

## **CAPÍTULO 1**

# **LA CULTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU REPERCUSIÓN EN EL ABSENTISMO LABORAL**

## **1. Introducción**

En el mundo laboral confluyen diversos factores interrelacionados entre sí, de ellos el comportamiento de los empleados representa un elemento decisivo para el desarrollo de la organización. Así, reflexionar sobre las conductas de los empleados es hacerlo sobre la propia organización. A lo largo de la historia, los investigadores de las organizaciones se han preguntado acerca de su identidad, sus orígenes, sus actos y sus porqués; la respuesta a tales interrogantes ha variado según lo hacían las concepciones tradicionales sobre la naturaleza del trabajo y las competencias asociadas al ser humano en la organización.

En la actualidad, las organizaciones se ven sometidas a un entorno cambiante donde el factor humano constituye un recurso esencial, a partir de una doble necesidad: la planteada desde la empresa, que percibe el mayor nivel de formación de la población y la creada por la propia evolución del entorno, donde, poco a poco, se ha invertido la exigencia del usuario en relación cantidad/calidad (Varo, 1993). Por esto, las empresas y corporaciones multinacionales invierten cuantiosas cifras en el desarrollo profesional de cuantas personas trabajan en ellas, no solo se les da formación, sino que se les enseña a adquirirla.

Sin embargo, lo que determina el éxito de la organización es algo más poderoso que la simple formación de los profesionales, es el hecho de que las personas por ser miembros de la misma organización piensan de determinada

forma, realizan determinadas cosas, valoran los mismos objetivos e, incluso, disfrutan de las mismas bromas (Grönroos, 1994). Es la “cultura de la organización” código que regula de modo inconsciente la conducta de los empleados (González, 1993).

Descubrir ese código se convertirá en el objetivo para explicar y predecir las actitudes y los comportamientos de los empleados en la organización. En función de este hecho, la cultura ha logrado un reconocimiento entre los investigadores que han destacado la importancia que tienen las cuestiones culturales de la organización, no sólo para descifrar lo que ocurre en ella, sino también para comprender las conductas laborales que se generan como es el caso del absentismo laboral.

Por ello, en este capítulo se aborda la cultura de la organización como medio de aproximación a la conducta de ausencia. De este modo, y, en primer lugar, se ofrecerá una definición clara y práctica de la cultura de la organización; a partir de ahí, se indicarán las características intrínsecas de la cultura en la Administración pública española y la repercusión de la cultura “burocrática” en los comportamientos individuales de los empleados públicos; en tercer lugar, y dado el número de mujeres que trabajan en la Administración, se destacará la situación social y laboral de la mujer como empleado público; en cuarto lugar, se establecerá la relación que existe entre las costumbres absentistas de la Administración y el nivel de ausencia; y, finalmente, en el último apartado se abordarán posibles líneas de actuación y se fijarán algunas sugerencias de cambio en la Administración.

## 2. La cultura de la organización

Cultura de la organización es un concepto derivado de la intersección de dos teorías: la de la cultura y la de la organización (Smircich, 1983; Garmendia, 1990). Sí la cultura ha sido enfocada como un conjunto compartido de creencias y símbolos; y la organización ha sido tratada como una red de significados e imágenes más o menos compartidos por el personal, el significado conjunto de *cultura organizacional*, sin embargo, no está tan definido, al existir poco consenso sobre lo que significa o debería significar el término cultura, cómo debe medirse y cómo debería utilizarse en beneficio de la organización (Sánchez, Alonso y Palací, 1999).

Entre los intentos realizados para proporcionar una buena aproximación al término, debemos citar las aportaciones realizadas desde la Sociología desde la que se considera la cultura de la organización como un conjunto de objetivos, convicciones básicas, valores, símbolos, normas, pautas de conducta y sus objetivaciones materiales que otorgan a la organización un carácter determinado y una idiosincrasia inconfundible (Diccionario enciclopédico de Karl-Heinz Hillman, 2001).

