

QUE LO URGENTE NO RELEGUE LO IMPORTANTE: ABSENTISMO VS. PRODUCTIVIDAD

Rafael Martínez*

Pep Jané**

Resumen

El debate sobre la productividad de los empleados públicos se mezcla a menudo con alusiones al grado de absentismo de estos. Existe la percepción de que la productividad es baja y el absentismo es muy preocupante y principal causa de la primera. Sin embargo, esta presumida relación causa-efecto es, en muchos casos, cuestionable. Por ello quisimos conocer la opinión de quienes tienen responsabilidad política, directiva o de gestión sobre la ocupación pública. Para ello realizamos una encuesta entre personas con dicho perfil en las Administraciones catalanas (142 encuestados). Un primer análisis nos permite aventurar que el absentismo no es tan apabullante; sin embargo, sí que preocupa la dudosa veracidad de las motivaciones de muchas de las bajas de corta duración. También destaca que la gran mayoría de los entrevistados cree que se debe incidir menos en la presencia efectiva del empleado y más en la fórmula de flexibilidad horaria y de logro de objetivos. Estas y otras observaciones nos llevan a cuestionarnos si la urgencia por combatir un nivel de absentismo —que ni los datos ni la percepción entre gestores públicos le confieren el atributo de alarmante— nos aleja de lo que sí es importante: la productividad.

Palabras clave: absentismo; desempeño; empleado público; productividad; rendimiento; administraciones públicas.

WHAT IS URGENT SHOULD NOT RELEGATE WHAT IS IMPORTANT: ABSENTEEISM VS. PRODUCTIVITY

Abstract

The debate about the productivity of public employees is often commingled with allusions to the degree of their absenteeism. There is a perception that productivity is low and absenteeism is a subject of great concern and the major cause of low productivity. Nevertheless, this supposed cause and effect relationship is, in many cases, questionable. For this reason, we attempted to learn the opinion of those with political, supervisory or managerial responsibility over the public-sector workplace. To that end, we conducted a survey among people with that profile who worked in Catalan government agencies (142 people surveyed). An initial analysis allows us to put forward the thesis that absenteeism is not so overwhelming; nevertheless, the doubtful veracity of the reasons given for many of the short-term periods of sick leave is a cause for concern. Another salient point is that the large majority of those interviewed believe that efforts should be made less to influence the actual presence of the employee than to encourage flexible schedules and the achievement of objectives. These observations, along with others, lead us to question whether the urgency to combat the level of absenteeism – that neither the data nor the perception among public administrators considers alarming – distracts us from what is indeed important: productivity

Key words: absenteeism; performance; public employee; productivity; performance; public administration.

* Rafael Martínez, catedrático de ciencia política y de la administración de la Universidad de Barcelona, miembro de GRAPA (Group of Research & Analysis on Public Administration), Avda. Diagonal, 684, 08034 Barcelona www.ub.edu/grapa/es/, rafa.martinez@ub.edu.

** Pep Jané, Técnico (grupo A1) de la Generalitat de Catalunya, miembro de GRAPA (Group of Research & Analysis on Public Administration), www.ub.edu/grapa/es/, pep.jane@gencat.cat.

Artículo recibido el 1.11.2013. Evaluación ciega: 17.11.2013 y 30.12.2013. Fecha de aceptación de la versión final: 10.02.2014.

Citación recomendada: MARTÍNEZ, Rafael; JANÉ, Pep. «Que lo urgente no relegue lo importante: absentismo vs. productividad». *Revista catalana de dret públic*, núm. 48 (2014), pp. 134-151, DOI: [10.2436/20.8030.01.25](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.25).

Sumario

1 Introducción

2 La productividad es la prioridad

3 El absentismo no precede, sino sucede

4 Conclusión

Bibliografía referida

1 Introducción¹

El grado de productividad de los empleados públicos se cuestiona a menudo. No se acostumbra a aportar datos concretos sobre su rendimiento, más allá de aludir a un elevado absentismo. Además, no es fácil concretar qué es la productividad del empleado público, como tampoco lo es establecer qué se considera absentismo. Sin embargo, existe la percepción generalizada de que la productividad es baja y el absentismo muy preocupante, lo que alcanza, incluso, la categoría de fenómeno. Por nuestra parte, desde el convencimiento de que el paradigma burocrático está en crisis y de que se debe apostar por la nueva gestión pública —ahondando en una gestión por objetivos y más transparente—, consideramos que lo prioritario es volcarse en el incremento de la productividad de las Administraciones Públicas. No es en el combate al absentismo donde está la solución a la improductividad.

Es un lugar común la premisa de que para conseguir una mayor productividad del trabajador antes se debe garantizar la asistencia de este a su puesto de trabajo. La segunda prioridad es asegurar la presencia efectiva en el puesto.² Cumplidas las dos anteriores, se procurará el máximo rendimiento del empleado. Sería, pues, la asistencia una condición previa y necesaria. Esta secuencia lógica —de ser correcta— identifica los antecedentes del proceso productivo. Pero no nos cuenta nada de cómo es este. En una actividad productiva tipo, el empleado acude a su puesto de trabajo, realiza unas tareas determinadas y obtiene un rendimiento concreto. Las tareas que realiza están definidas, y él está capacitado para su desarrollo. Existe un modo correcto y conocido de realizar las tareas. Estas responden a una finalidad coherente con la misión de la organización. El empleado las realiza lo mejor que es capaz de hacerlo, porque está motivado, incentivado o —no es deseable— coaccionado por elementos externos, como, por ejemplo, la situación del mercado laboral. Y, lo que es primordial, siempre tiene un volumen de trabajo que hace necesario el desarrollo de sus tareas. Cuando se cumplen estas condiciones, se puede afirmar que cuanto más tiempo esté el trabajador en su puesto, mayor será el resultado de su actividad. Pero no podemos considerar que este ideal sea la norma general en las Administraciones Públicas. El empleo público es extenso y variado porque comprende actividades muy diversas. En las grandes Administraciones, especialmente en tareas administrativas, existen muchos puestos que no tienen definidas las tareas —quizá sí en la normativa, pero no en la práctica de la unidad—, y en aquellas que sí lo están no existe una evaluación real de su desempeño. A menudo, las tareas son vestigios de procesos burocráticos que no responden a objetivos de la organización, y su repetición sistemática solo se justifica en la costumbre. Ortiz, cuando trata el absentismo, advierte que «[...] 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» (2003: 38). Al empleado público se le presupone suficientemente compensado por la estabilidad laboral, las condiciones de trabajo —jornada y horario— y las facilidades de conciliación que ofrece su catálogo de permisos. Estos elementos son importantes, pero, una vez logrados, no son suficientes para garantizar la implicación en el desempeño. La gestión de la ocupación pública no ha sido ajena a los inconvenientes que las grandes corporaciones ya experimentaron en el sector privado, entre ellos, el anonimato del empleado —la invisibilidad de su aportación individual—; pero no ha sabido incorporar las respuestas que estas hallaron. Sin mecanismos de vinculación del empleado a su puesto, en Administraciones que carecen de mecanismos

1 Este trabajo fue presentado inicialmente como *paper* en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Sevilla 18-20 de septiembre de 2013) en el área de Gestión Pública y Políticas Públicas y en el grupo de trabajo: «La transformación de la gestión de recursos humanos en el sector público: ajustando dimensiones o generando nuevos modelos». Queremos agradecer todas las aportaciones y comentarios que allí se nos formularon y nos ayudaron a mejorarlo, en especial por parte de Ramón Bouzas y Miquel Salvador. Igualmente queremos manifestar un agradecimiento expreso a los revisores por sus atinadas sugerencias.

2 El hecho de diferenciar entre *asistencia* y *presencia efectiva* la realizamos a tenor de lo observado en un estudio anterior de GRAPA (Martínez y Jané, 2011) en el que analizábamos distintos mecanismos de evaluación de la productividad. Vimos que una Administración Local —Diputación de Barcelona— incluía entre los factores que el superior jerárquico debía valorar del desarrollo de la actividad del empleado lo que denominaban *asiduidad*. Este elemento lo definen como «el nivel de dedicación efectiva al cumplimiento de las funciones y tareas propias del lugar de trabajo a lo largo de la jornada laboral». Cuando entrevistamos a los responsables de los Recursos Humanos (en adelante RR. HH.) de dicha Administración, nos comentaron que habían observado que era común que un empleado se esforzara en cumplir estrictamente los horarios de entrada y salida —fichar—, pero que luego raramente se lo localizaba en su puesto cuando se lo buscaba. Por ello, hemos considerado este nuevo concepto —la presencia efectiva en el puesto— como antecesor del real desempeño de las tareas del puesto. Guarda cierta similitud con la patología que conocemos como *absentismo presencial* —estar en el puesto sin desarrollar las tareas—, pero el matiz de la presencia nos parece suficientemente relevante como para categorizarlo como un elemento previo.

de evaluación del desempeño, los empleados pierden la motivación y encuentran incentivos a no desarrollar sus tareas con la diligencia exigible —falta de rendimiento o absentismo presencial— o, directamente, a no asistir. Por otro lado, la naturaleza de muchas de las tareas que se desarrollan en la Administración puede suponer que no haya una necesidad constante de presencia del empleado: por la temporalidad en la demanda o porque permiten que se realicen en otro momento.³ No obstante, advertida la diversidad de actividades que conlleva que el desempeño tenga requerimientos distintos, podemos encontrar un denominador común si pensamos en clave de productividad entendida como logro de objetivos. El empleado más productivo no es el que realiza más tareas en un determinado período, sino el que logra con mayor eficiencia y calidad los objetivos establecidos.

