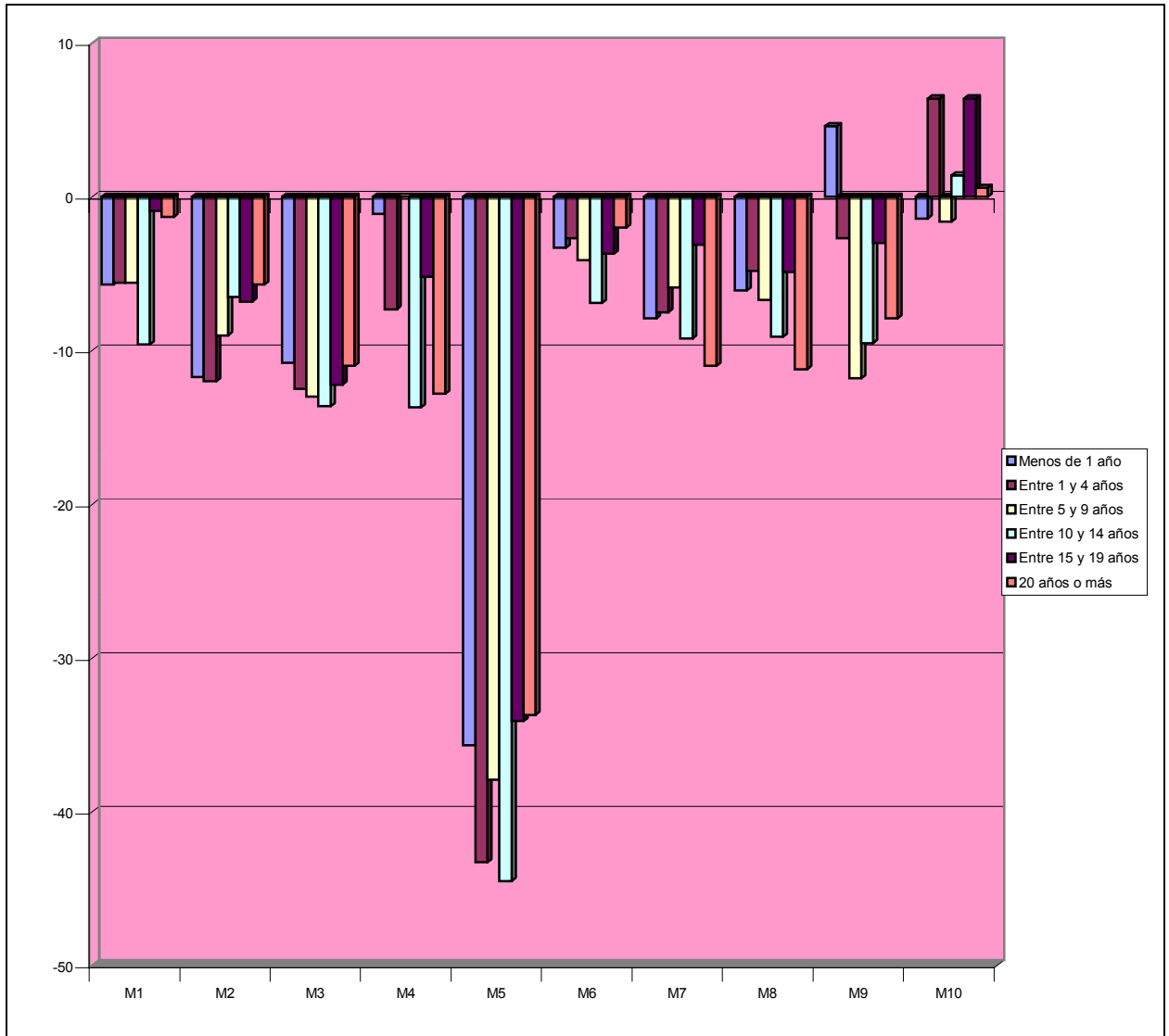
	<b>Menos de 1 año</b>	<b>Entre 1 y 4 años</b>	<b>Entre 5 y 9 años</b>	<b>Entre 10 y 14 años</b>	<b>Entre 15 y 19 años</b>	<b>20 años o más</b>
<b>M1</b>	-5.7%	-5.6%	-5.6%	-9.6%	-0.9%	-1.3%
<b>M2</b>	-11.7%	-12%	-9%	-6.5%	-6.8%	-5.7%
<b>M3</b>	-10.8%	-12.5%	-13%	-13.6%	-12.2%	-11%
<b>M4</b>	-1.1%	-7.3%	-10.7%	-13.7%	-5.2%	-12.8%
<b>M5</b>	-35.7%	-43.3%	-37.9%	-44.5%	-34.1%	-33.7%
<b>M6</b>	-3.3%	-2.7%	-4.1%	-6.9%	-3.7%	-2%
<b>M7</b>	-7.9%	-7.5%	-5.9%	-9.2%	-3.1%	-11%
<b>M8</b>	-6.1%	-4.8%	-6.7%	-9.1%	-4.9%	-11.2%
<b>M9</b>	+4.6%	-2.7%	-11.8%	-9.5%	-3%	-7.9%
<b>M10</b>	-1.4%	+6.4%	-1.6%	+1.4%	+6.4%	+0.6%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 24: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo



FIGURA 66: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN EL TRABAJO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD



Fuente: Elaboración propia.

Nota 25: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo

## b. Variables funcionales

En el fondo de cualquier estudio sobre la motivación y satisfacción laboral subyace la necesidad de alcanzar un mayor rendimiento, como exigencia necesaria de toda organización. Recientemente, el Instituto Speyer (1999) ha desarrollado en este contexto diferentes investigaciones en las organizaciones públicas, convirtiéndose en un punto de referencia para abordar futuras investigaciones (como el análisis sobre la evaluación del rendimiento), por las connotaciones que puede tener una mayor exigencia hacia el trabajo que desempeñan los empleados públicos, así como el estudio de otros aspectos como:

- a) Impartir una formación orientada a las necesidades e incorporar los resultados de la acción al plan de formación
- b) Diseñar unas perspectivas de futuro para los empleados fomentando un cambio de actividad dirigido en base a un programa de rotación
- c) Establecer un programa de promoción profesional a largo plazo<sup>414</sup>

### b.1. Satisfacción laboral y rendimiento

Para analizar empíricamente el rendimiento de los empleados públicos partimos del nivel de exigencia al que están sometidos en el trabajo. Dada la dificultad de medir el nivel de rendimiento nos apoyamos en otro concepto similar, al que llamamos “ritmo de trabajo”. Si éste es inferior al que los empleados pueden realizar la productividad de los empleados se reduce y ello conduce a un menor rendimiento en el trabajo.

---

<sup>414</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit., p 25.

Para ello, en un primer estadio debemos conocer cuales son aquellos presupuestos esenciales en el trabajo de un empleado público para que mantenga esa talante constructivo hacia el trabajo, o bien, qué factores inciden en la motivación en el trabajo para alcanzar las metas fijadas la organización. La respuesta a estas cuestiones la obtendríamos si llegamos a vislumbrar como se puede transformar ese potencial laboral inactivo en rendimiento. En este sentido, las investigaciones del Instituto Speyer (1999) afirman que “se puede actualizar la disposición a mejorar el rendimiento mediante el establecimiento de la relación adecuada entre dos elementos: las necesidades individuales que se despiertan en el desempeño de la actividad y la disposición frente a la actividad, por un lado y las oportunidades que la actividad ofrece en la práctica por el otro. En esta relación se crea un “ámbito de actividad” en el que se consiguen las posibilidades de realización y en el que la motivación aumenta”<sup>415</sup> .

Estas afirmaciones se estructuran en sentido inverso a los postulados de Lawler y Porter (1967). Para ellos una de las tesis que más aceptación ha tenido ha sido invertir la relación causal, es decir, la satisfacción laboral es la causa del alto rendimiento y éste a su vez puede deberse a otras variables como “la capacidad de trabajo”, “su preparación profesional”, etc. Después de realizar numerosos estudios al respecto, concluyeron afirmando la necesidad de favorecer el rendimiento mediante la reorientación de algunos aspectos de la relación laboral, prioritariamente aquellos que hagan referencia al puesto de trabajo, variedad, autonomía, toma de decisiones, etc<sup>416</sup>.

---

<sup>415</sup> DOCUMENTOS INAP, (1999): “EXPERIENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO SPEYER DE ALEMANIA: AUTOEVALUACIÓN, MODERNIZACIÓN, MEJORA DEL RENDIMIENTO”, op. cit., p 36.

<sup>416</sup> LAWLER, E. L. y PORTER, L. W. (1967): op. cit. pp 20-28.

**Hipótesis 31: Los empleados de unidades administrativas que trabajan a un ritmo superior del que pueden realizar están más satisfechos con su trabajo e identificados con la Administración.**

Al comparar la satisfacción obtenida entre los empleados que desempeñan su trabajo en unidades administrativas con diferente ritmo de trabajo, debemos recordar al estudiar la productividad de los empleados la pregunta que formulamos: **¿el ritmo de trabajo es más elevado del que puede realizar?** Partiendo de una insatisfacción generalizada del personal, los resultados obtenidos en las unidades administrativas que trabajan a un ritmo superior son más negativos que aquellos que trabajan a un ritmo inferior. En la tabla 44 se observa que los empleados de las diferentes unidades están satisfechos en el trabajo, en aspectos como “introducción de ideas propias” (-11.6%), “variado e interesante” (-12.2%), “participar en las decisiones” (-9.4%) y “asumir responsabilidades” (-4.6%). Ello se traduce también en una mayor insatisfacción de los empleados que trabajan por encima de sus posibilidades, con los factores externos al puesto como: “las relaciones con los compañeros” (-6.4%), “la supervisión y evaluación” (-11.2%) y “el salario” (-45%). Prueba de ello es que su grado de identificación con su unidad y, en general, con la Administración es menor (-4.2%).

En este contexto, es lógico que en las unidades que trabajan a un ritmo inferior del que pueden desarrollar los empleados, se permita compaginar más el trabajo con otro tipo de actividades y, por tanto, sus empleados estén más satisfechos (+1.4%). Por esto podemos decir que cuando se trabaja a un ritmo superior y los incentivos no se incrementan en aquella proporción, (como veremos al analizar la naturaleza del complemento específico y de productividad), la satisfacción laboral es inferior a aquellos otros que trabajan a un ritmo inferior del que pueden realizar, en contra de lo manifestado en la hipótesis 31.

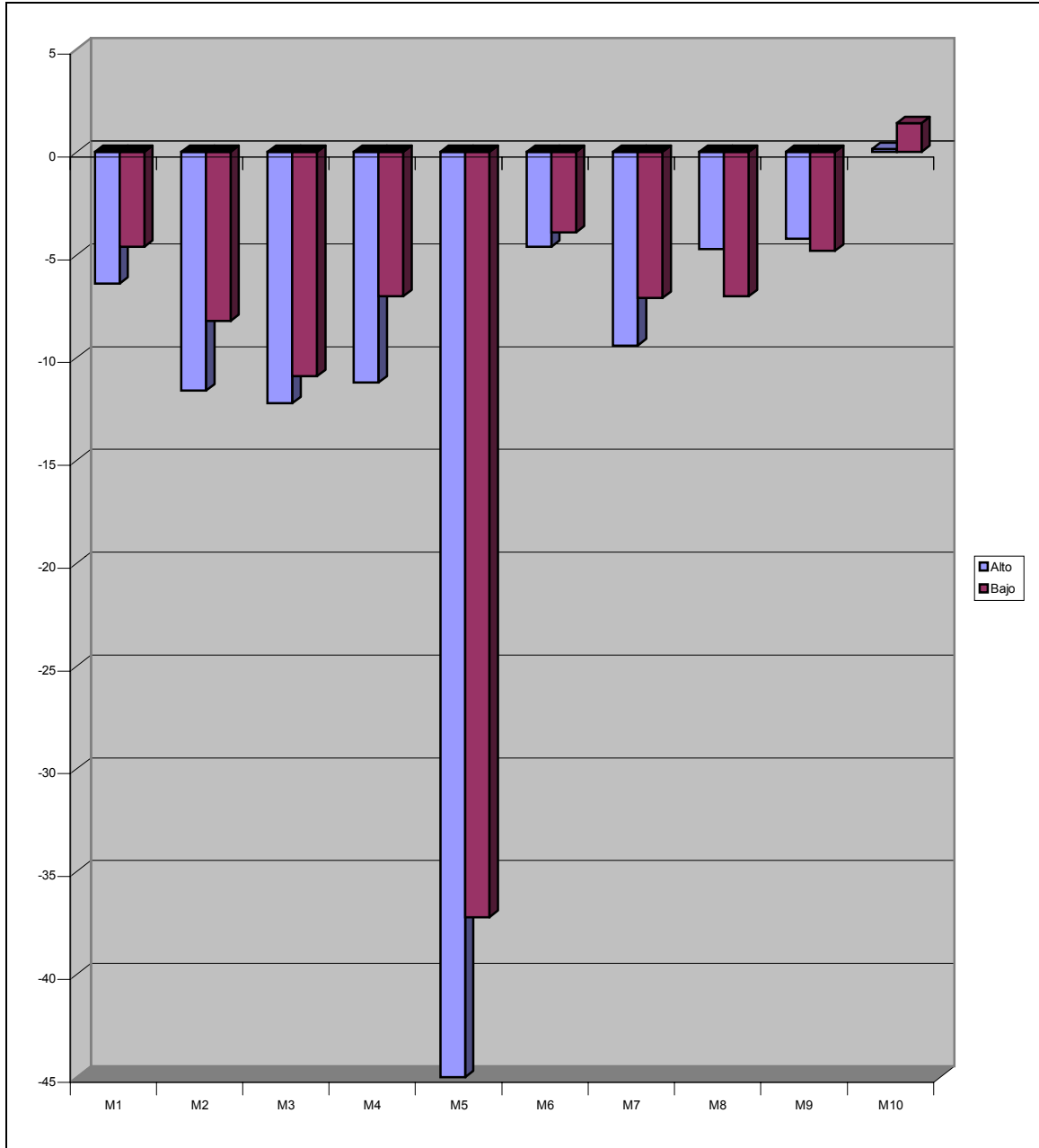
TABLA 44: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL RITMO DE TRABAJO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA

	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
<b>M1</b>	-6.4%	-4.6%
<b>M2</b>	-11.6%	-8.2%
<b>M3</b>	-12.2%	-10.9%
<b>M4</b>	-11.2%	-7%
<b>M5</b>	-45%	-37.2%
<b>M6</b>	-4.6%	-3.9%
<b>M7</b>	-9.4%	-7.1%
<b>M8</b>	-4.7%	-7%
<b>M9</b>	-4.2%	-4.8%
<b>M10</b>	+0.15%	+1.4%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 26: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

FIGURA 67: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA PRODUCTIVIDAD EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA



Fuente: Elaboración propia.

Nota 27: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

**Hipótesis 32: Los empleados que trabajan a un ritmo más elevado están más motivados en el trabajo.**

Pero no solamente nos interesa investigar el grado de satisfacción que experimentan los empleados según el ritmo de trabajo, sino también queremos analizar cuales son los “motivadores principales” (ya sean “factores motivadores o higiénicos”). Es decir, aquellos factores de la relación laboral a los que conceden una mayor importancia los empleados. En la tabla 45, podemos observar como “las relaciones sociales con los compañeros” y “el salario” son las primeras preocupaciones de los empleados públicos. A partir de ahí, en las unidades administrativas que trabajan a un ritmo elevado las aspiraciones de los empleados se centran en alcanzar un mayor “nivel de responsabilidades” (70.3%), poder desarrollar un trabajo “variado e interesante” (68.5%) y poder llegar a “introducir ideas de mejora” en el trabajo (67.1%). De aquí podemos deducir que la estructura motivacional de los empleados considerados como “productivos” está ordenada cabalmente, priorizando realmente aquellos factores que implican un “enriquecimiento de las tareas” que desempeñan, siguiendo la terminología de Herzberg anteriormente explicada. Podemos decir según lo expuesto en la hipótesis 32, que dichos empleados están orientados hacia aquellos factores que determinan el contenido del puesto, ya que aspiran en mayor medida a realizar un tipo de trabajo que potencia aquellas características.

**TABLA 45: MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA PRODUCTIVIDAD EN LA UNIDAD ADMINISTRATIVA**

Ritmo elevado		Ritmo bajo	
<b>M1</b>	83.5%	M1	83.2%
<b>M5</b>	78.3%	M5	78.6%
<b>M6</b>	70.3%	M4	67.4%
<b>M3</b>	68.5%	M3	65.9%
<b>M2</b>	67.1%	M6	65.3%
<b>M4</b>	67%	M9	64.9%
<b>M9</b>	63.3%	M10	64.8%
<b>M10</b>	62.6%	M2	63.2%
<b>M7</b>	60.2%	M8	62.2%
<b>M8</b>	61.3%	M7	58.1%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 28: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

## b.2. Satisfacción y absentismo

Según las investigaciones sobre las motivaciones que experimenta el trabajador para acudir al trabajo, Girard (1975) señaló que "el absentismo no será más que un pretexto para estudiar las motivaciones del trabajador. Es de hecho uno de los modos extrínsecos en que se manifiestan las motivaciones, y se presta a una medición objetiva"<sup>417</sup>. De ahí el interés de cuestionarnos sobre

<sup>417</sup> GIRARD, G. (1975): op. cit., p 76



la relación que tienen las ausencias en el trabajo y la satisfacción, formulando la pregunta siguiente: **¿A su juicio señale en que grado existen los siguientes factores en su unidad administrativa?; las ausencias de trabajo.**

**Hipótesis 33: Los empleados que trabajan en unidades administrativas con un elevado nivel de absentismo están más insatisfechos.**

Analizamos los resultados obtenidos en las unidades administrativas con un elevado nivel de absentismo, es decir, aquellos empleados que se ausentan con mayor frecuencia de su puesto de trabajo (ver tabla 46). En este sentido, podemos observar como estos empleados están menos orientados hacia los factores del contenido del puesto, concediendo menor importancia a aspectos como “la capacidad de introducir ideas propias” (-15.4%), disponer de un trabajo “variado e interesante” (-18.4%), “asumir responsabilidades” (-6%) y “participar en las decisiones” (-9.4%). Esto contrasta con mayores cotas de insatisfacción en el trabajo en aspectos como las “relaciones con los compañeros” (-6.1%), “salario” (-38.5%) e “identificación con el puesto” (-7.7%). Por tanto, según la hipótesis 33, los empleados que trabajan en unidades administrativas con un alto nivel de absentismo están más insatisfechos en el trabajo.

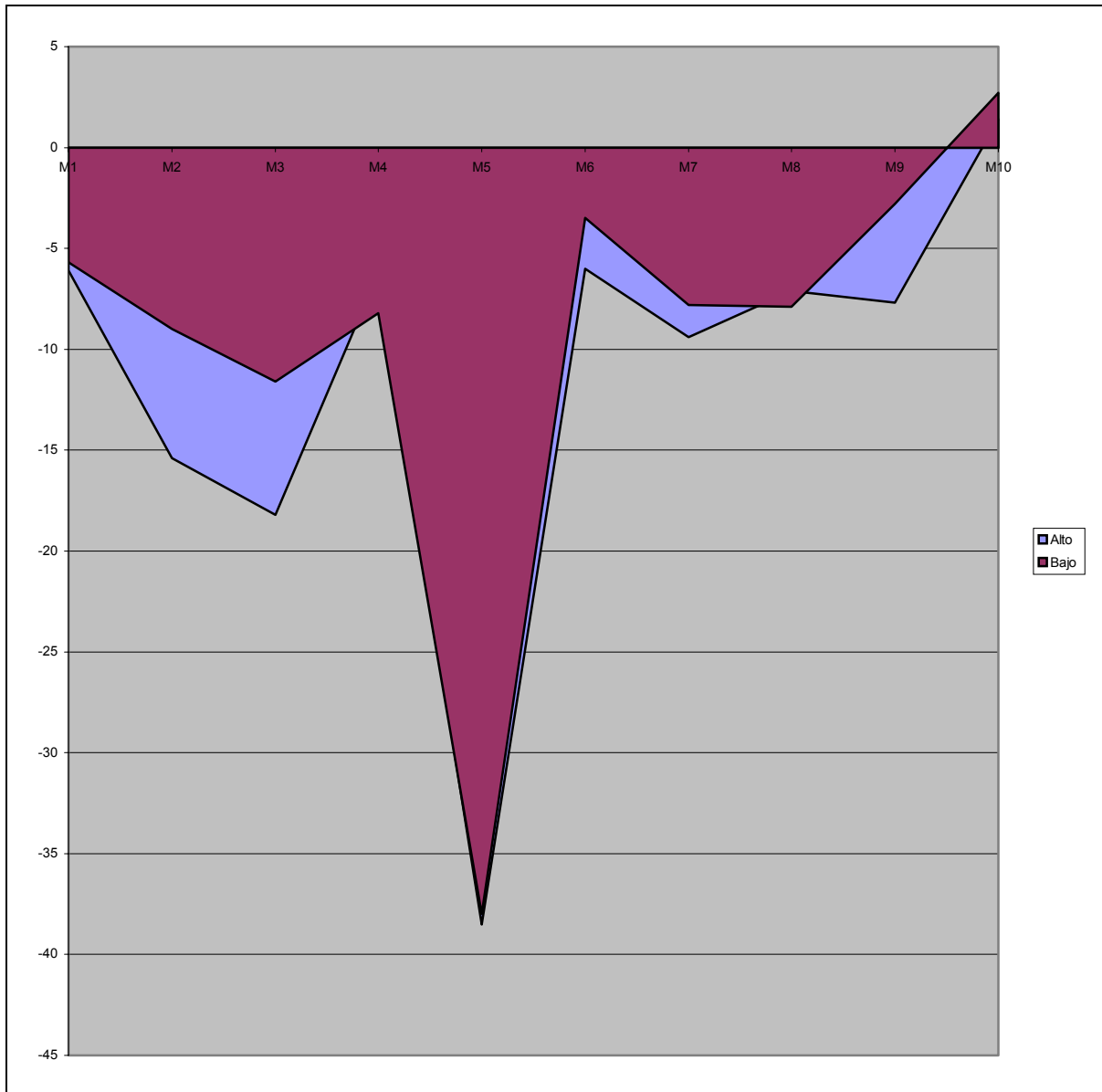
*TABLA 46: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN LA UNIDAD SEGÚN EL NIVEL DE ABSENTISMO*

	<b>Alto</b>	<b>Bajo</b>
<b>M1</b>	-6.1%	-5.7%
<b>M2</b>	-15.4%	-9%
<b>M3</b>	-18.2%	-11.6%
<b>M4</b>	-6.2%	-8.2%
<b>M5</b>	-38.5%	-38%
<b>M6</b>	-6%	-3.5%
<b>M7</b>	-9.4%	-7.8%
<b>M8</b>	-7.1%	-7.9%
<b>M9</b>	-7.7%	-2.8%
<b>M10</b>	+1.4%	+2.7%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 29: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

FIGURA 68: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL NIVEL DE RENDIMIENTO



Fuente: Elaboración propia.

Nota 30: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

### **Hipótesis 34: Existe una relación positiva entre la motivación y el absentismo**

Sin embargo, si analizamos las motivaciones de los empleados (considerando tanto a los funcionarios como al personal laboral) con cada uno de los elementos que integran el contenido del puesto en unidades administrativas con diferente nivel de absentismo, no encontramos diferencias sustanciales entre los empleados de ambos tipos. Como podemos observar en la tabla 47, la estructura motivacional obedece a similar prelación, por lo que no podemos extraer conclusiones que diferencien a unos y otros en contra de lo expresado en la hipótesis 34.

*TABLA 47: ASPIRACIONES DE LOS EMPLEADOS SEGÚN EL NIVEL DE ABSENTISMO*

<b>Elevado nivel de absentismo</b>		<b>Bajo nivel de absentismo</b>	
<b>M1</b>	83%	<b>M1</b>	84.2%
<b>M5</b>	74.9%	<b>M5</b>	77.9%
<b>M4</b>	66.5%	<b>M4</b>	68.1%
<b>M3</b>	65.2%	<b>M3</b>	68.1%
<b>M6</b>	64%	<b>M6</b>	67.5%
<b>M9</b>	62%	<b>M9</b>	65.5%
<b>M10</b>	62%	<b>M10</b>	64.9%
<b>M2</b>	61.5%	<b>M8</b>	64.3%
<b>M8</b>	59.9%	<b>M2</b>	64.2%
<b>M7</b>	56.2%	<b>M7</b>	60%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 31: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

### b.3. Satisfacción y rotación

Las diferentes investigaciones realizadas hasta la fecha, sitúan el significado de la rotación laboral en el contexto de permanencia-abandono de la organización por los empleados. Así, Ross y Zander (1976) defienden que el nivel de satisfacción de las necesidades de: reconocimiento, autonomía, importancia del trabajo, evaluación equitativa, tienen una clara relación con el hecho de que una persona continúe en su trabajo<sup>418</sup>.

Hulin (1966) desarrolló una investigación de gran interés, no se limitó solamente a la realización de un estudio teórico sobre las relaciones estadísticas entre ambas variables, sino que las fue complementado con intervenciones concretas en las políticas de personal y se produjeron verdaderos cambios en las actitudes de los trabajadores. Estudió los niveles de satisfacción con: el trabajo, el sueldo, los compañeros de trabajo, los supervisores y la "atmósfera de trabajo". Hulin comparó los resultados de las empleadas que abandonaron la empresa con las que todavía continuaban y observó que las puntuaciones en satisfacción que habían obtenido aquellas, eran significativamente más bajas<sup>419</sup>.

Tanto en las investigaciones de Ross y Zander (1976) como en las acometidas por Hulin (1966), la rotación de los empleados está en función de una serie de variables como la importancia del trabajo, salario, compañeros de trabajo, etc. Pero al modificar nuestro objeto de estudio, pasando del análisis de organizaciones privadas a otras de carácter público como es la Administración, donde el cargo se entiende de carácter vitalicio, nos vemos abocados a adaptar el concepto de rotación a la permanencia-abandono del puesto en el que trabaja. Por ello entendemos por rotación el abandono de una unidad administrativa y elección de otra más conveniente a los intereses de los

---

<sup>418</sup>ROSS, I. C., ZANDER, A (1976): Satisfacción de las necesidades y rotación de personal, en VROOM, V.H. y DECIR, E.K (Eds): (1979): op. cit

<sup>419</sup>HULIN, C. L (1966): op. cit.

empleados. De esta forma, nuestro interés se centra en analizar la importancia que dan a los diferentes aspectos de la relación laboral, tanto en unidades de alta rotación, donde los empleados cambian frecuentemente de actividad, como en las de baja rotación. Por esto cuestionamos a los empleados: **¿A su juicio señale en qué grado existen los siguientes factores en su unidad administrativa?; rotación en los puestos de trabajo.**

**Hipótesis 35: Existe una relación positiva entre la rotación y la insatisfacción laboral.**

En la tabla 48 comparamos el grado de satisfacción-insatisfacción de los empleados en unidades con diferente nivel de rotación. Atendiendo a las características que hacen referencia al contenido de trabajo (M2, M3, M6, M7) podemos decir que éstas alcanzan unas cifras más negativas para las unidades con alto nivel de rotación.

En términos generales los empleados que trabajan en unidades administrativas que están sujetos a un periódico cambio de actividad se hallan más insatisfechos que aquellos otros que permanecen en la unidad administrativa, esta variación en el mismo sentido entre la rotación e insatisfacción, corrobora lo expresado en la hipótesis 35. Ello puede ser debido a que las aspiraciones de los empleados no se ven cumplidas por la Administración, de ahí que exista originando así un mayor grado de insatisfacción.

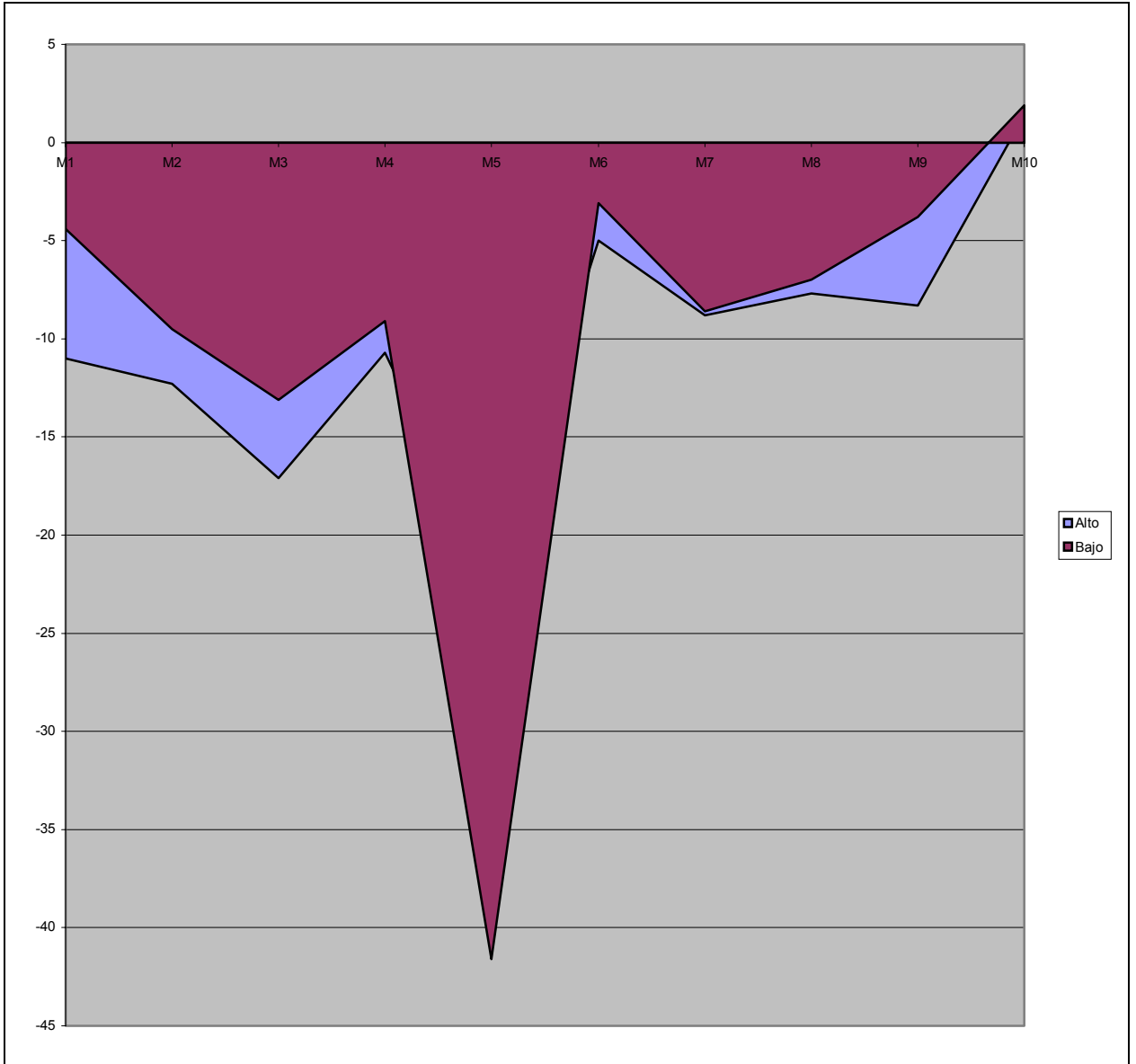
TABLA 48: SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN UNIDADES CON ELEVADA ROTACIÓN

	<b>Alto</b>	<b>Bajo</b>
<b>M1</b>	-11%	-4.4%
<b>M2</b>	-12.3%	-9.5%
<b>M3</b>	-17.1%	-13.1%
<b>M4</b>	-10.7%	-9.1%
<b>M5</b>	-22.1%	-41.6%
<b>M6</b>	-5%	-3.1%
<b>M7</b>	-8.8%	-8.6%
<b>M8</b>	-7.7%	-7%
<b>M9</b>	-8.3%	-3.8%
<b>M10</b>	+1.4%	+1.9%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 32: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

FIGURA 69: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LAS DIFERENTES UNIDADES ADMINISTRATIVAS SEGÚN LA ROTACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Nota 33. M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.



**Hipótesis 36: La rotación de los empleados en sus puestos es debido a un mayor deseo de asumir nuevas responsabilidades.**

Según los datos obtenidos en la tabla 49 observamos que aquellos empleados cuyo puesto de trabajo está sujeto a elevados niveles de rotación conceden más importancia a uno de los factores que origina la movilidad: “la asunción de responsabilidades” (68.5%) ocupando el tercer lugar en la jerarquía establecida, frente al penúltimo puesto que otorgan los empleados más estabilizados en su puesto. De aquí deducimos el principal factor que origina dichos cambios; la necesidad de alcanzar puestos de mayor responsabilidad y, por tanto, mejor retribuidos, como señalamos en la hipótesis 36.

Las resultados de satisfacción obtenidos por los empleados de la Administración Regional sujetos a un elevado nivel de rotación son más negativos que aquellos que están expuestos a una menor rotación. Ya que los primeros siguen optando hacia puestos que conllevan una mayor responsabilidad y mayor peso organizativo, a diferencia de aquellos que, con una rotación inferior, son más propensos a mantenerse en el puesto valorando otras motivaciones externas a la realización con los factores internos de su trabajo.

**TABLA 49: MOTIVACIÓN DE LOS EMPLEADOS EN UNIDADES CON ELEVADA ROTACIÓN (EN %)**

Elevado nivel de rotación		Bajo nivel de rotación	
<b>M1</b>	83.7%	M1	83.9%
<b>M5</b>	76%	M5	78.5%
<b>M6</b>	68.5%	M4	67.6%
<b>M4</b>	68.2%	M3	67.6%
<b>M3</b>	65.2%	M9	64.9%
<b>M9</b>	65.1%	M2	64.4%
<b>M8</b>	63.5%	M8	63.6%
<b>M2</b>	63.4%	M7	62.3%
<b>M7</b>	58.8%	M6	60.9%
<b>M10</b>	57.2%	M10	60.3%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 34: M1: Favorece el contacto con los compañeros. M2: Permite la introducción de ideas propias. M3: Es variado e interesante. M4: Se puede supervisar y evaluar. M5: El salario base está correctamente fijado. M6: Permite asumir responsabilidades. M7: Permite la participación en las decisiones. M8: Se actualiza a lo largo del tiempo. M9: Permite identificarse con la Administración. M10: Compagina la vida fuera del trabajo.

