

ESTUDIS  
DE RECERCA  
DIGITALS

9

**Rafael Martínez**  
**Pep Jané**

# Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català



Generalitat de Catalunya  
Escola d'Administració Pública  
de Catalunya



# **Iniciatives i solucions per combatre l'absentisme de l'empleat públic català**

Rafael Martínez i Pep Jané

Barcelona, 2013



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconeixin explícitament els autors i l'Escola d'Administració Pública com a editora.

*La realització d'aquest treball de recerca ha estat possible gràcies a la subvenció atorgada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya per a treballs de recerca sobre Administració Pública de l'any 2011, a través de la Resolució GAP/2992/2011, de 17 de novembre.*

Títol del treball

INICIATIVES I SOLUCIONS PER COMBATRE L'ABSENTISME DE L'EMPLEAT PÚBLIC CATALÀ

Autors del treball:

Rafael Martínez Martínez

Catedràtic de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de Barcelona

Pep Jané Roca

Tècnic de Recursos Humans de la Generalitat de Catalunya

© 2013, Rafael Martínez i Pep Jané

© 2013, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Primera edició: desembre de 2013

Coordinació editorial: Ruben Garcia Cebollero

Dipòsit legal B. 29228-2013

ISBN-10 84-695-9384-6

ISBN-13 978-84-695-9384-4

DOI 10.2436/10.8030.03.5

# Índex

Resum

1 Índex de taules

2 Índex de quadres

3 Índex de gràfics

4 Introducció

5 Concreció teòrica

5.1 Aproximacions

5.1.1 Jurídica

5.1.2 Econòmica

5.1.3 Mèdica

5.1.4 Psicosocial

5.1.5 Politològica

5.2 Definició d'absentisme

5.3 Tipologies d'absentisme

5.4 Indicadors de mesura

6 Dades empíriques

6.1 Concreció del fenomen

6.2 Abast del fenomen

6.3 Iniciatives

6.3.1 Penitenciaris: de la presència efectiva al rendiment

6.3.2 Ajuntament de Barcelona: paga i control

6.4 Solucions

7 Conclusions

8. Fonts

8.1 Bibliogràfiques

8.2 Orals

9 Annex 1.- Qüestionari

10 Annex 2.- Petició de dades

## Resum

Quan parlem d'absentisme, estem davant d'una qüestió que ofereix molts més matisos dels que a primera vista es podria pensar. No és solament una qüestió de compliment o incompliment d'obligacions laborals, sinó també un fenomen amb moltes facetes. Per això, aquest estudi intenta respondre la pregunta què considerem que és l'absentisme analitzant les vessants jurídica, econòmica, mèdica, psicosocial i politològica del concepte per aportar, finalment, el nostre propi concepte d'absentisme, una tipologia del fenomen i la nostra preferència respecte als indicadors emprats per mesurar el problema. De manera empírica, hem determinat la magnitud del problema i quin és l'índex d'absentisme de les organitzacions sense oblidar la dificultat de comparar les dades existents (escasses i mesurant magnituds diferents). Per acabar, partint de les diferents experiències que hem conegut, hem proposat iniciatives i solucions per combatre l'absentisme.

Proposem que les mesures de control i disminució de l'absentisme passin per actuar sobre les "tres barreres". Les primeres mesures que caldria emprendre són de caire preventiu, és a dir, les que incrementen la motivació i reforcen la percepció de la capacitat d'assistir. També és legítim actuar sobre la barrera d'absentisme, aquella que ha de superar la persona que està indecisa entre assistir a la feina o faltar-hi. Aquí hi ha les tres principals vies d'acció: la moral, la racional i la coactiva. La darrera barrera sobre la qual cal incidir és la de reincorporació.

En tot cas, entenem que la gestió de personal en les administracions públiques és un sistema integrat per subsistemes, de tal manera que pretendre treballar només sobre un dels elements del sistema, obviant les interaccions que generarà en la resta d'àmbits, és un greu error. Apostem per un model de gestió integral en què cada organització determini amb antelació, i de manera clara, concisa i precisa, els seus llocs de treball —funcions i tasques—, els seus objectius i les competències requerides a les persones que hi treballen. Això permetrà desenvolupar un sistema avaluatiu optimitzador de resultats en les administracions públiques. En aquesta dinàmica de gestió integral del personal, l'absentisme serà residual.

## 1 Índex de taules

- Taula 1.** Principals característiques de les prestacions econòmiques durant la IT a la Unió Europea i Noruega
- Taula 2.** Factors que incideixen en l'absentisme
- Taula 3.** Importància dels factors que incideixen en l'absentisme segons el reconeixement d'absentisme en les seves administracions (en %)
- Taula 4.** Importància dels factors que incideixen en l'absentisme segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (en %)
- Taula 5.** Factors sobre els quals cal actuar per millorar la productivitat
- Taula 6.** Factors sobre els quals cal actuar per millorar la productivitat segons el reconeixement d'absentisme en les seves administracions (en %)
- Taula 7.** Factors sobre els quals cal actuar per millorar la productivitat segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (en %)
- Taula 8.** Durada mitjana, incidència i prevalença a Catalunya
- Taula 9.** Comparació dels índexs d'absentisme en les administracions públiques catalanes
- Taula 10.** Percepció de l'absentisme com un problema (en %)
- Taula 11.** Valoració de les patologies-tòpics i de possibles solucions
- Taula 12.** Valoració de les patologies-tòpics i de possibles solucions segons el reconeixement d'absentisme en les seves administracions (en %)
- Taula 13.** Valoració de les patologies-tòpics i de possibles solucions segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (en %)

## **2 Índex de quadres**

**Quadre 1.** Factors d'absència i presència en el treball

**Quadre 2.** Definicions del concepte d'absentisme i el seu nivell de concreció

**Quadre 3.** Principals indicadors d'absentisme



### 3 Índex de gràfics

- Gràfic 1.** Complement retributiu voluntari per part de l'empresa durant la IT
- Gràfic 2.** Durada màxima de les IT
- Gràfic 3.** Causes que faciliten o dificulten l'assistència de l'empleat
- Gràfic 4.** Procés d'avaluació de les polítiques públiques
- Gràfic 5.** Necessitats d'intervenció per combatre l'absentisme
- Gràfic 6.** Sistemes de la gestió de recursos humans
- Gràfic 7.** Decisions que pren l'empleat
- Gràfic 8.** Altes de curta durada (gener-desembre 2011) de l'Administració pública vs. la mitjana del conjunt d'activitats econòmiques
- Gràfic 9.** Evolució del nombre d'hores treballades per empleat a l'any
- Gràfic 10.** Evolució mensual comparada de l'índex d'absentisme per IT dels serveis penitenciaris
- Gràfic 11.** Evolució de l'índex d'absentisme per IT del personal penitenciarí comparat amb el del Departament

*«[...] 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.» (Ortiz, 2003: 38)*

## 4 Introducció<sup>1</sup>

L'absentisme és un mal endèmic de la nostra societat (Ortiz i Samaniego, 1995). Si fos així, en les administracions públiques es manifesta aquesta patologia en el mateix grau que en altres àmbits? Quines absències a la feina són tolerables? Si entenem l'absentisme com una qüestió de jornades perdudes per malaltia, és un problema de gestió de personal o potser de sanitat o riscos laborals? O estem parlant de l'ús fraudulent que es pugui fer de les baixes mèdiques? I en aquest cas, quin gestor<sup>2</sup> de personal pot rebatre una opinió mèdica? Aquest hipotètic frau es pot combatre mitjançant el control mèdic per part de l'organització, o cal incentivar el treballador públic perquè vagi a treballar? El que ja podem asseverar és que, si es constatés que l'absentisme és superior entre els empleats públics, no ens podem permetre assumir-lo com una falla estructural de l'ocupació pública, com una qüestió irresoluble que es pot pal·liar però mai solucionar, si bé és cert que l'eradicació absoluta, en tant que existeixen uns supòsits considerats absentisme que neixen de causes justificades i legals, serà impossible (Zurrón Rodríguez, 2000).

D'altra banda, hi ha organitzacions que, a l'hora de distribuir el complement de productivitat, consideren el gaudiment de determinats permisos —recollits en la legislació ordinària o en acords o convenis propis— com a conductes punibles, com a absències al treball que afecten el rendiment. És lícit, això? No sembla gaire lògic que, d'una banda, es potenciï la conciliació de la vida personal o familiar amb la laboral i s'incrementi el corpus de permisos i llicències dels empleats públics o s'impulsin iniciatives com el teletreball, i que, d'altra banda, es consideri que són conductes que minven la productivitat de l'empleat, i per aquesta raó no desitjables. Valguin tots aquests interrogants inicials per mostrar que estem davant d'una qüestió que ofereix molts més matisos dels que a primera vista es podria pensar. Com hem dit, no és solament una qüestió de compliment o incompliment d'obligacions laborals, sinó quelcom de més abast que convé desgranar del tot per poder analitzar-ho de la manera més objectiva i desapassionada possible.

Així doncs, primer hem de respondre la pregunta “què és absentisme?”. Posteriorment, caldria determinar la magnitud del problema, quin és l'índex d'absentisme de les organitzacions i quin és el grau de gaudiment dels permisos. I, finalment, hauríem de proposar com retornar a la cultura del treball. S'ha de valorar si cal incentivar —i com explicar-ho a l'opinió pública—, fiscalitzar —sense que es vulnerin drets— o motivar —i aquí l'organització assumirà part de la responsabilitat—, o potser un xic de tot.

L'absentisme laboral no és un fenomen nou. Tanmateix, la transcendència que ha assolit els darrers mesos en l'esfera pública l'ha ubicat en la primera línia d'actualitat; com diuen López, Ballesteros i Sampere, «està de moda» (2010: 19). I potser encara més quan es focalitza en l'ocupació pública. Caldria saber si l'alarma que s'ha generat sobre el sector públic està fonamentada o hi ha certa subjectivitat, condicionada potser pel que Del Pino (2004) va anomenar *burofòbia*. Aquesta acreditada constatació de l'existència d'una percepció negativa de les administracions públiques repercuteix en una mala imatge dels seus empleats que podria afavorir la magnificació de qualsevol afirmació que qüestionï el desenvolupament correcte de les funcions que els

<sup>1</sup> El present estudi no hauria reeixit de cap manera sense la inestimable col·laboració de la Fundació Carles Pi i Sunyer, la Comunitat de Recursos Humans de la Diputació de Barcelona i el Banc de Dades d'Ocupació Pública de la Generalitat de Catalunya, als quals agraim sincerament la disponibilitat i la qualitat de l'ajut rebut. També és molt significatiu el grau de complicitat i implicació en la modernització de les nostres administracions que han demostrat aquelles persones -totes elles en llocs rellevants i amb poca disponibilitat de temps- que han volgut participar en la nostra enquesta. Volem fer extensiu aquest agraïment a tots els que generosament ens han brindat el seu temps i coneixements i ens han permès, mitjançant entrevistes personals, tenir una idea més clara del fenomen i accedir a dades i qüestions que d'una altra manera no ens hauríem plantejat..

<sup>2</sup> Quan ens referim a *gestor*, *empleat públic*, *treballador*, *avaluador*, etc., cal entendre que s'està emprant el gènere neutre, no el masculí.

pertoquen. En tot cas, «*tomarse días libres sin motivo justificado no se puede aceptar*» (Ballart i Ramió, 1996: 105); contribueix a la mala imatge de l'Administració i del seu personal. No obstant això, tant si l'abast del fenomen està distorsionat i exagerat per un entorn propici com si té una dimensió més reduïda, existeix consens en el fet que té repercussió sobre la productivitat. La pretensió del GRAPA<sup>3</sup> és proposar possibles solucions per a conductes que, en alguns casos, poden incidir negativament en la productivitat dels empleats públics. Les nombroses reflexions periodístiques<sup>4</sup> que es publicaven mentre preparàvem aquest estudi no se centraven tant en arguments de racionalització dels recursos disponibles com directament d'estalvi econòmic. Les conductes absentistes segurament no són la causa de la crisi, i ni tan sols se'ls pot atribuir que siguin la raó principal de la poca productivitat del sector públic —si això es pot constatar algun dia mitjançant els preceptius mecanismes d'avaluació del rendiment—; però, indubtablement, no l'afavoreixen. Evitar l'absentisme no comporta necessàriament eludir el presencialisme; és a dir, fet l'esforç per assegurar l'assistència dels empleats públics, no ens hauríem de conformar a obtenir-ne la mera presència, sinó que caldria, a més, garantir que desenvolupen unes tasques adequades i de la millor manera possible. Cal considerar, també, que les actuacions indiscriminades de l'Administració per combatre les actituds absentistes de pocs —quan són mesures generalistes, sense discriminar les causes i la naturalesa de les absències— poden significar la desmotivació de les moltes persones que sí que compleixen amb les seves obligacions. D'altra banda, no sabem del cert si determinats programes, amb incentius econòmics, representen més despesa de la que estalvien. En general, el de l'absentisme no és un debat senzill, però cal afrontar-lo, no perquè visquem en un context de crisi econòmica, sinó perquè l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat —que és la tríada de valors que configuren el que nosaltres anomenem l'òptim ideal i que en anteriors treballs hem conclòs que han de ser els objectius de qualsevol Administració pública— es veuen repercutides negativament per l'absentisme (Martínez i Jané, 2011).

Abordar un tema complex i sensible com aquest planteja diversos problemes. Acadèmicament, l'objectiu prioritari és operativitzar què hi ha darrere del concepte *absentisme*, què s'entén per *absentisme*. Després, hi ha una qüestió metodològica de caràcter subjectiu: decidir què i fins a on es vol combatre; és a dir, veure la magnitud que assoleix el fenomen, segons com l'hàgim definit, i decidir quin és el nivell tolerable, aquell que tècnicament sigui impossible d'eradicar o fer-ho no compensi els esforços esmerçats. I, finalment, hi ha un aspecte operatiu: la naturalesa sensible del tema. Les administracions són molt poc inclinades a reconèixer els seus nivells d'absentisme; es tracta de dades que gairebé totes les organitzacions treballen internament, però cap no les fa públiques —o ben poques. I potser contribueix a aquesta poca disposició a exposar la dimensió del fenomen obertament l'enorme pressió que exerceix la normativa de

3 Group of Research and Analysis on Public Administration. <http://www.ub.edu/grapa>

4 Són molt nombroses les referències a articles en premsa digital o electrònica que podríem trobar. Nosaltres hem prestat atenció als següents:

- «Catalunya lidera el absentismo laboral en España», a [economiadigital.es](http://economiadigital.es), 12/04/2011.
- «Trabajo reconoce que el absentismo laboral en la administración pública es alto», a [lainformacion.com](http://lainformacion.com), 20/07/2011.
- «El Gobierno Vasco luchará con multas frente al absentismo de los funcionarios», a [lagacetadelopositor.es](http://lagacetadelopositor.es), 24/11/2011.
- «Cómo motivar a los funcionarios», a [lavanguardia.com](http://lavanguardia.com), 13/01/2012.
- «Los funcionarios de Madrid y Euskadi cobrarán menos si están de baja», a [cincodias.com](http://cincodias.com), 25/01/2012.
- «El nuevo impacto de la crisis en la actitud de los trabajadores», a [lavanguardia.com](http://lavanguardia.com), 14/02/2012.
- «La conciliación de la vida personal y laboral es rentable», a [lavanguardia.com](http://lavanguardia.com), 03/03/2012.
- «El ejecutivo planea que los funcionarios de baja no cobren el sueldo completo», a *El País*, 1/05/2012.
- «¿Funcionarán las medidas contra el absentismo en el sector público?», a [fedeblogs.net](http://fedeblogs.net), 22/05/2012.
- «Medidas contra la lacra del absentismo laboral», a [cincodias.com](http://cincodias.com), 23/05/2012.
- «El control del absentismo de los funcionarios sólo pretende más productividad, insiste el PP», a [expansion.com](http://expansion.com), 4/06/2012.
- «Unos funcionarios con mala salud de hierro», a *El País*, 17/08/2012.

protecció de dades personals en qualsevol iniciativa d'estudi o de mesura per combatre actituds relacionades amb l'absentisme que es vol justificar en alteracions de la salut.<sup>5</sup>

Aparentment, l'absentisme és una simple constatació: l'absència. No obstant això, la dificultat per determinar les causes que el provoquen fa que es consideri un fenomen complex. Complexitat que s'endevina en veure les diferents perspectives que s'han emprat per abordar-lo, multitud d'aproximacions que responen a la seva multidimensionalitat. Per aquesta raó, hem cregut essencial, en aquest estudi, abordar una tasca que percebíem com a pendent: intentar determinar una definició i una tipologia d'absentisme en què concorren, en la mesura que entenguem que es refereixin al fenomen, les diferents versions analítiques que, ara per ara, en comptes de sumar a la comprensió del fenomen, generen cacofonia.

Són nombrosos i diversos els elements que poden motivar una absència a la feina, però probablement aquests múltiples factors no concorren sempre alhora; segurament és la diversitat de personalitats i condicionants de cada individu el que genera aquesta multiplicitat. L'absentisme difícilment podrà ser eradicat, si més no en la mesura que la malaltia existeixi. Tanmateix, si es determinés que efectivament existeix una tipologia d'absentisme no justificat, fraudulent, voluntari —o qualsevol altra categorització que no impliqués impossibilitat objectiva de complir amb les obligacions laborals—, seria desitjable que l'organització adoptés polítiques que facilitessin la minoració d'aquestes conductes.

Finalment, voldríem introduir una reflexió teleològica. Apuntàvem la necessitat de centrar la lluita contra l'absentisme en aquells casos en els quals la presència del treballador sigui realment necessària, quan l'absència (i) comporti una disminució de la productivitat —això implica necessàriament un flux constant en la demanda, és a dir, que l'empleat tingui feina i que demorar-la comporti un perjudici econòmic per a l'organització o de qualitat en el servei a la ciutadania—; (ii) impliqui una distorsió en la planificació del servei —quan cal garantir torns, serveis mínims, etc.—, o (iii) afavoreixi conductes de *free rider* —especialment quan es beneficia de la consecució d'objectius grupals sense participar activament en els esforços de l'equip. Creiem que això es justifica per les noves exigències d'una administració moderna, més àgil i flexible, en què es prioritza l'assoliment d'objectius, garantint els estàndards de qualitat, davant la mera presència en el lloc de treball. De tota manera, hi ha un segon element a tenir en compte: el respecte per la norma. L'equitat en el tracte que reclamen els empleats públics cal que també tingui equivalència en les obligacions. De fet, les normes sobre jornades i horaris són unes regles comunes que permeten la distribució efectiva de les càrregues de treball. Si bé és cert que la centralitat del treball entre les prioritats del treballador és un factor que la literatura reconeix com a positiu a l'hora d'afavorir les conductes positives —més assistència, més rendiment, etc.—, no es pot pretendre que la feina ocupi la totalitat de les prioritats de l'empleat i, en aquest sentit, caldria treballar en les mesures que faciliten la conciliació dels interessos de l'empleat amb els de l'organització; no obstant això, el compromís que es genera en iniciar una relació laboral comporta una responsabilitat assumida voluntàriament.<sup>6</sup> En resum, combatre l'absentisme no és tan sols una necessitat d'eficiència econòmica —i, per tant, d'estalvi—, sinó que és quelcom necessari per garantir la qualitat del servei públic i, en darrer terme, una qüestió de respecte per les normes de convivència fixades en el si de l'organització. Alhora, qualsevol acció orientada a crear i consolidar una cultura organitzacional fonamentada en el compromís i la responsabilitat en el compliment de les tasques i de respecte amb les obligacions que determina l'organització hauria de contribuir a millorar la imatge del sector públic. Aquesta millora seria una mesura, segons la

---

<sup>5</sup> Les dificultats relacionades amb la protecció de dades són diverses, però, com a exemple de les que sorgeixen en estudis de marcat caire acadèmic, proposem la lectura del Dictamen de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, ref.: CNS 6/2008, que es pot consultar al seu web: [http://www.apd.cat/media/dictamen/ca\\_55.pdf](http://www.apd.cat/media/dictamen/ca_55.pdf)

<sup>6</sup> Un tema a part és si aquesta norma fos manifestament injusta. En aquest cas, caldria manifestar la necessitat de reformar-la, però la transgressió no hauria de ser la resposta.

nostra FO-2,<sup>7</sup> molt més eficaç que qualsevol tipus de filtratge previ en la selecció dels empleats públics que tingués com a finalitat evitar l'accés a l'ocupació pública de persones amb una ètica laboral més favorable a les conductes absentistes i de baix rendiment.

Creiem que arrenquem d'unes preguntes d'investigació bastant clares. Què és l'absentisme? Concretament, ens interessa saber què és des d'un punt de vista multifactorial, el qual ens permetrà determinar les variables que el defineixen i fins i tot generar-ne, si s'escau, una tipologia. Des d'aquest primer graó ens preguntarem: l'absentisme en l'Administració pública és molt elevat? És significativament més elevat que en el sector privat? I, un cop conegut l'impacte del problema en les administracions públiques, intentarem donar resposta a una tercera qüestió: hi ha solucions que directament retallin d'una manera dràstica l'absentisme, o bé les solucions passen per un canvi modernitzador en les dinàmiques de treball dins de l'Administració, com un canvi de cultura de l'organització? Per intentar respondre, tenim una premissa clara: cal no confondre els termes. Només hem de considerar absentisme aquelles faltes d'assistència a la feina que comporten un perjudici a l'organització o a la ciutadania i que no responen al gaudiment legítim de permisos i jornades festives ni al descans terapèutic pel temps necessari per a la recuperació de la salut. Des d'aquesta premissa, concebem dues hipòtesis: (i) el grau no és alarmant, però sí que justifica una intervenció de les organitzacions, i (ii) és molt més eficaç, a llarg termini, treballar en la motivació de l'empleat i en la modernització de la tasca administrativa —treball per objectius—, però no es pot eludir, a curt termini, la necessitat d'establir mecanismes de control i sanció dels empleats que abusen del sistema.

Aquesta és la nostra proposta, però caldrà veure si, com afirma Barzelay,<sup>8</sup> el discurs de l'acadèmia troba punts de referència en l'àmbit de la pràctica i si les hipòtesis corroborades troben suport en els gestors públics, a l'espera d'una finestra d'oportunitat política per impulsar una gestió de personal moderna, la qual ja és necessària i segurament també imprescindible. Per això, hem considerat essencial conèixer l'opinió de les persones implicades en la direcció i la gestió de l'ocupació pública i la d'acadèmics amb reconeguda expertesa en la matèria. En aquest sentit, hem entrevistat les persones que hem cregut que ens podien ajudar a aprofundir més en la discussió sobre l'absentisme. A més a més, hem elaborat un qüestionari *ad hoc* sobre absentisme, productivitat i avaluació de l'empleat públic (en endavant, Qüestionari —annex 1—), com a instrument d'enquesta massiva per saber què hem d'entendre per *productivitat dels empleats públics*, com podem avaluar-la i quin impacte es considera que tenen les conductes absentistes. El Qüestionari s'ha tramès i recopilat entre abril i juliol de 2012. Els destinataris han estat les persones titulars (en el moment de la tramesa) de: (i) secretaries generals o sectorials, direccions de serveis o de les unitats directives amb determinats cossos específics (bombers i mossos d'esquadra), subdireccions generals amb competència en recursos humans (en endavant, RH), i serveis de RH, organització i/o prevenció de riscos laborals de la Generalitat de Catalunya (departaments, organismes autònoms i empreses públiques); (ii) regidors amb competència en RH i caps de servei de RH dels ajuntaments amb poblacions de més de 10.000 habitants; (iii) responsables en matèria de RH en universitats públiques, diputacions provincials, consells comarcals i resta d'ajuntaments, i (iv) persones de referència en matèria de funció pública dels sindicats més representatius. S'han recollit 145 opinions: 9 corresponen a perfils polítics, 52 a personal directiu, 80 a tècnics i 4 a personal sindical.<sup>9</sup> En l'àmbit de la Generalitat hem assolit més d'un 40% de respostes, fet que conferirà a la nostra anàlisi un major grau de versemblança en aquesta administració concreta. D'altra banda, amb la finalitat d'abordar l'absentisme no tan sols qualitativament, sinó també quantitativament, i atès que les dades públiques són poques i

7 La relació de fonts orals (FO) al·ludides en aquest estudi es pot consultar a la bibliografia.

8 Michael Barzelay, professor de la London School of Economics and Political Science, es va pronunciar en aquests termes, el 3 de juliol de 2012, en la seva ponència dins del marc de la Jornada Internacional «Perspectives internacionals de futur sobre la funció pública», organitzada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

9 El nombre de respostes de perfils polítics i sindicals no permet un tractament estadístic, però sí que les considerarem, en algunes ocasions, a efectes il·lustratius.

mesurades de manera diferent, hem demanat a les administracions objecte d'estudi dades concretes per recopilar, sota els mateixos paràmetres, xifres comparables (annex 2).

## 5 Concreció teòrica

És difícil parlar d'un corpus teòric comú en l'estudi de l'absentisme. D'una banda, existeixen tantes aproximacions com disciplines des de les quals s'ha abordat el fenomen o com motivacions n'han provocat l'estudi. Tot i que pocs treballs limiten la seva anàlisi a l'enfocament disciplinari propi, el més comú és introduir conceptes i visions d'altres perspectives, cosa que segurament contribueix a la confusió i la indefinició teòrica que caracteritzen aquest fenomen. D'altra banda, els conceptes reben tantes definicions com interessos s'hi veuen involucrats. Probablement, aquesta profusió de definicions només es pot reconduir establint una taxonomia que diferenciï el concepte de l'absentisme segons les característiques de les absències que computi. Finalment, també per la influència de la pluralitat de dimensions que recull el terme *absentisme*, comprovarem que hi ha discrepància en la manera com s'empren els indicadors utilitzats per mesurar el fenomen i les precaucions necessàries per interpretar-los.

### 5.1 Aproximacions

Moncada (2010) esmenta les referències al fenomen de l'absentisme fetes des de diferents àmbits del coneixement: medicina, sociologia, psicologia, història, economia i gestió d'empreses, i dret laboral. També trobem qui es concentra en els tres enfocaments més tradicionals: el mèdic, el jurídic i el de la psicologia del treball i de les organitzacions (Boada *et al.*, 2005).

Nosaltres considerem que bàsicament han estat quatre les motivacions per analitzar les conductes absentistes. La més clàssica segurament és la que entén l'absentisme com una violació contractual —en el sentit més literal— de les obligacions del treballador vers l'empresa. Aquesta primera aproximació, jurídica, es preocupa sobretot —encara que no exclusivament, perquè veurem que inclou també una anàlisi de l'afectació dels drets de l'empleat— de quines absències tenen empara i quines conseqüències legals provoquen. Una segona aproximació —important en el context de crisi actual— és la que s'interessa per les conseqüències econòmiques que comporta, principalment per a l'empresa, tant des de la vessant de la incidència en la productivitat de l'empresa com en la merament comptable. L'aproximació mèdica, estudiada tradicionalment sota l'enfocament de la medicina del treball (Samaniego, 1998), se centra en un tipus determinat d'absentisme: el que es justifica en la incapacitat temporal per treballar originada per malaltia o accident. L'absentisme per causes mèdiques (al qual en endavant ens referirem com *absentisme mèdic*) no és tot l'absentisme, però sens dubte és el que té una major incidència, alhora que és el que es pressuposa que oculta un percentatge més elevat de frau. Segurament, els qui han estudiat el fenomen més profundament són els especialistes de la psicologia del treball. Aquests s'han centrat a determinar les causes que provoquen les conductes de no-presència des d'una visió molt àmplia i comprensiva que abasta no tan sols els fets objectius, sinó també les motivacions subjectives que fan que una persona opti per no anar a treballar quan davant del mateix fet una altra sí que assisteix a la feina. Des d'aquesta dimensió psicosocial s'introdueix el concepte de *contracte psicològic*, que va més enllà de la relació contractual clàssica que estudia la doctrina jurídica.

Totes les aproximacions apuntades —sobre les quals incidirem més endavant— són interessants i fan aportacions significatives al coneixement del fenomen. Tanmateix, considerem que la perspectiva politològica afavoreix l'aplicabilitat d'aquest coneixement a la lògica pròpia de l'Administració pública. Entendre quins són els actors principals del sistema i les influències de l'entorn, i molt especialment veure què es pot fer, quan aquest "què" ha de ser algun tipus d'acció —política pública— que ha de produir resultats i ha de ser viable d'implementar, requereix el coneixement propi de la ciència política. Per això, des de la transversalitat inherent a aquesta disciplina, recollirem les aportacions de les aproximacions jurídica, econòmica, mèdica i psicosocial i les passarem pel nostre tamís conceptual per fer una proposta sobre quines preguntes



cal respondre, quines etapes cal superar i quines precaucions cal tenir quan una administració pública decideixi endegar una política per combatre les conductes absentistes.

### 5.1.1 Jurídica

Quan abordem l'aproximació jurídica ens hem de plantejar necessàriament quatre aspectes: (i) les garanties jurídiques per a la intimitat del treballador; (ii) l'exercici dels drets de l'empresari en el control de l'absentisme; (iii) la diferent naturalesa jurídica de les absències, i (iv) les conseqüències que comporten les conductes absentistes en la relació laboral. Els dos primers impliquen el reconeixement dels drets d'ambdues parts que podrien entrar en conflicte: la defensa de la viabilitat econòmica de l'empresa —en la mesura que l'absentisme incrementa els costos i minva la productivitat— per part de l'empresari i la protecció de la intimitat del treballador quan l'empresari té la temptació d'entrar en l'esfera privada de l'empleat. Els altres dos responen a les inquietuds de base jurídica que se susciten quan ens acostem per primer cop a l'estudi de l'absentisme: quines absències estan subjectes a dret i què succeeix quan es produeixen absències sense empara legal.

Pensant en les garanties jurídiques per a la intimitat del treballador, és l'article 18.1 de la Constitució espanyola (en endavant, CE) el que garanteix com a dret fonamental la intimitat personal i familiar de les persones. Aquest dret personal es trasllada a l'àmbit laboral per l'article 7 de la Llei orgànica 1/1982,<sup>10</sup> pel fet de considerar-ne una vulneració la revelació de dades sobre la persona —en aquest cas, mèdiques— per part de qui les coneix com a conseqüència d'una relació laboral —com ara la relació empleat-empresari. En el context administratiu actual, en què abunden els registres digitals, cal vigilar quin tractament s'aplica a les bases de dades amb informació relacionada amb la salut dels empleats que estiguin gestionades per les administracions en la seva condició d'empresàries, especialment per no vulnerar el dret fonamental de llibertat informàtica (art. 18.4<sup>11</sup> CE). La gestió —recopilació i emmagatzematge— de dades sobre la salut dels empleats s'ha de fer, d'acord amb el nostre ordenament, segons dos grans principis: (i) el principi de pertinença (art. 4<sup>12</sup> LOPD) i (ii) el principi de consentiment informat per part de l'interessat (art. 5 i art. 6 LOPD)<sup>13</sup>. El primer exigeix que la informació recollida sigui

10 Llei orgànica 1/1982, de 5 de maig, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, art. 7: «Tenen la consideració d'intromissions il·legítimes en l'àmbit de protecció delimitat per l'article segon d'aquesta Llei:

[...]

4. La revelació de dades privades d'una persona o família conegudes a través de l'activitat professional o oficial de qui les revela.

[...]

11 Constitució espanyola, art. 18.4: «La llei limitarà l'ús de la informàtica per tal de garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans i el ple exercici dels seus drets.»

12 Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), art. 4: «Qualitat de les dades

1. Les dades de caràcter personal només es poden recollir per ser tractades, així com sotmetre-les a aquest tractament, quan siguin adequades, pertinents i no excessives en relació amb l'àmbit i les finalitats determinades, explícites i legítimes per a les quals s'han obtingut.

2. Les dades de caràcter personal objecte de tractament no es poden utilitzar per a finalitats incompatibles amb aquelles per a les quals les dades hagin estat recollides. No es considera incompatible el tractament posterior d'aquestes dades amb finalitats històriques, estadístiques o científiques.

[...]

13 Art. 5: «Dret d'informació en la recollida de dades

1. Els interessats als quals se sol·licitin dades personals han de ser prèviament informats de manera expressa, precisa i inequívoca:

a) De l'existència d'un fitxer o un tractament de dades de caràcter personal, de la finalitat de la recollida de les dades

la pertinent, la necessària —ni més, ni menys— per a la finalitat que es persegueix, i aquesta finalitat ha de ser lícita i coneguda. En el tema que ens ocupa es barregen dues finalitats, legítimes ambdues però amb diferent cobertura: (i) la vigilància de la salut dels treballadors<sup>14</sup> i (ii) el control del compliment de les obligacions laborals, entre elles l'assistència a la feina. En aquest cas, la informació que es considera pertinent per a la primera no és necessàriament la pertinent per a la segona. El consentiment informat —que ha de ser també lliure, inequívoc i específic— exigeix que l'empleat tingui un coneixement exacte i concret de la finalitat per a la qual cedeix les dades; ha de defugir, doncs, qualsevol tipus d'informació genèrica.<sup>15</sup> No obstant això, com explica Tascón, en els arxius d'incapacitats temporals (en endavant, IT) de les organitzacions, si bé les diagnòstics mèdiques són dades sensibles relatives a la salut dels treballadors i el tractament d'aquestes dades requereix, inexcusablement, l'empareda per llei atenent a motius d'interès

---

i dels destinataris de la informació.

- b) Del caràcter obligatori o facultatiu de la resposta a les preguntes que els siguin plantejades.
- c) De les conseqüències de l'obtenció de les dades o de la negativa a subministrar-les.
- d) De la possibilitat d'exercir els drets d'accés, rectificació, cancel·lació i oposició.
- e) De la identitat i la direcció del responsable del tractament o, si s'escau, del seu representant.

[...]

Art. 6: «Consentiment de l'afectat

1. El tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat, llevat que la llei disposi una altra cosa.

[...]

14 Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, art. 22: «Vigilància de la salut

1. L'empareda ha de garantir als treballadors al seu servei la vigilància periòdica del seu estat de salut en funció dels riscos inherents al treball.

Aquesta vigilància només es pot dur a terme si el treballador hi dóna el seu consentiment. D'aquest caràcter voluntari només se n'exceptuen, amb l'informe previ dels representants dels treballadors, els supòsits en els quals la realització dels reconeixements sigui imprescindible per avaluar els efectes de les condicions de treball sobre la salut dels treballadors o per verificar si l'estat de salut del treballador pot constituir un perill per a ell mateix, per als treballadors o per a altres persones relacionades amb l'empresa o quan així ho estableixi una disposició legal en relació amb la protecció de riscos específics i activitats d'especial perillositat.

En tot cas s'ha d'optar per la realització dels reconeixements o les proves que causin menys molèsties al treballador i que siguin proporcionals al risc.

2. Les mesures de vigilància i control de la salut dels treballadors s'han de portar a terme respectant sempre el dret a la intimitat i a la dignitat de la persona del treballador i la confidencialitat de tota la informació relacionada amb el seu estat de salut.

3. Els resultats de la vigilància a què es refereix l'apartat anterior s'han de comunicar als treballadors afectats.

»4. Les dades relatives a la vigilància de la salut dels treballadors no es poden fer servir amb fins discriminatoris ni en perjudici del treballador.

L'accés a la informació mèdica de caràcter personal s'ha de limitar al personal mèdic i a les autoritats sanitàries que portin a terme la vigilància de la salut dels treballadors, sense que es pugui facilitar a l'empareda o a altres persones sense el consentiment exprés del treballador.

No obstant això, l'empareda i les persones o òrgans amb responsabilitats en matèria de prevenció han de ser informats de les conclusions que derivin dels reconeixements efectuats en relació amb l'aptitud del treballador per a l'exercici del lloc de treball o amb la necessitat d'introduir o millorar les mesures de protecció i prevenció, a fi que puguin exercir correctament les seves funcions en matèria preventiva.

[...]

6. Les mesures de vigilància i control de la salut dels treballadors, les ha de portar a terme el personal sanitari amb competència tècnica, formació i capacitat acreditada.»

15 Sentència de l'Audiència Nacional, de 2 de març de 2006, que es pot consultar al web de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades: [http://www.agpd.es/porta/webAGPD/cana/documentacion/sentencias/audiencia\\_nacional/common/pdfs/Recurso-AN-02-03-06-def.pdf](http://www.agpd.es/porta/webAGPD/cana/documentacion/sentencias/audiencia_nacional/common/pdfs/Recurso-AN-02-03-06-def.pdf)

general o el consentiment exprés dels afectats (art. 7 LOPD), en canvi les dates d'altres i baixes són dades asèptiques exclusivament, i, per tant, el seu tractament no mereix cap retret —en la mesura que només són la mera constatació administrativa de l'absència del treballador (2005: 262)<sup>16</sup>.

En referir-nos als drets de l'empresari en el control de l'absentisme, com comentàvem, l'Estatut dels treballadors (en endavant, ET) reconeix, en l'article 20.4, la potestat de l'empresari per adoptar mesures de vigilància i control destinades a verificar el compliment que el treballador fa de les seves obligacions i deures laborals, respectant sempre el seu dret a la intimitat<sup>17</sup>. És, per tant, una finalitat legítima la vigilància i el control de les conductes absentistes i, en el punt posterior del mateix article, l'ET autoritza l'empresari a comprovar l'estat de malaltia o accident al·legat per l'empleat com a justificació per no assistir a la feina; fins i tot, en cas que l'empleat es negui al reconeixement mèdic proposat per l'empresari, aquest darrer pot suspendre els drets econòmics que hagin estat reconeguts al treballador durant la situació d'IT i que hagués de satisfer l'empresari. No obstant això, la informació mèdica —el detall de la patologia, no pas el grau d'incapacitat que comporta— no es pot facilitar a l'empresa sense el consentiment de l'empleat. La Cecot (2005) recomana regular aquest control en els convenis col·lectius perquè així es pot aprofundir en les conseqüències, com ara la presumpció de simulació en cas que l'empleat es negui al control o al seguiment de les prescripcions mèdiques. El control esmentat el poden dur a terme metges de la mateixa empresa, mútues<sup>18</sup> o professionals o empreses contractades amb aquesta finalitat. Si, com a mesura pal·liativa de l'absentisme, una administració opta per contractar un servei mèdic extern i privat amb la finalitat de comprovar si l'absència mèdica del

16 Art. 7: «Dades especialment protegides

[...]

3. Les dades de caràcter personal que facin referència a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual només poden ser recollides, tractades i cedides quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o l'afectat hi consenti expressament.

[...]

6. No obstant el que disposen els apartats anteriors, poden ser objecte de tractament les dades de caràcter personal a què es refereixen els apartats 2 i 3 d'aquest article quan aquest tractament sigui necessari per a la prevenció o per al diagnòstic mèdic, la prestació d'assistència sanitària o de tractaments mèdics o la gestió de serveis sanitaris, sempre que el tractament de dades, l'efectuï un professional sanitari subjecte al secret professional o una altra persona subjecta a una obligació equivalent de secret.

També poden ser objecte de tractament les dades a què es refereix el paràgraf anterior quan el tractament sigui necessari per salvaguardar l'interès vital de l'afectat o d'una altra persona, en cas que l'afectat estigui físicament o jurídicament incapacitat per donar-ne el consentiment.»

17 Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors. Art. 20: «Direcció i control de l'activitat laboral

1. El treballador està obligat a realitzar el treball convingut sota la direcció de l'empresari o de la persona en qui aquest delegui.

2. En el compliment de l'obligació de treballar assumida en el contracte, el treballador deu a l'empresari la diligència i la col·laboració en el treball que marquin les disposicions legals, els convenis col·lectius i les ordres o instruccions adoptades per aquell en l'exercici regular de les seves facultats de direcció i, si no, pels usos i costums. En qualsevol cas, el treballador i l'empresari s'han de sotmetre, en les seves prestacions recíproques, a les exigències de la bona fe.

3. L'empresari pot adoptar les mesures que consideri més oportunes de vigilància i control per verificar el compliment pel treballador de les seves obligacions i deures laborals, i ha de guardar en la seva adopció i aplicació la consideració deguda a la seva dignitat humana i tenint en compte la capacitat real dels treballadors disminuïts, si s'escau.

4. L'empresari pot verificar l'estat de malaltia o accident del treballador que l'al·legui per justificar les faltes d'assistència al treball, mitjançant un reconeixement a càrrec de personal mèdic. La negativa del treballador a aquests reconeixements pot determinar la suspensió dels drets econòmics que hi pugui haver a càrrec de l'empresari per aquestes situacions.»

18 Quan en aquest estudi parlem de mútues, ens estem referint a les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (MATMPSS).

seu empleat està justificada o no, ha de saber que, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, en primer lloc és imprescindible que disposi del consentiment exprés (art. 7.3 LOPD) dels empleats, que no pot ser una cobertura genèrica sota el paraigua de la vigilància de la salut.<sup>19</sup> En aquest cas, l'empresa contractada «es podria configurar com un encarregat del tractament (art. 3.g LOPD), mitjançant la signatura d'un contracte d'encarregat (art. 12.1 LOPD), de tal manera que l'accés per part del servei mèdic contractat a les dades assenyalades dels treballadors, sent aquest necessari per a la prestació del servei per compte del responsable —l'administració—, no tindria consideració de cessió de dades i, per tant, les dades es podrien facilitar».<sup>20</sup> I, en segon lloc, cal que en el contracte d'encarregat del tractament es determinin expressament els extrems següents: (i) que l'encarregat del tractament ha de tractar les dades d'acord amb les instruccions del responsable de tractament; (ii) que no pot aplicar ni utilitzar les dades amb una finalitat diferent de la que figuri en el contracte, ni comunicar-les a altres persones, ni tan sols per a la seva conservació; (iii) les mesures de seguretat, regulades en la LOPD, que l'encarregat està obligat a implementar, i (iv) el retorn o la destrucció de les dades un cop finalitzada la prestació.<sup>21</sup> Jover (2010) considera que no hauria de ser l'empresari qui desenvolupés directament la tasca de control de les IT, perquè s'estaria assumint la incapacitat de les entitats gestores i col·laboradores d'acomplir correctament les seves funcions.

Atès que el consentiment de l'empleat no sempre serà fàcil d'aconseguir de manera voluntària, es podria pensar a articular incentius econòmics per tal que, tot i que no estigués obligat a prestar-lo, fos prou l'al·licient la possibilitat de gaudir-ne perquè el treballador acabés donant-lo lliurement. No obstant això, en el supòsit que l'Administració vulgui condicionar algun tipus de retribució —per exemple, paga d'assistència o de productivitat, i per analogia podríem entendre la millora voluntària de les retribucions durant el període d'incapacitat temporal (en endavant, millora voluntària)<sup>22</sup>— a l'acceptació de sotmetre's a un control mèdic, des de la perspectiva de la protecció de dades es podria considerar que «es limita la capacitat dels empleats per decidir lliurement sobre el tractament de les seves dades de salut, per la qual cosa, en la mesura que no seria un consentiment lliurement expressat, aquest no podria considerar-se vàlid».<sup>23</sup>

Des de la vessant de la naturalesa jurídica, hauríem de distingir les absències que tenen una cobertura legal de les que no en tenen (Castells, 1987). Entre les primeres cal considerar totes aquelles que es corresponen amb la regulació laboral—festius i vacances, permisos i llicències—, les normatives transversals —per exemple, les mesures de conciliació de la vida personal i familiar—, els pactes i els convenis —representació sindical, formació— i les de naturalesa mèdica justificades en fons i forma. Des de la perspectiva jurídica, una baixa mèdica signada per un facultatiu competent ja és garantia de justificació.<sup>24</sup> No obstant això, Jover (2010), segons el grau de compliment amb la justificació material i formal de les baixes mèdiques, diferencia tres possibles situacions, que haurien de comportar efectes jurídics diferents: (i) justificació correcta tant formal com material; (ii) justificació formal correcta, però justificació material simulada, i (iii) justificació material però no justificació formal total o parcial —com pot ser la presentació fora de termini o la no-presentació dels comunicats mèdics i la no-reincorporació un cop es té l'alta. Tot i que les primeres compleixen estrictament la norma, res no impedeix que es procurin accions per

19 Sentència de l'Audiència Nacional, de 10 de maig de 2002. Sala contenciosa administrativa. Secció Primera. Tractament de dades mèdiques per al control de l'absentisme.