Existe, además, un riesgo importante cuando aplicamos políticas destinadas a combatir el absentismo fuera de un marco integral de gestión de RR. HH. orientado a la productividad: que estas, por indiscriminadas, desmotiven a quienes se ausentan justificadamente. Al margen del proceso productivo idealizado al que hemos aludido, no cualquier ausencia tiene impacto sobre el resultado; y aun cuando lo tuviera, existen otras razones que pueden justificar suficientemente el costo de estas. Las ausencias por causa médica que no despiertan sospecha se pueden intentar minorar desde la actuación en salud pública y prevención de los riesgos laborales, pero no pueden ser catalogadas como un problema organizativo. Las necesidades de conciliación no resueltas pueden tener mayor impacto en la implicación del empleado y, por ende, en el resultado productivo, que el que pueda tener su ausencia. Además, se pueden explorar fórmulas de recuperación de las ausencias —flexibilidad— que mitigan los efectos perniciosos sobre la organización y desincentivan el uso abusivo de determinados permisos. Por ello consideramos que lo importante es ahondar en las nuevas fórmulas de gestión que favorecen la implicación del trabajador, y limitar las actuaciones para combatir el absentismo a aquellos casos que esta nueva estrategia dejará al descubierto. El absentismo no se debe combatir con medidas generalizadas porque poseen un estímulo desincentivador sobre el empleado cumplidor mucho más grande que el control que ofrecen sobre el incumplidor. A este se le deben aplicar medidas concretas y, desde el respeto a la ley, ejemplarizantes. En nuestra opinión, no es el absentismo el responsable de una baja productividad, sino que una Administración mal organizada, sin una gestión por objetivos, provoca una deficiente productividad e incentiva el absentismo. Esta es nuestra hipótesis principal.

Para poder corroborar o refutar nuestra hipótesis, antes debemos intentar resolver la indeterminación conceptual a la que hemos aludido. Ya hemos avanzado que entendemos el absentismo como las ausencias que no se justifican o que, cuando lo hacen, esconden una conducta de fraude o abuso.⁴ Más complejo es afirmar, con total seguridad, lo que debemos entender por productividad. Cuándo y cómo se vincula la productividad del conjunto —equipo, unidad u organización— con la individual, abre el debate sobre quienes abogan por valorar el desempeño del empleado y quienes prefieren expresarse en términos de consecución de objetivos individuales, pero también colectivos. En cualquier caso, sí que debemos diferenciarlo de lo anterior —mera presencia— y centrarnos en el rendimiento del empleado y en qué grado logra las metas fijadas.⁵

A menudo lo acontecido dista de lo percibido, y, como afirma Barzelay, el discurso de la Academia debe encontrar puntos de referencia con el ámbito de la práctica.⁶ Por ello, para (i) corroborar si la percepción dista mucho de lo que expresan los datos y para (ii) comprobar si los postulados teóricos reciben el apoyo de las personas que deben protagonizar cualquier proceso de cambio, hemos querido conocer la opinión de quienes tienen responsabilidad política, directiva o de gestión en materia de ocupación pública. Con este

3 Esta posibilidad para determinados colectivos profesionales de realizar las tareas en otro momento —de hacer mañana lo que no se ha hecho hoy— es lo que reduce la efectividad de la huelga como medida de presión en situaciones de conflictividad laboral.

4 Para un estudio más pormenorizado y detallado del poliédrico concepto de absentismo nos remitimos a lo dicho en trabajos anteriores (Martínez y Jané, 2013). Una aproximación jurídica al concepto, que renunciamos transcribir en este trabajo, pero que asumimos por entero, puede encontrarse en las páginas 17-23.

5 Para un tratamiento más pormenorizado del concepto de productividad nos remitimos a lo dicho en trabajos anteriores (Martínez y Jané, 2011; 2012).

6 Michael Barzelay, profesor de la London School of Economics and Political Science, se pronunció en estos términos, el 3 de julio de 2012, en su ponencia dentro del marco de la jornada internacional «Perspectives internacionals de futur sobre la funció pública», organizada por la Escola d'Administració Pública de Catalunya.

fin, realizamos una encuesta. Se envió y recopiló entre abril y julio del 2012. Los destinatarios fueron las personas titulares —en el momento del envío— de: (i) secretarías generales o sectoriales, direcciones de servicio o direcciones generales con determinados cuerpos específicos —Bomberos y Mossos d'Esquadra—, subdirecciones generales con competencia en recursos humanos y servicios de RR. HH., organización y/o prevención de riesgos laborales de la Generalitat —departamentos, organismos autónomos y empresas públicas—; (ii) regidores con competencia en RR. HH. y jefaturas de áreas de RR. HH. de los ayuntamientos de poblaciones de más de 10 000 habitantes; (iii) responsables en materia de RR. HH. de las universidades públicas, diputaciones provinciales, consejos comarcales y el resto de ayuntamientos; y (iv) personas de referencia en materia de función pública de los sindicatos más representativos.⁷ No se optó por diseñar una muestra representativa que permitiera extrapolar las opiniones al conjunto de gestores y directivos —colectivo extenso y complejo, cuya magnitud hace que un estudio estadístico adaptado a las características de sus respectivas Administraciones probablemente quede fuera de nuestra actual capacidad— principalmente porque no se tuvo acceso a un censo actualizado con las direcciones electrónicas de contacto y preferimos acumular de manera cualitativa todo el conocimiento experto posible. Alcanzamos un total de 142 respuestas válidas (un 21 % de las peticiones tramitadas):⁸ 57 de 142 peticiones cursadas en la Generalitat —departamentos y organismos autónomos, 4 de 11 en las diputaciones, 39 de 231 en ayuntamientos de más de 10 000 habitantes y 19 de 793 en el resto de ayuntamientos, 8 de 97 en otras entidades locales, 1 de 7 en universidades, 4 de 53 en los sindicatos y, por último, 10 de 48 en empresas públicas de la Generalitat. En el cuestionario sobre absentismo, productividad y evaluación del empleado público (en adelante, Cuestionario), preguntábamos qué debemos entender por productividad de los empleados públicos, cómo podemos evaluarla y qué impacto consideran que tienen las conductas absentistas. Con carácter general, para el análisis de los datos hemos realizado tres cruces: a) el primero obedece al tipo de Administración, que hemos diferenciado entre (i) las que ocupan un pequeño número de empleados públicos (19 %) —ayuntamientos de menos de 10 000 habitantes, entidades municipales descentralizadas, mancomunidades y consejos comarcales—, (ii) las que ocupan un número alto de empleados pero que no comparten una cultura organizativa común (31 %) —ayuntamientos de más de 10 000 habitantes, diputaciones y universidades— y (iii) los diferentes departamentos y organismos autónomos de la Generalitat que gestionan un elevado número de empleados y comparten cultura organizativa (47 %); b) la segunda variable de cruce ha respondido a las responsabilidades dentro de la organización —políticas, 6 %; directivas, 36 %; técnicas, 56 % y sindicales, 3 %—; y, finalmente, c) hemos distinguido entre los que en su organización viven el absentismo como un problema (44 %) y los que no (56 %). En el trabajo que ahora sigue analizamos qué grado de apoyo entre los encuestados tiene nuestra hipótesis: una gestión de los empleados públicos que incentive su implicación —mediante el establecimiento de objetivos y la evaluación del desempeño— desincentivará algunas prácticas absentistas y tendrá un efecto reductor sobre el volumen de este fenómeno y revelará, con claridad, las verdaderas conductas absentistas; lo que facilitará adoptar medidas efectivas y personalizadas para limitarlo a lo que podríamos entender como absentismo estructural —aquel que, por su naturaleza y casuística, es inevitable.

