

UNA APROXIMACIÓN A LAS EXPECTATIVAS Y LA SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: EL CASO DE EXTREMADURA¹

Por

JOSÉ ANTONIO PÉREZ RUBIO

CEU - Doctor en Sociología

RAFAEL ROBINA RAMÍREZ

Profesor Asociado del Centro Universitario de Plasencia

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.- 2. UNA «NUEVA VISIÓN» EN LA ADMINISTRACIÓN.- 3. LOS MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN LABORAL. UN REPASO DESDE EL PLANTEAMIENTO SUBJETIVO.- 4. METODOLOGÍA, INSTRUMENTOS Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE EXTREMADURA.- 5. A MODO DE CONCLUSIÓN.- 6. BIBLIOGRAFÍA.

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, así como a todos los empleados públicos que han participado en la investigación.

RESUMEN

Los enfoques sobre la motivación y satisfacción laboral apenas han conseguido traspasar las fronteras del enfoque psicológico debido al privilegio que desde diferentes ámbitos se ha otorgado a los estudios de carácter empresarial y economicista. Dado el carácter interdisciplinar en el que se inserta nuestro objeto de estudio, la aproximación a esta realidad social debería llevarse a cabo teniendo en cuenta los elementos que forman parte de la estructura básica del individuo y las relaciones sociales como expresión de una orientación dada en la persona producto de un entorno cambiante. La delimitación de ambos planteamientos se realiza en un nuevo contexto de gestión de personal en la Administración donde se resalta la necesidad de disponer de un personal capacitado y motivado en el contexto de un trabajo eminentemente burocratizado.

ABSTRACT

The approaches on the motivation and labour satisfaction scarcely they have managed to penetrate the borders of the psychological approach due to the privilege that from different areas has been granted to the studies of managerial character and economic. In view of the interdisciplinary character in that our object of study is inserted, the approximation to this social reality should remove to end having in one tells the elements that form a part of the basic structure of the individual and the social relations as expression of an orientation given in the person product of a changeable environment. The delimiting of both expositions is realized in a new context of personnel management in the Administration where there is highlighted the need to have a personnel qualified and motivated in the context of a eminently bureaucratic work.

1. INTRODUCCIÓN

Asistimos en los últimos años a una revisión del papel de la Administración como actor en el desarrollo económico y social de ciertas regiones o países. Actualmente se plantea un modelo de Estado más eficaz, más sensible a las demandas sociales, donde se optimicen los recursos humanos y materiales. En la consecución de estos fines se destaca la importancia del *capital humano* y se propone el paso de una mera "administración de personal" (gestión de nóminas, tramita-

ción de permisos, adiestramiento a tareas burocratizadas, etc.) a una efectiva "gestión de recursos humanos" donde la selección de personal se adapte a los perfiles de los puestos, y los mecanismos de incentivación alienten la innovación, motivación y productividad de los empleados, con el objeto de lograr una mejor prestación servicios a los ciudadanos. Aspectos como la formación, innovación, motivación, son conocidos como intangibles de la organización, como "activo impredecible, pero real, complejo, pero efectivo, indudablemente poco concreto" (Bueno Campos, 2000: 18).

Los estudios sobre la motivación y satisfacción laboral en la Administración se caracterizan por el escaso eco que ha tenido en medios académicos, y por tanto, insuficientemente conocido y valorado por los responsables políticos. Efectivamente aunque el reto esté en profundizar en el sistema de motivación del empleado público dentro del proceso de modernización al que actualmente se enfrentan las administraciones autonómicas, y sobre todo aquellas que tienen un protagonismo en las soluciones de su atraso socioeconómico, no hay precedentes ni instrumentos específicos a los que puedan recurrir. Se trata de contribuir a la racionalización de recursos humanos en la Administración para el desarrollo regional. En este sentido, por tanto, la motivación puede ser vista desde una triple dimensión científica:

1. Desde la economía, entendiéndola como instrumento que procura la rentabilidad de la organización.
2. Desde la psicología, donde la motivación se sitúa en el plano eminentemente individual de la autorrealización y desarrollo de la persona.
3. Desde la sociología, donde la satisfacción se entiende a partir de las relaciones existentes dentro de los grupos y de la sociedad.

En nuestro caso, los aspectos psicosociales se anteponen a los resultados económicos y, por tanto, nuestro planteamiento está basado sobre todo en las actitudes, motivaciones y orientaciones de los actores. A partir de los condicionamientos estructurales relacionamos sus medios de socialización con los grupos de referencia y de pertenencia de los empleados públicos.

2. UNA "NUEVA VISIÓN" EN LA ADMINISTRACIÓN

Una nueva perspectiva se impone en la visión del trabajo en la Administración, una orientación más centrada en fortalecer los sistemas de valores y la dimensión participativa del funcionario que facilite la adaptación a las normas

formuladas por la organización. La Administración intenta también gestionar de manera *excelente* un activo tan importante para el cumplimiento de sus funciones como es el *capital intelectual*. No empero, los poderes públicos se encuentran ante entornos cambiantes y necesitan de capacidad innovadora para poder responder a estos cambios (Troncoso, 2000: 35). Esta apertura de las administraciones hacia las nuevas formas de gestión les conmina a acometer una reestructuración del trabajo de sus empleados que neutralice el lastre que produce: 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, etc. Factores que desembocan en un proceso de desmotivación de los empleados.