20 Dictamen CNS 6/2008 de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

21 Per elaborar el contracte d'encarregat del tractament es recomana seguir les instruccions que formula la Recomanació 1/2010 sobre l'encarregat del tractament en la prestació de serveis per compte d'entitats del sector públic de Catalunya, disponible al web de l'Autoritat. [http://www.apd.cat/ca/contingut.php?cont\\_id=477&cat\\_id=128](http://www.apd.cat/ca/contingut.php?cont_id=477&cat_id=128)

22 El pagament per part de l'empresa d'una millora voluntària de les percepcions que rep l'empleat durant el període que roman en situació de baixa per IT el comentarem en l'epígraf posterior.

23 Dictamen de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades esmentat anteriorment.

24 La posició oficial del Col·legi de Metges de Barcelona és la següent: «si un metge estén una baixa, s'entén que està ben donada» (FO-07).

minorar-ne l'impacte: via prevenció de riscos laborals, mitjançant una coordinació millor entre metges d'atenció primària (en endavant, metges) i mútues, o proposant les reformes legislatives necessàries per dotar el sistema de noves figures que permetin la reincorporació parcial al lloc de treball. Les mesures aconsellades per combatre el segon supòsit —i que es correspon més clarament amb la percepció de frau per simulació de la causa o d'abús per perllongar innecessàriament el temps de descans— són les que reforcin els mecanismes de control i que, un cop constatada la irregularitat, comportin conseqüències disciplinàries. El darrer dels incompliments també podria portar a sanció disciplinària, però en tot cas de menor impacte que les que són a causa d'incompliments materials. Com a absències sense cobertura legal podríem entendre les injustificades —en què no s'ha expressat cap argument per motivar-ne la raó— i les fraudulentament —aquelles que no responen a la raó al·legada un cop es constata fefaentment la infracció—; per combatre-les totes dues també caldria recórrer a la sanció. No obstant això, el règim disciplinari de l'Estatut bàsic de l'empleat públic<sup>25</sup> (en endavant, EBEP) només tipifica com a falta disciplinària —això sí, greu— l'abandonament dels serveis (art. 95.c), mentre que considera que «l'acompliment de les tasques corresponents al seu lloc de treball [...] de forma diligent, complint la jornada i l'horari establerts» és només un principi de conducta (art. 54)<sup>26</sup>.

I, finalment, la dimensió jurídica es preocupa per les conseqüències, generalment econòmiques o de suspensió o finalització de la relació contractual, que tenen les absències puntuals o reiterades dels empleats. Pedrajas i Sala (2009) discriminen les absències segons l'existència de justificació —poden estar justificades o no—, la voluntarietat —voluntàries per a l'empleat o l'empresari o involuntàries per a ambdós— i la durada. Així, diferencien les absències que impliquen el següent: (i) pèrdua de la feina: les injustificades, les que causen absentisme laboral; (ii) manteniment de la feina, diferenciant les que donen dret a reserva del lloc, dret a reingrés permanent i supòsit especial —excedència voluntària per cura de fills o familiars—; (iii) pèrdua de salari; (iv) manteniment del salari, i (v) efectes sobre determinats plusos o complements. La naturalesa de l'ocupació pública ens obliga a transposar aquesta tipologia a la normativa aplicable als empleats públics. Tot i que l'objecte d'estudi inclou dues tipologies de personal —funcionari i laboral—, ambdues comparteixen el gruix de drets i deures. La regulació bàsica per al personal funcionari és competència estatal —competència exercida actualment mitjançant l'EBEP— i permet que, en determinats aspectes, cada administració estableixi condicions més favorables per als seus empleats. No obstant això, i a mode de justificació per la situació d'emergència que genera l'actual context de crisi econòmica, el Govern ha modificat els articles 48 i 50 de l'EBEP mitjançant l'article 8 del Reial decret llei 20/2012.<sup>27</sup> La nova redacció d'aquests articles sembla

25 Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

26 L'EBEP estableix que siguin les lleis de funció pública que es legislin en el seu desplegament les que regulin quines conductes tenen la consideració d'infracció lleu per a cada administració.

27 Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat (amb la correcció d'errors del BOE núm. 172, de 19 de juliol de 2012), article 8: «Modificació dels articles 48 i 50 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic i mesures sobre dies addicionals

U. Es modifica l'article 48 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic en els termes següents:

Article 48. Permisos dels funcionaris públics.

Els funcionaris públics **tenen els permisos següents:** (*la negreta és nostra*)

a) Per mort, accident o malaltia greu d'un familiar dins del primer grau de consanguinitat o afinitat, tres dies hàbils quan el succés es produeixi a la mateixa localitat, i cinc dies hàbils quan sigui en una localitat diferent.

Quan es tracti de la mort, accident o malaltia greu d'un familiar dins del segon grau de consanguinitat o afinitat, el permís és de dos dies hàbils quan es produeixi a la mateixa localitat i de quatre dies hàbils quan sigui en una localitat diferent.

b) Per trasllat de domicili sense canvi de residència, un dia.

c) Per exercir funcions sindicals o de representació del personal, en els termes que es determini.

d) Per concórrer a exàmens finals i altres proves definitives d'aptitud, durant els dies que tinguin lloc.

e) Per a la realització d'exàmens prenatals i tècniques de preparació al part per part de les funcionàries embarassades.

f) Per lactància d'un fill menor de dotze mesos té dret a una hora d'absència de la feina que pot dividir en dues fraccions. Aquest

limitar el marge de millora del règim de permisos i llicències. Mentre que la redacció anterior deixava al desplegament normatiu de les altres administracions els supòsits i requisits del règim de permisos, la nova redacció sembla excloure alguns tipus d'intervenció d'aquestes<sup>28</sup>. Quant al nombre de dies de vacances, passem d'una primera redacció que fixava «com a mínim» vint-i-dos dies naturals a una nova redacció de la qual ha desaparegut la consideració de mínim. Caldrà, doncs, esperar per veure com reaccionen aquestes administracions, en la mesura que puguin considerar vulnerades les seves competències<sup>29</sup>. Pel que fa al personal laboral, la relació que manté amb l'Administració es regula mitjançant l'Estatut dels treballadors i els convenis col·lectius signats; l'EBEP remet a aquest marc normatiu el règim de llicències i permisos<sup>30</sup>.

dret es pot substituir per una reducció de la jornada normal en mitja hora a l'inici i al final de la jornada o, en una hora a l'inici o al final de la jornada, con la mateixa finalitat. Aquest dret el pot exercir indistintament l'un o l'altre dels progenitors, en cas que tots dos treballin.

La funcionària també pot sol·licitar la substitució del temps de lactància per un permís retribuït que acumuli en jornades completes el temps corresponent.

Aquest permís s'incrementa proporcionalment en els casos de part múltiple.

g) Per naixement de fills prematurs o que per qualsevol altra causa hagin de romandre hospitalitzats a continuació del part, la funcionària o el funcionari té dret a absentar-se de la feina durant un màxim de dues hores diàries amb la percepció de les retribucions íntegres.

Així mateix, tenen dret a reduir la seva jornada de treball fins a un màxim de dues hores, amb la disminució proporcional de les seves retribucions.

h) Per raons de guarda legal, quan el funcionari tingui la cura directa d'algun menor de menys de dotze anys, d'una persona gran que requereixi especial dedicació, o d'una persona amb discapacitat que no exerceixi cap activitat retribuïda, té dret a la reducció de la seva jornada de treball, amb la disminució de les seves retribucions que correspongui.

Té el mateix dret el funcionari que necessiti encarregar-se de la cura directa d'un familiar, fins al segon grau de consanguinitat o afinitat, que per raons d'edat, accident o malaltia no es pugui valer per si mateix i que no desenvolupi cap activitat retribuïda.

i) Pel fet de ser necessari atendre la cura d'un familiar de primer grau, el funcionari té dret a sol·licitar una reducció de fins al cinquanta per cent de la jornada laboral, amb caràcter retribuït, per raons de malaltia molt greu i pel termini màxim d'un mes.

Si hi ha més d'un titular d'aquest dret pel mateix fet causant, el temps de gaudi d'aquesta reducció es pot prorratejar entre ells, i s'ha de respectar, en tot cas, el termini màxim d'un mes.

j) Pel temps indispensable per complir un deure inexcusable de caràcter públic o personal i per deures relacionats amb la conciliació de la vida familiar i laboral.

k) Per assumptes particulars, tres dies.

l) Per matrimoni, quinze dies.»

Dos. Es modifica l'article 50 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, que queda redactat de la manera següent:

«Article 50. Vacances dels funcionaris públics.

Els funcionaris públics tenen dret a gaudir, durant cada any natural, d'unes vacances retribuïdes de vint-i-dos dies hàbils, o dels dies que corresponguin proporcionalment si el temps de servei durant l'any va ser inferior.

Als efectes del que preveu el present article, no es consideren dies hàbils els dissabtes, sense perjudici de les adaptacions que s'estableixin per als horaris especials.»

Tres. Des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei, queden suspesos i sense efecte els acords, pactes i convenis per al personal funcionari i laboral, subscrits per les administracions públiques i els seus organismes i entitats, vinculats o que en depenen, pel que fa al permís per assumptes particulars, vacances i dies addicionals als de lliure disposició o de naturalesa similar.»

28 «Les administracions públiques determinen els supòsits de concessió de permisos als funcionaris públics i els seus requisits, efectes i durada. Si no hi ha legislació aplicable, els permisos i la seva durada són, almenys, els següents: [...]»

29 Caldrà veure si la Generalitat considera que interfereix amb normativa pròpia, com per exemple la Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya. En el moment de publicació de l'EBEP, el Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat va publicar la Instrucció per a l'aplicació de determinats aspectes de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) a l'Administració de la Generalitat; en aquesta Instrucció s'establí que, atès que ja disposaven de normativa pròpia, el règim de permisos de l'EBEP no els era d'aplicació, que s'adaptava la durada mínima de les vacances i que es mantenien determinats permisos de la Llei 8/2006.

30 EBEP, art. 51: «Jornada de treball, permisos i vacances del personal laboral.

Per al règim de jornada de treball, permisos i vacances del personal laboral cal atènyer-se al que estableixen aquest

D'altra banda, ha estat pràctica comuna a la Generalitat estendre les condicions avantatjoses que s'apliquen als funcionaris al personal laboral;<sup>31</sup> per al personal laboral de les altres administracions entenem que, de moment, no hi ha variacions significatives en el règim de permisos i llicències, tot i que el Reial decret llei 20/2012, en el tercer punt de l'article 8, declara la suspensió dels acords, pactes i convenis subscrits per les administracions públiques en la mesura que entrin en conflicte amb el que estableix la norma esmentada en matèria de permisos, vacances i dies addicionals.

En general, doncs, les absències justificades per motiu de permisos i llicències no comporten pèrdua del lloc de treball, però sí que poden tenir impacte retributiu segons el que estableix la norma reguladora. Les absències amb justificació mèdica comportaran minva retributiva en la mesura que no s'apliquin «millores voluntàries» a les prestacions, i no haurien de suposar la pèrdua del lloc de treball. Hi ha una excepció que sí que faria possible la pèrdua del lloc —tot i que només podria ser d'aplicació per al personal laboral (en cap cas, per al funcionari)—: el que preveu l'article 52.d) de l'ET.<sup>32</sup> Aquest article preveu l'absentisme com a motiu d'extinció del contracte de treball (Ganaza-Valle, 1987; Nova, 1996) amb la finalitat d'exonerar l'empresari de l'onerositat «*de continuas faltas de asistencia de corta duración e intermitentes en el tiempo, bajo la sospecha de la quizás irreal existencia de justificación de las mismas*» (Jover, 2010: 51). La UGT (2009) adverteix que, jurisprudencialment, es limita l'acomiadament quan s'assenyala que no es podran computar com a faltes de la plantilla les absències per vaga, les activitats de representació legals dels treballadors, els permisos de treball i les malalties no laborals que superin els vint dies. Jover considera que, no obstant això, «*el que no se computen los días de Incapacidad Temporal por contingencias comunes si superan los veinte días de duración, es claro que supone un incentivo a la prolongación de la misma desde el momento en el que a favor del trabajador está la opción de prolongar aun innecesariamente más allá de ese límite y así evitar su inclusión en el cómputo a efectos de un despido objetivo por esta causa*» (2010: 52). Les absències per vaga comporten minva de retribucions, però no pèrdua del lloc de treball. I per conèixer les conseqüències de les absències injustificades caldria esperar a la resolució del necessari expedient disciplinari —si es considera l'oportunitat d'incoar-lo—, que pot comportar pèrdua retributiva i del lloc de treball —en casos molt excepcionals per faltes molt greus. Sense tenir la consideració de sanció o penalització, Pedrajas i Sala (2009: 45) ens comenten el principi de *sin-al-lagmaticitat contractual*. Segons aquest principi, la falta d'assistència al lloc de treball comporta la pèrdua del salari corresponent a les hores o jornades d'absència. En aquest cas, la pèrdua de salari per faltes de puntualitat o assistència no té una naturalesa sancionadora, sinó contractual. Fer ús d'aquesta figura és una possibilitat reclamada per gestors de personal, que, davant de la dificultat d'incoar i fer prosperar expedients disciplinaris per motius d'absència injustificada, consideren que seria una mesura eficaç per dissuadir els casos més greus i flagrants d'incompliment.

---

capítol i la legislació laboral corresponent.»

31 L'article 47 del VI del Conveni col·lectiu únic d'àmbit de Catalunya del personal laboral de la Generalitat de Catalunya per al període 2004-2008 —vigent en el moment de redacció— estableix: «En el supòsit que durant la vigència d'aquest conveni col·lectiu entrés en vigor una norma per la qual es modifica el règim de permisos i/o llicències dels i les funcionaris/àries públics, aquesta s'aplicarà amb els mateixos criteris al personal laboral sotmès a l'àmbit d'aplicació d'aquest conveni.»

32 Amb la nova redacció que estableix el Reial decret llei 3/2012:

«d) Per faltes d'assistència a la feina, encara que justificades però intermitents, que arribin al 20% de les jornades hàbils en dos mesos consecutius, o al 25% en quatre mesos discontinus dins d'un període de dotze mesos.

No es computen com a faltes d'assistència, als efectes del paràgraf anterior, les absències degudes a vaga legal pel temps de durada de la vaga, l'exercici d'activitats de representació legal dels treballadors, accident de treball, maternitat, risc durant l'embaràs i la lactància, malalties causades per embaràs, part o lactància, paternitat, llicències i vacances, malaltia o accident no laboral quan la baixa hagi estat acordada pels serveis sanitaris oficials i tingui una durada de més de vint dies consecutius, ni les motivades per la situació física o psicològica derivada de violència de gènere, acreditada pels serveis socials d'atenció o serveis de salut, segons que correspongui.»

### 5.1.2 Econòmica

Segurament la motivació econòmica és el factor principal per atacar les conductes absentistes, tot i que no sempre és fàcil de quantificar (Peiró, Rodríguez i González, 2008). Nova (1996) constata els elevats costos, directes i indirectes, de l'absentisme a tot l'espai comunitari europeu (Eurofound, 1997). També en l'àmbit espanyol es considera que té un cost econòmic molt alt —aproximadament 10.600 milions d'euros l'any 2006, xifra que va suposar l'1,1% del PIB (Cecot, 2008: 3)— que s'ha anat incrementant amb els anys (Moncada, 2010), i que, alhora, comporta un decrement de la productivitat (Ganaza i Valle, 1987; Samaniego, 1998; Cecot, 2005; Clemente, 2011). No obstant això, caldria comprovar que totes les absències tenen conseqüències econòmiques per a l'empresari, com també que la mera presència de l'empleat en el seu lloc de treball comporta beneficis econòmics. El mateix Govern espanyol, en el punt dinovè del Programa Nacional de Reformas para el Reino de España 2012, que va trametre a la Comunitat Europea, ha proposat com a mesura de reducció, racionalització i optimització de la despesa en personal un pla per reduir l'absentisme dels empleats públics que reformarà les condicions d'accés i permanència en la situació d'incapacitat temporal dels funcionaris, amb l'objectiu de reduir-ne la despesa i la minva de productivitat que en deriven.

**Taula 1.- Principals característiques de les prestacions econòmiques durant la IT a la Unió Europea i Noruega**

País	S'exigeix certificat mèdic	Nombre de dies d'espera	Es manté el sou complet	Nivell de subsidi	Durada màxima
Alemanya	Sí	Cap	6 setmanes	80%	78 setmanes
Àustria	Sí	Cap	4-12 setmanes	60%	78 setmanes
Bèlgica	Sí	1 dia	7/30 dies	60%	52 setmanes
Dinamarca	No	Cap	No	Fins al 100%	52 setmanes
Espanya	Sí	3 dies	No	60/75%	12 mesos
Finlàndia	Sí	9 dies	No	70%	300 dies
França	Sí	3 dies	No	50-66,66%	12 mesos
Grècia	Sí	3 dies	No	50-70%	360 dies
Irlanda	No	3 dies	No	Fix	375 dies
Itàlia	Sí	3 dies	No	50/66,66%	26 setmanes
Luxemburg	Sí	Cap	365 dies	100%	52 setmanes
Noruega	Sí	Cap	365 dies	100%	52 setmanes
Països Baixos	No	2 dies	No	70%	52 setmanes
Portugal	Sí	3 dies	No	65%	365 dies
Regne Unit	Sí	3 dies	No	Fix	28 setmanes
Suècia	Sí	1 dia	No	75%	Sense límit

Font: Eurostat (1997: 20).

En una visió global, es considera que els costos de les IT es produeixen a tres nivells: (i) per als treballadors, reducció d'ingressos en el període de baixes i pèrdua de benestar; (ii) per a les organitzacions, necessitat de substitució i nivell retributiu, i (iii) per a l'economia nacional, pèrdua de potencial de producció i de productivitat, d'una banda, i despesa de Seguretat Social, de l'altra (Eurofound, 1997; Medina, 2005).

Com podem veure en la taula 1, les característiques dels sistemes de prestacions durant els períodes que els treballadors romanen en situació d'incapacitat temporal són força diferents dins d'Europa (Cecot, 2008). Igual que succeeix a Espanya, en la majoria de països europeus es preveu un període d'espera de tres dies per meritjar el dret a percebre una prestació compen-



satòria per la pèrdua de retribucions. A partir del quart dia s'abona un percentatge del salari. Les empreses acostumen a assumir el pagament dels primers dies i, posteriorment, el govern paga un subsidi per incapacitat temporal, el qual pot ser complementat per les empreses quan així ho recullin en els convenis col·lectius.

A Espanya, d'acord amb el que estableix la normativa reguladora de l'acció protectora de la Seguretat Social,<sup>33</sup> els tres primers dies de baixa per contingències comunes —malaltia o accident no laboral— no donen dret a cap tipus de retribució o prestació.<sup>34</sup> Del quart dia al quinzè, l'empresari retribueix el 60% de la base reguladora —sobre contingències comunes. A partir del setzè dia i fins al vintè va a càrrec de l'entitat gestora de la Seguretat Social pertinent: l'Institut Nacional de la Seguretat Social, la mútua o el mateix empresari quan l'empresa s'hagi declarat autoassegurada (FO-10), segons qui tingui la cobertura. Del vint-i-unè dia en endavant la percepció s'incrementa fins al 75%. En cas d'accidents o malalties laborals, es té dret a una prestació equivalent al 75% de la base reguladora de les contingències professionals des del primer dia. En ambdós casos, aquest subsidi es perllonga fins als dotze mesos, amb la possibilitat de prorrogar-lo sis mesos més. En finalitzar aquest termini, l'empleat ha de tornar al lloc de treball, ja amb l'alta laboral, o ser declarat en situació d'incapacitat permanent per l'autoritat competent —a Catalunya, l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (ICAMS). La UGT considera que l'existència d'aquest pas previ per a la situació d'IT en patologies o accidents que hauran d'acabar, amb gairebé total certesa, en una situació d'incapacitat (parcial, total o absoluta) fa créixer innecessàriament algunes estadístiques d'absentisme (2009: 14). Tanmateix, quan un treballador en situació d'IT<sup>35</sup> té una malaltia que previsiblement no guarirà en un termini inferior als divuit mesos, pot passar a la incapacitat permanent per tres vies: (i) que la mútua —si li correspon la gestió de les baixes per contingències comunes— el citi i, un cop visitat, faci una proposta d'incapacitat a l'ICAMS; (ii) que el metge ho consideri i mitjançant una petició documentada insti l'ICAMS que citi el malalt, o (iii) que l'ICAMS, en alguna de les visites periòdiques a les quals cita l'empleat o a instància del metge, consideri oportú emetre una petició d'alta per incapacitat i remetre el dictamen a l'INSS perquè resolgui. Així doncs, podem resumir que els quatre primers dies comporten un cost econòmic per a l'empleat, els onze següents per a l'empresari i fins a l'any —o any i mig— per al sistema nacional de Seguretat Social, és a dir, per a la societat.

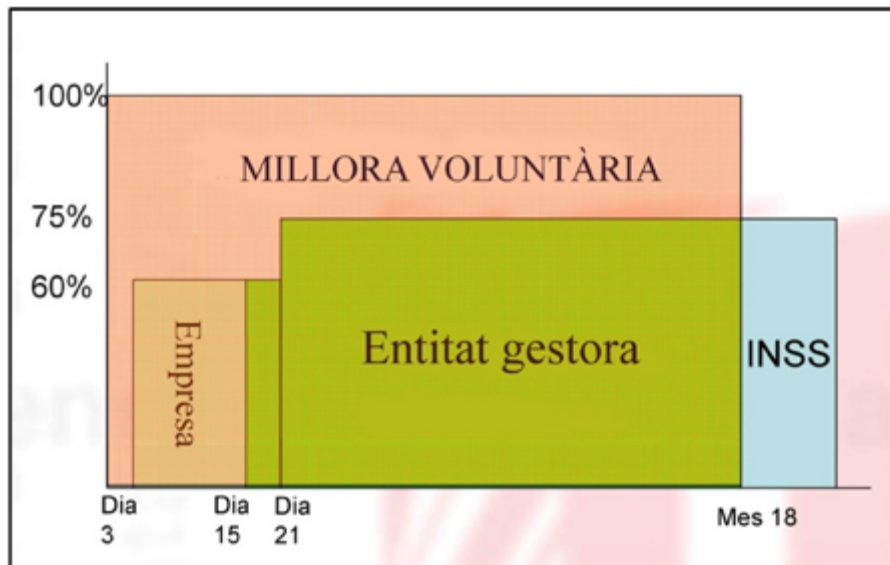
---

33 En aquest estudi ens referirem a les condicions dels empleats públics adscrits al règim general de la Seguretat Social. No entrarem en les especificitats dels funcionaris adscrits a règims especials com ara MUFACE, MUGEJU, IS-FAS o MUNPAL. Si puntualment es vol incidir en alguna particularitat, es farà mitjançant una nota a peu de pàgina.

34 Decret 1646/1972, de 23 de juny, «para la aplicación de la Ley 24/1972, de 21 de junio, en materia de prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social», art. 14: «Prestación económica por incapacidad temporal

*Uno. La prestación económica por incapacidad temporal en caso de enfermedad común o accidente no laboral se percibirá a partir del cuarto día de la baja para el trabajo.»*

35 Un treballador, encara que no estigui en IT, pot anar a les dependències de l'INSS i presentar una sol·licitud d'incapacitat permanent (FO-09).

**Gràfic 1.- Complement retributiu voluntari per part de l'empresa durant la IT**

Font: ICAMS (2010: 16).

Adicionalment, en les administracions públiques i també en la majoria de grans empreses els empleats han gaudit fins no fa gaire del que s'entén com a *millora voluntària* (gràfic 1), en general mitjançant acords recollits en els convenis. Existia una garantia de millora voluntària obligada fins al tercer mes d'incapacitat per als funcionaris de l'Administració general de l'Estat,<sup>36</sup> que posteriorment es va fer extensiva a tots els funcionaris públics.<sup>37</sup> Aquesta obligació legal de respectar la millora fins al tercer mes als funcionaris fou, segurament, l'element limitador que va motivar que s'eliminés la millora voluntària per sector públic dependent de la Generalitat, només a partir del tercer mes de baixa,<sup>38</sup> en el cas dels funcionaris, però totalment per al personal labo-

36 El Reial decret legislatiu 4/2000, de 23 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre Seguretat Social dels funcionaris civils de l'Estat, en l'article 21.1.a), establia: «1. En la situación de incapacidad temporal, el funcionario tendrá los siguientes derechos económicos:

a) Durante los primeros tres meses, en la totalidad de las retribuciones básicas y de las retribuciones complementarias del funcionario en la misma cuantía a las que le correspondería en cada momento en su puesto de trabajo si no se encontrase en esta situación de incapacidad temporal, y con cargo a los mismos conceptos presupuestarios por los que se venían percibiendo dichas retribuciones.»

37 La Llei 26/2009, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2010, en la disposició addicional sisena, estenia la cobertura: «Sense perjudici de la integració en el règim general de la Seguretat Social del règim especial dels funcionaris de l'Administració local i de la integració en l'esmentat règim dels funcionaris de l'Administració General de l'Estat i de les administracions autonòmiques en els casos en què així sigui procedent, tots els funcionaris integrats en el règim general de la Seguretat Social, sigui quina sigui l'Administració en la qual presten serveis, quan estiguin en la situació d'incapacitat temporal, durant els tres primers mesos, tenen la mateixa protecció en aquesta situació que la prevista per als funcionaris civils de l'Estat a l'article 21.1.a) del text refós de la Llei sobre Seguretat Social dels funcionaris civils de l'Estat aprovat pel Reial decret legislatiu 4/2000, de 23 de juny. [...]»

38 Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, disp. add. 6a: «Suspensió de les millores directes de la prestació econòmica d'incapacitat temporal i dels sistemes de premis per vinculació o antiguitat

1. A partir de l'entrada en vigor d'aquesta llei se suspenen els acords i pactes sindicals relatius al reconeixement de millores econòmiques directes destinades a completar la prestació per incapacitat temporal per contingències comunes del règim de previsió social aplicable. El que estableix aquest apartat s'aplica sens perjudici del que estableix la disposició addicional sisena de la Llei de l'Estat 26/2009, del 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2010.

Esdevenen inaplicables, amb els mateixos efectes, les condicions regulades pels convenis col·lectius amb relació a la

ral, atès que es va preveure la suspensió dels convenis i la garantia legal de la Llei estatal no els preveia. El Reial decret llei 20/2012, en els punts 5 i 4.d), respectivament, de la clàusula derogatòria única, deixa sense efectes aquesta cobertura fins al 100% de les retribucions i, alhora, en l'article novè, limita les millores voluntàries que puguin acordar les altres administracions<sup>39</sup>. En cas de malaltia comuna i accident no laboral —contingències comunes—, es limita la millora voluntària d'aquestes prestacions fins a garantir un percentatge de cobertura de les retribucions en un màxim del 50% els tres primers dies, un màxim del 75% del quart dia al vintè, i del 100% del vint-i-unè dia al norantè. Per a les malalties professionals i accidents laborals —contingències professionals—, la prestació es correspon amb el 75% de la base reguladora, i es permet la millora voluntària fins a completar el 100% de les retribucions des del primer dia. Jover considera

millora directa de les prestacions a què fa referència el paràgraf anterior. Els òrgans de negociació de l'àmbit respectiu poden acordar, com a màxim i en concepte de millora directa, la percepció de la totalitat de retribucions durant els tres primers mesos en què el treballador romanguí en situació d'incapacitat temporal.

[...]

3. El que estableix aquesta disposició s'aplica als acords, pactes i convenis col·lectius que, reconeixent les millores i els sistemes de premis a què fan referència els apartats 1 i 2, són aplicables al personal funcionari, estatutari i laboral al servei de l'Administració de la Generalitat, el Servei Català de la Salut, l'Institut Català de la Salut, l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, les entitats autònomes de caràcter administratiu, comercial o financer, les entitats de dret públic, els consorcis amb participació majoritària de la Generalitat, les fundacions amb participació total o majoritària de la Generalitat i les universitats públiques catalanes, incloses llurs entitats dependents classificades dins el sector d'Administració pública d'acord amb els criteris del sistema europeu de comptes (SEC).

4. Són nuls de ple dret els acords, els pactes o les clàusules dels convenis col·lectius que se subscriuguin en matèria de millores directes de la prestació econòmica d'incapacitat temporal i dels sistemes de premis per vinculació o antiguitat que contravinguin el que estableix aquesta disposició.»

39 Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat (amb la correcció d'errors del BOE núm. 172, de 19 de juliol de 2012), art. 9: «Prestació econòmica en la situació d'incapacitat temporal del personal al servei de les administracions públiques, organismes i entitats que en depenen i òrgans constitucionals

1. La prestació econòmica de la situació d'incapacitat temporal del personal al servei de les administracions públiques i òrgans constitucionals es regeix pel que disposa aquest article.

2. Cada administració pública, en l'àmbit de les seves competències respectives, pot complementar les prestacions que percebi el personal funcionari inclòs en el règim general de Seguretat Social i el personal laboral al seu servei en les situacions d'incapacitat temporal, d'acord amb els límits següents:

1r Quan la situació d'incapacitat temporal derivi de contingències comunes, durant els tres primers dies, es pot reconèixer un complement retributiu fins que s'assoleixi com a màxim el cinquanta per cent de les retribucions que es percebien el mes anterior al de causar-se la incapacitat. Des del dia quart fins al vintè, tots dos inclusivament, el complement que es pot sumar a la prestació econòmica reconeguda per la Seguretat Social ha de ser tal que, en cap cas, sumades les dues quantitats, se superi el setanta-cinc per cent de les retribucions que corresponien a l'esmentat personal el mes anterior al de causar-se la incapacitat. A partir del dia vint-i-unè, inclusivament, es pot reconèixer una prestació equivalent al cent per cent de les retribucions que es percebien el mes anterior al de causar-se la incapacitat.

2n Quan la situació d'incapacitat temporal derivi de contingències professionals, la prestació reconeguda per la Seguretat Social es pot complementar, des del primer dia, fins que s'assoleixi com a màxim el cent per cent de les retribucions que corresponien a l'esmentat personal el mes anterior al de causar-se la incapacitat.

[...]

5. Cada administració pública pot determinar, respecte al seu personal, els supòsits en què amb caràcter excepcional i degudament justificats es pugui establir un complement fins que s'assoleixi, com a màxim, el cent per cent de les retribucions que gaudien en cada moment. A aquests efectes, es consideren en tot cas degudament justificats els supòsits d'hospitalització i intervenció quirúrgica.

En cap cas els funcionaris adscrits als règims especials de Seguretat Social gestionats pel mutualisme administratiu poden percebre una quantitat inferior en situació d'incapacitat temporal per contingències comunes a la que correspongui als funcionaris adscrits al règim general de la Seguretat Social, inclosos, si s'escau, els complements que siguin aplicables a aquests últims.

[...]

7. Així mateix, se suspelen els acords, pactes i convenis vigents que contradiguin el que disposa aquest article.»

que el reconeixement de les millores voluntàries «*supone per se un efecto contrario al buscado*» i proposa redaccions als convenis que reconeguin la millora «*durante un período determinado de la Incapacidad Temporal o durante un número limitado de procesos de incapacidad temporal al año*» (2010: 60).

La prestació que rep l'empleat des del quart dia fins al quinzè, més les millores retributives pactades, són el que s'entén per *costos directes* de la incapacitat temporal. Però, segons la Cecot (2005), no tan sols cal tenir en compte els costos directes, sinó també els indirectes: cotitzacions, aportacions socials, dies de descans retribuïts,<sup>40</sup> despeses corrents, etc., així com els costos de substitució. També al·ludeix als costos que impliquen les errades i la disminució de la productivitat ocasionada per la menor experiència dels substituïts o del cansament dels companys que acumulen la feina de la persona que s'absenta del lloc de treball. Actualment no es cobreixen les baixes mèdiques ni gran part de les vacants per jubilació en les grans administracions catalanes.<sup>41</sup> Això significa que no podem parlar en termes de cost de substitució, sinó —en la mesura que això sigui constatable amb els mecanismes d'avaluació pertinents— del cost repercutit per la disminució de productivitat que patirà l'organització per no tenir cobert durant un temps determinat un lloc de treball necessari.

Finalment, creiem que un càlcul bàsic que seria raonable fer quan una administració es planteja implementar un programa per combatre l'absentisme que impliqui algun tipus d'incentiu econòmic és identificar en quina mesura les baixes representen un impacte econòmic i a partir de quin nivell d'absentisme l'incentiu és rendible econòmicament. No tenim constància de cap anàlisi d'aquest tipus, segurament perquè —com es constata en aquest treball i reitera la literatura—

---

40 En aquest sentit, creiem que és rellevant comentar el canvi de criteri —amb el consegüent impacte econòmic— que suposa la resolució del recurs C-78/2011, per Sentència, de 21 de juny de 2012, de la Sala Cinquena del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, sobre el dret dels treballadors a gaudir els dies de descans coincidents amb una baixa per malaltia sobrevinguda durant les vacances. El TJUE va fallar: «L'article 7, apartat 1, de la Directiva 2003/88/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 4 de novembre de 2003, relativa a determinats aspectes de l'ordenació del temps de treball, s'ha d'interpretar en el sentit que s'oposa a disposicions nacionals que estableixin que un treballador que es trobi en situació d'incapacitat laboral sobrevinguda durant el període de vacances anuals retribuïdes no té dret a gaudir posteriorment de les vacances anuals coincidents amb el període d'incapacitat laboral.» Això ha suposat que l'apartat 3 de l'article 38 de l'Estatut dels treballadors quedi redactat de la manera següent:

«El calendari de vacances s'ha de fixar en cada empresa. El treballador ha de conèixer les dates que li corresponguin dos mesos abans, almenys, del començament del gaudi.

Si el període de vacances fixat al calendari de vacances de l'empresa a què es refereix el paràgraf anterior coincideix en el temps amb una incapacitat temporal derivada de l'embaràs, el part o la lactància natural o amb el període de suspensió del contracte de treball que preveu l'article 48.4 i 48 bis d'aquesta Llei, es té dret a gaudir de les vacances en una data diferent de la de la incapacitat temporal o de la del gaudi del permís que per aplicació del dit precepte li correspongui, en finalitzar el període de suspensió, encara que hagi acabat l'any natural a què correspongui.

En el supòsit que el període de vacances coincideixi amb una incapacitat temporal per contingències diferents de les assenyalades en el paràgraf anterior que impossibiliti al treballador gaudir-ne, total o parcialment, durant l'any natural a què corresponen, el treballador ho pot fer una vegada finalitzi la seva incapacitat i sempre que no hagin transcorregut més de divuit mesos a partir del final de l'any en què s'hagin originat.»

En aplicació d'aquest criteri, en baixes de més de quatre dies coincidents amb el gaudi de les vacances l'empresari haurà de suportar un cost superior al que havia suportat fins ara.

41 El Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, en el segon punt de l'article 3 estableix que «durant l'any 2012 no es pot contractar personal temporal, ni nomenar personal estatutari temporal o funcionaris interins excepte en casos excepcionals i per cobrir necessitats urgents i inajornables que s'han de restringir als sectors, funcions i categories professionals que es considerin prioritàries o que afectin el funcionament dels serveis públics essencials». Aquesta prescripció d'àmbit estatal es trasllada a la nostra Comunitat amb la Llei 1/2012, de 22 de febrer, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012, article 35: Limitació de l'augment de despeses de personal. I en l'àmbit del sector públic dependent de la Generalitat, mitjançant l'Acord, de 28 de febrer de 2012, sobre contenció de plantilles i limitacions als nomenaments i contractacions de personal temporal en l'exercici pressupostari 2012.

no hi ha prou consens sobre el que s'ha de considerar absentisme. En segon terme, quantificar objectivament el cost de les absències permetria una política clara de comunicació interna dins de l'organització i faria visible entre els empleats l'impacte d'aquestes conductes absentistes. I, en darrer terme, seria una informació important per poder fer un control posterior de l'impacte econòmic del programa aplicat.

### 5.1.3 Mèdica

Se'ns adverteix del risc d'errar en la diagnosi si incloem dins de l'absentisme mèdic conceptes que no han de tenir aquesta consideració, «*como es el caso del absentismo por maternidad,<sup>42</sup> el de las ausencias retribuidas (permisos y vacaciones) y el de las injustificadas, que, en todo caso, podrían ser disciplinarias o de otra índole, pero no médicas*» (Fernández i Herrero, 2003: 8). Els mateixos autors consideren absentisme mèdic la pèrdua de jornada laboral derivada de l'assistència als serveis d'atenció mèdica sanitària externa, les visites mèdiques o els tractaments de rehabilitació, i també el cas d'indisposicions per motius de salut, com la dismenorrea (Fernández i Herrero, 2003: 9). Quan des de la medicina —des de l'especialització en medicina del treball— s'aproximen a l'absentisme, es refereixen inevitablement a la incapacitat temporal o invalidesa laboral transitòria (a efectes d'aquest estudi, en qualsevol de les seves denominacions, en endavant IT). En cert sentit, les baixes per IT «són un indicador de salut de les persones i de les organitzacions» (Moncada, 2010: 20). L'article 128 de la Llei general de la Seguretat Social,<sup>43</sup> en el primer paràgraf, fixa quines són les situacions determinants d'incapacitat temporal: «les degudes a malaltia comuna o professional i accident, sigui de treball o no, mentre el treballador rebi assistència sanitària de la Seguretat Social<sup>44</sup> i estigui impedit per al treball, amb una durada màxima de dotze mesos, prorrogables per sis més quan es presumeixi que durant aquests el treballador pot ser donat d'alta mèdica per curació». Frequentment, la malaltia comuna i l'accident laboral es desglossen de l'absentisme ocasionat per patologia laboral (Samaniego, 1998). Moncada també afirma que «la qualificació d'una malaltia o lesió com a 'professional' o 'comuna' respon a consideracions legals i administratives, i no estrictament a criteris causals i científics» (2010: 21). Igualment, cal apuntar que encara que els *accidents in itinere* —aquells que es produeixen durant els desplaçaments, ininterromputs, entre el domicili de l'empleat i el lloc de treball— tenen la consideració d'accidents de treball, no computen en els indicadors d'absentisme (Fernández i Herrero, 2003). D'altra banda, es constata que un determinat trastorn de salut pot incapacitar per dur a terme determinades tasques, però d'altres no; o, el que és el mateix, una determinada malaltia o accident només justifica una baixa mèdica quan incapacita, temporalment, per desenvolupar les tasques pròpies del lloc de treball que ocupa la persona que la pateix.

Tot i que l'ús de la baixa laboral a Espanya està per sota de la mitjana europea (Gérvas, Ruiz i Pérez, 2006; FO-10), l'absentisme per malaltia comuna és la causa més freqüent d'absentisme (Ortiz, 2003; Cecot, 2005; UGT, 2009; López, Ballesteros i Sampere, 2010; Moncada, 2010; Clemente, 2011) —més d'un 70% de les hores no treballades, segons Cecot (2008: 2).

<sup>42</sup> El període de descans per maternitat deixa de considerar-se com una situació d'incapacitat des de la modificació incorporada per la Llei 42/1994, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, en l'article 32, de reordenació de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social:

«Article 133 bis. Situacions protegides.

A l'efecte de la prestació per maternitat, es consideren situacions protegides la maternitat, l'adopció i l'acolliment previ durant els períodes de descans que per aquestes situacions es gaudeixin, d'acord amb el que preveu el número 4 de l'article 48 de la Llei 8/1980, de 10 de març, de l'Estatut dels treballadors, i el número 3 de l'article 30 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública.»

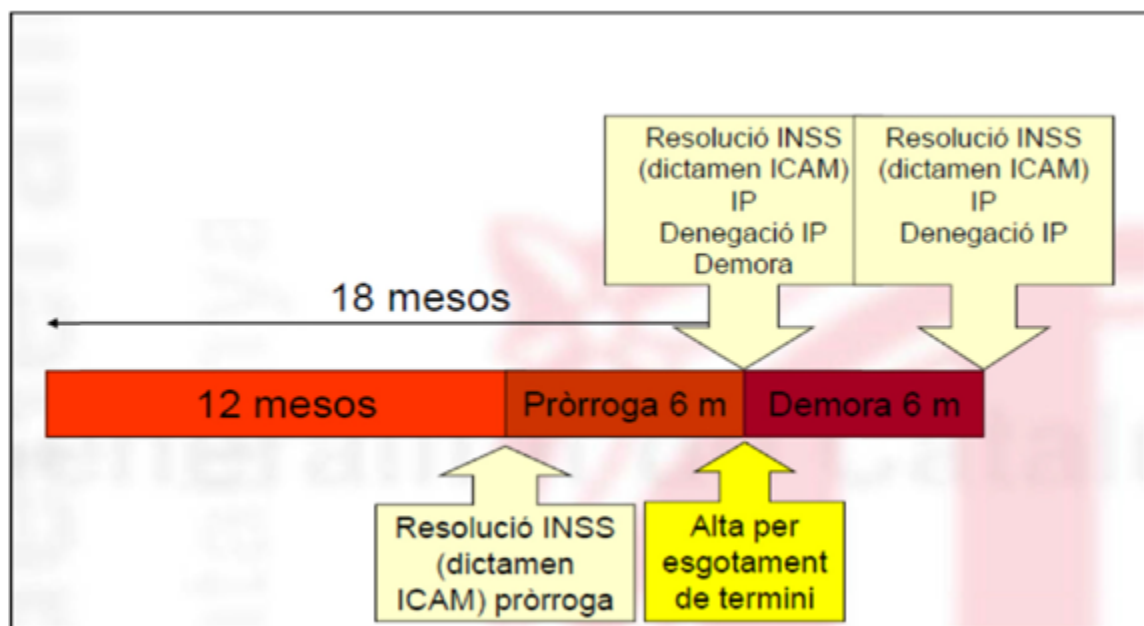
<sup>43</sup> Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social.

<sup>44</sup> Els funcionaris adscrits als règims especials esmentats anteriorment (MUFACE, MUGEJU, ISFAS i MUNPAL) reben la baixa del metge privat que tingui signat un conveni amb la seva mutualitat.

Pascual (2006) distingeix quatre tipus de baixes per incapacitat temporal segons la relació que es produeix entre l'alteració de la salut i la recuperació: (i) baixes disbiòtiques, que són aquelles alteracions de la salut que incapaciten per treballar, amb la durada precisa per a la recuperació, recolzades per un sistema de diagnòstic i tractament eficient i la participació activa de la persona en el procés de recuperació; (ii) baixes autèntiques declarades en el seu inici per malaltia comuna; (iii) baixes sobredeclarades per malaltia comuna, quan, tot i que formalment les han declarat IT, no hi ha una causa relacionada amb la salut que les justifiqui, i (iv) baixes sobreprolongades, que, independentment de si es tracta de baixes autèntiques o sobredeclarades, tenen una durada superior a l'esperada.

Eurofound (1997) diferencia, en funció de la durada de la IT, les baixes següents: (i) de curta durada: d'un a set dies; (ii) de durada mitjana: de vuit a quaranta-dos dies, i (iii) de llarga durada: de més de quaranta-dos dies. Els episodis de llarga durada «semblen tenir més relació amb l'estat de la salut» (Moncada, 2010: 37) i s'aconsellaria actuar-hi des de la prevenció de riscos laborals (FO-12). En canvi, els de curta durada «podrien estar més relacionats amb l'estrès, les estratègies personals d'afrontament i els recursos disponibles per tal de fer front a les exigències combinades dels àmbits productiu i reproductiu» (Moncada, 2010: 37), per la qual cosa seria més efectiu abordar-los des de la motivació i la millora del clima laboral (FO-12).

**Gràfic 2.- Durada màxima de les IT**



Font: ICAMS (2010: 15).

Els terminis d'IT que veiem en el gràfic 2 els hem de considerar terminis màxims, els quals es poden reduir si existeix constatació documental i objectiva de la impossibilitat de recuperació o de millora dins d'aquests terminis. Dins dels primers dotze mesos des que es va declarar la incapacitat temporal, qualsevol dels actors competents (el metge, la mútua, l'empresa o l'INSS) pot instar l'ICAMS a citar el treballador per fer-ne un control mèdic. Com a resultat d'aquest control, l'ICAMS confirmarà la baixa o lliurarà l'alta per inspecció —és a dir, perquè considera que la situació de l'empleat ja no l'inhabilita per desenvolupar les seves tasques— o per proposta d'incapacitat permanent, que remetrà acompanyada d'un dictamen mèdic a l'INSS. Un cop transcorreguts aquests dotze mesos, si es considera que dins del termini de sis mesos més l'empleat es podria recuperar, l'INSS pot resoldre prorrogar la baixa, amb el dictamen preceptiu de l'ICAMS; en aquest període, el metge, la mútua o l'INSS pot demanar controls. Finalitzada la pròrroga sense haver-se produït la recuperació, l'ICAMS trametrà un nou dictamen a l'INSS, que

haurà de resoldre: (i) declarar la incapacitat permanent, (ii) denegar la incapacitat permanent i declarar l'alta, o (iii) concedir una demora de qualificació fins com a màxim vint-i-quatre mesos des de la data de baixa. Abans de finalitzar aquest període de demora, cal un nou dictamen de l'ICAMS perquè l'INSS declari definitivament la concessió de la incapacitat permanent o resolgui l'alta.