Schein (1993), un clásico en el estudio de la cultura de las organizaciones, señala que el término *cultura* debería reservarse para el nivel más profundo de las suposiciones y creencias básicas que comparten los miembros de una organización, que funcionan de forma inconsciente y que definen con un estilo –asumido– la visión de conjunto de la propia organización y de su entorno. Estos presupuestos y creencias son respuestas aprendidas que pueden resolver, de forma segura y reiterada, los problemas de integración interna y de supervivencia del grupo en su entorno exterior.

De estas definiciones, tres aspectos generales se pueden señalar: En primer lugar, decir que la cultura proporciona a los miembros una perspectiva integral e histórica de la organización (Rodríguez, 1993; Sánchez, Alonso y Palací, 1999; Amador, 2001). Su carácter histórico proviene de los fundadores de la empresa, y de los valores centrales y dominantes en la organización (empresa, grupo de intereses, partido político, administración, institución etc.), que se distinguen por tener un significado cargado de emociones y motivaciones que pueden desencadenar sentimientos de optimismo, interés y orgullo de pertenecer a la organización. Estos sentimientos contribuirán, en gran medida, a la integración y cohesión de los miembros.

En segundo lugar, y para un adecuado funcionamiento de la organización, se necesitará que sus miembros se integren, compartan las pautas generales de comportamiento y conozcan de forma clara qué tipo de conducta se desea y cuál no (Palací, Gómez y Sáinz, 2002). Por esto, cuando un nuevo miembro se incorpora a la organización, las primeras semanas e, incluso meses, le son muy difíciles. Sobre todo, se siente desorientado al no disponer de las claves culturales específicas de la organización, circunstancia que provoca ansiedad y malestar. Éstas acelerarán el aprendizaje de las normas de la organización, con el fin de orientar y canalizar las acciones en el sentido adecuado.

Y, en tercer lugar, resaltar que el proceso a través del cual los empleados aprenden los valores, normas y pautas de comportamiento se denomina “socialización” (Palací, 2002). Normalmente, en las empresas, este proceso corre a cargo de los responsables del área, mandos intermedios de la organización que desempeñan un rol muy importante, al ser los encargados de enseñar a los nuevos miembros sus elementos claves de funcionamiento (normas, procedimientos y modos de hacer).

Sin embargo, estos nuevos miembros no son tablas rasas. A lo largo de su vida han experimentado el proceso de socialización en la cultura española, que aportan a la organización y que, en la mayoría de los casos, es compatible con sus valores, creencias y normas. Esta socialización, junto con el proceso específico de la profesión y con la experiencia de los compañeros, configuran en el empleado la forma correcta de actuar en la organización.

Si se tiene en cuenta el desarrollo de este proceso de aprendizaje, se llega a la conclusión de que la socialización de los miembros de la organización es global y continua, de forma que no puede entenderse de manera concreta y estática; afecta a toda la plantilla, aunque su fase más intensa se produce al inicio de la actividad laboral de los miembros; su continuidad la proporcionarán los cambios sociales y, en especial, los cambios de valores.

Para la organización, el proceso de socialización de los miembros comienza en el reclutamiento y selección, y finaliza cuando el individuo abandona la organización. En tal sentido, los responsables de personal dirigirán la mirada hacia aquellos colectivos que, además de competencia técnica, reúnan las condiciones personales que mejor se ajusten a las necesidades técnicas y sociales de la organización (Van Maanen, 1976).

Se podría decir que la cultura de la organización actúa como un adhesivo social que mantiene unidos a sus miembros. En el plano menos visible, contempla los valores que comparten los miembros de la organización y que tienden a perdurar a lo largo del tiempo. En el plano más visible, representa las normas de conducta aceptadas por los miembros de la organización, transmitidas a través del proceso de socialización (Rodríguez y González, 1998).

A pesar de ello, definir con palabras la cultura de una organización determinada entraña gran dificultad. Esta radica, fundamentalmente, en que en el nivel formal no existe, es decir, no está incluida en las normas de funcionamiento ni en las líneas directivas, tampoco la podemos encontrar en el manual de la organización. Sus límites no están definidos y, sin embargo, es claramente perceptible para cualquiera que se aproxime a la organización.

