



LA INCENTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN EXTREMADURA

JOSÉ ANTONIO PÉREZ RUBIO
RAFAEL ROBINA RAMÍREZ

CEU DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

Resumen: Este artículo ha nacido de los resultados de la investigación llevada a cabo por los autores a partir de un Proyecto financiado por la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura, que lleva por título: "La situación sociolaboral de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura". Los autores no sólo agradecen la financiación recibida sino la inestimable colaboración de todos los organismos de la Junta de Extremadura y en particular a D. Jorge Valle Manzano, Director General de Coordinación e Inspección y a D. Manuel Curiel Guerrero, Jefe del Servicio de Inspección, a sí como a todos los empleados públicos que han participado en la investigación.

Abstract: The current system of organization of the work in the Administration based on the principles of division of the work and specialization is situated in phase of review provoked by the dysfunctions in his (its) functioning and in the system of incentivación of the personnel. In this article we realize (realized) a diagnosis of the principal incentivadores to the service of the public executives of the Administration in Extremadura: formation, promotion and remunerative system based on the aspi-

rations of the personnel and the fulfillment of these for the Administration. To tenor of the obtained results there appears the need to implement a new organizational design based on the joint of the individual and organizational aims (lenses) as instrument that allows to raise the productivity and yield of the personnel.

I. Introducción

Las Administraciones Públicas como principales actores sociales al servicio de los Estados modernos actúan como instituciones mediadoras y generadoras del desarrollo económico-social. Sometidas a procesos de cambio permanentes y relativamente rápidos, revisan sus estructuras organizativas para adaptarlas a las nuevas demandas sociales, mediante la articulación de los sistemas de incentivación con la finalidad de alcanzar unas cotas más elevadas de productividad. Ante la variedad de intereses y enfoques disciplinares que convergen en el estudio de las Administraciones Públicas, la elaboración de un marco teórico sobre el comportamiento funcional y su interacción con los

¹ Este artículo ha nacido de los resultados de la investigación llevada a cabo por los autores a partir de un Proyecto financiado por la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura, que lleva por título: "La situación sociolaboral de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura". Los autores no sólo agradecen la financiación recibida sino la inestimable colaboración de todos los organismos de la Junta de Extremadura y en particular a D. Jorge Valle Manzano, Director General de Coordinación e Inspección y a D. Manuel Curiel Guerrero, Jefe del Servicio de Inspección, a sí como a todos los empleados públicos que han participado en la investigación.

mecanismos de incentivación nos parece un reto de difícil tratamiento. No solamente por la trascendencia del matiz político que lleva aparejado cualquier actuación administrativa, donde convergen factores políticos, culturales y sociológicos, y más en nuestro caso, donde el nivel de complejidad se traslada a una Administración relativamente reciente, sino también por la ausencia de mecanismos de decisión e incentivos de los actuales sistemas de gestión de personal. Dichos mecanismos se erigen como las principales barreras para asumir el "nuevo estilo" de gestión en la Administración que progresivamente va abandonando el modelo de "administración de personal" (gestión de nóminas, tramitación de permisos, adiestramiento a tareas burocratizadas, etc.) y comienza a asumir una gestión centrada en la "gestión de recursos humanos", a partir de la selección de personal adaptada a los perfiles de los puestos y donde los mecanismos de incentivos alientan la innovación, motivación y productividad de los empleados.

La creciente importancia que la Administración otorga a la gestión de los recursos humanos y, en concreto, a los sistemas de incentivos se evidencia en la necesidad de elaborar una guía o plan de acción como se refleja en el Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos (2000; 50), donde se subraya el conocimiento generado a partir de las capacidades de los empleados públicos y de su experiencia en el desempeño de las actividades encomendadas constituye una parte fundamental de este capital humano. Además añade que existen aspectos no estrictamente intelectuales ubicados en la esfera de los valores y actitudes que promueven la identificación del funcionario con su misión a partir de un proceso de innovación y mejora del trabajo dependiente de un sistema de incentivos adecuado (Corella, 1994: 12-13).

2. Desde el sistema burocrático desincentivado hasta la incentivos participativa

La generalización de la burocracia hizo que se extendieran los principios de carácter organizacional apoyándose en dos postulados básicos: la autoridad de las personas basados en funciones de mando para aplicar las reglas y normas técnicas, y la necesidad de llegar a un nivel de racionalidad organizativa donde las normas se puedan deducir de una estructura que facilite su aplicación (Weber, 1964; 138-140). Si bien el desarrollo de la actividad administrativa encontró en la formación de las leyes y reglamentos la principal vía para salvaguardar el cumplimiento de la autoridad y "garantizar 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 ini-

ció la acción administrativa. Este sistema de funcionamiento ha sumido a la Administración en una progresiva deslegitimación como institución no sólo por la lentitud y falta de atención a las prestaciones básicas sino también por la falta de calidad en la ejecución de las mismas.