Es podria considerar una contradicció pròpia de societats industrials la que sorgeix entre el deure moral de treballar i el dret i el deure del treballador de protegir la seva salut. Aquest presumpte contrasentit no hauria de ser considerat com a tal si entenem la lluita contra l'absentisme en els termes que s'expressa el preàmbul del Reial decret 575/1997:<sup>45</sup> «*se trata de dotar de una mayor eficacia y transparencia a la gestión de incapacidad temporal, evitando los riesgos de abusos y fraudes, pero respetando, al mismo tiempo, los derechos de quien efectivamente esté en situación de incapacidad*». Per tant, es garanteix la protecció de la salut quan hi ha alguna alteració d'aquesta, però es persegueixen les conductes que perverteixen els mecanismes de garantia. Perquè, com ens diu la literatura, malgrat que en les estadístiques oficials la major part de les jornades perdudes per absentisme estan justificades amb certificats mèdics, existeixen evidències suficients per afirmar que no tot aquest absentisme obeeix a un problema de salut específic a què es pot donar un diagnòstic mèdic precís, inclòs en la Classificació internacional de malalties i lesions,<sup>46</sup> sinó que es donen fenòmens de simulació o emmascarament de la salut real del treballador (Samaniego, 1998; Ganaza i Valle, 1987; Benavides, 2003; Jover, 2010; FO-07; FO-09; FO-13). Aquestes conductes prenen dues formes: el frau —quan es fingeix el problema de salut— i l'abús —quan es perllonga innecessàriament la durada de la baixa. No existeix un consens sobre la magnitud del nombre d'aquestes actuacions irregulars; Gérvas, Ruiz i Pérez (2006) l'estimen en un terç dels casos, però segons altres fonts la incidència és molt menor (FO-07; FO-10; FO-12). Encara que sembla que és molt difícil comprovar i controlar la veracitat de tots els comunicats mèdics, els autors esmentats sostenen que els metges d'atenció primària tenen prou recursos perquè els sigui assumible acceptar aquest control per poc que estiguin compromesos amb el seu rol dins del sistema de salut públic. No obstant això —igual que quan fèiem al·lusió a la visió teleològica de la lluita contra l'absentisme—, el mal ús de les baixes mèdiques també significa una violació dels principis ètics universals, com els de no-maleficència, justícia, autonomia i beneficència.

Rodríguez, Samaniego i Ortiz (1996) entenen que aquest problema —ben conegut per la literatura científica i per la classe mèdica— s'escuda en el lligam que s'estableix entre el doctor i l'empleat que visita la seva consulta. Aquesta relació se sustenta en el principi de confiança i lleialtat mútua entre ambdues parts, i és transcendental (FO-13) per a una diagnosi mèdica correcta «*puesto que la baja laboral tiene componentes biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que se expresan en el encuentro médico-paciente, y que implican ver al enfermo en su globalidad*» (Gérvas, Ruiz i Pérez, 2006: 56).

El sistema de gestió i control de les IT es configura amb la interrelació de tres actors: el metge d'atenció primària,<sup>47</sup> l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (ICAMS) i les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (MATMPSS).

El metge és l'encarregat de signar el comunicat de baixa quan, amb el reconeixement mèdic previ,<sup>48</sup> consideri que el treballador està incapacitat per desenvolupar les seves tasques laborals

45 Reial decret 575/1997, de 18 d'abril, «*por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal*».

46 Aquesta classificació es pot consultar al web de l'Organització Mundial de la Salut: <http://www.who.int/classifications/icd/en/#>

47 El terme *metge d'atenció primària* s'aplica, indistintament, a metges generals, metges de família i metges de capçalera (Gérvas, Ruiz i Pérez, 2006).

48 Article 2 del Reial decret 575/1997 (citat en la nota 47).



com a conseqüència de malaltia comuna o accident no laboral. Tot i que, com hem comentat, l'acreditació mèdica té valor de certificació acreditada, hi ha veus —sovint les dels responsables de personal de les organitzacions (FO-03, FO-06)— que els acusen d'indolència o despreocupació a l'hora d'assegurar-se de la necessitat de diagnosticar el descans terapèutic. El punt més problemàtic és que els metges, en general, consideren que la seva tasca és la diagnosi mèdica —són professionals sanitaris— i, d'entrada, prefereixen creure el que els diu el pacient en un primer moment —bàsicament per evitar el conflicte i el deteriorament de la relació metge-pacient (FO-13). En aquest sentit, entenen que desconfiar-ne seria propi d'una tasca de control i, per tant, burocràtica. La part que més molesta els metges és el fet que, obligats per la normativa (que estableix baixa, confirmació al cap de quatre dies i posteriorment confirmacions setmanals fins a l'any), hagin de fer el mateix tipus de seguiment independentment de la malaltia, per tal com hi ha patologies que no cal controlar setmanalment perquè és impossible que millorin abans del termini establert. Reclamen que el procediment de control es pugui adaptar a la tipologia de malaltia (FO-07). Per al metge, la situació ideal seria declarar la incapacitat i que un administratiu s'encarregués de la gestió de la IT (FO-13). Aquesta reticència es podria entendre com un conflicte entre els valors corporatius —com a metge, ha de vetllar per l'eficàcia del tractament— i professionals —com a membre del SISCAT,<sup>49</sup> ha de procurar que la seva gestió sigui econòmicament eficient (FO-09). No obstant això, la tasca pedagògica duta a terme des del Col·legi i l'ICAMS sembla que ha provocat que cada cop hi hagi més reflexió dins del col·lectiu (FO-07). Gervas, Ruiz i Pérez (2006) discrepen de l'opinió dels facultatius, i consideren que els metges haurien d'exercir el control de les baixes en els seus dos components: de gestió clínica i de gestió econòmica. Afirmen també que el personal dels serveis de salut (des de metges generals fins a metges especialistes, passant per gerents i polítics) viuen aliens a la despesa que generen les baixes laborals, en contrast amb la preocupació universal per la despesa que genera l'ús de medicaments, que és una altra activitat terapèutica (2006: 55). Nosaltres no podem corroborar que això sigui així entre gerents i polítics, però sí que ha estat un tret comú en totes les entrevistes a persones relacionades amb la medicina (FO-07; FO-09; FO-12; FO-13) la constatació d'aquest desconeixement per part dels metges d'atenció primària. En cap moment dels estudis universitaris, ni en l'especialització, ni tan sols en les oposicions a metge de capçalera, no se'ls parla del cost i les conseqüències —per a l'empresari i per a la societat— de les IT signades. Tot i que Jover (2010) considera insuficients les competències dels metges, sembla que una major implicació en la gestió de les IT faria més difícil el frau. Però no sempre es tractarà d'un intent de frau de l'empleat que el facultatiu no detecta; sovint el metge pot entendre que, retirant temporalment l'empleat de les situacions laborals que provoquen estrès, aquest es pot recuperar (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996). Un concepte relacionat i d'argumentació compartida entre els professionals de la medicina pública és el de *baixa social*. La baixa social seria aquella que el metge atorga, conscientment, per raons socials —conciliar vida familiar, rebre una prestació, etc.—, sense una causa mèdica justificativa de la baixa per IT. El metge de capçalera, sobretot en entorns rurals, té un coneixement íntim de la realitat social i familiar de la persona. Aquesta proximitat, i sovint el fet de compartir entorn social, activen els sentiments del metge i poden acabar traduïts en baixes socials (FO-07). Un concepte similar són els *informes de complaença*, que és com es coneixen aquells que es fan seguint les indicacions del pacient per evitar el conflicte. Poden ser tant per aconseguir una incapacitat com per rebre l'alta abans d'hora. Cal tenir present que no existeix l'alta voluntària, sinó que depèn sempre del criteri mèdic, i quan el pacient no entén això pot ser un element problemàtic (FO-09). Són situacions comprensibles però a les quals no s'hauria de donar suport, perquè caldria que la societat es dotés de mecanismes adients per cobrir aquestes situacions i no s'obligués a desnaturalitzar la figura de la baixa per malaltia. A més, una part d'aquestes baixes les paga l'empresa, i no li pertocaria assumir aquest cost. Per això no s'hauria de parlar d'ús fraudulent, sinó d'ús indegut, perquè *«es obligación de todos los entes sociales (Administración, sindicatos, empresarios) el proteger*

49 El Decret 196/2010, de 14 de desembre, estableix que el sistema sanitari integral d'utilització pública de Catalunya (SISCAT) està integrat per la xarxa de centres d'internament d'utilització pública de Catalunya, la xarxa de centres i serveis sanitaris d'àmbit comunitari d'utilització pública de Catalunya i la xarxa de serveis de transport sanitari d'utilització pública de Catalunya.



*el uso adecuado de esta prestación, y denunciar la necesidad de otras prestaciones»* (Peiró, Rodríguez i González, 2008: 201). El metge de capçalera té la responsabilitat de la diagnosi i, amb més o menys grat, la gestió de les baixes per contingències comunes.

La competència per a la gestió de les baixes per contingències professionals les tenen atribuïdes les mútues d'accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social (MATMPSS).<sup>50</sup> Cal buscar l'origen de les mútues en els «*sistemas particulares de cobertura sanitaria propia de organizaciones gremiales y empresas nacidas para suplir una Seguridad Social que no siempre ha sido universal y de calidad*» (UGT, 2009: 22). Actualment són associacions d'empresaris que, autoritzades degudament pel Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, es constitueixen per col·laborar —tenen la consideració d'entitats col·laboradores de la Seguretat Social—, sota la direcció i la tutela del Ministeri esmentat, en la gestió de les contingències d'accidents de treball i malalties professionals del personal al seu servei, sense ànim de lucre i amb la responsabilitat mancomunada dels seus membres (Pitarque *et al.*, 2011). Les seves funcions principals en l'àmbit de les contingències professionals són: la gestió de les prestacions econòmiques de baixa laboral, el control (baixes i altes) de les IT, la prevenció i la rehabilitació. Una organització pot decidir, també, que la gestió econòmica de les baixes per contingència comuna la faci una mútua, que ha de ser la mateixa que li gestiona les contingències professionals. En aquest cas, la mútua gestiona: la prestació econòmica (paga la prestació), el control de les IT (programa cites i fa proves, però no pot donar altes, encara que, si ho considera oportú, pot instar l'ICAM a fer-ho), i la prestació de serveis (com ara rehabilitació, proves complementàries o suport en malalties psicològiques) que fan més fluid el procés de recuperació en determinats tractaments (FO-12). Si l'empleat es nega a acudir a les cites o a aportar la documentació requerida, la mútua pot aturar la prestació. Les MATMPSS tenen finançament: (i) públic, de la Seguretat Social —les quotes de les empreses van a la Tresoreria General de la Seguretat Social, i aquesta reparteix a les mútues segons el nombre de persones protegides que té cadascuna—, i (ii) privat, de l'empresa —que paga un percentatge segons el seu tipus d'activitat. Com que actuen com una entitat asseguradora i no tots els assegurats causaran despesa per IT alhora, és possible que tinguin un saldo econòmic positiu, però com que no se'ls permet el lucre, han de revertir aquests guanys en beneficis i serveis vers els assegurats (FO-10). A UGT li preocupa l'interès que algunes empreses poden tenir darrerament en el fet que mutualitats o metges d'empresa gestionin totes les altes i baixes, perquè interpreten que hi podria haver l'opinió subjacent que «*los médicos 'normales' de la Seguridad Social o no tienen suficiente preparación o, lo que es peor, suficiente rigor a la hora de conceder altas y bajas*» (2009: 5).

Un segon nivell de responsabilitat és el control de les baixes comunes i, en segona instància, de les professionals.<sup>51</sup> Tot i que no és una opinió unànime en la literatura, tant els metges (FO-13) com l'òrgan d'inspecció a Catalunya (FO-08) consideren que és bo que hi hagi una instància diferenciada de supervisió —principalment, per evitar els conflictes que deterioren la relació metge-pacient i que, de vegades, amenacen la integritat física dels facultatius (FO-07; FO-08; FO-13). L'Estat té el control dels metges de capçalera, dependents de l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), i l'exerceix mitjançant la Inspecció Mèdica de Serveis Sanitaris (IMSS) i els Equips de Valoració d'Incapacitats (EVI); ambdues institucions poden donar altes. A Catalunya es va crear l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (ICAMS),<sup>52</sup> organisme

<sup>50</sup> Les MATMPSS es regulen en el Reial decret 575/1997, de 18 d'abril, «*por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal*», i en el Reial decret 576/1997, de 18 d'abril, «*por el que se modifica el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por R.D. 1993/1995, de 7 de diciembre*».

<sup>51</sup> L'ICAMS, en contingències laborals, realitza valoracions de les limitacions permanents no incapacitants i, a instància de l'INSS, emet un dictamen quan l'empleat reclama contra l'alta de la mútua.

<sup>52</sup> L'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques va ser creat per la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives. Posteriorment, d'acord amb l'article 19 de la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa, va passar a denominar-se Institut Català d'Avaluacions Mèdiques

autònom de caràcter administratiu adscrit al Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya, com a única institució amb capacitat per supervisar i controlar les IT —és, de fet, l'única institució autonòmica amb aquestes competències. Els principals grups d'interès —mútues, l'Institut Nacional de la Seguretat Social, sindicats, empresaris i metges d'atenció primària— es reuneixen en el Consell Assessor de l'ICAMS de sis a set cops al mes. La missió de l'ICAMS és realitzar la inspecció, l'avaluació i el seguiment dels processos mèdics i sanitaris corresponents a les prestacions del sistema de la Seguretat Social en matèria d'incapacitats laborals, així com dictaminar sobre l'adequació de les actuacions sanitàries del sistema sanitari públic, en el marc del procediment de responsabilitat patrimonial, i dur a terme múltiples funcions d'avaluació mèdica, peritatge, arbitratge i d'assessorament i informe, per tal com és el servei mèdic d'Inspecció en matèria d'incapacitats laborals<sup>53</sup>. En l'exercici de les seves activitats, l'ICAMS ha estat pioner (FO-08) a elaborar guies i protocols i ha facilitat les durades mitjanes de les malalties, amb indicació del primer i del tercer quartils.

Les relacions entre els metges i les mútues són fredes (FO-13). Els metges de les MATMPSS poden sol·licitar al metge de primària la diagnosi del pacient (FO-09), però els metges de primària es queixen que no se'ls fa la petició per escrit, sinó que les mútues fan que siguin els pacients els que ho demanin verbalment al metge (FO-13). No és clar com hauria de ser aquesta relació. Gervas, Ruiz i Pérez (2006) proposen que els metges especialistes i els metges de les mútues actuïn com a consultors al servei dels metges d'atenció primària. En qualsevol cas, sembla que ambdues parts consideren que seria positiu establir algun canal que permetés una relació —una col·laboració— més fluida (FO-12; FO-13).

Es desprèn, doncs, que hi ha un grau baix de coordinació en les relacions entre els metges i els inspectors mèdics, malgrat que són imprescindibles (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996; Gervas, Ruiz i Pérez, 2006). Ambdós col·lectius es relacionen, des de l'any 2002, mitjançant el Sistema Integrat de Gestió de la Incapacitat Temporal (SIGIT). Però la interconnexió amb un mer sistema informàtic, si bé és un gran pas, no sembla suficient. Els metges necessiten el suport de l'ICAMS en aspectes administratius de control i seguiment de les baixes. Tot i que es puguin qualificar com a burocràtics, aquests tràmits administratius no estan exempts de complexitat. En la praxi quotidiana sorgeixen multitud d'interrogants: una persona de baixa pot fer tractament per guarir-se a l'estranger? I en una altra comunitat autònoma? Es pot saber si una persona està a punt d'exhaurir la prestació d'atur quan intenta obtenir la baixa? Com pot saber un metge que qui per telèfon s'identifica com a metge de la mútua realment ho és?... (FO-09; FO-13). Per aquesta raó l'ICAMS ha format 400 metges dels centres d'atenció primària, amb l'objectiu que puguin fer d'enllaç amb els metges de l'ICAMS (FO-07; FO-09)<sup>54</sup>.

Mereixeria una anàlisi a part l'instrument que certifica la baixa: el comunicat mèdic.<sup>55</sup> Gervas, Ruiz i Pérez (2006) afirmen que els circuits de declaració de baixes laborals són manifestament millorables, tant en els aspectes burocràtics com en l'aprofitament de la informació que proporcionen. Certificar la baixa per incapacitat implica no tan sols reconèixer una alteració de la salut, sinó declarar que aquesta alteració inhabilita per desenvolupar l'activitat laboral concreta que

---

i Sanitàries.

53 És destacable que l'ICAMS, tot i ser la màxima autoritat d'inspecció mèdica, no hagi optat per la fiscalització de les absències del seu personal, sinó que, dins d'un sistema de direcció per objectius (DPO), ha implementat un sistema d'avaluació de persones i gestió de l'acompliment en el lloc de treball. S'entén que aquest sistema, sense comportar increment de la despesa, impacta positivament en la productivitat.

54 Iniciativa dirigida i coordinada per Xavier Gomila, cap de l'Àrea d'Avaluacions Mèdiques, que està en fase d'expansió (encara queden centres d'atenció primària que no en formen part) i consolidació.

55 Regulat pel Reial Decret 575/1997, de 18 d'abril, «por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal», i l'Ordre de 19 de juny de 1997, «por la que se desarrolla el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, que modifica determinados aspectos de la gestión y del control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal».

realitza el malalt en la seva condició de treballador (ICAMS, 2010). Per això, és requisit saber de què treballa el pacient (FO-09). En aquest sentit, en el comunicat mèdic hi ha un espai reservat per informar de l'activitat laboral del treballador, encara que per a malalties curtes o comunes no s'acostuma a preguntar (FO-13).

Hi ha veus que qüestionen els beneficis del descans com a opció terapèutica, motiu pel qual proposen que les baixes deixin de ser una opció de tot o res i es busquin noves figures que permetin mantenir el pacient en el seu lloc de treball, o la seva reincorporació, en condicions apropiades a la seva incapacitat i desenvolupant plans de reinserció laboral (Nova, 1996; Gervas, Ruiz i Pérez, 2006; UGT, 2009). No obstant això, aquesta alternativa no sembla tenir opcions de viabilitat sense un canvi cultural previ en les empreses, atès que el seu interès és tenir la plantilla en plena capacitat productiva (FO-07). També caldria aclarir abans qui hauria de suportar el cost econòmic d'aquesta relació laboral parcial o condicionada (FO-08).

Estadísticament parlant, la distribució de les baixes no segueix una Normal. La majoria té una durada curta, de manera que és millor treballar amb medianes que no pas mitjanes (FO-10). Gervas, Ruiz i Pérez (2006) estimen que un 20% dels pacients de baixa generen un 80% de la despesa. Entre els motius al·legats per justificar una IT sembla haver-hi més abús i major ús inapropiat en càncer, problemes de genoll, embaràs, ictus, infart de miocardi i problemes psiquiàtrics com l'ansietat o la depressió. Els trastorns mentals són la cinquena causa amb major incidència, però se situen en els primers llocs pel que fa a la durada mitjana (Jover, 2010).

Finalment, hi ha un darrer aspecte en la frontera entre l'absentisme mèdic i, possiblement, l'absentisme injustificat: les indisposicions. Com hem vist, els tres primers dies de baixa per contingències comunes no donen dret a prestació econòmica, i l'obligació de presentar el comunicat de baixa neix el quart dia d'IT. Això provoca un lapse de temps ambigu que cada organització regula segons el seu propi criteri. Així, tenim dues vessants d'aquesta zona grisa que generen debat: (i) quina consideració mereixen aquests dies previs a la IT pels quals s'al·lega una causa mèdica, i (ii) quines possibilitats de diagnosi hi ha per a aquestes indisposicions. Respecte al primer punt, en algunes empreses —i administracions, com l'Ajuntament de Barcelona— requereixen el comunicat mèdic des del primer dia d'absència, mentre que en d'altres són menys estrictes i ho fan a partir del tercer o quart dia (Fernández i Herrero, 2003). Tot i que és habitual que els treballadors vagin a la consulta del metge quan ja fa un o dos dies que diuen patir símptomes i sol·licitin la baixa mèdica des del primer dia d'absència a la feina, el comunicat mèdic només es pot signar amb efectes del dia de la visita, no amb efectes retroactius (FO-13) —i aquest és, freqüentment, un motiu de conflicte. Això comporta que, si no s'ha visitat el metge el primer dia d'indisposició, hi haurà un període que tot i que materialment tingui una motivació sanitària —pressuposant la veracitat de la causa al·legada— no estarà formalment acreditat, i, per tant, es podria considerar com una absència injustificada. D'altra banda, no existeix unanimitat a l'hora d'assegurar la viabilitat de diagnosticar correctament la veracitat d'aquestes indisposicions. Des del Col·legi Oficial de Metges de Barcelona (COMB) es considera que un nombre important dels intents de simulació d'indisposicions i baixes de curta durada —migranya, gastroenteritis, dismenorrea, etc.— es podria detectar amb una exploració correcta. Una primera visita hauria de consistir en una exhaustiva entrevista per conèixer els antecedents i una exploració, cosa que suposaria més de mitja hora (FO-07). El temps que té habitualment un metge per fer la diagnosi oscil·la entre 5 i 10 minuts. Aquest és un handicap important per als metges: amb una visita molt breu se'ls demana que també facin una tasca administrativa de control i seguiment de les baixes. Però els facultatius (FO-13) creuen que, encara que amb el temps van coneixent els pacients —els seus condicionants familiars i laborals, i la possible tendència al mal ús de les baixes—, en una primera visita és molt difícil determinar la certesa d'una indisposició. Atenent el diagnòstic es fa la certificació. Existeix el concepte mèdic —segons el codi internacional de malaltia— de quadres inespecífics, que responen a símptomes: migranyes, marejos, etc. Però cal vigilar, perquè un símptoma pot indicar que es manifestarà una malaltia, o sigui que no po-

dem acusar un pacient de conducta fraudulenta per dir que té migranya (FO-10). Aquesta incertesa en la veracitat de la diagnosi de les indisposicions i les baixes de curta durada podria conduir a concloure que tenen un caràcter més burocràtic que sanitari —si el metge ha de creure el pacient quan no té possibilitats de corroborar la dolència, també ho podria fer l'empresa—; i, de passada, en treure aquestes visites fora del circuit sanitari s'alleugeriria notablement la càrrega de treball dels metges (FO-13). Rodríguez, Samaniego i Ortiz (1996) proposen dues opcions: (i) seguir el model holandès i que s'instauri la figura dels metges d'empresa, que complementarien l'acció dels metges d'atenció primària, o (ii) permetre —com succeeix a Suècia— que l'empleat declari la seva pròpia malaltia durant els primers set dies. Aquesta darrera opció, l'autocertificació o autojustificació —limitada a tres dies, que és el període que en principi no té cost per a l'empresa ni per a la societat—, és una opció que també es valora des del nostre sector mèdic (FO-07; FO-09; FO-13). La seva aplicació es condiona a l'acceptació de l'empresa en funció de la trajectòria de l'empleat.

#### 5.1.4 Psicosocial

És l'aproximació amb major vocació d'abastar la totalitat de les causes. L'aproximació psicosocial es justifica com a millor opció per comprendre un fenomen que tendeix a l'opacitat i a l'ocultació (Ortiz i Samaniego, 1995: 2). La psicologia de l'organització ha consensuat quatre axiomes bàsics —ben fonamentats empíricament (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996: 16)— sobre l'absentisme: (i) és un fenomen universal; (ii) és costós, tant per a l'organització com per a l'individu; (iii) com a variable dependent està influenciat per un conjunt de factors diversos interrelacionats, i (iv) com a variable independent està associat a un nombre important de conseqüències.

Existeix una gran profusió de models que han abordat el fenomen absentista des de la vessant psicosocial. Els agrupen en cinc grans categories: a) models d'evitació racional; b) models d'ajust laboral; c) models de decisió; d) models de personalitat, i e) models integrats (Samaniego, 1998; Ortiz, 2003). Tot seguit tractarem aquests models detalladament.

Els models d'evitació racional (*pain-avoidance models*) relacionen directament el descontentament laboral —és a dir, la manca de satisfacció laboral— com a primera, i determinant, causa d'absència a la feina. Podem entendre que la satisfacció laboral és un estat emocional positiu conseqüència de la percepció subjectiva de les experiències laborals. Aquesta satisfacció s'incrementa amb: (i) la varietat de les tasques a desenvolupar, que potencia l'autonomia i l'ús d'habilitats i aptituds; (ii) els increments retributius; (iii) les possibilitats de promoció; (iv) la percepció de seguretat laboral, entesa com a manca de precarietat en la vinculació, i (v) les millores de les condicions de treball. Els nivells elevats de satisfacció laboral es relacionen amb un alt grau de productivitat i d'implicació en la feina, mentre que els nivells baixos es relacionen amb l'absentisme i la rotació (Samaniego, 1998; Clemente, 2011). Tanmateix, els estudis empírics no poden establir una relació causal directa entre satisfacció i rendiment, encara que sí que es detecta una correlació entre ambdós factors, segurament a través de vies indirectes. El clima laboral, entès com el context físic i humà en què es desenvolupa el treball quotidià, es configura mitjançant la mida de l'organització, el grau d'especialització del lloc de treball i l'estil de direcció<sup>56</sup>. D'altra banda, també cal tenir present com s'aconsegueix la motivació de l'empleat<sup>57</sup>. Hi ha diverses teories sobre la motivació. En primer lloc, les teories del contingut —aquelles que es preocupen per tot allò que motiva l'individu a treballar—, entre les quals destaquen la

<sup>56</sup> El clima laboral comprèn cinc dimensions: (i) l'autonomia individual, (ii) el grau d'estructura imposada sobre la posició ocupada, (iii) l'orientació cap a la recompensa, (iv) la consideració, l'afecte i el suport, i (v) l'orientació cap al desenvolupament i el progrés en l'ocupació.

<sup>57</sup> Briones (2006: 74) afirma que el grau de motivació de l'Administració autonòmica gallega és, com a la resta d'administracions de l'Estat, bastant baix. Considera que s'hauria de promoure una millora orientant els empleats públics, comunicant-los, escoltant-los i donant-los responsabilitat, fins i tot vinculant la promoció al rendiment o reconeixent i incentivant els mèrits en el treball.

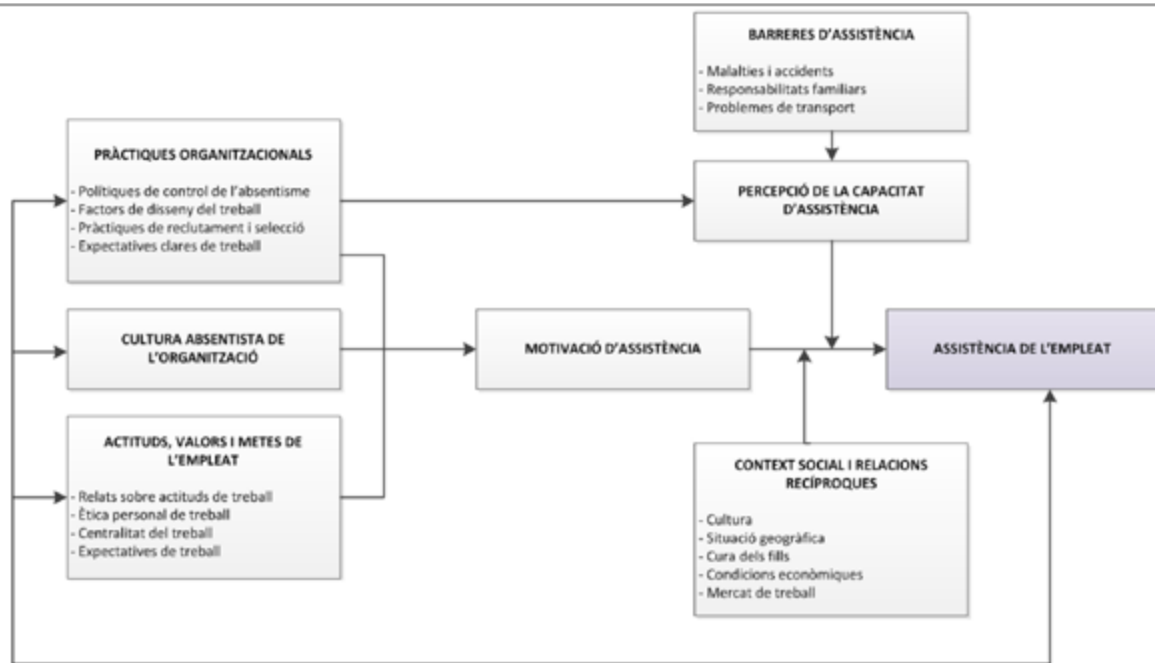
teoria clàssica, el model de la jerarquia de les necessitats de Maslow, la teoria ERG d'Alderfer, la teoria de les necessitats apreses de McClelland i la teoria bifactorial de Herzberg. I, en segon lloc, les teories del procés —que s'interroguen per la manera com es produeix la conducta laboral motivada—, entre les quals hi ha la teoria de les expectatives i la teoria de l'equilibri. Es coneixen diferents tècniques per motivar els empleats: la planificació de les carreres, l'adequació empleat-lloc, l'enriquiment del lloc, la participació, la conservació i el desenvolupament de l'autoestima, la focalització en la conducta, el reforçament de comportaments, l'establiment d'objectius, l'escolta activa, els canvis de lloc, l'avaluació de l'acompliment i el tracte personal (Suárez Díaz, 1983). Jover (2010) ens introdueix el concepte de *qualitat de vida laboral*, referit a una forma diferent d'ambient dins de les organitzacions que s'enfoca cap al desenvolupament i el creixement saludable del treballador, en combinació amb l'increment de l'eficiència organitzacional. Però Ortiz (2003: 50) ja havia aportat estudis que semblaven corroborar que la correlació absentisme- satisfacció laboral presenta resultats contradictoris, probablement perquè són models excessivament simples. La Cecot (2005) tampoc no considera que el clima laboral sigui un factor que incideixi com a tal en la motivació o la percepció d'assistir a la feina.

Els models d'ajust laboral (*adjustment-to-work models*) parteixen de la premissa que existeix un contracte psicològic establert de manera natural entre l'empleat i l'organització (Medina, 2005; Jover, 2010). Quan el primer considera que aquest contracte ha estat vulnerat, busca un teòric equilibri o una renegociació de les condicions acudint a conductes d'abandonament (*withdrawal*), fugida o escapament: la rotació, els retards i l'absentisme laboral (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996). Ortiz (2003) destaca diversos models que s'adapten a aquest paradigma: (i) el model de Hill i Trist; (ii) el model d'As; (iii) el model de Gibson; (iv) el model de Rosse i Miller, i (v) el model de Chadwick-Jones, Nicholson i John. El model de Gibson es correspon amb un model conceptual de comportament organitzacional en què l'individu admet contribuir a l'organització a canvi de rebre recompenses i/o incentius a determinats nivells d'esforç. Gibson també detecta factors que alimenten les conductes absentistes, com ara la facilitat de legitimar les absències laborals i la capacitat de poder justificar, a un nivell creïble, l'absència davant del cap. Al model de Rosse i Miller se li reconeixen tres aportacions: (i) l'absentisme és una de les conductes possibles en cas d'insatisfacció; (ii) la conducta absentista té una naturalesa dinàmica, i (iii) aquesta conducta és una resposta d'adaptació que pot ser contextualitzada en el cicle vital de l'individu. És rellevant l'aportació del darrer model quan estableix que la cultura absentista són les creences i les pràctiques que influeixen en la totalitat d'absències dels empleats de l'organització, i indica que són les normes del grup les que defineixen quines conductes són acceptables i quines no.

Els models de decisió —racional o quasi racional sustentada en valors d'abandonament— s'han nodrit de dos corrents (Ortiz, 2003: 63): (i) el provinent de l'economia i de la sociologia, que han donat lloc als models d'elecció racional, i (ii) el que arriba des de la psicologia de les organitzacions, que dona lloc al sistema d'expectativa-valència. La característica principal d'aquest model és que veu la conducta absentista com quelcom racional i natural, perquè és la conseqüència d'una anàlisi costos-beneficis entre l'assistència o l'absència. Serien dos els models a destacar: (i) el model de Gowler, que posteriorment evoluciona amb Legge, i (ii) el model de Gutiérrez. El primer incideix en el factor retributiu, i afirma que quan la prima de beneficis —que nosaltres entendrem com a complement de productivitat o figures anàlogues— no està vinculada al nombre d'hores treballades, augmenta l'absentisme. Malauradament no parla de quin import ha de tenir aquest complement perquè el càlcul cost-benefici faci rendible l'absència, però sí que afirma que cal tenir present el valor que el treballador assigna al fet de no treballar. També té en compte les condicions econòmiques externes a l'organització —les característiques del mercat de treball, si aquest ofereix alternatives o si obliga el treballador a conservar l'ocupació actual. Tot i que Ortiz (2003) considera que valors com el salari, la valoració del temps treballat i la inestabilitat laboral no són determinants quan volem analitzar l'absentisme en les administracions públiques perquè els empleats públics tenen un sou fix, una jornada concreta i l'estabilitat que

ofereix la funció pública, cal tenir present que en l'actual context de crisi no són poques —també a la nostra comunitat— les iniciatives que s'estan duent a terme per reduir el nombre d'empleats públics —amb una incidència directa en els col·lectius de funcionaris interins i personal laboral temporal—, raó per la qual les afirmacions de l'autora podrien ser discutides. Gutiérrez (1984) determina que la feina pot vincular intensament el treballador sense proporcionar-li satisfaccions duradores i intensament gratificants, bàsicament perquè per a un determinat nombre d'empleats la relació laboral només té caràcter instrumental: l'obtenció d'un sou que els doti de capacitat econòmica per realitzar-se fora de la jornada laboral. No obstant això, el grau d'orientació cap al treball de l'empleat i l'impacte de les mesures disciplinàries són difícilment mesurables, i per això no es consideren com a variables.

Els models de personalitat són força deterministes, i consideren l'estat d'ànim i els tipus de personalitat com a variables fonamentals en l'explicació de la conducta d'absència. Atès que, segons els autors, aquests factors de personalitat són d'alta estabilitat, i probablement amb origen genètic i hereditari, el marge de millora que té l'organització és molt petit o inexistent. Ortiz (2003) destaca dos models: (i) el de Judge, Martocchio i Thorensen, i (ii) el d'Iverson i Deery. El primer d'aquests models ha centrat els seus estudis en els cinc factors de la personalitat que recull el model teòric Big-five: neuroticisme —que podríem assimilar a l'estabilitat emocional—, extraversió —que s'associa amb conceptes com l'assertivitat o la sociabilitat—, realisme a l'experiència —que aporta adaptabilitat al canvi i a les innovacions, la flexibilitat per adaptar-se a cada situació—, agradabilitat —relacionada amb la cortesia, l'amabilitat, la tolerància, la manca de rancúnia...— i escrupolositat —que associem a la perseverança, el treball sistemàtic, la constància, la responsabilitat, l'organització, etc. Els autors conclouen que: (i) l'extraversió i l'escrupolositat —aquesta darrera, només quan es tracta de treballs rutinaris— són predictors de les absències; (ii) el neuroticisme no explica la conducta absentista, i (iii) l'historial d'absències es confirma com a variable que modula la relació entre els tipus de personalitat i l'absència. El segon model ha focalitzat l'anàlisi en la manera com es configura la satisfacció del treball segons que l'actitud de l'empleat sigui positiva o negativa, però no ha obtingut resultats convincents.

**Gràfic 3.- Causes que faciliten o dificulten l'assistència de l'empleat**

Font: Model de Steers i Rhodes modificat per Ortiz i Samaniego (1995: 12).

Finalment, dins dels models integrats de presència —potser la visió més completa de les causes concurrents—, en destaquen dos: (i) el de Nicholson, i (ii) el de Deery, Erwin, Iverson i Ambrose. El model de Nicholson considera que l'assistència a la feina és la conducta habitual i normal. Estableix que, davant d'un fet objectiu que podria motivar que l'empleat no anés a treballar, hi ha quatre factors que incideixen favorablement en la decisió d'assistir-hi: (i) els trets de personalitat, (ii) l'orientació vers el treball, (iii) la implicació en el treball, i (iv) les relacions entre els companys. Aquests quatre factors configuren el que s'anomena *adhesió al treball*. El segon model estableix cinc nivells d'anàlisi: (i) satisfacció amb la situació a la feina —estil de direcció, ambigüitat del rol (entesa com la manca de definició nítida de les funcions i tasques del lloc de treball), suport dels companys, justícia de la supervisió i treball rutinari, per exemple—; (ii) variables individuals prèvies al treball —com ara la motivació per triar la feina o l'ètica personal—; (iii) variables mediambientals —fonamentalment la incidència sindical dins de l'organització, la cultura absentista de l'empresa i les responsabilitats familiars i personals de l'empleat—; (iv) polítiques de control de l'absentisme de l'organització —dimensió en la qual també s'inclou la història prèvia d'absències—, i (v) variables vinculades al treballador —per exemple, la satisfacció laboral, la motivació pel lloc i el compromís amb l'organització. Considerant aquestes variables, els autors del model van elaborar un estudi i van concloure que només tres variables eren estadísticament significatives en l'explicació de l'absentisme: la motivació pel lloc, les responsabilitats externes i el nombre de baixes acumulades per malaltia.

Però el model que sembla tenir més acceptació en la literatura —el que es considera que explica millor les causes, voluntàries i involuntàries, de l'absentisme— és el model integrat proposat i evolucionat per Steers i Rhodes<sup>58</sup>. El model emfatitza una articulació entre la influència que exerceix la satisfacció laboral i les pressions d'assistència. La seva complexitat ha fet impossible fins ara disposar d'un test comprensiu i empíric del model en la seva totalitat, encara que existeixen alguns intents en aquest sentit. Les investigacions majoritàries s'han dut a terme sobre parcel·les concretes d'aquest model.

Com veiem en el gràfic 3, la decisió de l'empleat d'anar o no anar a treballar conjuga tres ele-

<sup>58</sup> Una anàlisi exhaustiva de l'evolució d'aquest model es pot trobar a Ortiz (2003).

ments: (i) la motivació per assistir-hi, (ii) la manera com percep que l'afecten determinats factors que poden dificultar l'assistència, i (iii) les pressions que rep de l'entorn.

El primer element —la motivació— està compost per tres factors: les pràctiques organitzacionals, la cultura absentista i, per acabar, les actituds de l'empleat, els valors i les metes. Probablement, aquesta darrera dimensió és la que presenta més variació, ateses les previsibles diferències interindividuals dels empleats.

Dins de les pràctiques organitzacionals que influeixen en la motivació d'assistència, les polítiques de control d'absentisme, juntament amb l'existència de mecanismes de penalització, es consideren determinants. No tan sols és rellevant la seva capacitat coercitiva, sinó també l'efecte que provoquen en la percepció del grau de permissivitat que estableix l'organització. El segon factor a considerar és el disseny del lloc de treball, perquè les seves característiques tenen una afectació clara sobre l'absentisme (Ganaza i Valle, 1987). Són la crítica més recurrent a les tasques administratives atribuïdes al funcionament ordinari de l'Administració, que, pel seu caràcter burocràtic —determinat per procediments i terminis—, se suposa repetitiu, monòton i poc gratificant (Medina, 2005). Però també inclou altres aspectes, com la mala distribució de les càrregues de treball —que comporten estrès per a qui les suporten altes i desafecció per als que les tenen extremadament baixes—, la poca autonomia —clàssica d'organitzacions fortament jeràrquiques—, la manca d'hàbit de treball en equip i la inexistència de mecanismes d'avaluació de l'acompliment o d'algun instrument que faciliti que els empleats es responsabilitzin del resultat del seu treball. En el tercer factor —les pràctiques de reclutament i selecció—, les particularitats de l'ocupació pública fan que es combinin dos efectes, segons la via oficial o oficiosa d'accés. D'una banda, la via oficial determina que a la funció pública s'hi accedeix per la superació d'un procés d'oposició i està regida pel principi de mèrit i capacitat (art. 103.3 CE)<sup>59</sup>. El fet de superar un procés selectiu molt competitiu pot crear en l'empleat la sensació que ja té la feina feta, i que no cal reafirmar el seu compromís amb l'organització perquè el lloc de treball és un dret que s'ha guanyat, independentment de la seva activitat o actitud. La imatge de manca de compromís amb el treball que pugui arribar a tenir l'ocupació pública també pot actuar de reclam per a persones capacitades per superar un procés selectiu però amb poca disponibilitat a treballar. D'altra banda, la via oficiosa, la dels interinatges, crea una sensació de precarietat i vulnerabilitat que podria influir en la satisfacció laboral. Pel que fa als mecanismes de promoció, tot i que formalment també es regeixen pel principi de mèrit i capacitat per a la majoria de llocs, cal vigilar que no es puguin percebre com a font d'injustícia, en què es promocionen persones per criteris contraris al principi esmentat, i que per aquesta impressió d'inequitat es converteixin en un element desmotivador. El darrer element són les expectatives clares de treball; sota aquest nom s'entén tant una política eficaç de comunicació —que permeti visualitzar la missió de l'organització, però també com afecten els incompliments dels empleats econòmicament i organitzativa— com la definició d'objectius —que el treballador sàpiga què s'espera d'ell, com, quant i quan— i els complements que s'implementin per premiar els qui acumulen menys absències.

Un segon factor són les actituds, els valors i les metes de l'empleat. Aquests tres aspectes són millors predictius de les absències que no pas la consideració únicament de la satisfacció del treball. El primer component són els relats sobre actituds de treball, aquells que, potser condicionats per la despreocupació de l'organització per fer una acollida formal als empleats informant-los dels valors corporatius —o potser fonamentats per una excessiva laxitud en el control del compliment de jornada i horari—, deixen als canals informals o a l'autopercepció del treballador novell la consideració sobre la permissivitat de l'organització cap a les conductes absentistes. L'ètica personal del treball, com a segon component, és el més recurrent en les entrevistes que hem fet a experts en funció pública (FO-02; FO-03; FO-04; FO-05; FO-06; FO-08) i un dels més destacats en les respostes al Qüestionari. No obstant això, cal no confondre

<sup>59</sup> Les variants de concurs oposició i concurs no suposen una valoració diferent del que afirmem.



l'ètica personal del treball —que entenem com la predisposició moral de l'empleat a complir amb les normes laborals que el vinculen a l'organització— amb l'ètica professional —que implica desenvolupar l'activitat laboral respectant els principis i els valors associats: legalitat, objectivitat, eficàcia, etc.— ni amb l'ètica pública —que per al 95,8% del personal de la Generalitat significa «respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest» (Villoria, 2011: 23). Un altre component és la centralitat del treball entre les prioritats de l'empleat. La dimensió del treball és, juntament amb la familiar i la personal, una de les tres dimensions de la vida de qualsevol persona (Clemente, 2011) —si més no, d'aquelles en edat laboral i amb necessitat de treballar— i, com a tal, pot produir grans satisfaccions però també frustracions i estrès. Les persones treballen per viure però no viuen per treballar, o no haurien de fer-ho (UGT, 2009: 49). Hi podria haver qui hi discrepés, però en qualsevol cas sembla sensat considerar que no es pot pretendre que la feina ocupi la totalitat de les prioritats de l'empleat. Finalment, es considera un darrer component: les expectatives de treball. El resultat de les mesures que ja hem comentat des del punt de vista organitzacional fa que l'empleat sàpiga quina és la seva funció i què s'espera d'ell i, consegüentment, la incidència que té l'absència o la manca de rendiment sobre els objectius de l'organització.

Un tercer factor, segurament molt influït pels dos anteriors, és la cultura absentista de l'organització. Dins de les organitzacions, el conjunt d'empleats genera un conjunt de normes no escrites que poden arribar a configurar el que s'ha denominat *cultura d'absència* (Ganaza i Valle, 1987: 29). Com diu Nieto (1984), els empleats públics acaben fixant el seu límit d'esforç en el mínim nivell que aplica un altre company sense que li comporti cap retret o sanció. Aquesta cultura absentista es veu reforçada quan existeix permissivitat de l'organització —característica que s'atribueix a l'Administració pública (Medina, 2005)—, quan no es coneixen conseqüències a l'incompliment del deure de presència.

