

Ètica i valors a l'Administració Pública: val la pena parlar-ne?

per:

Sílvia Godé Puyuelo

Professora associada de Gestió Pública de la Universitat Autònoma de Barcelona
Cap del Programa d'Informació Corporativa de l'Ajuntament de Sabadell

Índex:

I. INTRODUCCIÓ	2
II. ON SOM?	2
III. LES NOSTRES ADMINISTRACIONS	5
IV. PROPOSTA D'ACTUACIÓ.....	12
V. ALGUNES REFLEXIONS FINALS.....	16

I. INTRODUCCIÓ

L'acadèmic Christopher Pollit declara en una obra recent⁽¹⁾ que escriure sobre ètica i valors és fàcil, però que és difícil escriure-hi bé. Malgrat no estic segura de saber eludir el parany, he volgut reflexionar justament sobre això, sobre els valors dels nostres gestors públics.

Ho faig amb una lectura personal, a partir d'un seguit d'impressions i opinions, més o menys fonamentades. Per tal de no atraure excessiu rigor crític, començaré dient que el meu únic objectiu és plantejar reflexions sobre un tema bàsic per al funcionament de les nostres administracions que, sorprenentment (o potser no tant), està rebent menys atenció de la que es mereix.

Si haig de qualificar l'estat i situació dels sistemes de valors a les nostres administracions, diria que són desestructurats. D'una banda, perquè no existeix un tractament específic del tema (no forma part de l'agenda política ni tampoc del conjunt prioritari d'àmbits d'anàlisi acadèmica en el nostre entorn). I d'altra, perquè en la realitat de les nostres administracions semblen coexistir sistemes de valors diferents i sovint contraposats.

Són reconciliables aquests sistemes? Poden arribar a conviure amb harmonia? Cal preocupar-se perquè existeixi efectivament una cultura, un univers de valors propi en el sistema d'organitzacions que en el seu conjunt formen l'Administració pública? És possible construir-lo?

II. ON SOM?

L'argumentació parteix de constatar la coexistència de dos grans sistemes de valors:

¹ POLLIT, C. (2003): *The Essential Public Manager* Maidenhead. Open University Press

a) Valors "clàssics" del model d'Administració pública tradicional:

El model organitzatiu burocràtic (en tant que tipus ideal weberianà), juntament amb el model de responsabilitat, plantejava una actuació "èticament determinada", gràcies a un sistema que vetllava per:

- un reclutament i selecció d'individus neutre, cec a interessos i afinitats personals i polítiques
- una valoració social de la tasca de "servir a les organitzacions públiques"
- un funcionament altament normativitzat (imperi de la llei) recolzat en un sistema de control jeràrquic que, entre d'altres coses, impedia fugues de comportament individual.

Quin comportament pretén aconseguir aquest sistema? Els individus que componen l'Administració han de realitzar les funcions assignades, i en fer-ho s'han de comportar amb honestedat, neutralitat, equitat... "A canvi", l'Administració els retorna una existència segura, un salari, i tot un seguit de recompenses intrínseques, com prestigi, una valoració social positiva, etc. Aquest model, no ho oblidem, pretenia superar els greus problemes d'injustícia de l'Administració de l'antiguitat, amb el seu funcionament marcadament personalista.

La pràctica, en el millor dels casos, només s'ha acostat al tipus ideal. Aquest model teòric no ha estat implantat en la seva totalitat. En la mesura que ho ha estat, ha provocat conseqüències no previstes. En qualsevol cas, no és aquest el lloc per enumerar les múltiples disfuncions burocràtiques, d'altra banda força recollides en literatura de tot tipus. Tot i aquesta distància entre el tipus ideal i la pràctica, però, es cert que els nostres sistemes, pel que fa a l'ordenació de moltes polítiques (especialment les de personal i procediment) s'han basat en gran mesura en el plantejament descrit. D'aquí els principis de selecció i provisió per mèrit i capacitat establerts en el nostre règim estatutari i els sistemes de garanties procedimentals en l'actuació de les administracions segons el nostre ordenament jurídic.

b) Valors “gerencials”:

El model d'Administració pública tradicional va començar a caure en desgràcia en els països occidentals a partir dels anys 70 del segle passat. Molts autors han descrit en detall els factors d'aquest canvi. Diguem només que se'n consideren de tres tipus: disfuncions del model tradicional; canvis econòmics i socials; i plantejaments ideològics que argumentaven la necessitat i la conveniència d'un canvi en la manera d'operar de les administracions. Es produeix un desacoplament entre l'Administració i la societat a la qual serveix.