La necesidad de cambio organizativo planteó, desde un enfoque renovador, el compromiso de toda función pública como principal instrumento de gestión de los recursos humanos, así el Libro Blanco (2000; 51.52) señala que "la nueva cultura organizativa de la Función Pública que se requiere ha de promover el incremento de conocimiento experto de los empleados, la profundización en los valores de servicio público y un compromiso renovado de orientación de la Administración a los ciudadanos, en un clima laboral que reconozca, valore y confíe en las capacidades de los empleados públicos y promueva la involucración en los procesos de mejora". En definitiva ante este nuevo giro en el tratamiento de los incentivos de personal, asistimos como señala Longo (1994: 1) a "un fuerte incremento del peso específico y valor estratégico de un capital humano cuyo compromiso y motivación exigen pautas de gestión en el diseño de puestos de carrera, la formación, considerablemente alejadas de las que dimanan de la hiperespecialización o del tratamiento uniformizador al que propenden las estructuras burocráticas". De ahí que la detallada relación de funciones, exclusivamente de carácter organizativo citadas por Weber evidencie un modelo organizacional desfasado, en el que se partió de la base de un personal altamente motivado para el ejercicio de su función, y cuya funcionalidad administrativa fue aplicada a tipos ideales de organizaciones, donde los empleados manifestarían una permanente aptitud y motivación en la ejecución de sus tareas.

Sin embargo, la realidad ha demostrado que la aplicación de estos principios en su contacto con una organización compuesta por personas, manifiesta complicaciones adicionales tales como la falta de incentivos, el hastío en el trabajo y la reducción "a conciencia" del rendimiento de los empleados. Como es lógico, los inconvenientes de estos principios de actuación en el funcionamiento administrativo devienen en una serie de disfunciones señaladas por Nieto (1997: 69-70) como: "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 estrechamen-

te 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". Como señala Barnard (1968; 167) esta actitud indolente y pasiva de los empleados puede conducir a una "zona de indiferencia" donde las órdenes son aceptadas sin mayor problema y en mayor medida si tiene que hacer frente a una situación de presión, valorándose más otros aspectos como la comodidad en el puesto, esquivar el enfrentamiento ante la falta de eficiencia de otros compañeros o directivos, etc.

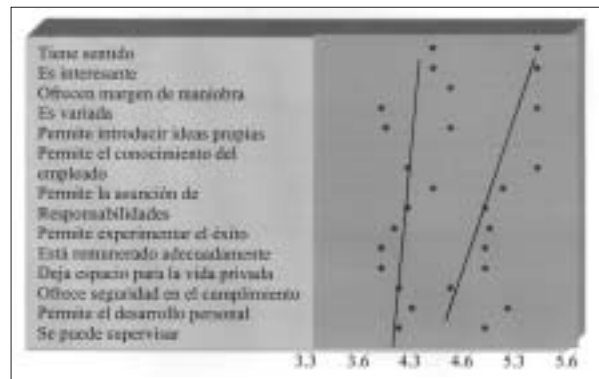
En el caso de la Administración española la denuncia a la disfuncionalidad administrativa fue genérica, ya desde tiempos del "centralismo dictatorial", López Rodó (1970: 131) daba cuenta de cómo las reformas acometidas en las organizaciones de carácter público se habían centrado principalmente en aspectos "procesales", iniciadas desde la cúspide, referidas más a métodos y procedimientos instrumentales que a aspectos relativos a las condiciones de trabajo y sistemas de incentivación, sin la participación de los puestos de base. A este tipo de participación se refiere Lucas Marín (1997; 268) cuando se refiere a la "participación en el lugar de trabajo" como búsqueda de soluciones para evitar la insatisfacción a través del impulso creador de los empleados para llegar a una mayor integración funcional en la organización y en la sociedad. En este sentido algunas administraciones con interés por el deseo de modernizar el aparato burocrático estatal han iniciado procesos de mejora basado en sistemas de incentivación ya experimentados en organizaciones eficientes de carácter privado con efectos ventajosos tanto en la productividad como en la motivación de los empleados públicos².

Los límites para la participación en las Administraciones Públicas han sido definidos con gran acierto por Rodríguez-Arana (1995: 294-295) postulando que la participación ha de ser entendida en sentido siempre profesional, como funcionarios, alejado de la participación que le corresponde como ciudadano o como político, ya que tan negativo es que el personal al servicio de la Administración quiera intervenir en la definición de los objetivos políticos o de la organización, o en la forma en que se estructura, como que la Administración prescinda total y absolutamente de su personal para definir y aplicar su organización.