El segon element, la percepció d'assistència, rep la influència d'un factor comú amb la dimensió motivacional: les pràctiques organitzacionals. Aquesta percepció és la interpretació subjectiva d'aspectes de naturalesa objectiva: les anomenades *barreres d'assistència*. Les barreres són fets objectius; tanmateix, el fet que siguin suficients o no per justificar una absència dependrà de com els interpreti cada empleat. La malaltia i els accidents són una primera barrera, i, com ja hem comentat en tractar la dimensió mèdica, constitueixen la principal justificació de les absències. Fèiem també esment que un mateix fet pot ser inhabilitant per a una tasca i no per a una altra, però, alhora, també és cert que, a igualtat de fet i tasca, un treballador determinat es pot sentir incapacitat per anar a treballar i un altre no. Veiem, així, que una mateixa realitat —una incidència sanitària—, que era l'única justificació necessària per explicar una absència des del punt de vista mèdic, és tan sols un factor que influeix en la decisió d'assistència moderada per la percepció —subjectiva— de l'empleat i que, alhora, cal conjugar amb la motivació per treballar que tingui aquest empleat i les pressions que rebi de l'entorn<sup>60</sup>. Si la malaltia era l'element principal de la dimensió mèdica, la segona barrera reclama el protagonisme des d'una perspectiva social: les responsabilitats familiars. Les dificultats per conciliar la vida familiar i la vida laboral poden provocar la simulació d'absències mèdiques. Com sabem, la família és la segona de les tres dimensions de la vida de les persones i, per a moltes persones, la més important. Quan l'empleat no té mecanismes per atenuar la tensió que genera un conflicte entre les obligacions o les necessitats familiars i els deures laborals, pot optar per prioritzar les primeres i absentar-se, o bé per complir amb els segons. El més probable és que el compliment de les obligacions laborals a costa d'incomplir les familiars generi estrès i acabi conduint a una absència mèdica. A més, les dificultats d'harmonitzar la vida personal i familiar amb el desenvolupament satisfactori de les tasques laborals segurament provoquen una manca de concentració que, malgrat l'esforç, conduirà a una minva del rendiment i, consegüentment, de la productivitat. És comú asseverar que les mesures conciliadores poden ser molt beneficioses per a l'empleat —perquè

60 Lògicament, aquesta argumentació només és vàlida per a malalties o accidents de poca gravetat, tot i que en les més greus també es podria aplicar a les diferències en els temps de reincorporació.

redueixen l'estrès, a la feina i a casa, i augmenten la satisfacció laboral—, però també per a les empreses —perquè els faciliten la retenció de talent, reforcen el compromís organitzacional, augmenten la productivitat i redueixen l'absentisme (EFR, 2009; Clemente, 2011). La darrera barrera que preveu aquest model són els problemes de transport per accedir a la feina. No és un factor que tingui gaire transcendència en la literatura especialitzada, però sí que es recull en els estudis duts a terme per sindicats (UGT, 2009) i ha estat traslladat al marc normatiu: els plans de mobilitat.<sup>61</sup>

En darrer terme, els condicionants de l'entorn se substancien en allò que s'ha denominat *context social i relacions recíproques*<sup>62</sup>. Aspectes com la cultura de la societat a la qual pertany l'empleat —a què al·ludíem en la nostra introducció—, la situació geogràfica de l'empresa, com es resol la cura dels fills, les condicions econòmiques de l'empleat o les característiques del mercat de treball poden pressionar a favor o en contra de l'absència quan l'empleat es planteja, conscientment o inconscientment, anar a treballar o no anar-hi. No sempre és fàcil defugir del tòpic, i a ningú no se li escapa que la cultura mediterrània s'associa més amb la rauxa que amb el seny, amb la improvisació que amb la planificació, amb l'art que amb el treball. Un clima benvolent i un caràcter extravertit semblen justificar la poca voluntat d'assistir a la feina, però no disposem de dades que corroborin aquesta afirmació. La situació geogràfica pot ser un argument en situacions extremes, però difícilment justificarà un nombre representatiu d'absències. Com a vessant cultural, també la manera com una societat resolgui la responsabilitat de la cura de la prole —en l'entorn del nucli bàsic familiar, amb el suport dels avis o altres membres de la família, o mitjançant una potent xarxa d'infraestructures socials a càrrec de l'Estat— incidirà en la necessitat o la justificació d'absentar-se de la feina. Sempre hem de considerar rellevants les condicions econòmiques de la família: un nucli familiar amb una renda alta té més facilitats per contractar serveis que alleugereixin les seves responsabilitats personals —assessories i gestories— i familiars —mainaderes, assistentes de la llar, etc. Finalment, podem entendre la pressió del mercat de treball, molt important en aquests moments. La crisi —amb la consegüent por de l'acomiadament i de no trobar feina—,<sup>63</sup> però també la manera com està regulat aquest mercat —el nivell de cobertura prestacional que es garanteix durant l'absència—, tenen incidència en l'absentisme (Ganaza i Valle, 1987). En definitiva, «*no existe una evolución tendencial o asintótica sino que diversas variables del mercado laboral o de la propia economía o de la sociedad en su conjunto hacen que el absentismo crezca o disminuya*» (UGT, 2009: 13).

L'anàlisi feta fins ara tracta l'absentisme com una variable dependent, conseqüència d'unes causes. No obstant això, també es pot tractar com una variable independent, com a origen d'altres successos. En aquest sentit, l'absentisme es pot valorar per als actors com un factor

61 L'article 18 del Decret 152/2007, de 10 de juliol, d'aprovació del Pla d'actuació per a la millora de la qualitat de l'aire als municipis declarats zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric mitjançant el Decret 226/2006, estableix:

«18.1 S'han de dotar de plans de mobilitat, abans del 31 de desembre de l'any 2008, els centres de treball i centres generadors de mobilitat següents:

a) Centres de treball d'administracions públiques i d'empreses públiques amb més de 200 treballadors propis o externs.

[...]

62 Aquesta agrupació d'elements comentats en el model de Steers i Rhodes (1990), però sense entitat com a tal, és una aportació d'Ortiz i Samaniego (1995).

63 Pel que fa a la por de perdre la feina, en l'estudi que ens ocupa, plantejat en el marc de l'ocupació pública, caldria comprovar si les taxes d'absentisme són substancialment diferents entre funcionaris —que actualment no perdrien la feina per incompliments de jornada— i empleats amb vinculació temporal —especialment, els interins— als quals es pot rescindir el nomenament sense dret a indemnització. D'altra banda, en el transcurs d'aquest estudi se'ns ha comentat que les modificacions legislatives que han significat la pèrdua de la millora voluntària de la prestació econòmica en les baixes mèdiques de més de tres mesos ha comportat un increment de les reincorporacions, i, per tant, una disminució de la taxa d'absentisme.

positiu o negatiu. Per a l'empleat és positiu en la mesura que li serveix de mecanisme reductor de l'estrès, alhora que és negatiu perquè li pot comportar un cost econòmic; per als companys de l'absentista és negatiu en la mesura que els comporta una sobrecàrrega de treball, cosa que podria esdevenir positiva perquè els permet realitzar noves tasques; i per a l'empresa es pot considerar positiu en la mesura que, passada l'absència, recupera un treballador més centrat en el treball, però negatiu pels costos econòmics directes i indirectes que implica (Ganaza i Valle, 1987; Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996).

En qualsevol estudi sobre l'absentisme, hi ha tres variables —explicatives— que sempre es consideren: (i) la dimensió de l'organització, (ii) el tipus de treball realitzat i (iii) el gènere de l'empleat. La capacitat explicativa de la grandària de l'organització genera força consens (Moncada, 2010; Ballesteros, Sampere i López, 2011; Clemente, 2011), i, per exemple, segons les dades de la Cecot (2005), les taxes d'absentisme són menors en empreses i organitzacions petites (3-4%) que en les grans (5-6%). Probablement el motiu és que és més difícil fer un seguiment personalitzat en les empreses grans, i això facilita conductes fraudulentament. La patronal Cecot també constata que, dins de la mateixa empresa, aquestes taxes són superiors en els nivells inferiors de l'organització i molt menors on la vivència del treball és gratificant i significativa (2005: 6). Moncada comenta la variant gènere i treball reproductiu: «les dones presenten, independentment de les condicions de treball o característiques individuals, majors taxes d'absència laboral que els homes [...], malgrat que la motivació i la satisfacció laboral, a igualtat de condicions de treball, no s'associen al sexe» (2010: 16). Aquesta major taxa d'absentisme femení s'explica, en gran part, pel doble rol que tenen les dones en el treball productiu i reproductiu.<sup>64</sup> Però, a més d'aquesta doble presència, també podria ajudar a explicar la major taxa d'absentisme femení el fet d'ocupar, en general, llocs amb menys perspectives de promoció, amb menys responsabilitat o amb menys retribució (López, Ballesteros i Sampere, 2010; Clemente, 2011).

#### Quadre 1.- Factors d'absència i presència en el treball

Factors de presència		Factors d'absència	
Positius	Negatius	Positius	Negatius
✓ Treball estimulant i interessant	- Risc d'acomiadament	✓ Activitats de lleure interessants	- Malalties i lesions
✓ Satisfacció en el treball elevada	- Descens de vagues	✓ Cura de familiars	- Baixa satisfacció laboral
✓ Recompenses per baix absentisme	- Sancions	✓ Requeriment d'un alt nivell de salut en el treball	- Trajecte casa-treball llarg o dificultós
✓ Indispensabilitat en el treball	- Control d'absència estricta		- Normes informals respecte al nivell d'absentisme
✓ Consciència			- Condicions de treball

Font: Kristensen (1991) modificat per Moncada (2010: 18).

A mode de resum de les diferents propostes que fa la psicologia del treball, podríem diferenciar els factors que incideixen sobre la presència d'aquells que ho fan sobre l'absència (vegeu el quadre 1). Els factors afavoridors que exerceixen una forta motivació sobre l'assistència al lloc de treball són: (i) que l'empleat consideri que les seves tasques són estimulants i interessants; (ii) que es consideri satisfet amb la feina que duu a terme; (iii) possibles gratificacions per la presència; (iv) que no se senti anònim, sinó que percebi que la seva presència és rellevant per a l'assoliment dels objectius de l'organització, i (v) un alt grau de consciència del deure ètic d'assistir a la feina. També afavoreixen la presència, però per la seva condició coercitiva, quatre factors més: (i) el risc de perdre la feina si l'empresari considera que les absències signifiquen poca implicació en el projecte; (ii) que la menor conflictivitat laboral comporti un baix nombre de

<sup>64</sup> El treball productiu fa referència a aquell que genera productes i serveis en un entorn de relació laboral. Per la seva banda, el treball reproductiu es refereix al que és essencial per a la reproducció com a espècie: l'alimentació, el manteniment de la llar i la cura d'ascendents i descendents.

convocatòries de vaga; (iii) l'existència de sancions disciplinàries o la pèrdua de millores retributives o complements salarials relacionats amb la presència, i (iv) un control d'assistència estricta que dificulti l'ús de mecanismes fraudulents de justificació de les absències. Juguen en contra de la presència aquells factors que incentiven l'absència, com ara: (i) l'existència d'alternatives de lleure interessants que encavalquin els períodes possibles de gaudiment amb l'horari laboral; (ii) la necessitat d'atendre fills o familiars, i (iii) que les tasques que l'empleat desenvolupa a la feina exigeixin un alt nivell de salut, per la qual cosa qualsevol petit malestar impossibiliti una actuació professional eficaç. I, finalment, els factors negatius que afavoreixen les absències són: (i) les inevitables malalties i els possibles accidents; (ii) la insatisfacció amb la feina, que genera desmotivació i frustració; (iii) dificultats serioses per arribar a la feina, així com per aparcar; (iv) l'existència de normes no escrites que toleren, quan no aplaudeixen, les conductes absentistes, i (v) unes males condicions laborals, tant físiques —lloc insalubre, estrès tèrmic, pol·lució sonora, etc.— com psicològiques —*mobbing*, per exemple.

Tal com es deriva de qualsevol fenomen inserit en una dinàmica sistèmica, «*las causas de la conducta absentista deben ser entendidas en continuo estado de fluctuación, del tal manera que un cambio en una variable puede tener efecto en otras variables, siendo el modelo de diagnóstico, por tanto, dinámico*» (Ortiz, 2003: 116). Aquesta capacitat d'una variable d'interactuar amb les altres és la que motiva i justifica els intents de les administracions per reduir la incidència del fenomen. Però el caràcter dinàmic de la diagnosi ens obliga a establir mecanismes constants d'anàlisi i revisió de les mesures que s'implementin. Les propostes d'intervenció que se'ns ofereixen, des de la perspectiva psicosocial, per combatre d'una manera general el fenomen incideixen en els aspectes següents: (i) dotar el lloc de treball de certa autonomia i espai per a l'aportació del treballador; (ii) crear dinàmiques de treball col·lectiu que reforcin la pertinença de l'individu a l'equip; (iii) dotar de flexibilitat —a favor de l'empleat, no de l'empresa— per conciliar la vida laboral amb la familiar i personal; (iv) implementar mecanismes d'avaluació de l'acompliment que permetin als treballadors responsabilitzar-se del resultat del seu treball i obtenir-ne reconeixement; (v) reforçar la informació i la comunicació per part de l'organització als treballadors dels efectes de l'absentisme que anul·li els processos informals que deriven en la cultura absentista; (vi) incentius per a les conductes positives, i (vii) penalitzacions per a les conductes negatives, que, alhora que dissuadeixen els infractors, facin palès a tota l'organització que les accions comporten conseqüències (Clúa, 1991; Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996; Samaniego, 1998; Robina, 2003; Cecot, 2005).

Volem finalitzar aquesta aproximació amb una advertència que desenvoluparem en epígrafs posteriors: «*resolver el problema del absentismo laboral en la Administración pública, aplicando solamente medidas de control coercitivo, que aseguren 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, estos intentos estarán abocados al fracaso, ya que estar presente en el trabajo no garantiza que éste se haga con eficacia y calidad. Por tanto, hay que abordar el control y la reducción del absentismo, profundizando en las causas que lo producen y lo mantienen*» (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996: 19). Es tracta d'això que Daniels (1993) anomena *gerència de l'acompliment*.

### 5.1.5 Politològica

Amb un enfocament sociològic, Samaniego avisava que «*conviene tener presente que las intervenciones que pueden realizarse para el control y reducción del absentismo han de partir de una concepción de la organización como un sistema abierto, en el que todos los subsistemas influyen en todos, de forma que las actuaciones deben ser preferentemente globales más que puntuales para que sean efectivas*» (1998: 253). Pascual afirma que «*las personas y las orga-*

*nizaciones pueden ser vistas como sistemas dinámicos abiertos que interactúan con el entorno intercambiando energía e información, tendiendo a conservar un equilibrio dinámico entre procesos de estabilidad y cambio»* (2006: 9). Ambdós plantejaments al·ludeixen clarament a la teoria sistèmica. Nodrint-se de tot el que proposen les aproximacions anteriors, la ciència política i de l'administració es vol centrar no tant en les causes, sinó més aviat en els problemes que es generen i les respostes que es proposen.

Des de l'òptica sistèmica, els interessos particulars —legítims— de cadascun dels actors involucrats condicionen la visió que tenen del fenomen i, per tant, la manera com el defineixen i les mesures que proposen. En una visió global, podem considerar que els principals interessos que es conjuguen són: (i) per part dels empleats, l'oportunitat de trobar una fugida en situacions d'estrès o insatisfacció laboral, o bé la necessitat de conciliació d'aspectes personals o familiars; (ii) per part dels empresaris, aspectes organitzatius com la planificació de la producció i el manteniment dels torns, la necessitat de realitzar substitucions, l'increment de costos, la manca de productivitat i l'afectació a la qualitat; (iii) per a les companyies d'assegurances i mútues, l'interès econòmic de reduir el nombre de subsidis que vagin a càrrec seu, i (iv) per als governs —i, doncs, també per a la societat—, la pèrdua de potencial productiu i l'increment de costos mèdics i de Seguretat Social (Eurofound, 1997; Pascual, 2006). Aquesta pluralitat d'interessos també es trasllada a l'interior de l'organització segons el nivell de responsabilitat implicat, de manera que és: (i) un problema immediat per al superior jeràrquic; (ii) un problema de salut o seguretat laboral, o un incompliment de les obligacions laborals, per als responsables de recursos humans; (iii) una variable amb conseqüències econòmiques per als directius, i (iv) un increment de la càrrega de treball per als companys (Cecot, 2005). Almenara va elaborar un estudi sobre un conjunt de 101 empreses espanyoles que van accedir al seu web per informar-se de les actuacions en la lluita contra l'absentisme<sup>65</sup>. Quan se'ls preguntava per a qui de l'empresa era important l'absentisme, un 30,7% va dir que per a la direcció, un 28,7% per als responsables de RH, un 15,8% per als caps d'unitat i un 21,8% per a tota l'organització. La diferència d'interessos, així com el grau com en perceben la gravetat, exigirà que qualsevol mesura que es vulgui plantejar s'apliqui des de la transversalitat per aglutinar el màxim nombre de complicitats possible.

Quan duem a terme l'anàlisi contextualitzada en el marc de les administracions públiques, els interessos i les percepcions dels empleats són similars. No obstant això, sembla raonable pensar que tindran més pes les motivacions relacionades amb l'estrès i la insatisfacció que no pas les que tenen a veure amb motius de conciliació. Això hauria de ser així perquè, en general i comparant-ho amb empreses de dimensió similar, el corpus de permisos i avantatges relacionats amb la necessitat de conciliació de la vida laboral amb la personal i familiar —maternitat, cura de fills i familiars, etc.— és més nodrit en la funció pública. I, d'altra banda, el pes de la tradició i del caràcter burocràtic —condicionat a procediments estrictes i terminis molt garantistes— de l'actuació administrativa sembla haver dificultat l'adopció de tècniques i estratègies modernes d'administració organitzativa, i molt més notòriament en la gestió dels recursos humans. Per paradoxal que pugui semblar, l'avaluació de l'acompliment és una mesura que beneficia principalment el treballador, tal com reconeix l'EBEP quan la declara un dret dels empleats públics. Es considera un element nociu que no existeixi cap tipus de reconeixement a l'empleat públic que ho fa molt bé, i també que no hi hagi cap conseqüència negativa per al que ho fa malament (Nieto, 1984; Pascual, 2006). També és comú considerar com a element positiu l'existència de dinàmiques de treball en equip o de consciència grupal, perquè els empleats públics valoren molt la relació amb els seus companys i la possibilitat de perjudicar-los és un element dissuasiu en cas de plantejar-se l'absència. En qualsevol relació laboral, la fricció amb els superiors je-

---

65 Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L. és una empresa que ofereix serveis de consultoria a les empreses i que té un instrument d'autoavaluació *on-line* (en la fase de recollida de dades) per a diferents temàtiques laborals: absentisme, conciliació, igualtat, etc. Amb la informació introduïda per les empreses que van utilitzar el qüestionari *on-line* s'ha elaborat un informe que es pot consultar a la seva pàgina web: <http://www.almenaraestudios.com/absentismo.html>

ràrquics provoca un augment de l'absentisme. En la mesura que les administracions públiques són organitzacions fortament jerarquitzades, en les quals les potestats de direcció dels caps poden topar amb les garanties laborals dels empleats —difícilment un funcionari renunciarà a la seva plaça quan té un conflicte amb un superior i, alhora, el cap tampoc no disposa de mecanismes per fer reaccionar un subordinat que s'enquisti en posicions d'enfrontament—, aquesta tendència es pot veure incrementada. Una altra característica de l'ocupació pública, de la qual els empleats públics fan bandera, és la selecció i la promoció d'acord amb els principis de mèrit i capacitat. Probablement per això, quan aquests perceben o intueixen un tracte no equitatiu poden reaccionar amb desafecció i amb mesures de confrontació o incompliments deliberats. Aquest orgull amb què es reivindica haver aconseguit el lloc ocupat en un procés competitiu es complementa, molt sovint, amb la satisfacció de fer una activitat que repercuteix positivament en la societat.<sup>66</sup> Finalment, com hem apuntat més amunt, fins ara ha estat un tret comú en totes les administracions públiques complementar les percepcions durant els períodes de baixa per IT fins a igualar les retribucions dels períodes d'alta. Això pot haver estat un factor desincentivador de la presència en situacions que permetessin la disjuntiva sobre l'assistència. No obstant això, el major pes que atribuiríem a les motivacions d'absència justificades per deficiències organitzatives i d'una gestió moderna dels recursos humans no exclou la importància que té mantenir les mesures de conciliació i, fins i tot, ampliar-les quan sigui possible amb la implementació de jornades i horaris més flexibles.

Poques vegades els empleats públics manifesten obertament, de manera directa, les seves pretensions laborals, probablement perquè no existeixen mecanismes formals d'expressió de l'opinió en aquestes matèries i perquè en les administracions no hi ha pràctiques consolidades d'estudi del clima laboral. Per tant, tenim coneixement de les seves necessitats vehiculades en la veu de les organitzacions sindicals. Tot i que Espanya tradicionalment ha tingut una baixa densitat d'afiliació, els sindicats mantenen una influència molt important (Obeso, 2006). En el cas de la funció pública, el pes de les organitzacions sindicals de classe es veu reforçat pels sindicats representatius dels cossos de funcionaris. Des del punt de vista sindical, l'absentisme és la conseqüència d'una mala gestió dels riscos laborals que s'ha d'atacar des de la prevenció.

L'Administració pública manté una dualitat de rols en les relacions laborals amb els empleats, i, per tant, també sobre l'absentisme. Podríem dir que és jutge i part: fixa les normes que regulen la relació i també té la condició d'empresa. En l'àmbit empresarial, l'absentisme es tracta a escala "micro" —en la negociació col·lectiva, que es materialitza en els pactes i els convenis col·lectius— i a escala "macro" —en els grans acords i convenis nacionals (Ganaza i Valle, 1987; Jover, 2010).<sup>67</sup> Per a l'Administració, en la seva condició d'empresa, el fenomen absentista implica els mateixos problemes que per a l'empresa: (i) desajustos organitzatius en la planificació dels serveis públics que ha d'oferir —és important no oblidar que l'Administració és l'única responsable en serveis que no poden deixar de ser prestats amb un nivell mínim d'eficàcia: seguretat pública, extinció d'incendis o vigilància de presons, per exemple—, especialment quan es requereix cobrir els torns amb un nombre mínim d'efectius; (ii) desajustos organitzatius en la cohesió del seu personal, en la mesura que les absències obliguin els companys de l'absentista a assumir una major càrrega de treball; (iii) sobrecost associat a la necessitat de cobrir les absències, tant les associades a les retribucions del substituït com les que comporten la menor productivitat associada a la inexpertesa de qui fa la cobertura —malgrat que, com hem vist en

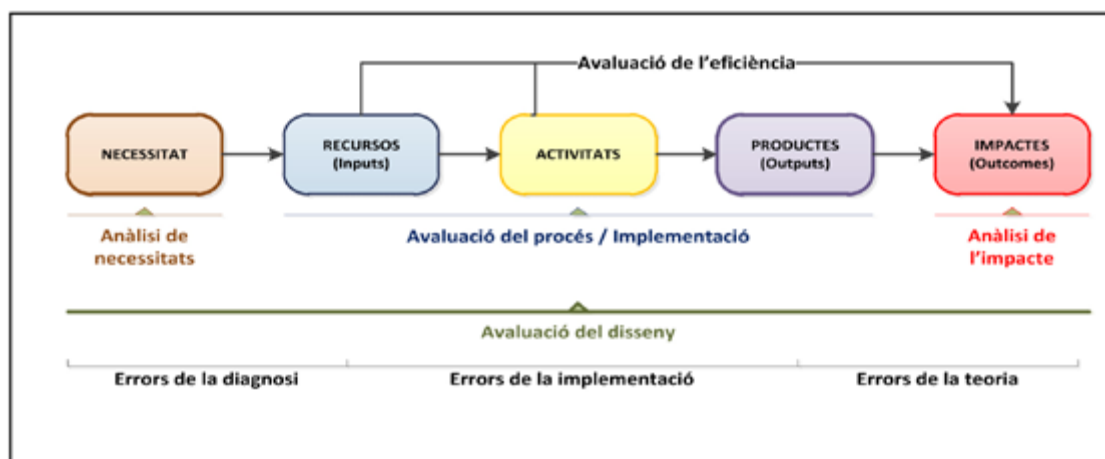
66 En una escala de l'1 al 10, l'afirmació «per a mi és important fer progressar el país i millorar el benestar de la gent» rep una puntuació de 8,3 entre els empleats de la Generalitat de Catalunya (Villoria, 2011: 40).

67 La Resolució, d'11 de febrer de 2010, de la Direcció General de Treball, que registra i publica l'*Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012*, en la disposició addicional única, sota la denominació «Otras materias», reconeix la conveniència d'iniciar un procés de negociació, entre altres matèries, sobre: absentisme, IT i mútues. És un acord menys explícit en temes d'absentisme que el que es va signar a Madrid el 7 de novembre de 2002, *Acuerdo Administración-Sindicatos para la modernización y mejora de la Administración pública*, que, en el capítol IV, «*Absentismo laboral*», proposa implementar mesures per reduir la incidència de la IT i correctores de l'absentisme, amb la finalitat de reduir un 20% la taxa mitjana d'absentisme.

tractar la dimensió econòmica, actualment no es puguin fer substitucions—; (iv) minva de la productivitat, o, el que és el mateix, de l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat del servei, i (iv) malmetement de la cultura i els valors de l'organització (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996; Cecot, 2005; Hamoui, Sirit i Bellorín, 2005; Pascual, 2006; Clemente, 2011).

Les actuacions de l'Administració, com a reguladora i com a generadora d'ocupació pública, estan fortament condicionades per l'entorn. En el moment històric que vivim es conjuguen dos factors de gran influència: la crisi econòmica i la burofòbia. La primera limita qualsevol actuació que signifiqui una millora retributiva, alhora que aconsella actuacions d'estalvi a costa de les condicions laborals dels empleats públics —minoració de les retribucions, reducció de permisos, reduccions obligatòries de jornada i sou per a interins en determinades administracions, etc.— amb un alt potencial desmotivador. La segona dificulta mesures que podrien motivar els empleats públics —sense representar un increment de costos—, però que es podrien interpretar com a privilegis si es comparen amb les condicions del sector privat —que, d'altra banda, no s'haurien de considerar un referent òptim.

**Gràfic 4.-** Procés d'avaluació de les polítiques públiques



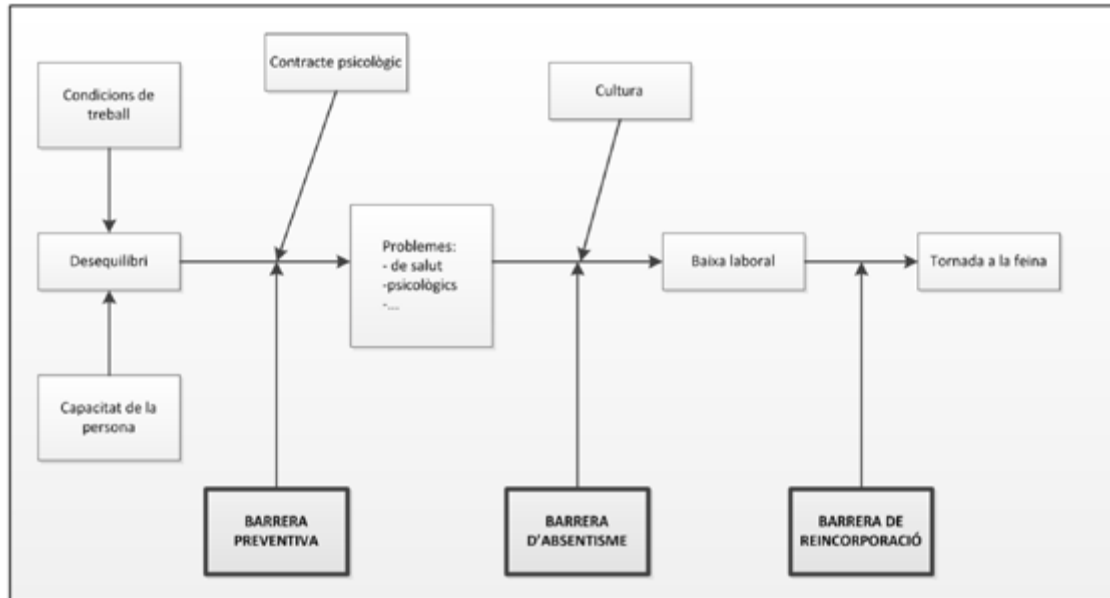
Font: Blasco (2009: 8).

Una segona aportació d'aquesta dimensió és l'estudi de les solucions proposades des de la lògica de l'anàlisi de les polítiques públiques. Com veiem en el gràfic 4, la primera avaluació que cal fer és la de necessitats, la qual ha de permetre identificar la necessitat, és a dir, el problema que cal resoldre. Sempre amb l'aval d'algun marc teòric —independentment de la disciplina que faci l'aportació—, la ciència política intenta identificar la situació a resoldre. En el context que ens ocupa és molt rellevant identificar correctament el problema, perquè si s'arriba a la conclusió que la necessitat que té l'organització és, per exemple, aconseguir un rendiment proper a l'òptim ideal, potser caldria centrar els esforços en programes de millora del clima laboral i no en mesures que persegueixen sancionar les absències. Posteriorment, ja des d'una perspectiva més operativa, es duen a terme altres tipus d'avaluació: (i) la del disseny, que s'interroga per la lògica de la intervenció; (ii) la d'implementació, que contrasta si la pràctica s'ajusta a la teoria; (iii) la d'impacte, que comprova si la intervenció resol o pal·lia el problema, i (iv) l'econòmica, que analitza si els beneficis compensen els costos no tan sols des de la vessant monetària (Blasco, 2009). També cal preocupar-se de detectar els possibles errors de diagnosi, implementació o teoria. Com hem comentat, un possible error de diagnosi seria considerar que el problema que té l'organització està relacionat amb el rendiment i invertir recursos en polítiques per evitar les absències sense dotar de càrrega de treball les presències. Si s'hagués iniciat un programa d'incentius econòmics per motivar la presència efectiva dels treballadors, però l'import fos poc significatiu o els requisits per beneficiar-se'n poc exigents, probablement s'estaria cometent un error d'implementació. I si s'observés, per exemple, que implementant mesures extraordinàri-



es de conciliació no s'aconsegueix reduir la taxa d'absentisme, probablement caldria revisar el substrat teòric que relaciona el conflicte entre les dimensions laboral, personal i familiar del treballador i les obligacions de compliment de jornada i horari; s'estaria davant d'un cas d'error de la teoria escollida.

**Gràfic 5.- Necessitats d'intervenció per combatre l'absentisme**



Font: Medina (2005: 18).

Abans de planificar la resposta, és necessari determinar quin és el problema que es vol combatre. En el context de la lluita contra l'absentisme, es consideren tres problemes per a l'organització (gràfic 5): (i) que es produeixin situacions evitables que puguin motivar l'empleat a plantejar-se l'absència; (ii) que hi hagi un context propici que, en cas de dubte, impulsi l'empleat a absentar-se, i (iii) que, un cop absent, l'empleat perllongui la situació més enllà del que és estrictament necessari (Eurofound, 1997; Medina, 2005; Peiró, Rodríguez i González, 2008). El primer problema, l'anomenem *barrera preventiva*. Per reforçar aquesta barrera es recomana, en primer terme, un exercici d'empatia —conèixer i comprendre les necessitats familiars i personals dels empleats, així com les expectatives de clima laboral— i d'aprofitament de complicitats a la recerca de sinergies, buscant la participació de tots els actors en la identificació de les necessitats i en el consens d'actuacions per satisfer-les. En segon terme, cal que l'organització centri la seva atenció en les mesures que poden evitar que els empleats acumulin estrès: buscant una bona correlació entre el lloc i la persona adient per ocupar-lo, facilitant formació per a aquells empleats que han d'assumir tasques per a les quals no se senten capacitats, dimensionant correctament les unitats per evitar excessos o mancances de càrrega de treball, etc.; és a dir, evitant el conflicte resultat d'una discrepància entre la feina a fer —exigències i requeriments— i la capacitat del treballador —aptitud i coneixements. També és important incidir en la transparència i l'equitat en el tracte, molt especialment a l'hora de decidir les promocions, per evitar la ruptura del contracte psicològic. No n'hi ha prou de complir les obligacions en matèria de prevenció de riscos laborals, sinó que cal treballar per aconseguir una organització saludable (Jover, 2010): s'ha d'actuar amb iniciativa des de les àrees de prevenció de riscos laborals analitzant de manera sistemàtica les absències, realitzant estudis sobre clima laboral i avaluant l'impacte de les mesures que s'implementen per combatre l'absentisme<sup>68</sup>. I, finalment, creant

<sup>68</sup> Actualment la Generalitat de Catalunya utilitza el sistema PsQCat21-CoPSoQ versió 1.5 com a eina preventiva per identificar i mesurar els factors de risc psicosocial. Es pot consultar a l'adreça web:

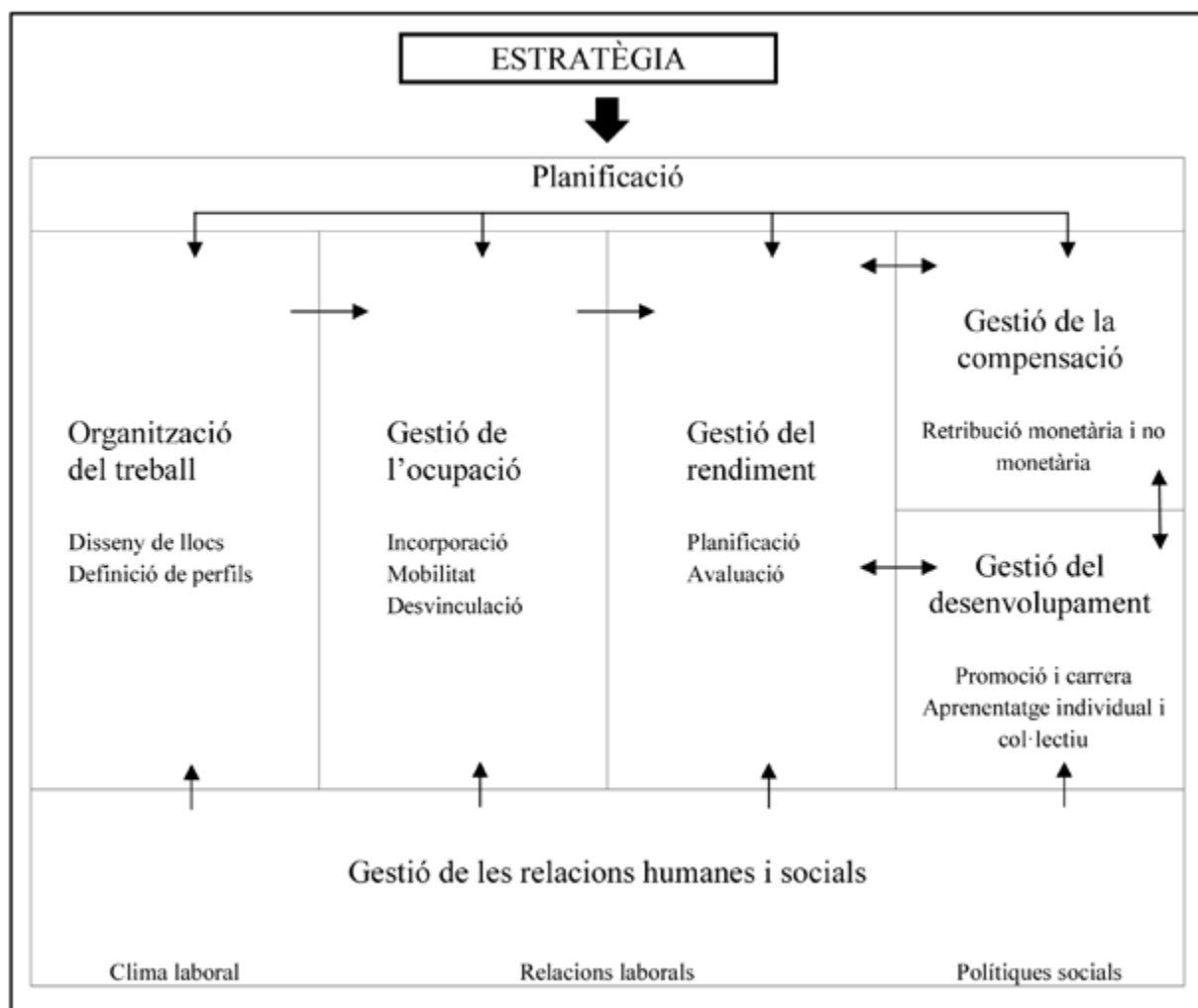
<http://www20.gencat.cat/portal/site/empresaiocupacio/menuitem.32aac87fcae8e050a6740d63b0c0e1a0/?vgnextoid=c b30cdfd8e3db210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=cb30cdfd8e3db210VgnVCM1000008d0c1e0aR->



protocols d'acollida als nous empleats —amb manuals i tutors que en facin l'acompanyament— per transmetre'ls els principis organitzacionals i evitar que la via informal *inter pares* de transmissió de valors creï o consolidi una cultura absentista.

Quan s'ha depassat la primera barrera, ja hi ha un potencial conflicte. Cal, doncs, activar mesures que desincentivin l'absència, en aquelles en què hi hagi un marge de decisió: cal aixecar la barrera d'absentisme. Les propostes se centren en: (i) la comunicació activa de l'Administració informant periòdicament els empleats dels nivells d'absentisme —individual i col·lectiu— i de l'impacte econòmic i organitzacional que suposa; (ii) el control sistemàtic de les absències, obligant a justificar-les totes i sancionant quan l'incompliment sigui injustificat, però al mateix temps (iii) implementant horaris flexibles que facilitin assolir els objectius de l'organització alhora que l'empleat satisfà les seves necessitats de conciliació.<sup>69</sup>

**Gràfic 6.-** Subsistemes de la gestió de recursos humans



Font: Longo (2004: 114).

També es podria valorar la possibilitat de treure, limitar o condicionar la millora de les retribucions en situacions d'IT i l'establiment de premis de productivitat, però no d'assistència. La diferència entre ambdós tipus de premis és que els primers incentiven a complir amb les tasques i

[CRD&vgnnextfmt=default](#)

69 Obeso (2006), amb dades de l'Informe Cranfield-ESADE, constata que a Espanya l'ús de l'horari flexible és escàs, quan es compara dins del marc de la UE-15. I, quan es permet, s'entén com un recurs de l'empresa per adaptar la mà d'obra a les seves necessitats, no com un instrument de l'empleat per conciliar els seus interessos.

no limiten la capacitat de conciliació dels empleats quan no interfereixen amb les necessitats i els objectius de l'organització, mentre que els segons només asseguren la presència al lloc de treball amb independència que realitzin efectivament una activitat productiva o no, i alhora condicionen les possibilitats de conciliació dels empleats, és a dir, potencien el presentisme.

Un cop materialitzades les absències —i ens referim a les que tenen una justificació mèdica—, cal procurar que l'empleat s'incorpori al seu lloc de treball al més aviat possible; cal reduir el que s'anomena *barrera de reincorporació*. Per aconseguir-ho, es pot actuar des de la vessant fiscalitzadora, però també des de la més harmonitzadora d'interessos, la que faciliti la reincorporació parcial —prèvia actuació reguladora de l'Administració competent— emprant noves figures de baixa com la incapacitat funcional o la incapacitat temporal parcial (Jover, 2010). La fiscalització té un component oficial, la inspecció mèdica, i un altre més a l'abast dels responsables de recursos humans de les organitzacions: el seguiment personal de l'estat de salut dels empleats, mitjançant, per exemple, les trucades de control. També es podria potenciar el paper de col·laborador que tenen atribuït les mútues en el sistema sanitari públic.

Totes aquestes actuacions que l'Administració pot desenvolupar en el seu rol de gestor de l'ocupació pública no exclouen les iniciatives que pot dur a terme, per les competències que té atribuïdes, en el marc de la negociació col·lectiva i la recerca de solucions polítiques.

La manera com articuli l'Administració —en la seva condició d'empresa— la resposta dependrà de l'estratègia que hagi decidit seguir. Si bé tots els subsistemes de la gestió de recursos humans estan interrelacionats (gràfic 6) —determinades estratègies comportaran més protagonisme d'uns que d'altres—, en general les aportacions de cadascun són les pròpies de les seves atribucions. Es requereix que el subsistema encarregat de l'organització del treball no limiti la seva activitat al disseny de l'organització i als processos de modernització; és imprescindible la seva implicació per proporcionar estructures més planes, en les quals l'empleat pugui assumir un grau d'autonomia i responsabilitat més gran, i amb llocs transversals que no signifiquin la realització monòtona i constant de les mateixes tasques. El subsistema de gestió de l'ocupació té un marge de maniobra molt limitat, ja que l'accés no es fa als llocs, sinó als cossos, i tots els processos de selecció i provisió estan fortament reglamentats; però sí que pot vetllar per la transparència i l'equitat en la promoció, atès que és un factor que té una gran incidència en la motivació dels empleats públics. Un subsistema que està cridat a reclamar el seu protagonisme i que ha d'ocupar un paper central en la gestió dels recursos humans és el de la gestió del rendiment. L'avaluació no és una activitat fiscalitzadora: és un reconeixement de l'activitat de l'empleat, a qui es reconeixen els mèrits i a qui es proporciona ajuda per millorar en les mancances detectades; treu el treballador de l'anonimat de les grans organitzacions, el responsabilitza del seu treball i el fa sentir part d'un projecte comú (Zurrón Rodríguez, 2000). El subsistema de la compensació és aquell al qual es recorre més quan es vol iniciar un programa de combat contra l'absentisme. Si les limitacions pressupostàries ho permeten és una opció interessant, perquè acredita resultats; no obstant això, caldria que l'incentiu anés sempre vinculat a una avaluació de l'acompliment i que es retribuís l'especial rendiment i l'assoliment d'objectius, però en cap cas la mera presència del treballador o el simple compliment de les obligacions en matèria de jornada i horaris. Un dels subsistemes que té una millor imatge —entre polítics, agents socials i acadèmics— és el del desenvolupament, el qual es tradueix en una disposició de crèdits que no es qüestionen i dels quals no s'avalua l'impacte. De tota manera, la formació hauria d'estar supeditada a una detecció prèvia de les necessitats de coneixements i capacitats que té l'empleat per millorar el desenvolupament de les tasques que dugui a terme; és a dir, la formació s'ha de condicionar als resultats de l'avaluació de l'acompliment. Finalment, el subsistema de les relacions humanes i socials té la responsabilitat d'humanitzar les grans organitzacions mostrant la relació laboral com un espai de confluència entre les necessitats de l'Administració —que no poden ser altres que la provisió de béns i serveis públics que li reclama la ciutadania, la satisfacció dels quals és l'única justificació legítima de l'ocupació pública (Gorriti, 2012)— i els

interessos i anhels dels empleats: vocació de servei públic —tal com corroboren les enquestes (Villoria, 2011)—, desenvolupament professional i conciliació amb la vida personal i familiar. Per visualitzar-ho, aquest subsistema pot impulsar polítiques de transparència i d'informació del grau d'assoliment dels objectius de l'organització i de l'evolució i l'impacte de la taxa d'absentisme dels empleats.

A escala europea hi ha dues polítiques que tenen una cobertura informàtica correcta: la gestió de nòmines i el control de presència (Obeso, 2006). Si es vol avançar en una gestió moderna, en què el rendiment dels empleats justifiqui les retribucions i condicioni la formació, cal apostar per una integració informàtica de tots aquells subsistemes que aportin dades sobre l'activitat o sobre necessitats de la plantilla.

Segons Almenara (2009), el 31,7% de les empreses estudiades no ha fet mai cap actuació per millorar la situació d'absentisme laboral. Les que sí que ho feien se centraven en mesures de control i sanció, les quals Almenara considera que només funcionen a curt termini i, a més, deterioren el clima laboral i, consegüentment, la productivitat. Segons l'Enquesta Cecot sobre absentisme laboral, tan sols el 19,5% de les empreses segueix plans específics per combatre l'absentisme, i en un 16,7% dels casos s'aconsegueix una reducció significativa d'aquesta problemàtica (2008: 3). En qualsevol cas, i tornant a la teoria sistèmica, les accions que dugui a terme l'organització produiran efectes en els empleats, que realimentaran positivament o negativament altres programes que es vulguin implementar. Això obliga a tenir sempre una visió dinàmica de l'organització i adoptar les mesures més viables segons el problema que sigui prioritari resoldre en cada moment.