Podem constatar igualment que en els últims anys s'ha anat disseminant el que es coneix com a *Nova Gestió Pública* (NGP), que en una de les lectures més conegudes, la de C. Hood⁽²⁾, es basa en:

- Acostar el funcionament del sector públic al del sector privat i
- Desregular, és a dir, disminuir la densitat normativa.

Es defensa amb entusiasme que cal deixar que els gestors gestionin, augmentar el seu marge de discrecionalitat, deixar de parar atenció als processos i normes i fixar-la en els resultats i objectius; s'ha d'aprendre de les tècniques, la “manera de fer” del sector privat empresarial que és la font de gestió eficient; hem d'augmentar la competitivitat, cal descentralitzar, escoltar als usuaris, privatitzar, externalitzar... i així un seguit de propostes no sempre coherents entre sí.

En qualsevol cas, les últimes dues dècades han estat plenes de reformes, bé que puntuals, inconnexes, sense una única pauta estructuradora i adoptades pels diferents nivells de govern dels països occidentals amb una certesa sovint mancada de base científica i sense una mínima anàlisi d'adaptació institucional.

És cert que els analistes han abandonat la primera etapa d'observació lleugerament perplexa d'uns canvis que es relataven amb entusiasme, i que una certa perspectiva permet ara avaluar més rigorosament els processos. És cert també que es comença a detectar una distància entre la retòrica del canvi i els canvis realment duts a terme, però

² HOOD, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals* Buckingham. Open University Press

és innegable que, en el seu conjunt, el sistema de les administracions públiques ha viscut canvis fonamentals en la concepció sobre la manera en la qual ha d'operar, i en definitiva en el model de gestió pública.

III. LES NOSTRES ADMINISTRACIONS

Durant molts anys en les democràcies europees, menys anys en el nostre cas, el personal al servei de les administracions ha estat reclutat en base als principis "clàssics". El personal del màxim nivell tècnic, exercint per tant funcions de gestió dels departaments (traduint i fixant els objectius polítics, llegint l'entorn, marcant directrius, implementant polítiques) provenia d'un procés formal amb les característiques que s'han descrit, a més de comptar amb una formació professional majoritàriament en el món del dret.

Sobre aquesta base s'han introduït en els últims anys els plantejaments gerencials, de la mà d'assessors, consultors i d'una generació de gestors formats o més aviat re-formats en escoles "de negocis", que van sumar-se a la tendència general desenvolupant productes formatius paral·lels als del sector privat, que oferien una capacitat gerencial de qualitat, "neutra", científica.

Aquests nous gestors han aportat internament a la manera d'entendre les nostres administracions, dos dels pressupòsits de la NGP:

- La gestió és una activitat essencial en si mateixa, cal ser expert en gestió (i no en dret, o en qualsevol altra àrea de coneixement). Per la mateixa raó, cal que els gestors tinguin la màxima autonomia possible. S'entén que aquesta autonomia es predica sobretot respecte de les caduques estructures del model tradicional d'Administració.
- La gestió pública no és diferent de la privada, o les seves diferències no afecten a l'essència de l'activitat, a la manera com s'encara l'actuació.

La més evident de les seves aportacions ha estat un canvi d'estil. Si se'm permet una semblança caricaturesca, ara els càrrecs de l'Administració ja no són persones grises

envoltades d'expedients aïllats en els seus ròncs edificis sense saber que passa al món, sinó moderns executius capacitats i dinàmics, coneixedors de tècniques de control de gestió i plans de xoc, que assumeixen la responsabilitat assignada intentant obviar (o ignorar) els constreyniments d'unes normes que impedeixen gestionar. No perden el temps revisant lleis i expedients (això ho fan els funcionaris), sinó que estan "fent coses".