Dificultad a la que habría que añadir el significado que se le asigne y la doble función que ejerce sobre los empleados y la organización, pues se refiere a un concepto intangible y, a la vez, perceptible, cuyos elementos esenciales (valores, creencias, normas, ideologías y mitos) proporcionan a la organización la vía de solución a problemas tan elementales como son su identidad, integración, adaptación y supervivencia; y a los miembros, el marco de referencia donde tomar decisiones, el modo de conducirse y la manera de desarrollarse.

Aún con estas limitaciones, estudiar los comportamientos en las organizaciones a través del concepto de “cultura organizacional” tiene grandes ventajas, pues permite aglutinar todo un cúmulo de ideas, en principio inconexas, que influyen en el individuo y en la empresa. Se detectan, en efecto, unos nuevos hechos que manifiestan un nuevo estado de la cuestión y se descubren nuevas vías aplicadas al estudio de la organización (Ruiz, 1995).

Por ejemplo, se comienza a comprobar la importancia de procesos frente a estructuras sociales, la utilidad que conlleva comprender y promover la vida cultural de una organización en orden a incrementar su rendimiento y el enriquecimiento que se deriva de adoptar una perspectiva cultural en lugar de una exclusivamente económica.

Por estos motivos, se puede concluir que la cultura organizativa resultará relevante para establecer una gestión eficaz del entorno, al menos en cuatro aspectos: a) Permite comprender y predecir el efecto de la implantación de estrategias para el progreso de la organización, respondiendo, de este modo, a la cuestión de por qué determinadas técnicas de gestión no tienen éxito dentro de una organización, si son éstas contradictorias con los valores dominantes; b) Es de inestimable ayuda para valorar cualquier fenómeno de cambio interno; c) Determina las coordenadas del clima social preponderante; y d) Finalmente, permite comprender el concepto de eficacia que sostiene a la organización (Husenman, 1987).

### **3. La cultura de la Administración pública**

En la Administración pública se mantiene una estructura que surgió del razonamiento tradicional de los Estados europeos de comienzos del siglo XVII, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la Administración Real, dos siglos más tarde se convirtió en la mejor apuesta de nuestras instituciones democráticas, una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en sustitución de los antojos del monarca. Dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. Weber ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente, considerándose el sistema burocrático de gestión la piedra angular del Estado moderno y casi de la civilización moderna (Crozier, 1996).

Pero el tiempo no se detiene y los patrones burocráticos tradicionales no logran ajustarse a las exigencias actuales de los ciudadanos y de los



empleados, y han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad de las actividades de la sociedad. Tal y como nos propone Crozier (1996), la obediencia, que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema, ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual. La complejidad ofrecerá la oportunidad de lograr la libertad, y a la inversa, la libertad aumenta la complejidad. Y, después que la burocracia tuviese la necesidad de dictar cada vez más reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Por ello, el éxito de la cultura de la gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Las razones básicas de este planteamiento son: el crecimiento de todas las actividades administrativas, públicas y privadas, sobrecargando de manera extraordinaria los recursos financieros y humanos, y la revolución de los sistemas del funcionamiento de la Administración.

Así, al revisar la literatura, comprobamos que durante la última década el interés por la cultura de las organizaciones ha trascendido a todo tipo de empresas y aunque ha conocido un desarrollo espectacular en el ámbito de las organizaciones industriales, su aplicación ha ido más allá; a las organizaciones públicas, a las grandes instituciones de servicios como hospitales, ejército, universidades, iglesia, sindicatos, partidos y a cualquier otro tipo de organización (Ruiz, 1995).

De todas ellas, la cultura de la Administración pública representa el ámbito de estudio de esta investigación, entendiéndolo por *Administración pública* el conjunto de organizaciones, organismos e instituciones que

constituyen la Administración del Estado en sus distintos ámbitos, consideradas como unidades estables que comparten una historia y una experiencia continuada (Rodríguez, 1995).

La cultura de la Administración se convierte en un elemento clave que, a la vez, trasciende los límites formales de la organización e impregna a la sociedad de sus procesos lógicos, secuenciales y analíticos. Dentro de ella se construyen subculturas o microculturas que responden a las unidades, departamentos y grupos que la componen (Lessem, 1991). Todas, basadas en la función y en la estabilidad de sus actividades, comparten diversos elementos que le dan unidad y homogeneidad, lo que contribuye a que se perciba como única.