En este artículo se plantea una visión no instrumentalista de la gestión de los recursos humanos donde los empleados no son meros ejecutores del trabajo sino que también son actores en procesos participativos. En este sentido no se puede entender el trabajo del empleado a partir de planteamientos que limitan su función a un mero factor de producción, orientado pasivamente por las normas y reglamentos (Corella, 1994: 12). Sin embargo los procedimientos, las normas y las formas nunca deberían ser más importantes que los resultados y las relaciones establecidas entre las personas (Sonnenberg, 1994: 31). La defensa de esta tesis se enfrenta a una cultura administrativa eminentemente burocratizada. A ello contribuyó la relevancia que Weber (1993: 716-717) concedió a los elementos exclusivamente de carácter organizativo guiados bajo el criterio de la racionalidad técnica² dejando al margen otros de carácter motivador, donde el diseño de las tareas ofrezcan la posibilidad de tener en cuenta las aptitudes y capacidades.

En el caso de nuestro país, el documento: "Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado" (MAP, 1990), como resultado de la investigación empírica del "Estudio Delphi: La modernización de los procedimientos de

² A modo de ejemplo señalamos: la clara delimitación de las operaciones, la subordinación estricta, la reducción del costo material y humano provocado por las ambigüedades en la 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 ejemplar en la ejecución de sus parcializadas tareas. Cualquier sistema burocrático compuesto por personas manifiesta unas disfunciones adicionales cuyo origen se sitúa en la ausencia de mecanismos de incentivación.

actuación en la Administración pública” (MAP: 1990)³, llegó a la conclusión de que “los recursos humanos no se utilizan de forma óptima” alcanzando un elevadísimo nivel de consenso (97%) entre los encuestados en dicho estudio, consecuencia de “una falta de motivación generalizada del personal” (el 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”. Esa “desmotivación” de los empleados produce un doble efecto tanto en los resultados “internos” (servicios a otros departamentos administrativos) como “externos” (prestación de servicios a los ciudadanos) (MAP: 1990: 37)⁴. En este sentido Centeno Maciá (2001: 57-58) postula que “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. De la calidad de las 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”.

El presente trabajo trata de abordar el estado de la cuestión, a partir del planteamiento de cuestiones tales como: ¿se sienten satisfechos en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades?, ¿están correctamente estimulados en lo social, lo económico, lo profesional, lo laboral como para esperar un comportamiento adecuado a su formación y preparación?, ¿qué tipo de motivaciones han de presidir la conducta de un empleado público?

³ Su finalidad era de incorporar (en este caso a los directivos públicos) al debate abierto por el MAP, recogiendo de manera sistemática la opinión de un equipo de expertos responsables a nivel directivo o gestores.

⁴ La normativa autonómica (Ley de la Función Pública de Extremadura: 1995) haciéndose eco de estas conclusiones recogen aquella filosofía. Concretamente, en el preámbulo de dicha Ley pondera la necesidad de contar personal motivado que permita realización un trabajo de calidad en beneficio de los ciudadanos, “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” (Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, modificado por la Ley 5/1995, de 20 de Abril; p 1).

3. LOS MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN LABORAL. UN REPASO DESDE EL PLANTEAMIENTO SUBJETIVO

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 aquellos⁵. Haciendo una breve revisión: y siguiendo una división llevada a cabo por Campbell, Dunnette, Lawler y Weiss (1970) se pueden distinguir entre teorías de contenido estático del proceso motivacional “teorías de contenido”, según las necesidades de los individuos, y “las teorías de proceso”, aludiendo éstas a los diferentes mecanismos de activación de dicho proceso motivacional (expectativas, comparación social, metas organizacionales, etc.).

Refiriéndonos a las primeras, toda acción se derivaría de una gama de necesidades que se estructuran jerárquicamente y satisfaciéndose inicialmente las de orden inferior (fisiológicas, de seguridad) como condición indispensable para que se satisfagan las superiores (sociales, de estima y realización) (Maslow, 1973). Estas chocan con la dificultad de su identificación así como con la falta de jerarquía en la satisfacción. Alderfer (1969: 16) reformulará el modelo de Maslow y reducirá a sólo tres las clases de necesidades: las relacionadas con la existencia, que abarcarían principalmente las necesidades fisiológicas (existence), las de relación que incluirían las necesidades «sociales» de vinculación y de afecto (relatedness), y las necesidades de desarrollo y de autorrealización (growth)⁶. Incidiendo en esta última, Herzberg intentó explicar el comportamiento humano basado en la necesidad de crecimiento y autorrealización a partir de los factores que causan la satisfacción e insatisfacción. En el ámbito laboral el empleado no

⁵ Para un análisis desde el punto de vista subjetivo véase Lucas Marín, A. (1992): *Sociología de la Empresa* (cuarta parte, capítulos 19,20,21 y 22), Madrid, Ibérico europea de Ediciones pp 193-238. También del mismo autor capítulo 16: *Motivación y satisfacción en el trabajo*, en Garmendia, J. A., M. Navarro y F. Parra Luna (1987): *Sociología Industrial y de la Empresa*, Madrid, Editorial Aguilar, pp 391-412. Para una retrospectiva y visión complementaria a la subjetiva, tratando de destacar las perspectivas más ligadas al campo de las relaciones sociales, donde la necesidad y la expectativa son la expresión de una orientación dada a la persona en un sistema cambiante de relaciones, véase Pérez Rubio, J. A. (1997); *Motivación y satisfacción laboral: Retrospectiva sobre sus formas de análisis*, en REIS, nº 80, pp 133-167.

⁶ Alderfer introduce una «componente de frustración-regresión» donde 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.

3. LOS MODELOS EXPLICATIVOS DE LA SATISFACCIÓN LABORAL. UN REPASO DESDE EL PLANTEAMIENTO SUBJETIVO

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 aquellos⁵. Haciendo una breve revisión: y siguiendo una división llevada a cabo por Campbell, Dunnette, Lawler y Weiss (1970) se pueden distinguir entre teorías de contenido estático del proceso motivacional "teorías de contenido", según las necesidades de los individuos, y "las teorías de proceso", aludiendo éstas a los diferentes mecanismos de activación de dicho proceso motivacional (expectativas, comparación social, metas organizacionales, etc.).