#### 12.4. Satisfacción e insatisfacción en relación con los mecanismos de incentivación en la Administración Pública

Entendemos por mecanismos de incentivación todas aquellas herramientas de las que dispone la Administración para estimular a los empleados públicos en el trabajo, de forma que pueda ser desarrollado con mayor profesionalidad, productividad y eficacia. En este caso nos vamos a

referir al sistema de promoción, a la funcionalidad de los cursos de formación, al diseño de la carrera administrativa, al sistema retributivo y al nivel de planificación existente en materia de personal.

Ya señalaba el estudio Delphi (1990) que una de las manifestaciones prácticas que mayor incidencia ha tenido en el proceso de cambio de las Administraciones Públicas hacía referencia al “insuficiente nivel de competencias que tienen los centros directivos en materia de incentivación económica y de promoción profesional”. Se convierte así este aspecto en el eje principal sobre el que giran el resto de características a estudiar<sup>420</sup>.

#### **12.4.1. Sistema de promoción.**

La necesidad de promoción ha estado presente en casi todas las teorías de motivación, fue Maslow (1973) el primero que le dió una significación especial encuadrándola dentro de las “necesidades superiores”<sup>421</sup>. Posteriormente, Herzberg (1959) matizó aún más considerándola como uno de los principales factores motivacionales de la persona<sup>422</sup>.

Como señala Merton (1964), dentro de la estructura burocrática descubrimos algunos factores motivacionales, “sentimientos engranados que favorecen la disciplina rigurosa”, estructuradas en una “carrera graduada” a través de dispositivos organizacionales de ascensos por antigüedad, pensiones, etc. De este modo, los funcionarios deben adaptar sus ideas, sentimientos y acciones a las perspectivas que ofrece esa carrera. Aunque podemos caer en el desplazamiento de estos factores motivacionales centrados en los objetivos de la organización hacia una adaptación simbólica a

---

<sup>420</sup> ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1990): op. cit., p 48

<sup>421</sup> MASLOW, A. (1973): op. cit.

<sup>422</sup> HERZBERG, F. (1959): op. cit.

los medios (es decir, a las reglas burocratizadas). Así, el hecho de que los ascensos sean por antigüedad hace que los funcionarios tengan la sensación de un destino común para todos<sup>423</sup>.

Como señala Beltrán (1985), los principales factores que los empleados públicos consideran necesarios para estructurar la promoción están relacionados con el “nivel de formación” y “preparación”, otros con el “status alcanzado” ya sea por el mero transcurso del tiempo o, por la pertenencia a un grupo determinado, un tercer bloque se refiere a otros tipos de circunstancias como “amistades”, “no plantear problemas a los jefes”, “por azar”, etc, jerarquizadas según la importancia que concedieron los empleados<sup>424</sup>. Las investigaciones de Beltrán nos han servido como base para diseñar el estudio que mida la incidencia de esta variable en la satisfacción de los empleados de la Administración Regional, excluyendo otros como “la suerte” o “las actividades extraprofesionales” por entender que exceden el objeto de estudio. En este contexto formalizamos la siguiente pregunta: **¿de qué depende para usted la promoción en la Administración Pública?, ¿se cumplen estos factores en su trabajo?**

**Hipótesis 37: Los empleados conceden más importancia a los aspectos formativos de la promoción como “la formación” y “buena preparación”, y no tanto a otros motivos como “amistades” y “no plantear problemas a los jefes”.**

Partimos de una base en la que un 63.3% de los empleados opina que el sistema de promoción es manifiestamente mejorable. En este marco no sólo nos interesa delimitar las principales factores de los que depende la promoción, sino también la motivación y el grado de satisfacción que manifiestan con cada

---

<sup>423</sup> MERTON, R. K. (1964): op. cit.

<sup>424</sup> BELTRÁN, M. (1985): op.cit. pp 25-28.

uno de los elementos que integran el sistema de promoción. Según la importancia concedida por los empleados, estos aspiran a que se promocióne por (ver tabla 50): “la formación” (67.9%), “tener una buena preparación” (66.2%), “de tener iniciativa e ideas propias” (54.3%), como señalamos en la hipótesis 37. Decimos por ello que prevalecen los aspectos formativos sobre otro tipo de factores menos relacionados con la ejecución del trabajo. A nuestro modo de entender son llamativas las diferencias entre las preferencias de los empleados y el grado de cumplimiento de aquellas por la Administración, en aspectos como la promoción según la “formación” (-27.9%), “tener una buena preparación” (-33.2%), y “tener iniciativa e ideas propias” (-35.4%). Esto manifiesta que las aspiraciones de los empleados sobre el sistema de promoción no son tenidas en cuenta en el sistema de promoción vigente.

*TABLA 50: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PROMOCIÓN*

Rdos	Puestos de estructura			Jefes de servicio		
	Aspiraciones	¿Secumple?	Diferencia	Aspiraciones	¿Secumple?	Diferencia
A	67.9%	40%	-27.9%	64%	40.9%	-23.1%
B	66.2%	33%	-33.2%	64.5%	30.1%	-24.4%
C	54.3%	18.9%	-35.4%	59.1%	17.2%	-32.9%
D	47%	58.6%	+11.6%	50.5%	56.5%	+6%
E	35.1%	41.2%	+6.1%	42.5%	42.5%	0%
F	27.8%	39.6%	+11.8%	29.6%	43.5%	+13.4%
G	17.5%	33%	+15.5%	14%	27.4%	13.4%

Fuente: Elaboración propia.

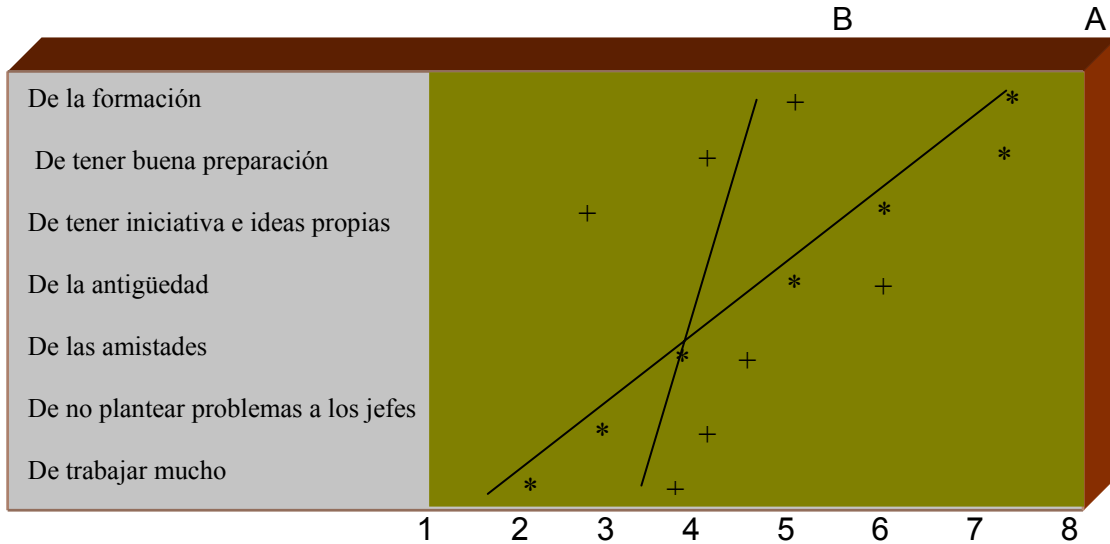
Nota 35. A: De la formación. B: De tener buena preparación. C: De tener iniciativa e ideas propias. D: De la antigüedad. E: De las amistades. F: De no plantear problemas a los jefes. G: De trabajar mucho.

**Hipótesis 38: En la Administración Regional se promociona fundamentalmente en función de la antigüedad de los empleados.**

Junto a aspiraciones de los empleados debemos analizar el grado de cumplimiento de aquellos factores de promoción en la realidad administrativa. De este modo, “la antigüedad” y “las amistades” (ver tabla 50) se convierten en los más representativos para el ascenso, con unos porcentajes de 58.6% y 41.2% según señalamos en la hipótesis 38. Por el contrario, es llamativo observar entre los menos representativos a “la capacidad de iniciativa e ideas propias”, con un 18.6%, esto nos da una idea de la falta de orientación de este mecanismo de incentivación hacia aspectos donde prevalezcan los factores motivacionales señalados por Herzberg, como la participación del empleado, con la capacidad de proponer mejoras, etc.

Aplicando la metodología empleada por el Instituto Speyer a los aspectos que integran la promoción, observamos un comportamiento entre los factores que pueden motivar hacia un mejor desempeño del puesto (“formación”, “buena preparación”, e “iniciativa e ideas propias”) y aquellos otros con efecto contrario (“amistades”, “no plantear problemas a los jefes”, “trabajo rutinario”). Por ello las rectas de los aspectos “deseables” (recta A) y “reales” (recta B) se cruzan, describiendo un “efecto tijera” en ambos casos (ver figura 70). En el primer grupo es llamativo observar las grandes diferencias existentes, a excepción de la promoción “por antigüedad”, donde la realidad supera el nivel de aspiraciones. En el segundo grupo el “efecto tijera” se muestra invertido, al referirse a factores desmotivantes no podemos aplicar las conclusiones sobre el “potencial de motivación” anteriormente señalado.

FIGURA 70: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LA PROMOCIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo.

**Hipótesis 39: Los jefes de servicio dan mayor relevancia que los empleados a factores de promoción como la afinidad ideológica, unidad de criterios en la acción, etc.**

Los resultados obtenidos por aquellos empleados que desarrollan tareas de dirección, nos señalan que se reducen las diferencias en relación a los tres factores más determinantes (“formación”, “buena preparación” y “tener iniciativa e ideas propias”) para los jefes de servicio. Estas diferencias siguen siendo excesivamente elevadas. Lo que nos da una idea de las necesidades de reforma del sistema de promoción. Bien es cierto que este tipo de empleados valora más algunos aspectos como “la capacidad de introducir ideas propias” en la ejecución del trabajo (59.1%), “no plantear problemas a los jefes” (29.6%), y promocionar en función de “las amistades” (42.5%) (ver tabla 50),

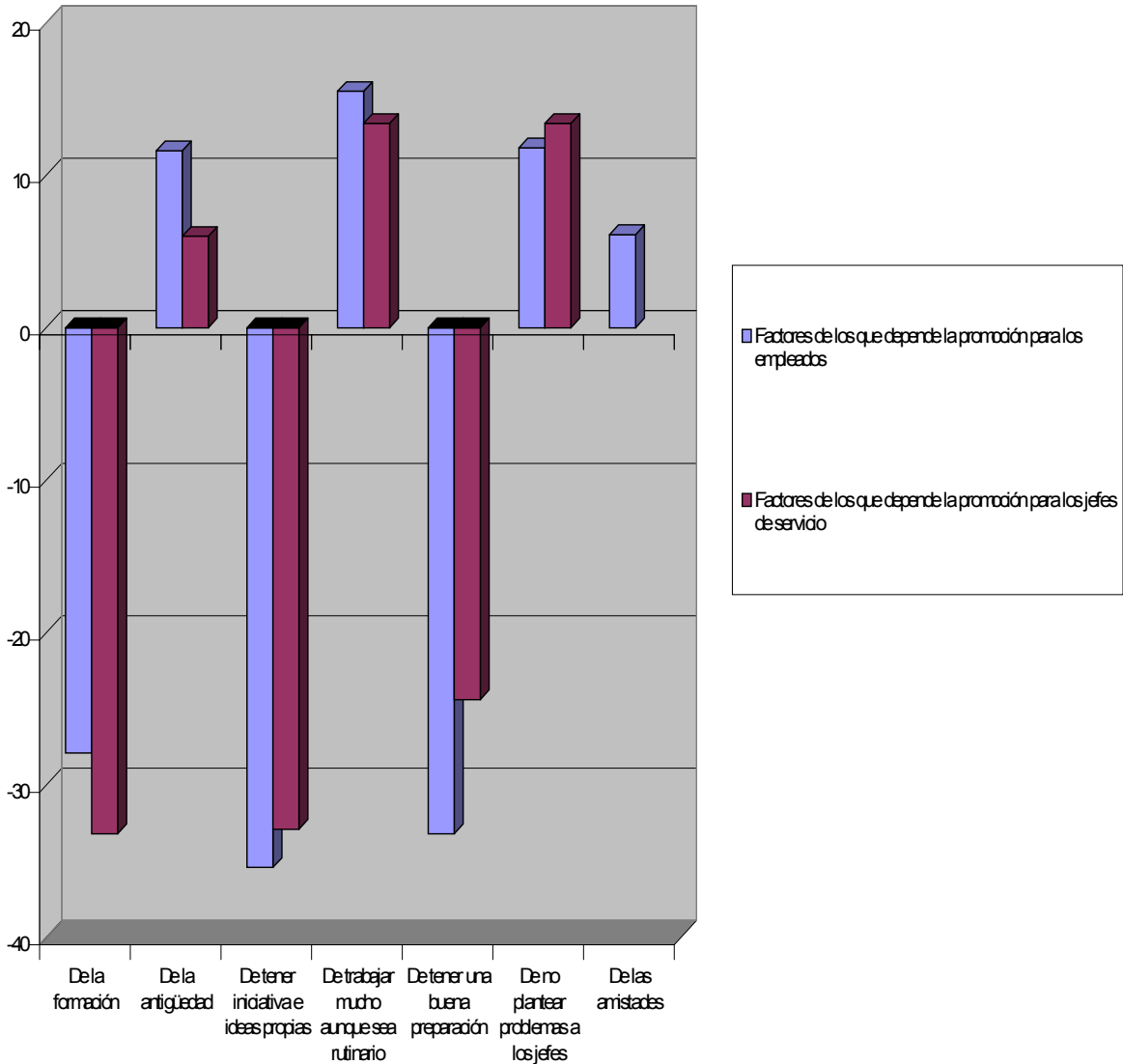
cumplándose lo establecido en la hipótesis 39. Una consecuencia de la estrecha relación que tienen con los altos cargos y los jefes de servicio se plasma en el sistema de elección por “libre designación”, a través de la cual se selecciona no sólo en función de los méritos disponibles, sino también en orden a la afinidad ideológica y de unidad de criterios. En este sentido la relación que nace entre el alto cargo y el jefe de servicio es de aproximación y a veces de confianza, nace una relación de lealtad que debe desplegarse con igual o superior intensidad hacia el que se encuentra en el poder, y por tanto, es inevitable que en la designación de los mismos se mezclan criterios políticos y personales. Por tanto, no es posible obviar las cualidades profesionales tan necesarias para desarrollar las tareas directivas en la Administración, ya que en el nombramiento se prescinde de los “principios de igualdad, mérito y capacidad”. De ahí que la confianza depositada en los jefes de servicio necesita una validación actualizada de su competencia profesional.

La politización suele tener un efecto desmotivador especialmente en aquellos funcionarios que se esfuerzan por mejorar y perfeccionarse. El desplazamiento de la línea 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.

Es evidente que este proceso de politización desemboca en la mayoría de las ocasiones en un trato de favor hacia determinados empleados. La discriminación en el trato no siempre está aparejado a la diferencia de rendimiento de los empleados. Más bien puede ser consecuencia de la actitud con que enfocan el trabajo y las orientaciones de la dirección.



FIGURA 71: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA PROMOCIÓN

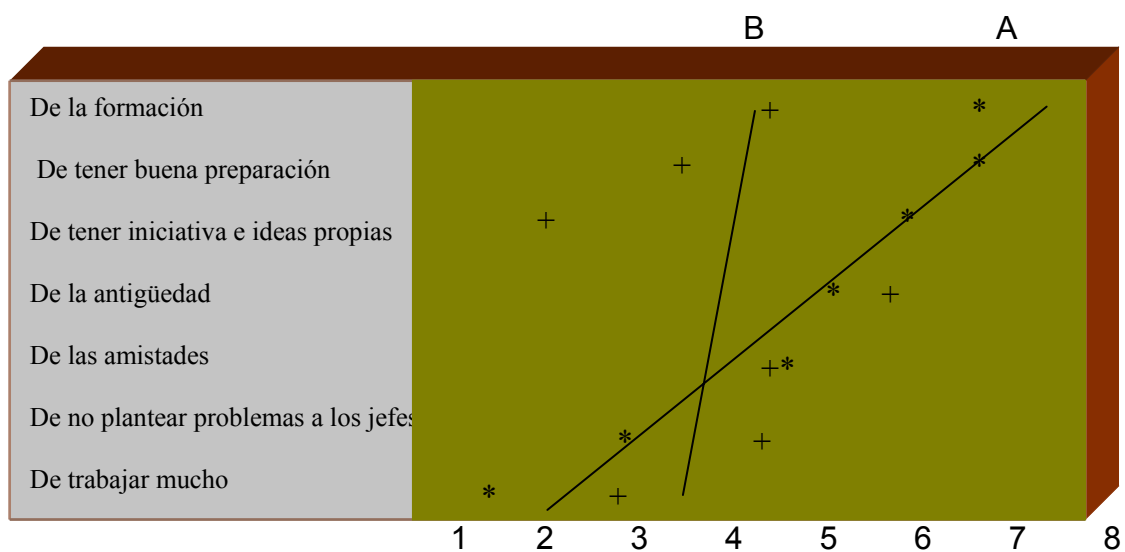


Fuente: Elaboración propia.

Si nos referimos a los jefes de servicio, como podemos observar en la figura 72. La dispersión entre los “aspectos deseables” (recta A) dificulta trazar una línea que una los diferentes puntos que nos ayude a interpretar los resultados. En general, observamos como las diferencias entre estos y los “aspectos reales” (recta B) son similares a las obtenidas por los empleados.

Aunque algunos factores desmotivantes como promocionar por “amistades” y “no plantear problemas a los jefes” alcanzan un respaldo mayor entre jefes de servicios, y con ello el “potencial de motivación” es en mayor medida desaprovechado.

FIGURA 72: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO SEGÚN LA PROMOCIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo

Una vez estudiados los principales factores de promoción nos podemos preguntar, ¿cómo diseñarían los empleados públicos la carrera administrativa?, ¿primarán los aspectos relacionados directamente con la responsabilidad y el nivel de trabajo?, ¿darán mayor importancia a otros como “disponer de una mayor retribución”, “pasar fácilmente a otros cuerpos de mayor titulación”?

**Hipótesis 40: Los empleados promocionan para conseguir unas mejores condiciones económicas como aspecto principal de la carrera administrativa.**

En el capítulo de la promoción se estudian otros aspectos que están más relacionados con la carrera profesional de los empleados, conocida en la Administración pública como “carrera administrativa”. Nuestro interés se centra, por tanto, en descubrir qué importancia otorgan los empleados a los principales factores que componen la “carrera administrativa”. Y para ello les preguntamos: **según su criterio ¿cuál de las siguientes proposiciones está de acuerdo con su idea de la “carrera administrativa?”**

Partiendo de las investigaciones de Beltrán (1985)<sup>425</sup> y contrastando los resultados obtenidos en la Administración Regional Extremeña señalados en la tabla 51, de un lado se mantiene las aspiraciones de los empleados de “promocionar una categoría superior con mayor responsabilidad” (63.7%) duplicando los porcentajes con relación al resto de las opciones. Y de otro, factores como “alcanzar una retribución más alta” se convierte en el segundo aspecto más valorado en nuestra Comunidad Autónoma, (32.4%), por encima del resto de opciones como “pasar fácilmente a otro cuerpo con mayor titulación” (17.4%), “no rebajar el nivel alcanzado salvo expediente disciplinario” (10.1%). De aquí podemos concluir que los empleados ven la carrera administrativa como una forma que llegar ocupar puestos de mayor responsabilidad en la Administración principalmente y, en una proporción inferior aparece el componente retributivo, contradiciendo así lo expuesto en la hipótesis 40.

---

<sup>425</sup> BELTRÁN M, (1985): op. cit., pp 25-28.

TABLA 51: PRINCIPALES COMPONENTES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Componentes de la carrera administrativa	
Promocionar una categoría superior con mayor responsabilidad	63.7%
Alcanzar una retribución más alta	32.4%
Pasar fácilmente a otro cuerpo con mayor titulación	17.4%
No rebajar el nivel alcanzado salvo expediente disciplinario	10.1%

Fuente: Elaboración propia.

#### 12.4.2. Formación.

Relacionado con la promoción y el diseño de la carrera administrativa está la valoración que los empleados hacen de la formación recibida en la Administración y, en concreto, de los cursos de formación. Por esto, acudimos a los empleados para analizar en que grado: **¿se encuentra satisfecho con los cursos de formación recibidos en este último año?, ¿se cumplen en su trabajo diario?**

**Hipótesis 41: La formación que proporciona la Administración provoca insatisfacción en los empleados.**

La labor formativa emprendida por la Administración Regional se puede estudiar según los datos que ofrece la tabla 52, ya que arrojan unos resultados muy clarificadores sobre la gestión de la misma, convirtiéndose en una de las herramientas básicas para afrontar los nuevos retos de modernización a los que se enfrenta dicha institución.

El grado de insatisfacción de los empleados según la formación impartida por la Administración alcanza unos porcentajes elevados. Por encima de todos ellos destaca “la falta de igualdad de acceso a los mismos” con un (-42.3%) de diferencia entre las aspiraciones de los empleados y la realidad que experimentan. Mostrando así la insatisfacción de los empleados con dicho aspecto.

Si nos fijamos en el grado de cumplimiento por la Administración de las aspiraciones de los empleados en materia de formación, podemos deducir de aquí las prioridades formativas. De este modo, podemos señalar que algunos factores como “la actualización de conocimientos” sólo se cumple en un 28.6% y “responder a las necesidades de los empleados” en un 28%, no encontrándose ambas entre las prioridades de la Administración. Menor aún es la capacidad de la Administración de “ayudar a enfocar el trabajo con mayor interés” a través de la formación impartida (22.5%) e “incorporar las mejoras propuestas por los empleados” (17.4%), en todo lo relativo a agilización de procesos, modernización en la prestación de servicios, etc. Lógicamente, ante estos reducidos niveles de cumplimiento en los diferentes aspectos relacionados con la formación, deviene la insatisfacción generalizada de los mismos como expusimos en la hipótesis 41, en porcentajes muy elevados como: “la falta de igualdad de oportunidades para acceder” (-42.3%), “ayudar a enfocar el trabajo con mayor interés” (-31.8%). Estas diferencias invitan a pensar que dada la centralidad del capital humano, cualquier esfuerzo que se haga por mejorar la capacitación de los empleados redundará en un mejor funcionamiento de la organización y, por tanto, será beneficioso para la Administración. Se abre, por tanto, todo un campo de estudio donde se deberían analizar aquellas causas que impiden el acceso en igualdad de oportunidades.

**TABLA 52: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON LA FORMACIÓN RECIBIDA**

	Puestos de estructura			Jefes de servicio		
	Aspiraciones	¿Se cumple?	Diferencia	Aspiraciones	¿Se cumple?	Diferencia
A	64.6%	22.3%	-42.3%	59.7%	24.2%	-34.5%
B	56.2%	26.3%	-29.9%	61.8%	25.8%	-36%
C	54.9%	28.6%	-26.3%	53.2%	31.2%	-22.2%
D	50.6%	28%	-22.6%	52.2%	32.4%	-19.6%
E	49.3%	22.5%	-31.8%	45.2%	23.1%	-22.1%
F	47.9%	17.4%	-29.5%	52.7%	17.7%	-34.9%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 36. A: Igualdad de oportunidades al acceder. B: Se adecúan al puesto de trabajo. C: Actualiza conocimientos. D: Responden a las necesidades. E: Ayudan a enfocar el trabajo con mayor interés. F: Incorporan mejoras propuestas por los empleados.

**Hipótesis 42: Los empleados que ocupan cargos de responsabilidad (jefes de servicio) están más satisfechos que los empleados por la posibilidad de incorporar mejoras relativas a su trabajo.**

Según las conclusiones compartidas por los empleados que desarrollan tareas de dirección señalan como principal factor de insatisfacción, “la falta de adecuación de la formación a las tareas que desempeñan” (-36%). Esta realidad contrasta con la falta de interés de la Administración por contar con

ellos a la hora de introducir las reformas pertinentes en el contenido y el modo de ejecutar sus trabajos, mediante la adaptación de los cursos de formación. En este sentido, el grado de insatisfacción de los jefes de servicio con “la incorporación de mejoras propuestas por los empleados (jefes de servicio)” alcanza cifras altamente desmotivantes (-34.9%) superiores a las obtenidas por los empleados (-29.5%) como señala la tabla 52, por lo que podemos decir, en contra de lo expresado en la hipótesis 42 que los empleados que ocupan cargos de responsabilidad no están más satisfechos en este aspecto que los empleados.

Desde nuestro punto de vista, creemos que las organizaciones públicas no tienen los instrumentos adecuados para saber que tipo de formación necesitan los empleados (a largo plazo o a corto plazo) y, en consecuencia, las necesidades de formación de los empleados apenas son tenidas en cuenta en comparación con las organizaciones de tipo productivo, donde la actualización, la necesidad de aplicar nuevas técnicas y contar con un personal altamente cualificado, deben constituirse en herramientas necesarias para poder mantenerse en el mercado. Como señala Al Gore (1994), las organizaciones productivas entienden la formación como un recurso estratégico, como una inversión, a diferencia de las organizaciones públicas que tienden más a considerarla como un coste, como un arreglo rápido, que no merece ningún esfuerzo de planificación. Sin embargo esta actitud está empezando a cambiar, otorgando cada vez más importancia a la formación en el trabajo, a las instrucciones basadas en ordenadores, sistemas expertos, intercambio de trabajos, y otras herramientas de formación<sup>426</sup>.

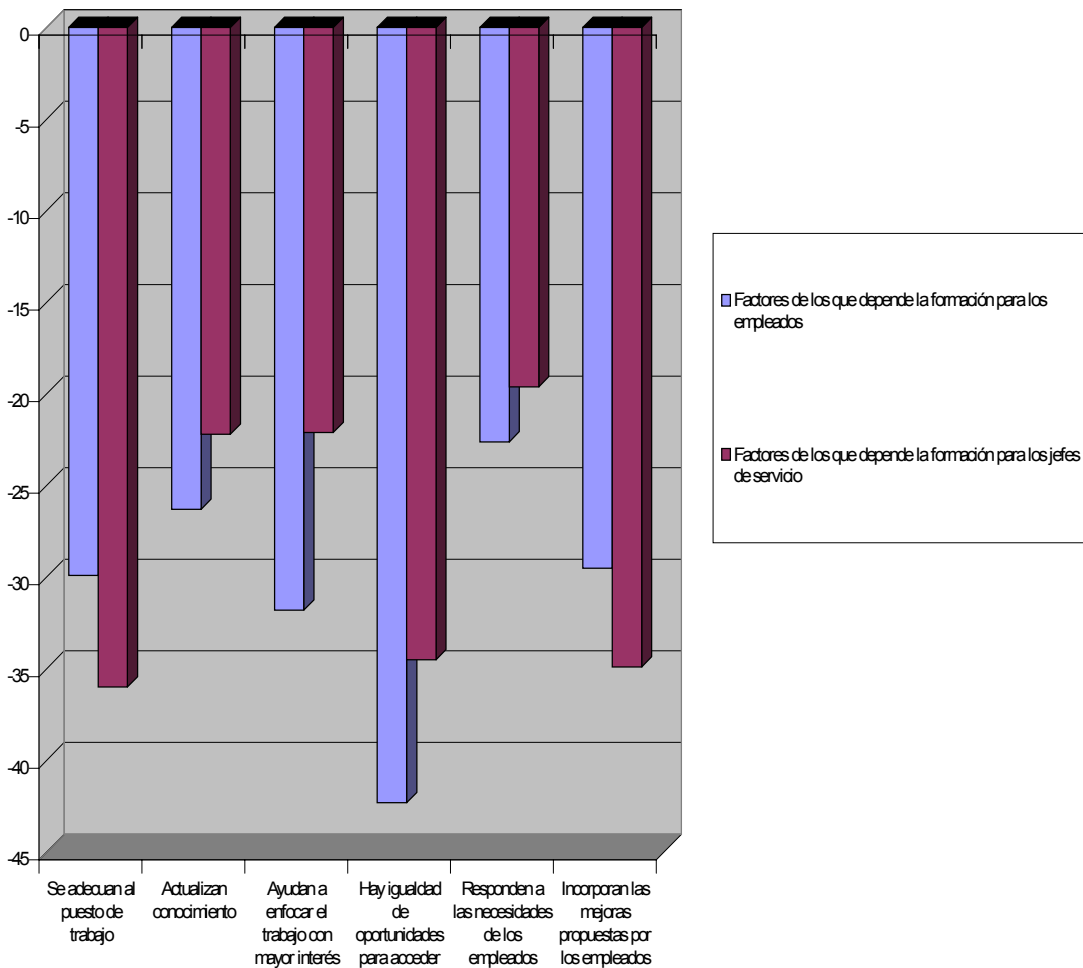
En concordancia con lo expuesto, Galofré Isart (1997) afirma que toda Administración debe tener unos objetivos en la formación que han sido previamente diseñados según la política de personal, no sólo para proporcionar a los empleados las habilidades necesarias sino, sobre todo, para impulsar un

---

<sup>426</sup> AL GORE (1994): op. cit., p 95.

cambio de valores y actitudes para generar un espíritu de mejora continua y poder llegar a un cambio organizativo. Dejando atrás los viejos principios burocráticos de funcionamiento, basados en el estricto cumplimiento de la ley, y dar paso así a un sistema de prestación de servicios más ágil y eficaz. Para ello es necesario un cambio decidido de la dirección asumiendo ésta la ejecución del plan de formación, impartiendo una formación técnica especializada<sup>427</sup>.

FIGURA 73: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS SEGÚN LA FORMACIÓN



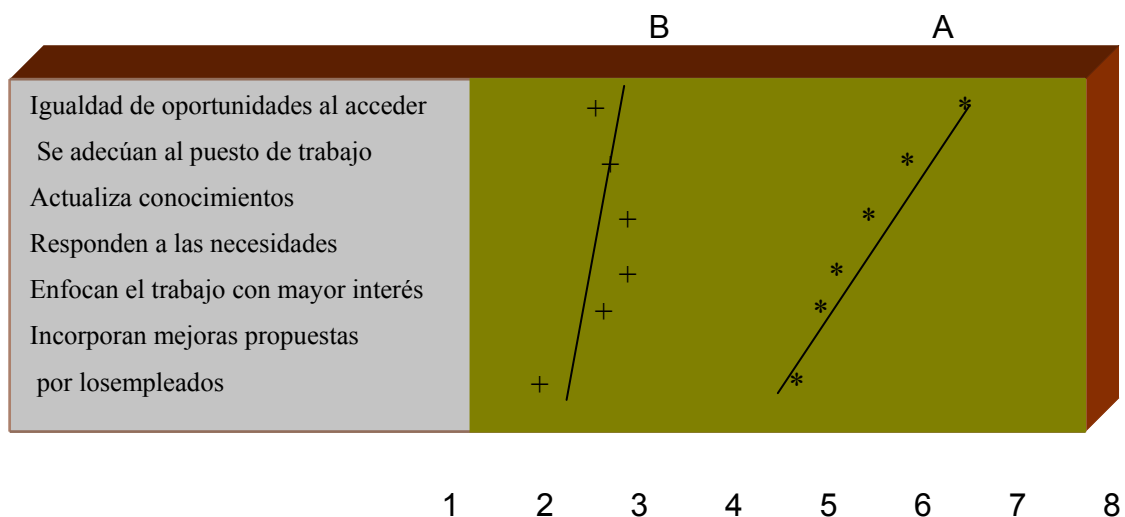
Fuente: Elaboración propia.

<sup>427</sup> GALOFRÉ, ISART, A. (1997): op. cit. pp 113-115.



El estudio de las rectas que une los “aspectos deseables” (recta A) y “reales” (recta B) en relación a los aspectos formativos señala con claridad el “efecto tijera” (ver figura 74). Su mayor apertura muestra la disconformidad de los empleados con “la igualdad de oportunidades para acceder”, al igual que la “falta de adecuación al puesto”. Estos resultados confirman la ausencia de interés y capacidad de incentivación de la Administración Regional para motivar a sus empleados a través de la formación impartida.

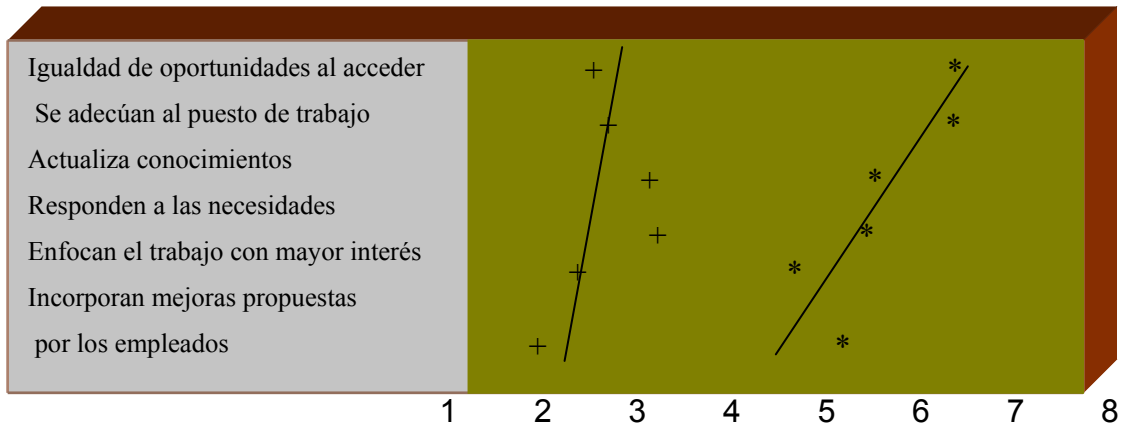
FIGURA 74: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN SEGÚN LA FORMACIÓN IMPARTIDA



Fuente: Elaboración propia. a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo

Con relación a los jefes de servicios podemos observar en la figura 75 que las diferencias son similares y, por tanto, llegamos a la conclusión de que el grado de desaprovechamiento del “potencial de motivación” se ciñe a dos aspectos formativos principalmente: “la falta de igualdad para promocionar” y “la adecuación de la formación al puesto de trabajo”.