Una cultura única, fuerte, bien implantada, que permite a los empleados públicos responder a distintos estímulos de forma común (Garmendia, 1994). Sin embargo, esta cultura no tiene porque ser positiva. En especial, en situaciones en las que el mundo circundante ha cambiado y se plantean nuevas formas de pensar, ya que esta cultura puede representar un obstáculo para el cambio, al limitar las posibilidades de acción y sobre todo por su tendencia a la autoconservación.

Así, las costumbres de la dirección y del resto del personal de la Administración impedirán que se realicen cambios de importancia en las actitudes y comportamientos de los miembros (Grönroos, 1994). Y, aunque el desarrollo tecnológico (conocimiento) ha mejorado aceleradamente las condiciones en que se realiza el trabajo (Peiró, Prieto, Orengo y Zornoza, 1997), es evidente que la actitud hacia el mismo apenas ha cambiado, lo que representa una limitación para que se produzca el progreso económico y social de la Administración. De hecho, no es suficiente con las actitudes humanas innatas y

aprendidas, sino que es necesario adoptar una actitud ante el trabajo que genere un cambio en la cultura que propicie el medio ambiente interno y que facilite el desarrollo de la organización (González, 1993).

De no ser así, seguiremos ante una cultura de gestión tradicional con sometimiento a las normas y a las reglas por parte de los empleados, con sistema de evaluación centrado en los no éxitos y en los errores, con escasa confianza entre subordinados y superiores, de estructura rígida, burocrática y centralizada, indicadores, todos ellos, de alto absentismo en la organización (Bonavía y Quintanilla, 1996).

De hecho, existe la idea generalizada de que las organizaciones públicas funcionan peor que las privadas. Dicha idea se basa en lo que se ha llamado “cultura funcionarial”, caracterizada por una excesiva formalización de sus estructuras, por una fuerte rigidez en sus procedimientos y por el carácter rutinario de sus actividades, que conduce a resultados inadecuados frente a las organizaciones privadas que optimizan todos los recursos.

Según la cultura tradicional, se ha desarrollado el tópico que, una vez aprobada la oposición de acceso a cualquiera de los cuerpos y niveles de la Administración, el nuevo –funcionario- considera que la plaza que ocupa ya es de su exclusiva propiedad y a nadie más que a él le corresponde decidir qué hacer con ella. Por tanto, y en justa compensación a las penalidades sufridas durante los largos meses o años de opositor, decide trabajar lo menos posible, asistiendo lo imprescindible al trabajo (Nieto, 1984).

Por esto, y siguiendo dicho tópico, ser empleado de la Administración pública significa, desde el punto de vista profesional, disponer de un trabajo estable, cómodo y exento de riesgos; y, a nivel personal, contar con la

posibilidad de compaginar otras actividades, tal como responsabilidades familiares, enfermedades, asuntos particulares, horario flexible, etc., circunstancias éstas que hacen a la Administración, laboralmente hablando, atractiva y deseable para la mayoría de la población.

De modo que los comportamientos y acciones de los funcionarios o empleados públicos estarán afectados no sólo por los roles que se les asignen, sino también por la cultura existente y por el aire que se respira dentro y fuera de la Administración que, sin duda, condiciona la eficacia del funcionario y la efectividad de la organización.

Así, para los empleados públicos servir a la sociedad debería ser una aventura estimulante, llena de significado; sin embargo, muchas veces no ocurre así, y la función pública se termina convirtiendo en una actividad rutinaria y mal organizada que con el tiempo acaba por perder su significado más genuino. Si a esta realidad se le añade que la motivación del empleado público para ir a trabajar no siempre es alta, que existe gran tolerancia en el cumplimiento del horario y que no se realizan controles sobre el cumplimiento de las tareas, no debería extrañar que abunden y proliferen las conductas de abandono como es el absentismo laboral.

Con este punto de partida y con la cruel realidad laboral del empleado público, al descubrir que el trabajo y el rendimiento son factores relativamente intrascendentes si se los compara con otras conductas organizacionales más "eficaces", como son las maniobras sindicales, políticas y corporativas, las cuales brindan mejores resultados a los sujetos que las practican, se incrementa todo tipo de conductas negativas tales como desinterés, falta de motivación y absentismo.