Tampoc estan aïllats de les demandes dels polítics, ni dels mitjans de comunicació, ni dels ciutadans (especialment d'aquells ciutadans que constitueixen un nucli d'atenció polític, i formen part de l'agenda formal o oculta). Al contrari, es constitueix en un dels objectius bàsics de les seves missions, servir al responsable polític, qui d'altra banda, molt sovint l'ha designat o contractat per ocupar el lloc i amb qui es genera evidentment una lleialtat personal més enllà de la institucional. El gestor s'"interposa" entre el polític i la màquina burocràtica, de la qual es desconfia.. i intenta que aquesta respongui als interessos i objectius marcats políticament. Així, es fa obsolet el model tradicional (el model "sir Humphrey"⁽³⁾) amb alts funcionaris que defensaven els seus propis interessos i amb asimetries d'informació respecte als polítics.

D'aquesta manera, negant la bondat dels principis del model d'organització burocràtic, a canvi sí fan realitat en certa mesura l'altre puntal del model clàssic: el model de responsabilitat que prescriu que l'Administració està totalment subordinada a la política. L'àmbit polític és l'únic legitimat democràticament per a la presa de decisions. La democràcia exigeix que la política sigui dictadora amb l'Administració, que s'ha de limitar a complir les directrius sense intervenir a configurar el què, el qui i el quan. Ves per on... després d'anys d'explicar que això no era possible en la pràctica, per més que fos elegant en el pla teòric!

Deixant de banda la caricatura, les tendències que acabo d'esmentar a mode de pinzellada han aportat -i continuen fent-ho- a la gestió de les nostres administracions, molts valors que sens dubte han estat positius, contraposant-se a unes administracions disfuncionals des de molts punts de vista, incapaces d'oferir el que les nostres complexes societats necessitaven. Han enriquit de manera extraordinària la visió, l'anàlisi, els objectius, els instruments.

³ Fa referència al personatge de les obres i la comèdia televisiva de la BBC Sí Ministre i Sí Primer Ministre (Jay, A. i Lynn, J.), que caricaturitzaven un alt funcionari de l'Administració de l'Estat britànic i les seves relacions amb els aparells polítics i burocràtics en general

Ara bé, aquesta aportació s'ha fet, com dèiem, de manera impulsiva, sense un treball curós d'anàlisi i adaptació, i s'ha convertit en "la manera d'actuar", l'única manera de fer les coses correctament, la manera progressista, "moderna". Així, s'han arraconat o condemnat a un segon pla els valors (que no les estructures, la normativa i regulacions) del model ortodox. S'ha produït una certa dissociació del món preceptiu i el món de la pràctica. D'aquesta manera, al ser un moviment no prescrit, sembla quedar fora de qualsevol regulació.

Tenint en compte que aquest procés s'ha fet, podríem dir, per superposició, és pertinent preguntar-nos: no podem o volem fer res més que assistir passivament a aquests canvis en "la manera de fer" dels nostres gestors públics? No hauríem de revisar el conjunt, el sistema de valors que s'està configurant per veure si és un model coherent, si representa "allò que col·lectivament hem determinat que sigui la manera d'actuar de les organitzacions i institucions públiques"?

La qüestió és de crucial importància, perquè, com sabem, els gestors públics no són uns mers executors neutrals de les previsions normatives i les determinacions dels electes, sinó que són coproductors de les polítiques públiques, amb marges d'autonomia per a l'exercici discrecional del seu poder que semblen eludir els diferents intents de regulació i constreyniment.

És evident que qüestions com la responsabilitat, la capacitat de resposta, de retre comptes d'una organització pública i d'aquells que la integren, ha de basar-se en estructures, procediments i processos que orientin l'actuació, limitin les opcions i ofereixin els controls necessaris. Però és ingenu pensar que això és tot. Ni és possible, ni segurament desitjable, una Administració on tots els individus tinguin el seu comportament absolutament determinat. Cal considerar un marge per a l'actuació individualment determinada. Especialment tenint en compte l'evolució dels últims anys, que ha multiplicat les opcions, les relacions, les pautes d'acceptació, les tensions de la seva actuació.