FIGURA 75: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE MOTIVACIÓN DE LOS JEFES DE SERVICIO SEGÚN LA FORMACIÓN IMPARTIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de Documentos INAP, (1999): “Experiencias de Recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento”, Madrid, nº20, marzo

### 12.4.3. Sistema de retribuciones.

El sistema de retribuciones de toda Administración presenta una serie de peculiaridades, producidas principalmente por la diversa tipología de los empleados públicos, fruto del amplio espectro de situaciones que se engloban en dicha institución. Uno de los peligros a los que está expuesto este sistema retributivo es la asimilación a un sistema confuso y desigual, por la variedad de casos específicos.

El sistema de retribución se identifica serie de criterios específicos reflejo de la cultura administrativa y de la tradición forjada durante años en la Administración. Uno de los principios en los que se basa todo sistema de retribución es el “principio de igualdad”. En las organizaciones burocratizadas

se hace más patente este principio, alimentado por las propias características de dicha organización donde la división del trabajo y la imparcialidad característica de toda organización pública, dan mayor vigor a aquel principio.

Siguiendo las aportaciones de Maier (1963)<sup>428</sup>, las incidencias de los diferentes sistemas de incentivación en la conducta de los empleados pueden orientarles hacia sistemas donde se premie la productividad, que fomente las desigualdades en base a unos criterios previamente fijados o, por el contrario, hacia aquellos otros factores donde no se consideren las habilidades de los empleados, incentivando más aspectos de carácter estático. La tendencia en nuestra Administración Pública se orienta, como señala Ramió (1999), hacia este segundo sistema de incentivación. Ya que en la mayoría de las administraciones públicas, los empleados tienen asignado un salario base que es fundamentalmente fijo, sin tener en cuenta como se realiza el trabajo o el valor de este trabajo para la Administración. El sueldo tiene un componente variable que básicamente depende de la antigüedad en el trabajo, de ahí que no llegue a ser un instrumento eficaz para motivar al empleado y, de esta manera, ayudar a alcanzar un nivel más alto de productividad<sup>429</sup>.

Hasta la fecha apenas se ha incidido en la necesidad de medir el trabajo, no sólo por la falta de sistemas aplicados a las Administraciones públicas que hagan posible esta aspiración, sino también por las innumerables barreras que se erigen en la introducción de aquellos mecanismos de evaluación, propios de una cultura altamente burocratizada y politizada, donde la fijación de objetivos está sometida a los vaivenes de carácter electoral. Pero, a diferencia de épocas anteriores, el interés por alcanzar unos niveles de productividad en las Administraciones Públicas y, por tanto, por premiar el rendimiento de los empleados, se está imponiendo progresivamente en este tipo de organización,

---

<sup>428</sup> MAIER, N. (1963): op. cit., pp 382-386.

<sup>429</sup> RAMIÓ, C. (1999): op. cit., p 83.

prueba de ello es la introducción en la normativa legal de algunas Comunidades Autónomas como es el caso de la Xunta de Galicia desde el año 1997.

Al mismo tiempo, para que esté plenamente integrada dentro de organización, esta evaluación del rendimiento debe contar con otros referentes que la hagan más viable y entendible a los empleados. En el caso de la promoción se trataría de analizar aquellos casos en los que el rendimiento individual esté muy por encima de la media que se le asigna a la unidad administrativa, pudiendo incentivarse también no sólo a nivel individual sino a nivel colectivo, ya sea como unidad administrativa o departamento, ya que los objetivos evaluables normalmente son diseñados según los resultados obtenidos por la unidad administrativa. De cualquier modo, tanto en un caso como en otro, nos parece acertado considerar, al mismo tiempo, los efectos que se desprenden de una evaluación para estimular el rendimiento de los empleados. Por tanto, en opinión de Drucker (1991), el sistema retributivo no debe excluir las recompensas especiales por desempeño que excedan el cumplimiento del deber<sup>430</sup>.

**Hipótesis 43: Los complementos específicos no cumplen la misión por la que han sido creados.**

Dentro del sistema retributivo nos encontramos en la Administración Regional con una serie de factores cuya función la podríamos encuadrar dentro este significado de incentivación, nos referimos a los complementos específicos y de productividad. Al hilo de estas reflexiones planteamos a los empleados la pregunta: **¿cuál es su opinión sobre los siguientes mecanismos de incentivación: el complemento específico incentiva el trabajo?, ¿se cumple en el trabajo?** Los resultados obtenidos en la Administración Regional

---

<sup>430</sup> DRUCKER, P. F. (1991): op. cit., p 203.

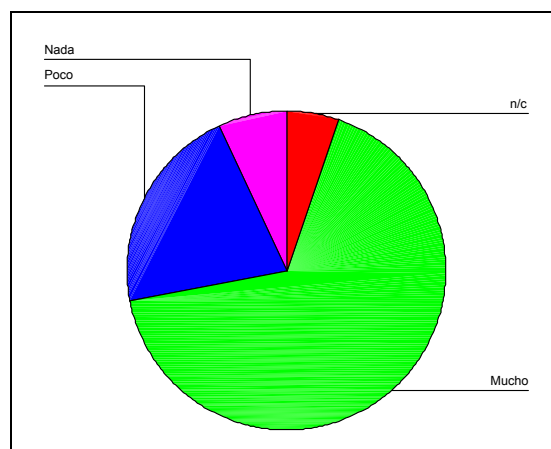
muestran que tan sólo el 26.1% de los empleados afirma que el complemento específico cumple la misión para la que ha sido regulado como postulamos en la hipótesis 43 (ver tabla 54), aunque el número de los que aspiran a ser incentivados por dicho complemento casi triplica la situación real (66.6%) (ver tabla 53). Esta afirmación contrasta con la aparente contradicción entre la falta de uso de aquellos complementos y las quejas de los directivos ante la falta de disposición de instrumentos de incentivación para estimular el trabajo de los empleados públicos.

**TABLA 53: EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO Y LA INCENTIVACIÓN EL TRABAJO**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	87	5,4	5,4	5,4
	Mucho	1082	66,6	66,6	71,9
	Poco	342	21,0	21,0	93,0
	Nada	114	7,0	7,0	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 76: INCENTIVACIÓN DEL COMPLEMENTO ESPECÍFICO**



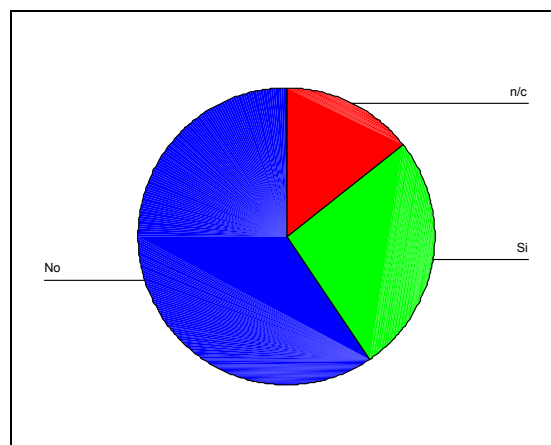
Fuente: Elaboración propia.

*TABLA 54: GRADO REAL DE CUMPLIMIENTO*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	235	14,5	14,5	14,5
	Si	424	26,1	26,1	40,6
	No	966	59,4	59,4	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

*FIGURA 77: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA INCENTIVACIÓN SEGÚN EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO POR LA ADMINISTRACIÓN*



Fuente: Elaboración propia.

González-Haba (1992) subraya en el ámbito retributivo algunos condicionantes que mueven al empleado público a sentirse desmotivado, como las diferencias salariales en relación a los trabajadores del sector privado, el reparto que se hace complemento de productividad, etc. Y como consecuencia, sobreviene la des gana, el hastío o el puro y simple desinterés<sup>431</sup>. En estas situaciones este tipo de comportamiento tiende a extenderse al resto de los empleados que componen una determinada unidad directiva. Bien es cierto que, como vimos anteriormente, el salario no ocupa uno de los lugares más relevantes en la escala de necesidades de los empleados. Pero como afirma Herzberg (1966), aunque no podemos decir que el salario sea uno de los motivadores de la persona y, por tanto, no aportan un mayor grado de motivación, si se hace necesario que el nivel de salario esté fijado de forma que no supongan un incremento de la insatisfacción para los empleados<sup>432</sup>.

**Hipótesis 44: La falta de medición del rendimiento dificulta la fijación del complemento de productividad.**

Como señala Nieto (1977), la dificultad de medición del rendimiento origina una serie de controversias que desdibujan la funcionalidad del complemento de productividad como es la determinación en un momento anterior a la prestación de servicio y, además, referido no a un individuo o centro sino a un colectivo. Por esta razón, se fija el complemento de productividad sin saber lo que han producido, ni el modo en el que lo han producido, por la sencilla razón de que cuando se les asigna todavía no lo han medido y tampoco se les va a examinar después<sup>433</sup>. Aludiendo a ello, preguntamos a los empleados: **¿cuál es su opinión sobre los siguientes mecanismos de incentivación: premiar el rendimiento con incrementos**

---

<sup>431</sup>GONZÁLEZ-HABA, V. M. (1992): op. cit., p 130.

<sup>432</sup>HERZBERG F, (1966): op. cit.

<sup>433</sup>NIETO, A. (1997): op.cit. p 164.

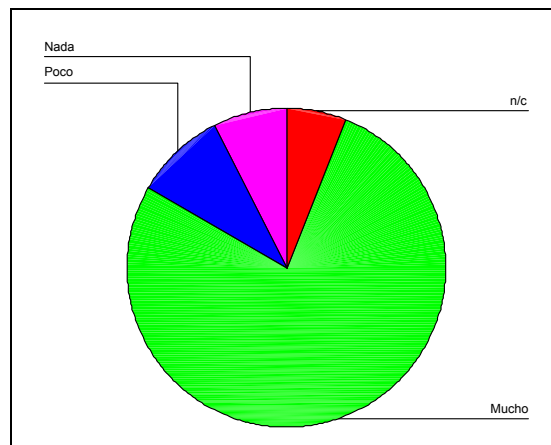
**salariales?, ¿se cumple en su trabajo?** En este sentido, es muy llamativo como señala la tabla 55, el alto porcentaje (77.4%) de empleados de la Comunidad que desearían que se fijara los incrementos salariales en función del rendimiento obtenido en la ejecución del trabajo. Aunque hasta ahora no se han dado los pasos oportunos reformar el sistema retributivo y adaptarlo a un sistema más orientado hacia una Administración que se rige por la consecución de unos resultados y, no tanto, por el cumplimiento de una normativa.

**TABLA 55: RENDIMIENTO Y LOS INCREMENTOS SALARIALES**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	98	6,0	6,0	6,0
	Mucho	1257	77,4	77,4	83,4
	Poco	150	9,2	9,2	92,6
	Nada	120	7,4	7,4	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 78: GRADO DE DESEO DE LOS EMPLEADOS PARA PREMIAR EL RENDIMIENTO CON INCREMENTOS SALARIALES**



Fuente: Elaboración propia.



Aunque, como señala la tabla 56, a juicio de los empleados en la realidad que experimentan en el contacto con la Administración, tan sólo un (6.3%) considera premiado su mayor nivel de productividad con incrementos salariales. Lo que evidencia que la falta de conexión del sistema retributivo con el rendimiento alcanzado, según lo señalado en la hipótesis 44.

En este sentido, siguiendo a Suñol (1992) es necesario potenciar los procesos internos de competencia entre los empleados, entre distintas unidades funcionales. Y para ello crear un clima de competencia entre el personal dentro de la Administración. Así la retribución por objetivos, los incentivos y la competencia interna deben estar claramente estipulados y ser conocidos por todos los empleados, sabiendo que en ocasiones se convertirá en un elemento conflictivo, necesario para mantener esa tensión. Debemos prescindir de algunos tópicos antiguos como la promoción vía antigüedad, pues hay que dar un claro matiz de competencia entre los empleados de la Administración donde se transmita un verdadero deseo por ascender y promocionarse. La formación en este aspecto es fundamental, debe funcionar también como una escuela de motivación y análisis para una mejor comunicación del cambio. Se convierte así en una herramienta necesaria para implementar y dar a conocer a los empleados este proceso del cambio<sup>434</sup>.

**TABLA 56: GRADO REAL DE CUMPLIMIENTO**

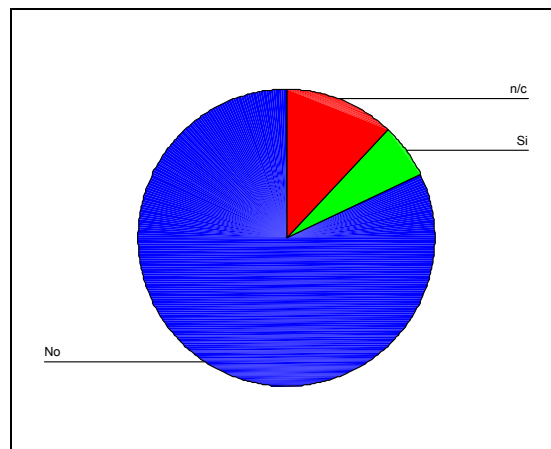
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	192	11,8	11,8	11,8
	Si	102	6,3	6,3	18,1
	No	1331	81,9	81,9	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

---

<sup>434</sup> LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de SUÑOL, R “Objetivos y estrategias de modernización en empresas y corporaciones”), op. cit, pp 75-76.

FIGURA 79: PREMIO DEL RENDIMIENTO CON INCREMENTOS SALARIALES



Fuente: Elaboración propia.

Rodríguez-Arana (1995), realiza algunas matizaciones desde una perspectiva más generalizada, de forma que en la evaluación de las condiciones de trabajo se han de tener presentes dos aspectos. Por un lado, la objetividad, de forma que el trabajo esté referido a un espacio de tiempo fijo ya sea un año, un trimestre, etc., a fin de poder examinar la carga de trabajo real, el trabajo efectivamente realizado, la calidad de su ejecución según la perfección técnica y los recursos de que dispone, etc. Y por otro, se debe acudir a una tercera persona distinta al superior jerárquico, esa independencia del evaluador se garantiza dotando a la unidad de un órgano técnico de valoración, cuyo informe será elevado a una comisión evaluadora de la que formarán parte los directivos de personal. Esta valoración garantiza el paso de una Administración mecanicista y abstracta a una Administración concreta y real. Sólo en este contexto nos hallamos en disposición de poder fijar un sistema retributivo en función de trabajo realmente desempeñado, que incentive a los empleados más productivos<sup>435</sup>.

---

<sup>435</sup> RODRIGUEZ-ARANA, MUÑOZ, J. (1995): op, cit., p 296.

**Hipótesis 45: En la fijación de los componentes retributivos los empleados dan más importancia a “lo que se es” que “lo que se hace”.**

Para ello es de especial interés llegar a conocer la opinión de los empleados sobre aquellos aspectos del sistema retributivo que deberían ser objeto de valoración, así como las prioridades establecidas entre los mismos. Pronunciándose sobre las características laborales que mejor se adaptan a los trabajos que se desempeñan en la Administración. De este modo, entre los factores más usuales que a juicio de los empleados de la Administración Regional se deberían retribuir son; “la responsabilidad que conlleva el trabajo” (81.1%), “la cantidad efectiva del trabajo que realiza” (71.3%), “el número de años de servicio o antigüedad” (38.7%), “el rango o nivel jerárquico alcanzado” (26.4%) y “el cuerpo de funcionarios al que pertenece” (19.8%).

A tenor de lo anterior, una muestra más del cambio de mentalidad en el seno de la Administración es el hecho de ocupar una de las últimas posiciones en la tabla de preferencias retributivas la opción de “el rango jerárquico alcanzado”, lo que muestra el índice de escasa relevancia a la hora de formar parte de los componentes retributivos. Si hallamos la media entre las opciones que hacen referencia a “lo que se es”, (“nivel de titulación”, y “pertenencia al Cuerpo”) seguirían siendo inferior (26.5%) al criterio de retribución “por lo que se hace” (76.2%) referido a los criterios de “dedicación” y “responsabilidad”, en contra de lo manifestado en la hipótesis 45.

#### 12.5. La función de los sindicatos en la Administración

Otro de los aspectos que inciden en la vida laboral de los empleados públicos hace referencia a los mecanismos de representación y ámbitos de concertación de los funcionarios, a la hora de participar en las negociaciones

de las condiciones de empleo. Concretamente, nos estamos refiriendo a la actividad sindical de los funcionarios, el derecho de asociación para la promoción y defensa de sus intereses, la actuación de los representantes legales elegidos públicamente por los funcionarios, etc., como así se recoge en el art. 48º 2, a), b), c) y d) del Real Decreto 1/1990<sup>436</sup>.

Aunque la relación del funcionario con la Administración sea estatutaria, no todas las condiciones laborales están reguladas por la ley, por lo que siempre queda un margen de negociación contractual. En este contexto, no deja de ser significativo los datos de la investigación llevada a cabo por Beltrán (1985) sobre los empleados de la Administración Central, en la que uno de cada cinco se acogen a la representación sindical lo que expresa un bajo porcentaje<sup>437</sup>.

#### **Hipótesis 46: Los empleados están poco satisfechos con la actuación de los sindicatos.**

En la investigación desarrollada sobre la Administración Regional, también hemos tratado de recoger estas tendencias, sobre todo centrándonos en el papel desarrollado por los sindicatos. Analizando no sólo la importancia que los empleados conceden a las funciones desarrolladas por ellos, como “negociación salarial”, “atención de las necesidades formativas y promoción de los empleados”, etc., sino también el grado de satisfacción de los empleados con su funcionamiento, por ello preguntamos a los empleados: **a su juicio,**

---

<sup>436</sup> LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA (2000), op. cit., p 262

<sup>437</sup>BELTRÁN M, (1985): op. cit. pp 92-95. La representación para la defensa de sus intereses en las negociaciones con la Administración deberían realizarse, según la opinión de los funcionarios, a través de: 1. Las asociaciones profesionales (opción que obtuvo un 47% de respuestas de los funcionarios), 2. A través de los cuerpos de funcionarios (con un 27% de respuestas) y 3. A través de las centrales sindicales (con un 20% de respuestas).

### ¿qué importancia da a las funciones que realizan los sindicatos?, ¿se cumplen en la realidad?

Analizando la variaciones de la satisfacción en relación con las distintas funciones que realizan los sindicatos, observamos como la postura de los jefes de servicio es diametralmente diferente a la tomada por los puestos de estructura. De esta forma, aquellos empleados que desempeñan tareas de dirección están más satisfechos con la labor formativa que realizan los sindicatos (+0.1%), como así lo muestra la tabla 57. Sin embargo, los empleados se muestran más críticos sobre la actividad que desarrollan los sindicatos y, por tanto, más insatisfechos según lo indicado en la hipótesis 46. Los porcentajes de los primeros son mucho más negativos que los segundos, en aspectos como “la negociación salarial y régimen retributivo” (-25.1%) y la posibilidad de “mejorar las condiciones de trabajo” (-28%).

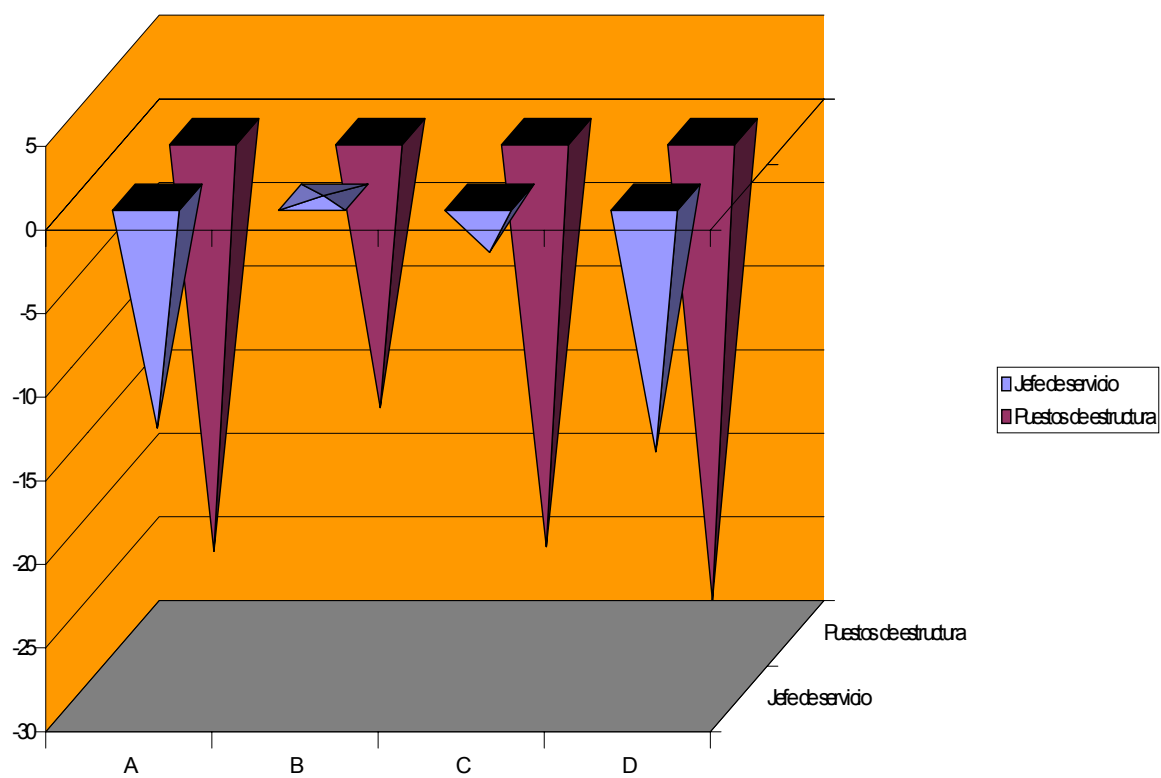
*TABLA 57: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON LOS SINDICATOS*

	<i>Jefe de servicio</i>	<i>Puestos de estructura</i>
<b>A</b>	-13.8%	-25.1%
<b>B</b>	+0.1%	-16.5%
<b>C</b>	-3.3%	-24.8%
<b>D</b>	-15.2%	-28%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 37: A: Negociación salarial y régimen retributivo. B: Impartir cursos de formación. C: Poder decidir sobre el sistema de promoción. D: Mejorar las condiciones de trabajo.

FIGURA 80 : SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS CON LOS SINDICATOS



Fuente: Elaboración propia.

### XIII. REFORMA ARTICULADA AL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA REGIÓN

Como afirma Muñoz Machado (1999), con el advenimiento del Estado del bienestar en la últimas décadas, la función del Estado que hasta entonces era concebida desde un prisma meramente regulador y ordenador de los derechos de los ciudadanos, pasa a tener una significación de mayor incidencia social, propia de una institución prestadora de servicios al ciudadano. Esta evolución está marcada por el cambio cultural que experimentan las organizaciones y, en concreto, la Administración pública. En este sentido, Bañón, Martínez, Halamchmi, y Bouckaert (1996), han señalado que desde mediados de los años noventa, las administraciones públicas van buscando activamente la adaptación a los cambios del entorno y, más en concreto, a las necesidades de los ciudadanos. Realizando un verdadero esfuerzo por realizar un proceso de conversión a nivel estructural, para agilizar y profesionalizar los servicios públicos, con el afán por legitimizar y validar la contribución de los ciudadanos en el proceso de reforma en el que se halla inmerso la Administración<sup>438</sup>.

#### **Hipótesis 47: La Administración tiene una gran incidencia en la vida de los ciudadanos.**

Ese cambio de mentalidad obedece de otra parte, a una evolución en las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. De ahí que algunos factores que aparecían a todas luces reñidos con el tipo de servicio que prestaba la Administración pasen a primer plano, como la prontitud en la gestión de los servicios públicos, el tipo de atención (cortesía, amabilidad, rapidez y precisión de las respuestas, etc). Todas estas características adquieren mayor relieve si analizamos la importancia e incidencia de dicha institución en la vida de los

---

<sup>438</sup> BAÑÓN, I MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): op. cit.

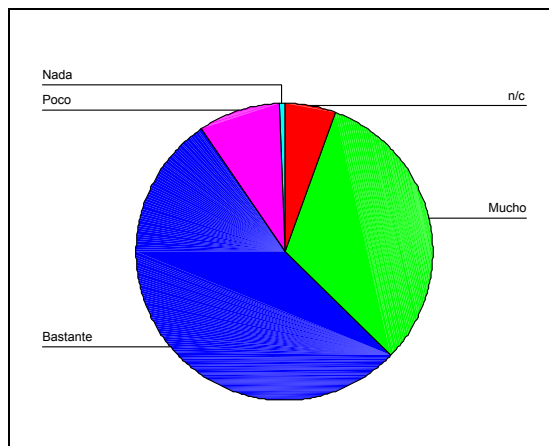
ciudadanos. En este sentido, cuestionamos a los empleados **¿qué valoración hace del funcionamiento de la actual Administración Pública? ¿incide directamente en la vida de los ciudadanos?** Los datos obtenidos reflejan que el 84.9% de los empleados públicos de la Administración Regional (tabla 58) están en la línea de lo indicado en la hipótesis 47.

TABLA 58: INCIDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	92	5,7	5,7	5,7
	Mucho	515	31,7	31,7	37,4
	Bastante	864	53,2	53,2	90,5
	Poco	146	9,0	9,0	99,5
	Nada	8	,5	,5	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 81: INCIDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA VIDA DE LOS CIUDADANOS



Fuente: Elaboración propia.



**Hipótesis 48: Los principales factores que obstaculizan la reforma obedecen al exceso normativo propio de un sistema burocrático que se traduce en hábitos difíciles de desarraigar.**

Cada vez son más numerosas las Comunidades Autónomas que han comenzado a escalar la pendiente de la reforma en orden a prestar un mejor servicio de calidad a los ciudadanos, centrándose en aspectos relativos a profesionalidad, agilidad, rapidez, asumiendo el reto que las innovaciones tecnológicas y el “management” imponen en nuestro tiempo.

Pero toda modificación es deudora de la historia y está en función, en gran parte, del tipo de funcionamiento de los hábitos adquiridos con el paso de los años. En este sentido, en el marco de la Administración Regional Extremeña, nos interesa conocer cuáles son las principales rémoras que arrastra y dificultan la introducción de los mecanismos que posibiliten el cambio: **¿cuáles de las siguientes razones dificultarían la reforma de la Administración?**

A tenor de los resultados obtenidos (ver tabla 59) las principales razones que frenan la reforma son: “obedece a la complejidad actual de la Administración” para el 45% de los empleados y “obedece a los hábitos adquiridos durante muchos años difíciles de desarraigar” según el 56% de los empleados, convirtiéndose en el principal factor como señalamos en la hipótesis 48. En esta línea, otros factores a considerar son; “la insuficiencia de recursos económicos” para un 24.3%, “no tener en cuenta la opinión de los empleados públicos” (39%), “el coste político para los que la vayan a acometer” para un 36% de los empleados, y, finalmente, un 34.6% aduce que “la organización del trabajo obedece a sistemas anticuados e ineficaces”.

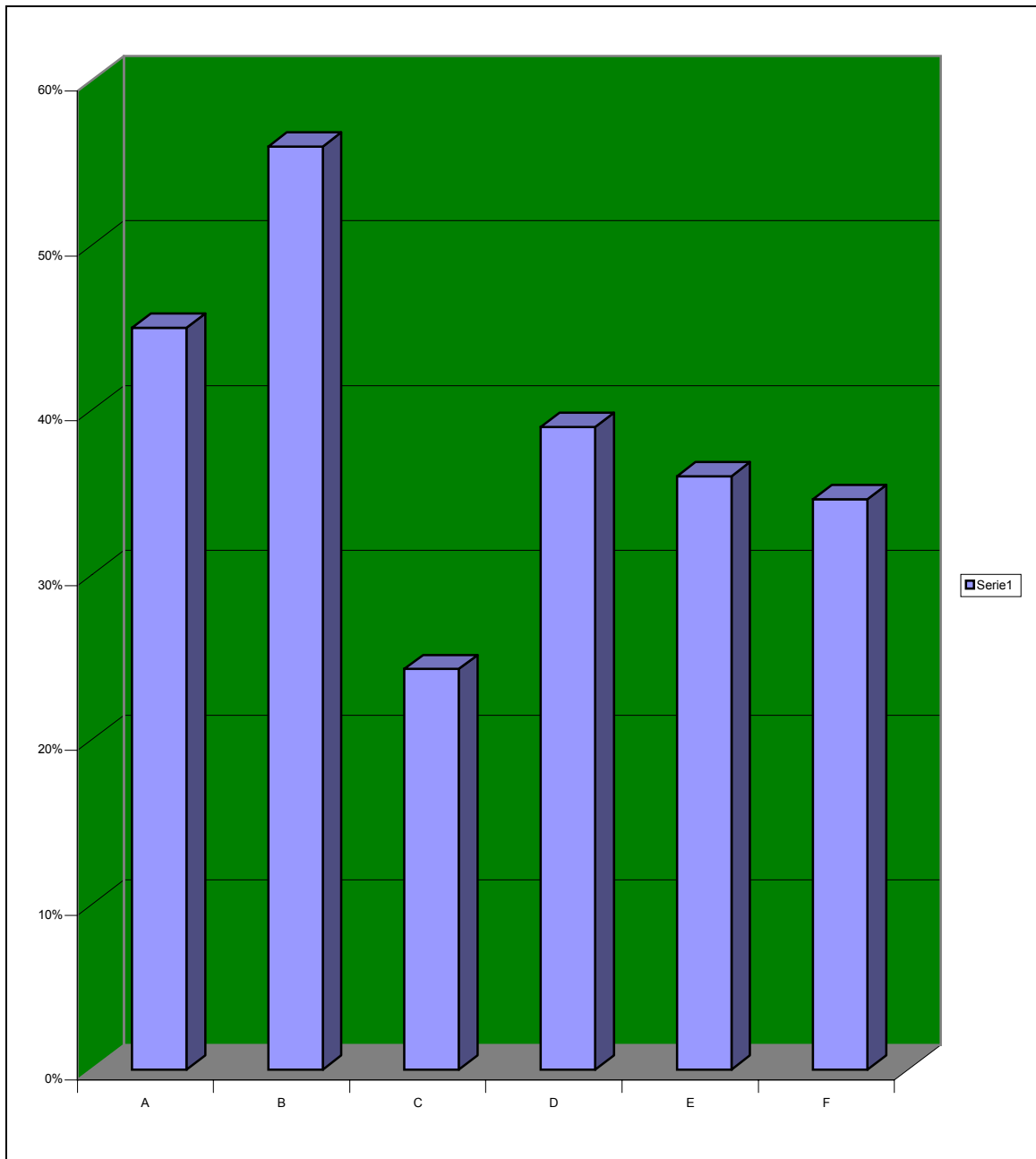
*TABLA 59: RAZONES QUE DIFICULTAN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN*

<b>Principales razones</b>	
<b>A</b>	45%
<b>B</b>	56%
<b>C</b>	24.3%
<b>D</b>	39%
<b>E</b>	36%
<b>F</b>	34.6%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 38: A: Complejidad actual de la Administración B: Los hábitos adquiridos durante muchos años difíciles de desarraigar C: La insuficiencia de recursos económicos D: No tener en cuenta la opinión de los empleados públicos E: El coste político para los que la vayan a acometer F: La organización del trabajo obedece a sistemas anticuados e ineficaces.

FIGURA 82 : PRINCIPALES RAZONES QUE DIFICULTAN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Nota 39: A: Complejidad actual de la Administración B: Los hábitos adquiridos durante muchos años difíciles de desarraigar C: La insuficiencia de recursos económicos D: No tener en cuenta la opinión de los empleados públicos E: El coste político para los que la vayan a acometer F: La organización del trabajo obedece a sistemas anticuados e ineficaces.

Teniendo en consideración las barreras que se erigen en el proceso de cambio administrativo, la adopción de estos nuevos principios de funcionamiento lleva anejo otro tipo de modificaciones que se nos antojan necesarias para la consecución de aquellos fines de agilización y simplificación de las estructuras de la Administración. En la determinación de estos objetivos juegan un papel de primera magnitud los recursos humanos, sólo una adecuada gestión de los mismos haría posible la consecución de aquellos. En este sentido, son las personas las que hacen posible la orientación hacia unos resultados. La implicación personal y la consideración de la importancia que tiene para la Administración la función que desarrolla en la implantación de un sistema de calidad, se convierten en herramientas necesarias para la introducción del mismo.

Al mismo tiempo se exigen un continuo esfuerzo por parte de los empleados de adaptación a los principios de mejora total. De este modo, como se menciona en la “Guía para la autoevaluación de la Administración Pública” (2000), la implicación en todo proyecto de modernización y la valoración del trabajo desarrollado puede convertirse en un factor de motivación para los empleados, ya que “como consecuencia de la involucración de las personas en la organización y el reconocimiento de su esfuerzo, todo el que se implica en las acciones de mejora obtiene un mayor nivel de satisfacción en su desempeño. El gusto por el trabajo bien hecho es un valor que se convierte en un elemento de motivación para el personal y de mejora para la organización”<sup>439</sup>, como así lo manifiesta el 85.5% de los empleados (ver tabla 29).

Para la consecución de ese trabajo bien hecho destacamos otros factores como: a) la planificación de los recursos humanos en función de las necesidades reales de la Administración, b) un sistema de promoción más ágil

---

<sup>439</sup> GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD 2000, (2000): op. cit. p 11.

basado en la preparación y capacidad de trabajo de los empleados, c) aportar la formación necesaria para aumentar la competitividad de los servicios que prestan, y d) la instauración de un sistema de evaluación del rendimiento, etc. Todo ello redundaría en la necesidad de contar con un personal motivado y suficiente preparado para afrontar los nuevos retos que impone la sociedad actual.

En esta línea se orientan algunas de las investigaciones realizadas recientemente en algunas Comunidades Autónomas, como es el caso del Gobierno de la Rioja. De esta forma, “el desarrollo de la calidad en la gestión del sector público pone en primer lugar al funcionario. Calidad de la gestión, en este contexto, implica profesionalidad y reconocimiento del trabajo realizado, junto con una correcta realización de las funciones asignadas. Así, la mejora en la gestión pasa por la mejora en la calidad del puesto de trabajo y de las condiciones de desarrollo del mismo, por la consideración de la persona y la asignación de tareas en función de los niveles de competencia”<sup>440</sup>. La introducción de esas mejoras de las condiciones de trabajo pasa por un análisis detallado de la motivación de los empleados en la ejecución del puesto.