Refiriéndonos a las primeras, toda acción se derivaría de una gama de necesidades que se estructuran jerárquicamente y satisfaciéndose inicialmente las de orden inferior (fisiológicas, de seguridad) como condición indispensable para que se satisfagan las superiores (sociales, de estima y realización) (Maslow, 1973). Estas chocan con la dificultad de su identificación así como con la falta de jerarquía en la satisfacción. Alderfer (1969: 16) reformulará el modelo de Maslow y reducirá a sólo tres las clases de necesidades: las relacionadas con la existencia, que abarcarían principalmente las necesidades fisiológicas (existence), las de relación que incluirían las necesidades «sociales» de vinculación y de afecto (relatedness), y las necesidades de desarrollo y de autorrealización (growth)⁶. Incidiendo en esta última, Herzberg intentó explicar el comportamiento humano basado en la necesidad de crecimiento y autorrealización a partir de los factores que causan la satisfacción e insatisfacción. En el ámbito laboral el empleado no

⁵ Para un análisis desde el punto de vista subjetivo véase Lucas Marín, A. (1992): *Sociología de la Empresa* (cuarta parte, capítulos 19,20,21 y 22), Madrid, Ibéricoamericana de Ediciones pp 193-238. También del mismo autor capítulo 16: *Motivación y satisfacción en el trabajo*, en Garmendia, J. A., M. Navarro y F. Parra Luna (1987): *Sociología Industrial y de la Empresa*, Madrid, Editorial Aguilar, pp 391-412. Para una retrospectiva y visión complementaria a la subjetiva, tratando de destacar las perspectivas más ligadas al campo de las relaciones sociales, donde la necesidad y la expectativa son la expresión de una orientación dada a la persona en un sistema cambiante de relaciones, véase Pérez Rubio, J. A. (1997); *Motivación y satisfacción laboral: Retrospectiva sobre sus formas de análisis*, en REIS, nº 80, pp 133-167.

⁶ Alderfer introduce una «componente de frustración-regresión» donde 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.

se conformaría con satisfacer meramente las necesidades inferiores y trataría de alcanzar las superiores si sus aspiraciones y expectativas son cubiertas por la organización. De esta forma, se pasaría de un planteamiento negativo del proceso motivacional (reducción del desequilibrio que provoca la necesidad) a uno positivo (como satisfacción de las aspiraciones), donde se diferenciaría a "las personas motivadas por el crecimiento de aquellas motivadas por la deficiencia" (Munduate, 1984: 71). El trabajador estará satisfecho con su trabajo y motivado para alcanzar elevados niveles de ejecución si el trabajo en sí mismo es significativo y retador, y que proporcione al trabajador responsabilidad, autonomía y control (factores satisfactorios). No basta con que las condiciones del entorno (factores insatisfactorios) permitan la satisfacción de las necesidades de orden inferior (Herzberg, Mausner, Snyderman, 1959). De aquí que el contenido de la tarea sea el principal factor motivador, como se esgrime en 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 (Herzberg, 1966).

Pero también esas aspiraciones necesitan de otros mecanismos que activen dicho proceso, como son: las expectativas, la comparación social o las metas. Brevemente, los individuos desarrollan una serie de expectativas que condicionan sus actuaciones a tenor de aquello que esperan que sucederá en el futuro. En este sentido Levy-Leboyer (1975: 105-106) plantea la motivación como la anticipación de recompensas deseadas.

En el proceso de fijación de las expectativas, la satisfacción-insatisfacción en el trabajo se entiende también en términos de equilibrio-desequilibrio del individuo en relación con otros individuos en la organización, entre individuos de diferentes organizaciones o grupos. Adams estudió la justicia de trato que reciben los trabajadores, al tiempo que realizaba una comparación directa con el nivel de eficiencia con que desarrollan su trabajo, diciendo que "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" (Adams, 1963: 268). 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. (Lawler, 1973).

El proceso motivacional puede iniciarse también a partir de las metas fijadas por la organización que orientan y conducen la actividad de los mismos hacia

determinados resultados. Las metas del propio trabajador que definen el grado de esfuerzo, dirigen su conducta hacia sucesivas elecciones e influyen positiva o negativamente en el desempeño del trabajo. El trabajador estará satisfecho o insatisfecho con el nivel de ejecución alcanzado en la medida en que se acerque a sus propósitos (Locke, 1968). De ahí que la "teoría del establecimiento de metas" sea considerada como una de las más influyentes en el ámbito de la motivación laboral, ya sea mediante la "dirección por objetivos" o "administración por resultados" (Galofré Isart, 1997: 53-56).

4. METODOLOGÍA, INSTRUMENTOS Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LA SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE EXTREMADURA

Uno de los métodos más comúnmente utilizados y representativos es el "método subjetivo" basado en las encuestas de satisfacción mediante cuestionarios (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, con la organización en la que desempeñan la actividad 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., (INAP, 1999: 57).

Sin embargo la investigación sobre las causas que producen satisfacción-insatisfacción siempre ha constituido una tarea ardua. A pesar de lo lejano en el tiempo ya Lawler (1970; 289) manifestaba que a pesar de tantos estudios, la comprensión sobre las causas de la satisfacción en el trabajo no han aumentado sustancialmente, 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. Todavía, podemos afirmar que no ha habido grandes progresos.