## 5.2 Definició d'absentisme

Quan parlem d'*absentisme* —en qualsevol de les seves denominacions comunes: *absentisme* o *ausentismo laboral* (Samaniego, 1978; Nova, 1996) o *absentisme físic* (Clemente, 2011)—, ¿ens hi referim com a fenomen per la seva qualitat d'observable o perquè es constata la seva excepcionalitat? És a dir, ¿l'absentisme és la mera constatació de l'absència de l'empleat —fet que podem observar— o entenem que hi ha raons subjacents darrere d'aquesta no-presència que no es corresponen amb el que caldria esperar —i, per tant, fora de la normalitat—? Segurament la resposta dependrà del que entenguem per aquest terme.

Tot i que determinar què entenem per absentisme laboral semblaria un exercici simple, hem constatat que pot ser tremendament complicat. No hi ha unanimitat en la literatura, i són nombrosos els autors que han fet la seva proposta. En general, es justifica la disparitat de definicions per la multitud de disciplines acadèmiques, actors involucrats o interessos en joc (Clúa, 1991; Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996; Ribaya Mallada, 1996; Zurrón Rodríguez, 2000; Ortiz, 2003; Cecot, 2008). Sigui com sigui, no estem davant de diferents visions d'un mateix fenomen polièdric, sinó que les diferents definicions comporten abordar problemes diferents i, en certa mesura, antagònics.

### Quadre 2.- Definicions del concepte d'absentisme i el seu nivell de concreció

AUTOR	DEFINICIÓ	Nivell de concreció		
		Baix	Lleu	Alt
Benavides <i>et al.</i> (2003)	L'absència del treball, justificada o no, per part d'un empleat i deguda a diversos factors d'ordre social i sanitari.			x
Castells (1987: 24)	La diferència entre el temps teòric de treball (establert en les disposicions legals o en el contracte de treball) i el temps realment treballat a causa d'absències del treballador.	x		

Cecot (2005: 2)	Faltar al treball quan estava previst que hi acudís, justificadament o injustificadament.		x	
Clemente (2011: 144)	La mera absència del treballador en el seu lloc de treball dins de la jornada legal pactada, independentment de la justificació.		x	
Eurofound (1997: 11)	La incapacitat temporal, prolongada o permanent per treballar, com a resultat d'una malaltia o dolència.			x
Ganaza i Valle (1987: 22)	La no-presència en el lloc de treball d'una persona que figura com a inscrita a l'organització. Les absències del treballador a la seva feina i el fet que en determinats dies o períodes no realitza la prestació laboral.	x		
Ganaza i Valle (1987: 23)	El resultat d'esdeveniments organitzacionals o no que condueixen a un comportament de retirada individual i temporal de la persona, en el treball, i en el qual pot haver-hi un cert component de voluntarietat. .		x	
Medina (2005: 4)	Tota absència d'una persona del seu lloc de treball, en hores que corresponguin a un dia laborable, dins de la jornada legal de treball.	x		
Organització Internacional del Treball (1991)	La no-assistència al treball per part d'un treballador que es pensava que hi assistiria, de la qual queden exclosos els períodes de vacances i les vagues; i l'absentisme laboral de causa mèdica com el període de baixa laboral atribuïble a una incapacitat de l'individu, a excepció de l'embaràs normal o de la presó.			x
Rodríguez, Samaniego i Ortiz (1996: 15)	Les conductes d'absència del lloc de treball dels empleats durant el període d'activitat laboral establert per l'organització.	x		
Taylor (1993)	Les absències que determinen pèrdues per a l'empresa derivades de la no-assistència al treball per part d'un empleat que l'organització pensava que hi assistiria.		x	

Font: Elaboració pròpia.

Per documentar el conflicte conceptual no cal acudir a la literatura especialitzada: només contrastant el que ens diuen els diccionaris català i espanyol ja n'hi ha prou per copsar la diferència. Així, si bé el *Diccionari de la llengua catalana*<sup>70</sup> ens retorna a la consulta sobre absentisme (laboral): «absència del lloc de treball», sense més matís, quan fem la mateixa consulta al *Diccionario de la lengua española*,<sup>71</sup> la primera accepció és «*abstención deliberada de acudir al trabajo*». Òbviament, la segona definició incorpora una intencionalitat que la primera ignora.

La literatura ha recopilat una profusa relació de definicions amb un tret comú: la no-presència, però amb diferents nivells de concreció (Almendros, 1996; Boada *et al.*, 2005; Hamoui, Sirit i Bellowin, 2005). Per intentar treure l'entrellat d'aquest ingent catàleg, hem cregut oportú diferenciar les explicacions segons el grau de precisió. Així, considerem que la definició té un nivell de concreció baix quan només fa referència a la constatació de la no-presència, li atribuïm un nivell lleu quan hi introdueix matisos, i entenem que té un grau de concreció alt si especifica alguna causa d'absentisme. Hem elaborat el quadre 2 amb algunes de les definicions atribuïdes als autors de les referències bibliogràfiques recopilades, però sense ànim d'exhaustivitat. Analitzant els enunciats, veiem una distribució força similar quant a la concreció amb què es formula la definició. Les definicions amb el nivell de concreció més baix difícilment permeten identificar un problema. Que el treballador no sigui al seu lloc de treball pot tenir moltes explicacions que no necessàriament han de comportar una càrrega negativa per a ells o per a l'organització, com passa, per exemple, en cas de reunions o seminaris a l'estranger, assistència a formació d'interès per a l'organització, etc. En canvi, quan s'introdueix algun tipus de matís, s'acostuma

<sup>70</sup> *Diccionari de la llengua catalana* (2a edició). Institut d'Estudis Catalans. Consulta del terme *absentisme* a l'adreça web: <http://dlc.iec.cat/>

<sup>71</sup> *Diccionario de la lengua española* (vigésima segunda edición). Real Academia Española. Consulta del terme *absentismo* a l'adreça web: <http://www.rae.es/rae.html>

a apuntar al caràcter no previst o no justificat de l'absència. En aquest segon tipus de formulació, la definició d'absentisme ja no té un caràcter exclusivament declaratiu de la no-presència, sinó que la imprevisibilitat de l'absència permet intuir problemes organitzatius —de planificació o econòmics— que, sumant-hi la manca de justificació, l'organització no hauria de suportar. I finalment, la que és més concreta facilita identificar el problema que es vol resoldre, però alhora exclou causes que poden ser rellevants a parer d'altres actors del sistema.

Quan Peiró, Rodríguez i González (2008) reflexionen sobre les definicions d'absentisme laboral que formulen els participants en el seu estudi, s'adonen que s'articulen al voltant de tres models: (i) l'absentisme laboral entès com jornades perdudes, (ii) l'absentisme laboral equivalent a la incapacitat temporal, i (iii) l'absentisme laboral com una qüestió de credibilitat-legitimitat. El primer model reproduïx l'ambigüitat que ja hem vist en les definicions de menor concreció. Té la seva lògica en la pretensió de maximitzar la disponibilitat de mà d'obra per assolir el màxim potencial productiu de l'organització, però no valora la qualitat de les absències, és a dir, si durant l'absència s'incrementen les habilitats i els coneixements del treballador o es regenera —mitjançant el descans— la seva capacitat productiva. El model que assimila absència a incapacitat laboral temporal és propi de l'aproximació mèdica que hem comentat, però no recull la validesa de la justificació material i formal, ni si l'origen de la malaltia o l'accident és atribuïble a la manca de previsió de l'organització. Si bé el model anterior pot assolir quotes que el facin mereixedor de preocupació, és el darrer supòsit el que més s'adapta a un fenomen que pugui causar alarma en el si de les administracions: la sospita de l'engany, en forma d'ús o abús de les justificacions mèdiques i, també, dels permisos. Tot i això, no s'haurien de tractar igual els casos de frau motivats per la necessitat de conciliar algun aspecte personal legítim —usos indeguts, però que evidencien la necessitat de crear o reforçar les prestacions socials necessàries— que aquells que es fan sense més justificació que el gaudiment hedonista del temps lliure, com els que gaudeixen de l'oci nocturn el cap de setmana i no se senten en condicions de treballar el dilluns. En l'estudi d'Almenara (2009) citat anteriorment, el 65,5% dels enquestats considerava que l'absentisme a la seva empresa se centrava en la malaltia comuna, el 12,9% en les llicències i els permisos, el 12,6% en altres causes —com maternitat, malaltia professional o hores sindicals—, i el 9% restant ho desconeixia. Aquestes dades corroboren que la indeterminació sobre el que cal entendre per *conductes absentistes* es trasllada també al si de l'organització.

Encara que pot ser vàlid per calcular les càrregues de treball que suporta una unitat o per preveure si es tenen efectius suficients per cobrir torns o mantenir serveis, afegir motius d'absència com l'absència autoritzada retribuïda (permisos), l'absència autoritzada no retribuïda o els permisos especials per successos familiars (matrimonis, naixements, etc.) contribueix a emmascarar el que podria ser un veritable fenomen a combatre. No obstant això, la literatura preveu totes dues opcions. Així, segons Clemente no podem considerar absentisme laboral les hores no treballades per vacances i festius, però sí la resta d'hores no treballades, que inclouen tant els permisos legals i les baixes per malaltia com les absències no justificades o fraudulentas, com poden ser les malalties fictícies (2011: 147). En canvi, per a Clúa el veritable absentisme és: (i) imprevist —això exclouria els permisos—, (ii) extern a l'empresa —això exclou la formació, les revisions mèdiques, etc.—, i (iii) individual —exclou, per tant, les vagues (1991: 140).<sup>72</sup>

Finalment, ens hem de referir a dos conceptes que, malgrat que no són l'objecte d'aquest estudi, ajuden a contextualitzar si la prioritat ha de ser combatre l'absentisme o si cal afrontar-lo com un element d'un problema més global: el rendiment dels empleats públics. El primer és el presentisme o presencialisme i l'absentisme presencial. El *presencialisme* és un concepte que té dues lectures en la literatura: (i) la reincorporació prematura al lloc de treball (Gérvás, Ruiz i Pérez,

---

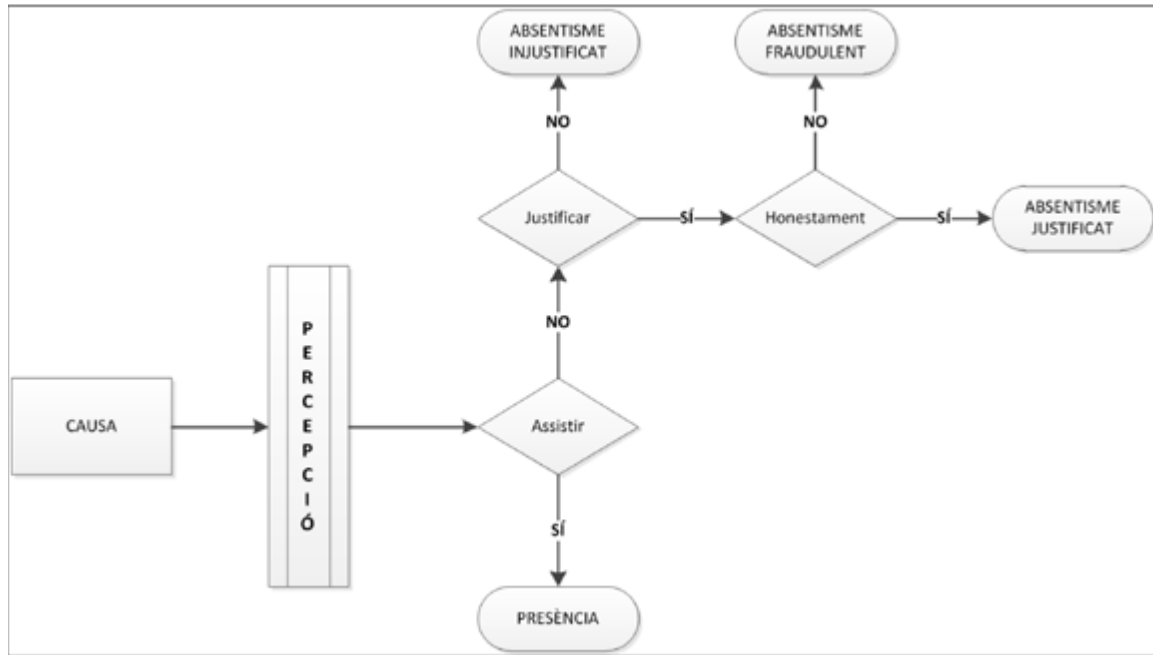
<sup>72</sup> Aquesta confrontació oberta entre dues maneres oposades d'entendre l'absentisme és el que ens ha impulsat a enquestar les persones amb responsabilitats polítiques, directives i tècniques de les administracions catalanes. Quan analitzem els resultats del Questionari veurem si la disjuntiva es manté o si és possible arribar a una definició de consens.

2006), i (ii) la constatació de la presència al lloc de treball independentment de si es realitza alguna tasca o no (Clemente, 2011). La primera interpretació és un fet que s'ha produït darrerament en el nostre entorn, també dins del col·lectiu dels empleats públics catalans, a raó de les modificacions en la normativa laboral —que han eliminat la millora retributiva en les baixes de més de tres mesos— i del context de crisi, que fa que l'empleat —especialment aquell que no té una vinculació funcional— es plantegi que podria perdre la feina si l'organització cregués que les seves absències qüestionen la seva implicació i productivitat. La segona interpretació, que també rep el nom d'*autisme laboral*, la que persegueix l'assistència dels empleats sense que impliqui una activitat professional o una càrrega de treball suficient, relativitza la prioritat d'endegar projectes de reducció de l'absentisme —perquè aquesta reducció no comportarà un increment de la productivitat, encara que potser sí un estalvi econòmic— i produeix a llarg termini absentismes reals (Boada *et al.*, 2005).

Quan parlem de l'absentisme presencial ens referim a aquelles situacions en les quals l'empleat, encara que acudeixi al treball, no desenvolupa voluntàriament les seves funcions durant una part o la totalitat de la jornada (Samaniego, 1998; Cecot, 2005; EFR, 2009; Clemente, 2011). A diferència del presentisme, en què atribuïem la manca d'atribucions a l'Administració, en l'absentisme presencial l'empleat incompleix les seves obligacions laborals. És clarament un problema de manca de rendiment que s'hauria d'abordar des de l'avaluació de l'acompliment. Com a epíleg, s'obre un espai de reflexió sobre si l'absentisme és un fenomen *per se* o si, al contrari, és un factor més que incideix en la productivitat dels empleats públics.

### 5.3 Tipologies d'absentisme

Són també diverses les propostes de classificació que es poden trobar en la literatura. Una primera aproximació al fenomen, des d'un punt de vista ampli, diferencia els fets següents: (i) no anar al lloc de treball, (ii) anar al lloc de treball però no treballar, i (iii) anar al lloc de treball, treballar, però fer-ho amb un rendiment inferior a l'esperat. Considerem que les dues darreres opcions s'haurien de tractar com a patologies del rendiment —que caldria abordar des de l'anàlisi de la productivitat de l'empleat públic— i comprenen els conceptes de *presentisme* i *absentisme presencial* —que ja hem comentat. En canvi, la primera, tot i que en alguns casos també tindrà relació amb la productivitat, respon clarament a conductes absentistes *stricto sensu* que mereixen una anàlisi pròpia.

**Gràfic 7.- Decisions que pren l'empleat**

Font: Elaboració pròpia.

Les principals variables que determinen les taxonomies proposades tenen cert paral·lelisme amb les dimensions que hem analitzat. Així, en una visió pròpia de la dimensió jurídica es pot distingir *absentisme justificat* d'*absentisme injustificat* (Jover, 2010; López, Ballesteros i Sampere, 2010). El justificat és aquell que té una cobertura normativa —legal, reglamentària o convencional— i, definint-lo per negació, l'injustificat és el que està mancat d'aquesta cobertura. Des de la perspectiva econòmica es focalitza l'atenció en el caràcter subsidiat o no subsidiat de les absències; així, les primeres sempre seran oneroses per a l'organització o la societat, mentre que les segones només comportaran costos indirectes (FO-12). La distinció més tradicional es fa entre *absentisme mèdic* —també conegut com *legal* o *tradicional* (EFR, 2009)—, quan la justificació té com a causa una malaltia o un accident, i *absentisme conciliador*, generalment justificat amb permisos, però que també es disfressa, fraudulentament, d'*absentisme mèdic* i llavors rep el nom d'*absentisme medicalitzat* (Samaniego, 1978; Nova, 1996; Clemente, 2011). Des de la visió psicosocial s'incideix en la involuntarietat o la voluntarietat de l'absència (Cecot, 2005; Medina, 2005), de manera que es pot distingir (i) l'*absentisme involuntari* o *legal*: en general, els problemes de salut, les absències relacionades amb la maternitat o l'adopció, les obligacions legals, els tancaments patronals, etc., i (ii) l'*absentisme voluntari* o *personal*: els permisos i les llicències, les absències no autoritzades, les vagues i la simulació de malalties. Finalment, per als estudis de la ciència de l'Administració l'interès resideix a determinar la possibilitat d'actuació per part de l'Administració i separar l'*absentisme evitable, controlable* o *reduïble* del que no ho és (Clúa, 1991; UGT, 2009; Jover, 2010; Moncada, 2010). L'absentisme serà evitable quan l'Administració —mitjançant mesures de prevenció i polítiques modernes de gestió de personal que incideixin en la motivació i el clima laboral, la incentivació o la inspecció i la sanció— pugui modular la resposta de l'empleat quan aquest té marge de decisió entre absentar-se de la feina o assistir-hi.

L'absentisme en si descriu un fet en la gènesi del qual hi ha tres decisions, més o menys lliures, de la persona (gràfic 7). La primera decisió consisteix a anar a treballar o no. La segona consisteix a justificar-ho o no. És indiferent la raó que motivi l'empleat a assistir al lloc de treball, com ho és la naturalesa de la justificació —mèdica, permisos, etc.— quan no ho faci. Sovint la percepció pot condicionar la consideració d'una mateixa causa com a inhabilitant de l'assistència o no. Tanmateix, hi ha causes que objectivament impossibiliten la presència: per exemple, el

part i els primers dies immediatament posteriors, o una citació judicial. Tot i que quan concorre una causa objectivament inhabilitant podríem pensar que l'Administració no pot fer res per evitar l'absència, cal fer un estudi més acurat, perquè podria ser que determinats fets s'haguessin pogut evitar amb activitats preventives: un accident laboral, posem per cas. La tercera decisió fa referència a l'honestedat en la justificació. Aquesta és una decisió lliure des de l'aplicació estricta de l'ètica laboral de cada empleat, però podríem considerar que queda condicionada quan fets fortament inhabilitants —la malaltia d'un fill en una família monoparental, per exemple— no tenen la cobertura legal que seria desitjable (FO-02). Així, una administració responsable no tan sols combatrà l'absentisme injustificat i l'absentisme fraudulent, sinó que esmerçarà esforços en la prevenció de riscos laborals, físics i psíquics, per intentar reduir aquelles absències justificades —que ho són perquè existeix la causa objectiva de malaltia corporal o mental, o accident laboral— sobre les quals es podria haver incidit amb una actuació preventiva adequada.

A parer nostre, no es pot assimilar absentisme a jornades no treballades sense delimitar la naturalesa d'aquestes absències. Aquesta definició laxa del terme s'empara en una argumentació pròpia de l'aproximació econòmica: com més gran és el nombre de jornades no treballades, menor és la productivitat de l'organització. És una asseveració qüestionable en si mateixa, perquè no sempre es pot demostrar una correlació directa entre presència i activitat. Però també és una interpretació de l'absentisme errònia, atès que no fa referència a un fenomen —amb l'atribució d'extraordinarietat que ha de comportar—, sinó a la constatació de la quantitat de recursos —jornades de treball— disponibles. Tampoc no considerem escaient associar-lo a les incapacitats temporals per treballar justificades mèdicament. Els accidents i les malalties són inherents a la naturalesa biològica de l'ésser humà. Correspondrà a l'organització vetllar perquè la tasca laboral desenvolupada no provoqui sinistralitat ni deteriorament de la salut. Però més enllà d'un indicador de la salut de l'organització, les absències per IT no són, per si soles, la definició del fenomen que ens ocupa. No obstant això, atesa la dificultat que comporta esbrinar les ocasions en què les absències per causa sanitària són fraudulentas o abusives, la comparació entre organitzacions de les taxes de freqüència i durada —sempre que estiguin estandarditzades— pot ajudar a detectar irregularitats. La dimensió psicosocial apunta nítidament a la diversitat de causes que influeixen en la decisió d'absentar-se de la feina, i des de la vessant politològica es llegeixen per determinar els límits d'intervenció organitzativa i les possibles solucions. Però si l'absentisme causa preocupació és perquè s'entén com quelcom subjectiu, fruit d'una decisió personal —més o menys condicionada— de l'individu. Quan l'empleat interpreta un fet objectiu determinat, segons la seva percepció subjectiva, com una raó suficient per no assistir a la feina, ho pot fer justificant-ho honestament o no. Es tracta, doncs, d'un problema de qüestionar-se la credibilitat o la legitimitat de l'absència. La visió jurídica és la que il·lustra millor la tipologia de justificacions que definiran una conducta absentista. Així, quan no existeix justificació formal —és a dir, quan l'absència no es justifica de cap manera—, es produeix una situació que violenta la relació contractual. No és el cas de les absències per les quals l'organització accepta la justificació informal (comunicació verbal), com quan es permet l'autojustificació de les indisposicions. Aquesta manca absoluta de justificació hauria de ser fàcilment combatuda amb l'aplicació del règim disciplinari. Malgrat això, l'ombra de sospita que sempre acompanya els indicadors d'absentisme és el dubte sobre la veracitat o la necessitat dels arguments emprats per justificar la no-presència. S'enganya quan s'esgrimeix una malaltia o un accident com a inhabilitació per treballar si aquest fet no s'ha produït o no és suficient per justificar materialment la baixa. Tot i que l'empleat pugui tenir la necessitat d'absentar-se de la feina per raons que moralment no serien reprovables, quan ho fa mentint sobre la naturalesa del fet que motiva l'absència està cometent un frau. S'abusa quan, existint un fet suficient —si més no, en origen—, es perllonga innecessàriament la durada de l'absència —per exemple, retardant l'alta per IT—, o quan l'empleat té la possibilitat de resoldre la necessitat fora de la jornada laboral —per exemple, quan es demana renovar el DNI al matí, podent-ho fer a la tarda, fora de l'horari de presència. L'organització no ha de tolerar les situacions en què s'infringeix la justificació material per frau o per abús. Per tot això, proposem com a definició operativa d'*absentisme* la següent: les absències que



no es justifiquen o les que, quan es justifiquen, amaguen una conducta fraudulenta o abusiva.

## 5.4 Indicadors de mesura

L'absentisme, com a fenomen, no és tan sols un problema difícil d'abordar, sinó que també és difícil de mesurar i quantificar —en part, a causa de la poca concreció en la seva definició— (Clúa, 1991; Clemente, 2011). Tot i això, és imprescindible fer-ho si es vol intentar resoldre. Hi ha dos interessos, divergents però igualment necessaris, que justifiquen la mesura: (i) la comparació i (ii) el coneixement. Per tal que les dades siguin comparables, es reclama l'ús d'indicadors estandarditzats (Ganaza i Valle, 1987; UGT, 2009). La generalització d'aquests indicadors permetria: (i) conèixer l'abast relatiu en altres organitzacions similars, i (ii) analitzar com afecten les iniciatives que es duen a terme —via canvi legislatiu o amb programes específics— per combatre el fenomen (Eurofound, 1997). D'altra banda, qualsevol actuació que es vulgui emprendre s'hauria de fonamentar en dades que justifiquin la decisió, amb el suport d'un sistema de recollida i tractament de dades que ens permeti fer-ne la diagnosi, però també amb l'ús d'indicadors comuns que garanteixin que cada cop s'està mesurant el mateix (Ganaza i Valle, 1987). Triar els indicadors escaients a les característiques de la plantilla de cada administració permet diferenciar-ne les causes i facilita trobar les actuacions indicades per a cada cas (FO-06). Perquè, paradoxalment, *«cuanto más sofisticadas y completas son las mediciones, más necesaria se hace la simplificación de los resultados, puesto que de lo contrario se hace muy difícil su interpretación»* (Cecot, 2005: 33). Els bons indicadors han d'aportar informació quantitativa i qualitativa, ja que, tot i que sumin el mateix nombre de jornades perdudes, no tindrem el mateix problema quan s'acumulen moltes i freqüents baixes de curta durada que si succeeixen pocs processos però de llarga durada (López, Ballesteros i Sampere, 2010). La tasca de dotar-se d'un conjunt d'indicadors adequat —que controli els elements clau que facilitin conèixer-ne les causes i amb uns criteris comuns que permetin comparacions sincròniques i diacròniques— requereix la participació responsable de tots els actors implicats (Clemente, 2011); i compartir-ne la informació, en un exercici de transparència, facilita el consens i les sinergies necessàries per concretar el fenomen i afrontar-lo (FO-08).

Hi ha nombrosos indicadors de mesura emprats per analitzar l'absentisme, però els podem agrupar segons tres criteris bàsics: (i) les causes o els motius de les absències, (ii) la magnitud o la durada —tant del nombre de casos com del nombre de jornades perdudes—, i (iii) l'ocurrència o la freqüència (Clúa, 1991; Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996; Samaniego, 1998; López, Ballesteros i Sampere, 2010; FO-03).

Malgrat que potser no hi són tots, recollim els principals indicadors en el quadre 3, tenint present que en documents acadèmics i tècnics molts els podem trobar anomenats indistintament índexs o taxes.<sup>73</sup> Aquesta profusió d'indicadors que responen a enunciats diferents dificulta molt l'anàlisi del fenomen. D'altra banda, tampoc no són sempre ben valorats pels professionals (López, Ballesteros i Sampere, 2010; Clemente, 2011). Així, per exemple, l'índex de durada mitjana de la baixa es considera difícil d'interpretar, i per a la taxa d'absentisme es demana canviar el numerador pel nombre de dies perduts i el denominador pel producte del nombre de treballadors per 365 (quan es vol calcular l'absentisme anual) o per 30 (quan es pretén obtenir el mensual), per facilitar-ne el càlcul. La taxa d'absentisme també presenta el problema de decidir com es consideren les jornades laborals; és a dir, si es comptabilitzen les jornades teòriques o només les que correspondria treballar o, també, si es tenen en compte els empleats que treballen a torns de jornada superior a l'habitual de l'empresa o si es fa el càlcul amb la jornada mitjana (FO-03).

A pesar de les diferències de matís, sí que podem trobar definicions consensuades d'alguns elements que figuren en dividend i divisor. Així, s'entén per *nombre de processos* el nombre de

<sup>73</sup> Per a Fernández i Herrero (2003), d'acord amb la seva formulació serien pròpiament taxes.

casos—podem trobar indicadors que facin referència a tot tipus d'IT, o d'altres només a determinades, com ara els accidents de treball— a tenir en compte en el període d'observació. Quan es parla de *nombre de treballadors*, es fa referència al nombre mitjà de la plantilla de treballadors de l'àmbit considerat. El *nombre de jornades teòriques* és el nombre de jornades pactades en el conveni o fixades en el contracte per al període d'observació, o bé les jornades laborals menys les festives, les de vacances i les de qualsevol tipus de permís reglamentari, multiplicades pel nombre de treballadors. Com a *jornada efectiva* considerem el resultat de descomptar, de les hores pactades per treballador, les hores de treball no realitzat. El *nombre d'hores teòriques* és el nombre d'hores pactades en el conveni o fixades en el contracte per al període d'observació multiplicat per la mitjana del nombre de treballadors; o també el producte de les jornades teòriques en el període d'observació pel del nombre d'hores de la jornada diària de treball i per la mitjana del nombre de treballadors (Fernández i Herrero, 2003; Clemente, 2011).

## Quadre 2.- Principals indicadors d'absentisme

Nom(s)	Mesura
Índex d'absentisme legal	És el nombre d'hores <sup>(1)</sup> perdudes per accident, malaltia o llicències legals, dividit pel nombre total d'hores de treball disponibles, multiplicat per cent.
Índex d'absentisme personal	És el nombre d'hores perdudes per permisos, absències no autoritzades i conflictes laborals, dividit pel nombre total d'hores de treball, multiplicat per cent.
Índex de permanència	És el resultat de restar a cent la suma de l'índex d'absentisme legal i l'índex d'absentisme personal.
Taxa percentual d'absència per accident	És el nombre d'accidents de treball registrats en el període d'observació, dividit pel nombre d'accidents ocorreguts fora del treball, multiplicat per cent.
Incidència	És el nombre de casos. També es coneix com <i>nombre de baixes tramitades</i> (BT).
Taxa d'incidència d'absentisme (TIA) o (TI), índex d'incidència (IB), índex d'absentisme momentani, percentatge d'absentistes sobre actius	És el nombre de casos <sup>(2)</sup> que s'inicien en el període d'observació (baixes noves), dividit pel nombre de treballadors en actiu, multiplicat per cent. <sup>(3)</sup> Generalment es calcula la taxa mensual i la taxa acumulada al final de l'any.
Índex de Bradford	És un índex d'absentisme que pondera de forma especial les baixes curtes. Respon a la fórmula següent: nombre d'absències elevat al quadrat multiplicat pel nombre d'hores totals d'absència en el període d'anàlisi.
Prevalença (PB), índex de prevalença (IP)	És el nombre de baixes que hi ha en un moment determinat (tant antigues com noves), dividit pel nombre de treballadors en actiu, multiplicat per cent.
Taxa d'absentisme (TA), taxa de gravetat d'absentisme (TGA), taxa global d'absències, índex general d'absentisme, índex d'intensitat total, índex d'absentisme absolut, índex de gravetat, índex d'incapacitat (IG), índex de durada, percentatge del temps de treball perdut	És el nombre d'hores perdudes totals durant el període d'observació, dividit pel nombre d'hores de treball teòriques, multiplicat per cent.
Taxa global d'absentisme (TGA)	És el nombre mitjà de jornades perdudes per IT i per cada empleat en el període d'observació.
Taxa de reducció de la plantilla (TRP)	És el nombre de jornades perdudes en el període d'observació per cada 100 jornades teòriques.

Índex de freqüència (IF) o taxa de freqüència d'absentisme (TFA)	Si es refereix a contingències comunes, és el nombre de processos que cursen com a IT i que s'han observat durant el període per cada cent treballadors exposats. En el cas de contingències professionals, aquesta taxa es refereix a 10 <sup>6</sup> hores treballades, i n'hi ha dues varietats, segons si es consideren tots els incidents o només els que acaben en baixa per IT.
Índex de freqüència de baixa per treballador (IFBT)	És el nombre d'empleats amb 3 o més episodis d'absentisme l'any, dividit pel nombre de treballadors actius, multiplicat per cent.
Durada mitjana de les altes	És el nombre de dies que han estat de baixa els treballadors que agafen l'alta, dividit entre el nombre d'altres.
Índex de durada mitjana de la baixa (DMB), taxa de durada mitjana dels processos (RDMP)	És el nombre mitjà de jornades perdudes per IT en el període d'observació per a cada procés d'IT causat.
Durada mitjana per afiliat ocupat (DMA)	És la durada mitjana de dies en IT per treballador afiliat.

(1) Per a gairebé tots els indicadors, hem trobat referències indistintament a hores o a jornades.

(2) Poden ser incidències, absències, casos, baixes, IT o —quan es vol concretar algun tipus d'absència— accidents.

(3) Igual que l'índex de prevalença, també el trobem referit a 1.000 empleats.

Font: Elaboració pròpia.

Com veurem, les dades disponibles ens han conduït a parlar, de vegades, en termes d'índex general d'absentisme, que barreja un conjunt d'absències variat i no uniforme per a totes les organitzacions. Tal com hem explicat, aquesta manca d'estandardització fa poc acurada la comparació interorganitzacional, però, a més, la varietat d'absències que compila impedeix conèixer detallament les causes que el provoca, així com el veritable impacte de les mesures que s'apliquen. Per exemple, si una organització inicia un programa de mesures destinades a facilitar la conciliació de la vida personal, familiar i laboral per desincentivar l'ús de les baixes socials, com que aquest índex no recull la diferent naturalesa de les absències, no es reflectirà l'efectivitat de l'actuació. En definitiva, no s'adapta a la nostra definició d'absentisme, centrat en la no-justificació, el frau i l'abús. No obstant això, atès que el fenomen gairebé sempre estarà ocult sota una pàtina de veracitat, un indicador —formulat com a taxa— que recollís el nombre total de jornades perdudes per absència per incapacitat temporal seria útil per detectar, mitjançant l'anàlisi comparada, les organitzacions que s'aparten de la mitjana i estudiar-ne l'evolució quan apliquen mesures correctores. Aquestes variacions sobre la mitjana poden apuntar a possibles fraus en la justificació material. Si, d'una banda, la taxa es calcula sobre el nombre de casos per intervals de durada de les IT, es poden tenir indicis d'abús en la permanència en IT. En aquests intervals podrien ser: (i) inferior a una setmana, (ii) inferior a quinze dies, (iii) inferior a tres mesos, (iv) inferior a dotze mesos, i (v) de dotze a divuit mesos. I si, d'altra banda, es recull el nombre de jornades perdudes justificades per permisos, es podria intuir l'ús abusiu d'aquest tipus de figura. No ens plantejem una taxa de baixes injustificades, perquè qualsevol resultat seria excessiu, i no creiem que cap organització estaria disposada a fer pública una dada d'aquest tipus. En conclusió, per a la primera finalitat que es requereix al sistema d'indicadors, la possibilitat de comparar, advoquem per: la taxa d'absentisme per IT, la taxa d'incidència per IT en determinats intervals de durada, i la taxa d'absentisme per permisos.

De l'abstracció necessària per a la comparació a la concreció necessària per a l'acció: quan es tracta d'obtenir informació per dur a terme actuacions dins d'una administració determinada, és rellevant determinar fins a on es baixa el nivell de concreció i en quin grau de detall per adaptar l'estudi a les unitats o tipologies de personal que puguin plantejar problemes més homogenis o solucions més viables, com també ho podem fer segons les tres variables clàssiques: gènere, edat i categoria professional (Ganaza i Valle, 1967; UGT, 2009; López, Ballesteros i Sampere,

2010). Així, qualsevol organització que vulgui tenir coneixement de la naturalesa del seu absentisme per poder implementar programes per combatre'l hauria d'acumular, segons la nostra opinió, sèries temporals de les tres taxes que utilitza de referència per comparar-se amb altres organitzacions, però adaptades als segments de la seva organització que presentin particularitats marcades. Aquests indicadors, però, no poden evitar el detall. És a dir, cal que les unitats de prevenció de riscos —o qui assumeixi aquesta responsabilitat en l'organització— tinguin identificades les persones o els col·lectius que presenten una major freqüència de baixa en determinats intervals, per si cal adoptar mesures concretes i individualitzades.

## 6 Dades empíriques

Aquest treball intenta contrastar tres perspectives: (i) el que ens diu la literatura especialitzada, de la qual hem fet una acurada revisió en el cos teòric; (ii) el que opinen les persones amb expertesa o experiència en la gestió de recursos humans de les principals administracions públiques catalanes, i (iii) quan sigui possible, el que mostrin les dades objectives. L'opinió dels gestors públics s'ha vehiculat mitjançant el Qüestionari, que s'ha convertit, més que en un instrument d'enquesta, en una manera factible de resoldre els principals dubtes que teníem previstos per a les entrevistes. Malgrat això, hem volgut il·lustrar les tres perspectives amb entrevistes en profunditat a persones de rellevància contrastada en l'àmbit acadèmic i de la gestió pública, és a dir, amb coneixements i/o responsabilitats en la matèria que ens ocupa.<sup>74</sup>

Abans de començar a desgranar les tres preguntes que ens fèiem —què és, com de gran és i com es pot combatre l'absentisme—, és interessant conèixer quines creuen les persones enquestades que són les causes que provoquen les conductes absentistes. Davant del pressupòsit de multicausalitat, els hem demanat que valoressin la incidència de diversos factors.

**Taula 2.- Factors que incideixen en l'absentisme**

Factors	Nivell d'incidència (en %)			
	Gens	Poc	Bastant	Molt
Actitud picaresca	4	34	53	9
Valors organitzatius	4	28	53	14
<b>Ètica de l'empleat</b>	1	5	28	65
Implicació i compromís	1	11	45	43
Seguretat i salut laboral	18	56	24	2
Organització del treball	4	31	51	15
Equitat i reconeixement	3	24	60	13
Desenvolupament professional	6	35	51	9
Incentius	4	36	41	20
Control i sancions	6	35	43	16
Conciliació	8	44	41	7
Mobilitat i accessibilitat	32	57	9	2

Font: Elaboració pròpia.

Com veiem (taula 2), es valora enormement la incidència que té l'ètica laboral de l'empleat (93%) —element coincident amb l'opinió de FO-02 i també corroborat per la literatura psicosocial com a element que influeix en la motivació d'assistència— i el grau d'implicació i compromís que té amb l'organització (88%), seguit de prop per la percepció de tracte equitatiu i de reconeixement

<sup>74</sup> En tot moment, quan ens vam adreçar a les persones enquestades vam incidir en el fet que no perseguíem representativitat, sinó acumulació d'expertesa. En aquest sentit, considerem que les opinions analitzades són una molt bona fotografia de les percepcions de les persones —segurament les més sensibilitzades o interessades en el fenomen— que actualment treballen en les nostres administracions públiques en llocs de responsabilitat en matèria de recursos humans i altres àmbits que en tenen influència: organització i prevenció de riscos laborals. Tot i això, hem agrupat les administracions públiques segons el volum d'ocupació que gestionen, per si es podia intuir que la magnitud de l'Administració per la qual treballen condiciona la visió que tenen del fenomen. Recordem, en aquest sentit, que la literatura ens ha dit que el fenomen es manifesta més intensament a mesura que creix el nombre d'empleats ocupats (Molinera, 2006). I d'altra banda, com a contrapunt, presentem els resultats de les empreses públiques de la Generalitat i dels sindicats.

dels mèrits (73%). Aquests arguments posen en primer terme la responsabilitat del treballador, però tot seguit es responsabilitza també l'organització, que, en la mesura que sigui capaç d'articular algun mecanisme d'avaluació del rendiment —no necessàriament amb impacte retributiu, perquè veiem que els incentius tot just arriben al 61%— que potenciï la responsabilitat de l'empleat —reconeixement dels mèrits— d'una manera objectiva —tracte equitatiu—, segur que afavorirà la implicació i la motivació dels treballadors. En canvi, destaquen notablement dos elements que es considera que tenen poca o nul·la incidència sobre l'absentisme: la dificultat de mobilitat i accés al lloc de treball (11%) i els motivats per causes relacionades amb la seguretat i la salut laboral (26%). En ambdós elements hi ha hagut una actuació consolidada —prevenció de riscos laborals— o incipient —plans de mobilitat— per part de les administracions. Tots dos són factors, tal com hem comentat, reconeguts per la literatura com a influents en les barreres d'assistència que en modulen la percepció —l'equivalent en terminologia psicosocial a les *barreres d'absentisme* a què ens referim nosaltres. No sabem, però, si l'escassa incidència que se'ls atribueix és conseqüència del fet que les accions dutes a terme han produït resultats positius o si, altrament, són factors sobre els quals s'incideix des de l'organització contra el parer del seu personal especialitzat.

**Taula 3.- Importància dels factors que incideixen en l'absentisme segons el reconeixement d'absentisme en les seves administracions (en %)**

Factors	Absentisme en la meua administració			
	Gens	Poc	Bastant	Molt
Actitud picaresca	63*	57	65	69
Valors organitzatius	66	76	59	70
Ètica de l'empleat	75	96	94	100
Implicació i compromís	85	96	84	77
Seguretat i salut laboral	37	28	18	23
Organització del treball	70	74	57	62
Equitat i reconeixement	73	72	71	85
Desenvolupament professional	63	54	57	85
Incentius	67	59	48	100
Control i sancions	48	60	65	54
Conciliació	48	45	45	69
Mobilitat i accessibilitat	18	8	8	23

\*Suma de les respostes en què s'ha especificat que aquest factor era bastant o molt important.

Font: Elaboració pròpia.

Respecte al rànquing general que obteníem de l'anàlisi de les freqüències, quan fem l'encreuament amb la variable que valora el grau de percepció de l'absentisme com un problema per a la seva administració (taula 3) destaquen, per discrepància, alguns fets. En primer lloc, els que afirmen no tenir el problema són els únics que perceben com a factor més important de tots els apuntats la implicació i el grau de compromís amb l'organització. Aquest factor és el segon en termes generals, si bé per als que afirmen tenir un alt nivell d'absentisme en les seves organitzacions és el cinquè a tenir en compte (una suma de deu punts menys que la mitjana). En segon lloc, els que afirmen no tenir el problema ubiquen en segon terme l'ètica, que per a la resta és el primer factor —els que tenen molt absentisme li atribueixen el 100%. No obstant això, el qualifiquen de bastant o molt important tres de cada quatre enfront de la pràctica unanimitat dels altres tres grups: 96%, 94% i 100%. En tercer lloc, el tipus d'organització i l'estructura del treball que ocupa el cinquè lloc com a factor rellevant en l'escala general és el quart per als que afirmen no

tenir problemes d'absentisme en les seves organitzacions o tenir-ne poc. En canvi, per als que afirmen tenir-ne bastant o molt, aquest factor baixa fins a la setena i la novena posició, respectivament. En quart lloc, les condicions de seguretat i salut laboral són relegades per tots els grups fins a la novena posició —a excepció dels que tenen molt absentisme, que l'endarrereixen fins a l'última—; però entre els que no reconeixen tenir problemes, quatre de cada deu els estimen un factor bastant o molt rellevant —resposta a més de deu punts de la resta de grups. En cinquè lloc, les polítiques de control de l'absentisme són el novè factor en el còmput general. Tanmateix, entre els que no reconeixen tenir absentisme són més els que no el consideren un factor rellevant que els que sí que ho fan, i per als que admeten molt absentisme es relega un lloc en el rànquing, de manera que passa a ser el desè factor a tenir en compte. En canvi, els que tenen poc i bastant absentisme els confereixen major rellevància i l'ubiquen com a sisè i cinquè factor rellevant en els seus respectius rànquings particulars. En sisè lloc, entre els que reconeixen molt absentisme en les seves organitzacions hi ha, a més, tres dades que fan generar un rànquing de factors diferent de la resta: a) els incentius retributius i de carrera són considerats el segon factor —setè en la mitjana global—; b) les oportunitats de desenvolupament personal i professional del lloc de treball constitueixen el quart factor —vuitè en la mitjana—, i c) la dificultat de conciliar la vida personal i familiar, que en la resta dels grups no arriba al 50% de “molts” i “bastants” —és a dir, no és un factor rellevant—, s'ubiquen en la vuitena posició.

Sembla clar que hi ha dues visions força diferents entre els que no tenen problemes d'absentisme i els que sí que en tenen. Això pot significar que, des de dins del problema, la perspectiva és molt diferent, i que han vist que els controls no són efectius, segurament perquè hi fa un paper important l'ètica personal. Com que la manera més recurrent d'atacar el fenomen ha estat amb plusos o complements per potenciar la presència, es pot haver creat un contraincentiu, ja que si aquest no és prou significatiu, l'empleat pot dur a terme un càlcul econòmic temps-diners i fer una elecció racional a favor del primer element. Però també podria suposar que les administracions que no tenen absentisme són organitzacions en què s'han posat mitjans per evitar problemes de conciliació, en què les feines són atractives i permeten el desenvolupament personal i professional, i en què els incentius econòmics o ja existeixen o no són necessaris perquè n'hi ha d'algun altre tipus; d'aquí vindria la importància que atribueixen al tipus d'organització i a l'estructura del treball. Tanmateix, seria difícilment sostenible, per part de les administracions que consideren que tenen un alt nivell d'absentisme, assumir que el problema prové principalment d'una mala ètica laboral dels seus empleats sense un intent de contextualitzar-lo. Probablement per això, aquestes organitzacions accepten, amb major intensitat que les que no consideren que estan fortament afectades per l'absentisme, el condicionant d'un entorn social procliu a la defensa de les actituds picaresques. Paradoxalment, aquestes organitzacions que assumeixen l'absentisme com un problema molt greu consideren menys rellevant que les altres el grau d'implicació i compromís dels seus empleats; en aquest cas, la seva mancança. Per atenuar la culpabilització ètica dels treballadors —tot i atorgar poca rellevància a la implicació i el compromís—, aquestes administracions que consideren l'absentisme molt preocupant reconeixen amb major intensitat que la resta la incidència d'aspectes sobre els quals podrien actuar: el tracte equitatiu i el reconeixement de mèrits, com també les possibilitats de desenvolupament personal i professional. Finalment, les organitzacions que consideren poc important el seu nivell d'absentisme valoren amb més intensitat que la resta, potser considerant la relació causal en el si de l'administració, la incidència de la cultura organitzacional: principis i valors.