7 Puede consultarse el Cuestionario y ver las tablas de frecuencias en la web del grupo: <<http://www.ub.edu/grapa/es/int/publicaciones/informes>>. Ese Cuestionario dio lugar a una primera investigación que abordó, de una manera profusa, el concepto de absentismo desde las diferentes ópticas que lo tratan y que analizó, desmenuzadamente, los datos de los encuestados en lo relativo al absentismo. Dicha investigación generó el informe «Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català» [proyecto: [2011EAPC07](#), financiado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya y que ha dado también lugar al libro Martínez y Jané (2013)]. El presente trabajo es, por tanto, un segundo rendimiento diferente de la explotación de la base de datos del Cuestionario.

8 Sin tener en cuenta los datos de los municipios de menos de 10 000 habitantes cuyas plantillas son, por lógica, reducidas, obtuvimos 123 respuestas válidas de las 589 peticiones cursadas (21 %). En cambio, si tenemos en cuenta las casi ochocientas peticiones a los municipios de menos de 10 000 habitantes, estamos hablando de 1328 peticiones; y el total de respuestas válidas han sido las 142 aludidas, que representan un 10 %. Ha habido tres tipos de retorno a la petición de participación: un 5 % eran devueltas por errores en la dirección electrónica, un 1 % nos respondió declinando participar, un 94 % cumplieron el cuestionario. Pese a no pretenderse en ningún momento una muestra estadísticamente representativa, creemos significativo advertir que nos han respondido de los 12 departamentos de la Generalitat y de todas las diputaciones y un 28 % de los 121 ayuntamientos de más de 10 000 habitantes de Cataluña.

2 La productividad es la prioridad

Bañón y Carrillo relatan las tres grandes razones que justifican la preocupación por la productividad —y calidad—; a saber: (i) la eficacia democrática, (ii) la legitimación y (iii) la competitividad. La primera la definen como la prestación del «mejor servicio posible a los ciudadanos con el mínimo coste, de acuerdo a las necesidades sociales y hacerlo con celeridad y responsabilidad respetando la ley» (1996: 57). La legitimación de lo público se consigue reforzando el carácter diferencial de su actuación. Cuando el sector privado no llega o lo hace limitando el alcance a criterios de rendimiento económico, el privado se legitima por contraste exhibiendo una prestación no excluyente, equitativa y de calidad. Sin embargo, en una sociedad concienciada de la relación contraprestacional de la carga tributaria que soporta, la gestión pública, si bien no se puede exigir que se realice con el mismo rendimiento económico que lo haría la privada —la cual, para ello aparta los sectores menos rentables— sí que debe desarrollarse sin despilfarros y con una calidad equiparable a la privada. Finalmente, en un contexto de competencia interadministrativa para la captación de recursos, aquellas administraciones que exhiban una mayor productividad —entendida como el binomio rendimiento y calidad— estarán mejor situadas, relegando a las menos productivas; y con la posibilidad de que estas últimas sean sustituidas por iniciativas privadas. Aun reconociendo la preocupación, asumiendo el bajo grado de productividad lograda y proponiéndose la mejora del resultado de la actuación de las Administraciones Públicas, existe el debate sobre la factibilidad de evaluar dicha productividad. Por ello pedimos a los entrevistados que optaran entre distintas formulaciones del grado de factibilidad de la evaluación. La mayoría (64 %) coincide en afirmar que es posible evaluar la productividad del sector público y que debe hacerse. Un 8 % considera que, aunque es posible, el costo de la evaluación superaría los beneficios que se pueden obtener de esta. Casi una cuarta parte (24 %) duda de que se pueda evaluar siempre, y el 4 % entiende la productividad sólo cuando se analizan empresas públicas que ofrecen productos o servicios. Resulta residual la representación de quienes no defienden la necesidad de hablar de productividad en el sector público.

En esta productividad del sector público, el componente principal es el empleado público. Los recursos humanos son uno de los diversos factores productivos, pero no son uno más. Son el factor principal y determinante. Los otros elementos implicados en el proceso tienen menor relevancia por sí mismos que la que tienen en la medida en que influyen en la actividad del empleado: son instrumentales. La productividad es la valoración, en un plazo concreto, del resultado de un proceso de producción en el que se combinan recursos, siguiendo una metodología, bajo las instrucciones de la dirección y en un entorno determinado. Así tenemos un primer elemento, el de los *inputs*: recursos humanos y de capital. De lo que concierne al individuo, sin desmerecer lo relevante de su capacidad, lo más relevante es el grado de implicación que manifiesta en el desempeño de sus tareas. Es, de hecho, el factor al que 2/3 le otorgan mucha incidencia en la productividad. Respecto de los recursos materiales, abordamos las mejoras tecnológicas, pero solo un 36 % las considera muy relevantes.

La estructura del trabajo y la existencia de objetivos, segundo elemento del proceso productivo —al que nosotros le otorgamos un valor esencial—, recibe un apoyo relevante pero menor del esperable si conceptualmente los entrevistados apostasen por un modelo de gestión por objetivos inserto en una gestión integral y sistémica de los RR. HH. Así, aspectos como el tipo de estructura administrativa —menos jerárquica, con mayor *empowerment* de los empleados, con procesos definidos, etc.— o la existencia de objetivos —esto es, una actuación destinada a alcanzar unas metas concretas— atesoran un apoyo menos

entusiasta (53 % y 54 % respectivamente).⁹ El tercer elemento aludido, la dirección¹⁰ —también de gran relevancia a nuestro parecer— tiene, en cambio, un mayor reconocimiento por parte de nuestros encuestados como factor con mucha incidencia en el proceso productivo (58 %).¹¹ Finalmente, el elemento entorno —con aspectos como los valores de la organización o la transparencia en la gestión del personal— cierra el ranking de valoraciones (40 %).

Reconocido el protagonismo del individuo en el proceso productivo de la organización, se requiere saber en qué consiste la productividad del empleado público. Para nosotros solo es valorable en términos de productividad, la actividad destinada a satisfacer unas necesidades que se han determinado con anterioridad y para las cuales se ha previsto un estándar de calidad y unos indicadores de logro.¹² Los mecanismos que las Administraciones han implementado para retribuir la productividad de sus empleados son una mezcla de penalizaciones por absentismo con ítems que valoran actitudes y competencias, y en menos ocasiones, el rendimiento real en el puesto de trabajo (Martínez y Jané, 2011). Si un sistema que pretende retribuir la productividad establece un mecanismo evaluativo, este debe evaluar aquello que entiende que es la productividad. Preguntados nuestros encuestados sobre cuál debe ser dicho objeto de evaluación; la consecución de logros individuales y la participación en objetivos colectivos reciben puntuaciones similares, indistintamente de la responsabilidad que se atesore en la Administración. Así, las personas con perfil político valoran con medias notables tanto lo individual (8,11) como lo colectivo (8,44), los directivos valoran lo individual con menor intensidad que lo colectivo (8,33 y 8,80, respectivamente), el personal técnico no muestra gran divergencia en su valoración (8,27 y 8,42), y los representantes de los trabajadores, más moderados (6,75 y 6,25) también valoran de modo parejo la consecución de las metas individuales con la participación en las colectivas.¹³ Es significativo que el objeto propuesto, a saber, «la manera cómo desarrolla las tareas» —en el cual la actividad del empleado pierde la consideración de logro de objetivos concretos— recibe un apoyo menor en todos los perfiles: 6,89 entre políticos, 7,61 entre directivos, 7,86 entre técnicos y 5,75 entre agentes sindicales. Entre directivos y técnicos, la diferencia de puntuación es menor que entre los otros colectivos; además también son más cercanas las puntuaciones que directivos y técnicos conceden a este mero desarrollo de tareas con las que otorgan al logro de objetivos.

9 La estructura del trabajo no se ha considerado irrelevante por ningún encuestado. La plantilla media de quienes la han considerado poco, bastante o muy relevante es (redondeando) de 80, 3100 y 5200 empleados, respectivamente; moviéndonos en un entorno muy desigual que va desde plantillas con 2 empleados hasta la más poblada, de 72 334 empleados (media, 4124; mediana, 194; moda, 1010). Parece lógico que a mayor complejidad administrativa sea mayor la necesidad de perfilar las estructuras y responsabilidades; en cambio, en Administraciones de plantilla reducida, sean la versatilidad y flexibilidad las características más buscadas. Sin embargo, la valoración del elemento «existencia de objetivos» sigue un patrón muy distinto: nada relevante (plantilla media de 13 empleados), poco (9700), bastante (2200) y muy relevante (4900). Aquí hay dos aspectos a valorar. El primero es que puede entenderse que, en Administraciones pequeñas, la actividad se focalice en la resolución de los aspectos cotidianos y no se dé relevancia a la visión más estratégica del desarrollo de las tareas: la gestión del día a día ahoga la previsión a largo plazo. El segundo es la distorsión que pueden ocasionar en nuestro estudio los representantes de un colectivo con necesidades particulares y que a la vez es de largo el más numeroso: el docente. Los maestros realizan su actividad con unos calendarios y horarios determinados y con un programa docente preestablecido. Es razonable pensar que, para quienes tienen responsabilidad sobre este colectivo, lo prioritario sea asegurar su presencia en las aulas con un desempeño profesional en el magisterio de las lecciones programadas; lo que quizá no tenga una traslación fácil a la lógica del rendimiento valorado por el logro de objetivos.