Desde un punto de vista práctico, en la determinación de la satisfacción habría que diferenciar no sólo las necesidades de los empleados relacionados con las "teorías de contenido" sino también las aspiraciones relacionados con las "teorías de proceso". Las investigaciones realizadas por el Instituto Speyer en organizaciones públicas de Alemania ya diferenciaron de un lado las características "de-

seables” por los empleados y, de otro, las “reales” según el grado de cumplimiento de las expectativas en su trabajo (INAP, 1999: 19-21)⁷. La diferencia entre el comportamiento “real” y el comportamiento “ideal” (Blau, 1970: 472) que debe predominar en los sistemas burocráticos es la clave para llegar a comprender los procesos de desarrollo socioeconómico donde tiene un protagonismo la Administración. Tomando esta idea para estructurar la doble dimensión de la conducta (deseable y real) de los empleados públicos hemos tratado de diferenciar; motivación y satisfacción. Respecto a la primera nos referimos a las aspiraciones de los empleados según las diferentes características que lo integran, mientras que la satisfacción se relaciona con el grado de cumplimiento de las aspiraciones.

Para el tratamiento de estas variables hemos construido 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”⁸. Para detectar el grado de satisfacción en los empleados públicos se diseñó una escala de valoración⁹ (mucho, poco, nada).

⁷ Las investigaciones del Instituto Speyer parten 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 como aprovechar el potencial no utilizado. 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.

⁸ 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.

⁹ 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:

a) 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).

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 y el estado de ánimo de los funcionarios. 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 Regional¹⁰. La población de los empleados públicos de los servicios centrales de la Junta de Extremadura correspondiente al mes de mayo de 2001 es de 2320. Se tomó como referencia total y respondieron al cuestionario 1625, 17 fueron considerados no válidos, lo que equivale a un porcentaje de respuesta de un 70.04%. Con el objeto de considerar los diferentes ámbitos de la relación laboral, partiendo de las consideraciones teóricas expuestas anteriormente, se constituyeron en tres bloques de preguntas en torno a: la satisfacción de las necesidades de los empleados, sus aspiraciones y expectativas, y las que tenían relación con los elementos del puesto de trabajo y relaciones con los jefes.

a) Tipo de necesidades satisfechas por los empleados públicos

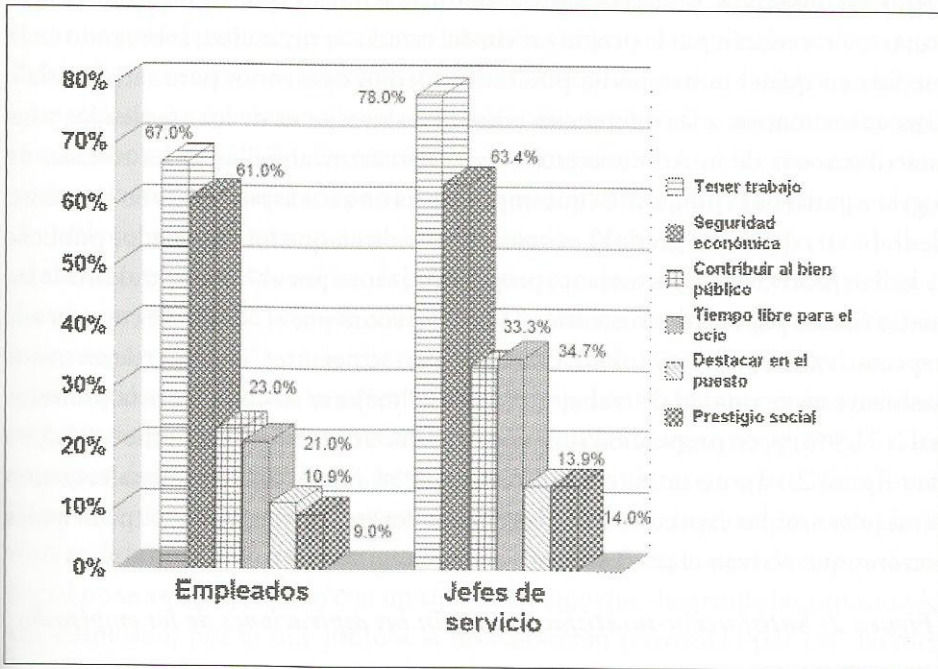
Al formular a los empleados la pregunta: ¿Cuál de las siguientes necesidades busca satisfacer en la Administración?, más de la mitad (67%) buscaron la opción de “tener trabajo” fijo y “seguridad económica” (61%), frente a otro tipo de motivaciones de carácter superior: “contribuir al bien público” (22.9%), “disfrutar del tiempo libre para el ocio” (21%) “poder destacar en el puesto” (10.9%), y “alcanzar prestigio social” (9%). Otras de las respuestas como “aportar mis

b) 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%.

¹⁰ Ubicados en Mérida y compuestos por 11 Consejerías, las Secretarías Generales correspondientes y un total de 45 Direcciones Generales.

conocimientos”, “desarrollar profesionalmente mis estudios”, “hacer carrera profesional”, “realizar mi trabajo con flexibilidad”, etc., casi no son valoradas. (ver figura 1).

Figura 1: Factores que influyeron para ingresar en la Administración



Fuente: *Elaboración propia*

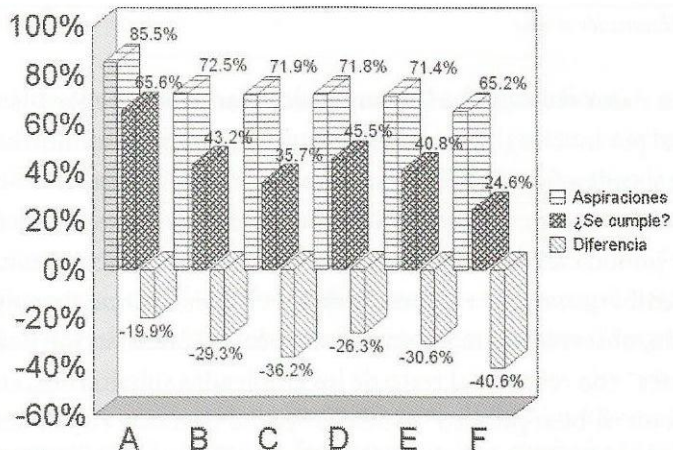
Estos datos revelan que los empleados tratan de acceder a la Administración Regional por motivos instrumentales, entendiendo ésta como institución generadora de empleo fijo. El “tener un trabajo” en la Administración, como motivo principal de ingreso, va unido a otra característica en este caso definitoria de todo trabajo público: el deseo de “alcanzar una seguridad económica”.