3. Metodología e instrumentos de análisis de la satisfacción de los empleados de la Administración de Extremadura.

La atención de los principales sistemas de incentivación (formación, carrera administrativa y sistema

Figura 1
Importancia y cumplimiento de las características de la actividad



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (1999): *Experiencias de recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento*, Madrid, Documentos INAP, nº20, marzo, p 18-21.

retributivo) lleva a cuestionarse sobre la idoneidad y aplicación de los mismos en el sistema administrativo actual y sobre las mejoras a introducir. De este modo, se acudiría a las técnicas más comunes en la detección del grado de satisfacción de los empleados en el trabajo basadas en las encuestas de satisfacción mediante cuestionarios, usando el "método subjetivo" (Castillo y Prieto, 1990: 122-123). A partir de los resultados del cuestionario 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. A partir de las investigaciones realizadas por H. Klages del Instituto Speyer en organizaciones públicas de Alemania se detectan de un lado las características "deseables" por los empleados y, de otro, las "reales" según el grado de cumplimiento de las expectativas en su trabajo (INAP, 1999: 19-21)³. El estudio establece una diferencia entre los factores "deseables" y "reales" según el grado de cumplimiento de las aspiraciones de los empleados. De los resultados obtenidos podemos construir dos rectas: "factores deseables" y "factores reales". La diferencia

² En este sentido podemos citar el "método 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. En el año 1997, bajo el título de "sistema de avilamiento do rendimiento" (Decreto 115/1997; 4), la Xunta de Galicia inició el primer estudio de puestos de trabajo. 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.

- Las áreas de resultados claves, son aquellas en las que un buen resultado permite alcanzar el éxito en el periodo fijado valor al ciudadano o clientes (sean actividades internas o de cada al ciudadano).

³ El Instituto Speyer parte de la desmotivación laboral de los empleados públicos donde el desencanto personal y el desaprovechamiento del potencial de los empleados no son más que una expresión de la moderación consciente del rendimiento. A partir de ahí estudia cómo aprovechar el potencial no utilizado.

entre rectas (ver figura 1) permite medir la satisfacción laboral con el sistema de incentivación según la distancia porcentual entre las características “deseables” y aquellas otras que “se cumplen” en el trabajo cotidiano (INAP, 1999; 18-21).

Para el tratamiento de estas variables construimos un índice en sus valores medios (Lucas Marín, 1990: 221) con objeto de “llegar a obtener una medida de una sola dimensión de un conjunto de diversas variables relacionadas, de forma que con su aplicación cuantificada podamos abordar una interpretación coherente de la realidad”⁴. Para detectar el grado de satisfacción en los empleados públicos se diseñó una escala de valoración⁵ (mucho, poco, nada).

El protagonismo adquirido por el número creciente de efectivos de las Administraciones Autonómicas consecuencia de la progresiva asunción de transferencias estatales, nos indujo a interesarnos por este fenómeno. El espectro administrativo en la Comunidad Autónoma de Extremadura está dividido en “servicios centrales” y “periféricos”, (los primeros anejos a los centros de decisión política ubicados en la capital autonómica, los segundos escindidos y ubicados en las dos provincias). La gran dispersión geográfica de los empleados públicos en los servicios periféricos, así como la adaptación administrativa por las transferencias de educación y sanidad en pleno proceso, nos indujo 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, restringiendo así el universo poblacional al Gobierno de la Administración Regional.

A tenor de las investigaciones realizadas 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% del total.

⁴ Para obtener una única dimensión del grado de motivación que nos permita la comparación con las aspiraciones cumplidas y hallar así el grado de satisfacción procedemos a calcular la media ponderada de las aspiraciones de los empleados según la escala de respuestas:

(MP): $(M \times 2 + P \times 1) / 2$. Donde MP es la media ponderada, M es el porcentaje de personas que concederían “mucho 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.