De este modo, lo que en realidad parece hacer funcionar, en la mayoría de los casos, a la Administración son los funcionarios o empleados públicos individuales que cumplen con su trabajo de forma abnegada, a veces en circunstancias adversas, creándose entre éstos verdaderas redes informales de gestión, sin status reconocidos ni signos externos de identidad que los distingan de los demás (Nieto, 1984).

Por ello, merece la pena insistir en que el papel de la cultura en la Administración pública no supone sólo beneficios, también puede generar una fuerte barrera para el desarrollo de las funciones y del personal. Es por esto por lo que en la Administración se debería evitar el excesivo tecnicismo y especialización que lleva al empleado a desarrollar una rutina sin sentido, en la que se siente aprisionado (Ripol y Bordonay, 1978). Pues se potencia la homogeneidad y la rutina en detrimento de la originalidad y de la creatividad, se orienta a reafirmar lo existente y alienta a una visión pasiva y acrítica de la organización (Rodríguez, 1993), circunstancias que conducen al desarrollo de conductas desadaptadas como es el absentismo laboral.

#### **4. La cultura de la Administración pública y la mujer trabajadora**

A pesar de la escasa eficacia de la Administración pública, en los últimos veinte años el sector servicios ha tenido una expansión espectacular en las economías occidentales y ello ha influido de forma positiva en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Aunque es lógico que no sea el único, pues existen también otros factores económicos como el aumento del consumo de la clase media o el mantenimiento de los gastos ocasionados, fruto del aumento de la inflación en los países desarrollados durante los años sesenta (Prior, 1997).

Como referencia, el 83,6 % de las mujeres con estudios que trabajan en Andalucía lo hacen en el sector servicios (Segura, 2002), lo que nos lleva a comprobar que la realidad laboral de las mujeres en la Administración pública de nuestro país es de total igualdad, al menos sobre el papel, entre hombres y mujeres (la razón fundamental es el pleno sometimiento de la Administración a la ley y al derecho que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución) al no existir discriminaciones por razón de sexo. Tan sólo aquellas que son consecuencia de los valores todavía vigentes en las representaciones mentales de los actores sociales, valores que, sin duda, influyen en determinados aspectos, así como las que, procedentes de otros terrenos existentes en la vida de las mujeres (doméstico, familiar, etc.) tienen consecuencias en el contexto laboral (Escolano, 2002).

Cuando un ser nace, la sociedad lo clasifica como varón o mujer, y esta tipificación sexual conlleva la atribución de una serie de características actitudinales y comportamentales que el grupo social intenta introducir en la persona. Este tipo de socialización no preparaba a la mujer para su incorporación al mundo laboral, sino todo lo contrario, y aunque esta predilección por lo afectivo y relacional puede ser un buen activo para su incorporación en el sector servicios, también es verdad que en conjunto su socialización no facilita la inserción laboral de una forma plena y en igualdad con el varón (Prior, 1997).

Por ello, la situación de la mujer en el mercado laboral general, y en la Administración en particular, constituye un reflejo de su forma de estar presentes en la sociedad, la cual, a su vez, es resultado de una evolución histórica que se aleja de mantener una relación de igualdad entre hombre y mujer. El peso social que tienen determinadas circunstancias como son las responsabilidades familiares, el cuidado de los hijos, enfermedades, los

problemas de transporte... en la mujer trabajadora, hace que si no cumple con lo socialmente aceptado como "adecuado", su sentimiento sea de total insatisfacción y rechazo al no poder cumplir con los roles tradicionalmente atribuidos.

Porque, aunque se acepte que se está produciendo un cambio en el papel social de la mujer, se ha de reconocer que muchos de estos cambios son más formales que reales, y que los mensajes que transmiten las distintas agencias de socialización siguen presentando mayoritariamente a la mujer en una versión moderna de su rol tradicional. El cambio, por tanto, es lento, entre otras razones porque la socialización de la generación presente la hacen las generaciones pasadas que, a su vez, han sido socializadas en pautas tradicionales y, aunque algunas personas realicen esfuerzos por no transmitirlos, el proceso es demasiado profundo como para poder evitarlo.