Sin embargo, en las respuestas de los empleados que desempeñan tareas de dirección, observamos un ligero incremento en la satisfacción de las “necesidades superiores” con relación al resto de los empleados subalternos, en aspectos como “contribuir al bien público” (33.3%) “poder destacar en el puesto” (21.8%), y “alcanzar prestigio social” (18%). No obstante, para los jefes de servicio aspectos como “tener trabajo” (78%) y “una seguridad económica” (63.4%) son tan importantes como para los empleados, complementándose con otro tipo de necesidades, como “disfrutar de ocio y tiempo libre” (34.7%).

b) Grado de realización de las aspiraciones de los empleados

Una vez determinadas el conjunto de necesidades que motivan un estado de desequilibrio en el proceso motivacional se estudiará la satisfacción como señala Lucas Marín y García Ruiz (2002: 351) a partir del logro de algunas aspiraciones como los objetivos propuestos, “de la misma forma que la insatisfacción o frustración vendrán por la prolongación del estado de necesidad, sobre todo en la medida en que el individuo ha puesto los medios oportunos para satisfacerla”. Una aproximación a las diferencias entre las aspiraciones de los empleados y las contribuciones de la Administración para satisfacer aquellas se ha tratado de lograr a partir de la pregunta: ¿qué importancia da a sus aspiraciones en el ámbito de trabajo?, ¿y en qué grado? Los resultados indican que los empleados públicos se hallan motivados, en semejante proporción, tanto por el “deseo de alcanzar las metas fijadas por la Administración” (71.8%) como por el “deseo de cumplir sus expectativas laborales” (71.4%). En proporción semejante: “disponer de un mejor ambiente en su unidad de trabajo” (72.5%), “mejorar su competencia profesional” (71.9%) y, en proporción superior “realizar un trabajo bien hecho” (85.5%) (ver figura 2). Tanto unas (cumplimiento de las metas organizacionales) como otras (alcanzar las expectativas de los empleados) se convierten en los principales factores que activan el proceso motivacional.

Figura 2: Satisfacción-insatisfacción según las aspiraciones de los empleados



Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: 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, F: Está satisfecho con los incentivos recibidos con relación a otras profesiones

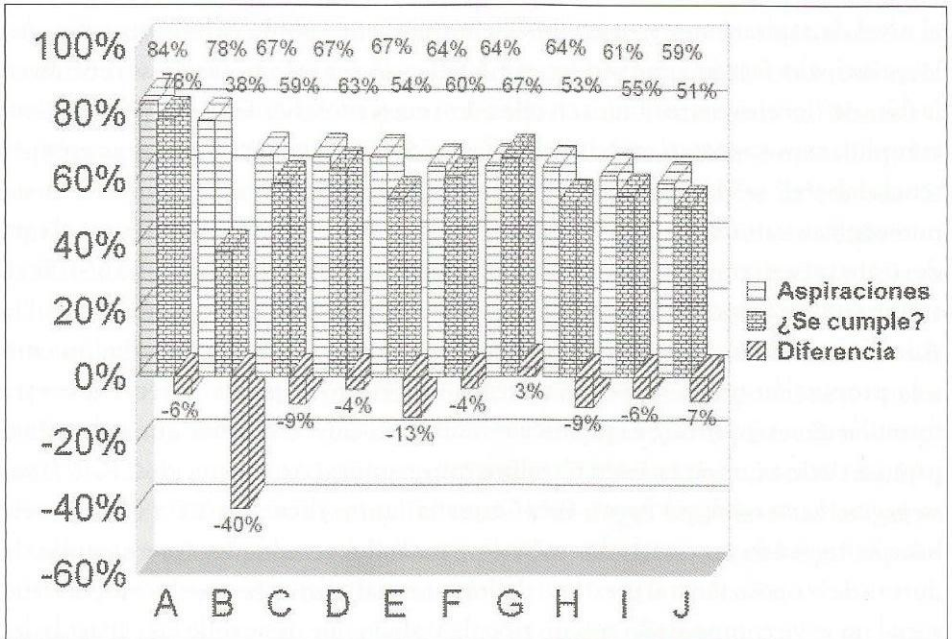
El hecho de que un empleado pueda estar motivado en el trabajo (según el grado de aspiraciones que muestre) y al mismo tiempo insatisfecho, como consecuencia del balance desequilibrado entre las contribuciones (esfuerzo) y retribuciones (recompensas), nos llevó a tratar de detectar que las diferencias entre el nivel de aspiraciones y su grado de cumplimiento por la Administración. Así los principales factores que provocan insatisfacción en los empleados se centran en la falta de “incentivos recibidos en relación a otras profesiones” (-40.6%) y no “ver cumplidas sus expectativas laborales” (-30.6%), y no poder “mejorar su competencia laboral” (-34.4%). De esta forma, la comparación social se convierte en un potente factor de insatisfacción ya sea por cuestiones retributivas o por que el tipo de trabajo sea eminentemente burocratizado. Nieto (1997: 164-165) llega a confirmar esta constatación: “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 (para Nieto) suele hacerse teniendo en cuenta los méritos personales acreditados (por ejemplo, la dureza de la oposición o al prestigio político o social). Este proceso de comparación social no se ve compensado con un tipo de trabajo que desarrolle las capacidades del empleado, por lo que junto a la insatisfacción provocada por los “factores insatisfactorios” se une la ausencia de satisfacción de los “factores satisfactorios”.