⁵ El nivel de aspiración de los empleados, que se compone de tres niveles “mucho”, “poco”, “nada”. Para el análisis de estos hemos hallado la media ponderada concediendo un grado de importancia (2), (1), y (0) a los diferentes aspectos de la relación laboral. El grado de cumplimiento de los diferentes factores por parte de la Administración (“sí” o “no”). Descartando aquellas preguntas no contestadas e incorporando sólo aquellas respuestas afirmativas. Para estructurar el grado de satisfacción-insatisfacción en la relación de trabajo hemos elaborado una escala con el objeto de cuantificar las variaciones obtenidas:

- Satisfacción: Los valores se encuentran entre -100% y 100% y la clasificación obedece a: Levemente insatisfechos: si los valores diferenciales oscilan entre (0 y -10%), levemente satisfechos: entre (0 y 10%). Insatisfechos: entre (-10% y -20%), o satisfechos: entre (+10% y +20%). Muy insatisfecho/satisfechos: (-20% en adelante) y muy satisfechos: (+20% en adelante).
- Motivación: Los valores se encuentran entre 0 y 100% y la clasificación obedece a Poco motivados: si los valores medios superan el 50%. Motivados: Si el porcentaje de los empleados en sus valores medios se mueve entre el 50% y 66% (dos tercios del total). Muy motivados: Si los valores medios superan el 66%

La población de los empleados públicos de los servicios centrales de la Junta de Extremadura⁶ se compone de una población total de 2320 correspondiente al mes de mayo de 2001. Se tomó como referencia este total y respondieron al cuestionario 1625, desechando 17 por no válidos. El porcentaje de respuesta fue de un 70.04%. Se dividió la parte empírica referida a la satisfacción en tres bloques de preguntas relacionados con los tres mecanismos relacionados: a) con el sistema de promoción, b) los que hacen referencia al sistema de formación c) el sistema retributivo como incentivo laboral.

4. Mecanismos de incentivación

El hecho constatable del “insuficiente nivel de competencias que tienen los centros directivos en materia de incentivación económica y de promoción profesional” (MAP, 1990; 48) hizo centrar nuestro interés en analizar la satisfacción laboral en relación con estos tres mecanismos prefiguran el marco en el que se engarzan las aspiraciones de los empleados.

a. Sistema retributivo. En una sociedad forjada en el ideario capitalista, la incentivación económica se convierte en uno de los factores que determinan las opciones entre los diferentes empleos. El salario se convierte, por tanto, en uno de los principales incentivadores en el trabajo según el objeto que incentive (Maier, 1963; 382-386): 1. En función de la producción, incentivando para la consecución de un objetivo concreto. 2. En función del tiempo invertido. La unidad de medida es la misma para todos. 3. En función de la antigüedad, (se premia la lealtad a la organización, sin establecer diferencias individuales entre los empleados)⁷.

Si nos referimos al sistema de retribuciones de la Administración Pública observamos una serie de peculiaridades, producidas principalmente por la diversa tipología que encontramos entre los empleados públicos que hace difícil su diseño⁸. En la mayoría de las organizaciones públicas, “el componente del

⁶ Ubicados en Mérida compuestos por 11 Consejerías, las Secretarías Generales correspondientes y un total de 45 Direcciones Generales.

⁷ Según (Maier, 1963; p 284), la utilización de este factor de incentivación 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 incentivación que desempeñe sea de signo contrario a la intención inicial con que se diseñó, cuando se desgaja el criterio de antigüedad del de capacidad, ya que terminan premiando el paso del tiempo, independiente de los logros personales alcanzados en la ejecución del trabajo desarrollado.

⁸ En el Capítulo VI del Título VI del Decreto Legislativo 1/1990 de 26 de julio publicado en la Legislación Básica de Extremadura, 2000, p 227, se rigen los criterios de las retribuciones tanto por un lado, las retribuciones básicas compuestas por el sueldo según el Grupo al que esté adscrito cada empleado (art. 28,1), “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. Por otro lado, 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.

Tabla 1
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.

suelo 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" (Ramíó, 1999; 83). En la práctica administrativa española el complemento de productividad se viene aplicando erróneamente ya que se mide antes de la prestación. A ello se une la dificultad de medición del rendimiento al carecer de instrumentos de evaluación que proporcionen unos resultados objetivos sobre los que aplicar los criterios retributivos, sin embargo, la realidad muestra como señala González-Haba (1992: 115) que "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".

La interrelación entre estas dos variables (incentivación salarial y grado de satisfacción) se plantea a partir de la siguiente pregunta la pregunta: ¿cuál es su opinión sobre los siguientes mecanismos de incentivación: premiar el rendimiento con incrementos salariales?, ¿se cumple en su trabajo? El alto porcentaje de empleados de la Comunidad (77.4%) que desearían que se fijara los incrementos salariales en función del rendimiento obtenido en la ejecución del trabajo evidencia las aspiraciones de los empleados, como señala la tabla 1.