Així doncs, la pregunta de quin marc teòric, quin univers de valors apliquen els gestors públics en els seu procés de presa de decisions, em sembla del tot pertinent.

Un dels debats acadèmics recents es refereix a si la NGP, amb el seu èmfasi a traslladar la lògica i les pràctiques del sector privat al sector públic, ha minat o no els valors clàssics. La postura segurament més fonamentada planteja que els valors de l'ètica pública estarien en clar desavantatge davant els valors gerencials (més concrets, instrumentals i "segurs"). Els processos "modernitzadors" que estem vivint suposen escollir, posar l'èmfasi en uns valors per sobre dels altres. Però més enllà de quina sigui la resposta, la necessitat d'aquesta anàlisi és igualment clara.

El que plantejo és que cal reflexionar col·lectivament sobre els sistemes de valors que guien l'actuació dels gestors públics. Per fer-ho, pot ajudar estructurar el tema en les següents preguntes:

- a) Volem que els gestors i administradors públics actuïn "d'una determinada manera"?
- b) Quins són els valors que determinen (parcialment, amb les pèrdues i distorsions inevitables) una pràctica consistent amb aquest model col·lectivament definit?
- c) És possible conformar el marc valoratiu professional de les persones, i si és així, mitjançant quins mecanismes?

a) Volem que els gestors i administradors públics actuïn "d'una determinada manera"?

O en altres paraules... conforme a un marc valoratiu determinat?

Naturalment, sí. No podem desconèixer o ignorar aquesta qüestió.

En el nostre sistema de govern es confia als gestors públics un gran àmbit de decisions que afecta importants esferes de la nostra vida individual i col·lectiva. Hem d'esperar que ho facin amb consciència, responsabilitat i sensibilitat. Hem d'exigir que en la seva activitat diària, que regula l'espai de tots, es defensin els valors que volem que ens representin.

Només s'hi podria respondre-hi negativament per dues raons:

Una primera, seria no contemplar un àmbit d'actuació propi per part dels gestors. Els defensors de la visió d'un cos de gestors públics absolutament neutral, executors acrítics de decisions preses per electes, no veurien la necessitat de preocupar-se pel "codi valoratiu" d'aquests treballadors, ja que aquest no tindria cap incidència en la seva actuació. Per atractiva que fos teòricament aquesta visió (res de "mandarins", jugant il·legítimament a ser polítics i decisors), les diverses anàlisis acadèmiques, al marge d'una simple observació, porten a negar la seva inexistència. "Encara que fos possible la neutralitat, l'elecció de l'administrador públic de mantenir-se neutral és en si mateixa un exercici fonamental de discrecionalitat burocràtica"⁽⁴⁾.

Acceptant aquest últim punt, pot haver-hi una altra raó per contestar que no, i és la desconfiança legítima davant els conceptes. Trepitgem terreny relliscós. Els valors, el codi o marc valoratiu, l'ètica, són conceptes eteris, difícils d'"engrapar", són construccions abstractes, intangibles. Però, a més, ens sembla perillós, sospitos, tractar d'aquests temes. Són massa propers a la moral i un plantejament de treball en aquesta línia està massa a prop d'un adoctrinament. No és sorprenent que molts de nosaltres arrufem el nas davant aquesta possibilitat.

Malgrat tot, cal insistir-hi: no podem seure a observar sense intervenir; o almenys intentar-ho. Hi ha massa en joc: la importància i transcendència de les decisions i accions dels gestors públics. Hi ha massa riscos, i no és el menor, el perill d'utilització partidista de les estructures, informació i recursos de les nostres institucions públiques.