10 La Associació Catalana de Gestió Pública (ACGP) ha preparado una propuesta de regulación de la figura del directivo público profesional de las Administraciones catalanas y lo ha presentado, entre en otros foros, ante el Parlamento de Cataluña.

11 Este elemento se valora con mayor fuerza entre el colectivo directivo, del cual un 67 % lo valora como muy relevante, frente al 51 % de los técnicos que le otorgan mucha incidencia.

12 Cuando el artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) define *desempeño* como «la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados», podría dejar, a nuestro parecer, una zona ambigua si pretendiese con ello diferenciar entre rendimiento y logro de resultados. Para la RAE, *rendimiento* y *resultados obtenidos* son sinónimos; de hecho, utiliza la locución para explicar el significado del primer término; luego, no consideramos la posibilidad de que el EBEP aluda a dos conceptos diversos.

13 En la mayoría de las preguntas del Cuestionario hemos optado por una escala que reproduce el patrón: nada, poco, bastante y mucho. A menudo, las hemos recodificado en dicotómicas, atribuyendo al nada o poco el valor de negación y al bastante o mucho el de confirmación. Sin embargo, en las preguntas referidas a la finalidad deseable de un sistema evaluativo y a cuál debería ser el objeto de valoración optamos por proponer una puntuación en una escala del 1 al 10 (en la que 1 significa nada relevante y 10 muy relevante) porque queremos perfilar con más detalle las prioridades, ya que algunas de las opciones son similares y buscamos el matiz.

Si el absentismo fuera la variable independiente de la productividad, aquellos que lo sufren apostarían por combatirlo como condición para lograr un mejor resultado productivo. Sin embargo, son precisamente estos los que defienden con mayor intensidad rebajar la lucha contra el absentismo para centrarse en el logro de objetivos (97 %). Por otro lado, al cuestionar qué componentes inciden más en la productividad, unos y otros confieren la primacía a la implicación y motivación del empleado (98 % los que padecen absentismo y 97 % los que no lo padecen). De igual modo, al proponerles ocho posibles finalidades de la herramienta evaluadora, el control de los incumplimientos y malas conductas de los empleados ocupan el último lugar del ranking en ambos subgrupos. Los dos mantienen también un criterio similar en el momento de valorar el objeto del mecanismo evaluativo. Así puntúan bajo tanto la presencia como el tiempo real de trabajo, y con valores mucho más altos el buen desarrollo de las tareas y, principalmente, el logro de objetivos. Y aún más nítidamente se percibe la desvinculación del absentismo de la productividad cuando los que lo padecen entienden que la evaluación de la productividad de sus empleados debe basarse en indicadores que midan el grado de consecución de los objetivos (98 %), por encima de los datos de cumplimiento horario o disfrute de permisos que pueda proporcionar la unidad de RR. HH. (63 %). Los que manifiestan no tener el problema del absentismo valoran en un 90 % los objetivos y en un 70 % el cumplimiento horario y las jornadas trabajadas. Por otro lado, los que viven el absentismo como un problema se refugian, como todos, en la ética como principal razón de ser de las actitudes absentistas, solo que con mayor intensidad.

En sentido contrario a lo expuesto, los que padecen el absentismo valoran, más que los que no lo padecen, las políticas de control del fenómeno y las sanciones que comporte, pero lo hacen con un apoyo inferior a otras explicaciones. Pero aún es mayor la distancia entre los grupos al reconocer la incidencia del tipo de organización y estructura del trabajo —trabajo en equipo, autonomía, responsabilidad— como explicación de la decisión de ausentarse (58 % entre quienes reconocen absentismo en sus organizaciones frente al 72 % de los que dicen no tenerlo). Pero todo ello no hace sino mantenernos en el convencimiento de que es al revés, que es el absentismo la variable dependiente de la productividad.

Tabla 1. Valoración del objeto de la evaluación del empleado según la viabilidad considerada de la evaluación del sector público*

Objeto	Viabilidad de la evaluación									
	No hay necesidad		Solo empresas		No siempre	Sí, pero no rentable	Posible y necesaria			
	(n)	1	(n)	5	(n)	34	(n)	11	(n)	90
Presencia		10,0		6,2		5,7		6,4		5,7
Tiempo real de trabajo		8,0		7,8		6,3		6,4		5,8
Actitud		9,0		8,2		7,3		7,9		7,8
Desempeño		8,0		9,0		7,2		7,5		7,8
Logro de objetivos		7,0		9,0		8,0		8,0		8,3
Esfuerzos extra		9,0		7,8		7,5		7,7		7,6
Talento		9,0		7,8		7,1		7,0		7,3
Participación en objetivos colectivos		8,0		9,2		8,3		8,5		8,6

* Puntuación media en una escala en la que 1 es la valoración mínima; y 10, la máxima.

Fuente: elaboración propia.

En la medida en que de la evaluación de la productividad del sector público sea parte la productividad de sus empleados, nos parece relevante cruzar las variables que proponíamos como objeto de evaluación con la valoración que se ha hecho de la viabilidad de la productividad del sector (tabla 1). Así vemos que para quienes no hay necesidad de evaluar la productividad, esta es una cuestión de presencia básicamente, con un muy alto componente de actitud y talento, y disponibilidad para realizar esfuerzos extra. Sin embargo, para el resto, la presencia es mucho menos relevante; ni siquiera el tiempo real de trabajo. Para aquellos que sí

la ven viable y necesaria, con medias menos elevadas, el interés está en valorar los objetivos conseguidos, tanto los individuales (valoración media de 8,34) como los colectivos (8,55). Sin embargo, el mero desarrollo de tareas queda en una zona media, junto a la actitud, los esfuerzos extra y el talento. Una tónica similar, con puntuaciones algo superiores, la confirman quienes dudan de la rentabilidad de esta evaluación, aunque para estos la actitud se distancia algo más del desarrollo de tareas, acercándose mucho al logro de objetivos individuales. Aquellos que nos dijeron que no siempre es posible evaluarla inciden también en valorar la consecución de objetivos; con una distancia algo mayor que los otros sobre su tercera opción, valorar los esfuerzos extra, lo cual es otro modo de colaborar a conseguir objetivos concretos. Sería interesante saber si esta dificultad que perciben en la evaluación de la productividad, está relacionada con la dificultad que intuyen en la definición de objetivos concretos para todos los niveles de actividad en el sector público.

Luego, si solo quienes estiman innecesario evaluar la productividad consideran que esta tiene relación con la presencia y no con la consecución de objetivos, cabe preguntarse: ¿existe diferencia, al valorar la centralidad, o bien de las ausencias o bien de la organización del trabajo, de manera flexible y orientada al logro, entre quienes reconocen tener problemas de absentismo y quienes no lo tienen? La respuesta es rotundamente negativa. Así, ante la propuesta «Cuando la naturaleza de las tareas a desarrollar lo permitan, se debe incidir menos en la presencia efectiva del empleado y más en fórmulas de flexibilidad horaria y logro de objetivos» se ha suscitado consenso entre todos los encuestados (un 51 % suscriben la respuesta «Bastante»; y un 39 %, «Mucho»). Es más, 2/3 de los que consideran la evaluación posible y necesaria están bastante o muy de acuerdo con la idea de abogar menos por la presencia efectiva y más por una gestión por objetivos. Perfilando aún más las características de quienes apoyan con firmeza la necesidad de pensar menos en términos de presencia y más de productividad, vemos que el 51 % son poco partidarios de las actuaciones de fiscalización —control horario, expedientes disciplinarios— para favorecer la productividad y, en cambio, valoran como «Mucha» la incidencia de la existencia de objetivos (72 %), con indicadores que permitan su seguimiento, como factor que incide en el incremento de la productividad. Este mismo grupo, cuando les hemos interrogado sobre la finalidad deseable para un mecanismo que evalúe la productividad de los empleados públicos, mayoritariamente ha optado por el reconocimiento de la actividad del empleado (puntuación media de 8,68) y la identificación de los más productivos (8,14 puntos). En el lado opuesto, la menor puntuación (6,32) la recibe el control de los incumplimientos y malas conductas. Y cuando les hemos pedido que nos dijeran cuál debería ser el objeto que evaluara tal mecanismo, contestan que la consecución de objetivos; tanto aquellos que se fijan para el desarrollo de la actividad individual del empleado (8,61) como la participación en los colectivos (8,81). Acorde con el poco apoyo que recibe la finalidad de fiscalización de las malas conductas, ni la asistencia (5,39) ni la presencia efectiva (5,88) logran puntuaciones significativas como objeto de evaluación. En cuanto al instrumento, las opciones que acumulan más valoraciones como «Bastante» o «Muy» relevante, son los indicadores objetivos —medibles y conocidos con anterioridad al proceso evaluativo— y las encuestas de satisfacción a los usuarios finales de la actividad (ambos con un 98 % de apoyo), seguido de las actas de valoración de la actitud y el rendimiento cumplimentadas directamente por el superior jerárquico (96 %); las siguientes opciones acumulan un porcentaje, como poco, catorce puntos inferior.