Esta valoración de los empleados de medidas de carácter productivo tiene su origen en el proceso de

cambio sufrido por las administraciones angloamericanas, (Dunsire, 1999: 361). Este modelo de gestión basado en la introducción de mecanismos de evaluación/incentivación basado en medidas de corte privado como la primacía del mercado, se expandió por el resto de los países desarrollados ofreciendo todo un conjunto de soluciones para atajar la improductividad de las Administraciones Públicas. Villorria Mendieta e Iglesias Alonso (2000; 212-213) señalan algunas como: mayor énfasis de resultados, la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, pagas por rendimiento y eliminación de excedentes de personal, democratización de la gestión mediante la mejora de la información a los empleados y sistema de participación interna, etc. En nuestro país hasta ahora todavía es una asignatura pendiente del sistema retributivo adaptado a un sistema más orientado hacia una Administración que se rija por la consecución de unos resultados ya que, como señala la tabla 2, tan sólo un (6.3%) considera premiado su mayor nivel de productividad con incrementos salariales. Ello explica la falta de conexión del sistema retributivo con el rendimiento alcanzado, corroborando lo postulado por Pollit (1993: 153): "los procedimientos de recompensa salarial escasean, son inflexibles o exigen la aplicación de instrumentos de nivelación a escala nacional, en el que la capacidad para establecer incentivos, penalizaciones o recompensas es prácticamente nula". De ahí que se deba prescindir de algunos tópicos antiguos como la promoción "vía antigüedad" exclusivamente, 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.

No sólo la productividad puede ser incentivada eco-

Tabla 2
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
	Total	1625	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3
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.

nómicamente. En el desempeño del trabajo pueden concurrir una serie de circunstancias como una especial dificultad técnica para su ejecución, una mayor dedicación, la asunción de responsabilidades (tamaño de la plantilla, asignación presupuestaria, etc.), e incluso la convergencia de elementos de peligrosidad. La interrelación de estos factores lleva a plantearse la pregunta: ¿qué opina sobre los mecanismos de incentivación: el complemento específico incentiva el trabajo?, ¿se cumple en el trabajo? Los resultados de las aspiraciones sobre la incentivación por dicho complemento se traduce como se observa en la tabla 3 en que un (66.6%) afirma estar de acuerdo, mientras que en la realidad administrativa sólo el 26.1% de los empleados están incentivados (tabla 4). Por ello se plantea la falta de adaptación de dicho complemento a la misión para la que ha sido regulado. Esta disfuncionalidad por la diferencia entre las aspiraciones y su grado de cumplimiento viene a corroborar la falta de mecanismos incentivadores de carácter retributivo a disposición de los directivos para estimular el trabajo.

b. Carrera administrativa. Este debería ser uno de los incentivadores de mayor influencia en la vida profesional del empleado para actualizar conocimientos, mejorar el rendimiento etc. La "carrera graduada" a través de dispositivos organizacionales de ascensos por antigüedad, capacidad, etc., tendría la finalidad de dotar de mayor responsabilidad a aquellos que van ascendiendo. Fudge (1995: 133) señala que junto al diseño de modelos más flexibles de carrera profesional, en algunos países han adoptado medidas que unifiquen varios incentivos adaptando la "remuneración de acuerdo con la responsabilidad" y prevén el cese como resultado de un funcionamiento insatisfactorio para responsabilizar a los altos funcionarios del resul-

tado de su actuación. Sin embargo, la realidad administrativa en nuestro país como señala Ramió (1999; 83) muestra que "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". 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.

Las investigaciones de Beltrán, (1985; 25-28) ya sirvieron de base para la crítica del sistema de promoción prácticamente todavía vigente en la Administración, ya sea basado en el "nivel de formación" y "preparación", o bien otros con otros factores como el mero transcurso del tiempo o antigüedad, por la pertenencia a un grupo determinado (corporativismo). En el caso que nos ocupa la cuestión: ¿de qué depende para usted la promoción en la Administración Pública?, ¿se cumplen estos factores en su trabajo? se propuso con relación a aquellos factores promocionales dirigidos hacia la productividad de los empleados como la "formación", disponer de una "buena preparación", sino también a otros como "tener iniciativas e ideas propias". Pero también otros relacionados con la "antigüedad", las "amistades", "no plantear problemas a los jefes" y "trabajar mucho rutinariamente". En la figura 2, los empleados en su mayor parte aspiran a

Tabla 4
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.

promocionarse a través de: “la formación” (67.9%), “tener una buena preparación” (66.2%), “de tener iniciativa e ideas propias” (54.3%). En este sentido la tendencia parece apuntar a la prevalencia de los aspectos formales sobre otro tipo de factores de carácter informal y “personal” de carácter conformista⁹.