C) La motivación y satisfacción a partir de diferentes factores relacionados con el puesto.

En este contexto se plantea la pregunta: ¿qué grado de satisfacción tiene con los siguientes aspectos?, ¿se cumple en su trabajo? Los resultados nos indican, como señala la parte superior de la figura 3, que algunas aspiraciones como “favorecer el contacto con los compañeros” (83.6%) y “el salario deba ser correctamente fijado” (77.8%) centran las principales preocupaciones de los empleados de los servicios centrales de la Junta de Extremadura. En menor medida se hallan “la supervisión y evaluación” (67.1%), “la asunción de responsabilidades” (66.8%) y la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante” (66.6%). En último lugar, lo ocupa la posibilidad de “tomar decisiones” (58.6%). A tenor de esta jerarquización decimos que los empleados públicos están “motivados” tanto con la posibilidad de intervenir en la “toma

decisiones” en materia profesional como con el resto de las características que definen la relación laboral (contacto social y la remuneración).

Figura 3: Satisfacción-insatisfacción de los empleados en el puesto de trabajo



Fuente: Elaboración propia

Nota 2: 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.

Si dejamos a un lado la percepción subjetiva de las aspiraciones personales y nos fijamos en el análisis del grado de cumplimiento por la Administración de aquellas, podemos definir el grado de satisfacción que experimentan en el trabajo (como diferencia entre las aspiraciones y su grado de cumplimiento por la Administración). Los resultados muestran en la parte inferior de la figura 3 un nivel de insatisfacción generalizada con cada uno de los elementos que forman parte del puesto de trabajo. Es decir, las aspiraciones de los empleados no son satisfechas por la Administración - a excepción del aspecto “compagina la vida fuera del trabajo” con el que están satisfechos (+2.8%)-. Algunos elementos como “el salario” (-40.1%) aporta mayor grado de insatisfacción a gran distancia de la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante” (-12.6%) e “intro-

ducir ideas propias" (-9.4%). Esto puede ser debido a dominio de la actitud instrumentalista de la que hablábamos, así como al tipo de estructura altamente burocratizada con una distribución reglamentaria de las actividades basándose en leyes y disposiciones reglamentarias.

Esta actitud se manifiesta como señala Von Mises (1974; 126) en que "los empleos del Estado no ofrecen oportunidad para desplegar las dotes y los talentos personales. La reglamentación significa la condena de la iniciativa. El joven no se hace ilusiones respecto a su futuro. Sabe lo que le espera. Obtendrá un empleo en una de las innumerables oficinas, y no será más que una enorme pieza de una máquina cuyo trabajo es más o menos mecánico". Hoy en día el problema subsiste "se sigue premiando más el cumplimiento de la norma que la aportación de ideas, e incluso aunque se tolera sin más a quienes muestran iniciativas propias no llegan a establecerse sin establecer canales de plasmación de tales iniciativas. Los organismos públicos están más atentos a vigilar que nadie rebase o contradiga las formulaciones normativas" (Federación Sindical de Administración Pública, 2000; 62).

En nuestro caso, como lo corroboran los estudios de Bañón y otros (1996: 53) los resultados obtenidos indican que en realidad los empleados no se conforman con realizar algo que ya le viene dado, quieren, por el contrario, aportar algo personal, es decir, poder demostrar las aptitudes y capacidades aprendidas, para combatir la tendencia hacia la improductividad de la Administración pública. Estas aspiraciones podrían justificarse en un modelo descentralizado de funcionamiento donde se facilite la comunicación e interacción y contribuya a un mejoramiento de la motivación, no solamente porque les permite 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, confirmando así los postulados sobre la motivación laboral de McClelland, McGregor y Herzberg¹¹.

Este modelo de actuación se convierte en un reto para los directivos de las organizaciones burocratizadas, aunque depende del tipo de unidad y de la visión

¹¹ La necesidad de autorrealización es uno de los principales motivadores y tiene relación con; "la consecución del éxito" (cfr. Genesca, E. (1977): Motivación y enriquecimiento del trabajo. Ed. Hispano Europea, Barcelona, p 86), "alcanzar logros superiores a los conseguidos" (Cfr. McClelland, M. C. (1990): Human motivation, Cambridge, University Press, p 252) o la "la adopción de un estilo de dirección participativo" (Cfr. McGregor, D. (1994): El lado humano de las organizaciones, Sta Fe de Bogotá (etc.), McGrawHill, Interamericana, pp 47-48.