Una de les definicions dels valors és que aquests són "una creença ferma en que un modus específic de conducta o un estat de coses és personalment o socialment preferible a d'altres"⁽⁵⁾. Quan ens referim a la gestió de l'àmbit públic, de l'espai comú en les nostres societats, no podem obviar els modus de conducta. I és una responsabilitat

⁴ SELDEN, S et al. (1999) "Reconciling competing values in public administration", a *Administration and Society*, Vol. 31 n° 2 pp. 171-204

⁵ ROCKEACH, M. (1973) *The Nature of Human Values* New York. Free Press

comuna la determinació d'aquesta *expectativa d'actuació determinada*.

Tal i com planteja Chapman⁽⁶⁾, el comportament ètic en el govern hauria de reforçar el procés democràtic, assegurant que els representants i oficials respecten els drets dels ciutadans i defensen aquells valors que s'han acordat essencials en una democràcia particular. El comportament responsable de tothom en el servei públic s'hauria de mesurar en funció d'aquestes expectatives. De l'existència d'aquest marc i de l'expectativa raonable del seu seguiment depèn que existeixi una pauta de confiança bàsica en les relacions de l'Administració amb els ciutadans.

b) Quins són els valors que determinen (parcialment, amb les pèrdues i distorsions inevitables) una pràctica consistent amb aquest model col·lectivament definit?

És evident la futilitat d'una resposta individual a aquesta pregunta.

Cal que la definició es faci de manera col·lectiva i fruit del mateix procés d'elaboració de les normes que regulen la nostra convivència, en el mateix entorn i de la mateixa manera en què es produeix el debat col·lectiu en les nostres societats.

No sembla massa agosarat però, aventurar que en aquesta declaració sens dubte figuraran alguns valors que formaven part, implícitament o explícita, del model clàssic: l'equitat, la imparcialitat, la preeminència dels interessos col·lectius per sobre dels sectorials o individuals, la justícia social, el compliment de les normes... Potser, de pas, també podrem recuperar del model ortodox certs plantejaments, com ara una valoració positiva de la tasca pública, una autopercepció satisfatòria dels treballadors públics que només pot procedir d'una actuació sòlida com a col·lectiu que prestigii als ulls de la societat aquesta funció. Alhora, sens dubte és fonamental comptar amb valors nous, que no formaven part del plantejament burocràtic ortodox, com per exemple la sensibilitat vers les situacions individuals.

Voldria també ressaltar que cal parar atenció a l'actuació, dins l'Administració, a les

⁶ CHAPMAN, R.A. (1993) *Ethics in Public Service* Edinborough. Edinborough University Press

relacions interpersonals que es generen, als missatges sovint implícits que circulen dins les organitzacions públiques respecte de quins comportaments es primen i quins es castiguen... Tots sabem que de vegades aquest codi no escrit, aquesta pauta que marca la diferència entre estar “en sintonia” o no amb l'organització, depèn de qüestions que amb certa freqüència semblen capritxoses, personals en el millor dels casos (aquell gestor amb comportaments despòtics cap als “no poderosos”, o de franca batalla amb altres unitats de la mateixa organització a costa de projectes d'interès global que es frenen contínuament amb la consegüent pèrdua econòmica -a més d'altres pèrdues més importants-, que tot i així gaudeix del suport de la cúpula directiva...). No hauríem de minimitzar aquestes pautes, ja que sovint són el símptoma d'una determinada concepció dels objectius de la pròpia feina, i per extensió de l'Administració.

En qualsevol cas, és raonable pensar que una Administració que internament exhibeix una sèrie de valors podrà interactuar amb els ciutadans segons una pauta massa diferent?

c) És possible conformar el “marc valoratiu qualitatiu professional” de les persones, i si és així, mitjançant quins mecanismes?

No és fàcil respondre aquesta pregunta. Diferents estudiosos, acadèmics de diverses disciplines, podran contestar (segur que contradictòriament). La qüestió és complexa i afecta a la cadena causal entre l'univers valoratiu i l'actuació concreta, les motivacions personals per a l'acció.

Ja que he partit, però, d'un interès molt determinat, defensaré la hipòtesi afirmativa. No és raonable simplement esperar que els estàndards personals dels treballadors públics els duguin a prendre decisions ètiques, o que la guia ètica sorgeixi i es conformi per generació espontània i es dissemini per tradició.