¿Cómo se incrementa la productividad del empleado? Favoreciendo su implicación. Esta se trabaja por dos vías: a) incrementando la motivación y b) reduciendo los factores desmotivadores. La motivación puede ser intrínseca a la labor desempeñada —con tareas que satisfacen las aspiraciones profesionales o de servicio público del trabajador— o extrínseca —alentada por las aspiraciones de futuro o por incentivos directos—. Los factores desmotivadores son los que el empleado percibe que vulneran el contrato psicológico que lo liga a la organización (por ejemplo, cuando se penalizan sus necesidades de conciliación o sus problemas de salud). Para los primeros, la evaluación del desempeño es un instrumento ideal. Como primer resultado de esta evaluación obtenemos unos empleados que saben que la organización los valora por aquello que realmente hacen. Esto significa que sus superiores saben lo que hacen —se combate la invisibilidad en la que se esconden las conductas evasivas— y valoran su contribución al resultado colectivo. Un segundo resultado puede ser incrementar la percepción de equidad en el trato, en el momento en que el ascenso o la carrera profesional se argumenten en los resultados de la evaluación. Y un tercero sería, en la línea que defienden Noguera y Guzmán, «acabar de una vez por todas con la vieja tradición burocrática de dispensar el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y actitud ante el servicio» (2008:

325), y retribuir a los empleados en función de su desempeño real. No olvidemos que igualdad es también tratar distinto lo diferente. Para reducir los factores desmotivadores, es crucial desligar absentismo de productividad. Hay tres grandes políticas de control del absentismo: a) incentivar económicamente la presencia, b) penalizar económicamente las ausencias y c) controlar la veracidad de las causas alegadas para justificar la ausencia. Las primeras se han mostrado efectivas, pero pueden mandar un mensaje equivocado al empleado (Martínez y Jané, 2013). Siempre y cuando la presencia no sea suficiente por sí misma para garantizar un incremento productivo, no se debe premiar económicamente la asistencia puesto que esta no es más que el cumplimiento de la obligación laboral que ya retribuye la nómina correspondiente. Un plus de presencia no puede ser considerado un plus de productividad. Penalizar las ausencias se ha realizado de dos modos: (i) estableciendo un máximo de ausencias para meritar un complemento, o disminuyendo este en función del número de ausencias; y (ii) retirando la cobertura salarial voluntaria en los períodos de baja por incapacidad laboral (IT). Generalmente, los complementos de productividad o figuras asimilables han previsto determinado tipo de ausencias por enfermedad o permiso —hay regulaciones más restrictivas que otras— excluidas de la penalización; de modo parecido, algunas Administraciones también han conservado la garantía salarial para determinadas IT o han permitido días de indisposición médica sin necesidad de acreditación médica que no tienen penalización retributiva. No obstante, ambas son fórmulas genéricas que provocan casos de manifiesta injusticia. Un empleado excelente no deja de serlo por padecer una gripe o por disfrutar de la maternidad. Este magnífico empleado puede sentirse molesto cuando la Administración lo penaliza por causas que escapan a su control o que tienen una sobrada justificación social. Finalmente, el control de las ausencias es el método más intrusivo pero el que quizá, bien aplicado, debería tener menor impacto en la productividad de los empleados.¹⁴ Normalmente, quien se sabe cumplidor —y realmente padece una dolencia que le impide trabajar— puede tolerar ser controlado si sabe que con ello el que engaña será descubierto y sancionado. Sancionar al compañero pertinazmente incumplidor puede tener incluso un valor motivador semejante al reconocimiento del esfuerzo propio, a la vez que contribuye a consolidar una cultura organizativa que reconoce el esfuerzo y penaliza el fraude. Está, por desgracia, demasiado extendida la idea de con los incumplidores nunca pasa nada. Estamos convencidos de que una gestión orientada a la productividad evidenciará con nitidez estos comportamientos fraudulentos, permitiendo focalizar las actividades fiscalizadoras en los absentistas patológicos y liberando de presión a los trabajadores honestos; por lo demás, la mayoría.¹⁵

Los encuestados ratifican nuestra apuesta por la implicación como factor para incrementar la productividad del empleado público. De quienes han afirmado que la implicación, motivación o incentivación del trabajador tiene mucha incidencia en la productividad de la organización (66 %), el 54 % han considerado que tiene mucho peso en el incremento productivo del empleado la motivación, frente al 38 % que defienden los incentivos. Corroborando lo que hemos visto en los elementos que favorecen la productividad del empleado, las actuaciones destinadas a reforzar la motivación recibirían un exiguo mayor apoyo (91 %) que las incentivadoras (86 %). A su vez, quienes han dado mucha importancia a la motivación como elemento productivo, han considerado la equidad en el trato y el reconocimiento de méritos —un 84 % lo ha cualificado de «Bastante» o «Mucha» su incidencia— como elemento que influye en las conductas absentistas; cerca del tipo de organización y estructura del trabajo (81 %). Para quienes valoran como muy importantes los incentivos retributivos de tipo netamente económico —plus y retribuciones variables—, la finalidad que valoran con mayor puntuación son el reconocimiento de la actividad del empleado (8,65 y 8,60, respectivamente) y la identificación de los empleados más productivos (8,19 y 8,25, respectivamente). Los mismos ítems, y con mayor intensidad (8,80 y 8,53, respectivamente), son valorados por quienes dan el

14 Al respecto, es relevante destacar la petición de los profesionales de la sanidad pública de adaptar el protocolo de seguimiento de las IT a la naturaleza de la dolencia. El criterio del facultativo debe primar a la hora de establecer cuándo debe ser la siguiente visita de control. Esta limitación que padece el médico de cabecera no afecta a los servicios médicos privados de los que se ha dotado alguna Administración para el control de la salud de sus empleados (Martínez y Jané, 2013).

15 Existe una propuesta, que ya se practica en otros países comunitarios, de dejar en manos de la organización la posibilidad de no exigir la acreditación de los primeros días de indisposición a los empleados que considera más cumplidores. Esta iniciativa descargaría de actividad burocrática al sistema sanitario y potenciaría el reconocimiento de los empleados que tienen la buena consideración de la organización. Estamos convencidos de que esta propuesta obtendría mayor consenso si se implementara en organizaciones más transparentes que trabajan con orientación a la productividad y donde las conductas puramente absentistas son más evidentes.

máximo apoyo a la incentivación mediante carrera administrativa, pero, además, incorporan el crecimiento del empleado (8,31) y la retención de los trabajadores más destacados (8,07).

Dentro de las medidas incentivadoras contemplamos dos grupos: las retributivas y las de carrera. Tanto unas como otras tienen consecuencias económicas; las primeras, puntuales y a corto plazo; las segundas, a medio plazo, pero se consolidan. Cruzando las respuestas a la valoración de las actividades destinadas a incentivar, con aquellas que precisan el tipo de incentivo —plus, parte de la retribución variable y carrera profesional—, vemos que entre aquellos que conceden mucha incidencia a las actuaciones de incentivación, hay un mayor apoyo a la retribución variable —el 58 % le reconocen mucha capacidad incentivadora—, frente a la opción del plus retributivo y la carrera administrativa, que desplazan los apoyos hacia la valoración «Bastante»: el 48 % y el 42 %, respectivamente. Es quizá cuestión de proximidad entre el acto y la recompensa lo que se reconoce como factor incentivador. Lo que interpretábamos como un ejemplo claro de implicación, la del trabajador que no agota su saldo de permisos,¹⁶ los encuestados lo han valorado positivamente (36 %) o muy positivamente (32 %). Entre estos últimos, la valoración que hacen de la motivación e incentivos como factor relevante en la productividad es también mayoritariamente apoyada como muy relevante (73 %).