De hecho, el acceso de la mujer al trabajo no trajo consigo de forma correlativa la participación de los hombres en el trabajo doméstico, en la educación de los hijos y en la atención a los problemas surgidos en el ámbito familiar. Esta situación provoca que las mujeres desarrollen una doble jornada y ello supone una importante rémora en la esfera laboral. A lo que se tendría que añadir que las mujeres se ven obligadas a funcionar de acuerdo con un sistema de valores en conjunto masculino, y que rige de forma absoluta en la organización.

Circunstancias que conducen a que la igualdad entre hombres y mujeres en la Administración no sea del todo real, a pesar de poder acceder a cualquier situación, con independencia del sexo, las desigualdades son muy sutiles e incluso en algunas ocasiones inconscientes, motivadas por una serie de pautas

culturales y de comportamiento presentes en una sociedad en la que hombres y mujeres ocupan y protagonizan roles muy diferentes (Escolano, 2002).

Por tanto, la apariencia de normalidad y de neutralidad que se despliega en la función pública no debe hacernos olvidar que las mujeres soportan la mayor parte de las cargas domésticas y familiares, simultaneándolas con sus obligaciones laborales, en una doble jornada, donde el paso lógico es evaluar el impacto de este estado de cosas en el ámbito laboral y analizar si ese reparto no igualitario de las cargas se deja sentir en aspectos laborales como es el absentismo laboral.

## **5. La cultura de la Administración pública y el absentismo laboral**

El concepto de cultura absentista de la organización fue introducido en la literatura por Chadwick-Jones, Nicholson y Browns (1982) y por Nicholson y Johns (1985). Para ellos la conducta absentista del empleado esta determinada por las normas culturales que regulan el nivel apropiado de absentismo dentro de la organización, por la observación de la conducta absentista de los compañeros y por las consecuencias que genera en el trabajador y en la organización.

Por ello, la cultura de ausencia en la organización explica la variación de la ausencia individual, más allá de las variables demográficas y de las actitudes del trabajo en general (Martocchio, 1994; Mathieu y Kohler, 1990). De hecho, se ha comprobado que la política de ausencia de la organización es un buen predictor del absentismo de los empleados (Dalton y Mesch, 1991). De este



modo, una norma de ausencia tolerante en la organización conllevará conductas de ausencia en los empleados (Geurts, Buunk y Schaufeli, 1994).

Este es el caso de la cultura de la Administración pública, que se caracteriza por ser tolerante con las ausencias de los empleados, lo que repercute en el nivel de absentismo de la organización. Sin embargo, el mal principal no reside en que los empleados públicos se ausenten de su puesto de trabajo voluntariamente, lo peor de la situación es que el trabajo esté tan mal organizado que muchas veces dé lo mismo trabajar que ausentarse. Constatamos que en los diferentes departamentos y servicios existen estilos de funcionamiento que implican al personal de modo diverso, con distribución de responsabilidades de manera desigual y con un aprovechamiento del personal, en general, pobre (Rodríguez, 1995).

Según Rodríguez (1995) una explicación a este hecho podría ser que los criterios de efectividad en las Administraciones públicas son muy complejos, y el no cumplimiento, por parte de un organismo o de un departamento de la Administración, de unas políticas determinadas, no implica, necesariamente, que ese organismo o departamento no sea efectivo, pues puede haber razones de carácter político que aconsejen una mayor lentitud o, incluso, la no realización de tales políticas. Estas situaciones se entremezclan en los diferentes servicios, de forma que se generalizan y perpetúan en el resto de servicios de la organización.

Otra explicación plausible sería que como los servicios prestados por las Administraciones públicas no son destinados típicamente a la venta, su presencia tiende a pasar desapercibida. Sólo en el caso de que fallen a causa del exceso de papeleo, tarden más de lo razonable, o los ciudadanos se sientan tratados con arrogancia o de manera distante, será cuando la acción pública

adquiera un relieve inesperado y se convierta en un elemento de opresión y malestar, y sólo entonces los responsables políticos se aproximarán a los hechos y tratarán de darle coherencia (Beltrán, 2000).