La qüestió és, per tant, com els valors poden integrar-se de la millor manera en les estructures, processos i sistemes de les administracions públiques.

Els mecanismes han de ser forçosament múltiples. S'ha de treballar des de diferents

fronts, i amb una perspectiva permanent.

El sistema ha d'aspirar bàsicament a la influència, a induir determinats comportaments. Però també ha de contemplar incentius. Han d'existir controls externs, però també hem de parar atenció a la particular equació valorativa que apliquen els gestors. Segons alguns estudis⁽⁷⁾, la tasca diària de molts gestors públics es veu influenciada més per valors i normes internes que per la resposta a controls polítics. En qualsevol cas, hem de partir del desconeixement i de la diversitat de les motivacions personals, i per tant fer un plantejament mixt. La proposta seria una combinació de la perspectiva de la integritat ("el bon camí") i la de l'obediència ("el mal camí")⁽⁸⁾.

IV. PROPOSTA D'ACTUACIÓ

Alguns trets essencials:

- a) En el seu conjunt ha de conformar una **estratègia "nacional"**, des d'una perspectiva de sistema. És a dir, no estem parlant de cultura corporativa només, sinó de l'actuació de les administracions i institucions públiques d'un país en el seu conjunt.

Això no vol dir que no hi hagi d'haver una estratègia corporativa de cadascuna de les organitzacions del sistema, doncs caldrà sens dubte adaptar el marc general a les funcions i característiques pròpies. Es requerirà posar èmfasi en determinats valors per sobre d'altres, segons el sector de població amb qui es relacioni (no només en tant que receptor de serveis o regulació, sinó també en tant que proveïdors, per exemple), segons el tipus de problemes als quals s'enfronta, segons els recursos que es gestionen, etc.

⁷ Gruber (1987), citat a SELDEN, S et al. (1999) "Reconciling competing values in public administration", a *Administration and Society*, Vol. 31 n° 2 pp. 171-204

⁸ OCDE (1998) *L'ètica en el servei públic. Pràctiques i temes actuals*. Barcelona. Escola d'Administració Pública de Catalunya i Diputació de Barcelona

Però la peça bàsica del sistema ha de ser el comportament ètic de l'Administració pública en tant que institució bàsica de la societat. Aquests fonaments permetran construir els diferents plantejaments corporatius de manera sòlida.

- b) Aquesta estratègia s'ha de plasmar en un **document-norma**, fruit del màxim consens polític i social: el codi ètic dels treballadors del sector públic, que es constitueix en referent, en orientació positiva i alhora en declaració de límits.

El codi ha de tenir una perspectiva de vigència de mig o llarg termini, transcendint períodes de permanència partidista en el govern.

Alhora, no ha de ser tancat, sinó que ha de permetre l'adaptació a les necessitats, i al propi consens que caldrà buscar i revisar periòdicament. Per tant, caldrà garantir la màxima participació possible de diferents sectors socials.

- c) Aquesta declaració ha d'estar protegida per uns **sistemes de control**, òrgans d'observació i de vigilància. Aquests òrgans han de tenir les següents missions:

- Detectar, analitzar i sancionar el comportament divergent respecte al codi (per exemple amb sancions limitatives aplicades a la carrera professional). Per fer-ho efectuaran anàlisis, enquestes, estudis permanents...
- Assessorar les organitzacions i els treballadors de les administracions públiques en la seva actuació, tant d'ofici (en forma de recomanacions generals) com a demanda. Sovint els treballadors públics s'enfronten a decisions que tenen una dimensió valorativa complexa i seria important comptar amb un òrgan independent que pogués ajudar-los en la presa de decisions, reforçant el plantejament col·lectivament elaborat. Els conflictes de valor són una característica de la presa de decisions en l'àmbit públic, doncs a la pràctica resulta habitual que es revelin en mútua contradicció, costa que fa necessària una anàlisi específica per tal d'identificar les tensions i ajudar a jerarquitzar els principis.