3 El absentismo no precede, sino sucede

Hablamos con soltura de absentismo e incluso valoramos los datos, pero ¿qué es? ¿Qué miden los índices y tasas? Las prolijas y diversas aproximaciones disciplinares al asunto nos arrojan definiciones variadas con matices no menores. Desde la acepción más genérica que contabiliza como absentismo cualquier ausencia al trabajo —incluso el período vacacional— hasta aquella que lo limita a las ausencias que se producen sin el conocimiento previo del empresario, pasando por otras con diversos matices en función de la causa con la que se justifica la ausencia: descanso, enfermedad, conciliación...¹⁷ En función de qué determinemos que es el absentismo —IT, ausencias totales, ausencias injustificadas o no previstas— se deberían establecer los indicadores que nos permitan medir el fenómeno y conocer así su real magnitud. Aún entre esta confusión terminológica, en un estudio, previo a este artículo, sobre el absentismo en las Administraciones Públicas catalanas (Martínez y Jané, 2013), los datos a los que logramos acceder —ponderados por la opinión de expertos en la materia— nos llevan a concluir que el absentismo —en una acepción amplia, que recoge ausencias por enfermedad y permisos legales—, a tenor de su volumen, no es un problema grave; aunque, tomando como referencia el sector privado, muestra una magnitud relativa suficiente como para justificar actuaciones destinadas a minorarlo. Pero el absentismo será un problema en la medida en que quienes deben sufrir sus consecuencias lo perciban como tal. La relativización del problema se confirma con el resultado de la encuesta, visto que la diferencia entre aquellos para quienes es un problema «Nada» o «Poco» grave (57 %) no es excesivamente superior a los que consideran «Bastante» o «Muy» grave (43%). No obstante, solo el 9 % aprecia la máxima gravedad. Diversos autores (Moncada, 2010; Ballesteros, Sampere y López, 2011; Clemente, 2011) apuntan que el absentismo es un fenómeno que afecta con mayor intensidad a organizaciones con un elevado número de empleados. El tamaño de nuestros datos no permite corroborar dicha afirmación.¹⁸ Pero sí que vemos claro que ningún encuestado con responsabilidad sobre una plantilla de más de 4 698 empleados descarta con rotundidad el absentismo como problema, y para nadie responsable de una plantilla inferior a los 80 es muy preocupante. También podría ser relevante comparar, dentro de una misma organización —la autonómica— la percepción entre quienes tratan con personal sujeto a una relación

16 La motivación de algunos permisos posibilita satisfacer la necesidad que los origina fuera de la jornada laboral; por ejemplo, es posible hacer una mudanza de domicilio en sábado. Por otra parte, los moscosos son un derecho de cumplimiento voluntario —no como las vacaciones, que son de obligado disfrute—, por lo que no existe ningún impedimento para no agotar su saldo, si no se tiene necesidad.

17 A modo de ejemplo, Clemente afirma que «no podemos considerar absentismo laboral las horas no trabajadas por vacaciones y festivos, pero sí el resto de horas no trabajadas, que incluyen tanto los permisos legales y bajas por enfermedad como las ausencias no justificadas o fraudulentas, como pueden ser las enfermedades ficticias» (2011: 147). Mientras que para Clúa (1991: 140) el verdadero absentismo es: (i) imprevisto —lo que excluiría los permisos—, (ii) externo a la empresa —lo que excluye la formación, las revisiones médicas, etc.— e (iii) individual —excluye, por tanto, las huelgas.

18 En el análisis de medias entre la percepción y el tamaño de las plantillas, la linealidad arroja una significación del 0,027, aunque la proporción de variancia explicada no llega al 4 % ($R^2 = 0,36$). El análisis de variancia unifactorial (ANOVA) no permitiría sostener la correlación entre ambas variables (significación del 0,175).

contractual pública —funcionarios y laborales con condiciones homologables— y aquellos que lo hacen con empleados contratados en las mismas condiciones que la empresa privada. De nuevo, el diseño no muestral no nos permite aseveraciones estadísticas,¹⁹ pero en nuestra «foto» ningún responsable de empresa pública valora el absentismo como muy preocupante, considerándolo en su mayoría (70 %) como poco preocupante.

Cuando el absentismo es abordado por los galenos —en su especialidad de medicina del trabajo—, la cuestión se enmarca en la seguridad y salud laboral, se vehicula con la figura de la incapacidad temporal (IT) y se aborda desde los departamentos de salud pública de los gobiernos y de las áreas de prevención de riesgos laborales de las empresas. Si se analiza por economistas, es una cuestión de factores productivos. En la medida en que las horas de trabajo son un elemento de la ecuación productiva, su minoración se presupone que perjudica al resultado. No obstante, existe consenso social para limitar los períodos dedicados a la actividad productiva en beneficio del necesario descanso y la actividad reproductiva.²⁰ De entrada, la jornada habitual en el conjunto de Administraciones Públicas es ligeramente inferior que la regulada para el sector privado.²¹ Existe también un reconocimiento de las necesidades de conciliación personal —visitas médicas, trámites administrativos, citaciones judiciales, exámenes oficiales, participación en elecciones, actividad sindical...— y familiar —maternidad y paternidad, cuidado de hijos y familiares...— que se resuelve con permisos.²² Si bien no se discuten en demasía los descansos, existe más discrepancia a la hora de valorar los permisos.²³ Estos últimos suelen consistir en horas de suspensión de la actividad conservando todos los derechos retributivos, por lo que es más clara su influencia en la ecuación productiva, según la formulación economicista.

Existe consenso en la literatura en considerar la incapacidad temporal por enfermedad común como la causa más frecuente de absentismo (Ortiz, 2003; Cecot, 2005; UGT, 2009; López, Ballesteros y Sampere, 2010; Moncada, 2010; Clemente, 2011); «significan más de un 70 % de las horas no trabajadas», según Cecot (2008: 2). Los episodios de larga duración «parecen tener más relación con el estado de la salud» (Moncada, 2010: 37) y se aconseja actuar sobre ellos desde la prevención de riesgos laborales. En cambio, los de corta duración «podrían estar más relacionados con el estrés, las estrategias personales de afrontamiento y los recursos disponibles para hacer frente a las exigencias combinadas de los ámbitos productivo y reproductivo» (ibídem); por lo que sería más efectivo abordarlos desde la motivación y el clima laboral.

Sin duda, para los encuestados, el principal problema son las indisposiciones sin baja —aquellas ausencias que se mueven en la zona gris de los tres días que no generan derecho a percepción retributiva y que en algunas Administraciones no se exige acreditar la incapacidad temporal para desarrollar las tareas propias del puesto de trabajo (90 %)—. ²⁴ La segunda prioridad (82 %) se establece en actuar sobre las bajas de corta duración (inferiores a 90 días). Estas bajas son de difícil cobertura —porque no se tiene la certeza de si la duración de la ausencia compensará el proceso de búsqueda de sustituto—, lo que tiene mayor repercusión en la gestión de los recursos humanos de la organización. En el extremo opuesto, encontramos las ausencias relacionadas con la maternidad y paternidad. No se considera que la maternidad sea un problema (83 %), y quizá debería salir ya de cualquier debate sobre absentismo. En un estudio de Almenara (2009), el 65,5 %

19 La chi cuadrado otorga una significación de 0,181; con el 50 % de casillas con una frecuencia esperada inferior a 5.

20 Entendemos por descanso las pausas que se establecen para las comidas, el tiempo mínimo que la norma determina que debe transcurrir entre jornadas, y el período vacacional. Y entendemos por trabajo reproductivo el conjunto de actividades que se requieren para la supervivencia y bienestar del núcleo familiar y del hogar. Esto es, más allá de la actividad reproductiva biológica —gestación y parto—, son las tareas de cuidado de los hijos —u otros miembros dependientes—, del mismo individuo, así como las de mantenimiento del domicilio —limpieza, provisión de alimentos, etc.

21 El artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores establece un límite semanal de 40 horas. Para los empleados públicos, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, lo sitúa en 37,5 horas semanales.

22 Entiéndase también como licencias y reducciones de jornada. Figuras variadas, la mayoría retribuidas, algunas no.

23 Aunque el RDL 20/2012 elevó la jornada de los funcionarios hasta las 37,5 horas para aquellas Administraciones que la tenían situada en un umbral inferior, y redujo los días extras de vacaciones que se reconocían por determinados tramos de antigüedad. Por lo que para los decisores, esta sí es una forma de incidir en la productividad.

24 Desde que se envió el Cuestionario hasta la publicación de este artículo, ha habido distintas actuaciones que han afectado a la garantía retributiva que tenían, muy mayoritariamente, los empleados públicos durante todo el período de incapacidad temporal y a la obligación de justificar las ausencias desde el primer día de indisposición.

de los encuestados consideraban que el absentismo en su empresa se centraba en la enfermedad común, un 12,9 % en las licencias y permisos, un 12,6 % en otras —como maternidad, enfermedad profesional u horas sindicales—, y el 9% restante lo desconocían. Los resultados de nuestra encuesta encumbran las bajas relacionadas con la enfermedad, pero distinguen entre aquellas sobre las que recae la sombra de la duda —las de menor duración— frente a las de larga duración, que tienen más facilidad de fiscalización mediante los servicios de inspección médica. Por otro lado, en conjunto, nuestros encuestados no les otorgan demasiado impacto a las ausencias justificadas por permisos: el 67 % considera que tienen «Poco» o «Ningún» impacto sobre la productividad los permisos para resolver asuntos relacionados con la vida privada del trabajador, y en un porcentaje similar (60 %) los días de permiso sin necesidad de justificación (los llamados coloquialmente *moscosos*).