**Taula 4.- Importància dels factors que incideixen en l'absentisme segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (en %)**

Factors	Perfil de la persona enquestada			
	Polític	Directiu	Tècnic	Enllaç sindical
Actitud picaresca	63*	59	67	25
Valors organitzatius	88	67	65	100
Ètica de l'empleat	100	100	89	100
Implicació i compromís	88	96	82	100
Seguretat i salut laboral	50	30	20	75
Organització del treball	88	67	60	100
Equitat i reconeixement	76	75	71	100
Desenvolupament professional	63	65	54	100
Incentius	88	62	56	100
Control i sancions	75	55	63	25
Conciliació	63	44	47	75
Mobilitat i accessibilitat	0	18	6	50

\*Suma de les respostes en què s'ha especificat que aquest factor era bastant o molt important.

Font: Elaboració pròpia.

Fent l'encreuament segons el tipus de responsabilitat que té la persona enquestada en la seva administració (taula 4), tenim la sensació que els tècnics són els que tenen una visió més realista —probablement per la proximitat amb els empleats—, juntament amb els directius —encara que aquests tenen un component intens de la visió gerencial i per objectius de la qual fa dècades que es parla però a la qual encara no s'ha arribat. La visió sindical és més conservadora i considera tots els factors rellevants excepte els que podrien insinuar frau —l'actitud picaresca dels empleats— o comportar conflictivitat —els controls i les sancions. El personal polític ha considerat tots els factors importants tret de la mobilitat; això pot induir a pensar que o bé manifesten el seu desconeixement del tema —i davant del dubte opten per no menysprear cap factor— o potser les ganes d'acontejar a tothom difuminaran els efectes de les seves actuacions, que segurament serien més efectives si es concentrassin els principals motius que generen el problema. Els tècnics jutgen el problema des del que hi ha, veuen i combaten cada dia. Els directius, des del que ha de ser, el que els agradaria que fos l'Administració i està encara lluny de ser. Malauradament, aquesta divergència de percepcions entre els actors que negocien i decideixen (polítics i sindicats) i els que gestionen i implanten (tècnics i directius, que malgrat tenir visions dissemblants són compatibles) sembla tancar la finestra d'oportunitat en què haurien de convergir problemes i solucions.

Tant el grup dels polítics com el dels sindicats tenen una "n" molt petita, raó per la qual hem de ser molt cautelosos: primer perquè amb un sol entrevistat en un sentit o en un altre els percentatges es desapareixen, i segon per no fer extensiva al col·lectiu una opinió massa reduïda. Sigui com sigui, destaquen algunes coincidències entre ambdós grups a les quals no se sumen els directius i els tècnics. Així, ambdós col·lectius estimen com a factors d'absentisme amb percentatges molt superiors a la mitjana els principis i els valors de l'organització, el tipus d'organització i l'estructura del treball, els incentius retributius i de carrera, i les dificultats de conciliació. Aquest darrer factor resulta significatiu, a més, perquè en el rànquing general ni tan sols arriba a ser considerat com un factor que incideixi en l'absentisme —no arriba al 50% de "bastants"



i “molts” (48%), mentre que polítics i sindicats li atribueixen un 63% i un 75%, respectivament. En el col·lectiu sindical, tot el que se'ls ha plantejat com a factor d'absentisme ho era “bastant” o “molt”. Per això destaquen els dos factors que no creuen rellevants —no arriben al 50% de “bastant” i “molt”— en tractar l'absentisme: l'actitud picaresca i els controls i les sancions, que són els factors sisè i novè en el rànquing general. En sentit oposat, per a tres quartes parts de la classe política la qüestió dels controls i les sancions és bastant rellevant —15 punts més que per a la mitjana. Entre el personal amb responsabilitats polítiques, també és destacable que els incentius retributius i de carrera professional siguin el segon factor de rellevància, quan són el setè en el rànquing general, i, en canvi, que l'actitud picaresca, sisè en l'índex general, sigui per a ells el desè. En sentit contrari, per als tècnics l'actitud picaresca té una rellevància més gran que per a la resta, i la col·loquen com a quart factor. Igualment, els controls i les sancions constitueixen el seu sisè factor, quan en el llistat general ocupen la novena posició. Entre els directius, el tipus d'organització i estructura del treball i les oportunitats de desenvolupament professional són factors més rellevants que per a la mitjana.

## 6.1 Concreció del fenomen

De l'enfrontament entre el que dicta la literatura i l'opinió exposada pels actuals gestors de l'ocupació pública catalana, en podem extreure alguna conclusió clara. Recordem que, segons el nivell de concreció, els autors analitzats aportaven diverses possibles definicions d'*absentisme* que es poden incloure en dos grans grups: (i) les que hi inclouen totes les absències, i (ii) les que només consideren determinades absències. Hem vist que s'utilitzen totes les definicions, i per tant totes podrien ser considerades vàlides. Malgrat això, volíem saber què consideren que és l'absentisme entès com a fenomen —és a dir, quelcom que surt d'allò ordinari i que quan es produeix ocasiona preocupació— els gestors de les administracions catalanes. Com que s'insisteix que l'absentisme perillós és sobretot aquell que té incidència en el rendiment dels empleats, si sabem quins consideren els enquestats que són els factors sobre els quals s'hauria d'actuar per millorar la productivitat, llavors podrem concretar quines són les absències que fan que l'absentisme no sigui una mera constatació de la no-assistència i passi a assolir la categoria de fenomen a combatre. La proposta que se'ls ha fet era tancada —fonamentada en la recerca bibliogràfica i en converses prèvies amb experts— i s'ha centrat en dos àmbits: el sanitari i el del gaudiment de permisos i llicències. En l'àmbit sanitari, s'han distingit els conceptes següents: a) les absències per indisposició, que en moltes administracions —també en trobaríem exemples a l'empresa privada— no requereixen més justificació que una trucada telefònica comunicant el fet; b) les baixes curtes —limitades a una durada d'entre una setmana i tres mesos—, i c) les baixes de llarga durada. En canvi, en l'àmbit del gaudiment de permisos i llicències, sense interessar-nos per l'extensa i variada de tipologia de permisos i llicències de què disposen els empleats públics —fet que no pressuposa cap tipus de valoració sobre la seva necessitat o sobre si és molt diferent d'altres grans organitzacions—, l'atenció s'ha focalitzat en: a) els que estan relacionats amb la maternitat i la paternitat; b) els que responen a la necessitat de conciliar la feina amb la vida personal i familiar, i c) els assumptes personals, els dies d'assumptes propis, els dies de lliure disposició, “moscosos” o qualsevol altra denominació d'aquell tipus de permís que en un nombre variable segons l'administració —actualment són entre sis i onze dies, però amb les novetats legislatives comentades es limitaran a tres— estan a disposició dels empleats sense més requisit que la comunicació prèvia i la compatibilitat amb les necessitats del servei<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Va ser l'any 1983 quan, a instància del president de govern Felipe González, el ministre socialista de Presidència, Javier Moscoso del Prado Muñoz, es va reunir amb els sindicats CESH, CCOO i UGT per negociar una compensació en temps a canvi de no incrementar les retribucions en una quantitat equivalent a l'IPC, que aquell any va ser del 12,2%. La compensació no va arribar a assolir el nombre de dies que haurien pertocat a una pèrdua de la capacitat adquisitiva tan important, però es va considerar una solució de consens. Posteriorment, entre els treballadors públics, aquests dies han adoptat el nom del ministre que els va negociar: “moscosos”. Creiem que només una pèrdua de memòria històrica per part dels dirigents i una manca d'informació a l'opinió pública poden justificar que se'ls considerés un privilegi.

**Taula 5.- Factors sobre els quals cal actuar per millorar la productivitat**

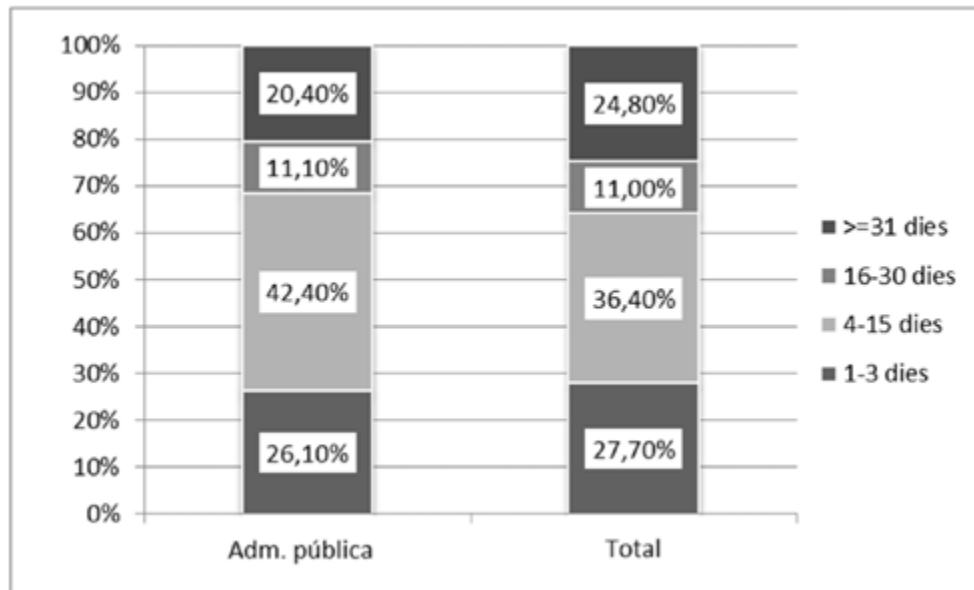
Factors	Grau d'actuació necessària (en%)			
	Gens	Poc	Bastant	Molt
Indisposicions sense baixa	1	9	44	46
Baixes curtes	3	16	55	27
Baixes llargues	9	55	31	6
Maternitat o paternitat	27	55	14	4
Permisos d'àmbit privat	14	53	28	5
Dies d'assumptes personals	15	45	27	14

Font: Elaboració pròpia.

La resposta general és força clara (taula 5). El principal problema són les indisposicions sense baixa, una opinió que els experts corroboren (FO-03; FO-14); és a dir, les absències situades en la zona grisa dels tres dies que no generen dret a percepció i durant els quals no cal sol·licitar la IT. No afecten de la mateixa manera totes les administracions, atès que algunes sí que obliguen a acreditar l'absència des del primer dia (FO-11). I, en la mesura que s'apliquin les iniciatives destinades a suprimir les millores retributives durant els primers dies d'IT, caldrà veure com evoluciona la percepció de la seva incidència. La naturalesa d'aquesta indisposició té un factor que afecta nítidament la planificació i l'organització dels serveis: el seu caràcter d'imprevisibilitat. Ningú, honestament, no pot preveure una situació incapacitant, encara que en determinats casos es podria intuir. Però en té una altra de més rellevant: la no-necessitat d'acreditació, cosa que la fa qüestionable des de la perspectiva de credibilitat-legitimitat a la qual ja ens hem referit. Com a segona prioritat s'estableix la necessitat d'actuar sobre les baixes curtes. Aquestes baixes són de difícil cobertura —perquè no se sap si la durada justificarà un procés de recerca de substitut—, i això implica una major incidència en la gestió dels recursos humans<sup>76</sup>. En l'extrem oposat, trobem la maternitat. No es considera que la maternitat sigui un problema, i potser hauria de desaparèixer ja de qualsevol debat sobre absentisme. D'acord amb la nostra opinió, la maternitat és un fet vital tan necessari com ho pot ser menjar o dormir. Per aquesta raó, si es permet incorporar en la llista de situacions problemàtiques les associades a la maternitat, portant aquesta línia argumental a l'extrem podríem córrer el risc que algun dia es qüestionés la necessitat de l'aturada per dinar o de la limitació de la jornada per garantir el descans nocturn.

<sup>76</sup> L'organització només sap que hi ha una causa inhabilitant per dur a terme les tasques, no pas quina és la malaltia —llevat dels accidents laborals, lògicament—, i per això no pot estimar la durada de l'absència. De tota manera, és habitual que el mateix empleat informi de la previsió de reincorporació, encara que no hi està obligat.

**Gràfic 8.- Altes de curta durada (gener-desembre 2011) de l'Administració pública vs. la mitjana del conjunt d'activitats econòmiques**



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'ICAMS (2012: 40).

No obstant això, per ajudar a contextualitzar la preocupació per les indisposicions i les baixes de curta durada, en el gràfic 8 es pot observar que l'any 2011 el percentatge de baixes amb una durada igual o inferior a tres dies —les de la zona grisa a què ens hem referit anteriorment— és del 26%, 1,5 punts inferior a la mitjana del conjunt de les organitzacions públiques i privades. Però, com s'ha dit, aquest tipus d'absència no sempre es comptabilitza, de manera que cal ser prudents a l'hora d'interpretar les dades. Ara bé, no hi ha dubte de la incidència de les baixes de quatre a quinze dies, en què la proporció en les administracions públiques catalanes supera en 6 punts percentuals la mitjana del conjunt d'activitats econòmiques.

**Taula 6.- Factors sobre els quals cal actuar per millorar la productivitat segons el reconeixement d'absentisme en les seves administracions (en %)**

Factors	Absentisme en la meva administració			
	Gens	Poc	Bastant	Molt
Indisposicions sense baixa	77*	92	94	85
Baixes curtes	59	84	90	85
Baixes llargues	30	33	45	31
Maternitat o paternitat	22	16	16	23
Permisos d'àmbit privat	29	27	43	31
Dies d'assumptes personals	52	31	41	44

\*Suma de les respostes en què s'ha especificat que aquest factor era bastant o molt important.

Font: Elaboració pròpia.

Totes les persones enquestades coincideixen que, si es redueixen, les indisposicions i les baixes de curta durada poden ajudar a millorar la productivitat. Malgrat això, els que afirmen no tenir el problema de l'absentisme són bastant menys intensos que la resta en l'apreciació d'ambdós fenòmens (taula 6). No sembla que vegin amb tanta rotunditat el binomi indisposició o baixa curta-productivitat. Per a aquests darrers, els dies d'assumptes personals sí que són un element

que incideix en la minoració de la productivitat (l'únic grup que ho veu així). Els que afirmen tenir bastant absentisme destaquen perquè la seva resposta, en totes les preguntes i seguint la tònica general, és una mica més intensa, fins al punt que, en baixes llargues, permisos i dies d'assumptes personals, gairebé arriben al 50%. És com si es tractés d'un grup a la recerca d'identificar el problema i al qual tot li sembla susceptible de ser part del problema. Seguint aquesta lògica, podríem dir que els que tenen molt absentisme potser comparteixen diagnòstic, però han renunciat a combatre tots els tipus d'absència i creuen que cal centrar-se en el que és més atacable: el primer dia o bé el malalt cíclic breu. De fet, una quarta part d'aquest grup no considera que les baixes de llarga durada siguin un factor que afecti la productivitat.

**Taula 7.- Factors sobre els quals cal actuar per millorar la productivitat segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (en %)**

Factors	Perfil de la persona enquestada			
	Polític	Direc-tiu	Tècnic	Enllaç sindi-cal
Indisposicions sense baixa	72*	90	90	100
Baixes curtes	51	92	81	25
Baixes llargues	38	43	33	25
Maternitat o paternitat	13	28	13	0
Permisos d'àmbit privat	25	39	30	25
Dies d'assumptes personals	63	53	32	0

\* Suma de les respostes en què s'ha especificat que aquest factor era bastant o molt important.

Font: Elaboració pròpia.

Si analitzem els factors de productivitat segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (taula 7), hi ha una coincidència general en els quatre grups en el fet que les baixes de llarga durada, els permisos i la maternitat o paternitat no són factors rellevants a l'hora de poder millorar la productivitat. Això potser és així perquè fins fa ben poc aquestes eren la absències que es cobrien, però també perquè en l'imaginari comú responen a aquelles situacions o dolències més difícils de simular.<sup>77</sup> En línies generals, les indisposicions i les baixes mèdiques curtes —en aquest darrer cas, a excepció dels sindicats— són els dos àmbits en què, per a tots els grups, si se'n reduís l'impacte es guanyaria en productivitat. El fet que els dies d'assumptes personals tinguin la consideració d'influents sobre la productivitat per als polítics i, en major mesura, per als directius potser el podríem entendre per la distància existent entre les jornades maratonianes i la no-subjecció a una clara distinció entre horari laboral i oci pròpia d'aquests i la jornada i horari pautat atribuïble a nivells de menor o nul·la responsabilitat en la jerarquia de l'organització. Si no fos així, costaria d'entendre que el que va ser fruit d'una compensació en hores a una pèrdua retributiva ara s'entengui com un factor contraproductiu per la via de l'increment de jornada, quan realment ho és per la via de la reducció de les percepcions anuals.

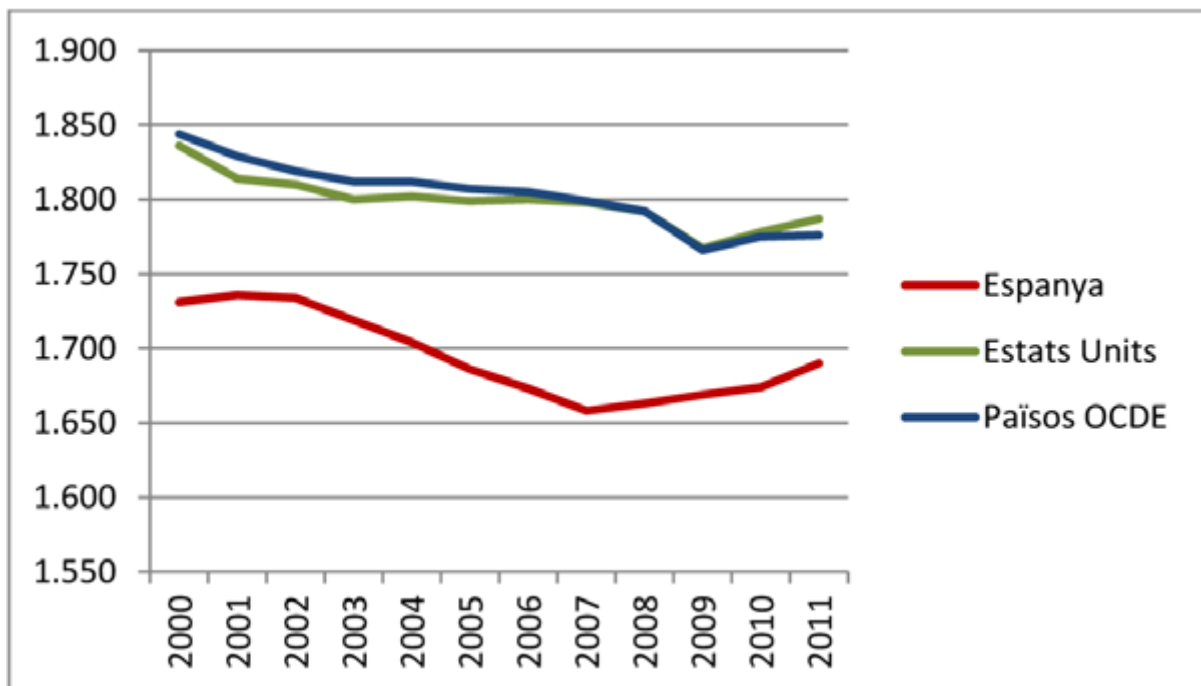
## 6.2 Abast del fenomen

Les referències literàries són variades quant a l'apreciació de la magnitud del fenomen. Ganaza i Valle ja es preguntaven, fa més de dues dècades, si existia algun límit que els permetés assenyalar si els seus índexs eren alts o si, contràriament, es trobaven davant de valors que podien

<sup>77</sup> El grup de sindicalistes defensa amb força el que entén que són drets. Per això, tant en els temes de maternitat o paternitat com en els assumptes personals el percentatge de "bastant" o "molt" és 0. És remarcable que, per a tots els sindicalistes enquestats, les indisposicions impacten sobre la productivitat; en canvi, per al 75%, les baixes de curta durada no ho fan.

considerar normals (1987: 24). Rodríguez, Samaniego i Ortiz consideren que els límits del que és tolerable no es pot buscar en una referència objectiva, sinó que s'estableixen de manera discrecional, segons el sector d'activitat i el lloc de treball (1996: 16). D'entrada, és complicat considerar l'existència d'un únic referent global, perquè no es pot defugir de tenir en compte també les valoracions referides a les variacions existents entre els diferents països, els diversos sectors d'activitat, les categories professionals i els règims laborals. En tot cas, la manca d'una definició comuna de l'absentisme, unida al fet que o bé no existeixen mesuraments periòdics o, si n'hi ha, no són fàcilment comparables perquè comptabilitzen qüestions diferents, provoca serioses dificultats no tan sols per determinar què és absentisme, i, per tant, si el problema existeix, sinó també lògicament per determinar la magnitud del problema (Almendros Morcillo, 1996; Ribaya Mallada, 1996; Zurrón Rodríguez, 2000; Molinera Mateos, 2006).

**Gràfic 9.- Evolució del nombre d'hores treballades per empleat a l'any**



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'OCDE.

També s'ha de tenir present l'afectació de la variable entorn, especialment (gràfic 9) en els períodes de crisi i en els de bonança econòmica. En general, són nombrosos els impediments o les limitacions a la possibilitat d'establir un referent tipus. Per exemple, en l'àmbit de les IT —que, com hem vist, són les que tenen major incidència sobre el nombre d'absències (Benavides i Murillo, 2003)—, López, Ballesteros i Sampere han observat un fort component d'estacionalitat, amb un màxim al mes de gener i mínim a l'agost (2011: 12). Això ens suggereix que és poc eficient comparar l'evolució intermensual de l'absentisme, i que seria més adient fer-ho analitzant la variació interanual. Per aquesta raó s'apunta a la necessitat de considerar amb prudència les estadístiques sobre absentisme (Cecot, 2008).

En el context internacional, l'Estat espanyol té un nivell de baixes laborals de tendència incremental. La mitjana de jornades d'absència anuals per empleat és d'11,6 dies. Aquesta xifra està molt per sobre d'aquells països situats en el llindar inferior, com ara els 4,9 dies dels Estats Units, però no gaire lluny de països desenvolupats com Suïssa, amb una mitjana de 10,9 dies. En la franja mitjana trobem països com Finlàndia (8,3), Dinamarca (7,0), el Canadà (6,8) i Austràlia (6,6) (Blasco de Luna, 2012). Sabem que l'absentisme s'ha anat incrementant en les darreres dècades en els països més desenvolupats, malgrat les millores laborals i les condicions

de vida dels empleats (Cecot, 2005 i 2008; Ortiz, 2003). En països amb un producte interior brut (PIB) més elevat, aquest increment es justifica perquè en els països socialment més avançats es fa més ús dels permisos disponibles (FO-08).

Les dades obtingudes de l'estadística oficial de l'INE també ens plategen problemes. Per exemple, a l'hora de considerar les hores no treballades, es fa distinció entre les remunerades i les no remunerades. Dins de les primeres, l'INE hi engloba vacances i festes, IT, permisos per maternitat, adopció i motius personals, compensació d'hores extraordinàries, representació sindical, compliment de deures inexcusables, exàmens, visites mèdiques, hores no treballades per raons tècniques, organitzatives o de producció, i altres hores perdudes en el lloc de treball per causes no imputables a l'empleat ni a l'empresari. El segon grup comprèn les vagues, l'absentisme —esmentat com a tal i sense més concreció—, la guarda legal i el tancament patronal. Es tracta d'un raonament que respon a la definició més àmplia d'absentisme, perquè recull com a hores no treballades tot allò que no és activitat productiva.

**Taula 8.- Durada mitjana, incidència i prevalença a Catalunya**

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Catalunya	Espanya
Durada mitjana dels processos amb alta al període (c. comunes)	32,14	37,65	35,33	30,18	<b>32,5</b>	<b>35,71</b>
Incidència mitjana mensual per cada mil treballadors protegits (c. comunes)	27,75	20,9	21,49	26,31	<b>26,63</b>	<b>23,6</b>
Nombre mitjà mensual de processos iniciats en el període (c. comunes)	55.298,00	5.125,00	3.067,00	6.538,00	<b>70.028,00</b>	<b>350.804,00</b>
Prevalença per cada mil treballadors protegits (c. comunes)	23,94	23,66	22,52	23,18	<b>23,77</b>	<b>24,47</b>
Nombre de processos oberts al final del període considerat (c. comunes)	47.005,00	5.572,00	3.178,00	5.581,00	<b>61.336,00</b>	<b>358.575,00</b>
Treballadors protegits al final del període (c. comunes)	1.963.415,00	235.518,00	141.132,00	240.722,00	<b>2.580.787,00</b>	<b>14.651.478,00</b>
Durada mitjana dels processos amb alta al període (c. professionals)	31,38	34,37	29,63	34,86	<b>31,89</b>	<b>33,52</b>
Incidència mitjana mensual per cada mil treballadors protegits (c. professionals)	3,72	4	3,64	3,55	<b>3,73</b>	<b>3,7</b>
Nombre mitjà mensual de processos iniciats en el període (c. professionals)	7.070,00	932	511	826	<b>9.338,00</b>	<b>52.274,00</b>
Prevalença per cada mil treballadors protegits (c. professionals)	2,99	3,92	3,18	3,26	<b>3,11</b>	<b>3,39</b>
Nombre de processos oberts al final del període considerat (c. professionals)	5.574,00	861	429	725	<b>7.589,00</b>	<b>47.239,00</b>
Treballadors protegits al final del període (c. professionals)	1.862.292,00	219.516,00	134.749,00	222.622,00	<b>2.439.179,00</b>	<b>13.944.701,00</b>
Durada mitjana dels processos amb alta al període (autònoms)	95,09	95,33	87,38	93,45	<b>94,38</b>	<b>94,77</b>
Incidència mitjana mensual per cada mil treballadors protegits (autònoms)	10,12	9,99	10,72	10,73	<b>10,21</b>	<b>10,13</b>
Nombre mitjà mensual de processos iniciats en el període (autònoms)	4.311,00	624	449	598	<b>5.982,00</b>	<b>33.948,00</b>
Prevalença per cada mil treballadors protegits (autònoms)	28,92	30,53	30,5	31,33	<b>29,43</b>	<b>30,35</b>
Nombre de processos oberts al final del període considerat (autònoms)	12.222,00	1.876,00	1.264,00	1.717,00	<b>17.079,00</b>	<b>100.877,00</b>
Treballadors protegits al final del període (autònoms)	422.618,00	61.446,00	41.446,00	54.800,00	<b>580.310,00</b>	<b>3.324.051,00</b>

Font: Elaboració pròpia amb dades del Ministeri de Treball i Seguretat Social.

Les dades que trobem sobre incapacitats temporals són més exactes (taula 8), però no recu-

llen conceptes com les indisposicions. No obstant això, ens serveixen per situar Catalunya en el context estatal. Així, veiem que en les contingències comunes Catalunya està per sota de la mitjana estatal pel que fa a durada i prevalença, però per sobre en incidència. El mateix patró es repeteix per a les contingències professionals i per als autònoms.

**Taula 9.- Comparació dels índexs d'absentisme en les administracions públiques catalanes**

	Índex general d'absentisme	Índex d'absentisme per IT
Ajuntaments d'entre 13.000 i 20.000 habitants	10,00%	5,20%
Ajuntaments d'entre 20.000 i 40.000 habitants	12,60%	5,50%
Ajuntaments d'entre 40.000 i 100.000 habitants	11,70%	6,60%
Ajuntaments de més de 100.000 habitants	10,50%	6,80%
CORH	11,50%	5,90%
Generalitat	6,84%*	5,53%
Espanya (global)	5,40%	3,50%
Catalunya (global)	5,30%	3,50%
Sector industrial (Catalunya)	7,10%	3,80%
Sector serveis (Catalunya)	5,10%	3,50%
Sector de la construcció (Catalunya)	3,70%	2,80%

Font: Elaboració pròpia amb dades facilitades per la CORH i complementades amb les de l'Àrea d'Anàlisi, Avaluació i Planificació de Recursos Humans de la Secretaria d'Administració i Funció Pública.\*<sup>78</sup>

És una percepció generalitzada que l'Administració pública espanyola és un dels sectors amb una major taxa d'absentisme, malgrat les poques estadístiques publicades (Rodríguez, Samaniego i Ortiz, 1996: 18). Convertir la percepció en observació requereix disposar de dades i que aquestes s'hagin recopilat en un format comparable. Malauradament, les dades no estan disgregades per fer el càlcul d'acord amb els criteris de les taxes més habituals, i encara menys amb una formulació més coherent amb la nostra proposta de definició —probablement a causa de la indeterminació del concepte que hem constatat. Les dades que hem pogut recopilar tampoc no es poden considerar exhaustives, encara que sí que tenen prou magnitud per determinar l'abast relatiu del fenomen estudiat<sup>79</sup>. Aquesta dificultat per obtenir un punt objectiu de comparació fa necessari recórrer al coneixement més profund que tenen els experts en la matèria. En

<sup>78</sup> Per calcular l'índex general d'absentisme a la Generalitat, només hem considerat les absències per permisos i llicències que es van demanar a les altres administracions (vegeu l'annex 2).

<sup>79</sup> És important recalcar que no tenim cap interès a identificar les administracions amb major nivell d'absentisme, atès que analitzar administracions públiques concretes no és l'objecte d'aquest estudi.

Quan hem demanat per la via ordinària dades o informes ja elaborats sobre el nivell d'absentisme, no hem tingut cap aportació. Després de demanar infructuosament, per diferents vies, a la nostra Universitat dades sobre la incidència de l'absentisme, va aparèixer una notícia a la Intranet de la Universitat en què s'informava sobre el grau d'absentisme del personal d'administració i serveis (PAS) utilitzant un indicador del qual no hem tingut coneixement en cap moment en l'anàlisi bibliogràfica, raó per la qual no creiem pertinent reproduir-ne els resultats. D'altra banda, la inexistència d'una menció al personal docent encara dificulta més la credibilitat de les dades. Finalment, mitjançant la Comunitat de Recursos Humans de la Diputació de Barcelona (CORH) hem obtingut dades de 51 ajuntaments de la província de Barcelona, agrupats segons el nombre d'habitants a qui donen servei (segurament seria més interessant fer-ho en funció del nombre d'empleats, però aquest és el tipus d'informació a què hem pogut accedir). La Direcció de Serveis de Gestió i Relacions Laborals de l'Ajuntament de Barcelona ens ha proporcionat dades que han servit per avaluar l'efectivitat de les seves iniciatives, però que no hem reflectit en la taula comparativa perquè les seves absències ja s'havien integrat en les dades de la CORH. I, finalment, l'Àrea d'Anàlisi, Avaluació i Planificació de Recursos Humans de la Secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya ha facilitat unes dades molt exhaustives que, per manca d'altres administracions amb què comparar-les, hem preferit utilitzar només per fer les comparacions oportunes que es mostraran en la taula comparativa.

aquesta línia, quan demanem quines diferències trobem a Catalunya entre el sector privat i el públic, FO-08 ens informa que, si bé la incidència és significativament superior que a l'empresa privada, la durada mitjana de les baixes és inferior. Pel que fa als dies d'IT anuals per afiliat, si en l'Administració pública catalana se situa al voltant d'un 60% per sobre de l'empresa privada, aquest percentatge es redueix aproximadament a un 30% si es compara només amb empreses de serveis, i baixa fins a la meitat si es corregeix segons l'edat i sexe de les plantilles.

De la taula 9 obtenim la resposta a la nostra segona pregunta: és preocupant la magnitud de l'absentisme en les administracions públiques catalanes? La resposta hauria de ser que sí. Amb totes les precaucions necessàries relacionades amb l'escassa fiabilitat de les dades estadístiques que estudien l'absentisme, no el qualificaríem d'alarmant però sí de suficientment preocupant per justificar l'aplicació d'iniciatives destinades a combatre el que pot tenir la consideració de fenomen.

Ortiz (2003) atribueix l'alt índex d'absentisme de l'Administració pública a la seva condició de gran empresa.<sup>80</sup> La comparativa que hem dut a terme sí que sembla corroborar aquesta relació positiva entre absentisme i mida de l'Administració, però només en el cas de l'absentisme per IT. Tot i que la Generalitat sembla tancar la tendència esmentada, hi ha un factor que minimitza aquesta variació: el fet que no es controlin les indisposicions sense baixa. Sense base empírica, però reflectint l'anècdota, dos ajuntaments molt petits ens van contestar la petició de col·laboració dient-nos que no calia que l'omplissin perquè ells no tenien absentisme. Per a futures investigacions resta veure si aquesta probable correlació entre mida de l'organització i índex d'absentisme és directa o es produeix en superar determinats llindars d'ocupació pública. Pel que fa a l'índex general d'absentisme, sembla que no evoluciona paral·lel a la grandària de l'organització; tanmateix, també aquí caldria recordar les precaucions que mereixen dades que no tenen un criteri de compilació estandarditzat.

Es coneix sobradament en la ciència política que les observacions i les percepcions no sempre s'expressen en el mateix sentit. No obstant això, no s'haurien de negligir les opinions, i menys si són de les persones que han de decidir les accions i gestionar la implementació, perquè, en un moment donat, la reacció es produeix segons la rellevància que assoleix un problema en l'agenda pública. En tot cas, si es confirmés la divergència entre el que efectivament s'esdevé i el que es creu que succeeix, caldria articular els mecanismes per mirar d'incidir en aquesta agenda.

**Taula 10.-** *Percepció de l'absentisme com un problema (en %)*

	TOTAL	Perfil de la persona enquestada				Tipus d'administració			
		Polític	Directiu	Tècnic	Enllaç sindical	Gran	Mitjana	Petita	Empresa pública
Sí	44	25	39	49	50	52	60	11	20
No	56	75	61	51	50	48	40	89	80

Font: Elaboració pròpia.

Segons Almenara (2009), el 86,1% de les empreses que van participar en el seu estudi sobre absentisme —de les quals un 11% corresponia al sector públic— va afirmar que era un problema en la seva organització; en el nostre estudi, només el 44% considera que ho és —tot i que només un 19,1% creu que no ho és en absolut (taula 10). En general, veiem que, per a les persones contactades, l'absentisme no és considerat un problema en el si de la seva administració. Això contrasta amb les dades objectives que hem comentat. La intensitat amb què es percep la incidència de l'absentisme en l'administració pròpia és ostentament superior en les adminis-

<sup>80</sup> No obstant això, en l'estudi de cas fet a una universitat pública veneçolana, la taxa global d'absentisme va ser inferior al límit que establia l'OIT com a acceptable: el 2,5% (Hamoui, 2005: 107).



tracions mitjanes i grans que en les petites, realitat que coincideix amb la de l'empresa privada (Molinera Mateos, 2006).

Amb una anàlisi més acurada hem vist que la gravetat del fenomen es percep principalment pels directius de les administracions grans (72%) i pels tècnics de les mitjanes (65%). Una possible explicació seria que la principal incidència de l'absentisme es produeix en la planificació necessària per assolir els objectius i oferir els serveis a què s'està obligat, i aquesta és una missió que aconsegueixen principalment els directius públics. Al mateix temps, potser en les administracions mitjanes la reducció en la complexitat de l'estructura jeràrquica aproxima els tècnics a les inquietuds directives. En canvi, no tenen aquesta percepció ni el personal polític ni el sindical. Això planteja un problema greu, alhora que ens apunta per què podria ser que s'hagi enquistat en l'Administració. És un problema perquè manifesta un *gap* entre els problemes d'aquells que han de gestionar els problemes de planificació i de tirar endavant les tasques quotidianes —directius i tècnics— i els que haurien de conèixer allò que dificulta l'activitat de les seves administracions —polítics. També ens dóna una pista de per què el fenomen ha adquirit la consideració d'endèmic, atès que els que haurien d'impulsar la resposta, dins del marc de negociació col·lectiva entre electes i representants dels treballadors, no en detecten la necessitat —o, potser, tenen recança de reconèixer-ho públicament—, encara que les dades ens insinuen que el problema, en major o menor mesura, existeix.

Haver utilitzat les empreses públiques com a observacions de control ens permet constatar que la dinàmica de l'absentisme en les administracions públiques catalanes és divergent segons el domini en les relacions laborals del dret administratiu o del dret laboral. La poca preocupació expressada per l'absentisme pot respondre al fet que efectivament és inferior, més proper al sector privat, atès que comparteix les eines que faciliten combatre'l.

### 6.3 Iniciatives

Dins de l'Estat espanyol trobem referències normatives explícites a la lluita contra l'absentisme. Així, la Comunitat de Madrid va disposar la creació de programes a les conselleries per controlar l'absentisme laboral amb la finalitat de promoure l'increment dels nivells d'eficiència i productivitat dels empleats públics de la Comunitat<sup>81</sup>. La implantació d'aquests programes requeria l'estudi previ de les causes. D'altra banda, també es preveien convenis de col·laboració amb l'Institut Nacional de la Seguretat Social per adoptar mesures d'estudi, control i racionalització de la prestació per IT. La primera actuació és la lògica: obtenir coneixement, determinar les causes per decidir quina o quines actuacions són les més adients. No obstant això, alhora es proposen mesures que ja pressuposen una patologia: l'ús o l'abús de les incapacitats temporals. Els experts que hem consultat en el decurs d'aquest estudi no han avalat les limitacions als subsidis durant els períodes d'IT. Ans al contrari, els efectes poden ser contraris als desitjats. Els empleats que perceben que s'ha trencat el seu contracte psicològic amb l'organització es poden sentir obligats a assistir a la feina, però abocar-se a conductes d'absentisme presencial que minoren l'eficàcia i la productivitat de la seva activitat. La Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia també legislava a favor d'un programa de control de l'absentisme laboral. Aquest programa comportava la gestió, la inspecció i el control de les absències i —fent-ne la diferenciació expressa— de les IT per contingències comunes<sup>82</sup>. Aquest tractament diferenciat significa una diagnosi prèvia, una declaració d'intencions. Prioritzar l'absentisme mèdic és una preocupació raonable, perquè ja hem vist que és el més susceptible d'emascarar justificacions enganyoses. A Múrcia es preveuen avaluacions periòdiques de control del seu programa. La Comunitat

81 Llei 3/2008, de 29 de desembre, «de medidas fiscales y administrativas», disp. add. 1a: «Medidas dirigidas al control del absentismo laboral».

82 Llei 5/2010, de 27 de desembre, «de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas», art. 3: «Programa de control del absentismo laboral».

Autònoma d'Extremadura també preveu un estudi de les causes que motiven l'absentisme del seu personal previ a la implementació de «*acciones homogéneas*» a les diferents conselleries<sup>83</sup>. L'objectiu d'aquestes accions és de nou propiciar l'eficiència i la productivitat dels empleats. Malgrat que sovint l'homogeneïtat es relaciona amb la igualtat, la majoria de vegades aquesta és l'opció menys justa. Diferents conselleries poden ocupar col·lectius professionals diferenciats, i la justícia és tractar igual els iguals, però diferent els diferents, fins i tot si les mesures són de caire fiscalitzador. Les iniciatives que es vulguin implementar en una administració determinada no han de tenir caràcter d'universalitat per a tota la plantilla; es poden restringir a aquells segments per als quals es considera que són una mesura necessària o eficaç. Per la seva banda, la Comunitat Autònoma de Canàries, dotada de la figura de la Inspecció Mèdica, dependent de la Inspecció General de Serveis, desenvolupa les funcions de comprovació, seguiment, avaluació i proposta d'alta —i, en determinats casos, també directament l'alta— de les IT dels empleats de l'Administració canària.<sup>84</sup> A Canàries s'exigeix l'acreditació de l'absència, també per indisposició, des del primer dia, i els caps d'unitat són responsables de comunicar aquestes absències a la unitat designada per al seu control i seguiment. El procediment implementat per aquesta comunitat insular també persegueix minorar les incidències de les absències per raons sanitàries. En la línia del programa murcià, explora la via del control de les baixes, cercant detectar el frau i els intents d'abús, mitjançant una institució pròpia: la Inspecció Mèdica. També aborda la qüestió de la manca de justificació formal de les indisposicions establint l'obligatorietat de justificar des del primer dia en què la malaltia motivi la no-assistència, però ho fa amb una especificació innovadora en el context que havíem observat fins ara: la participació dels superiors jeràrquics en el procediment de control de les absències dels empleats que en depenen. Recórrer a la responsabilitat dels caps d'unitat és una molt bona iniciativa que no s'acostuma a veure formalitzada en la normativa, però que els experts consultats avalen.

Com ja s'ha comentat, el nostre interès pels programes de lluita contra l'absentisme sorgeix de constatar que gran part dels programes de retribució de la productivitat dels empleats públics incorporaven, en major o menor mesura, condicionants de presència —que reconeixien el dret a la percepció o bé la graduaven en quantia— o, el que és el mateix, de no-absentisme. Fins i tot, quan vam voler conèixer per què els bombers de la Generalitat de Catalunya van decidir incorporar al corpus retributiu comú dels empleats de la Generalitat el que es va anomenar *segon tram del complement de productivitat* (en endavant, *segon tram*), d'entrada ens van dir que per combatre l'absentisme (FO-14). Per tant, ens trobem amb un conjunt d'iniciatives que utilitzen els plusos o els complements destinats a gratificar el rendiment o la productivitat com a factors moduladors o limitadors del nivell d'absentisme, i d'altres que directament retribueixen la presència efectiva (Martínez i Jané, 2011). Així doncs, repassarem les iniciatives que combaten l'absentisme, però que no ho fan com a única finalitat, i després tractarem les que se centren a assegurar la presència.

El citat *segon tram* dels bombers de la Generalitat és un programa d'incentius positius —de caire retributiu— amb l'objectiu principal de reduir al màxim el nombre de jornades no treballades. Es partia d'una iniciativa contra l'absentisme que l'organització va considerar reeixida: l'exigència de justificació formal de les indisposicions des del primer dia d'absència. Així, quan, en el marc de la negociació entre la direcció i els sindicats, els representants dels treballadors van plantejar un increment retributiu —i atès que la conjuntura econòmica ho permetia—, es va veure una finestra d'oportunitat per introduir un incentiu positiu que millorés la motivació dels empleats, i que alhora revertís en un estalvi per a l'organització. Es considera que cada indisposició té un

---

83 Decret 95/2006, de 30 de maig, «*sobre regulación de la jornada y horario de trabajo, licencias, permisos y vacaciones del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*», disp. add. única: «*Control del absentismo laboral*».