**Hipótesis 49: En las organizaciones burocráticas un buen empleado debe poseer fundamentalmente dos atributos: “obediencia” y “dotes de mando” por encima de otras como “capacidad de iniciativa”, “capacidad de organización y eficacia”, y “cordialidad en el trato”.**

A la hora de analizar el cumplimiento con que un trabajo se realiza en el contexto de la Administración pública, es necesario descender a una serie de aspectos que componen la prestación y que, en cierta medida, forman parte de la calidad con que los ciudadanos perciben el servicio. Zeithaml, Parasuraman y Berry (1992) señalan que en la elaboración de cualquier producto o en la

---

<sup>440</sup> PLAN ESTRATÉGICO PARA LA CALIDAD EN EL GOBIERNO DE LA RIOJA, (2000): GOBIERNO DE LA RIOJA, CONSEJERÍA DE DESARROLLO AUTONÓMICO Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, op. cit. p 18.

prestación de los diferentes servicios han de concurrir elementos distintivos de su nivel de calidad, como: la profesionalidad de los empleados, garantizar la ejecución, verdadera preocupación por el ciudadano-cliente, modo de prestar el servicio (cortesía, respeto, etc.)<sup>441</sup>. Estos factores persiguen la implantación de una Administración eficaz basada en unos elementos personales que ayudan a definir el tipo de “comportamiento ideal” que debe seguir todo empleado público. De ahí que queramos saber si: **para que la Administración sea eficaz, ¿cuáles son los atributos que debe tener “un buen empleado”?** De este modo como señala la tabla 60, los principales atributos que los empleados destacan como “deseables” hacen referencia a aspectos como “organización y eficacia”, “cordialidad en el trato” e “iniciativa”, por encima de otros atributos como “obediencia” y “dotes de mando”. En contra de lo expresado en la hipótesis 49.

*TABLA 60: ATRIBUTOS QUE DEBE TENER UN BUEN EMPLEADO PARA QUE LA ADMINISTRACIÓN SEA EFICAZ*

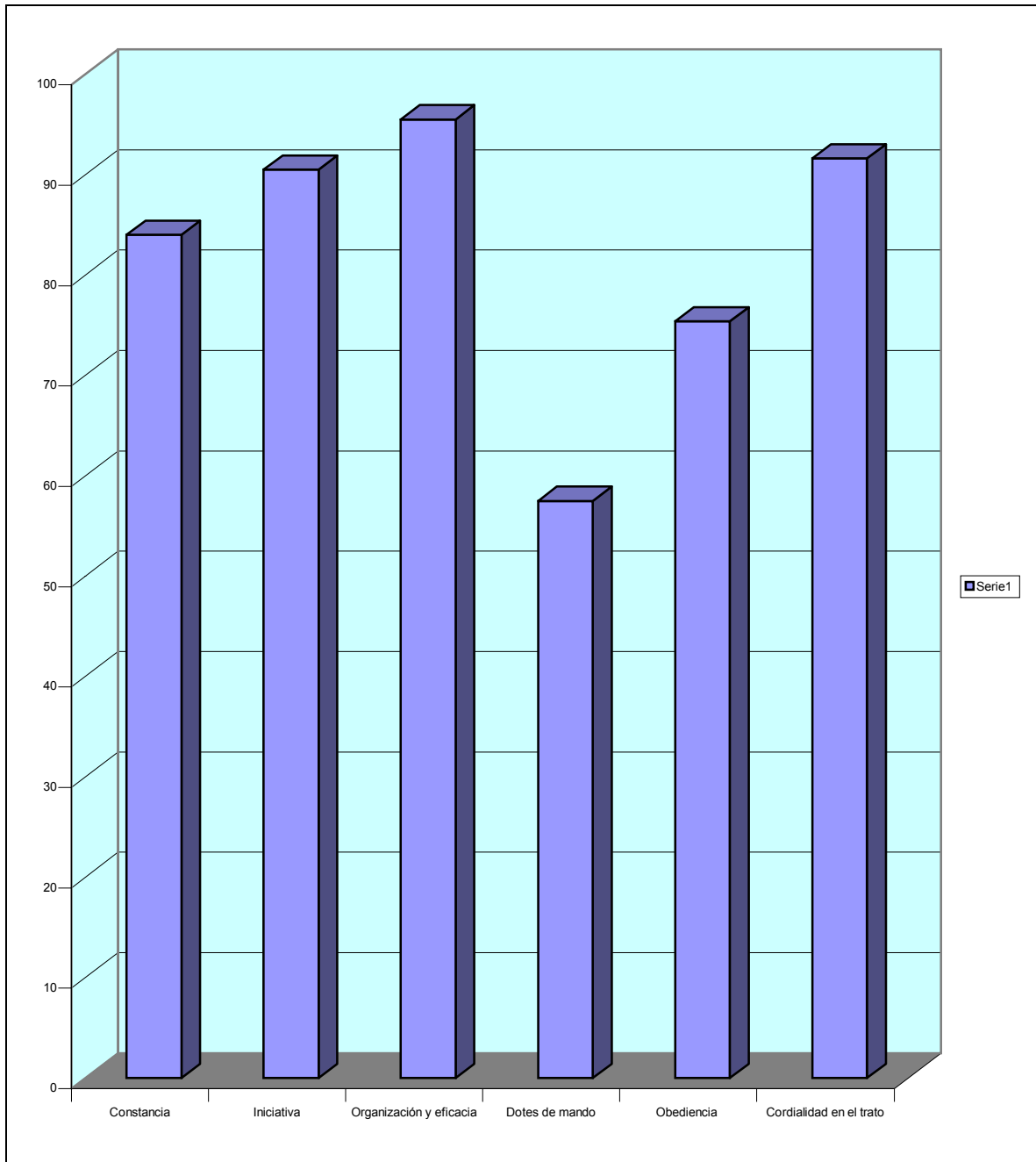
<b>Atributos de los empleados</b>	
<b>Constancia</b>	84%
<b>Iniciativa</b>	90.5%
<b>Organización y eficacia</b>	95.5%
<b>Dotes de mando</b>	57.5%
<b>Obediencia</b>	75.4%
<b>Cordialidad en el trato</b>	91.6%

Fuente: Elaboración propia.

---

<sup>441</sup> ZEITHAML, V. A., PARASURAMAN, A y BERRY, LL. (1992): Calidad total en la gestión de servicios: como lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores, en MUÑOZ MACHADO, A (1999): op. cit. p 210.

**FIGURA 83: ATRIBUTOS QUE DEBEN TENER LOS EMPLEADOS PARA UNA ADMINISTRACIÓN MÁS EFICAZ**



Fuente: Elaboración propia.

Es indudable, a nuestro modo de entender, que la implantación del sistema de calidad total en las Administraciones públicas, pasa por una transformación en el modo en el que conciben los empleados públicos su

trabajo. Para poder garantizar cada uno de los atributos a que hemos hecho referencia anteriormente no basta con un exhaustivo sistema de evaluación. Por muy sofisticado y eficaz que pudiera ser el nivel de supervisión en la Administración, tan sólo podríamos avanzar en la mejora de algunos atributos “externos” al empleado, como elementos tangibles, accesibilidad, profesionalidad. De otra parte, para mantener un elevado nivel de fiabilidad, capacidad de respuesta, cortesía, comunicación, comprensión del cliente, etc., hace falta algo más que una buena preparación. Entran en juego otros factores de orden personal que están más relacionados con la satisfacción del empleado en su trabajo y, que se convertirán en los principales factores de motivación que complemente y haga crecer aquellos atributos hasta convertirse en la prestación de un servicio o elaboración de un producto de calidad.

Por tanto, ese proceso no tendría visos de legitimidad sin una participación activa del empleado público, ya que los servicios son inseparables de quien los presta. De ahí que la formación y la profesionalidad del empleado resultan de enorme interés a la hora de conseguir una alta calidad del servicio. En este sentido, como señalan Parrado Diez y Ruiz (1999), “el concepto de calidad transmite la idea de compromiso con el ciudadano”<sup>442</sup>. Y apostilla De la Cruz Blazquez (1998) diciendo que para implantar este modo de funcionamiento se requiere actuar en dos niveles simultáneamente; a) a nivel individual, mediante la asistencia de una continuada formación humana, b) a nivel de la organización, eligiendo a los mejor dotados humana y profesionalmente, formando constantemente ya que no basta con saber lo que hay que hacer, e integrando a todo el personal en la consecución de unos objetivos comunes, mediante un proceso de motivación basado en las características del puesto y en las capacidades de la persona<sup>443</sup>.

Tanto a nivel individual como a nivel organizativo se precisa una guía o procedimiento que marque los objetivos a conseguir por cada uno de los

---

<sup>442</sup> PARRADO, DIEZ, S. y RUIZ, LÓPEZ, J. (1999): op. cit. p 180.



empleados, auspiciados por la planificación de sus directivos. De forma que se abandone la falta de rigor en la fijación de los contenidos de los puestos en favor de otro sistema de trabajo donde se clarifique los puntos de mejora y la progresiva consecución de los mismos. En este sentido, Drucker (1991) señala que “uno de los principales motivos para exigir que la dirección sea mediante objetivos y, que se funde en los requisitos del cargo con relación a los mismos es la necesidad de hacer que los gerentes fijen elevadas normas de desempeño para sí mismos”<sup>444</sup>. La nueva mentalidad que introduce la conceptualización de la gerencia en el marco público se debe situar también en el plano de medidas de corte económico. Por ello, siguiendo a Drucker (1991) en el funcionamiento de las Administraciones públicas, es decir, “en cada decisión y en cada acto, la gerencia debe dar el primer lugar a la realización económica. Sólo puede justificarse su existencia y su autoridad mediante los resultados económicos que produce. Puede haber grandes resultados no-económicos: felicidad de los integrantes de la empresa, la contribución al bienestar y a la cultura de la comunidad, etc. Pero si deja de producir resultados económicos, la gerencia fracasa. Fracasa si no proporciona los bienes y servicios que desea el consumidor a los precios que el mismo está dispuesto a pagar. Fracasa si no mejora o por lo menos mantiene la capacidad de producir riquezas de los recursos económicos que se le han confiado”<sup>445</sup>.

**Hipótesis 50: En las actividades emprendidas por la Administración Regional se examina el coste económico.**

Iniciar un proceso de reforma en la Administración nos lleva a preguntarnos **si se examina el coste económico de las actividades administrativas**. Según los resultados obtenidos en nuestro estudio de la

---

<sup>443</sup> DE LA CRUZ, BLÁZQUEZ, J. (1998): op. cit. p 32-34.

<sup>444</sup> DRUCKER, P. F. (1991): op. cit. pp 198, 200.

<sup>445</sup> DRUCKER, P. F. (1991): op. cit. p 19.

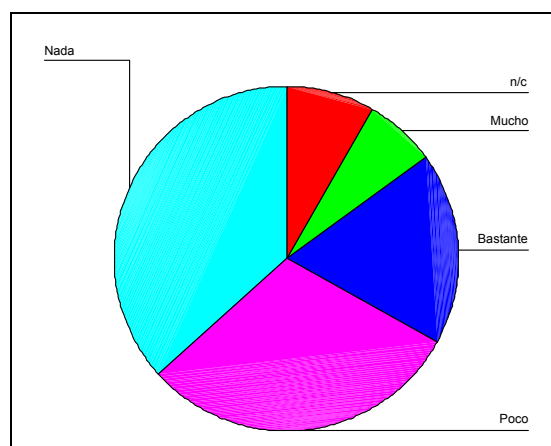
Administración Regional Extremeña (ver tabla 61), un 66.8% considera que “poco” o “nada” se tiene en cuenta el coste económico frente al 24.7% que manifiesta lo contrario, esta bajo porcentaje contradice la hipótesis 50 de la que partimos. Estos resultados contrastan con la opinión de los jefes de servicio ya que un 33.7% manifiesta que se examina el coste de los trabajos realizados, frente al 59.1% de los que afirman “poco” o “nada”. El análisis de coste económico se convierten en el primer aspecto a revisar para continuar con la introducción del resto de factores de modernización, ya que difícilmente se puede introducir la idea de mejora continua en los empleados si estos son conscientes de una deficiente gestión económica de la Administración.

**TABLA 61: VALORACIÓN DEL COSTE ECONÓMICO EN EL TRABAJO REALIZADO**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	137	8,4	8,4	8,4
	Mucho	106	6,5	6,5	15,0
	Bastante	296	18,2	18,2	33,2
	Poco	489	30,1	30,1	63,3
	Nada	597	36,7	36,7	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 84: EXAMEN DEL COSTE ECONÓMICO EN LOS TRABAJOS REALIZADOS**



Fuente: Elaboración propia.

En la última década, las Administraciones han empezado a introducir mejoras en la gestión de ingresos, para obtener mayores ventajas económicas a la gestión del patrimonio que poseen y a seleccionar las fuentes de financiación externa para encontrar las condiciones más ventajosas. En cada una de las áreas, susceptible de financiación que componen el presupuesto, se deberían establecer unas prioridades con el objeto de repartir del mejor modo posible los recursos escasos que toda Administración tiene. Como señala Galofré (1997), la realización de aquellas actuaciones no siguen actualmente un orden, ni en la fijación de los recursos, ni en la selección de aquellas medidas más ventajosas para la Administración. De forma que, en realidad, las distintas áreas compiten entre si para ver cuál de ellas desvía la mayor parte de los recursos. La falta de coordinación entre las diferentes unidades de la Administración redonda en unas pérdidas económicas considerables impidiendo así una mejor utilización de dichos recursos en programas de planificación de la gestión y modernización tan necesarios y tan escasos<sup>446</sup>.

Aún así, es indudable que las Administraciones van incorporando programas de actuación en los que prevalecen aquellas técnicas y mecanismos que privilegian la gestión que reduzca los costes y equilibre los ingresos proporcionando un servicio rentable económicamente. Con ello se ponen las bases de una nueva cultura de dirección en la Administración que persigue más que agotar el presupuesto, optimizar los servicios sopesando el ratio rendimiento-coste-utilidad pública. La prestación de ese servicio público debe tener en cuenta ambos factores, uno de orden público y otro de orden más propiamente económico. La consecución armónica de ambos es tarea propia de gestor público. De ahí la necesidad de formar a gestores en el ámbito público que sepan planificar y tomar las decisiones oportunas en atención a las necesidades sociales que ampara toda Administración. Según Velazquez López (1996), “se trata de modificar nuestra mentalidad, nuestra actitud y, en consecuencia, igualmente la de todos los miembros de la organización,

---

<sup>446</sup>GALOFRÉ, ISART, A. (1997): op. cit. pp 85-90.

introduciendo lógicamente las técnicas de motivación existentes en la empresa privada”<sup>447</sup>. Siendo conscientes en todo momento de la diversidad de naturaleza y de fines de las organizaciones de carácter privado y público, debemos aprovechar las ventajas de unas para adaptarlas al funcionamiento de la Administración. “En este sentido, podemos decir que la gestión pública comparte con la privada la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos, financieros, humanos, materiales, informativos, etc.”<sup>448</sup>.

**Hipótesis 51: Los empleados se muestran favorables a introducir mejoras procedentes de la empresa privada.**

Como hemos señalado en los capítulos 7-9 incluidos en la parte teórica. La incorporación de los factores de modernización en las organizaciones públicas se han fundamentado en las innovaciones en materia de recursos humanos operadas en las organizaciones privadas. Por este motivo, queremos conocer la postura que adoptan los empleados de la Administración Regional en la implementación de aquellas medidas: **valore los factores de mejora que introduciría en su trabajo, incorporar mejoras de la empresa privada, calidad del servicio, productividad en el trabajo, mejora continua, etc.** Como señala la tabla 62, los empleados públicos se muestran muy favorables a la incorporación de aquellas medidas. Esto refuerza, en la línea de lo expresado en la hipótesis 51, los planteamientos anteriores de necesidad de reforma de la Administración, con un grado de aceptación (agrupando las valoraciones “mucho” y “bastante”) de 78.8% de respuestas favorables. Se pone así de manifiesto la predisposición de aquellos a contar con una

---

<sup>447</sup>VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): op. cit. p 17.

<sup>448</sup> GUNN, L: Perspective on public management. Citado por KOOMAN J, y ELIASSEN K, A, (1987): op. cit. pp 43-46

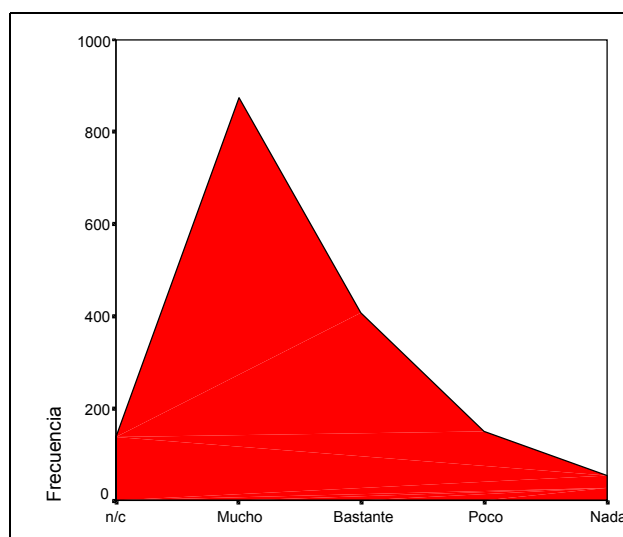
Administración más competitiva, donde se incorporen los principios de productividad y eficacia, comunes en el sector privado.

*TABLA 62: POSIBILIDAD DE INCORPORACIÓN DE MEJORAS DE LA EMPRESA PRIVADA, CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, MEJORA CONTÍNUA*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	138	8,5	8,5	8,5
	Mucho	873	53,7	53,7	62,2
	Bastante	408	25,1	25,1	87,3
	Poco	151	9,3	9,3	96,6
	Nada	55	3,4	3,4	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

*FIGURA 85: INCORPORACIÓN DE MEDIDAS DE LA EMPRESA PRIVADA EN LA GESTIÓN PÚBLICA*



Fuente: Elaboración propia.

En los factores de modernización citados hasta ahora se ha puesto de manifiesto la necesidad de planificación, no sólo a nivel económico sino también a nivel laboral diseñando unos puestos de trabajo más acordes con las motivaciones del individuo. De este modo planificación económica y planificación del personal se convierten en las dos principales herramientas con las que cuenta toda Administración sobre las que cimentar una nueva cultura administrativa, y contribuir al desarrollo socioeconómico.

Como apunta Galofré Isart (1997), si nuestra intención ahora se centra en fijar una estrategia de personal, es necesario tener unos objetivos claros y cuantificables hasta llegar a definir unas políticas de personal<sup>449</sup>. Una Administración que no cuente con una política de personal o al menos una gestión de personal, es difícil que se pueda adaptar a las exigencias que le plantea el entorno, puesto que no tiene un horizonte claro hacia el que dirigirse, tan sólo consigue sobrevivir mediante la aplicación de normas y la resolución de problemas cotidianos.

**Hipótesis 52: En la práctica la Administración no tiene elaborada unos objetivos de personal que garantice la optimización de los recursos humanos.**

Parafraseando a Ramió (1999) vislumbramos otros motivos que favorecen la necesidad de racionalizar los procesos de selección de personal como la introducción de procesos de innovación que demanda la sociedad, la atención a las exigencias de la eficacia y eficiencia en la gestión pública, etc. Y para ello se hace necesario no sólo un tipo de personal con habilidades técnicas sino también un personal con una amplia variedad de aptitudes y habilidades que estén capacitados a adaptarse a los cambios en la producción

---

<sup>449</sup>GALOFRÉ, ISART, A. (1997): op. cit. pp 109-112.

y en suministro de los servicios públicos<sup>450</sup>. De este modo en materia de personal nos podemos preguntar: **¿cuáles de las tres afirmaciones se adecua más a la realidad de la Administración?**

1. Se rige por una política a largo plazo donde se fijan las líneas estratégicas a seguir.
2. Sigue unos objetivos de gestión a medio plazo, donde se establecen plazos de ejecución.
3. Se administra el personal resolviendo problemas cotidianos sin referencias a metas a alcanzar.

A tenor de los resultados obtenidos en materia de planificación en la Administración Regional observamos un comportamiento similar al señalado anteriormente. Referente al grado de planificación y fijación de objetivos en materia de personal, el porcentaje de aquellos que piensan que la Administración se rige por una política a largo plazo donde se fijan las líneas estratégicas a seguir es de un 32.1%, como así se observa en la tabla 63 al considerar las respuestas “siempre” (7.9%) y “algunas veces” (24.2%). Por el contrario, los empleados que mantienen la falta de planificación a largo plazo se elevan a 41.4%, cifra que supera en más de 10 puntos a la primera y que evidencia las carencias en este aspecto.

---

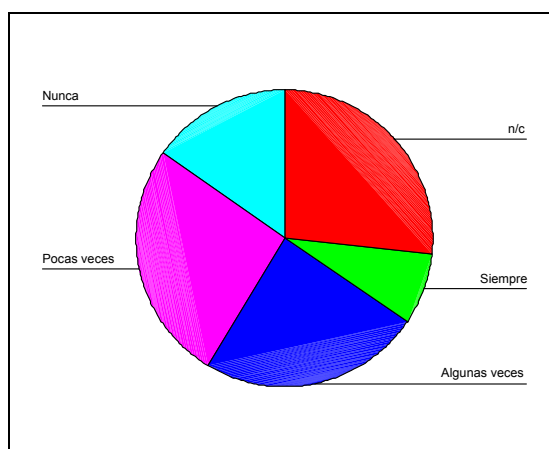
<sup>450</sup> RAMIÓ, C. (1999): op. cit. p 82.

**TABLA 63: VALORACIÓN SOBRE EL GRADO DE SEGUIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN DE UNA POLÍTICA A LARGO PLAZO**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	432	26,6	26,6	26,6
	Siempre	128	7,9	7,9	34,5
	Algunas veces	393	24,2	24,2	58,6
	Pocas veces	424	26,1	26,1	84,7
	Nunca	248	15,3	15,3	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 86: PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A LARGO PLAZO**



Fuente: Elaboración propia.

Si nos situamos en un grado menor de planificación donde se siguen unos objetivos de gestión de personal según los plazos de ejecución a medio plazo, ese porcentaje se reduce a un 39.2%, considerando las respuestas “siempre” (6%) y “algunas veces” (33.2%). Como apreciamos en la tabla 64, el porcentaje de los que se muestran más críticos ante la planificación a medio



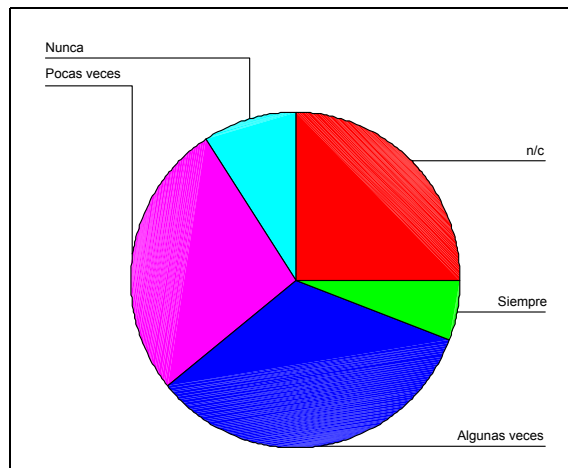
plazo de la Administración es similar a los que responden afirmativamente 35.8%, esto explica la división de opiniones de los empleados.

*TABLA 64: VALORACIÓN SOBRE EL GRADO DE SEGUIMIENTO POR LA ADMINISTRACIÓN DE UNOS OBJETIVOS DE PERSONAL A MEDIO PLAZO*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	405	24,9	24,9	24,9
	Siempre	98	6,0	6,0	31,0
	Algunas veces	540	33,2	33,2	64,2
	Pocas veces	434	26,7	26,7	90,9
	Nunca	148	9,1	9,1	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

*FIGURA 87: PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A MEDIO PLAZO*



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, ante un panorama carente de planificación, donde se administra el personal resolviendo los problemas cotidianos, un 62.6% de los

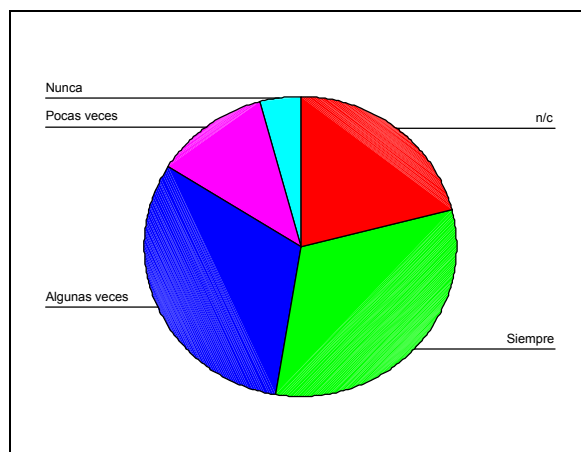
empleados responden diciendo que “siempre” o “algunas veces” se actúa de este modo (ver tabla 65). Frente al 16.1% de los empleados que dicen lo contrario. En este sentido, contrastando los datos anteriores podemos constatar la falta de planificación en la Administración según lo indicado en la hipótesis 52. Para ello debemos afirmar con Prat y Catalá (1987) que “en la práctica ninguna Administración Pública tiene elaborada una verdadera política de personal. Lo único que existe son decisiones políticas (normas, presupuestos, acuerdos, actos administrativos, etc.), que no suelen responder a una política previamente elaborada”<sup>451</sup>.

**TABLA 65: VALORACIÓN SOBRE EL GRADO DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS COTIDIANOS SIN UNA POLÍTICA A SEGUIR**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	345	21,2	21,2	21,2
	Siempre	509	31,3	31,3	52,6
	Algunas veces	509	31,3	31,3	83,9
	Pocas veces	194	11,9	11,9	95,8
	Nunca	68	4,2	4,2	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 88: PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN A CORTO PLAZO**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>451</sup>PRAT Y CATALA, J. (1987): op. cit. p 123.

Si bien es cierto que los empleados públicos administran en el sentido más estricto del término, es decir, llevan a cabo las instrucciones de los políticos a los que se les supone responsables del desarrollo de la estrategia y del proceso de elaboración de las políticas públicas. Sin embargo, según las aportaciones de Allison (1982), si las organizaciones consiguen implantar los sistemas de gestión dejando atrás los de administración, las consecuencias se traducirán en una pérdida del miedo a trabajar en orden a los objetivos a largo plazo y, por tanto, a una relación más estrecha con el entorno exterior, desarrollando una serie de objetivos y prioridades que incidirán obligadamente en la necesidad de un trabajo en función de unos plazos determinados. La responsabilidad de cada uno de los empleados para cumplir esos plazos tendrán un claro referente en el sistema de planificación. Podemos hablar, en este caso, de una gestión de los componentes internos de la unidad, para establecer las estructuras y los sistemas que permitan conseguir los objetivos identificados por la estrategia<sup>452</sup>.

La introducción de un sistema de calidad en los servicios públicos conlleva la aplicación de una serie de utilidades técnicas que eviten situaciones desmotivantes tanto para los receptores de la información (los ciudadanos), como para los emisores de la misma (los empleados). Las limitaciones a las que está sometido el sistema de comunicación en la Administración anteriormente estudiadas, revitaliza la necesidad de introducir un sistema modernizado basado en las innovaciones de carácter informático.

**Hipótesis 53: Los empleados públicos prefieren sustituir el papel por una red multiservicio que agilice la información y la gestión.**

En este sentido cobran sentido algunas de las propuestas de informatización de los servicios prestados, por ello cuestionamos a los

---

<sup>452</sup>ALLISON, G. (1982): op. cit. pp 17-20.

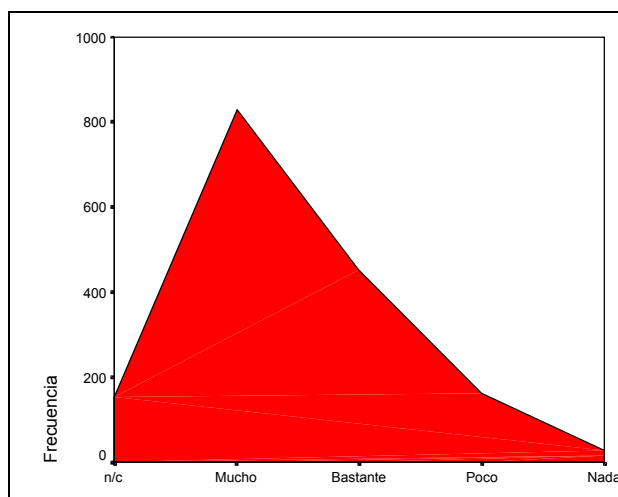
empleados sobre la oportunidad de introducir estos sistemas: **valore los factores de mejora que introduciría en su trabajo: sustituir el soporte de papel o una red multiservicio que agilice la información y gestión**, como así se pone de manifiesto en la tabla 66, un 79% se muestra favorable a la introducción de estas medidas, corroborando así lo señalado en la hipótesis 53.

**TABLA 66: VALORACIÓN DE SI SE DEBE SUSTITUIR EL SOPORTE DE PAPEL POR UNA RED MULTISERVICIO**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	154	9,5	9,5	9,5
	Mucho	830	51,1	51,1	60,6
	Bastante	453	27,9	27,9	88,4
	Poco	161	9,9	9,9	98,3
	Nada	27	1,7	1,7	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 89: MEJORAS EN LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

Al igual que las organizaciones privadas, las organizaciones públicas concurren en la prestación de unos servicios, cuyos clientes son los propios ciudadanos. La relación contractual tiene unas connotaciones muy particularizadas, donde los ciudadanos contribuyen colectivamente para sufragar los servicios públicos. En este sentido, decimos que el ciudadano no contrata un servicio determinado en una organización particular a la que se le pueda exigir responsabilidades. Desamparado ante la imposibilidad del ciudadano de poder dirigirse ante una organización concreta, queda en una posición desfavorecida ante toda una Administración, contra la que puede exigir responsabilidades sólo en el caso de infringir los mínimos previstos en el cumplimiento de sus obligaciones.

Desde este enfoque el empleado público queda protegido en un armazón donde su responsabilidad se disuelve en la mayoría de los casos en la impersonalidad de una estructura burocratizada. Esta situación de falta de compromiso de los empleados con los ciudadanos desemboca en un adocenamiento y falta de motivación al no contar con la exigencia y la presión que tiene todo empleado en cualquier organización privada.

**Hipótesis 54: Para elevar el compromiso de la Administración con los ciudadanos se deberían realizar estudios de opinión.**

Ante ello nos podemos preguntar ¿disponemos de algún mecanismo que repercuta directamente en la obligación que tiene todo empleado de realizar su trabajo con profesionalidad?, ¿cómo evitar ese adocenamiento y falta de motivación contagiosa que existe en toda organización pública? Una de las soluciones que se han adoptado en diferentes Comunidades ha sido **conocer la opinión de los ciudadanos mediante cuestionarios periódicos para mejorar los servicios**. La introducción de este tipo de evaluaciones aporta una serie de criterios de actuación sobre los que construir un sistema de mejora. Así, la incorporación de este nuevo sistema de trabajo como señala la tabla 67

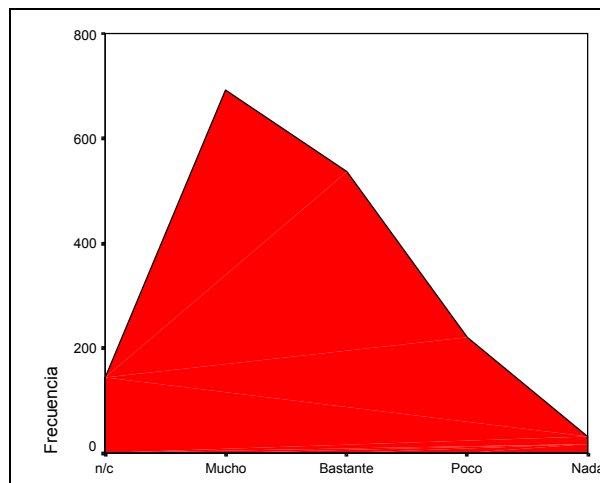
es valorado positivamente por un 75.6% de los empleados de la Comunidad Autónoma (42.6% “mucho” y 33% “bastante”), según lo indicado en la hipótesis 54.

*TABLA 67: VALORACIÓN DE SI SE DEBE CONOCER LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS MEDIANTE CUESTIONARIOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS OFRECIDOS*

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	144	8,9	8,9	8,9
	Mucho	693	42,6	42,6	51,5
	Bastante	536	33,0	33,0	84,5
	Poco	220	13,5	13,5	98,0
	Nada	32	2,0	2,0	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 90: CONOCIMIENTO DE LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS**



Fuente: Elaboración propia.

**Hipótesis 55: La mejora en la prestación de los servicios pasa por dar a conocer a los ciudadanos los servicios ofrecidos.**

En la misma línea, a partir del principio del compromiso de las Administraciones para con los ciudadanos, existen otros mecanismos o medidas que dan la posibilidad de **dar a conocer a los ciudadanos los compromisos asumidos**. Muñoz Machado (1999) se refiere a la introducción de dichas medidas, entre ellas las cartas de servicio incorporadas en algunos países en los años 90. Así han prosperado algunas instituciones los mecanismos de control de calidad como el Observatorio de Calidad en España (1992), la redacción de las Normas de Servicio al Ciudadano en Estados Unidos (1994), la publicación de la Carta de la Calidad de los Servicios Públicos en Portugal (1993), la publicación de la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991), la creación de la Infraestructura para los Servicios de Calidad, Canadá (1994), etc<sup>453</sup>. Donde la Administración se compromete a asumir diferentes responsabilidades de cara a los ciudadanos con la finalidad de adecuar su funcionamiento a un tipo de conducta laboral previamente estructurada en base a unos criterios de eficiencia.

En el caso de la Administración Extremeña, más de dos tercios de los empleados (67.7%) corrobora la hipótesis 55. Es decir, están dispuestos a asumir la introducción de tales medidas (ver tabla 68), lo que contribuye a la puesta en práctica de este tipo de medidas ya en funcionamiento en algunas Comunidades Autónomas como Madrid y Cataluña.