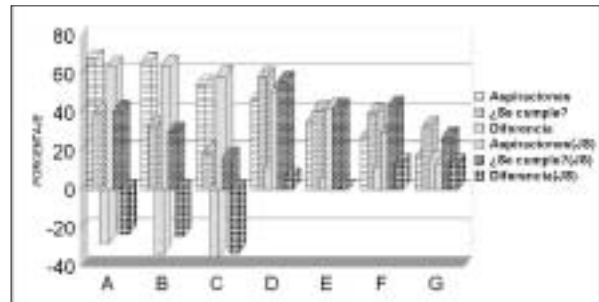
Si atendemos a la diferencia entre las aspiraciones no cubiertas por la Administración, observamos que, en la parte inferior izquierda de la figura 2, existe un elevado grado de insatisfacción de los empleados con cada uno de los elementos considerados en aspectos como la promoción a partir de la “formación” (-27.9%), “tener una buena preparación” (-33.2%), y “tener iniciativa e ideas propias” (-35.4%). Esto nos da una idea de la falta de orientación de este mecanismo de incentivación hacia aspectos donde prevalezcan los elementos motivacionales señalados por Herzberg (Herzberg y otros, 1959; 82), y el escaso cumplimiento por la Administración de las aspiraciones de los empleados. Si nos referimos a los factores informales y de carácter “conformista”, observamos en la parte superior derecha que el deseo (aspiraciones) de promocionar por estos factores es inferior a los elementos basado en el nivel de formación y preparación. Esto explica la tendencia favorable de los empleados para promocionar sobre la base de elementos que redundan en una mejora de la realización y servicio que prestan. Aunque la realidad administrativa evidencia que en una proporción mayor se promociona a partir de elementos de carácter informal y algunos de naturaleza “personal y conformista” como: promocionar en función “no plantear problemas a los jefes” (+11.8%) y de “las amistades” (+6.1%). La concurrencia de estos factores iría en detrimento de un sistema de promoción articulado sobre la base de unos procedimientos claros y aplicables a la generalidad de los empleados. En este sentido Rodríguez-Arana (1995; 294) señala que “esto exige la eliminación de la arbitrariedad, el amiguismo, la promoción por ideas políticas, junto a mecanismos de promoción y movilidad que sean claros y tengan una aplicación general y periódica”.

Nota 1: 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 rutinariamente

c. Formación. Actualmente en términos generales, y

⁹ La Xunta de Galicia, dentro de su plan de reforma administrativa, promovió la aplicación de la Ley 4/1991, de 8 de marzo, de Reforma de Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia. Los objetivos que se persiguen con esta regulación son: 1. Mejorar el rendimiento y motivación de las personas que deben asumir responsabilidades de máximo nivel dentro de la Administración Autonómica. 2. Contar con un personal que sea capaz y esté en el mejor disposición de adaptar las estructuras organizativas a los procesos de reforma y modernización, según las exigencias sociales de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos. 3. Racionalizar los procesos de promoción profesional y de provisión de puestos de trabajo, condicionando la libre designación en algunos casos a la posesión de un diploma de directivo.

Figura 2
SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN EN
RELACIÓN CON EL SISTEMA DE
PROMOCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: 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 rutinariamente

siguiendo el Documento del INAP (1999, 17-18) el diseño de los planes de formación en las administraciones públicas está pasando por una fase de definición de objetivos, donde el gasto medio invertido en formación en comparación con el sector privado es netamente más pequeño en la mayoría de los casos. Los hechos parecen demostrar que la capacitación adecuada de los empleados no sólo forma parte del sistema de incentivación sino que se convierte en una pieza esencial de la eficiencia y eficacia en la gestión de las administraciones públicas.

En una alusión al funcionamiento de los sistemas de formación en las organizaciones públicas angloamericanas. Al Gore (1994; 95) postula que “las empresas líderes ven la formación como un recurso estratégico, como una inversión. 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”. La disfunción organizativa que provoca la falta de formación de los empleados ha llevado a Galofré Isart (1997; 113-115) a plantear su utilidad como instrumento necesario para abandonar la concepción burocratizada y promover el giro hacia una prestación de un servicio más profesionalizado.

Hasta ahora el modelo de formación se ha centrado en el ámbito jurídico común a todos los funcionarios, este modelo ha sido criticado en numerosas ocasiones por centrar la acción pública más en una cuestión de aplicación de la norma que en la obtención de unos resultados beneficiosos para la Administración. Este cambio se asume por las Administraciones y en esta línea se presentó el Plan de Formación de la Junta de Extremadura (2000; 7) donde se afirma que el “objetivo permanente es la búsqueda incesante de respuestas a las demandas de los ciudadanos, con el afán de ofrecer unos servicios de calidad a sus administrados, esto sólo puede materializarse contando