- Proposar les modificacions normatives que es consideren convenientes per tal d'impulsar aquest tipus d'actuació, ja sigui amb iniciatives de modificació del propi codi ètic o d'altres normes relacionades.
- d) El **sistema de regulació** de l'actuació de l'Administració ha de ser **coherent amb la previsió ètica**. És a dir, la regulació de la funció pública, del procediment administratiu, de contractació etc., s'ha de revisar atenent a la promulgació d'aquests valors. El perill d'inconsistència sempre és gran, però encara ho és més quan parlem de valors que han d'impregnar les actuacions de totes aquelles persones al servei de l'Administració.
- e) Com a últim punt, la peça bàsica: el **treball directe amb les persones**. No es pot continuar sostenint que l'accés a l'Administració s'ha de fer únicament amb la formació professional sectorial d'origen. No podem confondre els sistemes d'accés (d'altra banda també necessitats d'adaptació) amb la **formació específica** requerida per treballar a les administracions. Per ser gestor públic, és a dir, per ocupar llocs de responsabilitat sobre polítiques, recursos, persones etc., no n'hi ha prou amb ser arquitecte, metgessa o advocat. Ni tan sols amb ser bon arquitecte, bona metgessa o bon advocat. No n'ha d'haver-hi prou. Cal una formació complementària, específica per poder exercir la professió a l'Administració pública.

El contingut d'aquesta formació ha de ser evidentment més ampli que el treball en l'àmbit actitudinal, però sens dubte ha de contribuir a transmetre, a fixar en els aspirants, la consciència del rol de les administracions públiques, del paper dels "servidors públics" (per usar una expressió anglosaxona consistent amb el plantejament que hem exposat), de la "manera de fer" que col·lectivament hem volgut per a les persones que professionalment s'ocupen dels assumptes de tots.

Tot seguit faig algunes reflexions sobre les característiques que hauria de tenir aquesta formació:

- Part del currículum formatiu ha de ser la **història** de les democràcies, el paper històric i actual de les administracions públiques, l'**evolució** en les concepcions i tècniques de la gestió pública, la dimensió valorativa existent darrera la majoria de les decisions i tècniques emprades (per neutrals que puguin semblar).
- Caldrà treballar amb **experiències** i vivències de polítics que han exercit càrrecs públics, de gestors en exercici, funcionaris de base, ciutadans afectats per determinades polítiques, usuaris i no usuaris de serveis públics. En definitiva, els punts de vista dels **diferents agents** participants en els processos de gestió pública.
- S'haurà de treballar amb els **valors** que hem acordat col·lectivament. Reforçant la importància d'una actuació consistent amb ells. Informant detalladament sobre el significat dels valors tant a nivell teòric com aplicat a situacions reals. Formant i reflexionant sobre les implicacions, les conseqüències de les decisions que s'adopten. Generant **sensibilitat** per la dimensió ètica de la tasca pública.
- La formació haurà de ser **general** (sistema) i **específica** (organització), tal com s'ha plantejat en un punt anterior.
- Permetrà no només la transmissió de coneixements, informació, etc., sinó també la **socialització**. La socialització en el grup professional de "treballadors i gestors públics" ha de perseguir la identificació, la lleialtat i el compromís amb la institució pública, i amb el particular marc ètic i normatiu.
- Aquesta **formació** ha de ser **prèvia**, requisit per participar en els processos selectius. Aquí sorgeixen interrogants, com per exemple si és possible dissuadir de l'entrada a l'Administració pública a individus que exhibeixin un sistema valoratiu que atempta contra el model definit col·lectivament.
- També caldrà fer un plantejament de **formació continuada**, amb mòduls d'obligatori seguiment de manera periòdica per tots els treballadors en exercici. En aquesta línia, s'haurà d'editar material formatiu i d'autoavaluació (revisar el propi codi, mantenir oberta la consciència), guies per incorporar els valors

generals.

- Els destinataris de la formació no seran només aquells que aspiren a exercir o que ocupen ja un càrrec “públic”, sinó també aquelles organitzacions i persones que aspiren o treballen **per compte del sector públic** (prestadors de serveis contractats, concessionaris, entitats, etc.). L'obligació de complir el codi ètic públic figurarà en els documents contractuals que regulin les relacions de contraprestació.