---

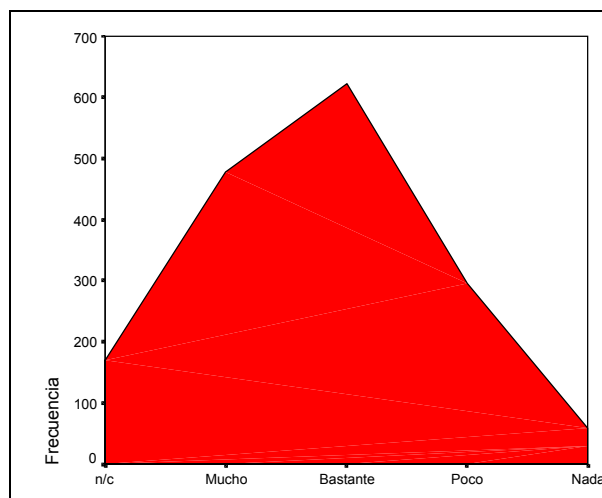
<sup>453</sup>MUÑOZ, MACHADO, A. (1999): op. cit., p 234.

**TABLA 68: VALORACIÓN DE SI SE DEBE DAR A CONOCER A LOS CIUDADANOS LOS COMPROMISOS OFRECIDOS**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	170	10,5	10,5	10,5
	Mucho	477	29,4	29,4	39,8
	Bastante	623	38,3	38,3	78,2
	Poco	296	18,2	18,2	96,4
	Nada	59	3,6	3,6	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 91: INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS DE LOS COMPROMISOS CONTRAIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN**



Fuente: Elaboración propia.



**Hipótesis 56: Ante la falta de indicadores los empleados desean fijar metas que permitan la evaluación del trabajo y poder conocer aquellos aspectos susceptibles de mejora.**

A la ausencia de indicadores midan la eficacia del trabajo de los empleados, se une un pasado (y presente) presidido por la falta de fijación de criterios cuantitativos y cualitativos de valoración. Es por ello por lo que la introducción de un sistema de evaluación del rendimiento requiere en primer lugar del asentimiento de los propios empleados a las innovaciones introducidas por los directivos políticos. De este modo, según Iglesias Lezana (1992), para la consecución de tales medidas se hace necesaria una estrecha conexión entre los niveles políticos y administrativos, reduciendo al máximo la fractura entre ambos, susceptible de abrirse cada día, para conseguir que las decisiones de modernización sean apoyadas por los diferentes niveles de la Administración. Las relaciones entre unos y otros, parten de ciertas dosis de desconfianza, unos por ser elegidos por razones políticas y otros por considerarse asépticos a tal finalidad y, en consecuencia, trabajar con una mentalidad distinta en cuanto a la unidad política se refiere. En los primeros se acentúa más la dimensión política, mientras que en los empleados públicos la dimensión profesional<sup>454</sup>.

Esto no impide que algunos países se hayan conseguido verdaderos avances en este sentido. Así, como apunta Orgogozo<sup>455</sup> (1992) refiriéndose a las medidas introducidas en Francia, a finales de la década de los 80, posibilitaron la fijación de más de 400 proyectos, identificando las misiones prioritarias entre directivos y empleados, valorando las necesidades de los

---

<sup>454</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de IGLESIAS, LEZANA, J. I. (1992): “Las Experiencias de las Empresas Consultoras y Escuelas de Negocios”), op. cit , p 152.

<sup>455</sup>LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): (Ponencia a cargo de ORGOGOZO I, (1992): “Las Experiencias de otras Administraciones y las Propuestas Comunitarias”), p 120.

usuarios, los defectos de funcionamiento, etc., y definiendo las prioridades, las vías de mejora y los modos de evaluación de los resultados. De tal forma, abandonando las ancestrales posturas de corte impositivo, se consiguió involucrar a los empleados públicos en el diseño de sus puestos de trabajo. El avance conseguido fue notable, máxime porque mediante el uso de una metodología participativa los empleados mostraron una actitud motivada hacia el cambio, dejando atrás los viejos principios de incentivación meramente salarial, dando entrada a otros factores como; la capacidad de introducir sus propias ideas, la asunción de responsabilidades, la posibilidad de participar en las decisiones donde se traten aspectos relacionados con las condiciones sociolaborales de los puestos de trabajo, establecer un sistema de evaluación con la mirada puesta en la posibilidad de ofrecer un mejor servicio y que al mismo tiempo tuviera una repercusión en los sistemas salariales, etc.

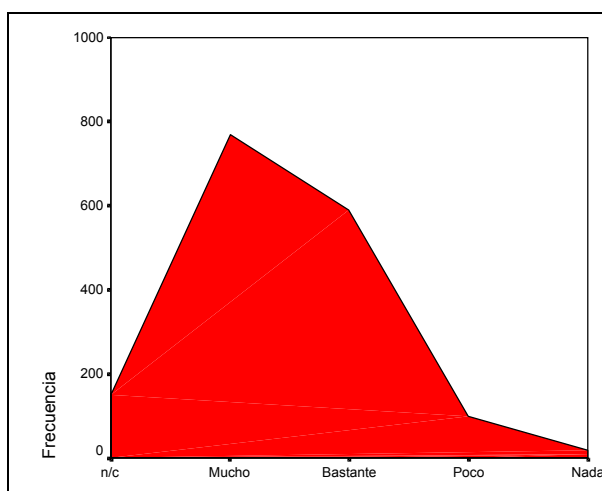
De esta forma, ante el planteamiento de una reforma en la Administración que debe ser aceptada tanto por la cúpula como por la base de la pirámide, se hace aún más necesaria una redefinición de las funciones tanto del político como del administrativo. Para de esta forma poder **fijar con la participación del empleado unas metas en el trabajo para que pueda evaluarse y dar un mejor servicio**. Los resultados confirman este deseo ya que un 83.7% (ver tabla 69) de los empleados cuestionados se muestra favorable hacia un sistema de trabajo donde se puedan alcanzar tales objetivos, alcanzando así una mayoría de empleados que corroboran la hipótesis 56.

**TABLA 69: VALORACIÓN DE SI SE DEBE FIJAR CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS UNAS METAS EN EL TRABAJO PARA QUE PUEDA EVALUARSE Y DAR UN MEJOR SERVICIO**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	n/c	150	9,2	9,2	9,2
	Mucho	768	47,3	47,3	56,5
	Bastante	591	36,4	36,4	92,9
	Poco	99	6,1	6,1	99,0
	Nada	17	1,0	1,0	100,0
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 92: FIJACIÓN DE METAS CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS**



Fuente: Elaboración propia.

Si nos atenemos a los resultados en la gestión de las Administraciones públicas podemos decir que lo que hemos expresado como “modernización de la Administración”, se encuentra en su ciclo inicial de implantación en algunas Comunidades Autónomas. Es un campo novedoso que empieza a dar sus

primeros resultados altamente positivos para aquellas Administraciones que han tenido la audacia y la valentía de afrontar una reestructuración en profundidad de los procesos que rigen los servicios que prestan.

Con todo ello, tenemos que decir que en algunas Administraciones aún no se sitúa entre las prioridades de las políticas públicas (es el caso de Extremadura), no contando con el suficiente liderazgo político que impulse, con decisión, su proceso de implantación. Tan solo podemos adivinar algunas acciones aisladas, que poco tiene que ver con las acciones de carácter permanente que han emprendido Comunidades Autónomas como Galicia, Madrid, Cataluña, y La Rioja, principalmente.

## XIV. CONCLUSIONES

### 14.1. Funcionamiento de la Administración

En los servicios centrales de la Junta de Extremadura la progresiva normativización, producida por “la excesiva regulación”, sigue siendo el principal obstáculo para llegar a un funcionamiento eficiente, contrastando con las teorías weberianas aplicadas a organizaciones burocratizadas ideales. Aún mayor es la proporción de aquellos que desempeñan tareas de dirección y que ordinariamente tienen una visión más generalizada de la Administración. Las consecuencias de este fenómeno burocrático convierte a la legalidad en el principal factor de validación de sus actuaciones, cayendo en situaciones paralizantes tanto, para el desarrollo de los trabajos administrativos, como para los empleados públicos, mermando así las condiciones de eficacia y eficiencia de la prestación del servicio.

Entre los problemas que supongan un “freno u obstáculo en el desarrollo del trabajo”, por su repercusión en la motivación de los empleados públicos podemos citar el orden material (“poco espacio”, “falta de medios humanos e informáticos”), (“falta de planificación”, “excesiva burocratización”, “falta de una política de Recursos humanos), y otros factores (“falta de adecuación de los cursos de formación a los puestos de trabajo), etc. A conclusiones similares han llegado los empleados que desempeñan tareas de dirección. Por todo ello, la estructura normativa presenta una serie de carencias, reflejadas en factores de carácter funcional como “la lentitud para resolver los asuntos por mala organización”. Esta opinión tiene un respaldo aún mayor en los jefes de servicio. En el origen de aquellos efectos pueden situarse diferentes factores como: la falta de idoneidad del capital humano, los retrasos producidos por la

excesiva normativización, la falta de planificación de objetivos en las jefaturas, etc.

El estudio de las posibles dificultades que los empleados pueden encontrar en el desarrollo de la tarea se enmarca en la necesidad organizativa que toda institución tiene para alcanzar un progresivo nivel de “productividad de los empleados”. Los resultados nos dicen que el porcentaje de los que afirman trabajar a un ritmo más bajo del que pueden realizar, supera al de aquellos que opinan no poder rendir más por exceso de trabajo. Entre las posibles causas podemos enumerar algunas conclusiones citadas anteriormente, excesiva normativización que frena la ejecución del trabajo, lentitud en la resolución de asuntos por mala organización, etc.

#### 14.2. Las necesidades de los empleados públicos

En las diferentes corrientes que han ido estudiando las necesidades de los trabajadores denotamos un progresivo cambio según las concepciones habidas sobre el trabajador y la naturaleza del trabajo. A tenor de los datos obtenidos, aspectos como “tener trabajo” y “tener una seguridad económica”, priman sobre otro tipo de necesidades de carácter superior, como pudiera ser “contribuir al bien público”, “poder destacar en el puesto”, y “alcanzar prestigio social” . Otras de las respuestas seleccionadas como “aportar mis conocimientos”, “desarrollar profesionalmente mis estudios”, “hacer carrera profesional”, “realizar mi trabajo plenamente, con flexibilidad”, etc., en una proporción inferior, son menos valoradas.

Los datos obtenidos nos revela una concepción de la Administración como institución generadora de empleo, convirtiéndose en el principal motivo de ingreso. Unido a ello en la Administración Regional ingresaron por “motivos realistas”, frente a aquellos que lo hicieron por “motivos idealistas”. Esto se

puede explicar por la tendencia de satisfacer los empleados las necesidades primarias por encima de las superiores, aunque no sabemos que puede ocurrir en Comunidades Autónomas con mayor desarrollo que Extremadura. Si contrastamos las respuestas de los empleados con los que desarrollan tareas de dirección, observamos un incremento entre aquellos que ingresaron por necesidades de carácter secundario. Lo que nos lleva a pensar que en los puestos de mayor responsabilidad las motivaciones para el ingreso (sobre todo las superiores) están más arraigadas, ello se traducirá en un mayor nivel de aspiraciones y expectativas hacia el trabajo.

#### 14.3. Motivación y satisfacción de los empleados públicos

Atendiendo a la distribución de los “motivadores” propuestos por Herzberg, observamos que factores como “favorece el contacto con los compañeros” y “el salario debe ser correctamente fijado”, centran las principales preocupaciones de los empleados públicos de los servicios centrales de la Junta de Extremadura. En términos generales, podemos afirmar que los empleados públicos se hallan muy motivados con cada una de las características que integran el puesto de trabajo, ya que más de dos tercios de los mismos así lo afirma. Concediendo gran importancia también a elementos como “la supervisión y evaluación”, “la asunción de responsabilidades” y la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante” como principales aspectos de la relación laboral. El último lugar lo ocupa la posibilidad de “tomar decisiones” en el trabajo, aunque más de la mitad de los empleados lo consideran importante.

Si dejamos a un lado la percepción subjetiva que explica la motivación y nos adentramos en el análisis de la satisfacción, podemos afirmar que los resultados muestran que las aspiraciones de los empleados no son satisfechas por la Administración aunque esas diferencias dan a entender que los

empleados están levemente insatisfechos, salvo su relación con dos elementos como “el salario” y la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante”, donde los empleados se encuentran muy insatisfechos e insatisfechos respectivamente.

La importancia concedida por los empleados a cada uno de los aspectos que integran la relación laboral se traduce en el deseo prioritario para ser dirigidos en orden a un elevado grado de “competencia y preparación”. Junto al nivel de cualificación, los empleados valoran en gran medida “el respeto a los conocimientos adquiridos” así como “el reconocimiento por parte de los directivos de los trabajos realizados”. Si analizamos el grado de cumplimiento de estos tres factores en la realidad de los directivos de la Administración Regional podemos observar que dos tercios aproximadamente de los empleados, corroboran aquellas afirmaciones. Aunque al ser inferiores a las aspiraciones de los empleados provocan insatisfacción. Aspectos como “el reconocimiento y valoración del trabajo realizado”, y la necesidad de “información sobre el rendimiento en el trabajo”, devienen en aspiraciones no cubiertas por la Administración, produciendo insatisfacción entre los empleados. Las diferencias entre el resto de los porcentajes muestran el camino que aún queda por recorrer, según las necesidades manifestadas por los empleados.

Si trasladamos a los jefes de servicio aquellos razonamientos, observamos que algunos de los factores anteriormente señalados ocupan los primeros puestos. Destacando por encima de los demás la necesidad de contar con altos cargos que “respeten la profesionalidad de aquellos jefes de servicio” que trabajan a su cargo, junto a otros factores como “la necesidad de disponer de altos cargos competentes en su trabajo”, y de “reconocer y valorar el trabajo” que aquellos realizan. De este modo, si analizamos el resto de factores podemos afirmar que los jefes de servicio manifiestan el deseo de incorporar un estilo de dirección eminentemente participativo. Priorizando aspectos como



“el respeto a la profesionalidad de los empleados”, “el reconocimiento de los trabajos realizados” y “la delegación de responsabilidad”. De otro modo, se puede caer en la falta de apropiación de sus cargos y de los instrumentos utilizados para desempeñar su función en el seno de la Administración, lo que conduce a una falta de autonomía de los directivos públicos a la hora de tomar sus decisiones la Administración. Al tiempo que al estar supeditado a un sistema eminentemente burocratizado, se puede dificultar la orientación hacia objetivos de rendimiento como, de hecho, ocurre en la actualidad de la Administración.

Las investigaciones realizadas en los últimos años acerca de la motivación, se centran en una visión más dinámica de la misma, como mecanismo de arranque del proceso motivador y, no tanto, como satisfacción de unas necesidades concretas derivadas del contenido del puesto de trabajo. En terminos generales los empleados públicos se hallan motivados con cada uno de los aspectos dinámicos que integran esta parcela de los estudios sobre la motivación laboral: el deseo de “alcanzar las metas fijadas por la Administración”, el deseo de “cumplir sus expectativas laborales”, “mejorar su competencia profesional” y disponer de un “mejor ambiente en su unidad de trabajo”, principalmente. En contraste con lo afirmado anteriormente, nos llama la atención el elevado porcentaje de empleados regionales que están motivados con “la posibilidad de realizar un trabajo bien hecho”. Opinión que ha sido igualmente secundada por los empleados que ocupan puestos de mayor responsabilidad y prestigio. Las diferencias entre el nivel de aspiraciones y grado de cumplimiento de las expectativas por la Administración explica la insatisfacción de los empleados con las características anteriormente señaladas.

Careceríamos de una visión completa de la motivación y satisfacción laboral si dejáramos a un lado, otro tipo de condicionamientos de carácter social, ya que todo individuo está influido por otros factores que exceden la dimensión personal, entre ellos el origen social de la ascendencia profesional.

Según los datos obtenidos, podemos observar como los trabajadores que tienen una ascendencia profesional ubicada en el sector industrial y servicios, están más insatisfechos con algunos factores relacionados con el contenido del puesto, a aquellos otros con ascendencia del sector privado, como “variado e interesante”, “capacidad introducir ideas propias” y “capacidad de tomar decisiones”.

Entre los condicionantes de carácter organizativo que inciden en la motivación y satisfacción de los empleados regionales podemos citar: el grupo y la consejería donde prestan sus servicios. Los empleados de los grupos II y IV alcanzan se hallan satisfechos en aquellos como “la capacidad de asumir responsabilidades” (con variaciones por encima del 10%) y la posibilidad de “participar en la toma de decisiones”. Estas diferencias obtenidas en el personal laboral contrastan con los resultados negativos obtenidos para los funcionarios. Si bien en algunos grupos (A, B, y D) los resultados muestran que los empleados están levemente insatisfechos en la mayor parte de los elementos analizados. En los grupos C y E esas diferenciadas negativas se presentan más acusadas. Los factores de insatisfacción son más acusados, por tanto, entre los funcionarios que en el personal laboral.

Los resultados obtenidos según las diferentes Consejerías muestra la variación de la satisfacción-insatisfacción que experimentan sus empleados. De un lado, hay que destacar los resultados positivos obtenidos en la Consejería de Obras Públicas, pues sus empleados se encuentran levemente satisfechos con la “capacidad de participar en las decisiones” y “asumir responsabilidades”. Es interesante observar como los llamados “factores higiénicos” no producen insatisfacción entre sus empleados, significando así que los empleados de dicha Consejería ven satisfechas sus aspiraciones (si obviamos el salario que se convierte en la principal causa de insatisfacción en todas las Consejerías). En el extremo opuesto, situamos a la Consejería de Sanidad y Consumo y de

Cultura, en la que sus empleados se muestran insatisfechos con aquellos factores que no forman parte del contenido de la tarea.

Una vez analizado la motivación y satisfacción de los empleados según los diferentes aspectos organizativos, estudiamos las relaciones con otro tipo de variables, ya sean de carácter adscriptivo (sexo, edad, antigüedad) o funcional (rendimiento, absentismo y rotación). Si analizamos los “factores motivadores” la satisfacción laboral aumenta a medida que se incrementa la edad. Por otro lado, si analizamos aquellos factores que pueden producir insatisfacción observamos que a medida que avanzamos en dicho intervalo, “el grado de identificación” con la Administración es menor. Para el resto de los factores (“factores higiénicos”) las relaciones entre la edad y la motivación y satisfacción son oscilantes.

El estudio de otras variables como la antigüedad, nos permite afirmar que a medida que ésta aumenta, disminuye la satisfacción en el trabajo, recuperándose moderadamente en los dos últimos intervalos. Características más comunes en la estructura burocrática como; la creciente dificultad de “introducir innovaciones” que conduzcan a una mejora del trabajo desarrollado o la “variedad y grado de interés” en el desarrollo del mismo siguen la pauta anteriormente citada.

Si estudiamos las variables de origen funcional observamos como, por un lado, aunque los “factores motivantes” son negativos y, por tanto, no producen satisfacción en los empleados, los resultados obtenidos en las unidades que trabajan a un ritmo superior son aún más negativos. En las unidades que trabajan a un ritmo elevado las aspiraciones de los empleados se centran en alcanzar un “mayor nivel de responsabilidades”, poder desarrollar un trabajo “variado e interesante” y poder llegar a “introducir ideas de mejora en el trabajo”. De aquí podemos deducir que la estructura motivacional de los empleados considerados como “productivos” está ordenada cabalmente,

priorizando realmente aquellos factores que implican un enriquecimiento de las tareas que desempeñan y, por tanto, están más motivados.

Los empleados que trabajan en unidades con un alto nivel de absentismo están menos orientados hacia el contenido del puesto. Sin embargo, si analizamos las aspiraciones de los empleados según las ausencias en el trabajo no encontramos diferencias sustanciales entre los empleados de ambos tipos, por lo que no encontramos relaciones concluyentes entre ambas variables.

Los empleados que trabajan en unidades administrativas que están sujetos a un periódico cambio de actividad (alta rotación) se hallan más insatisfechos que aquellos otros que permanecen en la unidad. Ello puede ser debido a que las aspiraciones de los empleados con deseos de rotar en su puesto de trabajo no se ven cumplidas por la Administración, originando así un mayor grado de insatisfacción. Sin embargo, los empleados que están sujetos a elevados niveles de rotación conceden más importancia a la “asunción de responsabilidades”, siendo ésta la principal causa de la movilidad funcional en la Administración. En el resto de factores no encontramos variaciones significativas.

#### 14.4. Mecanismos de incentivación en la Administración Pública

Los empleados aspiran a que la promoción dependa en su trabajo de “la formación” y “tener una buena preparación”, y de poder desarrollarlo con “iniciativa e ideas propias”, prevaleciendo los aspectos formativos sobre otro tipo de factores menos relacionados con la ejecución del trabajo. Es muy llamativo observar las grandes diferencias entre las preferencias de los empleados y el grado de cumplimiento de aquellas por la Administración. Esto manifiesta que los deseos de los empleados sobre el sistema de promoción no

son tenidos en cuenta en el sistema de promoción vigente. “La antigüedad” y “las amistades” se convierten en la realidad administrativa en los más representativos para el ascenso. Por el contrario, es llamativo observar como un reducido grupo de empleados afirma que en la Administración Regional se promociona en base a “la capacidad de iniciativa e ideas propias”, esto nos da una idea de la falta de orientación de este mecanismo de incentivación hacia aspectos donde prevalezcan los factores motivacionales señalados por Herzberg como la participación del empleado, con la capacidad de proponer mejoras, etc. Los resultados obtenidos por aquellos empleados que desarrollan tareas de dirección, valoran más algunos aspectos como “la capacidad de introducir ideas propias” en la ejecución del trabajo, “no plantear problemas a los jefes” y promocionar en función de “las amistades”. Consecuencia directa de la estrecha relación que tienen con los altos cargos y del sistema de promoción vía “libre designación”. A través de la cual se selecciona no tanto en función de los méritos disponibles, sino en orden a la afinidad ideológica y de unidad de criterios.

Una vez estudiados los principales factores de promoción, nos referimos a un aspecto de la misma: el diseño de la carrera administrativa. De un lado se mantiene el deseo de los empleados de “promocionar unas categorías con mayor responsabilidad”, duplicando los porcentajes con relación al resto de las opciones. Por otro, “alcanzar una retribución más alta” se convierte en el segundo aspecto más valorado en nuestra Comunidad Autónoma, por encima del resto de opciones como “pasar fácilmente a otro cuerpo con mayor titulación” y “no rebajar el nivel alcanzado salvo expediente disciplinario”. De aquí podemos concluir que los empleados ven la carrera administrativa como una forma que llegar ocupar puestos de mayor responsabilidad en la Administración, acentuando más el aspecto motivacional, propio de los puestos de mayor responsabilidad, que el retributivo.

El grado de insatisfacción de los empleados según la formación impartida por la Administración alcanza unos porcentajes elevados. Algunos

factores como “la actualización de conocimientos” y “responder a las necesidades de los empleados” no se encuentran entre sus prioridades formativas. Menor aún es la capacidad de la Administración para ayudar a través de la formación impartida “a enfocar el trabajo con mayor interés” e “incorporar las mejoras propuestas por los empleados”, en todo lo relativo a agilización de procesos, modernización en la prestación de servicios, etc. Por encima de todos ellos, destaca “la falta de igualdad de acceso” a cursos de formación, convirtiéndose éste en la principal aspiración de los empleados.

Dentro del sistema retributivo, nos encontramos en la Administración Regional con una serie de factores cuya función la podríamos encuadrar dentro este significado puramente de incentivación, nos referimos a los complementos específicos y de productividad. En la realidad administrativa los empleados opinan que ambos no cumplen la misión para la que han sido regulados. De ahí el interés de creación de mecanismos que estimulen el rendimiento de los empleados y refuercen las posibles motivaciones en la ejecución de las tareas, dotándoles de un mayor poder de decisión, responsabilidad e introducción de ideas propias. Esta afirmación contrasta con la aparente contradicción entre la falta de uso de aquellos complementos y las quejas de aquellos que directivos ante la falta de disposición de instrumentos de incentivación a los funcionarios. En este sentido, es muy llamativo que la mayoría de los empleados desearían que se fijara los incrementos salariales en función del rendimiento obtenido en la ejecución del trabajo. Aunque hasta ahora no se han dado los pasos oportunos para reformar el sistema retributivo y adaptarlo a un sistema más orientado hacia una Administración que se rige por la consecución de unos resultados y, no tanto, por el cumplimiento de una normativa. Entre los factores más usuales que los empleados retribuirían podemos señalar; “la responsabilidad que conlleva el trabajo”, “la cantidad efectiva del trabajo que realiza”, “el número de años de servicio o antigüedad”, y “el rango o nivel jerárquico alcanzado”.

Si analizamos la variaciones de la satisfacción con relación a las distintas funciones que realizan los sindicatos, observamos como la postura de los jefes de servicio es diametralmente diferente a la tomada por los puestos de estructura. De esta forma, aquellos empleados que desempeñan tareas de dirección están satisfechos con el trabajo que realizan los sindicatos en relación a los cursos que se imparten. Sin embargo, los empleados se muestran más críticos sobre la actividad que desarrollan en aspectos como “la negociación salarial y régimen retributivo” y la posibilidad de “mejorar las condiciones de trabajo”

#### 14.5. Reforma articulada al desarrollo económico de la Región

Toda modificación de la estructura administrativa está en función, en gran parte, del tipo de funcionamiento habido en el pasado, así como de los hábitos adquiridos con el paso de los años. Entre las principales razones que frenan la reforma a tenor de los resultados podemos citar: “la complejidad actual de la Administración”, “los hábitos adquiridos durante muchos años difíciles de desarraigar”, convirtiéndose en el principal factor que frena la reforma, y deficiente organización del trabajo debido “a sistemas anticuados e ineficaces”.

La nueva mentalidad de la Administración que introduce el Estado del bienestar en el marco público se debe situar también en el plano de medidas de corte económico. De esta forma, iniciar un proceso de reforma en la Administración lleva parejo el examen del coste económico de las actividades administrativas. Según los resultados obtenidos más de dos tercios de los empleados considera que no se tiene en cuenta dicho coste, frente a un reducido grupo que manifiesta su seguimiento en todos y cada uno de los trabajos realizados. El análisis de los factores de corte económico se convierten en el primer aspecto a revisar para continuar con la introducción del

resto de factores de modernización. Difícilmente se puede introducir la idea de mejora continua en los empleados si éstos se convierten en espectadores pasivos de una deficiente gestión económica de la Administración.

En el capítulo de la introducción de medidas de mejora y modernización, los empleados responden mayoritariamente a favor de “incorporar mejoras de la empresa privada, en aspectos como la calidad del servicio, productividad en el trabajo, mejora continua, etc.”, “la necesidad sustituir el soporte de papel por un red multiservicio que agilice la información y la gestión”. Se pone así de manifiesto las aspiraciones de aquellos para contar con una Administración más competitiva, donde se incorporen los principios de productividad y eficacia.

Para la implantación de los factores de modernización citados hasta ahora, se hace necesario contar con un sistema de planificación que guíe y oriente la introducción de aquellos. No sólo a nivel económico, sino también a nivel laboral, diseñando unos puestos de trabajo más acordes con las motivaciones del individuo. A tenor de los resultados obtenidos los empleados afirman que en la Administración normalmente “se administra el personal resolviendo los problemas cotidianos sin referencia a metas a alcanzar”, un reducido número piensa que “en materia de personal la Administración se rige por una política a largo plazo donde se fijan las líneas estratégicas a seguir”. A tenor de los resultados obtenidos podemos afirmar que, en la práctica, la Administración Regional adolece de un sistema de planificación conocido por los empleados.

En la Comunidad Autónoma de Extremadura se evidencia un principio de cambio, donde la ausencia de indicadores que actúen como termómetro de la eficacia del trabajo realizado, se sustituya por un sistema de información basado “en la opinión de los ciudadanos destinatarios finales de los servicios prestados”. Así, la incorporación de este nuevo sistema de trabajo es valorado positivamente por la mayoría de los empleados. En la misma línea, otro de los



principios de funcionamiento que ayudan a fortalecer la capacidad de compromiso de la Administración, se basa en la posibilidad de “dar a conocer a los ciudadanos los compromisos asumidos”. Algunas medidas tomadas por las diferentes Administraciones se refieren a la introducción de dichas medidas, entre ellas las “cartas de servicio”. De igual modo la mayoría de los empleados cuestionados se muestra favorable hacia un sistema de trabajo donde “se fijen unas metas con su participación, con el objetivo de poder ser evaluadas y así redundar en un mejor servicio público”.

Finalizamos el estudio de la motivación y satisfacción de los empleados de la Junta de Extremadura, en un contexto de modernización de los servicios públicos. Constatando los aspectos positivos que se plasman en la motivación que manifiestan en relación a cada uno de los factores que integran la relación de trabajo. Aunque estén insatisfechos en su trabajo, al no estar satisfechas esas aspiraciones por la Administración. Tanto el análisis de las primeras (motivación) como las segundas (satisfacción) se inscriben, a juicio de los empleados, en un proceso de modernización a tenor de las expectativas analizadas en la investigación, como respuesta a la demanda social cada vez más exigente con la Administración y, con aquellos que harán posible su reforma: los empleados.

## XV. ANEXO

### 1. ORGANIGRAMA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

#### PRESIDENCIA DE LA JUNTA

- Secretaría General Técnica.
- Secretaría del Presidente.
- Gabinete del Presidente.
- Dirección General de Relaciones Institucionales.

#### CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de la Función Pública.
- Dirección General de Administración Local e Interior.
- Dirección General de Coordinación e Inspección.

#### CONSEJERÍA DE TRABAJO

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Trabajo.
- Dirección General de Fomento de Empleo.
- Servicio Extremeño Público de Empleo

#### CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

- Secretaría General Técnica.

- Dirección General de Producción, Investigación y Formación Agraria.
- Dirección General de Medio Ambiente.
- Dirección General de Política Agraria Comunitaria.
- Dirección General de Estructuras Agrarias.

#### CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Planificación y Presupuestos.
- Dirección General de Patrimonio y Política Financiera.
- Dirección General de Comercio.
- Dirección General de Promoción Empresarial e Industrial.
- Dirección General de Ingresos.
- Dirección General de Ordenación Industrial, Energías y Minas.
- Intervención General.

#### CONSEJERÍA DE VIVIENDA, URBANISMO Y TRANSPORTES

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Vivienda.
- Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio.
- Dirección General de Transportes.

#### CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- Secretaría General Técnica.
- Secretaría General de Educación.
- Dirección General de Enseñanzas Universitarias e Investigación.
- Dirección General de Telecomunicaciones y Redes.
- Dirección General de Sociedad de la Información.
- Dirección General de Ordenación, Renovación y Centros.

- Dirección General de Personal Docente.
- Dirección General Formación Profesional y Promoción Educativa.

#### CONSEJERÍA DE CULTURA

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General Patrimonio Cultural.
- Instituto de la Mujer de Extremadura.
- Dirección General de Juventud.
- Dirección General de Deportes.

#### CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TURISMO

- Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Infraestructuras.
- Dirección General de Turismo.

#### CONSEJERÍA DE SANIDAD Y CONSUMO

- Secretaría General Técnica.
- Servicio Extremeño de Salud.
- Secretaría Técnica de Drogodependencias.
- Dirección General de Salud Pública.
- Dirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación Sanitaria.
- Dirección General de Farmacias y Prestaciones.
- Dirección General de Consumo.

#### CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL

- Secretaría General Técnica.

- Dirección General de Servicios Sociales.
- Dirección General de Infancia y Familia.
- Dirección General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones.

## 2. CARTA DE PRESENTACIÓN DEL CUESTIONARIO

Estimado Sr/Sra:

El motivo de la presente carta es darle a conocer las características esenciales del cuestionario que bajo el título “Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.”, está impulsando la Dirección General de Coordinación e Inspección en colaboración con la Universidad de Extremadura.

Al inicio del cuestionario se explica la finalidad y el objetivo que se persigue con su realización. Por favor, léalo con detenimiento. Para garantizar el anonimato en las respuestas recibirá el cuestionario en un sobre blanco, una vez rellenado puede cerrarlo. Finalizada la recogida los resultados serán codificados procediéndose a la eliminación de los mismos. Las entregas se realizarán durante los días 18, 19 y 20 de abril de 2001, la recogida el viernes 18 de mayo, ambas en su lugar de trabajo. Durante el período de realización del cuestionario se ha dispuesto que un miembro del equipo de investigación atienda las consultas que se puedan originar. Estará localizado en el 924-385898, serán atendidos con brevedad.

D. José Antonio Pérez Rubio  
Director el Equipo de Investigación

### 3. MODO DE RELLENAR EL CUESTIONARIO

1. En las **preguntas de doble respuesta**, (17-22, 35-43, 44-51, 59-66, 67-72, 74-76, 82-87, 88-92), se debe responder del siguiente modo:

3.1. Expresar las aspiraciones que tiene en su trabajo, según la importancia que otorgue a los aspectos en el trabajo.

Mucho(1) Poca(2) Nada(3)

.  .

3.2. Expresar si aquel determinado aspecto se cumple en su trabajo diario. ¿Se cumple?

Si No

**A modo de ejemplo**, ilustramos un par de preguntas:

**1. (P17) ¿Ve cumplidas sus expectativas laborales?:**

3.1. Si para usted es importante desarrollar las expectativas que tiene de su trabajo. Mucho

Poco Nada

.  .

3.2. Si se cumple ese aspecto en su trabajo diario. ¿Se cumple?

Si No

#### 4. CONTENIDO DEL CUESTIONARIO

CUESTIONARIO DIRIGIDO A LOS EMPLEADOS DE LA JUNTA DE EXTREMADURA
--

Presentación: Este cuestionario forma parte de una línea de investigación de la Universidad de Extremadura en colaboración con la Consejería de Presidencia (Dirección General de Coordinación e Inspección). La dirección de la investigación está encomendada al profesor José Antonio Pérez Rubio bajo el título; “Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña”. El objeto de este estudio es estrictamente científico y se encuadra dentro del enfoque de modernización de la Administración Pública que la Dirección General de Coordinación e Inspección está impulsando. La finalidad es exclusivamente tener un mejor conocimiento de las condiciones laborales para mejorar el trabajo del empleado público. Este estudio es de especial interés para clarificar la motivación y satisfacción que realmente tienen los funcionarios en la Administración. Le rogamos colabore en todo aquello que haga referencia a este cuestionario. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima. Gracias.

Al ser el primer cuestionario sobre motivación y satisfacción en el trabajo presentado en la Junta de Extremadura, le ruego ponga atención al enunciado de las preguntas y responda con total libertad. ¡Si puede responder ahora no lo deje para mañana!.