Pero aunque todos coinciden en que son las indisposiciones y las bajas de corta duración las que pueden, si se reducen, ayudar a mejorar la productividad, los que afirman no tener problema con el absentismo son bastante menos intensos que el resto en la apreciación de los dos fenómenos. No parece que vean con tanta rotundidad el binomio indisposición o baja corta-productividad. Para estos últimos, los días de libre disposición para asuntos personales (*moscosos*) sí que son un elemento que incide en la minoración de la productividad. Son el único grupo que lo percibe así. Los que afirman tener un problema bastante importante con el absentismo destacan porque en todas las preguntas sus respuestas, aun siguiendo la tónica general, son un poco más intensas. Hasta el punto que en bajas largas, permisos y *moscosos* casi llegan al 50 %. Es como si se tratara de un grupo a la búsqueda de identificar el problema, y, por ello, todos los factores les parecen susceptibles de ser parte de este. Siguiendo esta lógica podríamos decir que los que tienen mucho absentismo quizá comparten diagnóstico, pero han renunciado a combatirlo todo y creen que deben centrarse en lo que es más atacable: o bien el primer día, o bien el enfermo cíclico breve.²⁵ De hecho, una cuarta parte de este grupo no considera que las bajas de larga duración sean un factor que afecte a la productividad.

De las posibles causas que se entiende que motivan las conductas absentistas, las tres que reciben el mayor apoyo de los encuestados son las que otorgan la responsabilidad al empleado.²⁶ De un modo muy destacado se considera que el elemento determinante en la decisión de asistir o ausentarse (93 %) es la ética laboral. A cinco puntos (88 %) se reconoce la importancia del grado de implicación y compromiso que se tiene con la organización. Y el 73 % creen que tiene «Bastante» o «Mucha» incidencia en la decisión la percepción del empleado sobre el trato equitativo y el reconocimiento de los méritos. Destacan notablemente dos elementos que se consideran con poca o ninguna incidencia sobre el absentismo: los problemas de movilidad y acceso al lugar de trabajo (11 %) y los motivados por causas relacionadas con la seguridad y salud laboral (26 %). Significativo parece que los dos elementos sobre los que más han incidido las iniciativas para combatir el absentismo reciban un apoyo moderado, el incentivo (61 %) y el control (59 %).

25 Una de las iniciativas para combatir el absentismo que hemos conocido (Martínez y Jané, 2013: 80-83) se ha revisado en el sentido de desincentivar el primer día de ausencia, con la máxima de que si no hay un primer día, ya no hay un segundo, ni tercero.

26 Nosotros hemos partido de la última aportación de Steers y Rhodes (Rhodes y Steers, 1990), revisada por Ortiz y Samaniego (1995). Este modelo enfatiza una articulación entre la influencia que ejerce la satisfacción laboral y las presiones de asistencia. Existen causas objetivas que podrían justificar una ausencia —de hecho, cuando alcanzan determinada magnitud impiden la presencia—, son las llamadas *barreras de asistencia*: salud, urgencia familiar o dificultad de acceso al centro de trabajo. Pero muchas de estas causas de naturaleza netamente objetiva tienen un margen de subjetividad según las interpreta cada individuo; es la percepción de la capacidad de asistencia. Esta percepción se modula en función de la motivación del empleado y del entorno. La primera se configura sobre tres factores: (i) la cultura y prácticas organizacionales —principalmente medidas de fiscalización del cumplimiento de la jornada y estructura del trabajo—, (ii) la cultura absentista de la organización y (iii) el componente personal: su actitud, su ética y sus metas profesionales. El tercer elemento que influye en la decisión de asistencia es el referido al contexto social y familiar del empleado. Este incluye aspectos comunes al conjunto de trabajadores —como los valores que se atribuyen a la cultura mediterránea o las condiciones del mercado laboral— y otros aspectos —como la situación familiar y económica— que varían según el individuo y el momento.

Tabla 2. Valoración de las patologías-tópicos y de posibles soluciones según el reconocimiento del absentismo como problema en sus Administraciones (en %)

Afirmaciones	Absentismo como problema							
	Nada		Poco		Bastante		Mucho	
	%	(n)	%	(n)	%	(n)	%	(n)
Se hace un uso fraudulento de las bajas médicas	30*	(8)	45	(23)	73	(36)	77	(10)
Se hace un uso abusivo de los permisos disponibles	41	(11)	46	(24)	63	(31)	77	(10)
Hay un exceso de permisos disponibles	48	(13)	53	(27)	77	(37)	78	(10)
Se debe valorar a los empleados que no agotan el saldo de permisos	49	(13)	65	(34)	83	(40)	77	(10)

* Resultante de la suma de las respuestas que han especificado que esta afirmación la comparten bastante o mucho.

Fuente: elaboración propia.

Como decíamos, entendemos que pasamos de hablar de ausencias a hablar de absentismo cuando estas son un problema para la organización. Aventurábamos que las ausencias que realmente preocupan son sobre las que se infiere la sombra de la duda en la veracidad de su motivación. Así, nos parece clarificador ver cómo responden aquellos encuestados que consideran que en su organización hay un problema de absentismo, cuando les preguntamos sobre el fraude en las bajas médicas y el abuso en el disfrute de permisos (tabla 2). Los que tienen el problema creen que hay fraude en las bajas y abuso en los permisos; los que no lo tienen, no lo creen. Los que tienen «Poco», «Mucho» o «Bastante» absentismo sí que superan el 50 %; pero de nuevo, el porcentaje entre los «Mucho» y «Bastante» absentismo y los de «Poco» es de 15 a 20 puntos de diferencia, lo que ubica al grupo de «Poco» más cerca del que no tiene «Nada» de absentismo que de los que tienen «Bastante» o «Mucho». Mientras que casi todos los grupos coinciden en el ranking que podríamos hacer al asumir los enunciados propuestos, los que tienen «Mucho» absentismo crean su propio ranking y coinciden en que la aseveración que más siguen es la de la flexibilidad, después sería el abuso de permisos, seguido por el fraude en las bajas, posteriormente premiar a quien no use todos los permisos disponibles y, por último, vuelven a coincidir con todos en que la afirmación con menos seguidores es que hay demasiados permisos. En definitiva, los que tienen absentismo valoran las afirmaciones de manera diferente a los que no lo tienen. Se las hacen todas suyas. Pero, además, los que dicen tener mucho absentismo en sus organizaciones establecen una prelación diferente al resto.

Sin embargo, esta presumida relación causa-efecto que le asignamos a la presencia efectiva en el puesto de trabajo como factor productivo es, en muchos casos, cuestionable. Seguramente, aquel empleado que no está motivado para asistir tampoco lo estará para rendir cuando asista. Posiblemente la incidencia de la ausencia sea mayor en aspectos organizativos como la cobertura de turnos, la necesidad de contratar sustitutos, la pérdida de confianza de los superiores, la sobrecarga de trabajo para los compañeros, la constatación de la falta de implicación y, también, la dificultad añadida para lograr los objetivos fijados. No compartimos esta percepción del absentismo como precedente (antecedente) necesario para lograr un buen nivel de productividad. Es más, creemos que es un mal diseño productivo de la actividad del empleado público la que permite y alienta las conductas absentistas.

4 Conclusión

La preocupación por la productividad no solo es oportuna, sino que debe ser una de las prioridades en el intento de reafirmar la legitimidad del servicio público y de su empleo. La voluntad de ofrecer un servicio eficaz, eficiente y de calidad debe abanderar el sector público. Esta productividad se debe evaluar y es factible hacerlo.

En un servicio público volcado en actividades de servicio a la ciudadanía, la profesionalidad y la entrega de quien lo desempeña es esencial. Por ello, el empleado público es el eje vertebrador del resultado productivo; de ello son muy conscientes quienes ostentan responsabilidad en la gestión de la ocupación pública. La estructura administrativa, los procedimientos que se establezcan o las innovaciones que se propongan deben estar siempre orientadas a posibilitar, facilitar y potenciar la actividad del empleado. De su rendimiento él es el máximo responsable —por ello se invoca unánimemente a su ética laboral—, pero es deber de la organización poner todos los medios disponibles a favorecerlo. La labor del empleado no puede consistir en la repetición por costumbre de una serie de tareas administrativas —tampoco en ámbitos más especializados, como el inspector, el docente, el sanitario o de quien patrulla, evalúa o lidera— sin vinculación, más o menos directa, a la satisfacción de una necesidad de la ciudadanía que se haya definido como objetivo a lograr. Para cumplir con los principios de transparencia y responsabilidad —*accountability*—, y para visualizar la actuación eficaz, eficiente y de calidad que legitima la ocupación pública, se debe conocer qué tareas realiza el empleado, con qué fin y qué grado de consecución de los objetivos logra. El desempeño del empleado debe ser evaluable. Es responsabilidad de la organización que ese desempeño óptimo contribuya suficientemente a la consecución de los objetivos operativos y estratégicos que en su plan de gobierno haya determinado.