En consecuencia, el absentismo laboral tiene mayor incidencia en organizaciones como la Administración pública donde el rendimiento es bajo, las relaciones interpersonales son frías y se producen importantes desequilibrios en la distribución de las cargas de trabajo. En aquellas otras organizaciones abiertas que apuestan por modelos de "organización inteligente", capaces de "aprender" de su propia experiencia, en las llamadas organizaciones excelentes, el absentismo apenas constituye un problema (Senge, 1992).

Son organizaciones donde los profesionales deben atender múltiples proyectos en contextos de alta inestabilidad, con personal polivalente y con una elevada capacidad para adaptarse a los nuevos sistemas de trabajo y a las nuevas tecnologías. A diferencia de la concepción clásica de las organizaciones, caso de la Administración pública, donde se considera al empleado como una pieza de propósito único y estable "arraigados en la cultura de la Administración, que inciden de forma indirecta en el rendimiento y se oponen de forma compulsiva al cambio y a la innovación" (Amador, 2002).

De todos modos, y salvo raras excepciones, las personas desean trabajar y realizar un buen trabajo. Sin embargo, cuando las condiciones en las que se trabaja no son las idóneas, existe una percepción de inseguridad o el clima se hace insoportable, los trabajadores se transforman en absentistas como única salida a preservar su dignidad y a no deteriorar su salud mental (Ostroff, 1993), lo que paradójicamente, según Ribaya (1996):

*Constituye una deslealtad y un evidente acto de insolidaridad con quienes, queriendo ejercer sus funciones, no encuentran la posibilidad en un empleo (p.30).*

Como resultado, la cultura de la Administración pública se convierte en responsable, en parte, de las conductas de ausencia de los funcionarios o empleados públicos. La justificación a este hecho puede ser variada: en primer lugar se observa que los empleados desconocen los fines de la organización, realizan tareas en las que no se sienten implicados, desempeñan trabajos rutinarios, carentes de significado y sin reconocimiento alguno. Estas situaciones provocarán la ruptura psicológica del empleado con la organización y no les dejará otra salida para restablecer su equilibrio que ausentarse de su puesto de trabajo.

En segundo lugar, los responsables de área y mandos intermedios de la Administración serán los encargados de autorizar la ausencia del empleado. Éstos, mediante cualquier justificación, legitimarán al empleado para ausentarse; esta situación se mantiene a lo largo del tiempo por representar un comportamiento natural en la organización y al no existir respaldo de los dirigentes políticos ni medidas de control de la ausencia en la Administración.

En tercer lugar, y como reflejo de lo anterior, el absentismo de un empleado supone un esfuerzo personal para el resto de compañeros (Vitalier, Mira, Aranaz y Herrero, 1991) que se traducirá en sentimientos y acciones absentistas como: “si tu faltaste ayer, mañana falto yo”.

Una última explicación podría venir de la ausencia de consecuencias negativas, al menos en apariencia, tanto en el individuo como en la

organización, que generalizará la idea de que da lo mismo trabajar que ausentarse.

Por ello, pretender resolver el problema del absentismo laboral en la Administración pública aplicando solamente medidas de control coercitivo, que traten de asegurar la presencia física del empleado en su puesto, es una quimera. Mientras no se incida simultáneamente sobre la productividad, el rendimiento, la calidad, la satisfacción, la implicación en el trabajo y el compromiso del empleado con la organización, cualquier iniciativa estará abocada al fracaso, ya que estar presente en el trabajo no garantiza que éste se haga con eficacia y utilidad.

Por tanto, el control y la reducción del absentismo habría que abordarlo no tanto desde la superficie, sino más bien profundizando en las causas que lo producen y lo mantienen. Hasta que no se produzca un cambio cualitativo de modernización en la Administración, se seguirá con el bajo reconocimiento y la baja motivación de los empleados, de manera que cada funcionario ajustará su rendimiento a lo que considere proporcionado al sueldo que percibe y al rendimiento de sus compañeros (Nieto, 1984).