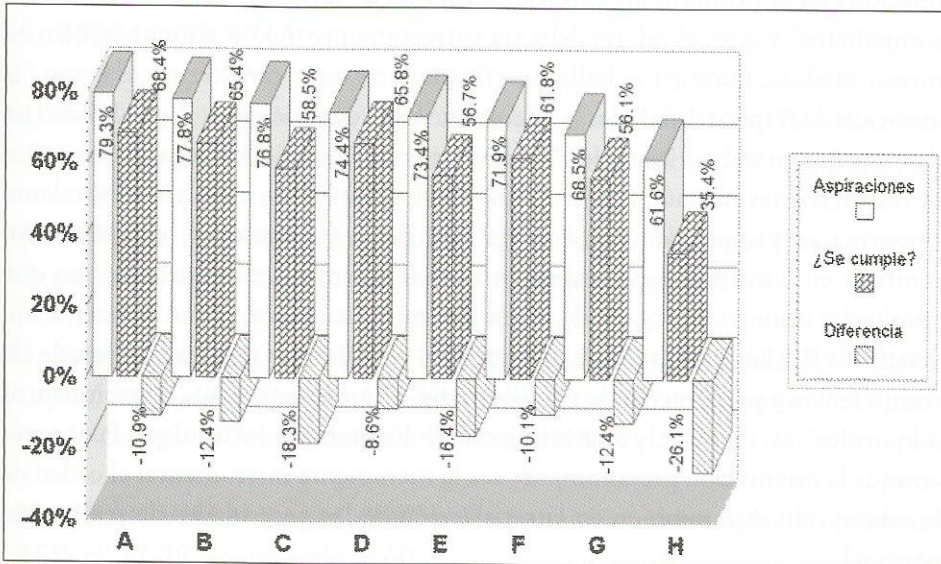
personal de los directivos “hasta el momento presente no se conoce ningún esfuerzo serio y decidido de los organismos públicos por enriquecer los puestos de trabajo, por mejorar el acoplamiento de la persona al puesto, ni por premiar con justicia una dedicación entusiasta a los trabajos” (Federación Sindical de Administración Pública, 2000: 60-61). Estos postulados se hallan lejos de la actualidad administrativa donde la adhesión a las reglas se erigen en la principal norma de funcionamiento, cayendo en la rigidez, el formulismo y la coacción normativa que impide la introducción de otro tipo de liderazgo más participativo en la Administración. Ante el planteamiento de González-Haba (1992: 116), cuando expone la necesidad de respuesta institucional a la pregunta que “hacen muchos funcionarios sobre si su tarea de cada día es buena o mala, del agrado o desagrado del jefe, si responde a las expectativas despertadas por el funcionario, si verdaderamente cumple los objetivos que le hayan sido marcado por la organización, etc.”, los resultados son fácilmente deducibles. La ausencia de planificación (ya sea por motivos políticos, económicos, sociales, etc.) y la opacidad de los resultados que preside toda actuación administrativa desemboca en una actitud pasiva y conformista hacia el trabajo, que llevada hasta el extremo puede convertir, como señala Beltrán Villalba (1995: 60), la mecanización, la racionalidad organizativa y “deshumanización” en las principales virtudes organizativas. Donde la disciplina y la jerarquía de mando figuren como el único motivo de actuación en el trabajo. En este sentido, no sólo el contenido del puesto de trabajo puede esgrimirse como principal factor de insatisfacción en el trabajo, puesto que las relaciones con los jefes puede convertirse en estímulo o rémora en el cumplimiento de la tarea. Por ello, es importante desglosar y analizar cada una de las características que componen el estilo de dirección de los jefes de los servicios centrales de la Administración en Extremadura, a través de los factores que los empleados conceden mayor importancia, en contraste con la satisfacción que les reporta la Administración, para ello se formula 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?

Los resultados se pueden observar en la figura 4. Como principales aspiraciones de los empleados en relación al estilo de dirección de los jefes se señalan: la necesidad de “alcanzar un mayor grado de competencia y preparación de sus directivos” (79.3%) “el respeto de los directivos a los conocimientos adquiridos” (por los empleados) (77.8%), y “el reconocimiento del trabajo realizado” (76.8%). Si bien las aspiraciones nos dicen sobre la preferencia de un estilo de dirección

donde se valoren las capacidades de los empleados. En términos de satisfacción laboral los resultados indican la inadaptación de la Administración a esta filosofía de dirección, ya que tanto “el reconocimiento y valoración del trabajo realizado” (-18.3%), como la necesidad de una mayor comunicación entre ambos interlocutores a través de la “información sobre el rendimiento en el trabajo” (-26.1%), se pueden entender como las principales aspiraciones no cubiertas por la Administración al originar mayores cotas de insatisfacción.

Evidentemente, la falta de reconocimiento e información del trabajo que realizan los empleados puede tener unas consecuencias muy negativas, tanto para el funcionamiento de la Administración, como para la motivación de los empleados. Se puede afirmar que no hay nada nuevo al respecto, desde que Merton (1964: 205) argumentara que la disciplina impuesta a todo empleado, sólo puede ser eficaz si las normas son reforzadas con sentimientos vigorosos que faciliten al individuo el cumplimiento de sus deberes. Convirtiéndose estos factores en uno de los pilares básicos sobre los que construir un estilo de dirección participativo, esencia de todo proceso de mejora y modernización administrativa.

Figura 4: Satisfacción-insatisfacción de los empleados con sus superiores



Fuente: Elaboración propia.

Nota 4: A: Es competente en su materia, B: Respeto 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.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La adaptación de las Administraciones públicas a las nuevas demandas sociales lleva implícita la “regeneración” del capital humano como factor clave de la actual reforma administrativa en una doble dirección “interna” a tenor de las aspiraciones no cubiertas de los empleados, y “externa” con la finalidad de prestar un mejor servicio público a los ciudadanos. Si bien es cierto que en este proceso de “readaptación” al entorno los empleados de la Comunidad Autónoma de Extremadura buscan satisfacer principalmente necesidades instrumentales relacionadas con (tener trabajo y seguridad económica) por encima de otras como “destacar en el puesto” o “alcanzar prestigio social”. No obstante esta orientación se ve cumplimentada con sus elevadas aspiraciones para introducir mejoras en el puesto de trabajo, como “alcanzar las metas fijadas por la Administración” “cumplir sus expectativas laborales” y en mayor medida poder “realizar un trabajo bien hecho”.