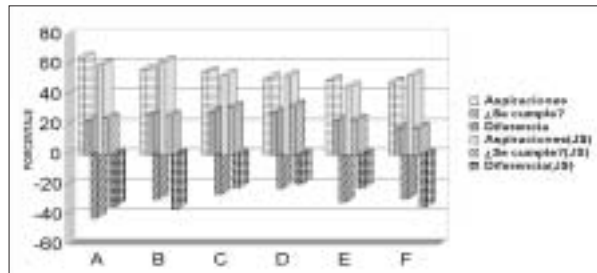
con un capital humano cualificado en todos los aspectos, que asuma, además, el compromiso de llevar a la práctica sus conocimientos"¹⁰. Relacionado con la formación recibida por la formación de los empleados en la Administración nos referimos en concreto a los cursos de formación, a partir de la siguiente cuestión: ¿se encuentra satisfecho con los cursos de formación recibidos en este último año?, ¿se cumplen en su trabajo diario? El estado de la cuestión arroja unos resultados muy clarificadores sobre la gestión de la formación. Como señala la figura 3, las principales aspiraciones de los empleados se centran en "la igualdad de oportunidades para acceder" (64.6%), "la adecuación de aquella al puesto de trabajo" (56.2%) y la "actualización de conocimientos" (54.9%). Sin embargo, la falta de cumplimiento de estas expectativas origina un elevado grado de insatisfacción de los empleados, como se puede observar en la parte inferior de la figura 3, centrándose principalmente en: la falta de "igualdad de oportunidades para acceder" (-42.3%), "incorporar las mejoras propuestas por los empleados" (-32%) y la falta de "adecuación al puesto de trabajo" (-31.8%). En el caso de los empleados que desarrollan tareas de dirección el principal factor de insatisfacción es "la falta de adecuación de la formación a las tareas que desempeñan" (-36%). Esta realidad se corresponde con la falta de interés de la Administración por hacerles partícipes en las mejoras a introducir en los cursos de formación para una mejor ejecución de sus trabajos. La "incorporación de mejoras propuestas por los jefes de servicio" alcanza cifras altamente desmotivadoras (-34.9%) incluso superiores a las obtenidas por jefes de servicio (-29.5%). Desde nuestro punto de vista, creemos que las necesidades de formación de los empleados están muy lejos de las organizaciones de tipo productivo.

7. Conclusiones

La organización burocratizada del trabajo basada en la ordenación de elementos de carácter técnico y organizativo relega a un segundo plano a los incentivos laborales (formación, sistema retributivo y carrera administrativa). La estricta racionalidad organizativa ha originado una serie de disfunciones en la operatividad y en las actitudes hacia el trabajo de los empleados de la Administración de Extremadura. Debido sobre todo a que el sistema de valoración del trabajo en la Administración es de carácter universalista e impide la

¹⁰ 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. Se trata de: 1. Establecer un programa de enseñanzas para los empleados en el ámbito de las nuevas tecnologías. 2. Armonizar el ascenso en la carrera administrativa con los propios objetivos de la organización. 3. Implementar paulatinamente los niveles de la formación impartida mediante dos tipos de acciones: evaluación inicial de los participantes, y evaluación del grado de aprovechamiento obtenido.

Figura 3
SATISFACCIÓN-INSATISFACCIÓN DE
LOS EMPLEADOS CON LA FORMACIÓN
RECIBIDA



Fuente: Elaboración propia.

Nota 2: A: Igualdad de oportunidades al acceder. B: Se adecuan 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.

introducción de mecanismos de incentivación donde se premien los resultados conseguidos individual o colectivamente. Por otro lado, la normativización de las funciones administrativas no contempla la posibilidad de participación de los empleados públicos en la mejora de los contenidos y procesos de ejecución. A tenor de los resultados obtenidos, se aprecia una falta de atención de las expectativas de los empleados públicos en la gestión adecuada de los incentivos tanto e la promoción basada en "la formación" y "cualificación" como en la ordenación de los cursos de formación basados en la adaptación al puesto de trabajo. Ambos mecanismos provocan un considerable grado de insatisfacción. Esto se explica principalmente por la concurrencia de elementos tanto de carácter estrictamente motivacional, debido a las dificultades que evidencia toda organización burocrática para introducir elementos de participación y valoración de puestos de trabajo que supere las rigideces estructurales de un sistema excesivamente normativizado. Y de otro lado por la deficiente organización del sistema de incentivación. Refiriéndonos al primero, la desatención de algunos aspectos como la promoción basadas en "las iniciativas e ideas propias" y el escaso interés por "incorporar las mejoras de los empleados" desmotiva y desincentiva a los empleados en la realización de su trabajo. Al mismo tiempo la estructuración de un sistema de incentivación presidido, a juicio de los empleados, por la falta de "igualdad de acceso" a los cursos de formación y un sistema de promoción donde predominen los elementos como "el grado de amistad" y "no plantear problemas a los jefes" de carácter "arbitrario y conformista", impiden la reordenación de los incentivos hacia su principal finalidad: la consecución de mayores cotas de productividad y satisfacción laboral.