84 L'Ordre de 28 d'octubre de 2002 «*establece el procedimiento de actuación en relación a la asistencia en el servicio y al seguimiento y control del absentismo laboral del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*».

cost logístic i econòmic. S'opta per l'incentiu retributiu perquè s'ha fet el càlcul i es considera menys oneros que haver de cobrir les absències pagant hores extres als companys del bomber que s'absenta. També cal tenir en compte que, atesa la naturalesa de les tasques que desenvolupa aquest col·lectiu, l'acumulació de guàrdies manllevant hores de descans pot repercutir en la seguretat laboral d'aquests professionals. L'interès per reduir les absències no es justifica amb argumentacions de productivitat o d'eficàcia, sinó en la necessitat organitzativa de garantir uns efectius mínims per a cada torn de guàrdia. En la seva regulació, entre els requisits per percebre el complement s'estableix que no hi hagi absències sense justificació documental i que es faci un nombre mínim de guàrdies<sup>85</sup>. L'exigència d'acreditar el motiu d'absència des del primer dia va al moll de l'os de les indisposicions sense baixa. Ho fa en dos sentits: (i) obliga l'empleat a anar a contrastar la seva patologia davant d'un professional mèdic, i (ii) crea un incentiu positiu, si el fet causant ho permet, per optar per l'assistència. D'altra banda, establir un nombre mínim de guàrdies facilita la tasca de planificació de la unitat de recursos humans, alhora que és una manera de desincentivar que s'utilitzin permisos quan no són estrictament necessaris. Els bombers distribueixen la seva jornada laboral en torns de guàrdies.<sup>86</sup> Aquest règim de jornada hauria de facilitar la conciliació de la vida personal, familiar i laboral, i, doncs, permetre ajornar fins als dies de descans les tramitacions o les gestions més habituals; quan això no sigui possible, la flexibilitat en els canvis de torn ajuda a dissuadir de fer un ús fraudulent de les baixes. En còmput general, els resultats d'aquest programa (segon tram) s'han considerat positius i el nombre de baixes ha disminuït considerablement. Tanmateix, volem apuntar que, mentre aquest complement es manté vigent, des d'altres centres de decisió —d'àmbit superior a la Direcció General— s'han dut a terme iniciatives per al conjunt dels empleats públics que poden interferir en els resultats observats. Un altre cos específic de la Generalitat amb una gran necessitat de presència i planificació de torns i serveis mínims és el dels mossos d'esquadra<sup>87</sup>. Els mossos s'han dotat d'un sistema complex per avaluar el seu rendiment, el Pla general d'avaluació,<sup>88</sup> però s'acollien també al mecanisme general de la Generalitat,<sup>89</sup> que, com veurem i sota la invocació de la productivitat, tenia un fort component de penalització de l'absència. La seva opció ha estat incidir en l'activitat més que en la presència. Les nostres FO-04 i FO-05 sostenen que en el col·lectiu de mossos, com succeeix també en el de bombers o de penitenciaris, encara hi ha un fort sentiment de pertinença al cos, de manera que els treballadors són conscients que la seva actuació transcendeix en la imatge externa corporativa i que la seva absència o manca de rendiment sol perjudicar un company. Les iniciatives d'aquests cossos per combatre l'absentisme s'han centrat més a incentivar la presència i el rendiment individual que a aprofitar-se de l'esperit del cos i la companyonia establint objectius grupals —cosa que sí que fa, per exemple, el cos d'inspectors de Treball i Seguretat Social (Martínez i Jané, 2011). Hem al·ludit al sistema general d'avaluació que es va implementar per a la distribució del complement de productivitat per al personal de la Generalitat, el qual, tot i evocar en el seu enunciat a la productivitat i referir-se en la redacció al rendiment, tenia un component molt fort de fiscalització de l'absentisme. En aquest sentit, establia que per tenir el dret a percebre el complement de productivitat eren requisits, entre d'altres: la superació d'una valoració mínima del rendiment, no haver tingut més de quatre absències injustificades —en alguns departaments de la Generalitat es permeten les indisposicions sense baixa— ni haver rebut una sanció ferma per motius relacionats amb l'in-

---

85 Resolució TRI/4220/2006, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord de la Mesa sectorial de negociació del personal d'administració i tècnic regulador de les condicions de treball dels funcionaris del cos de bombers de la Generalitat de Catalunya per al període 2006-2008.

86 La cadència de les guàrdies és de 24 hores de treball i 72 hores de descans en període de campanya forestal (15 de juny a 15 de setembre). La resta de l'any la cadència és la mateixa, però incorpora una guàrdia d'ajust de jornada (no laborable) cada tres guàrdies dutes a terme.

87 El règim de torns dels mossos és diferent del dels bombers. Tot i que existeixen alguns quadrants generalitzats, hi ha unitats amb necessitats horàries específiques, fet que justifica la pluralitat d'horaris.

88 Ordre de 10 de novembre de 1997, per la qual s'aprova el Pla general d'avaluació del cos de mossos d'esquadra (PGA).

89 Aquest mecanisme va deixar de ser vigent l'1 de gener de 2012.

compliment de jornada, l'horari o el rendiment<sup>90</sup>. Un cop meritat el dret, l'import es veia reduït segons el nombre d'absències acreditades per determinades causes —entre elles, la malaltia o l'assistència a exàmens—, excloent-ne en tots els casos les relacionades amb la maternitat. Amb la lectura d'aquestes condicions es referma la percepció que es tractava d'una iniciativa amb més voluntat de penalitzar les absències que de procurar un major rendiment. Si bé ambdós programes —el segon tram dels bombers i l'avaluació de la productivitat del personal de la Generalitat— són clarament actuacions destinades a atacar la barrera d'absentisme, el primer té una dotació significativament superior a l'establerta per al segon, raó per la qual s'estima que ha estat força més efectiu (FO-14). Hem de concloure, doncs, que un incentiu positiu amb efecte retributiu ha de tenir un import suficient per ser efectiu.

Dins d'aquest primer conjunt d'iniciatives, tenim tres experiències a escala provincial. L'organització que ha actuat d'una manera més directa és la Diputació de Barcelona. Aquest ens s'ha dotat de la paga d'assistència com un dels tres elements que configuren el complement de productivitat —juntament amb la productivitat no variable de caràcter personal i la paga de productivitat. La paga d'assistència retribueix la presència efectiva al lloc de treball de manera força restrictiva: penalitzant les indisposicions, les baixes per contingència comuna i els permisos per assistir a exàmens, entre altres permisos. S'eleva la barrera d'absentisme generant un incentiu econòmic a assistir en ocasions en què seria lícit no fer-ho.<sup>91</sup> Fa uns anys, dins de la Diputació es va iniciar un programa per combatre l'absentisme (FO-04) centrant tota l'atenció en l'absentisme mèdic. L'opció triada va ser contractar una empresa externa (mútua) per fer el seguiment d'aquelles persones que acumulaven un major nombre de baixes de curta durada. Aleatòriament, però amb una mostra molt extensa, la mútua visitava els empleats per controlar el primer dia de baixa, i, en determinats casos, també els següents. Si el resultat derivava en l'informe del visitador concloent que no hi havia una raó objectiva per no haver assistit a la feina, s'incoava un expedient sancionador. La resolució de l'expedient implicava normalment una sanció d'un mes de suspensió de funcions amb pèrdua de retribucions. Els efectes van ser visibles molt aviat: el nombre d'indisposicions i baixes de curta durada va minvar extraordinàriament. Va romandre un petit grup de reincidents —menys d'un centenar— en el qual es van distingir dos col·lectius: (i) les persones amb una malaltia crònica, i (ii) les que feien un ús fraudulent de les baixes mèdiques. Per a les primeres, es van fer els tràmits pertinents perquè l'autoritat sanitària en declarés la incapacitat. L'actuació de la mútua dóna accés a aquest col·lectiu a fer-se proves addicionals i, en determinats casos, els facilita una diagnosi alternativa a la que obtenen del metge de capçalera.<sup>92</sup> En el cas del segon col·lectiu, es va recórrer a aplicar el règim disciplinari i iniciar la via sancionadora. La bondat d'aquesta iniciativa es veia reforçada per la incidència que tenia sobre la cultura organitzacional. Els empleats tenien la sensació que hi havia un veritable control de l'assistència i percebien que els grans absentistes eren perseguits. Es considera que l'experiència va ser reeixida. Si bé la paga és clarament una manera d'eleva la barrera d'absentisme, el seguiment i el control de les baixes combinen l'efecte dissuasiu davant d'aquesta barrera amb la incidència sobre la barrera de reincorporació. Per la seva banda, la Diputació de Girona, en el seu Pla de carrera per al personal funcionari i laboral, valora, entre altres conceptes, la presència efectiva al lloc de treball. Aquesta valoració significa que en el preceptiu informe del Departament de Recursos Humans per poder entrar o pujar de grau s'ha de certificar no tenir un nivell d'absentisme superior a la mitjana de la Diputació. Malgrat ser una mesura contundent, perquè condiona la progressió laboral, els efectes podrien quedar un xic difusos pel fet de perdre's la immediatesa sempre aconsellable en el binomi desitjable acció-conseqüència. És poc probable que un empleat se senti incentivat a no superar la barrera d'absentisme fent

90 Segons l'opinió de la FO-03, a causa d'una mala lectura de la Llei general de la Seguretat Social.

91 En el moment de la seva instauració, es va constatar que s'havien guanyat 140.000 hores de treball en un any (FO-04).

92 Tant la FO-04 com les altres que han gestionat sistemes que han derivat el control de les baixes a mútues (FO-03 i FO-13) han explicat anècdotes sobre persones que gràcies a l'actuació de control de la mútua han estat diagnosticades correctament amb patologies que desconeixien que patien. Amb aquesta argumentació, una actuació de control de l'absentisme reverteix en una iniciativa de vigilància de la salut.

un càlcul racional de l'impacte que tindrà una possible absència quan no sap si durant l'any tindrà alguna necessitat de fer-ho de nou ni quina serà la mitjana de l'organització. Probablement només té sentit per evitar que els grans absentistes facin carrera administrativa. Pel que fa a la Diputació de Tarragona, determinats condicionants previstos en el seu Fons de productivitat ens fan considerar que la iniciativa té efectes de lluita contra l'absentisme. Per tenir dret a percebre la paga anual fixada en el Fons, cal haver superat una avaluació individual i complir uns requisits determinats pel que fa a horari, presència i participació activa en activitats formatives o grups de millora. Els requisits de presència són notablement estrictes i tan sols no penalitzen les absències per descans setmanal, vacances, assumptes personals, accident de treball, visites mèdiques a especialistes de la Seguretat Social i els permisos per mort, accident, hospitalització o malaltia greu d'un familiar de primer grau. D'altra banda, en el component avaluatiu aquest darrer sistema emfatitza el desenvolupament dels valors corporatius: és l'únic dels que hem conegut que es preocupa directament per la cultura organitzativa. Els aspectes culturals actuen com a barrera d'absentisme, però són importants perquè modulen la percepció dels empleats sobre els termes del contracte psicològic i, per tant, tenen un cert impacte en la barrera preventiva. En altres paraules, quan les persones són conscients que l'assistència i el compliment horari és una condició de la seva relació laboral que per a l'organització és molt rellevant, ponderen de manera diferent l'opció de faltar. Per aquesta raó, les actuacions destinades a refermar una cultura organitzativa que rebutgi l'incompliment i que reforci el sentiment de pertinença tenen un impacte molt positiu en la lluita contra l'absentisme.

Pel que fa al segon conjunt d'iniciatives —les que busquen incidir exclusivament en les absències—, un cas que hem conegut estudiant la jurisprudència —per consell de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (FO-01)— i que ens assessora sobre els errors que no s'han de cometre és el que comenta la Sentència de 2 de març de 2006 de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera, de l'Audiència Nacional, sobre el tractament de dades de salut per al control de l'absentisme laboral. Transportes de Barcelona, S.A. va ampliar el contracte que tenia amb una empresa externa especialitzada en el control de l'absentisme laboral incloent en la relació l'assistència sanitària abans, durant i després de la IT. La manera com s'obtenia el consentiment exprés —l'empleat signava el justificant de visita que li donava el metge de l'empresa—, juntament amb la insuficient concreció de si les dades mèdiques es recollien per protegir la salut de l'empleat o per controlar l'absentisme, corroboren mitjançant un exemple real les precaucions necessàries que cal tenir presents, des de la perspectiva de protecció dels drets emparats per la Llei orgànica de protecció de dades, si es vol emprendre una iniciativa de control de l'absentisme. Recordem el que ja vam avançar des d'un punt de vista legal: allò que és pertinent per a la protecció de la salut pot ser considerat que no ho és per lluitar contra l'absentisme. Dit d'una altra manera, establir un control mèdic únicament com a instrument per combatre l'absentisme comporta un alt risc d'acabar en un conflicte judicial. Per tant, el seguiment mèdic ha de tenir com a objectiu la protecció de la salut dels empleats, i probablement tindrà com a efecte col·lateral una disminució de les absències fraudulentament.

Les altres dues iniciatives que sabem que s'han centrat a combatre l'absentisme, força consolidades i encara vigents, són les que relatem a continuació.

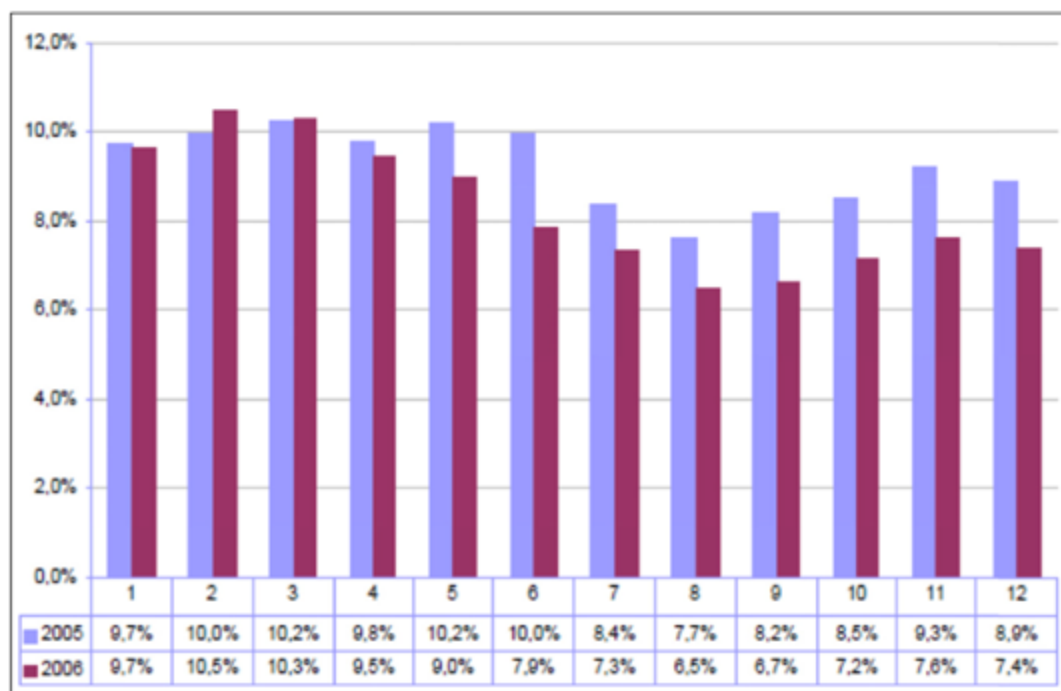
### **6.3.1 Penitenciaris: de la presència efectiva al rendiment**

Amb efectes de l'1 d'abril de 2006, per Acord sindical, el col·lectiu de personal penitenciari de la Generalitat de Catalunya —situat també dins de l'àmbit d'aplicació del sistema comú de productivitat de la Generalitat, que, com hem comentat, ja penalitza les absències— es va dotar d'un mecanisme d'incentiu positiu per minimitzar la incidència de l'absentisme: el Programa d'incentivació i presència efectiva (PIPE)<sup>93</sup>. Aquest programa consistia en un complement retributiu

<sup>93</sup> Resolució TRI/3706/2006, de 3 de novembre, per la qual es disposa la inscripció i la publicació de l'Acord del

mensual a què es tenia dret si es complien uns determinats requisits d'assistència. Quedaven exclosos de la consideració d'absències les incapacitats per maternitat i accidents de treball, els permisos i les llicències, el règim de compensació de festius i vacances, i els supòsits excepcionals de baixa per incapacitat transitòria vinculats a incidents greus en els centres penitenciaris. En còmput trimestral, es reduïa l'import a percebre en un 15%, un 30%, un 50% i un 70% si l'empleat s'absentava 1, 2, 3 o 4 dies, respectivament, i es perdia tota la percepció a partir de la cinquena absència. Si en un mes es produïa alguna absència, el segon i el tercer mesos següents el percentatge a aplicar era del 25%, el 50% i el 75% per a les tres primeres faltes, i es perdia la retribució amb la quarta. L'import era de 70 a 90 euros els dos primers anys, i gairebé es doblava els següents si s'aconseguia una determinada reducció de l'índex d'absentisme del col·lectiu.

**Gràfic 10.- Evolució mensual comparada de l'índex d'absentisme per IT dels serveis penitenciaris<sup>94</sup>**



Font: Generalitat de Catalunya (2007: 12).

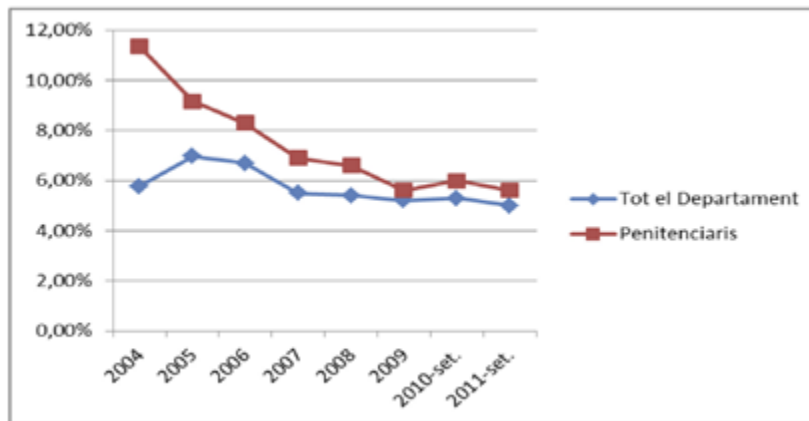
El primer cop que es va pagar aquest complement va ser el juliol de 2006 i, segons el que reflecteix el gràfic 10, sembla que efectivament va tenir un notable efecte d'incentivació de la presència.

---

grup de treball de l'àmbit penitenciar dependent de la Mesa sectorial de negociació de personal d'administració i tècnic de la Generalitat de Catalunya en relació amb les condicions de treball del personal penitenciar.

94 El Departament de Justícia, en la seva nota metodològica, explica que centra el control de l'absentisme en aquell que té justificació mèdica (IT), perquè per a la resta d'absències no disposa de dades fiables. Cal esmentar que, d'acord amb el que ens ha explicat el subdirector general de RH, en aquest Departament s'exigeix l'acreditació mèdica des del primer dia d'absència.

**Gràfic 11.- Evolució de l'índex d'absentisme per IT del personal penitenciari comparat amb el del Departament**



Font: Elaboració pròpia amb dades proporcionades pel Departament de Justícia.

L'evolució d'aquest d'índex d'absentisme per IT en els anys següents (gràfic 11) sembla corroborar nítidament la seva efectivitat com a incentiu positiu a l'hora d'invertir les dinàmiques absentistes. Observem que hi ha una convergència cap al nivell mitjà del Departament, tot i que el del personal penitenciari encara és una mica superior. En el període 2006-2009 també es va implementar un PIPE —de quantia un xic inferior— per a la resta de personal del Departament. Pel gràfic intuïm que va ajudar a invertir la tendència, però també advertim que no hi ha hagut cap repunt posterior. Això ens fa reflexionar sobre la manera com pot haver incidit en la cultura absentista de l'organització, fins al punt que, un cop desaparegut l'incentiu, les bones pràctiques dels empleats es mantenen. D'altra banda, la diferència de més de 5 punts percentuals entre l'IA per IT dels penitenciaris respecte a la mitjana del Departament que observem el 2004 i la pràctica convergència que apreciem quan finalitzava el programa, el 2009, justifiquen sobradament la necessitat d'una intervenció diferenciada per a aquest col·lectiu<sup>95</sup>.

La constatació de l'efectivitat del PIPE és el que s'al·lega per recollir dins del nou Acord de condicions de treball del personal penitenciari —format com una pròrroga per al període 2012-2013 del signat el 2006— el Programa de rendiment professional (PRP). L'import trimestral passa de 133 euros màxims mensuals del PIPE a 294 euros trimestrals el 2012, 330 euros el primer semestre de 2013 i 360 euros el segon semestre del mateix any. Remarca el seu caràcter incentivador i expressament no exclou la possibilitat de sancions per absències injustificades o descomptes en virtut del principi de sinal·lagmaticitat contractual. La naturalesa de les absències que no penalitzen és semblant a les del PIPE: permisos i llicències (excepte assumptes propis sense retribució o d'estudis que no hagin estat declarats d'interès de l'Administració), vacances i compensació de festius, IT per contingències professionals o risc durant l'embaràs, i determinada formació. També tenen la consideració d'absència tres retards de mitja hora sobre l'hora d'entrada per trimestre. La FO-03 sosté —igual que hem vist que ho fan els especialistes en sociologia del treball— que per a les baixes de curta durada són efectius els mecanismes d'incentivació, com les primes d'assistència, però han de ser potents. Per aquesta raó, en el nou PRP s'ha volgut incrementar aquesta potència variant els percentatges de descompte. El major impacte s'aconsegueix amb el descompte d'un 30% de l'import trimestral el primer dia, que el segon i els successius baixa fins al 5% —amb un topall màxim del 50% mensual de l'import trimestral per IT de més de cinc dies de durada—, i aquest percentatge del 30% es repeteix en cas de noves baixes o recaigudes. La voluntat declarada és evitar l'absència el primer dia, perquè no hi ha un segon dia sense un primer. Es mostra com un mecanisme potent per incidir en la barrera d'absentisme que pot tenir repercussió sobre la barrera de reincorporació. Focalitzar

<sup>95</sup> Tot i que es va prorrogar fins al 2011, en la negociació es va tornar a prorrogar fins al 2012 per fer-lo coincidir amb l'entrada en vigor del nou Acord.

l'efectivitat del programa a evitar l'absència —sota una lògica d'elecció racional impecable— s'inclou en la línia de preocupació de tots els gestors entrevistats personalment o mitjançant el Qüestionari. I el PRP és contundent. No obstant això, hi pot haver un cert incentiu a allargar les baixes un cop superats els cinc dies; hi ha un efecte contrari sobre la barrera de reincorporació, perquè ja s'ha perdut el 50% del complement i fins al proper còmput ja no es té res més a perdre. Entenem que, des del coneixement obtingut pel seguiment exhaustiu que fa el Departament de Justícia sobre la magnitud i la naturalesa de l'absentisme de la seva plantilla, ja s'haurà fet el càlcul necessari per saber si la contundència en una barrera compensa la distensió en l'altra. Sigui com sigui, i atès que aquestes experiències les presentem per incrementar el *knowledge* del sector públic català i amb la intenció que puguin ser traslladables a altres administracions, en cas de voler importar el PRP cal partir d'un bon coneixement previ de les característiques de l'absentisme propi.

### 6.3.2 Ajuntament de Barcelona: paga i control

A l'Ajuntament de Barcelona s'ha prorrogat tàcitament, per tal com no ha estat denunciat, l'Acord de condicions de treball comunes dels empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona per al període 2008-2011. Per al personal laboral, als efectes que ens ocupen, es traslladen les mateixes condicions via conveni col·lectiu. Les condicions d'aquest Acord no són substancialment diferents de les que es van pactar l'any 2004, que és quan es va iniciar el mecanisme que avaluarem. Aquest mecanisme es fonamenta en dos instruments: el complement de productivitat, assistència i puntualitat (CPAP), i la Inspecció Mèdica integrada en l'estructura de l'Ajuntament —que va començar a funcionar el gener de 2003.

El còmput del CPAP es fa per dotzenes parts<sup>96</sup>. Cadascuna d'aquestes parts correspon a l'assistència i el compliment horari del mes corresponent. Cada concepte —assistència i compliment— computa un 50%. No es té dret al percentatge relacionat amb l'assistència, en còmput mensual, si es produeix alguna absència per alguna circumstància no exceptuada en l'Acord. Es perd el dret a percebre l'import, en còmput mensual, de la part relacionada amb el control horari si s'ha perdut el dret a la part corresponent a l'assistència o s'ha infringit algun dia el marge de tolerància per al compliment horari.

L'any 2011 la partida pressupostària per a aquesta retribució era d'uns 6.000 euros per gerència —hi ha 20 gerències—, que gratifiquen uns 7.000 treballadors —de 100 a 200 persones per gerència. La xifra es correspon amb l'import d'una mensualitat íntegra de l'any anterior. Això significa una quinzena part del sou, de manera que hem de suposar que té prou càrrega incentivadora —la directora de relacions laborals (FO-06) no en té cap dubte. La percepció és anual (el mes d'abril); aquest factor segurament fa que l'import tingui més potencial incentivador. No obstant això, la llunyania entre les infraccions comeses amb posterioritat al cobrament i els efectes que produirà en el següent CPAP podrien tenir un efecte contrari, cosa que probablement no succeeix quan s'opta per un complement mensual. El CPAP té dos components: el complement d'assistència i el complement horari. Aquest marc d'acord s'està renegociant en l'actualitat. La representant del consistori veu dos punts de millora de l'instrument. En primer lloc, considera que seria més efectiu que el 50% del CPAP que es cobra per puntualitat —complement horari— es desvinculi d'aquest complement i passi a afectar directament el sou. En segon lloc, ha comprovat que hi ha un gran nombre de baixes de menys de deu dies, que no estan penalitzades en el còmput del complement de productivitat<sup>97</sup>. Opina que aquest és un efecte pernicios del siste-

96 Article 5 de l'Acord de condicions de treball comunes dels empleats públics de l'Ajuntament de Barcelona per al període 2008-2011.

97 El 2010 les baixes de durada inferior a deu dies eren el 77% del total; d'aquestes, les d'una durada entre un i cinc dies representaven el 63%. El 2011 les baixes de menys de deu dies ja significaven el 81%. D'altra banda, el 24% de les persones que cursen IT acumulen el 52% dels processos.



ma, i per això voldria que penalitzessin. En procés d'afinament, el complement d'assistència es mostra com un instrument amb un nivell d'incentiu notable. No obstant això, no podem obviar que implica un cost significatiu. Ara bé, res no priva les administracions que, un cop superada la conjuntura actual, condicionin els increments retributius a l'acompliment d'objectius o a la mera presència.

Però la proposta de l'Ajuntament de Barcelona és doble: l'actuació sobre la barrera d'absentisme amb mesures d'incentivació positiva (el CPAP) i una actuació decidida sobre la barrera de reincorporació —la Inspecció Mèdica. Aquesta figura, pertanyent a l'Ajuntament de Barcelona, es va introduir en el mateix Acord que instaurava el CPAP. Té una estructura petita: la inspectora, una secretària i tres metges: un que truca i fa el seguiment de les visites en general, un psicòleg i un reumatòleg. La secretària i els metges pertanyen a una empresa externa especialitzada en el control de l'absentisme. Aquí hi hauria dos possibles punts de conflicte amb la normativa de protecció de dades. El primer, relatiu al consentiment informat, es va resoldre introduint en l'Acord —i, posteriorment, establint com a requisit per tenir dret a les millores retributives en el període d'IT— la no-obstaculització de l'activitat de vigilància de la salut que havia de dur a terme l'empresa externa. El segon, la custòdia de les dades, l'Ajuntament l'ha evitat amb la creació de la figura de la inspectora mèdica com a funcionària municipal, amb seu en un local municipal, i assegurant que les persones alienes a l'organització no tenen accés a la informació mèdica. Per aconseguir-ho, la inspectora utilitza ordinadors diferents segons que tracti amb aquestes dades o no, i la secretària no té accés a Internet per evitar qualsevol fuga d'informació confidencial. La Inspecció estén la seva activitat sobretot al personal del consistori, independentment del tipus de cobertura sanitària que tingui —PAMEM o Seguretat Social—, del col·lectiu —personal de l'Ajuntament i dels instituts, de la guàrdia urbana i dels bombers—, per qualsevol causa de baixa —IT comuna o accident laboral— i des del primer dia que se'n té coneixement. El procediment ordinari de funcionament consisteix que des de la unitat de recursos humans s'envia a la Inspecció, diàriament, el llistat d'altres i baixes (abans les baixes venien amb la diagnosi, però ara ja no). Des de la Inspecció es truca a la persona, i, segons la causa de baixa, es fixa el període de seguiment (si és una grip, una setmana; si és un embaràs no fan seguiment, etc.). Normalment es fa un seguiment telefònic, però en alguns casos —sobretot en patologies psicològiques i en lumbàlgies— se cita l'empleat a la seu de la Inspecció. Molt excepcionalment es fa alguna visita domiciliària (dues o tres l'any) a persones que expressen dificultat per desplaçar-se. Aquesta activitat continuada permet obtenir un bon coneixement de les característiques sanitàries dels treballadors. Quan detecten algun cas recurrent, es posen en contacte amb el Servei de Prevenció de Riscos Laborals per si cal fer algun tipus d'adaptació del lloc de treball. Tot i que quan es va instaurar aquesta figura els representants dels treballadors van mostrar certa desconfiança, actualment s'ha aconseguit la complicitat sindical necessària i l'acceptació per part dels treballadors<sup>98</sup>. Confirmem que té les característiques d'un mecanisme que vetlla per reduir el termini de reincorporació procurant que el treballador sàpiga que es fa un control efectiu de les absències, alhora que mira de facilitar l'atenció complementària que pugui necessitar. Malgrat que ens resulta difícil discernir quina de les dues mesures ha estat la determinant —perquè hem obtingut respostes oposades—, el que es pot constatar és que si bé l'evolució manifestava una tendència incremental des del 1997 (2,3 punts percentuals) en sis anys, en el moment d'implementació de la Inspecció Mèdica la tendència es trenca i comença un retrocés. La corba ha continuat baixant des d'aquell moment fins ara.

---

<sup>98</sup> En el sentit d'aconseguir aquesta imprescindible complicitat, a més de la transparència sempre és positiu obrir canals de comunicació entre l'organització i els representants dels treballadors. En aquesta línia, la Inspecció Mèdica de l'Ajuntament explica la Memòria anual als sindicats.

## 6.4 Solucions

Què es fa per combatre l'absentisme? Tradicionalment s'havia actuat sobre l'absentisme amb mesures coercitives. Es considerava que tipificant l'absència injustificada com a falta disciplinària ja n'hi havia prou per garantir el compliment correcte dels compromisos laborals. Però l'experiència ha demostrat que, si no hi ha la voluntat decidida d'aplicar el règim disciplinari incoant expedients sancionadors, l'efecte dissuasiu de la mesura era molt minso i la barrera d'absentisme no s'elevava prou. Amb el temps s'ha imposat l'opinió favorable a establir mesures d'acció positiva: els incentius. Aquestes actuacions, sovint dins de programes de retribució de la productivitat, també incideixen en la mateixa barrera, i, en funció de l'import, són més o menys eficaces. En canvi, la barrera de reincorporació s'ha atacat amb menor intensitat. És excepcional la incorporació de la figura de la inspecció mèdica dins dels organigrames de les administracions, i quan s'ha externalitzat la facultat de control, s'ha topat amb restriccions legals. Les accions més destacades per controlar la durada de les absències per malaltia cal atribuir-les a decisions que s'escapen de la competència de les organitzacions. La primera és de disseny institucional del sistema sanitari: l'existència de l'ICAMS; la segona, de caire normatiu, és la nova regulació de la millora voluntària de la prestació durant el període d'IT. Ambdues tenen major impacte evitant l'abús de les baixes de mitjana i llarga durada que no pas el frau en les indisposicions i les baixes curtes.

Les mesures d'acció negativa no han tingut un impacte significatiu, segurament per la reticència dels comandaments a utilitzar la via sancionadora. De tota manera, en l'únic cas que se'ns assegura que va ser una opció per la qual es va apostar (Diputació de Barcelona) els resultats es consideren bons. Sigui com sigui, no sembla una solució idònia per minorar totes les absències, sinó que és la resposta escaient per a aquells "absentistes professionals" abonats al frau en les justificacions mèdiques. Un pas previ poden ser les mesures d'acció positiva: incentivar és una opció molt eficaç sempre que l'estímul sigui prou potent i es vegi clarament la correlació entre acció i conseqüència. Quan l'incentiu és econòmic, té efectes si l'import és elevat (segon tram, Ajuntament de Barcelona, penitenciaris), però no quan és una quantia moderada —per exemple, el complement de productivitat de la Generalitat. Tanmateix, són iniciatives necessàries però no suficients, atès que el fenomen encara té una dimensió excessiva en les administracions que les han aplicat.

Què es voldria fer? Quan una persona amb responsabilitat política adopta el compromís d'endegar un programa de lluita contra l'absentisme, ho fa partint de premisses sobre quin és el problema i com es pot resoldre. Com que el més habitual és que hi hagi diverses teories i les seves conseqüents propostes d'actuació, l'opció triada tindrà relació amb la manera com es percebi. Probablement l'opinió s'haurà forjat en converses amb els seus directius. És la il·lusió i el lideratge del personal amb competències directives el que ha d'impulsar qualsevol projecte que s'aprovi. Els acadèmics sovint han discutit les tensions que es produeixen entre tècnics i directius. El personal tècnic té la responsabilitat d'implementar allò que el directiu li encomana. La implicació del factor tècnic s'ha de conjugar amb el compromís polític i el lideratge directiu. El darrer element necessari perquè la iniciativa prosperi és la complicitat sindical. En la formulació que hem proposat s'identifica l'absentisme amb el frau i l'abús. Les conductes fraudulentas i abusives perjudiquen els companys i la imatge de la funció pública, raó per la qual cap representant de la part social les avalaria mai. Per tant, cal el vistiplau sindical no tan sols per evitar situacions de conflictivitat laboral, sinó perquè la participació d'aquest grup assegura que tota l'organització coordinarà els esforços en la mateixa direcció. A part del seu protagonisme en el procés d'aplicació dels programes de lluita contra l'absentisme, el seu coneixement de la realitat de les nostres administracions, des de perspectives diferents, ha d'orientar qualsevol proposta reeixida.

**Taula 11.- Valoració de les patologies-tòpics i de possibles solucions**

Afirmacions	En quin grau les comparteix (en%)			
	Gens	Poc	Bastant	Molt
Es fa un ús fraudulent de les baixes mèdiques.	2	43	48	7
Es fa un ús abusiu dels permisos disponibles.	5	41	45	9
Hi ha un excés de permisos disponibles.	7	31	42	21
S'han de valorar els empleats que no esgoten el saldo de permisos.	9	21	38	31
S'ha d'incidir menys en la presència i més en la flexibilitat i l'assoliment d'objectius.	1	8	51	40

Font: Elaboració pròpia.

Hem comentat que les iniciatives que s'han dut a terme han pretès incidir principalment en la barrera d'absentisme i, amb menor intensitat, en la de reincorporació. Tanmateix, com veiem en la taula 11, les persones enquestades reclamen una actuació més decidida contra la barrera preventiva, amb canvis estructurals que facin menys necessària la presència —encara que per a determinats col·lectius això no serà possible en la mateixa mesura—, buscant conjugar les necessitats dels empleats —mitjançant la flexibilitat— i les de l'organització, que no són altres que assolir els objectius que s'hagin determinat. En aquest primer nivell d'anàlisi, comprovem que l'opinió està més fragmentada sobre les afirmacions que parlen de frau i abús. No obstant això, si dicotomitzen les respostes i atorguem assentiment als qui han contestat “bastant” o “molt” i dissentiment a la resta, la tendència és positiva pel que fa a considerar que s'enganya i s'abusa, però no tan majoritària com es podria suposar. Recordem que gairebé totes les iniciatives que hem conegut focalitzaven la preocupació en el control de les baixes mèdiques i a desincentivar el gaudiment de determinats permisos (aquells que no estaven relacionats amb la maternitat). En canvi, el 55% dels enquestats creuen que hi ha frau en les IT i el 54% que hi ha abús; cap d'aquests percentatges no assoleix el llindar de la majoria qualificada. Més proper a aquesta majoria és el suport que rep l'afirmació que hi ha un catàleg massa extens de permisos disponibles (63%). Coherentment amb això, el 69% considera que cal reconèixer la implicació amb els interessos de l'organització d'aquells treballadors que, voluntàriament, no utilitzen tots els permisos a què tenen dret. Sabem que els dies de descans per vacances són un dret i una obligació per als empleats; per contra, el gaudiment dels permisos —excepte les quatre setmanes posteriors al part en cas de maternitat— són un dret. Un empleat que decideix fer el viatge de noces en els seus dies de vacances o que no sent la necessitat d'esgotar el seu saldo de dies d'assumptes personals és sens dubte algú que forma part d'un projecte en el qual se sent implicat. Ara bé, si parlem en termes de solucions a l'absentisme, aquesta implicació ha de ser voluntària. Actuar per la banda de disminuir permisos, o penalitzar-ne l'ús, incrementarà els incentius a optar per conductes fraudulentas, sempre que no es faci una aposta sincera per la flexibilitat —en les ocupacions en què sigui possible. El permís es justifica en la necessitat de conciliar els diferents interessos i necessitats que qualsevol empleat té com a persona, membre d'una família i integrant d'una societat. Però el permís no ha de significar necessàriament la pèrdua d'hores de treball; és possible concebre'l com una autorització per realitzar aquestes hores en un altre moment de la jornada diària, setmanal o mensual. Aquesta reconversió del corpus de permisos —entès com a hores alliberades— a una nova formulació en termes de permetre flexibilitzar la presència dels empleats és una possible solució per evitar les conductes absentistes sense voluntat dolosa. Es tracta d'una via que conjugaria la voluntat dels enquestats de reduir les hores d'absència relacionades amb els permisos i la d'aquells empleats que voldrien complir amb les seves responsabilitats però que utilitzen les baixes socials per necessitats de conciliació. Parlem, doncs, d'una solució que enforteix el contracte psicològic de l'empleat amb l'organització i que contribueix a reforçar la barrera preventiva.

**Taula 12.- Valoració de les patologies-tòpics i de possibles solucions segons el reconeixement d'absentisme en les seves administracions (en %)**

Afirmacions	Absentisme en la meva administració			
	Gens	Poc	Bastant	Molt
Es fa un ús fraudulent de les baixes mèdiques.	30*	45	73	77
Es fa un ús abusiu dels permisos disponibles.	41	46	63	77
Hi ha un excés de permisos disponibles.	48	53	77	78
S'han de valorar els empleats que no esgoten el saldo de permisos.	49	65	83	77
S'ha d'incidir menys en la presència i més en la flexibilitat i l'assoliment d'objectius.	82	88	98	93

\*Suma de les respostes en què s'ha especificat que aquesta afirmació es comparteix bastant o molt.

Font: Elaboració pròpia.

Quan analitzem les mateixes qüestions segons el nivell d'absentisme que la persona entrevistada atribueix a la seva organització —tret de la frase referida a objectius, la flexibilitat i la presència efectiva, en què tots els grups coincideixen—, existeix un clar desacord entre els que reconeixen tenir absentisme i els que no (taula 13). Els que tenen el problema creuen que hi ha frau amb les baixes i els permisos, i els que no el tenen, no. Els que no tenen gens d'absentisme no creuen tampoc que hi hagi massa permisos o que s'hagi de premiar els que no els esgotin. Els que tenen poc, molt o bastant absentisme sí que superen el 50%; però, un cop més, la diferència entre els que tenen molt o bastant absentisme i els que en tenen poc és de 15 a 20 punts, la qual cosa ubica aquest darrer grup més a prop dels que no tenen gens d'absentisme que no pas dels que en tenen bastant o molt. Mentre que gairebé tots els grups coincideixen en el rànquing que podríem fer amb l'assumpció de les frases proposades, els que tenen molt absentisme creen el seu propi rànquing coincidint en el fet que la frase que més segueixen és la de la flexibilitat, després hi hauria la de l'ús abusiu dels permisos, seguida per la del frau en les baixes, posteriorment premiar qui no usi tots els permisos disponibles i, per acabar, tornen a coincidir amb tots que la frase amb menys seguidors és que hi ha massa permisos. En definitiva, els que tenen absentisme valoren aquestes afirmacions de manera molt diferent dels que no en tenen; però, a més, els que diuen tenir molt absentisme en les seves organitzacions estableixen una prelació diferent de la resta.

Si l'enfocament d'anàlisi se centra en el tipus de responsabilitat dels enquestats (taula 13), sens dubte la frase "Quan la naturalesa de les tasques a desenvolupar ho permeti, cal incidir menys en la presència efectiva de l'empleat i més en fórmules de flexibilitat horària i d'assoliment d'objectius" és l'ideal, el paradigma de tot el que fa dècades que es proposa com a desitjable per a una administració moderna. La pregunta que caldria fer-se és, doncs: si genera tant consens, per què no s'inicia el camí? A priori, són els directius els que haurien d'assumir el lideratge d'establir transposar els objectius estratègics que determinen els polítics en objectius operatius i la responsabilitat de fer-ne el seguiment. Tanmateix, aquest és el col·lectiu que, relativament, ha confirmat amb menys intensitat aquesta asseveració, tot i que el suport que hi dona és més que notable.

**Taula 13.- Valoració de les patologies-tòpics i de possibles solucions segons el tipus de responsabilitat de la persona enquestada (en %)**

Afirmacions	Perfil de la persona enquestada			
	Polític	Directiu	Tècnic	Enllaç sindical
Es fa un ús fraudulent de les baixes mèdiques.	38*	55	58	25
Es fa un ús abusiu dels permisos disponibles.	38	59	55	25
Hi ha un excés de permisos disponibles.	63	71	60	0
S'han de valorar els empleats que no esgoten el saldo de permisos.	50	76	69	25
S'ha d'incidir menys en la presència i més en la flexibilitat i l'assoliment d'objectius.	100	84	93	100

\*Suma de les respostes en què s'ha especificat que aquesta afirmació es comparteix bastant o molt.

Font: Elaboració pròpia.

Cal fer l'anàlisi dels ítems que no generen un consens tan unànim entre els grups. Plantejar-se valorar millor aquells empleats que no esgoten tots els permisos disponibles és una opció que es planteja amb més força el col·lectiu directiu que no pas el tècnic. Probablement, apostar per aquest enunciat és una opció més coherent amb el concepte d'absentisme com jornades no treballades que no pas amb el que nosaltres hem formulat, i això, combinat amb el menor suport relatiu que hem vist que donen a la darrera afirmació, dibuixa un perfil directiu amb risc de facilitar actituds d'absentisme presencial. Són també els directius els que amb major suport consideren excessiu el corpus de permisos a disposició dels empleats públics. Quant al frau i l'abús, les diferències no són gaire importants, però sí que s'observa que els directius aposten per combatre l'abús, mentre que els enquestats amb perfil tècnic ho fan pel frau. El que hem comentat ens indueix a pensar que les mesures més restrictives en matèria de permisos i de fiscalització del compliment horari seran més ben vistes per directius que per tècnics; aquests darrers aposten més per avaluar resultats que no presència, tot i que veurien amb bons ulls el control mèdic de les baixes.

Finalment—amb les precaucions que ja hem advertit atesa la reduïda mostra d'aquests grups—, ens sembla interessant comentar les respostes dels dos agents involucrats en la negociació col·lectiva, aquells que han d'arribar als acords necessaris per canviar la situació actual. Per als agents sindicals, cap de les respostes no és important. Probablement perquè les que suposen frau o abús responsabilitzarien els empleats, i els sindicats podrien ser reticents a assumir dol per part dels seus representats. Tanmateix, obstinar-se a negar el que sovint l'evidència demostra pot qüestionar l'honestetat de la seva participació en les meses de diàleg i conduir a una crisi de legitimitat. D'altra banda, la que apunta a un excés de permisos suposaria qüestionar els resultats de la seva tasca negociadora dels darrers anys o, el que és el mateix, obrir el debat a la pèrdua d'allò que es coneix com a *drets adquirits*. Malgrat tot, les seves respostes semblen corroborar el que indica la literatura, i és que així com els polítics i els directius de les organitzacions plantegen el fenomen des de la perspectiva de gestió de recursos humans, els sindicats ho fan des de la perspectiva de prevenció de riscos laborals i de la protecció familiar (Clemente, 2011). Per la seva banda, quan els polítics consideren que hi ha massa permisos estan qüestionant els resultats de les seves negociacions. Com hem explicat—per exemple, en el cas dels dies d'assumptes personals—, l'increment del catàleg de permisos sovint s'ha produït per preservar la pau social quan s'ha decidit no actualitzar les retribucions dels funcionaris públics. D'altra banda, si els polítics diuen no considerar que hi ha frau en les baixes o abús en els permisos, és difícil de justificar per què es promouen mesures que busquen incrementar la barrera d'absentisme, atès que no semblaria justificat evitar que els empleats agafin la baixa si es té el convenciment que realment estan malalts o desincentivar el gaudiment de permisos si consideren que en tenen una necessitat certa. En un sentit similar, tant la idea que hi ha massa permisos com que s'hauria de premiar els que no els utilitzin tots assoleixen un percentatge

quasi deu punts superiors a la mitjana.

Què caldria fer? Els acadèmics focalitzen la prioritat de l'actuació segons la disciplina que els alimenta intel·lectualment. Ganaza i Valle (1987) ho resumien aconsellant actuar sobre els aspectes següents: (i) la selecció, (ii) la definició de llocs, (iii) la formació, (iv) la creació de sistemes de control amb normes clares i en el disseny dels quals hagin participat els empleats, (v) la potenciació de la tasca dels serveis de prevenció, i (vi) molt especialment, la millora de les condicions de treball: flexibilitat, *accountability* i avaluació de l'acompliment. Amb les recomanacions teòriques recollides de la literatura especialitzada, les lliçons apreses dels programes estudiats i les opinions dels experts i gestors de l'ocupació pública catalana, hem elaborat la nostra proposta. Creiem que la solució ideal és un procés en tres etapes que, actuant seqüencialment sobre cada barrera, redueixi el frau i l'abús al mínim.