Tiene en sus manos la oportunidad de expresarse tal como piensa. Le recuerdo que el cuestionario es totalmente anónimo y con sus respuestas se podrán tomar decisiones de modernización de la Administración. Para eso es necesario saber cómo piensan los empleados que, día a día, trabajan en la Administración. Me preguntará ¿Porqué este color amarillo? le será más fácil rellenarlo al no perderse entre la cantidad de papeles que tendrá encima de la mesa. Las preguntas están divididas en 7 apartados, antes de cada uno haremos una breve introducción explicativa en relación con la motivación y satisfacción. Algunas preguntas le llamarán la atención, conforme vaya avanzando en el cuestionario las irá descubriendo... . Espero que disfrute rellenándolo ¡ánimo!. Existen dos formas de responder:

a.- Señalar con una “x” aquellas respuestas que considere más acertadas. Si lo ve oportuno puede incluir su opinión cuando se pregunte: “Especifique por favor...”.

b.- En algunas preguntas además se indica si esa característica se cumple o no en su realidad cotidiana. Señale con otra “x” dando su opinión.

Le agradecería que al final dé su opinión sobre el cuestionario, basta un par de líneas

**A. Variables adscriptivas: nos ayudan a definir las características de los colectivos y su grado de motivación según el sexo, antigüedad, y nivel de estudios que posee**

P1. Sexo

- (1) Hombre   
(6) Mujer

P2. Edad

- (1) De 18 a 25 años   
(2) De 26 a 35 años   
(3) De 36 a 45 años   
(4) De 46 a 55 años   
(5) De 56 a 65 años

P3. Antigüedad en la Administración

- |                      |                          |                        |                          |
|----------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| (1) Menos de 1 años  | <input type="checkbox"/> | (4) Entre 10 y 14 años | <input type="checkbox"/> |
| (2) Entre 1 y 4 años | <input type="checkbox"/> | (5) Entre 15 y 19 años | <input type="checkbox"/> |
| (3) Entre 5 y 9 años | <input type="checkbox"/> | (6) 20 años o más      | <input type="checkbox"/> |



P4. ¿Con qué titulación ingresó en la Administración?

- |     |                                     |                          |                          |
|-----|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (1) | Graduado Escolar o menor titulación | <input type="checkbox"/> |                          |
| (2) | Bachiller                           | <input type="checkbox"/> |                          |
| (3) | Formación Profesional I             |                          | <input type="checkbox"/> |
| (4) | Formación Profesional II            |                          | <input type="checkbox"/> |
| (5) | Diplomado                           | <input type="checkbox"/> |                          |
| (6) | Licenciado                          | <input type="checkbox"/> |                          |
| (7) | Sin titulación                      | <input type="checkbox"/> |                          |

**B. Variables de origen funcional y social: define los lugares de acceso a la Administración Pública y las preferencias sociales**

P5. ¿Antes de desempeñar su actual trabajo usted estuvo trabajando en?

- |     |   |                          |
|-----|---|--------------------------|
| (1) | Empresa privada                             | <input type="checkbox"/> |
| (2) | Otro servicio de la Administración Autónoma | <input type="checkbox"/> |
| (3) | Administración Central                      | <input type="checkbox"/> |
| (4) | Administración Local: Diputación            | <input type="checkbox"/> |
| (5) | Administración Local: Ayuntamiento          | <input type="checkbox"/> |
| (6) | No había trabajado anteriormente            | <input type="checkbox"/> |

P6. Exprese con que grupo ingresó en la Administración Pública y cuál posee actualmente

- | <u>(P.6) Al ingresar</u>             |  | <u>(P.7) Actualmente</u>             |  |
|--------------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| Funcionarios                         | Personal Laboral                       | Funcionarios                         | Personal Laboral                       |
| (1) Grupo A <input type="checkbox"/> | (6) Grupo I <input type="checkbox"/>   | (1) Grupo A <input type="checkbox"/> | (6) Grupo I <input type="checkbox"/>   |
| (2) Grupo B <input type="checkbox"/> | (7) Grupo II <input type="checkbox"/>  | (2) Grupo B <input type="checkbox"/> | (7) Grupo II <input type="checkbox"/>  |
| (3) Grupo C <input type="checkbox"/> | (8) Grupo III <input type="checkbox"/> | (3) Grupo C <input type="checkbox"/> | (8) Grupo III <input type="checkbox"/> |
| (4) Grupo D <input type="checkbox"/> | (9) Grupo IV <input type="checkbox"/>  | (4) Grupo D <input type="checkbox"/> | (9) Grupo IV <input type="checkbox"/>  |
| (5) Grupo E <input type="checkbox"/> | (10) Grupo V <input type="checkbox"/>  | (5) Grupo E <input type="checkbox"/> | (10) Grupo V <input type="checkbox"/>  |

P8. ¿Desarrolla algún puesto de dirección (jefe de servicio o alto cargo)?

- (1) Jefe de servicio   
(2) Otros

P9. ¿En qué Consejería está desempeñando su trabajo actualmente?

- (1) Presidencia de la Junta   
(2) Consejería de Presidencia   
(3) Consejería de Economía, Industria y Comercio   
(4) Consejería de Agricultura y Medio Ambiente   
(5) Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología   
(6) Consejería de Bienestar   
(7) Consejería de Obras Públicas y Turismo   
(8) Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes   
(9) Consejería de Cultura   
(10) Consejería de Sanidad y Consumo   
(11) Consejería de Trabajo

P 10. Con relación al origen familiar ¿En cual de las siguientes profesiones o sectores ubicaría la profesión de su padre?

Sector Industrial y Servicio:

Sector Campesinado:

- |  |   |
|--|---|
| (1) Gerente y Directivo <input type="checkbox"/>               | Empresarios con asalariados <input type="checkbox"/>          |
| (2) Profesionales liberales <input type="checkbox"/>           | Agricultores sin asalariados <input type="checkbox"/>         |
| (3) Técnicos y empleados medios <input type="checkbox"/>       | Técnicos y trabajadores cualificados <input type="checkbox"/> |
| (4) Pequeños empresarios <input type="checkbox"/>              | Trabajadores o jornaleros <input type="checkbox"/>            |
| (5) Trabajadores <input type="checkbox"/>                      |   |
| (6) Funcionarios de la Administración <input type="checkbox"/> |   |
| <input type="checkbox"/> Especifique otras, por favor: _____   |   |

**C. Variables de movilidad geográfica y funcional: estudiamos cómo incide la movilidad en el trabajo y en el lugar de residencia en la motivación**

P11. Si ha cambiado de puesto de trabajo ¿Podría decirnos el motivo?

- (1) Por concurso de traslado en la Comunidad Autónoma de Extremadura  nº de veces:
- (2) Por transferencia de la Administración Estatal a la Autonómica nº de veces: \_\_\_\_
- (3) Por concurso de traslado de la Administración Estatal a la Autonómica  nº de veces:
- (4) Otros, especifique por favor: \_\_\_\_\_ nº de veces: \_\_\_\_

P(12-15). Con relación a la distancia que separa su residencia de su lugar de trabajo

- |  | Mucho(1)                 | Bastante(2)              | Poco(3)                  | Nada(4)                  |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (P12) Cree que incide en su rendimiento laboral                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P13) Cree que incide en la satisfacción en su trabajo                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P14) Prefiere trasladar su residencia al lugar de trabajo               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P15) Especifique, por favor, la población desde donde se traslada _____ |                          |                          |                          |                          |

**D. Variables relacionadas con la percepción subjetiva en el trabajo; aspiraciones en su trabajo y el funcionamiento de la Administración**

P16. ¿Cuál de los siguientes factores buscó al querer ingresar en la Administración?

- (1) Poder destacar en el puesto de trabajo
- (2) Alcanzar prestigio social
- (3) Tener trabajo
- (4) Contribuir al bien público
- (5) Tener seguridad económica
- (6) Disfrutar de tiempo libre
- (7) Especifique otras, por favor: \_\_\_\_\_

P(17-22). ¿Qué importancia da a sus aspiraciones en el ámbito del trabajo? ¿Se cumplen?

	¿se cumple?			
	Mucho(1)	Poca(2)	Nada(3)	(4)no(5)
(P17) Ve cumplidas sus expectativas laborales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P18) Está satisfecho con los incentivos recibidos en comparación con otras profesiones de puestos similares al suyo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P19) Alcanzar las metas fijadas incide en el ritmo de trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P20) Mejorar su competencia incidiría en el rendimiento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P21) El ambiente de trabajo le empuja a trabajar más	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P22) La posibilidad de realizar un trabajo bien hecho le motiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P(23-28). ¿Qué valoración hace del funcionamiento de la actual Administración Pública?

	Mucho (1)	Bte (2)	Poco (3)	Nada(4)
(P23) Es lenta al resolver los asuntos por mala organización	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P24) Incide directamente en la vida de los ciudadanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P25) Se informa a los ciudadanos con rapidez y amabilidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P26) Las excesiva regulación frena la iniciativa en el trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P27) Deficiente sistema de promoción	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P28) Hay dificultades para desarrollar su trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Podría especificar alguna?	_____			

P29. Si pudiera elegir, ¿Cuál de las siguientes opciones preferiría?

- (1) Quisiera guardar su empleo actual
- (2) Trabajar en las grandes empresas privadas.
- ¿Podría especificar alguna? \_\_\_\_\_
- (3) Trabajar en otra Administración Pública (Diputación, Ayuntamiento) Regional
- ¿Podría decir cual? \_\_\_\_\_

P(30-34). ¿A su juicio señale en qué grado existen los siguientes factores en su unidad administrativa?

	Mucho (1)	Bastante (2)	Poco (3)	Nada(4)
(P30) La distribución del trabajo es equitativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P31) Ausencias en el trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P32) Rotación en los puestos de trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P33) El ritmo de trabajo es más elevado del que puede realizar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P34) Se examina el coste económico que conlleva realizar cualquier actividad o alcanzar cualquier resultado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**E. Variables relacionadas con el puesto de trabajo: identificación con el puesto, con los directivos y valores que debe tener un “buen empleado”**

P(35-43). Díganos por favor, en su puesto de trabajo ¿Qué grado de satisfacción tiene con los siguientes aspectos? ¿Se cumplen en su trabajo?

	¿se cumple?				
	Mucho(1)	Poco(2)	Nada(3)	si(4)	no(5)
(P35) Favorece el contacto con los compañeros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P36) Permite la introducción de ideas propias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P37) Es variado e interesante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P38) Se puede supervisar y evaluar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P40) Permite la participación en las decisiones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P41) Se actualiza a lo largo del tiempo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P42) Permite identificarse con la Administración Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P43) Compagina la vida fuera del trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P (44-51). Hablando de los empleados que desarrollan tareas de dirección... ¿Qué importancia da a los siguientes aspectos? ¿Se cumplen en la gestión de su jefe inmediato?

	¿Se cumple?			
	Mucho(1)	Poco(2)	Nada(3)	si(4) no(5)
(P44) Informa sobre el rendimiento en el trabajo personal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P45) Las críticas que hace del trabajo son constructiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P46) Es competente en su materia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P47) Respeta la profesionalidad de los empleados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P48) Delega responsabilidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P49) Se comporta como un compañero	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P50) Se hace respetar por sus superiores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P51) Reconoce y valora el trabajo realizado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P(52-58). Para que la Administración sea eficaz ¿cuáles son los atributos que debe tener “un buen empleado”? . Exprese su grado de acuerdo:

	Mucha (1)	Bastante (2)	Poca (3)	Nada(4)
(P52) Constancia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P53) Iniciativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P54) Organización y eficacia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P55) Dotes de mando	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P56) Obediencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P57) Cordialidad en el trato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P58) Especifique otras por favor: _____				

**F. Variables del sistema de incentivación: mediante la promoción, la carrera administrativa, sistema de retribución, etc.**

P (59-66). ¿De qué depende para usted la promoción en la Administración Pública?. ¿ Se cumplen estos factores en su trabajo?

	¿Se cumple?				
	Mucho(1)	Poco(2)	Nada(3)	si(4)	no(5)
(P59) De la formación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P60) De la antigüedad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P61) De tener iniciativa e ideas propias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P62) De trabajar mucho aunque sea rutinario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P63) De tener una buena preparación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P64) De no plantear problemas a los jefes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P65) De las amistades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P66) Especifique otras, por favor: _____					

P (67-72). ¿Se encuentra satisfecho con los cursos de formación recibidos en este último año?. ¿Se cumplen en su trabajo diario?

	¿Se cumple?				
	Mucho(1)	Poco(2)	Nada(3)	si(4)	no(5)
(P67) Se adecuan al puesto de trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P68) Actualizan los conocimientos de los empleados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P69) Ayudan a enfocar el trabajo con mayor interés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P70) Hay igualdad de oportunidades para acceder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P71) Responden a las necesidades de los empleados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P72) Incorporan las mejoras propuestas por los empleados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

P73. Según su criterio ¿cuál de las siguientes proposiciones está de acuerdo con su idea de la "carrera administrativa"?

- (1) Tener una retribución más alta
- (2) Promocionar a una categoría superior con mayor responsabilidad
- (3) No rebajar el nivel alcanzado salvo por expediente disciplinario
- (4) Pasar fácilmente a otro Cuerpo de mayor nivel de titulación
- (5) Más diseñada por motivos políticos que profesionales para satisfacer a las personas en perjuicio de las necesidades de la Administración
- (6) Especifique otras, por favor: \_\_\_\_\_

P(74-76). ¿Cuál es su opinión sobre los siguientes mecanismos de incentivación? ¿Se cumplen en su trabajo?

	¿Se cumple?				
	Mucho(1)	Poco(2)	Nada(3)	si(4)	no(5)
(P74) Su salario base está correctamente fijado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P75) El complemento específico incentiva el trabajo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P76) Premiar el rendimiento con incrementos salariales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(P77). En su opinión ¿ Que factores habría que retribuir en el trabajo?

(1) La responsabilidad que conlleva un trabajo	<input type="checkbox"/>
(2) El título o grado de formación exigido	<input type="checkbox"/>
(3) La cantidad efectiva de trabajo que realiza	<input type="checkbox"/>
(4) El Cuerpo de funcionarios al que pertenece	<input type="checkbox"/>
(5) El número de años de servicio	<input type="checkbox"/>
(6) El nivel o rango jerárquico alcanzado	<input type="checkbox"/>

**G. Variables relacionadas con la evaluación de la calidad de gestión de personal, modernización de la Administración y papel de los sindicatos**

P(78-80). En materia de personal ¿cuáles de las tres afirmaciones se adecua más a la realidad de la Administración?

	Siempre (1)	Algunas veces(2)	Pocas veces(3)	Nunca (4)
(P78) Se rige por una política de personal a largo plazo donde se fijan las líneas estratégicas a seguir	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P79) Sigue unos objetivos de gestión de personal a medio plazo, donde se establecen plazos de ejecución	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(P80) Se administra el personal resolviendo problemas cotidianos sin referencias a metas a alcanzar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



P81. ¿Cuál de las siguientes razones dificultan la Reforma de la Administración?

- |     |  |                          |
|-----|--|--------------------------|
| (1) | La complejidad de la Administración                                    | <input type="checkbox"/> |
| (2) | La existencia de múltiples cuerpos y categorías de funcionarios        | <input type="checkbox"/> |
| (3) | Los hábitos adquiridos durante muchos años difíciles de desarraigar    | <input type="checkbox"/> |
| (4) | La insuficiencia de recursos económicos                                | <input type="checkbox"/> |
| (5) | No tener en cuenta la opinión de los empleados públicos                | <input type="checkbox"/> |
| (6) | El coste político para los que la vayan a acometer.                    | <input type="checkbox"/> |
| (7) | La organización del trabajo obedece a sistemas anticuados e ineficaces | <input type="checkbox"/> |

P(82-87). Valore los factores de mejora que introduciría en su trabajo. Especifique la importancia según la necesidad de cada uno

Mucha (1) Bastante (2) Poca (3) Nada(4)

- |  |                          |                          |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (P82) Sustituir el soporte de papel por una red multiservicio que agilice la información y gestión                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P83) Conocer la opinión de los ciudadanos mediante cuestionarios para mejorar los servicios ofrecidos                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P84) Dar a conocer a los ciudadanos los compromisos asumidos  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P85) Fijar con la participación del empleado unas metas en el trabajo para que pueda evaluarse y dar un mejor servicio  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P86) Fomentar el cambio de actividad mediante un programa de rotación para todos los trabajadores                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P87) Incorporar mejoras de la empresa privada, calidad del servicio, productividad en el trabajo, mejora continua, etc. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

P(88-92). ¿Qué importancia da a las funciones de los sindicatos? ¿Se cumplen en la realidad? ¿se cumple?

Mucho(1) Poca(2) Nada(3) si(4) no(5)

- |   |                          |                          |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| (P88) Negociación salarial y régimen retributivo  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P89) Impartir cursos de formación                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P90) Poder decidir sobre el sistema de promoción | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P91) Mejorar las condiciones de trabajo          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| (P92) Especifique otras, por favor: _____         |                          |                          |                          |                          |

P93. ¿Qué opinión tiene del cuestionario? ¿Podría hacernos algunas sugerencias y comentarios?

---

---

---

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

## 5. CONTENIDO DE LAS TABLAS BÁSICAS

TABLA 70: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL SEXO (TABLAS ORIGINALES)

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Sexo			Total
		n/c	Hombre	Mujer	
		% col.	% col.	% col.	% col.
Favorece el contacto con los compañeros	n/c		2,5%	3,6%	3,1%
	Mucho	100,0%	75,1%	73,6%	74,3%
	Poco		18,2%	19,0%	18,6%
	Nada		4,1%	3,9%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		8,0%	8,9%	8,5%
	Si	100,0%	78,8%	77,4%	78,1%
	No		13,2%	13,6%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c		3,5%	4,1%	3,8%
	Mucho	100,0%	46,7%	43,0%	44,9%
	Poco		37,9%	36,5%	37,2%
	Nada		11,8%	16,4%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		5,0%	5,9%	5,5%
	Si	100,0%	54,6%	53,5%	54,1%
	No		40,3%	40,6%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c		3,6%	4,8%	4,2%
	Mucho		51,0%	50,5%	50,7%
	Poco	100,0%	33,2%	30,7%	31,9%
	Nada		12,2%	14,0%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		5,3%	6,0%	5,7%
	Si		55,0%	53,0%	54,0%
	No	100,0%	39,7%	40,9%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c		7,3%	7,9%	7,6%
	Mucho	100,0%	51,0%	50,6%	50,8%
	Poco		33,0%	32,5%	32,7%
	Nada		8,7%	9,1%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		9,9%	10,4%	10,2%
	Si	100,0%	57,2%	59,9%	58,6%
	No		32,9%	29,7%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c		3,6%	7,5%	5,6%
	Mucho		64,6%	69,3%	67,0%
	Poco	100,0%	24,5%	18,8%	21,7%
	Nada		7,3%	4,3%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		11,4%	18,5%	15,0%
	Si		37,7%	37,7%	37,7%
	No	100,0%	50,9%	43,8%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Sexo			Total
		n/c	Hombre	Mujer	% col.
		% col.	% col.	% col.	
Permite asumir responsabilidades	n/c		5,7%	6,2%	5,9%
	Mucho	100,0%	53,8%	49,5%	51,6%
	Poco		30,9%	30,0%	30,4%
	Nada		9,7%	14,4%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		7,4%	11,2%	9,4%
	Si	100,0%	63,9%	61,8%	62,9%
	No		28,6%	26,9%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c		5,5%	5,7%	5,6%
	Mucho	100,0%	42,8%	39,4%	41,1%
	Poco		36,3%	33,7%	35,0%
	Nada		15,3%	21,3%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		8,9%	11,6%	10,3%
	Si	100,0%	52,8%	49,8%	51,3%
	No		38,3%	38,6%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c		7,5%	7,0%	7,3%
	Mucho		43,2%	41,7%	42,4%
	Poco	100,0%	38,6%	36,7%	37,7%
	Nada		10,7%	14,6%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,2%	11,7%	11,0%
	Si	100,0%	55,7%	53,5%	54,6%
	No		34,2%	34,8%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c		8,0%	9,7%	8,9%
	Mucho	100,0%	49,2%	45,3%	47,3%
	Poco		33,8%	32,2%	33,0%
	Nada		8,9%	12,8%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,1%	15,2%	12,7%
	Si	100,0%	62,6%	58,0%	60,2%
	No		27,4%	26,8%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c		11,2%	13,6%	12,4%
	Mucho	100,0%	49,6%	53,5%	51,6%
	Poco		28,8%	19,8%	24,2%
	Nada		10,4%	13,0%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		11,2%	15,0%	13,1%
	Si	100,0%	65,3%	67,5%	66,5%
	No		23,5%	17,5%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 71: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA EDAD (TABLAS ORIGINALES)

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Edad						Total
		n/c	De 18 a 25 años	De 26 a 35 años	De 36 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Favorece el contacto con los compañeros	n/c		2,9%	3,3%	3,3%	,9%		3,1%
	Mucho	80,0%	80,0%	74,4%	74,5%	71,1%	75,0%	74,3%
	Poco	20,0%	17,1%	18,1%	18,4%	22,8%	21,9%	18,6%
	Nada			4,2%	3,8%	5,3%	3,1%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		8,6%	8,9%	9,3%	4,4%		8,5%
	Si	100,0%	85,7%	77,6%	76,9%	80,7%	90,6%	78,1%
	No		5,7%	13,5%	13,8%	14,9%	9,4%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c		8,6%	3,3%	4,7%	,9%	6,3%	3,8%
	Mucho	20,0%	57,1%	43,7%	43,4%	57,0%	50,0%	44,9%
	Poco	60,0%	25,7%	37,7%	38,3%	29,8%	37,5%	37,2%
	Nada	20,0%	8,6%	15,2%	13,6%	12,3%	6,3%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		5,7%	5,3%	6,6%	2,6%		5,5%
	Si	40,0%	68,6%	52,9%	52,8%	64,0%	59,4%	54,1%
	No	60,0%	25,7%	41,8%	40,6%	33,3%	40,6%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c		5,7%	4,2%	4,5%	1,8%	9,4%	4,2%
	Mucho	40,0%	51,4%	50,3%	49,7%	55,3%	65,6%	50,7%
	Poco	20,0%	34,3%	31,6%	33,7%	30,7%	12,5%	31,9%
	Nada	40,0%	8,6%	14,0%	12,1%	12,3%	12,5%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		8,6%	5,7%	6,6%	1,8%		5,7%
	Si	40,0%	51,4%	54,4%	52,8%	54,4%	65,6%	54,0%
	No	60,0%	40,0%	39,9%	40,6%	43,9%	34,4%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c		8,6%	7,6%	8,0%	3,5%	12,5%	7,6%
	Mucho	80,0%	48,6%	48,8%	51,4%	63,2%	50,0%	50,8%
	Poco		37,1%	34,8%	31,3%	26,3%	25,0%	32,7%
	Nada	20,0%	5,7%	8,8%	9,3%	7,0%	12,5%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		20,0%	10,3%	10,5%	3,5%	15,6%	10,2%
	Si	60,0%	65,7%	57,8%	58,7%	64,0%	50,0%	58,6%
	No	40,0%	14,3%	31,9%	30,8%	32,5%	34,4%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c		2,9%	6,6%	5,1%	3,5%		5,6%
	Mucho	100,0%	62,9%	66,7%	68,0%	62,3%	71,9%	67,0%
	Poco		34,3%	21,2%	20,8%	25,4%	25,0%	21,7%
	Nada			5,5%	6,1%	8,8%	3,1%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		11,4%	17,4%	12,1%	15,8%	6,3%	15,0%
	Si	40,0%	51,4%	35,9%	37,2%	46,5%	46,9%	37,7%
	No	60,0%	37,1%	46,7%	50,7%	37,7%	46,9%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Edad						Total
		n/c	De 18 a 25 años	De 26 a 35 años	De 36 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Permite asumir responsabilidades	n/c		5,7%	5,7%	7,0%	1,8%	9,4%	5,9%
	Mucho	100,0%	42,9%	49,8%	51,2%	67,5%	53,1%	51,6%
	Poco		34,3%	31,8%	30,1%	21,1%	31,3%	30,4%
	Nada		17,1%	12,7%	11,7%	9,6%	6,3%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		14,3%	9,1%	10,8%	2,6%	9,4%	9,4%
	Si	100,0%	65,7%	60,6%	64,7%	67,5%	68,8%	62,9%
	No		20,0%	30,3%	24,5%	29,8%	21,9%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c		2,9%	5,1%	6,8%	1,8%	15,6%	5,6%
	Mucho	80,0%	48,6%	40,1%	39,9%	49,1%	46,9%	41,1%
	Poco	20,0%	22,9%	35,4%	35,0%	36,8%	31,3%	35,0%
	Nada		25,7%	19,4%	18,4%	12,3%	6,3%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		25,7%	9,7%	11,2%	5,3%	12,5%	10,3%
	Si	80,0%	45,7%	49,9%	52,6%	54,4%	53,1%	51,3%
	No	20,0%	28,6%	40,4%	36,2%	40,4%	34,4%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c		8,6%	7,3%	6,8%	6,1%	18,8%	7,3%
	Mucho	40,0%	31,4%	42,3%	42,0%	47,4%	46,9%	42,4%
	Poco	40,0%	40,0%	37,6%	39,0%	35,1%	21,9%	37,7%
	Nada	20,0%	20,0%	12,8%	12,2%	11,4%	12,5%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		25,7%	9,8%	12,2%	7,9%	15,6%	11,0%
	Si	40,0%	51,4%	55,0%	54,4%	50,9%	65,6%	54,6%
	No	60,0%	22,9%	35,2%	33,4%	41,2%	18,8%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c		11,4%	8,2%	10,5%	4,4%	12,5%	8,9%
	Mucho	80,0%	57,1%	46,6%	45,3%	51,8%	68,8%	47,3%
	Poco	20,0%	20,0%	33,9%	33,9%	31,6%	12,5%	33,0%
	Nada		11,4%	11,3%	10,3%	12,3%	6,3%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		22,9%	12,5%	14,0%	6,1%	9,4%	12,7%
	Si	60,0%	57,1%	61,7%	57,5%	58,8%	78,1%	60,2%
	No	40,0%	20,0%	25,8%	28,5%	35,1%	12,5%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c		14,3%	13,0%	12,2%	7,0%	18,8%	12,4%
	Mucho	60,0%	62,9%	51,7%	50,2%	52,6%	59,4%	51,6%
	Poco	20,0%	20,0%	22,5%	27,3%	26,3%	12,5%	24,2%
	Nada	20,0%	2,9%	12,8%	10,3%	14,0%	9,4%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		22,9%	13,5%	12,9%	7,0%	18,8%	13,1%
	Si	60,0%	68,6%	66,6%	65,7%	70,2%	62,5%	66,5%
	No	40,0%	8,6%	20,0%	21,3%	22,8%	18,8%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



TABLA 72: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA ANTIGÜEDAD (TABLAS ORIGINALES)

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Antigüedad en la Administración							Total
		n/c	Menos de 1 año	Entre 1 y 4 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 14 años	Entre 15 y 19 años	20 años o más	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Favorece el contacto con los compañeros	n/c		3,6%	3,5%	3,6%	1,8%	3,7%	,9%	3,1%
	Mucho	50,0%	79,3%	72,7%	74,4%	77,8%	71,2%	72,6%	74,3%
	Poco	50,0%	14,3%	19,1%	18,4%	16,5%	20,2%	23,9%	18,6%
	Nada		2,9%	4,6%	3,6%	3,9%	4,9%	2,7%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		8,6%	8,7%	7,5%	9,9%	11,0%	3,5%	8,5%
	Si	100,0%	80,7%	76,6%	78,0%	76,4%	80,4%	83,2%	78,1%
	No		10,7%	14,7%	14,5%	13,7%	8,6%	13,3%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c		1,4%	4,3%	4,2%	3,2%	5,5%	2,7%	3,8%
	Mucho		53,6%	44,3%	43,5%	40,8%	44,8%	52,2%	44,9%
	Poco	50,0%	32,1%	39,0%	36,8%	38,4%	36,8%	32,7%	37,2%
	Nada	50,0%	12,9%	12,4%	15,6%	17,6%	12,9%	12,4%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		7,9%	5,9%	3,9%	6,7%	6,7%	,9%	5,5%
	Si	50,0%	57,9%	51,8%	52,9%	53,5%	56,4%	62,8%	54,1%
	No	50,0%	34,3%	42,4%	43,2%	39,8%	36,8%	36,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c		5,0%	3,4%	5,0%	5,3%	4,3%	2,7%	4,2%
	Mucho	50,0%	49,3%	52,3%	52,6%	45,1%	47,2%	57,5%	50,7%
	Poco		35,7%	31,4%	30,1%	32,0%	36,8%	29,2%	31,9%
	Nada	50,0%	10,0%	12,9%	12,3%	17,6%	11,7%	10,6%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		7,9%	5,7%	5,3%	5,6%	6,7%	2,7%	5,7%
	Si	50,0%	56,4%	55,5%	53,8%	47,5%	53,4%	61,1%	54,0%
	No	50,0%	35,7%	38,8%	40,9%	46,8%	39,9%	36,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c		9,3%	7,6%	6,1%	8,5%	10,4%	3,5%	7,6%
	Mucho		52,1%	47,3%	51,5%	53,5%	47,9%	62,8%	50,8%
	Poco	50,0%	33,6%	35,3%	34,3%	29,6%	31,3%	23,9%	32,7%
	Nada	50,0%	5,0%	9,8%	8,1%	8,5%	10,4%	9,7%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,7%	9,6%	9,5%	11,3%	13,5%	7,1%	10,2%
	Si	50,0%	70,0%	57,6%	57,9%	54,6%	58,3%	61,9%	58,6%
	No	50,0%	19,3%	32,8%	32,6%	34,2%	28,2%	31,0%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c		7,9%	6,0%	4,5%	7,4%	2,5%	4,4%	5,6%
	Mucho	50,0%	69,3%	66,3%	67,1%	64,4%	72,4%	65,5%	67,0%
	Poco		21,4%	21,8%	20,3%	24,3%	17,8%	24,8%	21,7%
	Nada	50,0%	1,4%	5,9%	8,1%	3,9%	7,4%	5,3%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c		12,1%	17,6%	14,8%	13,4%	13,5%	13,3%	15,0%
	Si		44,3%	33,9%	39,3%	32,0%	47,2%	44,2%	37,7%
	No	100,0%	43,6%	48,6%	46,0%	54,6%	39,3%	42,5%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Antigüedad en la Administración						Total	
		n/c	Menos de 1 año	Entre 1 y 4 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 14 años	Entre 15 y 19 años	20 años o más	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Permite asumir responsabilidades	n/c		5,0%	7,3%	4,5%	4,6%	9,2%	3,5%	5,9%
	Mucho		47,9%	47,9%	54,0%	52,8%	52,8%	63,7%	51,6%
	Poco	50,0%	35,0%	31,7%	29,5%	30,3%	28,2%	23,9%	30,4%
	Nada	50,0%	12,1%	13,1%	12,0%	12,3%	9,8%	8,8%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		6,4%	8,5%	9,5%	12,3%	11,7%	6,2%	9,4%
	Si	50,0%	62,1%	61,0%	64,6%	60,9%	63,2%	72,6%	62,9%
	No	50,0%	31,4%	30,5%	25,9%	26,8%	25,2%	21,2%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c		7,9%	5,5%	4,5%	4,9%	9,2%	3,5%	5,6%
	Mucho		34,3%	41,0%	41,5%	42,3%	39,3%	49,6%	41,1%
	Poco	50,0%	40,0%	34,9%	36,5%	30,3%	35,6%	34,5%	35,0%
	Nada	50,0%	17,9%	18,6%	17,5%	22,5%	16,0%	12,4%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,7%	9,6%	9,2%	13,4%	13,5%	4,4%	10,3%
	Si		46,4%	50,9%	53,8%	48,2%	54,0%	55,8%	51,3%
	No	100,0%	42,9%	39,5%	37,0%	38,4%	32,5%	39,8%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c		7,9%	8,2%	5,6%	5,6%	11,0%	6,2%	7,3%
	Mucho		42,9%	41,8%	45,4%	42,3%	33,7%	48,7%	42,4%
	Poco	50,0%	39,3%	37,1%	36,2%	37,3%	44,2%	34,5%	37,7%
	Nada	50,0%	10,0%	12,9%	12,8%	14,8%	11,0%	10,6%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		10,7%	9,9%	10,0%	12,7%	14,7%	9,7%	11,0%
	Si		56,4%	55,5%	56,8%	51,8%	50,9%	54,0%	54,6%
	No	100,0%	32,9%	34,6%	33,1%	35,6%	34,4%	36,3%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c	50,0%	9,3%	9,9%	7,5%	6,7%	12,3%	7,1%	8,9%
	Mucho		49,3%	46,6%	45,4%	50,0%	45,4%	50,4%	47,3%
	Poco	50,0%	33,6%	31,4%	37,0%	31,7%	30,7%	33,6%	33,0%
	Nada		7,9%	12,1%	10,0%	11,6%	11,7%	8,8%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	50,0%	10,0%	14,0%	10,3%	14,4%	16,0%	7,1%	12,7%
	Si		70,7%	59,6%	62,1%	56,3%	57,7%	59,3%	60,2%
	No	50,0%	19,3%	26,4%	27,6%	29,2%	26,4%	33,6%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c		11,4%	13,3%	12,0%	12,3%	15,3%	7,1%	12,4%
	Mucho	50,0%	53,6%	51,6%	52,6%	49,3%	47,9%	57,5%	51,6%
	Poco	50,0%	24,3%	23,4%	24,5%	24,6%	25,2%	23,9%	24,2%
	Nada		10,7%	11,7%	10,9%	13,7%	11,7%	11,5%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c		13,6%	12,2%	13,9%	15,1%	14,7%	7,1%	13,1%
	Si	100,0%	64,3%	69,7%	63,2%	63,0%	66,9%	70,8%	66,5%
	No		22,1%	18,1%	22,8%	21,8%	18,4%	22,1%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 73: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL GRUPO (TABLAS ORIGINALES)