Los primeros esfuerzos deben venir por la vía de incrementar su motivación. La mayor virtud de un sistema de evaluación del rendimiento —fijado por el EBEP como derecho del trabajador— es reconocer la actividad del empleado. El individuo que siente que sus esfuerzos son valorados incrementa su motivación; más cuando la organización adapta sus estructuras de modo que se pueda sentir partícipe y responsable de los logros, y los tiempos y dinámicas de trabajo le posibiliten, sin penalización, la conciliación con sus intereses personales y familiares o la recuperación en períodos de enfermedad. Pero tampoco se deben desmerecer los esfuerzos por incentivar el esfuerzo productivo. El premio ha demostrado ser efectivo, aunque en contextos de crisis como el actual tampoco debemos creer que sin incentivo económico no se puede hacer nada para mejorar el rendimiento del empleado. Cuando estos incentivos se requieran, mejor apostar por las retribuciones variables.

El absentismo no es un problema grave, pero tiene una magnitud que justifica que se intente rebajar. Especialmente en las organizaciones con plantillas superiores al centenar de empleados, para las cuales el absentismo sí adquiere, según sus gestores, la magnitud de fenómeno. Quienes más perciben el absentismo como un problema creen, con mayor intensidad, que hay fraude en las bajas y que, de un catálogo excesivo de permisos, se hace un uso abusivo, valorando más que los otros grupos a quienes no agotan todos los permisos como muestra de implicación con la organización. Las ausencias que preocupan son aquellas que se justifican por causas médicas (con o sin baja) de corta duración, porque son sobre las que recae la mayor presunción de falsedad en el hecho causante alegado para motivarlas. No preocupan las de larga duración —eso es importante, porque puede molestar mucho a un buen trabajador que se le quite la cobertura cuando tiene una enfermedad grave— y, en absoluto, las relacionadas con la maternidad. Tampoco preocupan en exceso los permisos. Ante un hecho que puede ser justificativo de ausencia, la ética, en primer lugar, pero también la implicación y compromiso, son los elementos clave que inclinan la balanza de la decisión de asistir o ausentarse. De todo lo anterior se concluye que el absentismo no es tanto una cuestión de días de trabajo perdidos como de falta de implicación con la organización. No creemos que se deba abandonar el control del absentismo porque es un factor —entre otros— que puede incidir en el resultado productivo del empleado y —por agregación— de la organización, y porque sus consecuencias nocivas son notorias y reconocidas, especialmente en la cohesión del grupo y en la cultura organizacional. Pero la lucha genérica contra el absentismo, en su afán por evitar cualquier tipo de ausencia, puede tener una consecuencia no deseada: la desmotivación de los que no son absentistas. Aun cuando se logre la presencia del trabajador en su puesto, nada nos garantiza que su actividad será productiva, ni siquiera que realizará las tareas que tenga encomendadas. Por lo que bajar el nivel de absentismo no nos asegura el incremento de la productividad, pero trabajar por objetivos, motivando y evaluando al empleado, sí que minorará el número de ausencias.

Una mención especial merece la ética del trabajador. Es cierto que, en última instancia, es el factor más poderoso que puede determinar la decisión de asistir al trabajo y desarrollar sus tareas con el mejor desempeño.

Pero no hay necesidad de requerir al empleado que tense sus prioridades, que por ética asista al trabajo cuando tiene requerimientos familiares que deberían ser prioritarios. No es prudente exigir al empleado que por ética desarrolle sus tareas en un entorno tedioso y que le resulta insatisfactorio, porque la ética también se puede deteriorar. No es potestad de la Administración sino obligación dotarse de una organización que favorezca la productividad del empleado, buscando su implicación y evitando situaciones que lo desmotiven o que vulneren el contrato psicológico que los une.

Políticas específicas para combatir el absentismo son, pese a todo, imprescindibles. Pero no deben ser genéricas, dado el efecto perverso que generan, y sí personalizadas y ejemplarizantes. Es un tema de disciplina y no de productividad. Pero lo importante y prioritario es asegurar un resultado eficiente y de calidad de la actividad de los empleados públicos que satisfagan necesidades de la ciudadanía, porque esta es la razón de ser de la ocupación pública. Si se procura este trabajo por objetivos, orientado a un resultado, en el que el empleado es partícipe y responsable ante sus compañeros de la consecución de logros colectivos, la motivación se incrementa y desaparecen los incentivos proabsentistas ahora existentes. Las ausencias se circunscribirán a las estrictamente inevitables: por enfermedad realmente inhabilitante o las obligadas por permisos para satisfacer necesidades de conciliación que no tienen otro modo de resolverse, dejando así al descubierto a los verdaderos absentistas (los que ejercen el abuso y/o el fraude), cuya conducta se visualizará claramente y será más fácil de combatir; de este modo, se podrá aspirar a limitar las ausencias solo a aquellas de carácter estructural.

Bibliografía referida

ALMENARA [Almenara Estudios Económicos y Sociales]. *Estudio absentismo laboral* [en línea].. Madrid: 2009 <http://www.almenaraestudios.com/archivos/informe_absentismo.pdf>

BALLESTEROS, Mónica; SAMPERE, Maite; LÓPEZ, Juan Carlos. *Influencia del tamaño de la empresa, su localización y su actividad económica, en la incapacidad temporal por contingencia común*. MC Salud Laboral. MC Mutual, 2011.

BAÑÓN, Rafael; CARRILLO, Ernesto, «La productividad y la calidad: ¿respuestas de la administración pública para la escasez y la incertidumbre». En BAÑÓN, Rafael (dir.). *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública (EGAP), 1996.

CECOT. *Absentismo laboral*. Terrassa: Club Cecot Recursos Humans. 27 de junio, 2005.

CECOT. *Informe Cecot sobre l'absentisme laboral a Espanya 2007*. Terrassa: Club Cecot Recursos Humans. Febrero, 2008.

CLEMENTE, Jesús. *Productividad y empleo I: organización del trabajo, conciliación y absentismo laboral*. Zaragoza: Departamento de Ciencias Económicas y Empresariales. Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza. Consejo Económico y Social de Aragón, 2011.

CLÚA, Francesc Xavier. «Análisis metodológico del absentismo laboral». *Psicología del trabajo y de las organizaciones*, vol. 7, núm. 19 (1991), p. 139-143.

LÓPEZ, Juan Carlos; BALLESTEROS, Mónica; SAMPERE, Maite. *Incapacidad temporal por contingencia común. Introducción e indicadores*. MC Salud Laboral. MC Mutual, 2010.

MARTÍNEZ, Rafael; JANÉ, Pep. *L'avaluació i el complement de productivitat de l'empleat públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2011.

MARTÍNEZ, Rafael; JANÉ, Pep. «Tipología de sistemas de evaluación del empleado público». *Buen Gobierno* [México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos], núm. 13 (2012), p. 110-143.

MARTINEZ, Rafael; JANÉ, Pep. *Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català*. Barcelona: Estudis de Recerca Digital. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2013.

MONCADA, Salvador. *Continguts del treball i incapacitat temporal en la Cohort 'Casa Gran' de treballadors de l'Ajuntament de Barcelona*. Bellaterra: Tesis dirigida por Miquel Porta y Fernando G. Benavides. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 2010.

NOGUER Portero, M. Carme. «La Evaluación del desempeño. (art. 20)». En rey guanter, S. et. al. *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid: La Ley, 2008.

ORTIZ, Yolanda. *Factores psicosociales del absentismo laboral en la Administración pública*, Granada: Tesis dirigida por Andrés Rodríguez y José Luis Padilla. Universidad de Granada, junio 2003.

ORTIZ, Yolanda; SAMANIEGO, Carlos. *Reflexiones en torno a la evolución del modelo de Steers y Rhodes sobre absentismo laboral*. Salamanca: V Congreso Nacional de Psicología Social, 18-20 diciembre 1995.

RHODES, Susan. R.; STEERS, Richard. M. *Managin employee absenteeism*. EE. UU.: Addison-Wesley, 1990.

UGT. *Absentismo: Comparativa de mecanismos de medición, causas y propuestas de soluciones*. Observatorio Industrial del Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones, 2009.