A similares consecuencias llegamos si valoramos la operatividad del "sistema retributivo" para incentivar el trabajo, ya que los complementos salariales no cumplen la misión para la que fueron regulados. La actitud de la mayoría de los empleados evidencia la necesidad de

contar con incrementos salariales según del rendimiento obtenido. De ahí la importancia de rentabilizar al máximo el capital humano que ya existe en la Administración Pública a través de un adecuado sistema de incentivación para el mantenimiento de una dinámica de mejora permanente. El sistema de incentivación dirigido a los "clientes internos" de las unidades administrativas tiene su referente directo a medio plazo en un mejor servicio a los ciudadanos como "clientes externos", pues a la Administración se la enjuicia por su actividad, y necesita de un personal capacitado e incentivado para el cumplimiento de sus funciones.

Los resultados obtenidos corroboran las premisas señaladas por los teóricos de la Administración. Nos enfrentamos a un sistema de organización del trabajo que acentúa el cumplimiento estricto del deber previamente regulado y no considera otros aspectos tan relevantes y triviales como la productividad y eficacia de sus empleados. Esta falta de objetivos claros hacia los que dirigirse dificultan en mayor medida la implantación de un sistema de incentivación laboral, mostrando cómo un siglo después de la creación del sistema burocrático aún no se ha llegado al punto de inflexión necesario para adaptar la Administración a las demandas de los ciudadanos incentivando el trabajo de los empleados como principales actores del proceso de modernización.

8. Bibliografía

- 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).
- BARNARD, CH. (1968): The functions of the executive, Cambridge, Harvard University Press.
- BELTRÁN, M. (1985): Los funcionarios ante la reforma de la Administración, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, (CIS), Colección "monografías" n° 80.
- CASTILLO, J. J. y PRIETO, C. (1990): Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo, (CIS), Colección "monografías" n° 6.
- CORELLA, Á. (1994): "La estructura de la función de personal: Cultura de recursos humanos", Capital Humano, n° 64, febrero.
- DUNSIRE, A. (1999): "Then and now, Public Administration, 1953-1999", Political Studies, n° 47.
- FUDGE, C. (1995): Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración, Madrid, INAP.
- GALOFRÉ ISART, A. (1997): La modernización de las Administraciones Públicas en España, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Escola Gallega de Administración Pública, (EGAP), Colección "monografías".
- GONZÁLEZ-HABA, V. M. (1992): "La motivación de los funcionarios", Revista Gallega de Administración Pública, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- HERZBERG, F., MAUSNER, B. y SNYDERMAN, B. (1959): The motivation to work, Nueva York, Wiley.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (1999): Experiencias de recursos humanos del Instituto Speyer de Alemania: autoevaluación, modernización, mejora del rendimiento, Madrid, Documentos INAP, n°20, marzo.
- LIBRO BLANCO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos (2000): Madrid, MAP.
- LÓPEZ-RODÓ, L. (1970): Política y desarrollo, Editorial Aguilar, Madrid.
- LONGO, F. (1994): "Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional", Papers ESADE, n° 130, noviembre.
- LONGO, F. (1996): "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas", Papers ESADE, n° 148, julio.
- LUCAS MARÍN A. (1997): "La formación para la participación y comunicación en las organizaciones", Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), n° 77-78, enero-junio.
- MAIER, N. (1963): Psicología industrial, Madrid, Editorial Rialp.
- NIETO, A. (1997): La "nueva" organización del desgobernado, Barcelona, Editorial Ariel.
- PLAN DE FORMACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA (2000): Escuela de Administración Pública de Extremadura, Mérida, Consejería de Presidencia, Junta de Extremadura.
- POLLIT, C. (1993): El gerencialismo y los servicios públicos: la experiencia angloamericana, Madrid, Ministerio de Educación y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- RAMIÓ, C. (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, Editorial Tecnos.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1995): "La experiencia gallega en la formación de los directivos", Revista Vasca de Administración Pública (R.V.A.P.), n° 43.
- VILLORRIA MENDIETA, M. e IGLESIAS ALONSO, Á. (2000): "Programas de reorganización y modernización administrativa: marco teórico y análisis de caso", Revista Vasca de Administración Pública, (R.V.A.P.), n°56.
- WEBER, M. (1964): The theory of social and economic organization, New York, Free Press.