## **6. Hacia el cambio futuro**

Parece necesario un cambio urgente en la Administración pública, y tal cambio se está produciendo, pues frente a los valores tradicionales, firmemente asentados sobre los que se cimenta el estilo "burocrático", existe un importante número de investigadores, gestores y empleados públicos que se alinean, cada vez con más fuerza, en posiciones bien diferenciadas de las tradicionales.

En este sentido, Rodríguez (1995) sostiene que las organizaciones públicas deben funcionar con criterios similares a las organizaciones privadas, puesto que el modelo weberiano de organización como un “tipo ideal” no es ya el adecuado para enfrentarse a los problemas de nuestro tiempo, al perpetuar valores de otras épocas y tratar de mantener un corporativismo funcionarial y un sistema de funcionamiento rígido que impide la introducción de los cambios necesarios para actualizar los sistemas organizativos con la rapidez y agilidad que demandan los nuevos tiempos.

De hecho, la Administración se enfrenta en estos años a una disyuntiva histórica muy importante. Por un lado, tiene ante sí la posibilidad de modernizar en profundidad sus estructuras internas y el estilo de funcionamiento siguiendo influencias de otros países de la Unión europea y, por otro, puede continuar más o menos "estática", sin actualizar su dinámica de funcionamiento. Sin embargo, mientras internamente la Administración debate cuáles podrían ser las estrategias más convenientes a seguir, el tiempo pasa y las cosas siguen igual.

Cuando lo verdaderamente necesario es un cambio en la Administración que logre una gestión de calidad con mayor convergencia entre la eficacia de los recursos humanos y el trabajo, lo que implica que se alcancen nuevas cotas de aprovechamiento del empleado y se dé cabida a todas las iniciativas aportando lo mejor de cada individuo.

Para ello, y como primer paso, es necesario conocer lo que de verdad ocurre en la Administración. Así, al revisar la literatura, constatamos que los estudios realizados en España sobre la cultura se han limitado a revisar el panorama internacional (Sánchez, Alonso y Palací, 1999) y, en concreto, sobre la Administración han sido muy pocos. La razón es posible que se encuentre en la percepción de que se conocen las claves culturales de funcionamiento y

la forma de proceder de los empleados públicos, por el fuerte estereotipo existente en la sociedad acerca del empleado y de las organizaciones públicas (Rodríguez, 1993).

Este estereotipo se basa en la información recogida de las interacciones con la Administración a través de los mensajes, publicaciones, relatos que sobre ella nos llegan desde los medios de comunicación, colegas, amigos o parientes. Pero si nos alejamos de esa percepción previa y nos centramos en su estudio, entenderemos lo que ocurre en ese entorno y, sobre todo, podremos explicar por qué se siguen haciendo las cosas del modo en que se hacen en la Administración (Amador, 2002).

Por tanto, se precisará de una reflexión interna de todos los actores implicados y someter a la organización a una confrontación de las suposiciones básicas que han funcionado hasta el momento y plantearse otras. Aunque es de esperar que esta situación genere un aumento de la ansiedad, al romper el orden y poner en duda las normas establecidas, el problema central de la organización será dirigir el cambio y mantener unos elementos flexibles de gestión, consistentes entre sí, dando lugar a una situación de equilibrio que modere la ansiedad de los miembros de la organización y posibilite el cambio (Ricart, Gual, López, Rosanas y Valor, 1991).

El momento para el cambio no puede ser más oportuno al coincidir con la incorporación del concepto de ciudadano en su calidad de cliente y/o usuario en la cultura de la Administración, que esta logrando que gestores y profesionales trabajen juntos, a fin de lograr un objetivo común: incrementar la calidad en la gestión. No obstante, el reto es complejo, ya que se tiene que incidir de forma simultánea en tres niveles: político, técnico y usuarios, que no siempre son coincidentes.

En conclusión, y para poder mejorar conductas disfuncionales como el absentismo laboral, se precisa de un modelo de Administración pública renovado. En caso de no lograrse, se debería aceptar abiertamente el fracaso del sistema actual de Administración pública y comprender que el absentismo no es un simple epifenómeno de conducta individual, sin relación con la cultura matriz donde tiene lugar, sino que, por el contrario, es un síntoma claro de un modelo de organización que no funciona de forma adecuada.