		Grupo que actualmente ocupa											Total
		n/c	GA	GB	GC	GD	GE	GI	GII	GIII	GIV	GIV	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Favorece el contacto con los compañeros	n/c		2,4%	2,3%	2,4%	3,8%	5,9%	6,9%	2,7%		6,0%	4,5%	3,1%
	Mucho	89,7%	74,4%	75,7%	73,4%	74,4%	76,5%	75,9%	78,4%	73,7%	61,2%	72,7%	74,3%
	Poco	10,3%	19,8%	17,4%	19,8%	18,7%	11,8%	17,2%	16,2%	21,1%	22,4%	13,6%	18,6%
	Nada		3,4%	4,6%	4,4%	3,2%	5,9%		2,7%	5,3%	10,4%	9,1%	4,0%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en su trabajo	n/c	3,4%	8,5%	8,2%	9,1%	8,7%	2,9%	6,9%	10,8%	21,1%	7,5%	4,5%	8,5%
	Si	86,2%	78,0%	76,6%	78,6%	79,0%	76,5%	79,3%	81,1%	63,2%	73,1%	86,4%	78,1%
	No	10,3%	13,4%	15,1%	12,3%	12,3%	20,6%	13,8%	8,1%	15,8%	19,4%	9,1%	13,4%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Permite introducir ideas propias	n/c	3,4%	3,7%	3,3%	3,2%	4,0%	5,9%	6,9%	5,4%		6,0%	4,5%	3,8%
	Mucho	48,3%	50,6%	44,1%	45,2%	40,7%	47,1%	37,9%	54,1%	31,6%	46,3%	54,5%	44,9%
	Poco	44,8%	33,8%	41,1%	36,9%	38,3%	38,2%	37,9%	24,3%	52,6%	31,3%	22,7%	37,2%
	Nada	3,4%	11,9%	11,5%	14,7%	17,1%	8,8%	17,2%	16,2%	15,8%	16,4%	18,2%	14,2%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en su trabajo	n/c	10,3%	4,3%	5,3%	4,8%	6,5%		3,4%	10,8%	5,3%	7,5%		5,5%
	Si	55,2%	59,5%	52,3%	52,4%	51,0%	47,1%	55,2%	64,9%	47,4%	56,7%	77,3%	54,1%
	No	34,5%	36,3%	42,4%	42,9%	42,5%	52,9%	41,4%	24,3%	47,4%	35,8%	22,7%	40,4%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Es variado e interesante	n/c	10,3%	3,4%	3,0%	3,6%	4,4%	2,9%		5,4%		13,4%	13,6%	4,2%
	Mucho	51,7%	52,1%	55,3%	50,0%	49,0%	47,1%	62,1%	54,1%	47,4%	35,8%	45,5%	50,7%
	Poco	27,6%	30,8%	29,6%	32,9%	32,1%	41,2%	27,6%	29,7%	47,4%	38,8%	31,8%	31,9%
	Nada	10,3%	13,7%	12,2%	13,5%	14,5%	8,8%	10,3%	10,8%	5,3%	11,9%	9,1%	13,1%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	13,8%	6,4%	5,3%	3,2%	6,5%			8,1%		10,4%		5,7%
	Si	48,3%	57,6%	58,6%	52,4%	52,0%	47,1%	65,5%	59,5%	31,6%	43,3%	45,5%	54,0%
	No	37,9%	36,0%	36,2%	44,4%	41,5%	52,9%	34,5%	32,4%	68,4%	46,3%	54,5%	40,4%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se puede supervisar y evaluar	n/c	10,3%	4,6%	6,6%	6,7%	8,1%	8,8%	10,3%	13,5%		19,4%	13,6%	7,6%
	Mucho	44,8%	52,4%	52,3%	53,6%	49,4%	50,0%	55,2%	51,4%	63,2%	38,8%	36,4%	50,8%
	Poco	41,4%	32,3%	33,2%	33,3%	33,3%	35,3%	20,7%	27,0%	31,6%	31,3%	27,3%	32,7%
	Nada	3,4%	10,7%	7,9%	6,3%	9,1%	5,9%	13,8%	8,1%	5,3%	10,4%	22,7%	8,9%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	13,8%	8,8%	8,9%	11,1%	10,7%	2,9%		16,2%	15,8%	14,9%	13,6%	10,2%
	Si	69,0%	60,1%	55,3%	57,5%	59,5%	50,0%	69,0%	70,3%	57,9%	56,7%	45,5%	58,6%
	No	17,2%	31,1%	35,9%	31,3%	29,8%	47,1%	31,0%	13,5%	26,3%	28,4%	40,9%	31,3%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c	3,4%	4,3%	7,6%	5,2%	5,4%	5,9%		10,8%	5,3%	6,0%	9,1%	5,6%
	Mucho	69,0%	74,1%	60,5%	67,1%	66,7%	52,9%	75,9%	64,9%	63,2%	73,1%	50,0%	67,0%
	Poco	17,2%	17,4%	26,0%	21,0%	22,4%	41,2%	17,2%	21,6%	31,6%	10,4%	22,7%	21,7%
	Nada	10,3%	4,3%	5,9%	6,7%	5,6%		6,9%	2,7%		10,4%	18,2%	5,8%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en su trabajo	n/c	20,7%	12,5%	17,4%	15,1%	14,3%	2,9%	3,4%	29,7%	47,4%	11,9%	18,2%	15,0%
	Si	20,7%	40,5%	36,5%	35,3%	39,9%	44,1%	48,3%	27,0%	26,3%	35,8%	18,2%	37,7%
	No	58,6%	47,0%	46,1%	49,6%	45,8%	52,9%	48,3%	43,2%	26,3%	52,2%	63,6%	47,3%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Grupo que actualmente ocupa											Total
		n/c	GA	GB	GC	GD	GE	GI	GII	GIII	GIV	GIV	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Permite asumir responsabilidades	n/c	6,9%	5,2%	5,6%	6,3%	5,8%	8,8%	6,9%	5,4%		9,0%	9,1%	5,9%
	Mucho	51,7%	55,5%	57,6%	54,0%	44,6%	58,8%	44,8%	59,5%	52,6%	41,8%	59,1%	51,6%
	Poco	34,5%	30,5%	26,6%	27,0%	35,5%	23,5%	31,0%	16,2%	36,8%	31,3%	22,7%	30,4%
	Nada	6,9%	8,8%	10,2%	12,7%	14,1%	8,8%	17,2%	18,9%	10,5%	17,9%	9,1%	12,1%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	10,3%	7,6%	7,6%	11,9%	11,1%	2,9%		8,1%	10,5%	10,4%	9,1%	9,4%
	Si	58,6%	68,0%	67,8%	58,3%	57,9%	58,8%	65,5%	86,5%	63,2%	61,2%	59,1%	62,9%
	No	31,0%	24,4%	24,7%	29,8%	31,0%	38,2%	34,5%	5,4%	26,3%	28,4%	31,8%	27,8%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Permite la participación en las decisiones	n/c	6,9%	4,9%	4,3%	6,3%	5,6%	5,9%	6,9%	5,4%		13,4%	4,5%	5,6%
	Mucho	48,3%	46,6%	40,8%	43,7%	37,7%	29,4%	31,0%	48,6%	57,9%	28,4%	45,5%	41,1%
	Poco	31,0%	35,7%	39,1%	31,0%	34,7%	41,2%	34,5%	24,3%	21,1%	40,3%	27,3%	35,0%
	Nada	13,8%	12,8%	15,8%	19,0%	22,0%	23,5%	27,6%	21,6%	21,1%	17,9%	22,7%	18,3%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	17,2%	8,2%	7,9%	12,3%	12,9%			8,1%	10,5%	11,9%	9,1%	10,3%
	Si	37,9%	58,5%	50,7%	48,0%	48,0%	38,2%	58,6%	75,7%	52,6%	52,2%	45,5%	51,3%
	No	44,8%	33,2%	41,4%	39,7%	39,1%	61,8%	41,4%	16,2%	36,8%	35,8%	45,5%	38,5%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c	10,3%	5,5%	4,9%	7,5%	8,3%	5,9%	6,9%	10,8%		13,4%	18,2%	7,3%
	Mucho	51,7%	43,0%	46,1%	43,7%	41,7%	26,5%	34,5%	32,4%	42,1%	35,8%	45,5%	42,4%
	Poco	27,6%	38,7%	36,5%	36,9%	37,3%	61,8%	37,9%	40,5%	36,8%	37,3%	27,3%	37,7%
	Nada	10,3%	12,8%	12,5%	11,9%	12,7%	5,9%	20,7%	16,2%	21,1%	13,4%	9,1%	12,7%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	10,3%	8,8%	8,9%	15,1%	12,5%	5,9%		8,1%	5,3%	13,4%	13,6%	11,0%
	Si	58,6%	54,9%	54,9%	50,4%	54,2%	44,1%	65,5%	67,6%	47,4%	64,2%	54,5%	54,6%
	No	31,0%	36,3%	36,2%	34,5%	33,3%	50,0%	34,5%	24,3%	47,4%	22,4%	31,8%	34,5%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c	10,3%	6,7%	6,6%	10,7%	9,7%	5,9%	6,9%	8,1%	5,3%	17,9%	13,6%	8,9%
	Mucho	48,3%	48,5%	48,7%	52,0%	46,2%	52,9%	31,0%	35,1%	42,1%	37,3%	45,5%	47,3%
	Poco	34,5%	35,4%	34,2%	28,6%	32,1%	38,2%	37,9%	29,7%	47,4%	32,8%	27,3%	33,0%
	Nada	6,9%	9,5%	10,5%	8,7%	11,9%	2,9%	24,1%	27,0%	5,3%	11,9%	13,6%	10,9%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	13,8%	11,0%	9,5%	15,1%	15,3%	5,9%	3,4%	8,1%	5,3%	14,9%	22,7%	12,7%
	Si	55,2%	64,0%	57,2%	58,7%	60,5%	64,7%	62,1%	54,1%	68,4%	62,7%	50,0%	60,2%
	No	31,0%	25,0%	33,2%	26,2%	24,2%	29,4%	34,5%	37,8%	26,3%	22,4%	27,3%	27,1%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c	20,7%	12,2%	10,9%	14,7%	12,3%	8,8%	10,3%	8,1%	10,5%	13,4%	18,2%	12,4%
	Mucho	44,8%	51,5%	51,6%	54,0%	51,0%	58,8%	58,6%	56,8%	47,4%	43,3%	50,0%	51,6%
	Poco	24,1%	23,2%	25,7%	22,2%	24,8%	23,5%	17,2%	18,9%	31,6%	31,3%	18,2%	24,2%
	Nada	10,3%	13,1%	11,8%	9,1%	11,9%	8,8%	13,8%	16,2%	10,5%	11,9%	13,6%	11,8%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Se cumple en el trabajo	n/c	20,7%	12,8%	9,9%	17,5%	14,3%	8,8%	6,9%	8,1%	5,3%	10,4%	13,6%	13,1%
	Si	58,6%	63,4%	70,1%	65,5%	66,3%	64,7%	79,3%	67,6%	73,7%	64,2%	72,7%	66,5%
	No	20,7%	23,8%	20,1%	17,1%	19,4%	26,5%	13,8%	24,3%	21,1%	25,4%	13,6%	20,4%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

TABLA 74: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL ORIGEN SOCIAL (TABLAS ORIGINALES)

		Origen social según la procedencia profesional											Total	
		n/c	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J		K
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.		% col.
Favorece el contacto con los compañeros	n/c	4,8%	5,1%	3,0%	2,0%	3,9%	3,1%	2,8%	5,0%	3,2%	1,4%	2,7%	3,1%	
	Muchísimo	66,7%	69,2%	71,2%	72,4%	70,0%	72,1%	80,6%	81,3%	79,4%	70,2%	81,3%	78,7%	
	Poco	23,8%	23,1%	21,2%	22,4%	22,7%	19,7%	11,7%	11,3%	12,7%	26,2%	12,5%	18,7%	
	Nada	4,8%	2,6%	4,5%	3,1%	3,4%	5,2%	4,8%	2,5%	4,8%	2,1%	6,3%	4,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Se cumple en el trabajo	n/c	9,5%	7,7%	7,6%	10,2%	9,7%	12,0%	7,7%	6,3%	4,8%	5,7%	8,5%		
	Si	79,4%	76,9%	81,8%	70,4%	76,3%	72,5%	80,9%	80,0%	85,7%	80,9%	93,8%	90,7%	
	No	11,1%	15,4%	10,6%	19,4%	14,0%	15,5%	11,4%	13,8%	9,5%	13,5%	6,3%	9,3%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Permite introducir ideas propias	n/c	4,8%	7,7%	3,0%	2,0%	5,3%	2,8%	3,7%	10,0%	3,2%	1,4%	5,3%	3,8%	
	Muchísimo	33,3%	43,6%	47,0%	42,9%	37,2%	49,3%	45,9%	46,3%	41,3%	43,3%	68,8%	46,7%	
	Poco	46,0%	38,5%	37,9%	45,9%	42,0%	33,6%	36,5%	26,3%	38,1%	37,6%	25,0%	40,0%	
	Nada	15,9%	10,3%	12,1%	9,2%	15,5%	14,3%	14,0%	17,5%	17,5%	17,7%	6,3%	8,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Se cumple en el trabajo	n/c	7,9%	7,7%	6,1%	7,1%	5,8%	5,2%	6,0%	5,0%	4,8%	3,5%	6,3%	2,7%	
	Si	46,0%	56,4%	53,0%	53,1%	50,7%	53,8%	55,0%	55,0%	55,6%	55,3%	87,5%	57,3%	
	No	46,0%	35,9%	40,9%	39,8%	43,5%	41,1%	39,0%	40,0%	39,7%	41,1%	6,3%	40,4%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Es variado e interesante	n/c	7,9%	7,7%	1,5%	3,1%	6,3%	3,1%	4,0%	6,3%	1,6%	4,3%	6,7%	4,2%	
	Muchísimo	47,6%	51,3%	57,6%	52,0%	46,4%	50,2%	51,6%	56,3%	49,2%	52,5%	75,0%	42,7%	
	Poco	28,6%	30,8%	28,8%	30,6%	32,9%	34,3%	31,1%	22,5%	28,6%	29,8%	18,8%	48,0%	
	Nada	15,9%	10,3%	12,1%	14,3%	14,5%	12,4%	13,4%	15,0%	20,6%	13,5%	6,3%	2,7%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Se cumple en el trabajo	n/c	9,5%	12,8%	6,1%	6,1%	5,8%	5,6%	5,4%	2,5%	4,8%	5,7%	4,0%	5,7%	
	Si	47,6%	48,7%	54,5%	53,1%	50,7%	49,5%	57,5%	61,3%	61,9%	58,9%	81,3%	50,7%	
	No	42,9%	38,5%	39,4%	40,8%	43,5%	44,8%	37,0%	36,3%	33,3%	35,5%	18,8%	45,3%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Se puede supervisar y evaluar	n/c	9,5%	5,1%	4,5%	5,1%	7,2%	6,6%	7,1%	16,3%	7,9%	7,8%	6,3%	12,0%	
	Muchísimo	42,9%	59,0%	66,7%	46,9%	44,4%	50,9%	54,4%	50,0%	42,9%	50,4%	62,5%	50,7%	
	Poco	36,5%	17,9%	24,2%	39,8%	38,6%	32,2%	30,5%	26,3%	42,9%	33,3%	25,0%	32,0%	
	Nada	11,1%	17,9%	4,5%	8,2%	9,7%	10,3%	8,0%	7,5%	6,3%	8,5%	6,3%	5,3%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Se cumple en el trabajo	n/c	6,3%	10,3%	9,1%	9,2%	10,1%	12,7%	11,7%	6,3%	4,8%	8,5%	12,5%	5,3%	
	Si	66,7%	61,5%	71,2%	57,1%	48,8%	58,5%	60,4%	58,8%	54,0%	58,9%	43,8%	66,7%	
	No	27,0%	28,2%	19,7%	33,7%	41,1%	28,9%	27,9%	35,0%	41,3%	32,6%	43,8%	28,0%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
El salario debe ser correctamente fijado	n/c	9,5%	5,1%	3,0%	6,1%	5,3%	6,1%	3,1%	2,5%	4,8%	7,8%	12,0%	5,6%	
	Muchísimo	65,1%	76,9%	75,8%	60,2%	70,0%	66,9%	67,0%	65,0%	57,1%	67,4%	81,3%	62,7%	
	Poco	14,3%	17,9%	10,6%	24,5%	20,3%	22,5%	23,4%	27,5%	33,3%	19,9%	18,7%	21,7%	
	Nada	11,1%	11,1%	10,6%	9,2%	4,3%	4,5%	6,6%	5,0%	4,8%	5,0%	6,3%	6,7%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Se cumple en el trabajo	n/c	15,9%	15,4%	21,2%	15,3%	19,8%	11,3%	15,4%	7,5%	12,7%	21,3%	6,3%	14,7%	
	Si	34,9%	23,1%	43,9%	27,6%	32,9%	41,1%	38,2%	45,0%	52,4%	33,3%	31,3%	36,0%	
	No	49,2%	61,5%	34,8%	57,1%	47,3%	47,7%	46,4%	47,5%	34,9%	45,4%	62,5%	49,3%	
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Origen social según la procedencia profesional											Total	
		n/c	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J		K
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Favorece el contacto con compañeros	n/c	4,8%	5,1%	3,0%	2,0%	3,9%	3,1%	2,8%	5,0%	3,2%	1,4%		2,7%	3,1%
	Muchos	66,7%	69,2%	71,2%	72,4%	70,0%	72,1%	80,6%	81,3%	79,4%	70,2%	81,3%	78,7%	74,3%
	Pocos	23,8%	23,1%	21,2%	22,4%	22,7%	19,7%	11,7%	11,3%	12,7%	26,2%	12,5%	18,7%	18,6%
	Nada	4,8%	2,6%	4,5%	3,1%	3,4%	5,2%	4,8%	2,5%	4,8%	2,1%	6,3%		4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	9,5%	7,7%	7,6%	10,2%	9,7%	12,0%	7,7%	6,3%	4,8%	5,7%			8,5%
	Si	79,4%	76,9%	81,8%	70,4%	76,3%	72,5%	80,9%	80,0%	85,7%	80,9%	93,8%	90,7%	78,1%
	No	11,1%	15,4%	10,6%	19,4%	14,0%	15,5%	11,4%	13,8%	9,5%	13,5%	6,3%	9,3%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c	4,8%	7,7%	3,0%	2,0%	5,3%	2,8%	3,7%	10,0%	3,2%	1,4%			3,8%
	Muchos	33,3%	43,6%	47,0%	42,9%	37,2%	49,3%	45,9%	46,3%	41,3%	43,3%	68,8%	46,7%	44,9%
	Pocos	46,0%	38,5%	37,9%	45,9%	42,0%	33,6%	36,5%	26,3%	38,1%	37,6%	25,0%	40,0%	37,2%
	Nada	15,9%	10,3%	12,1%	9,2%	15,5%	14,3%	14,0%	17,5%	17,5%	17,7%	6,3%	8,0%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	7,9%	7,7%	6,1%	7,1%	5,8%	5,2%	6,0%	5,0%	4,8%	3,5%	6,3%	2,7%	5,5%
	Si	46,0%	56,4%	53,0%	53,1%	50,7%	53,8%	55,0%	55,0%	55,6%	55,3%	87,5%	57,3%	54,1%
	No	46,0%	35,9%	40,9%	39,8%	43,5%	41,1%	39,0%	40,0%	39,7%	41,1%	6,3%	40,0%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c	7,9%	7,7%	1,5%	3,1%	6,3%	3,1%	4,0%	6,3%	1,6%	4,3%			4,2%
	Muchos	47,6%	51,3%	57,6%	52,0%	46,4%	50,2%	51,6%	56,3%	49,2%	52,5%	75,0%	42,7%	50,7%
	Pocos	28,6%	30,8%	28,8%	30,6%	32,9%	34,3%	31,1%	22,5%	28,6%	29,8%	18,8%	48,0%	31,9%
	Nada	15,9%	10,3%	12,1%	14,3%	14,5%	12,4%	13,4%	15,0%	20,6%	13,5%	6,3%	2,7%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	9,5%	12,8%	6,1%	6,1%	5,8%	5,6%	5,4%	2,5%	4,8%	5,7%			5,7%
	Si	47,6%	48,7%	54,5%	53,1%	50,7%	49,5%	57,5%	61,3%	61,9%	58,9%	81,3%	50,7%	54,0%
	No	42,9%	38,5%	39,4%	40,8%	43,5%	44,8%	37,0%	36,3%	33,3%	35,5%	18,8%	45,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c	9,5%	5,1%	4,5%	5,1%	7,2%	6,6%	7,1%	16,3%	7,9%	7,8%	6,3%	12,0%	7,6%
	Muchos	42,9%	59,0%	66,7%	46,9%	44,4%	50,9%	54,4%	50,0%	42,9%	50,4%	62,5%	50,7%	50,8%
	Pocos	36,5%	17,9%	24,2%	39,8%	38,6%	32,2%	30,5%	26,3%	42,9%	33,3%	25,0%	32,0%	32,7%
	Nada	11,1%	17,9%	4,5%	8,2%	9,7%	10,3%	8,0%	7,5%	6,3%	8,5%	6,3%	5,3%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	6,3%	10,3%	9,1%	9,2%	10,1%	12,7%	11,7%	6,3%	4,8%	8,5%	12,5%	5,3%	10,2%
	Si	66,7%	61,5%	71,2%	57,1%	48,8%	58,5%	60,4%	58,8%	54,0%	58,9%	43,8%	66,7%	58,6%
	No	27,0%	28,2%	19,7%	33,7%	41,1%	28,9%	27,9%	35,0%	41,3%	32,6%	43,8%	28,0%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debe ser correctamente fijado	n/c	9,5%	5,1%	3,0%	6,1%	5,3%	6,1%	3,1%	2,5%	4,8%	7,8%	12,5%	12,0%	5,6%
	Muchos	65,1%	76,9%	75,8%	60,2%	70,0%	66,9%	67,0%	65,0%	57,1%	67,4%	81,3%	62,7%	67,0%
	Pocos	14,3%	17,9%	10,6%	24,5%	20,3%	22,5%	23,4%	27,5%	33,3%	19,9%	18,7%	21,7%	21,7%
	Nada	11,1%		10,6%	9,2%	4,3%	4,5%	6,6%	5,0%	4,8%	5,0%	6,3%	6,7%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	15,9%	15,4%	21,2%	15,3%	19,8%	11,3%	15,4%	7,5%	12,7%	21,3%	6,3%	14,7%	15,0%
	Si	34,9%	23,1%	43,9%	27,6%	32,9%	41,1%	38,2%	45,0%	52,4%	33,3%	31,3%	36,0%	37,7%
	No	49,2%	61,5%	34,8%	57,1%	47,3%	47,7%	46,4%	47,5%	34,9%	45,4%	62,5%	49,3%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 75: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS EMPLEADOS (TABLAS ORIGINALES)



Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		El ritmo de trabajo es más elevado del que se puede realizar					Total
		n/c	Mucho	Bastante	Poco	Nada	% col.
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Favorece el contacto con los compañeros	n/c	7,2%	1,8%	2,2%	2,5%	5,0%	3,1%
	Mucho	75,9%	74,4%	72,6%	75,5%	74,1%	74,3%
	Poco	13,3%	18,5%	21,7%	19,1%	14,6%	18,6%
	Nada	3,6%	5,4%	3,5%	2,8%	6,2%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	15,7%	7,1%	8,3%	8,5%	7,5%	8,5%
	Si	72,3%	76,8%	77,4%	80,6%	76,6%	78,1%
	No	12,0%	16,1%	14,3%	10,9%	15,9%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c	9,6%	2,4%	2,6%	3,7%	5,0%	3,8%
	Mucho	39,8%	41,1%	45,8%	45,7%	45,2%	44,9%
	Poco	32,5%	43,5%	38,2%	36,7%	34,6%	37,2%
	Nada	18,1%	13,1%	13,4%	13,9%	15,3%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	8,4%	4,8%	5,0%	6,0%	4,7%	5,5%
	Si	51,8%	51,2%	53,3%	55,1%	55,5%	54,1%
	No	39,8%	44,0%	41,7%	38,9%	39,9%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c	13,3%	3,0%	3,3%	3,4%	5,6%	4,2%
	Mucho	47,0%	51,2%	53,5%	49,4%	49,8%	50,7%
	Poco	26,5%	27,4%	31,4%	35,5%	29,9%	31,9%
	Nada	13,3%	18,5%	11,8%	11,7%	14,6%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	12,0%	5,4%	5,5%	6,9%	2,2%	5,7%
	Si	49,4%	56,5%	53,1%	52,9%	57,0%	54,0%
	No	38,6%	38,1%	41,4%	40,2%	40,8%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c	20,5%	4,2%	7,0%	6,4%	9,0%	7,6%
	Mucho	53,0%	54,8%	47,6%	52,1%	50,5%	50,8%
	Poco	19,3%	26,2%	37,5%	34,0%	30,5%	32,7%
	Nada	7,2%	14,9%	7,9%	7,5%	10,0%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	15,7%	7,7%	11,4%	10,6%	7,5%	10,2%
	Si	67,5%	56,5%	55,3%	58,8%	61,7%	58,6%
	No	16,9%	35,7%	33,3%	30,7%	30,8%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c	18,1%	3,0%	5,3%	5,5%	4,4%	5,6%
	Mucho	62,7%	72,0%	65,8%	65,7%	69,5%	67,0%
	Poco	18,1%	14,3%	23,5%	23,5%	20,6%	21,7%
	Nada	1,2%	10,7%	5,5%	5,4%	5,6%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	43,4%	4,8%	14,3%	17,6%	9,3%	15,0%
	Si	27,7%	30,4%	36,2%	38,9%	43,9%	37,7%
	No	28,9%	64,9%	49,6%	43,6%	46,7%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		El ritmo de trabajo es más elevado del que se puede realizar					Total
		n/c	Mucho	Bastante	Poco	Nada	% col.
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Permite asumir responsabilidades	n/c	15,7%	3,6%	5,5%	4,7%	7,5%	5,9%
	Mucho	45,8%	58,9%	55,0%	48,4%	50,5%	51,6%
	Poco	25,3%	26,2%	27,2%	36,7%	26,8%	30,4%
	Nada	13,3%	11,3%	12,3%	10,2%	15,3%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	16,9%	7,1%	10,1%	10,2%	5,9%	9,4%
	Si	60,2%	66,7%	64,5%	62,3%	60,4%	62,9%
	No	22,9%	26,2%	25,4%	27,5%	33,6%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c	13,3%	3,6%	5,5%	5,0%	5,9%	5,6%
	Mucho	34,9%	39,3%	42,8%	41,4%	40,8%	41,1%
	Poco	27,7%	41,7%	34,0%	35,2%	34,3%	35,0%
	Nada	24,1%	15,5%	17,8%	18,4%	19,0%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	14,5%	8,9%	11,0%	11,6%	6,5%	10,3%
	Si	56,6%	50,6%	50,9%	51,3%	50,8%	51,3%
	No	28,9%	40,5%	38,2%	37,2%	42,7%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c	18,1%	6,5%	6,6%	6,9%	6,5%	7,3%
	Mucho	34,9%	39,3%	40,8%	45,7%	42,1%	42,4%
	Poco	32,5%	36,9%	41,0%	36,5%	36,8%	37,7%
	Nada	14,5%	17,3%	11,6%	10,9%	14,6%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	15,7%	8,3%	11,0%	12,6%	8,1%	11,0%
	Si	57,8%	54,8%	52,6%	55,3%	55,1%	54,6%
	No	26,5%	36,9%	36,4%	32,2%	36,8%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c	19,3%	6,0%	9,0%	7,7%	9,7%	8,9%
	Mucho	38,6%	47,6%	45,4%	48,6%	49,5%	47,3%
	Poco	28,9%	32,1%	35,7%	32,8%	30,8%	33,0%
	Nada	13,3%	14,3%	9,9%	10,9%	10,0%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	14,5%	10,1%	12,7%	13,7%	11,5%	12,7%
	Si	61,4%	57,7%	60,7%	60,8%	59,5%	60,2%
	No	24,1%	32,1%	26,5%	25,5%	29,0%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c	25,3%	8,9%	12,3%	11,2%	13,4%	12,4%
	Mucho	43,4%	47,6%	50,9%	53,9%	52,6%	51,6%
	Poco	15,7%	26,2%	27,2%	22,8%	23,7%	24,2%
	Nada	15,7%	17,3%	9,6%	12,1%	10,3%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	16,9%	11,3%	14,5%	11,9%	13,4%	13,1%
	Si	63,9%	59,5%	66,0%	69,5%	65,7%	66,5%
	No	19,3%	29,2%	19,5%	18,6%	20,9%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 76: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN EL ABSENTISMO (TABLAS ORIGINALES)

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Ausencias en el trabajo					Total
		n/c	Mucho	Bastante	Poco	Nada	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Favorece el contacto con los compañeros	n/c	5,9%	2,0%	3,7%	3,2%	1,9%	3,1%
	Mucho	70,6%	72,0%	72,1%	74,8%	75,3%	74,3%
	Poco	20,6%	22,0%	22,1%	17,4%	19,4%	18,6%
	Nada	2,9%	4,0%	2,1%	4,6%	3,4%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	13,2%	8,0%	9,5%	8,7%	6,3%	8,5%
	Si	70,6%	78,0%	75,8%	79,0%	78,1%	78,1%
	No	16,2%	14,0%	14,7%	12,2%	15,6%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c	11,8%	2,0%	4,7%	3,7%	2,2%	3,8%
	Mucho	39,7%	42,0%	40,0%	45,9%	45,9%	44,9%
	Poco	30,9%	42,0%	40,0%	36,6%	37,8%	37,2%
	Nada	17,6%	14,0%	15,3%	13,7%	14,1%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	8,8%	6,0%	6,8%	5,4%	4,1%	5,5%
	Si	47,1%	38,0%	54,2%	54,8%	55,9%	54,1%
	No	44,1%	56,0%	38,9%	39,8%	40,0%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c	16,2%		4,2%	3,6%	4,4%	4,2%
	Mucho	42,6%	54,0%	44,7%	51,1%	54,4%	50,7%
	Poco	26,5%	26,0%	37,4%	32,5%	29,1%	31,9%
	Nada	14,7%	20,0%	13,7%	12,8%	12,2%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	13,2%	4,0%	8,9%	5,3%	3,4%	5,7%
	Si	47,1%	44,0%	50,0%	54,2%	58,8%	54,0%
	No	39,7%	52,0%	41,1%	40,5%	37,8%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c	23,5%	6,0%	7,4%	6,9%	6,6%	7,6%
	Mucho	50,0%	50,0%	47,9%	50,4%	54,4%	50,8%
	Poco	17,6%	34,0%	36,3%	33,8%	30,3%	32,7%
	Nada	8,8%	10,0%	8,4%	8,9%	8,8%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	17,6%	6,0%	12,1%	10,3%	7,5%	10,2%
	Si	60,3%	68,0%	52,6%	57,9%	62,5%	58,6%
	No	22,1%	26,0%	35,3%	31,8%	30,0%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c	22,1%	8,0%	4,7%	4,7%	5,0%	5,6%
	Mucho	58,8%	62,0%	65,8%	68,3%	65,9%	67,0%
	Poco	17,6%	22,0%	22,1%	22,0%	21,3%	21,7%
	Nada	1,5%	8,0%	7,4%	5,0%	7,8%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	51,5%	14,0%	7,9%	15,0%	11,6%	15,0%
	Si	20,6%	36,0%	37,4%	37,5%	42,2%	37,7%
	No	27,9%	50,0%	54,7%	47,4%	46,3%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Ausencias en el trabajo					Total
		n/c	Mucho	Bastante	Poco	Nada	
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	% col.
Permite asumir responsabilidades	n/c	19,1%	4,0%	7,4%	5,2%	4,7%	5,9%
	Mucho	48,5%	52,0%	46,8%	52,4%	52,8%	51,6%
	Poco	22,1%	24,0%	34,7%	30,9%	29,1%	30,4%
	Nada	10,3%	20,0%	11,1%	11,5%	13,4%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	17,6%	12,0%	9,5%	9,2%	7,5%	9,4%
	Si	55,9%	54,0%	62,1%	63,4%	64,7%	62,9%
	No	26,5%	34,0%	28,4%	27,4%	27,8%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c	16,2%	2,0%	7,9%	4,8%	5,0%	5,6%
	Mucho	33,8%	40,0%	36,3%	41,4%	44,7%	41,1%
	Poco	32,4%	36,0%	36,3%	35,7%	32,2%	35,0%
	Nada	17,6%	22,0%	19,5%	18,1%	18,1%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	17,6%	10,0%	11,6%	10,0%	8,8%	10,3%
	Si	47,1%	42,0%	51,6%	51,5%	52,8%	51,3%
	No	35,3%	48,0%	36,8%	38,5%	38,4%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c	22,1%	4,0%	5,8%	7,1%	5,9%	7,3%
	Mucho	36,8%	50,0%	33,2%	41,2%	51,6%	42,4%
	Poco	25,0%	26,0%	47,4%	38,8%	32,8%	37,7%
	Nada	16,2%	20,0%	13,7%	12,8%	9,7%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	19,1%	8,0%	10,0%	11,3%	9,1%	11,0%
	Si	50,0%	52,0%	53,7%	53,9%	58,8%	54,6%
	No	30,9%	40,0%	36,3%	34,8%	32,2%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c	25,0%	6,0%	9,5%	8,7%	5,9%	8,9%
	Mucho	32,4%	44,0%	44,7%	47,8%	50,6%	47,3%
	Poco	32,4%	34,0%	36,8%	32,2%	33,1%	33,0%
	Nada	10,3%	16,0%	8,9%	11,2%	10,3%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	17,6%	16,0%	15,3%	12,6%	9,7%	12,7%
	Si	51,5%	54,0%	54,7%	60,9%	64,4%	60,2%
	No	30,9%	30,0%	30,0%	26,5%	25,9%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c	29,4%	16,0%	13,2%	11,7%	10,0%	12,4%
	Mucho	38,2%	48,0%	49,5%	52,3%	54,4%	51,6%
	Poco	16,2%	24,0%	28,9%	24,7%	21,6%	24,2%
	Nada	16,2%	12,0%	8,4%	11,3%	14,1%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	16,2%	18,0%	14,2%	13,2%	10,6%	13,1%
	Si	60,3%	60,0%	66,8%	66,3%	69,1%	66,5%
	No	23,5%	22,0%	18,9%	20,5%	20,3%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

TABLA 77: SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL CONTENIDO DE TRABAJO SEGÚN LA ROTACIÓN (TABLAS ORIGINALES)

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Rotación en los puestos de trabajo					Total
		n/c	Mucho	Bastante	Poco	Nada	% col.
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Favorece el contacto con los compañeros	n/c	5,7%		2,9%	2,5%	3,4%	3,1%
	Mucho	77,0%	71,1%	71,5%	76,6%	72,9%	74,3%
	Poco	13,8%	24,4%	21,2%	18,3%	18,6%	18,6%
	Nada	3,4%	4,4%	4,4%	2,7%	5,0%	4,0%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	16,1%	6,7%	11,7%	7,8%	7,7%	8,5%
	Si	73,6%	73,3%	70,1%	80,9%	78,1%	78,1%
	No	10,3%	20,0%	18,2%	11,3%	14,2%	13,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite introducir ideas propias	n/c	11,5%		3,6%	2,3%	4,4%	3,8%
	Mucho	36,8%	42,2%	43,1%	49,7%	42,4%	44,9%
	Poco	34,5%	46,7%	36,5%	37,5%	36,7%	37,2%
	Nada	17,2%	11,1%	16,8%	10,5%	16,4%	14,2%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	9,2%	4,4%	7,3%	5,0%	5,2%	5,5%
	Si	52,9%	51,1%	51,1%	59,6%	50,5%	54,1%
	No	37,9%	44,4%	41,6%	35,4%	44,3%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Es variado e interesante	n/c	12,6%		3,6%	3,8%	4,0%	4,2%
	Mucho	42,5%	42,2%	51,8%	52,2%	50,8%	50,7%
	Poco	33,3%	44,4%	28,5%	33,2%	30,6%	31,9%
	Nada	11,5%	13,3%	16,1%	10,8%	14,6%	13,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	12,6%	2,2%	6,6%	5,5%	5,0%	5,7%
	Si	56,3%	42,2%	54,0%	56,5%	52,4%	54,0%
	No	31,0%	55,6%	39,4%	38,0%	42,6%	40,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se puede supervisar y evaluar	n/c	21,8%	4,4%	7,3%	6,0%	7,4%	7,6%
	Mucho	50,6%	55,6%	51,1%	50,2%	51,1%	50,8%
	Poco	20,7%	28,9%	30,7%	37,0%	31,3%	32,7%
	Nada	6,9%	11,1%	10,9%	6,8%	10,2%	8,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	16,1%	6,7%	10,9%	9,6%	9,9%	10,2%
	Si	65,5%	57,8%	56,9%	60,5%	56,6%	58,6%
	No	18,4%	35,6%	32,1%	29,9%	33,4%	31,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
El salario debería ser correctamente fijado	n/c	20,7%	6,7%	8,0%	4,2%	4,5%	5,6%
	Mucho	63,2%	62,2%	65,7%	70,3%	65,3%	67,0%
	Poco	16,1%	24,4%	24,1%	20,4%	22,7%	21,7%
	Nada		6,7%	2,2%	5,1%	7,6%	5,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en su trabajo	n/c	42,5%	4,4%	14,6%	14,3%	13,1%	15,0%
	Si	28,7%	60,0%	47,4%	40,2%	33,6%	37,7%
	No	28,7%	35,6%	38,0%	45,5%	53,3%	47,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración Regional Extremeña.