El primer objectiu és aconseguir que l'empleat vulgui i pugui assistir a la feina. Les actuacions sobre la barrera preventiva aconseguen que, davant d'uns fets objectius que podrien justificar una absència, la percepció subjectiva que en té l'empleat sigui favorable a l'assistència. Quan la feina està ben organitzada, el treballador sap què s'espera d'ell i quines conseqüències té la seva absència per als companys i per a l'organització. Si, a més, s'estableixen els objectius de la seva unitat i s'avalua la seva participació en l'assoliment, l'empleat es responsabilitza de la seva tasca. Una persona que assumeix una responsabilitat vol desenvolupar-la, i, per tant, voldrà anar a treballar. Garantida la voluntat, l'altre component que cal aconseguir és que pugui fer-ho. L'organització ha de dissenyar la seva activitat de manera que sigui compatible amb un marge raonable de flexibilitat de jornada i horaris per als empleats. En aquest sentit, s'han de potenciar els permisos formulats com a hores recuperables i disminuir els que són hores lliures. Quan l'empleat sent que l'organització el valora i que li facilita la conciliació d'interessos, el contracte psicològic es reforça i té molt pocs incentius per absentar-se de la feina.

En un segon estadi, cal consolidar una cultura organitzacional que valori la responsabilitat de l'empleat. Les iniciatives per les quals tradicionalment s'han explorat han anat majoritàriament per aquesta via: l'elevació de la barrera d'absentisme. De ben segur que haurien estat més reeixides si prèviament s'haguessin preocupat per reforçar la barrera preventiva. No obstant això, aquestes actuacions són del tot necessàries i han demostrat una incidència notable. Cal ser generós amb la persona complidora i estricte amb la persona que incompleix. Els incentius econòmics són eficaços per evitar les baixes de curta durada. Ha d'estar clar què s'incentiva. No aconsellem barrejar-ho amb els resultats de l'avaluació del rendiment; són qüestions diferents. Tampoc no es poden establir incentius que retribueixin l'assistència a la feina; per a això ja hi ha el salari. Els incentius positius de presència han de ser un incentiu al compromís, a incrementar el quocient cost-benefici per a aquelles baixes en què el dilema presència-absència sigui legítim que es produeixi. Tot i que en l'actual context de crisi econòmica la imatge d'aquests incentius és dolenta, la seva efectivitat és considerable; tanmateix, no són imprescindibles. El que no preveiem com a solució és la pèrdua de la garantia retributiva durant els períodes de baixa per IT, perquè són molt contraproductius a l'hora de consolidar el contracte psicològic. Sí que es podria valorar —en la mesura que es faci amb un escrupolós respecte a la intimitat dels treballadors— condicionar aquestes cobertures extraordinàries al consentiment de la tasca de control de les baixes per part de l'organització. Així mateix, cal que l'organització deixi ben clara la política de control horari. És important transmetre un missatge nítid de fermesa i constància de persecució dels incomplidors. Ser estricte en l'aplicació del règim disciplinari amb les persones que s'ha comprovat que enganyen o abusen és un acte de justícia vers la gran majoria d'empleats, que són honestos. Aquestes polítiques actives de reconeixement del valor del compromís amb el treball i d'exclusió de les actituds picaresques afavoreixen la consolidació d'una cultura organitzativa que reforça l'ètica laboral dels empleats i que, alhora, evita que l'Administració pública sigui un reclam a treballadors d'una exigència ètica més laxa.

Finalment, és important no suspendre el contacte amb els empleats durant les baixes mèdiques. Sovint es considera que l'organització només ha de vetllar pel benestar de les persones presents en el seu lloc de treball, una creença que genera un zona grisa on els absentistes es troben còmodes. És una bona iniciativa exigir la justificació de les absències des del primer dia, tot i que, en administracions madures i per a determinats treballadors, l'autojustificació dels primers tres dies és una opció raonable que fins i tot pot augmentar el valor del contracte psicològic en empleats molt compromesos. L'objectiu és evitar el primer dia de baixa, però, un cop aquest s'ha produït, l'organització ha de posar els seus mitjans al servei del treballador malalt. Aquest seguiment de la malaltia és un control per als que busquen el frau o l'abús, però també, i especialment, és un suport —que reforça els vincles— per als que efectivament tenen un problema de salut. Són actuacions destinades a incidir en la barrera de reincorporació. Atès que no totes les administracions catalanes estan en disposició d'incorporar una inspecció mèdica a la seva estructura orgànica, cal reforçar les iniciatives que ja ha iniciat l'ICAMS d'assessorament i suport als metges d'atenció primària, i seria desitjable integrar millor les MATMPSS en el sistema. Aquesta darrera no és una solució que puguin adoptar les administracions a títol individual, sinó que cal la implicació del legislador.

## 7 Conclusions

L'absentisme és un concepte polièdric que es pot analitzar des d'òptiques analítiques molt diverses —gestió de recursos humans, jurídica administrativa i/o laboral, psicològica, mèdica, etc. Aquesta divergència d'enfocaments provoca que el concepte sigui extremadament porós i que s'hi integrin facetes que, segons la nostra opinió, tenen poc o res a veure amb el que l'absentisme representa; creiem que així succeeix, per exemple, amb l'absentisme presencial o amb la conciliació. Aquesta versatilitat implica igualment dificultats a l'hora de concretar una definició del concepte, atès que cada òptica acostuma a no pensar en les altres i, al mateix temps, com acabem de referir, des d'alguns fronts analítics es tendeix a integrar massa àmbits dins del terme, quelcom que no el fa polisèmic, sinó confús. D'aquí neix el pitjor dels escenaris: l'absència d'un concepte unívoc provoca que es mesurin situacions diferents i que les dades existents no siguin fàcilment comparables. Per això, creiem fermament que l'actuació contra l'absentisme en el si de les administracions públiques ha de ser abordada des de la determinació d'un concepte comú que integri els elements que s'estimin crucials d'aquest fenomen i que permeti iniciar processos sistemàtics de mesura del seu abast i de l'impacte de les actuacions que s'apliquin per aplacar-lo.

En aquest sentit, atesa la dificultat d'articular un concepte que compleixi totes les expectatives requerides, consideri totes les vessants d'anàlisi del fenomen i se centri exclusivament en el que és l'absentisme, hem renunciat a l'intent. Tanmateix, n'aportem una definició instrumental que creiem que serveix al propòsit buscat de presentar una definició en què totes les administracions públiques es vegin integrades i que permeti la mesura necessària. És a dir, la nostra definició conté aquells elements que considerem que són condicions necessàries per parlar d'absentisme. Així doncs, qualsevol fet integrable dins de la definició serà absentisme i com a tal ha de ser computat, i qualsevol fet que s'escapi de les condicions referides no serà computat. Això no implica en cap cas que situacions que s'escapin de la definició no siguin problemàtiques per a l'Administració, però entenem que són altres problemes i que, si s'escau, requereixen altres instruments per ser combatuts.

D'acord amb això, la nostra definició estableix que *absentisme* són les absències que no es justifiquen o que, quan ho fan, amaguen una conducta fraudulenta o abusiva. Aquest enunciat defuig de la neutralitat que abanderava aquell altre més difús que es restringia a constatar la mera absència, sense cap més valoració. No exigeix l'Administració d'actuar en les barreres preventives, atès que el frau o l'abús no sempre són una decisió lliure de l'empleat, sinó que sovint constitueixen la resposta a condicionants sociolaborals. Si bé l'ètica laboral del treballador l'impulsa a complir amb la legalitat, la vida és complexa i poden existir fets que com a persona consideri prioritaris davant del compliment dels deures laborals. Com a societat moderna i justa, tan important és garantir l'activitat productiva com assegurar la reproductiva. En darrer terme, sense defensar una visió rousseauiana de l'ésser humà, estem convençuts —com també ens han indicat les persones entrevistades— que els infractors voluntaris són pocs. Per això, l'Administració pot avançar cap a la modernitat i adoptar estratègies de disseny organitzacional i de gestió de recursos humans que permetin resoldre les necessitats de conciliació i que facin del treball quelcom gratificant i enriquidor.

D'altra banda, a més de conceptualitzar o definir l'absentisme, entre els nostres objectius inicials hi havia el de dimensionar-ne l'abast en les administracions públiques catalanes. Com que hem definit l'absentisme, bàsicament, com frau i abús, no es pot concebre un indicador fiable que el mesuri directament. Cal, doncs, recórrer a indicadors indirectes que ens permetin estimar-ne o intuir-ne l'impacte. A aquests efectes, i amb el benentès que prèviament caldrà realitzar una tasca de consens de conceptes i d'estandardització de les unitats, advoquem per emprar la taxa d'absentisme per IT, la taxa d'incidència per IT en determinats intervals de durada i la taxa



d'absentisme per permisos.

Tal com advertíem, socialment i mediàticament l'absentisme es considera un mal inherent a l'ocupació pública i, per tant, impossible d'eradicar. Però no acostuma ser excepcional —en això l'àmbit de la seguretat mostra innumerables exemples— que quelcom que els mitjans i l'opinió pública jutgen com a greu no sigui considerat de la mateixa manera per les dades. D'aquí ve la nostra obstinació. Doncs bé, a partir de les dades que hem pogut recopilar de les diferents administracions, i salvant les diferències existents entre el que cadascú entén pel terme i el que des d'aquesta premissa es mesura, entenem que el problema existeix. La incidència de les IT en les administracions catalanes és notablement més alta que en el sector privat, encara que la durada mitjana de les baixes és sensiblement menor. Pel que fa a l'índex general d'absentisme i l'índex d'absentisme per IT, els percentatges en les administracions públiques catalanes són preocupants —propers a doblar la mitjana estatal. No obstant això, aquest diferencial en l'índex d'absentisme per IT queda reduït substancialment si la comparació es fa respecte a les empreses del sector privat que desenvolupen la seva activitat en el sector serveis i es fa la correcció en funció de l'edat i el sexe de les plantilles. Podem precisar que, tot i que els gestors públics no perceben que l'absentisme sigui un fenomen alarmant, el valor que assoleix l'índex d'absentisme justifica l'adopció de mesures i programes per mirar de reduir-ne la magnitud. No hem de tenir por d'afrontar el debat i de mirar-nos el problema amb tots els detalls. Si l'absentisme per IT supera tan notablement els referents en l'empresa privada, només hi ha dues possibilitats: unes pitjors condicions laborals —que malgrat que al sector públic hi ha professionals sotmesos tant a situacions fortes d'estrès (agents socials) com de risc físic (policies i bombers, per exemple) no sembla una opinió realista si es té en compte el gruix de l'ocupació pública— o un major frau. Dins d'aquest frau —i, possiblement, abús—, hauríem de minimitzar el que es produeix per raons de conciliació, atès que les possibilitats en aquest àmbit són superiors a les que ofereix l'empresa privada, cosa que apunta a una motivació molt escassa i a la tranquil·litat que dona la sensació d'impunitat. Tant l'una com l'altra són qüestions que s'aborden millor incidint en la barrera preventiva.

Finalment, ens vam comprometre a intentar aportar instruments que ajudin a moderar les dinàmiques absentistes de l'empleat públic. A aquest efecte, hem obtingut dos tipus de dades. En primer lloc, les originades en experiències, més o menys reeixides, dutes a terme per algunes administracions. En segon lloc, les que són fruit dels resultats recopilats amb el Qüestionari tramès als responsables que, des d'un àmbit polític o de gestió, tenen la possibilitat, donat el cas, d'implementar instruments que incideixin en la reducció de la taxa d'absentisme i del que hem anat relatant en el transcurs d'aquest estudi. A partir de la conjunció d'ambdós paquets de dades, creiem que les mesures de control i disminució de l'absentisme passen per actuar sobre les tres barreres. Les primeres mesures que caldria emprendre són de caire preventiu. Com sabem, les barreres preventives incrementen la motivació i reforcen la percepció de la capacitat d'assistir a la feina. Quan l'organització empatitza amb els seus empleats, reforça el contracte social. Aquesta empatia es fonamenta en dos puntals: la realització i la conciliació. Cal reconèixer que s'han fet esforços significatius en la via de la conciliació, s'ha legislat per incrementar-ne les facilitats, però, en part, s'ha fet sense la visió d'harmonitzar els interessos de les dues parts de la relació laboral; probablement per aquesta raó els gestors ho perceben com un inconvenient organitzatiu i l'opinió pública parla de "privilegis". Tendim a oblidar que la inserció de la dona en el món laboral s'ha aconseguit majoritàriament amb la seva presència en les administracions públiques i que, encara que no hauria de ser així, les càrregues de treball en l'àmbit reproductiu en la nostra estructura sociofamiliar encara continuen sent essencialment femenines. Conciliar no ha de significar excloure o prioritzar necessàriament, sinó que es pot conjugar més amablement, combinant drets i deures, necessitats i obligacions; s'ha de formular amb flexibilitat. La flexibilitat s'ha d'entendre com la facilitat que té l'empleat per gestionar el temps laboral respectant sempre la consecució dels objectius de l'organització, molt més quan parlem d'administracions públiques, atès que els seus objectius són el servei públic, alhora que és aquest servei públic

el que justifica l'existència de l'ocupació pública. En aquest punt, els resultats del Qüestionari resulten tan contundents com les opinions de les persones entrevistades. La realització personal i laboral s'aconsegueix traient l'empleat de l'anonimat —raó que intuïm que pot explicar el major nivell d'absentisme en les organitzacions més grans— i garantint un tracte equitatiu. La personalització de l'empleat és més fàcil quan s'eviten ambigüitats de rol —indefinició de funcions i tasques—, es potencia l'autonomia i la responsabilitat —amb un sistema d'avaluació de la productivitat no tan lligat a la retribució com a la formació i el reconeixement— i s'aconsegueix fer convincent una cultura organitzacional fonamentada en l'ètica del treball, però també, i no menys important, en l'assoliment d'uns objectius coneguts, clars i mesurables. En aquesta línia només podem citar dues aportacions: la que ha fet la Diputació de Tarragona potenciant els seus valors i principis, i, sense ser una acció part d'un programa de lluita contra l'absentisme, dins d'un sistema de direcció per objectius, el sistema d'avaluació de persones i gestió de l'acompliment en el lloc de treball que ha impulsat l'ICAMS per al seu personal. Però ja apuntàvem a l'inici que caldria tractar de diferent manera les persones que tenen motivacions distintes.

En aquest sentit, també és legítim actuar sobre la barrera d'absentisme, aquella que ha de superar la persona que està indecisa entre assistir a la feina o faltar-hi. Aquí són tres les principals vies d'acció: la moral, la racional i la coactiva. La primera, coneguda per la literatura i corroborada en les entrevistes, consisteix a visibilitzar davant de la plantilla les conseqüències econòmiques i organitzatives que té per a l'Administració, per als companys i per a la societat l'abús en les conductes absentistes. És una crida a la reflexió moral, que serà molt més efectiva com més gran hagi estat la tasca preventiva prèvia de consolidar una bona ètica i reforçar el sentiment grupal mitjançant el treball en equip. L'elecció racional, per la seva banda, és la que fa l'empleat quan valora els beneficis i els costos de la decisió. Tradicionalment, i de manera molt intensa, s'ha optat per premiar la presència o, potser amb més exactitud, penalitzar l'absència. La literatura no té dubtes sobre el fet que és una mesura que produeix efectes, sempre que la quantia sigui suficient i que els requisits siguin assumibles. Tampoc no s'ho qüestionen els directius públics de les administracions que han impulsat programes d'aquest tipus. Malgrat això, aquesta mesura no té el reconeixement dels nostres enquestats. Trobem a faltar, en aquest cas, el mateix càlcul racional per part de l'Administració: saber del cert que el cost de la paga compensa la presumpta pèrdua econòmica que ocasionin les absències. Hi ha, però, una altra vessant que s'està explorant en l'actualitat i que majoritàriament —tot i que hi ha excepcions— els experts interrogats han considerat molt perillosa: la supressió total o parcial de la millora retributiva —en qualsevol període, però amb més intensitat en els que afecten malalties greus, com les de caràcter oncològic. S'afirma que desprotegir el treballador en una situació de fragilitat, de la qual no té ni la culpa ni el control, es percebrà com una violació del contracte social que l'uneix a l'organització. Aquest contracte social, que és el que reforça l'ètica del treballador i el que l'ha fet no faltar quan ho ha pogut evitar, és la millor garantia d'una relació laboral recíproca fonamentada en la bona fe d'ambdues parts. Per acabar, hi ha la via coactiva, que dificulta que el treballador prengui una decisió deshonest. Ara caldria no ser titllats de hobbessians quan afirmem que hi ha empleats amb voluntat d'enganyar; «absentistes professionals», en deien a les entrevistes. La primera mesura que s'aconsella és obligar a justificar totes les absències des del primer dia. Això, com hem vist, sobrecarrega el sistema sanitari; però és la seva parcel·la de responsabilitat, que no es pot delegar als caps de les unitats ni als departaments de recursos humans, malgrat que sí que seria viable, per a unitats i empleats determinats, permetre l'autojustificació els tres primers dies d'indisposició. No obstant això, en la mesura que l'organització hagi actuat abans sobre la barrera preventiva seran molts menys els casos a fiscalitzar. Després, cal potenciar el lideratge i la responsabilitat dels caps d'unitat: s'ha comprovat que el mer fet de preocupar-se pel motiu de l'absència ja té un potent efecte dissuasiu. I, finalment, cal sancionar. Tenim clar que el càstig no és la solució dels problemes; els problemes s'acostumen a resoldre —tot i que la millor manera de solucionar un problema és evitar que sorgeixi— per la via dels incentius positius —dels quals en les administracions n'hi ha pocs—; però el càstig sí que pot aturar un problema, impedir que segueixi creixent, i a partir d'aquell moment haurà de

ser la via de l'incientiu la que ens permeti el camí de l'eradicació. Poques coses deuen impactar tan negativament en la imatge de l'Administració pública, a banda de suposar un efecte crida de persones no desitjables per a l'organització, com la percepció d'impunitat. A l'Administració mai no passa res, diu el tòpic. Les persones entrevistades ens asseguren que s'incoen expedients disciplinaris per incompliment de jornada, però segurament són pocs i no tenen la visibilitat que es requeriria. Cal enviar un missatge ben clar —d'altra banda, extremadament just i justificat—: les accions tenen conseqüències. La darrera barrera sobre la qual cal incidir és la de la reincorporació. Són lloables en aquesta direcció les iniciatives de l'ICAMS per coordinar tots els actors, reunint-los i compartint la informació, i formant i donant suport a la primera línia de xoc: els metges d'atenció primària. També seria desitjable buscar mecanismes de coordinació i col·laboració entre aquest col·lectiu i les mútues. S'ha constatat l'efectivitat, a un cost que se'ns diu raonable, de la Inspecció Mèdica de l'Ajuntament de Barcelona. Malauradament, creiem que és un model difícilment exportable a administracions més petites —que són la majoria. Si es considera oportú externalitzar aquest tipus de servei, cal ser molt curós a l'hora de garantir els drets en matèria de protecció de dades personals. Sempre s'ha de tenir el consentiment informat, lliure, inequívoc i específic dels treballadors. I, en qualsevol cas, és imprescindible conèixer en quina administració es treballa, tant amb indicadors quantitius estandarditzats que permetin comparar-la amb organitzacions similars de l'entorn com amb indicadors qualitius que mostrin les veritables causes de les conductes absentistes. Convé fragmentar les respostes, si és necessari, per adaptar-les a les diferents necessitats dels col·lectius singularitzables de cada organització, i no perdre mai l'horitzó. La lluita contra l'absentisme no té sentit *per se*, o es corre el risc de caure en el presentisme. S'ha de combatre l'absentisme perquè afecta el servei que es dóna als ciutadans; a la productivitat.

Per tant, en la mesura que l'absentisme —definit com les absències que no es justifiquen o que, quan es justifiquen, amaguen una conducta de frau o abús— assoleixi percentatges inadmissibles, resulta necessari escometre mesures concretes, en el sentit de les que hem apuntat, que permetin atallar-lo i minvar-ne la magnitud fins al nivell que tècnicament considerem suportable. Malgrat això, continuem sent del parer que la gestió de personal en les administracions públiques és un sistema integrat per set subsistemes: el de planificació, el d'organització del treball, el de gestió de l'ocupació, el de gestió del rendiment, el de la compensació, el del desenvolupament i el de les relacions humanes i socials. Així mateix, és un punt comú de la teoria sistèmica que allà on hi ha un sistema això implica l'existència d'actors, regles de joc i interacció. Per aquesta raó, pretendre treballar només sobre un d'aquests elements del sistema obviant les interaccions que generarà en la resta d'àmbits és un greu error, a més d'una mostra de manca de perspectiva analítica. Creiem, doncs, en un model de gestió integral, no per parcel·les, dels recursos humans en les administracions públiques. Aquesta convicció i el que hem anat exposant en el transcurs d'aquest estudi ens fan incidir en la mateixa necessitat que hem apuntat en estudis previs: resulta imprescindible que cada organització determini nítidament, amb antelació i de manera clara, concisa i precisa els llocs de treball (funcions i tasques), els objectius i les competències requerides als empleats. Tots aquests elements han de disposar d'indicadors concrets que mesurin el grau d'acompliment assolit en cadascuna de les tasques, objectius i competències. Aquesta concreció permetrà desenvolupar un sistema avaluatiu optimitzador de resultats, un sistema que aportarà informació dins del sistema de gestió de personal als subsistemes de compensació i de desenvolupament amb la finalitat de perfilar els continguts formatius que s'ofereixen, la promoció horitzontal i vertical dels empleats públics i les possibles retribucions complementàries. La determinació de tasques, objectius i competències, així com la seva mesura mitjançant un sistema avaluatiu del rendiment de l'empleat públic, incidiran decididament en l'increment de l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat del funcionament de les administracions; l'òptim ideal. En aquesta dinàmica integral de gestió del personal en les administracions públiques, l'absentisme serà una anècdota.

## 8. Fonts

### 8.1 Bibliogràfiques

ACGP. *Estatut de la Direcció Pública Professional de Catalunya. Memòria* (2011). Disponible a: <http://www.acgp.net/novetats.php?idn=24>

AEPD. *Guía. La protección de datos en las relaciones laborales* (2011). Disponible a: [http://www.agpd.es/portaleswebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guias/GUIA\\_RelacionesLaborales.pdf](http://www.agpd.es/portaleswebAGPD/canaldocumentacion/publicaciones/common/Guias/GUIA_RelacionesLaborales.pdf)

ALMENARA. *Estudio absentismo laboral*. Almenara Estudios Económicos y Sociales (2009). [http://www.almenaraestudios.com/archivos/informe\\_absentismo.pdf](http://www.almenaraestudios.com/archivos/informe_absentismo.pdf)

ALMENDROS MORCILLO, Fernando. *El absentismo laboral en España*. Tesis doctoral dirigida per Miguel Ángel Aparicio Pérez a la Universitat de Barcelona. 1996.

ALONSO CALDERÓN, I.; AYORA VIVAS, J. M.; BELLÁS FARRÉ, J. A. «Estudio de las posibles relaciones entre el absentismo laboral y el grado de insatisfacción profesional en la administración pública». *Mapfre Medicina*, vol. 10, núm. 1 (1999), p. 25-30.

BALLART, Xavier; RAMIÓ, Carles. «Indicadores para el control de la gestión de personal». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6 (1996), p. 101-110.

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 Salut Laboral. MC Mutual, 2011.

BENAVIDES, Fernando G.; MURILLO, Carles. *La incapacitat laboral per contingències comunes a Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, 2003.

—«Does return to work occur earlier after work-related sick leave episodes than after non-work-related sick leave episodes? A retrospective cohort study in Spain». *Occupational & Environmental Medical*, núm. 66 (2009), p. 63-67.

BENAVIDES, Fernando G.; RUIZ-FRUTOS, Carlos; GARCÍA, Ana M. *Salud laboral. Conceptos y técnicas para la prevención de los riesgos laborales*. 3a edició. Barcelona: Masson, 2006.

BLASCO, Jaume. *Guia pràctica 1 - Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Institut Català d'Avaluacions de Polítiques Públiques, 2009.

BLASCO DE LUNA, F. J. [et al.]. *Informe Addeco sobre absentismo (I)* (2012). Disponible a: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-172.pdf>

BOADA, Joan [et al.]. «El absentismo laboral como consecuente de variables organizacionales». *Psicothema*, vol. 17, núm. 2 (2005), p. 212-218.

BRIONES, Óscar. «Modernización y gestión del personal: el caso de la administración autonómica de Galicia». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 5, núm. 1 (2006), p. 65-82.

CASTELLS, Pilar. *Todo sobre el absentismo laboral*. Barcelona: Editorial de Vecchi, 1987.

CECOT. *Absentismo laboral*. Club Cecot Recursos Humans Terrassa (2005). 27 de juny.

—*Informe Cecot sobre l'absentisme laboral a Espanya 2007*. Club Cecot Recursos Humans Terrassa (2008). Febrer.

CLEMENTE, Jesús. *Productividad y Empleo I: organización del trabajo, conciliación y absentismo laboral*. Departamento de Ciencias Económicas y Empresariales. Facultad de 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.

DANIELS, Aubrey C. *Administración del rendimiento*. 3a edició. Santa Fe de Bogotá: McGraw-Hill Interamericana, 1993.

DEL PINO, Eloisa. *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los ciudadanos hacia las administraciones y las políticas públicas en España*. Madrid: INAP, 2004.

EFR. *El absentismo laboral: el colesterol de la empresa*. Martínez, Roberto; Vallejo, Carmen; De Andrés, Eugenio (coord.) Observatorio Empresa Familiarmente Responsable (2009). Disponible a: <http://www.observatorioefr.org/index.php?section=informesefr>

EUROFOUND. *La prevención del absentismo en el lugar de trabajo. Resumen* (1997a). Fundació Europea per a la Millora de les Condicions de Vida i Treball (Eurofound). Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees. Luxemburg.

—*Las condiciones de trabajo en la Unión Europea* (1997b). Fundació Europea per a la Millora de les Condicions de Vida i Treball (Eurofound). Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees. Luxemburg.

FERNÁNDEZ, Manuel; HERRERO, Mercè. «Cuantificación del absentismo laboral en la empresa. Una herramienta para la medición de los niveles de seguridad y salud en la empresa». *Sección Técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, núm. 28 (2003), p. 4-10.

GANAZA, Juan; VALLE, Ramón. «El absentismo como manifestación de un comportamiento individual». *Temas Laborales*, núm. 13 (1987), p. 21-37.

GARCÍA LOMBARDÍA, P. [et al.]. *Gestionando el compromiso con la empresa: Combatir el absentismo*. IESE (2010). Disponible a: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-132.pdf>

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Estudi sobre l'absentisme per incapacitat temporal al Departament de Justícia. Any 2006*. Departament de Justícia. Març de 2007.

—*Estudi de l'absentisme per incapacitat temporal. Any 2009*. Subdirecció de Polítiques Socials, Prevenció i Salut Laboral. Departament de Governació i Administracions Públiques. Novembre de 2010.

—*Qualitat de l'ocupació. Enquesta de qualitat de vida en el treball. Dades de l'any 2010*. Departament d'Empresa i Ocupació. Desembre de 2011.

GÉRVAS, Juan; RUIZ, Ángel; PÉREZ, Mercedes. «La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión». *Fundación Alternativas*. Document de treball, núm.

85 (2006).

GORRITI, Mikel. «La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso». *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, núm. 65 (2012), p. 59-66.

GUTIÉRREZ, J. Ignacio [et al.]. *Absentismo laboral en Aragón. Aproximación práctica*. Gutiérrez Arrudi Abogados. Gobierno de Aragón, 2011.

HAMOUI, Yamile; SIRIT, Yadira; BELLORÍN, Mónica. «Absentismo laboral del personal administrativo de una Universidad pública venezolana, 2000-2002». *Salud de los trabajadores*, vol. 13, núm. 2 (juliol-desembre 2005), p. 107-118.

HARPER i LYNCH. *Motivación del personal y clima laboral*. Madrid: Grupo Negocios de Ediciones y Publicaciones, 1992.

ICAMS. *Les incapacitats laborals i l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques (ICAM)*. Departament de Salut. Generalitat de Catalunya. Presentació a la premsa el 21 d'octubre de 2010. Disponible a: [http://www.acordestrategic.cat/doc/doc\\_41747955\\_1.pdf](http://www.acordestrategic.cat/doc/doc_41747955_1.pdf)

—*La incapacitat laboral per contingències comunes a Catalunya 2011*. Informe presentat al Consell Assessor de l'ICAMS el 23 de març de 2012 i aprovat pel Consell rector en la mateixa data (2012).

JOVER, Carmen. «Incapacidad temporal y reducción del absentismo injustificado». *Temas laborales*, núm. 106 (2010), p. 39-66.

LEÓN, Fernando (coord.). *Incapacidad temporal. Manual para el manejo en atención primaria*. Barcelona: Grupo Lex Artis de la Sociedad Madrileña de Medicina Familiar y Comunitaria, amb la col·laboració d'AMAT, 2008.

—*Más de 150 respuestas sobre incapacidad temporal*. Barcelona: Grupo Lex Artis de la Sociedad Madrileña de Medicina Familiar y Comunitaria, amb la col·laboració d'AMAT, 2011.

LONGO, Francisco. *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós, 2004.

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

—*Estacionalidad de la Incapacidad Temporal por contingencia común (IT CC)*. MC Salut Laboral. MC Mutual, 2011.

MAIER, Corinne. *Buenos días, pereza*. Barcelona: Ediciones Península, 2004.

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

MEDINA, Francisco J. *El absentismo laboral en las administraciones públicas*. Congrés Internacional sobre Gestió de Recursos Humans a l'Administració Pública. Vitòria-Gasteiz, 2005.

MINAYA LOZANO, Gilberto. «Gestión y control del absentismo laboral». *Gestión práctica de Riesgos Laborales*, núm. 35 (2007), p. 12-19.

- MOLINERA MATEOS, Jesús Francisco. *Absentismo laboral. Causas. Control y análisis. Nuevas formas. Técnicas para su reducción*. 2a edició. Fundación Confemetal, 2006.
- MONCADA, Salvador. *Continguts del treball i incapacitat temporal en la Cohort 'Casa Gran' de treballadors de l'Ajuntament de Barcelona*. Tesi doctoral dirigida per Miquel Porta i Fernando G. Benavides. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra. 2010.
- MONTES CID, Dámaso. *Aspectos médicos del absentismo laboral*. Universitat de Barcelona, 1970.
- MORENO, Bernardo; BÁEZ, Carmen. *Factores y riesgos psicosociales, formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas*. Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.
- MÚTUA DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. «Análisis de modelos comparados de control de absentismo o enfermedad por cualquier naturaleza y su impacto sobre la productividad en España». MATEPSS, núm. 274 (2011). Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Juny. Disponible a: <http://www.oiss.org/estrategia/spip.php?article264>
- NIETO, Alejandro. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1984.
- NOVA, Pilar. «El absentismo laboral como indicador de unas deficientes condiciones de trabajo». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 9 (1996), p. 229-239.
- OBESO, Carlos. *Informe Cranfield ESADE: Gestión estratégica de recursos humanos*. ESADE, Instituto de Estudios Laborales, 2006.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Enciclopedia de Salud, Seguridad e Higiene en el Trabajo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vol. 1 (1991), p. 5-11.
- TAYLOR, P. J. «Absentismo: causas, control, deficiencias y estadísticas». *Enciclopedia de la Salud y Seguridad en el Trabajo*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vol. 1 (1989), p. 5-11.
- ORTIZ, Yolanda; SAMANIEGO, Carlos. *Reflexiones en torno a la evolución del modelo de Steers y Rhodes sobre absentismo laboral*. V Congrés Nacional de Psicologia Social. Salamanca. 18-20 de desembre de 1995.
- ORTIZ, Yolanda. *Factores psicosociales del absentismo laboral en la Administración pública*. Tesi dirigida per Andrés Rodríguez i José Luis Padilla. Universitat de Granada. Juny 2003.
- PASCUAL, Juan Manuel. *Aproximación al absentismo por enfermedad común como expresión de un conflicto*. II Jornades sobre Innovacions en la gestió de RH en les Administracions públiques. Vitòria-Gasteiz. 21-23 de juny de 2006.
- PEDRAJAS, Abdón; SALA, Tomás. *Ausencias al trabajo y absentismo. Tratamiento Jurídico*. València: Tirant lo Blanch, 2009.
- PEIRÓ, José M.; RODRÍGUEZ-MOLINA, Isabel; GONZÁLEZ-MORALES, M. Gloria. *El absentismo laboral: antecedentes, consecuencias y estrategias de mejora*. Publicacions de la Universitat de València, 2008.
- PITARQUE, Sílvia [et al.]. *Anàlisi de les activitats preventives de les MATMPSS. Catalunya 2009*. Departament d'Empresa i Ocupació. Generalitat de Catalunya. Barcelona. Juliol de 2011.

- QUINTANILLA, Javier; SÁNCHEZ-MANGAS, Rocío; SUSAE, Lourdes. *Políticas y prácticas de Recursos Humanos en el contexto organizativo de la Empresa multinacional. Un análisis comparativo internacional* (Informe preliminar). IESE Business School i Fundación BBVA, 2010.
- RIBAYA MALLADA, Francisco Javier. *La gestión del absentismo laboral*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1996.
- ROBINA, Rafael. *Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: motivación y satisfacción laboral en la administración regional extremeña*. Cáceres: Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, 2003.
- RODRÍGUEZ, Andrés; SAMANIEGO, Carlos; ORTIZ, Yolanda. «Causas y efectos del absentismo laboral. Auditoría Pública». *Revista de los órganos autonómicos de control externo*, núm. 7 (octubre 1996), p. 14-19.
- ROJO, María José. *Absentismo laboral de la mujer en España*. Tesi dirigida per D. J. Delfín. Universidad Complutense de Madrid. 1994.
- SAMANIEGO, Carlos. «Absentismo, rotación y productividad». A Rodríguez, A. (coord.), *Introducción a la psicología del trabajo y las organizaciones*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1998.
- SAMPERE, Maite. *Reincorporación al trabajo después de un episodio de incapacidad temporal por contingencia común de larga duración. Análisis de los factores pronóstico*. Tesi dirigida per Serra, Consol; Gimeno, David; Benavides, Fernando G. Universitat Pompeu Fabra. 2010.
- SAMPERE, Maite; BALLESTEROS, Mónica; LÓPEZ, Juan Carlos. *La edad y el género influyen en la incapacidad temporal por contingencia común*. MC Salut Laboral. MC Mutual, 2010.
- SEMPERE, Antonio Vicente. *Hacia un nuevo modelo de gestión de la Incapacidad Temporal*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.
- SU YUNG, Chan. *La claredat en els objectius i la satisfacció laboral en el sector públic*. Public-ESADE. Juny de 2012.
- SUÁREZ DÍAZ, Reynaldo. *Hombres y empresas. Una visión psicosociológica de la Administración*. México, D.F.: Editorial Trillas, 1983.
- TASCÓN, Rodrigo. «Ejecución de las obligaciones de hacer: eliminación de datos médicos sobre absentismo». *Temas Laborales*, núm. 80 (2005), p. 257-274.
- UGT. *Absentismo: Comparativa de mecanismos de medición, causas y propuestas de soluciones*. Observatorio Industrial del Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones, 2009.
- UNITAT DE SALUT LABORAL DE BARCELONA. *Incapacitats temporals*. Consorci Sanitari de Barcelona (2002). Disponible a: <http://www.aspb.es/quefem/docs/Incapacitat%20Laboral.pdf>
- VILERT, Juliana. *Cap a la professionalització dels comandaments de la Generalitat de Catalunya en matèria de gestió i direcció de persones. Un nou model de comandament*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Novembre de 2010.
- VILLORIA, Manuel. *Enquesta d'ètica i valors del servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Gran Angular. Departament de Governació i Relacions Institucionals. Generalitat de Catalunya. Desembre de 2011.



ZAZUETA BELTRÁN, Héctor Gabriel. *Incongruencia entre valores individuales y valores organizacionales y su relación con las inquietudes de absentismo e intenciones de absentismo y de abandono laboral: el caso de la industria de la restauración de Sinaloa*, México. Tesis doctoral dirigida per Carles Grau Algueró. Universitat de Barcelona. 2007.

ZURRÓN RODRÍGUEZ, José María. *Evaluación del absentismo laboral en la Administración Pública. El caso de la Junta de Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2000.

## 8.2 Orals

	Tipus de contacte	Identificació i perfil professional
FO-01	Reunió; 28/02/2012; 11.00 h.	Autoritat Catalana de Protecció de Dades. <b>Isabel Travesset i Clavaux</b> , cap de l'Àrea del Registre de Protecció de Dades de l'Autoritat. <b>Joana Marí Cardona</b> , responsable de Consultoria del Registre de Protecció de Dades.
FO-02	Conversa telefònica; 15/03/2012; 16.30 h. Entrevista presencial; 14/09/2012; 9.30 h.	<b>Manuel Villoria Mendieta</b> , director del Departament de Govern, Administració i Polítiques Públiques de l'Institut Universitari Ortega y Gasset.
FO-03	Entrevista presencial; 19/03/2012; 17.30 h.	<b>Ferran Daroca i Esquirol</b> , subdirector general de Recursos Humans i Relacions Laborals, del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya. Abans ho va ser de la Direcció General de Policia. Anteriorment va ser director de Serveis i Gestió de Relacions Laborals a l'Ajuntament de Barcelona.
FO-04	Entrevista presencial; 23/03/2012; 14.00 h.	<b>Joan Mauri Majós</b> , excoordinador de l'Àrea d'Agricultura i Medi Natural i de l'Àrea de Règim Interior, Hisenda i Planificació de la Diputació de Barcelona; exsecretari general del Departament de Justícia, i exdirector de l'Escola de Policia de Catalunya.
FO-05	Entrevista presencial; 23/03/2012; 14.00 h.	<b>Domènec Sibina Tomàs</b> , professor titular d'EU de Dret Administratiu a la UB. Tècnic d'administració general de la Diputació de Barcelona i de l'Ajuntament de Sabadell.
FO-06	Entrevista presencial; 7/06/2012; 11.30 h.	<b>Elena Pérez Fernández</b> , directora de Serveis de Gestió i Relacions Laborals a l'Ajuntament de Barcelona. Abans va ser també subdirectora general de Recursos Humans i Relacions Laborals del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.
FO-07	Entrevista presencial; 3/07/2012; 17.00 h.	<b>Àngels López Pol</b> , vocal de la Junta de Govern del COMB i tècnica en Gestió i Administració Sanitària a l'ICAMS.
FO-08	Entrevista presencial; 11/07/2012; 8.30 h.	<b>Rafael Manzanera i López</b> , director de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques (ICAMS).
FO-09	Conversa telefònica; 16/07/2012; 12.25 h.	<b>Xavier Gomila Vila</b> , cap de l'Àrea d'Avaluacions Mèdiques de l'ICAMS.
FO-10	Conversa telefònica; 19/07/2012; 8.30 h.	<b>Emilia Molinero Ruiz</b> , cap de l'Àrea d'Investigació, dins la Direcció General de Relacions Laborals i Qualitat en el Treball, del Departament d'Empresa i Ocupació de la Generalitat de Catalunya. Abans va ser metgessa al Servei Mèdic de l'Ajuntament de Barcelona.
FO-11	Entrevista presencial; 20/07/2012; 9.00 h.	<b>Elena Vega</b> , cap de la Inspecció Mèdica de l'Ajuntament de Barcelona.

	<b>Tipus de contacte</b>	<b>Identificació i perfil professional</b>
FO-12	Entrevista presencial; 30/07/2012; 13.00 h.	<b>Maite Sampere Valero</b> , membre del Servei d'Investigació i Anàlisi de la IT/EP, de la Divisió de Serveis Mèdics i Assistencials a MC MUTUAL.
FO-13	Entrevista presencial; 30/08/2012; 11.00 h.	<b>Dra. Zamora</b> , metgessa d'atenció primària al centre d'atenció primària Roger de Flor, de Barcelona (enllaç del CAP amb l'ICAMS).
FO-14	Entrevista presencial; 18/09/2012; 12.00 h.	<b>Olga Lanau i Rami</b> , exdirectora general de la Direcció General de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments, i exgerent de la Universitat de Barcelona.

## 9 Annex 1.- Qüestionari

IDENTIFICACIÓ DE LA PERSONA ENQUESTADA					
Per poder interpretar correctament la seva aportació, li demanem que identifiqui el seu perfil responnent a aquesta secció:					
Id.			Codi		
I-01	<b>Organització:</b>				
I-02	<b>Responsabilitats:</b>	<input type="checkbox"/> Polítiques <input type="checkbox"/> Directives <input type="checkbox"/> Tècniques <input type="checkbox"/> Sindicals			
A efectes d'aquest qüestionari, entenem que es tenen responsabilitats:					
i. <b>Polítiques</b> quan es tracta de persones que han estat escollides per sufragi o que ocupen la màxima direcció de l'organització: alcalde, president de consell comarcal, president de diputació, conseller, rector, etc. ii. <b>Directives</b> quan, sense ser personal amb responsabilitats polítiques, es tenen equips de persones al seu càrrec; per exemple: secretari general, director general de la Generalitat, subdirector general, director d'empresa pública, gerent o càrrecs anàlegs. iii. <b>Tècniques</b> quan desenvolupin responsabilitats en l'àmbit dels recursos humans, organització i/o prevenció de riscos laborals, com a caps de Servei, Àrea o similar.					
Absentisme					
<b>Pregunta 1:</b> Considera que l'absentisme és un problema important per a la seva organització?					
B-01	<input type="checkbox"/> No	<input type="checkbox"/> Una mica	<input type="checkbox"/> Bastant	<input type="checkbox"/> Molt	
<b>Pregunta 2:</b> Els experts consideren que hi ha diversos factors que influeixen en les conductes absentistes. Quina incidència creu que tenen sobre l'absentisme els aspectes següents?					
- La defensa de la picaresca i del poc compromís amb el treball que s'atribueix al nostre àmbit cultural.					
B-02	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- Els principis i valors propis de cada organització.					
B-03	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- L'ètica de la persona treballadora.					
B-04	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- La implicació i el grau de compromís amb l'organització.					
B-05	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- Les condicions de seguretat i salut laboral del lloc de treball.					
B-06	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- El tipus d'organització i estructura del treball: treball en equip, autonomia, responsabilitat...					
B-07	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- La percepció de tracte equitatiu i de reconeixement dels mèrits.					
B-08	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- Les oportunitats de desenvolupament personal i professional que ofereix el lloc de treball.					
B-09	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- Els incentius retributius i de carrera professional que s'ofereixen a l'empleat per assistència o rendiment.					
B-10	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- Les polítiques de control de l'absentisme i les sancions que s'imposin.					
B-11	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- La dificultat de conciliar la vida personal i familiar.					
B-12	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	
- Les dificultats de mobilitat i accessibilitat al centre de treball.					
B-13	<input type="checkbox"/> Gens	<input type="checkbox"/> Poca	<input type="checkbox"/> Bastanta	<input type="checkbox"/> Molta	

## 10 Annex 2.- Petició de dades

- Sobre el control horari dels empleats de la seva organització:
  - i. A la seva administració tenen algun sistema de control horari?
  - ii. En cas afirmatiu, existeixen col·lectius exclosos d'aquest col·lectiu horari?
  - iii. En cas afirmatiu, podria especificar quins són aquests col·lectius?
  
- Amb dades de 2011, ens podria proporcionar la informació per omplir el quadre següent?

		Sexe:		Dona		Home	
		Vinculació:		Fixa	Temporal	Fixa	Temporal
<b>Plantilla</b>							
<b>Nombre d'incidències</b>	Indisposicions sense baixa						
	Baixes mèdiques de durada igual o superior a 3 mesos						
	Baixes mèdiques de durada inferior a 3 mesos						
	Permisos i llicències relacionades amb la maternitat o paternitat (preparació del part, naixement, adopció, lactància, etc.)						
	Permisos i llicències relacionades amb aspectes privats del treballador (deures inexcusables, trasllat de domicili, assistència a exàmens, etc.)						
	Permisos i llicències retribuïdes per assumptes personals, lliure disposició, "moscosos", etc.						

		Sexe:		Dona		Home	
		Vinculació:		Fixa	Temporal	Fixa	Temporal
<b>Nombre de dies treballats (incloent-hi festius, cap de setmana i vacances)</b>							
<b>Durada de les incidències</b>	Indisposicions sense baixa						
	Baixes mèdiques de durada igual o superior a 3 mesos						
	Baixes mèdiques de durada inferior a 3 mesos						
	Permisos i llicències relacionades amb la maternitat o paternitat (preparació del part, naixement, adopció, lactància, etc.)						
	Permisos i llicències relacionades amb aspectes privats del treballador (deures inexcusables, trasllat de domicili, assistència a exàmens, etc.)						
	Permisos i llicències retribuïdes per assumptes personals, lliure disposició, "moscosos", etc.						