Esas elevadas aspiraciones también se concretan en otros factores de la relación laboral: elementos que integran el puesto de trabajo y relaciones con los jefes. En relación con el primero, los empleados aspiran a “favorecer el contacto con los compañeros” y que “el salario deba ser correctamente fijado” aunque, si bien en menor medida, también se hallan motivados con otras características como “la asunción de responsabilidades”, “la supervisión y evaluación” y la posibilidad de desempeñar un trabajo “variado e interesante” consecuencia de la reciente asunción de transferencias autonómicas, en la que aún los empleados mantienen ese talante constructivo y motivado hacia el trabajo. Estas conclusiones se manifiestan también en las aspiraciones sobre un tipo de liderazgo más participativo que elimine las disfunciones que todo sistema burocratizado provoca en la motivación y satisfacción laboral, así aspiran a que sus jefes posean un elevado “grado de competencia y preparación de sus directivos” y que respeten los “conocimientos adquiridos” así como “el reconocimiento de los trabajos realizados”. Por tanto, aunque la orientación predominante sea la meramente instrumental el orden de la motivación está también en la satisfacción de las necesidades de realización personal.

Si dejamos a un lado la percepción subjetiva que miden las aspiraciones de los empleados y nos referimos al análisis de la satisfacción que debe procurar el entorno organizativo (según las aspiraciones cubiertas) podemos afirmar que los resultados muestran un grado de insatisfacción generalizada, destacando aspectos

como; “el salario” y “la posibilidad de desempeñar un trabajo variado e interesante” en relación a los elementos del puesto de trabajo, la falta de “reconocimiento y valoración del trabajo realizado” y “la necesidad de información sobre el rendimiento en el trabajo” en el trato con sus jefes inmediatos. Principales factores que muestran el estado de satisfacción de los empleados con el funcionamiento de la Administración en la Comunidad Autónoma de Extremadura y que de persistir en el tiempo terminarán minando las elevadas aspiraciones señaladas anteriormente.

El conjunto de los resultados obtenidos en la presente investigación plantean la tozuda y repetida necesidad de acometer una reforma en la gestión de los recursos humanos dejando atrás la mera “administración” de personal más preocupada del cumplimiento de normativas y reglamentos para dar paso a nuevas fórmulas de organización del trabajo que superen el “hastio” y la “desmotivación” en el que desemboca todo sistema burocratizado. Priorizando no sólo la descentralización y autonomía en la toma de decisiones, sino también la adopción de un nuevo sistema de motivación laboral basado en la realización personal de los empleados.

6. BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, J. (1963); *Inequity in social exchange*, en BERKOWITZ, L. (1965); *Advances in experimental social psychology*, New York, Academic Press, p 268.

ALDERFER, C. (1969): “An empirical test of a new theory of human needs”, *Organizational Behavior and Human Performance*, nº 4, p 16.

BAÑÓN, I. MARTINEZ, R. HALAMCHMI, A. y BOUCKAERT, G. (1996): *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela, Editorial Escola Galega de Administración Pública (EGAP), p 53.

BELTRÁN VILLALBA, M. (1995): “La formación y los empleados públicos”, *REIS* nº 77-78, enero-junio, p 60.

BLAU, P. M. (1970): “A formal networks and corporate behavior”, *American Journal of Sociology*, vol. 96, nº 3, p 472.

BUENO CAMPOS, E. (2000): "La economía del conocimiento: la importancia de los intangibles", Curso; Perspectivas sobre la Dirección del Conocimiento y el Capital Intelectual, Instituto Universitario Euroforum, p 18.

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

CASTILLO, J. J. y PRIETO, C. (1990): *Condiciones de trabajo. Un enfoque renovador de la sociología del trabajo*, CIS, Colección "monografías" nº 6, pp 122-123.

CENTENO, MACIÁ, G. (2001): "La medida de la satisfacción del empleado público y del ciudadano", *Análisis Local*, nº 34, enero-febrero, pp 57-58.

CORELLA, Á. (1994): "La estructura de la función de personal: Cultura de recursos humanos", *Capital Humano*, nº 64, febrero, p 12.

FEDERACIÓN SINDICAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (2000): *Factor humano en la Administración Pública*, Madrid, Ediciones GPS, Colección formación, p 60-61, 62.

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".

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.

HERZBERG, F. (1966): *Work and the nature of man*. Cleveland, Worlds Publishing Company.

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, pp 19-21, 57.

LAWLER, E.E. (1973): *Motivation in Work organization*, Brooks/Cole, Monterrey.

LAWLER, E. E. (1970): *Satisfaction and Behavior*, en STEERS, R. M. y PORTER,

L. W. (1979): *Motivation and Work Behavior*, New York, Mac Graw-Hill.

LÉVY-LEBOYER, C. (1975): *Psicología de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Planeta, pp 105-106.

LOCKE, E. A. (1968): "Towards a theory of task motivation and incentives", *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 3.

LUCAS MARÍN A. (1990): *Sociología de la empresa*, Madrid, Ibérica Europea Ediciones, p 221.

LUCAS MARÍN A. y GARCIA RUÍZ, P. (2002): *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U, p 351.

MASLOW, A. (1973): *El hombre autorrealizado*, Barcelona, Editorial Kairós.

MERTON, R. K. (1964): *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990): *Estudio Delphi: La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración pública*, Madrid, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, p 37.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990): *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, Madrid, Secretaría General Técnica, INAP.

MUNDUATE JACA, M. L. (1984): *La motivación en el trabajo*, Madrid, Biblioteca del trabajo, p 71.

NIETO, A. (1997): *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, Editorial Ariel, pp 164-165.

SONNENBERG, F. K. (1994): "La era de los intangibles", Harvard DEUSTO Business Review, 59, I/94. Ediciones Deusto S. A., p 31.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE EXTREMADURA, modificado por la Ley 5/95 de 20 de Abril.

TRONCOSO, A. (2000): "Gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas", Curso; Perspectivas sobre la Dirección del Conocimiento y el Capital Intelectual, Instituto Universitario Euroforum, p 35.

VON MISES, L. (1974): *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial Nacional, p 126.

WEBER, M. (1993): *Economía y sociedad*, España, Edición Fondo de Cultura Económica, Décima reimpresión, Vol. II, pp 716-717.