		Rotación en los puestos de trabajo					Total
		n/c	Mucho	Bastante	Poco	Nada	% col.
		% col.	% col.	% col.	% col.	% col.	
Permite asumir responsabilidades	n/c	14,9%	2,2%	5,1%	5,1%	5,8%	5,9%
	Mucho	47,1%	53,3%	49,6%	55,5%	49,3%	51,6%
	Poco	23,0%	37,8%	30,7%	30,6%	30,6%	30,4%
	Nada	14,9%	6,7%	14,6%	8,8%	14,2%	12,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	16,1%	2,2%	7,3%	8,6%	9,9%	9,4%
	Si	65,5%	64,4%	67,2%	64,8%	60,2%	62,9%
	No	18,4%	33,3%	25,5%	26,6%	29,8%	27,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite la participación en las decisiones	n/c	13,8%	2,2%	6,6%	4,2%	5,8%	5,6%
	Mucho	28,7%	46,7%	37,2%	46,5%	38,6%	41,1%
	Poco	35,6%	33,3%	28,5%	34,9%	36,2%	35,0%
	Nada	21,8%	17,8%	27,7%	14,5%	19,4%	18,3%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	13,8%	2,2%	10,2%	10,0%	10,6%	10,3%
	Si	54,0%	46,7%	50,4%	55,3%	48,1%	51,3%
	No	32,2%	51,1%	39,4%	34,7%	41,2%	38,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se actualiza a lo largo del tiempo	n/c	18,4%	2,2%	5,8%	6,3%	7,3%	7,3%
	Mucho	37,9%	37,8%	35,8%	43,4%	43,6%	42,4%
	Poco	26,4%	44,4%	43,8%	40,5%	35,1%	37,7%
	Nada	17,2%	15,6%	14,6%	9,8%	13,9%	12,7%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	16,1%	4,4%	11,7%	10,3%	11,1%	11,0%
	Si	57,5%	53,3%	48,9%	57,8%	52,8%	54,6%
	No	26,4%	42,2%	39,4%	31,9%	36,1%	34,5%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Permite identificarse con la Administración Pública	n/c	21,8%	6,7%	7,3%	7,3%	9,0%	8,9%
	Mucho	36,8%	48,9%	43,8%	49,2%	47,5%	47,3%
	Poco	26,4%	31,1%	37,2%	34,1%	32,2%	33,0%
	Nada	14,9%	13,3%	11,7%	9,5%	11,3%	10,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	18,4%	11,1%	14,6%	12,3%	12,1%	12,7%
	Si	57,5%	51,1%	59,1%	63,1%	59,0%	60,2%
	No	24,1%	37,8%	26,3%	24,6%	28,9%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compagina la vida fuera del trabajo	n/c	24,1%	11,1%	9,5%	11,0%	12,9%	12,4%
	Mucho	39,1%	55,6%	48,9%	54,7%	50,9%	51,6%
	Poco	16,1%	22,2%	29,2%	25,9%	22,9%	24,2%
	Nada	20,7%	11,1%	12,4%	8,5%	13,3%	11,8%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Se cumple en el trabajo	n/c	18,4%	8,9%	15,3%	13,0%	12,5%	13,1%
	Si	62,1%	68,9%	64,2%	67,8%	66,2%	66,5%
	No	19,5%	22,2%	20,4%	19,3%	21,4%	20,4%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



## XVI. BIBLIOGRAFIA

ALDERFER, C. (1969): "An empirical Test of a New Theory of Human Needs", *Organizational Behavior and Human Performance*, 4.

AL GORE. (1994): *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: De los trámites burocráticos a los resultados*, Informe del National Performance Review, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

ALVAREZ, RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA, GUIADO, V. (1998): *La Administración Española*, Madrid, Dikynson.

AOIZ, IRIARTE, M<sup>a</sup>. R. (1984): *Técnicas Psicosociales en la Administración Pública: su aplicación a la selección de personal*, Alcalá de Henares- Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

ARENILLA, SÁEZ, M. (1991): *Modernización de la Administración Periférica*, Madrid, MAP.

ARENILLA, SÁEZ, M. (1997): *La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora*, GAPP n. 7-8, Septiembre 1996/Abril 1997.

ATKINSON, J W. y LITWIN, G. H (1960): "Achievement motive and test anxiety conceived as motive to approach succes and motive to avoid failure", *Journal of abnormal Psychololy*, 60, en GENESCA GARRIGOSA E, (1977): *Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad*, Editorial Hispano Europea, Barcelona.

ATKINSON, J. W. (1958): *Motives in fantasy, action and society*. Van Nostrand, Princeton, en GENESCA, GARRIGOSA, E. (1977): *Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad*, Editorial Hispano Europea, Barcelona.

BAENA, ALCAZAR, M. (1975): *Ciencia de la Administración*, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense.

BAÑON, I. MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela, Ed, Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

BARNARD, CH. (1968): *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press.

BARZELAY, M. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California, Press.

BARZELAY, M. y O'KEAN, J. M. (1989): "Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El caso Ipia", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografías, nº 71.

BAUMGARTEL, H. y SOBEL, R. (1959): "Background and organizational factors in absenteeism", *Personnel Psychology*, nº 12.

BAVELAS, A (1982): *Communication patterns in task-oriented groups*, en LERNER D. Y LASWELL H. (1987): *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford Univ. Press.

BEATO, ESPEJO, M. (1992): *Función Pública y Organización Administrativa*, Manuales UNEX, nº 12.

BELTRÁN, M. (1977): *La élite burocrática española*, Madrid, Fundación Juan March, Editorial Ariel.

BELTRÁN, M. (1985): "Los funcionarios ante la reforma de la Administración", Madrid, Centro de investigaciones sociológicas, colección "monografías" n. 80.

BENDIX, R. (1956): *Work and authority in industry*, New York, Wiley.

BENDIX, R. y LIPSET, S. M. (1966): *Class, Status and Power*, The Free Press, New York.

BERKOWITZ, L. (1965): *Advances in experimental social psychology*, New York, Academic Press.

BUSCA, P. (1979): *Friederich Engels: La condición de la clase obrera en Inglaterra*, Madrid, Editorial Magisterio Español, S. A., colección crítica filosófica.

BLAU P, (1956): *Bureaucracy in Modern Society*, Nueva York, Random House, p 60, en SALAMAN G, y THOMPSON K, (1980): *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica.

BLAUNER, R. (1964): *Alienation and freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, en LEVY-LEBOYER C, (1975): *Psicología de las organizaciones*, Barcelona, Ed. Planeta.

BUENO, CAMPOS, E. (2000): "La economía del conocimiento: la importancia de los intangibles", *Perspectivas sobre la Dirección del Conocimiento y el*

Capital Intelectual, El Escorial, Insituto Universitario Euroforum.

BRAYFIELD, A. H. y CROKETT, W. H. (1951): "Employee attitudes and employe performance", Psychological Bulletin 52, nº 5.

BRAYFIELD, A. H. y ROTHE, H. F. (1951): "An Index of Job Satisfaction", Journal of Applied Psychology, vol 35, nº5, p 307.

CAMPBELL, J. P. DUNNETTE, M. D. LAWLER, E. E. y WEICK, K. E. (1970): Managerial behavior, performance, and effectiveness, New York, M Graw-Hill.

CAREY, A. (1967): "The Hawthorne Studies: A radical Criticism", American Sociological Review, vol 32, n º3.

CASTILLO, J. J. y PRIETO, C. (1990): Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la Sociología del Trabajo, Colección "monografías" nº 6, CIS.

CHOZA, J. (1990): La realización del hombre en la cultura, Rialp, Madrid.

CROZIER, M. (1974): El fenómeno burocrático, Buenos Aires, Amorrortu.

DAHRENDORF, R (1971): Sociología de la Industria y de la Empresa, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana (UTEHA).

DE CHARMS, R. (1968): "Personnal causation. The internal affective determinants of behavior". Academic Press. New York.

DECRETO 43/1996, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

DECRETO 139/2000, de 13 de junio, por el que se regula la información

administrativa y atención al ciudadano.

DECRETO 115/1997, de 2 de mayo, por el que se desarrolla el art. 63 bis de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia que regula la evaluación del rendimiento de las unidades administrativas.

DE LA CRUZ BLÁZQUEZ J, (1998): Sistema de calidad. Instrumento de cambio para optimizar las organizaciones, Madrid, AENA, CIE. Inversiones Editoriales Dossat 2000.

DE LA CRUZ, I. (1996): "La evaluación del desempeño", Revista Capital Humano y la empresa, Cinco días, cuadernos de gestión.

DE PAULA, LEITE, M. (1993): "Innovación tecnológica y subjetividad obrera", Sociología del Trabajo, nº 19, otoño, p 6.

DEWECK, C. S. (1986): "Motivational processes affecting learning", American Psychologist, nº 41.

DIAZ, MENDEZ, A. (2000): Alcobendas Plan Ciudad. Calidad y modernización en la Gestión Pública, Ediciones Gestión 2000, S. A.

DOCUMENTOS INAP, (1999): "Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, Modernización, Mejora del Rendimiento", Madrid, nº20, marzo.

DOWNS, A. (1967): Inside Bureacracy, Boston, Little Brown.

DUBIN, R., CHAMPOUX, J. E. y PORTER L. W. (1975): "Central life interests and organizational commitment of blue-collar and clerical workers", Administrative Science Quarterly, nº 32.

DRUCKER, P. F. (1991): La gerencia de empresas, Barcelona, Edhasa.

ECHEBARRIA K, (1993): La Administración Pública en la era del Management. Tesis doctoral, Universidad de Deusto.

EDLEY C, F, (1990): Administrative Law Rethinking Judicial Control of Bureaucracy, New Haven and London, Yale University.

EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL CASO DE LA RIOJA, (2000): Gobierno de La Rioja, Estudios.

ESTUDIO DELPHI: LA MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN EN EL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1991): Inspección General de Servicios de la Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas.

EREZ, M. y ARAZ, R. (1986): "Participative Goal-Setting: Social Motivational and cognitive factors," Journal of Applied psychology, nº71.

ETZIONI, A. (1979): Organizaciones Modernas, UTEHA, México.

FAYOL, H. (1916): Administration industrielle et générale, París, Dunod.

FAYOL, H. (1949): General and Industrial Administration, Londres, Sic Isaac Pitman & Sons, Ltd.

FÉREZ, M, (1995): El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado, Documentación Administrativa nº 341-242, enero-agosto.

FERNÁNDEZ, ENGUITA, M. (1998): "Economía y Sociología. Para un análisis sociológico de la realidad económica", CIS, colección "monografías", nº 157.

FERNÁNDEZ, ALONSO, J. A. y OVEJERO, BERNAL, A. (1994): "Satisfacción laboral en un centro hospitalario: Un análisis del cuestionario de Porter", Revista Psicología del Trabajo y Organizaciones, Volumen 10, nº28, p 40.

FERNÁNDEZ, F. (1987): Estudios sobre la encíclica -Laborem exercens-, ¿Qué significa trabajo?: Un análisis filosófico, Madrid, BAC.

FLYNN, N. (1990): Public Sector Management, Londres, Harvester-Wheatsheaf.

FRANCKE, R. H., KAUL J. D. (1978): "The Hawthorne Experiment: First Statistical Interpretations", American Sociological Review nº 43, pp 623-643.

FRENCH, E. G. (1956): Motivation as a variable in work partner selection, Journal of abnormal Psychology, vol 53, en GENESCA, GARRIGOSA, E. (1977): Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad, Editorial Hispano Europea, Barcelona.

FROMM, E. (1990): Marx y su concepto del hombre, manuscritos económico-filosóficos, México, Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA, ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (1989): Curso de derecho Administrativo, Madrid, Cívitas.

GARMENDIA, J. A. y PARRA, LUNA, F. (1993): Sociología industrial y de los recursos humanos, Madrid, Taurus Ediciones.

GALOFRÉ, ISART, A. (1997): La modernización de las Administraciones Públicas en España, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Escola Gallega de Administración Pública, colección monografías.

GALBRAITH, J. y CUMMING, L. L (1967): "An empirical investigation of the motivational determinants of task performance: interactive effects between instrumentally-valence and motivation-ability", *Organizational Behavior and Human Performance*, 2.

GENESCA GARRIGOSA E, (1977): *Motivación y enriquecimiento del trabajo, sus repercusiones sobre la productividad*, Barcelona, Editorial Hispano Europea.

GIRARD, G. (1975): *Trabajo, motivaciones y valores sociales*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo.

GOLDTHORPE, J. (1968): *The affluent vorder: Attitudes and Behavior*, Cambridge University Press, en PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): "Motivación y satisfacción laboral; Retrospectiva sobre sus formas de análisis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 80, octubre-diciembre.

GONZÁLEZ-HABA, V. M. (1992): "La motivación de los funcionarios", *Revista Gallega de Administración Pública*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

GONZALEZ, MATEOS, C. (1995): *La Función Pública abierta: una política de selección (trabajo de investigación sobre el acceso a la Función Pública Extremeña)*: Mérida, Junta de Extremadura, Obra Inédita.

GÓMEZ-REINO, M, y ANDRÉS, ORIZO, F. *Sociología de la Administración Pública Española*, Madrid, 1968, en MOYA, C. (1972): *Burocracia y sociedad industrial*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, EDICUSA.

GONZALEZ ROMA V, TOMAS I, y FERRERES A, (1995): "Análisis de las propiedades psicométricas, cuestionario de Clima Organizacional FOCUS en una muestra multiprofesional", *Revista Organización del Trabajo*, nº 7.



GOODMAN, P. S. y FRIEDMANN, A. (1971): "An examination of Adam Theory of Inequity," *Administrative Science Quarterly*, nº 16.

GOULDNER, A. (1954): *Wildcat Strike*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, pp 175, en SALAMAN G. y THOMPSON K. (1984): *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, , (1ª edición, 1980, *Control and Ideology in Organizations*), pp 31-32.

GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MODELO EUROPEO DE GESTIÓN DE CALIDAD 2000, (2000): Madrid, MAP, Ministerio de la Presidencia.

GULICK, L. y URWICK, L. (1973): *Ensayos sobre la ciencia de la Administración*, Madrid , INAP.

GUNN, L. (1979): *Perspective on public management*, en KOOIMAN J, y ELIASSEN K, A, (1987): *Managing Public Organizations*, Sage, Londres, (Traducido), *Lecturas de Administración Pública*, (1996): Madrid, INAP.

GURIN, G., VEROFF, J. y FIELD, S.(1960): *Americans view their mental health*, New York, Basic Books.

GUTIERREZ REÑÓN A, LABRADO FERNÁNDEZ M, (1988): *La Experiencia de la Evaluación de Puestos de Trabajo en la Administración Española, Aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos*, Madrid, INAP.

HEFFRON, F. A. (1989): *Organization theory and public organizations: the political connection*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

HEIDER, F. (1958): *The Psychology of interpersonal Relations*, Nueva York, Wiley, en LEVI-LEBOYER, C. (1975): *Psicología de las Organizaciones*, Barcelona, Ed. Planeta.

HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): The motivation to work, Nueva York, Wiley.

HERZBERG, F. (1966): Work and the nature of man. Worlds Publishing Company. Cleveland.

HERZBERG, F. (1964): "The motivation-Hygiene Concept and Problems of Manpower", Personnel Administration, 27, 1, enero-febrero.

HOMANS, G. (1961): Social behavior, New York, Harcourt Brace.

HOPPOCK R (1935): Job Satisfaction, New York, Harper & Row.

HULIN, C. L (1966): Job satisfacción and turnover in a female clerical population Journal of Applied Psychology.

HULIN, CH. L., y BLOOD, M. R. (1968): "Job enlargement, individual differences, and worker responses", Psychological Bulletin nº 69, p 1.

HUNT, J. G. y HILL, J. W. (1969): "The New Look in Motivational Theory for Organizational Research", Human Organization, nº 28, p 2.

INFESTAS, GIL, A. (2001): Sociología de la empresa, Salamanca, Amarú Ediciones.

JIMÉNEZ, ASENSIO, R. (1995): "Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones públicas españolas", Documentación Administrativa, nº241-242, enero, agosto.

KAPIL R, y KEKONEN S, (1989): Public Management Development Survey, OCDE.

KATZ, D. y KAHN, R. L.. (1985): Psicología social de las organizaciones, México, Editorial Trillas.

KATZ, D. MACCOBY, N. y MORSE, N. C. (1950): Productivity, supervisión an morales in an office situation, Detroit, Michigan, Daniel Press.

KLIKSBER, B. (1973): Cuestionando en Administración, Madrid, MAP.

KLIKSBERG, B. (1982): El pensamiento organizativo, Del Taylorismo a la teoría de la organización, (2 vol.), Buenos Aires, Paidós, en LOITEGUI, ALDAZ, J. R. (1990): Determinantes de la satisfacción laboral en los empleados de la Administración Foral de Navarra, Universidad Complutense de Madrid, Tesis doctoral.

KLIKBERG, B. (1989): Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre, Madrid, INAP.

KOOIMAN, J. y ELIASSEN, K. A. (1987): Managing Public Organizations, Sage, Londres, (Traducido): Lecturas de Administración Pública, (1996): Madrid, INAP.

KOOIMAN, J. (1994): Modern Governance: New Government-Society Interactions, Londres, Sage.

KORMAN, A. (1978): Psicología de la industria y de las organizaciones, Madrid, Editorial Marova.

LANE, J. E. (1993): The Public Sector, Londres, Sage.

LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992): Madrid, Fundación Formación y

Tecnología, Colección: Infomes y Documentos, Secretaría General Técnica, INAP, MAP.

LATTMAN, CH. y GARCÍA, ECHEVARRÍA, S. (1992): Management de los Recursos Humanos en la empresa. Cómo dirigir hombres en una nueva cultura corporativa. Madrid, Editorial Díaz de Santos.

LAUMAN, E. O. y KNOKE, D. (1987): The organizational state, social choice in national policy domains, Madison, University of Wisconsin Press.

LAWLER, E. E. (1969): "Job design and employee motivation", Personal Psychology, nº 22.

LAWLER, E. E. (1973): Motivation in Work organization, Brooks/Cole, Monterrey.

LAWLER, E. L. y PORTER, L. W. (1967): "The effect of performance on job satisfaction", Industrial Relations, nº 7.

LEGISLACIÓN BÁSICA DE EXTREMADURA, DECRETO 201/1995, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

LÉVY, M. (1978): "Les áges dans le professions, Population et sociétés", nº 112, Bull. de l'I.N.E.D.

LÉVY-LEBOYER, C. (1975): Psicología de las organizaciones, Barcelona, Ed. Planeta.

LIKERT, R. (1961): New patterns of management, Nueva York, McGraw Hill.

LOCKE (1967): Nature and causes of job satisfaction, University of Mariland, en Handbook of industrial and organizational psychology (1983): The University of Minnesota, capítulo 30, John Wiley & Sons.

LOCKE, E. A. (1968): "Towards a theory of task motivation and incentives", Organizational Behavior and Human Performance, vol. 3.

LOCKE E, A, (1969): "What is job satisfaction", Organizational Behavior and Human Performance, nº 4.

LOITEGUI, ALDAZ, J. R. (1990): Determinantes de la Satisfacción Laboral en empleados de la Administración Foral de Navarra, Universidad Complutense de Madrid, Tesis doctoral.

LONGO F, (1995): "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú", Revista GAPP nº 2, enero-abril.

LÓPEZ, PINTOR, R. (1976): La Sociología Industrial y de la Empresa, Barcelona, Vicens-Vives.

LÓPEZ, RODÓ, L. (1970): Política y desarrollo, Editorial Aguilar, Madrid.

LÓPEZ, RODÓ, L. (1992): "Potenciación del Factor Humano en la Administración Española", Madrid, Revista Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año XLIV, nº 69, Curso Académico 1991-1992.

LUCAS, MARIN, A. (1977): "La elaboración de un índice de satisfacción en la empresa", Santander, Boletín de Sociología de la Empresa.

LUCAS, MARIN, A. (1979): Introducción a la Sociología, Pamplona, Eunsa.

LUCAS, MARIN, A. (1981): "Una aproximación sociológica a estudio de la

satisfacción en el trabajo en la provincia de Santander”, Madrid, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 13.

LUCAS MARÍN A (1990): Sociología de la empresa, Madrid, Iberica Europea Ediciones.

LAUMAN, E. O. y KNOKE, D. (1987): The organizational state, social choice in national policy domains, Madison, University of Winconsin Press.

MAIER, N. (1963): Psicología Industrial, Madrid, Ed. Rialp.

MARCH, J. G. y SIMON, H. A. (1987): Teoría de la organización, Ariel, Barcelona.

MARR, R. y SITZEL, M. (1979): Personalwirtschaft –ein fonflikt- orientierter Ansatz, Munich, en MARR, R. Y GARCÍA, ECHEVARRÍA S. (1984): Política de personal en la empresa. Economía de los recursos humanos, Madrid, Ediciones ESIC.

MARTÍN, ACEBES, A. (1992): “Calidad total y eficacia directiva en la Administración y la Empresa”, Calidad total de los servicios públicos en la empresa. Madrid, MAP, Fundación Formación y Tecnología.

MARTIN, LÓPEZ, E. (1997): Sociología Industrial, Madrid, Fundación para la Fomación de los Altos Profesionales.

MARTINEZ, A. L. (1993): “¿Gestión de la calidad total en la Administración Pública Española?”, Información Comercial Española, nº 24.

MARX, K. (1968): Sociología y Filosofía social, Barcelona, Península.

MASLOW. A (1973): El hombre autorrealizado, Barcelona,.Ed. Kairós.

MASLOW A, (1970): *Motivation and Personality*, 2<sup>nd</sup> ed, New York, Harper & Row.

MASLOW A (1975): *New Pathways in Psychology*, New York, Haper & Row.

MAYNTZ R., (1967): *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Editorial.

MAYNTZ, R. (1994): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.

MAYNTZ, R. HOLM, K. Y HÜBNER, P. (1975): *Introducción a los métodos de sociología empírica*, Madrid, Alianza Universal.

MAYO E. (1972): *Problemas humanos de una civilización industrial*, Buenos Aires, Nueva Visión.

McCLELLAND, D. C. (1970): "The Two Faces of Power", *Journal of International Affairs*, nº 24, p 1.

McCLELLAND, D.C. (1990): *Human Motivation*, Cambridge, Univ. Press.

McGREGOR, D. (1994): *El lado humano de las organizaciones*, Santafé de Bogotá (etc): McGraw-Hill, Interamericana.

MELIÁ, J L., PEIRÓ, J. M<sup>a</sup>. y CALATAYUD, J. (1986): "El cuestionario general de satisfacción en organizaciones laborales: estudios factoriales, fiabilidad y validez", *Revista Militar*, 3-4, Volumen XI.

MENDOZA, MAYORDOMO, X. (1991): "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España", *Papers, ESADE*, nº 71, noviembre.

MERTON, R. K. (1952): Reader in Bureaucracy. Glencoe III.

MERTON, R. K. (1964): Teoría y estructura sociales, México, Fondo de Cultura Económica.

METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989): La modernización de la gestión pública, Madrid, INAP.

MINTZBERG, H. (1983): Structure in Fives: Designing Effective Organizations, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

MORELL, OCAÑA, L. (1994): El sistema de confianza política en la Administración Pública, en FÉREZ, M. (1995): "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado", Madrid, Documentación Administrativa nº 341-242 (enero-agosto).

MORENO, CASAS, J. L. (1998): "Implantación del Plan de Calidad en la Comunidad de Madrid (1995-1998)", Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), 11-12, enero-agosto.

MORSE, N. (1953): Satisfacción in the white collar job, Michigan, University of Michigan.

MORSE N y WEISS R, (1955): "The function and meaning of work and the job", American Sociological Review, abril.

MOUZELIS, N. P. (1978): Organización y Burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales, Barcelona, Península.

MOYA, C. (1972): Burocracia y sociedad industrial, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA.



MUNDUATE JACA, M. L. (1984): La motivación en el trabajo, Biblioteca del trabajo.

MUÑOZ, MACHADO, A. (1999): La Gestión de la calidad total en la Administración Pública, Diaz de Santos.

NAVARRO, M. y eds, (1987): Sociología industrial y de la empresa, Madrid, Biblioteca de ciencias sociales.

NIETO, A. (1997): La “nueva” organización del desgobierno, Barcelona, Editorial Ariel.

NIETO A, (1984): “Los estudios sobre la Administración Pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, Revista Documentación Administrativa, nº 200.

OCDE (1991), La Administración al servicio del público, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

OFFE, C. (1984): Contradictions of the Welfare State, Londres, Hutchinson.

OLIVA, A. y GUTIÉRREZ-REÑÓN, A. (1968): “Anales”, en MOYA, C. (1972): Burocracia y sociedad industrial, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA.

OLMEDA, GÓMEZ, J. A. (1997): “Organizaciones, gobiernos y administraciones públicas”, Fundamento de Ciencia Política, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Lerko Print S. A.

PARRADO DIEZ S, y RUIZ LÓPEZ J, (1999): “La gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis”, Revista Vasca de

Administración Pública, nº 54, mayo-agosto.

PARSONS, T. (1999): El sistema social, Madrid, Alianza Editorial.

PARSTON G, (1988): Public Sector Management Inicitive, mimeo, King's Fund College, London.

PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): "Motivación y satisfacción laboral; Retrospectiva sobre sus formas de análisis", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 80, octubre-diciembre.

PERROW, CH. (1990): Sociología de las organizaciones, Madrid, Mc Grau Hill.

PLAN DE FORMACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA (2000): ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXTREMADURA, Consejería de Presidencia, Junta de Extremadura.

POLLIT CH, (1990): Managerialism and the Public Service Policy, Toronto, Oxford, University Press.

PORTER, L. W. (1962): "Job attitudes in management: Perceived deficiencies in need fulfillment as a function of job level", Journal of Applied Psychology, vol. 46, nº 6.

PRATS, CATALÁ, J. (1987): "Política, gestión y administración de recursos humanos de las Administraciones Públicas", Revista Documentación Administrativa, n 210-211.

PRATS, CATALÁ, J. (1992): "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: contenidos, marcos, y estrategias", PAPERS ESADE nº 82, abril.

PRESTHUS, R. (1962): The organizational society; an analysis and a theory, New York, Alfred a Knopf.

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA XUNTA DE GALICIA, Santiago de Compostela, p 4, Decreto 115/1997, de 2 de mayo.

QUINN, R. P., STAINES, G. L., y MCCULLOUGH, M. R.(1974): Job satisfaction: Is there a Trend?, Washington: U. S. Department of Labor.

REFLEXIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, (1990): Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, INAP.

REYNAUD, J. D. (1963): Estructura y organización de la empresa.en FRIEDMANN, G. y NAVILLE, P. (1972): Tratado de sociología del trabajo, Biblioteca del trabajo, Tomo II.

RICHARDS, S. (1995): Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado, Madrid, INAP.

ROBBINS, S. P. (1987): Comportamiento organizacional, conceptos, controversias y aplicaciones, México, Prentice Hall.

ROCHER, G. (1996): Introducción a la Sociología General, Barcelona, Editorial Herder.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ J, (1995): “La Experiencia Gallega en la Formación de Directivos”, Revista de Administración Pública, nº 43.

SALAMAN G. y THOMPSON K. (1984): Control e ideología en las

organizaciones, México, Fondo de Cultura Económica.

SALANOVA, S. M., PEIRÓ, HONTANGAS, J. M. Motivación de la conducta laboral, citado por MAYOR L, y TORTOSA F, (eds) (1990): Ambitos de aplicación de la Psicología Motivacional, Desclée de Brouwer, Bilbao.

SALEH, S. D. y OTIS, J. L. (1964): "Age and devel of job satisfaction. Personel Psychology". Vol 17, nº 4.

SENILLE A., (1999): Cómo evaluar su calidad: Herramientas para la Auditoría de la calidad en la empresa, Barcelona, Gestión 2000, S. A.

SIERRA, BRAVO, R. (1998): Técnicas de Investigación Social; Teoría y ejercicios, Madrid, Editorial Paraninfo, (duodécima segunda edición).

SILVERMAN, D. (1970): The Theory of Organization, Londres, Heinermann.

SONNENBERG, F. K. (1994): "La era de los intangibles", Harvard DEUSTO Business Review, 59, I/94. Ediciones Deusto S. A.

STARCEVICH, M. M (1972): "Job factors related to satisfaction and dissatisfaction across diferent occupational levels", Journal of Applied Psychology, n ° 56.

STEERS, R- M. y PORTER, L. W. (1979): Motivation and Work Behavior, Mac Graw-Hill, New York.

SUBIRATS J, (1989): Análisis de polítics públicas y eficacia de la Administración, Madrid,.INAP.

SULBRANT J, (1991): Investigar en Gerencia Pública, Bogota, 9-11 octubre.

TANNENBAUM, A., KAVCIC, B., ROSNER, M., VIANELD, M., y WIESER, G. (1974): *Hierarchy in organizations*. San Francisco. Jossey-Bass

TAYLOR, F. W. (1967): *Principles of Scientific Management*, New York, Norton.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE EXTREMADURA, modificado por la Ley 5/95 de 20 de Abril.

TEZANOS J, F, (1983): "Satisfacción en el trabajo y sociedad industrial. Una aproximación al estudio de las actitudes hacia el trabajo de los obreros industriales madrileños". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, nº 22.

TRIANDIS, H.C. (1959): "A critique and experimental design for the study of the relationship between productivity and job satisfactions", *Psychology Bulletin*, nº 56, p 4.

TRONCOSO, A. (2000): "Gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas", *Gestión del Conocimiento y Capital Intelectual. Experiencias en España*, Comunidad de Madrid, Instituto Universitario Euroforum.

TURNER, A. y LAWRENCE, P. R. (1965): *Industrial job and the worker. An investigation of response to task attributes*, Boston, Harvard University, en PÉREZ, RUBIO, J. A. (1997): "Motivación y satisfacción laboral: Retrospectiva sobre sus formas de análisis" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 80, octubre-diciembre.

VELÁZQUEZ, LÓPEZ, F. J. (1996): "Modernizar, incrementar la eficacia, buscar la calidad", *Jornadas sobre innovación y mejora de la Administración*, Mérida, Seminario Permanente de Ciencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

WEAVER, C. N. (1980): "Job satisfaction in the United States in the 1970s", *Journal of Applied Psychology*, nº40.

WEBER, M. (1964): *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, Free Press.

WEBER, M. (1993): *Economía y sociedad*, España, Edición Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión, Vol. II.

WEBER, M. (1972): *Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona, Ediciones Martínez Roca, S. A.

WEISS, D. J., DAWES, R. R., ENGLAND, G. W. y LOFQUIST, L. M. (1967): *Manual for the Minnesota Satisfaction Questionnaire*, Minneapolis, University of Minnesota.

WOODROW W, (1926): *Introduction to the study of Public Administration*, en SCHAFRITZ, J. y HYDE, A. C. (1978) *Classics and Public Administration*, Chicago, Dorsey, 2<sup>nd</sup>.

ZEITHAML V, A, PARASURAMAN A, y BERRY LL, (1992): *Calidad total en la gestión de servicios: como lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*, en MUÑOZ MACHADO A, (1999): *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*, Madrid, Diaz de Santos.