Es tracta només d'una proposta de sortida per al debat, que intenta marcar les línies possibles d'actuació. Cal analitzar-les, desenvolupar-les, contrastar-les. Segur que hi haurà veus contràries. Les nostres administracions estan sotmeses a condicions econòmiques difícils i restrictives, i en aquest entorn la tendència és repartir els pocs recursos disponibles en programes més tangibles. La formació pateix, i la formació i treball amb actituds i valors pot semblar una proposta “naïf”.

V. ALGUNES REFLEXIONS FINALS

M'agradaria fer una última reflexió: hem de superar la perspectiva segons la qual els valors i l'ètica en l'àmbit públic es refereixen a la no corrupció. Som una societat poc ambiciosa si l'únic que esperem dels nostres gestors públics és que treballin tècnicament bé i que no malversin fons. Aquest plantejament invers és negatiu. I és abordable (de fet ja n'està) des d'una perspectiva legal, amb el seu corresponent règim de protecció. No és el mateix el comportament il·legal que el comportament incorrecte o no ètic.

Hem de fer un plantejament en positiu, hem de posar-nos d'acord en quins són aquests valors exigibles. Hem de lluitar contra la “corrupció de la qualitat” i demanar i esperar que els nostres servidors públics es comportin no només conforme a les lleis, sinó conforme a estàndards professionals ètics. No és fàcil, però val la pena. Si sabem que la gestió pública és una activitat valorativa en si mateixa, si sabem que els gestors públics es troben en la seva tasca diària amb dilemes ètics, ens ha de preocupar, i molt, que en siguin conscients, ens ha de preocupar quins són els valors que estan defensant, quins

d'ells estan primant.

En aquesta línia de separar la conducta il·legal de la conducta no ètica, s'expressa molt clarament el Consell de Ministres espanyol en l'exposició de motius del recentment adoptat "Acuerdo por el que se aprueba el código de buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado"⁽⁹⁾: "...se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas". Aquesta iniciativa suposa un inici esperançador per a un vertader tractament de l'ètica en l'Administració. És un bon plantejament, que deriva dels principis constitucionals i que s'enfoca des de la perspectiva del "pacte entre els ciutadans i els poders públics", tot i que es refereix només a una peça del sistema.

En el mateix sentit, la proposta de la *Comisión para el estudio y preparacion del Estatuto Básico del Empleado Público*¹⁰, sembla un bon punt de partida. S'ha de saludar l'interès dels participants a plantejar la necessitat d'establir clarament un llistat sistemàtic de deures i obligacions, i de donar una importància intrínseca a la seva inclusió en un text de regulació. Caldrà veure si en els tràmits que seguirà el text en qüestió, aquest tema rep les discussions i aportacions que es mereix. També esperem que la seva promulgació definitiva no sigui el final sinó el principi d'un camí que ens hauria de portar a un plantejament sistemàtic en la línia del que hem postulat. Amb la seva importància, la mera inclusió d'una llista de deures, em temo que farà molt poc per impulsar l'increment de consciència i el canvi en la manera d'actuar dels nostres gestors, si no està acompanyada de la resta de mesures que constituïrien una veritable "infraestructura de l'ètica"⁽¹¹⁾.

A Catalunya estem treballant en el *Llibre blanc de la funció pública*, de manera que és un moment crucial perquè tots els actors implicats facin una aposta seriosa per introduir un

⁹ BOE nº 56 de 7 de març de 2005

¹⁰ 25 d'abril de 2005

¹¹ Nomenclatura OCDE

plantejament rigorós del tractament de l'ètica en el marc regulador de l'actuació de les nostres administracions.

Els països de l'entorn proper ens poden oferir exemples útils. Quan el grup de treball PUMA (Public Management Service) de l'OCDE va realitzar l'any 1997 un estudi sobre ètica en el servei públic, dels nou països analitzats, sis d'ells havien elaborat –o ho estaven fent– codis de conducta. Per exemple, Austràlia, Nova Zelanda i Gran Bretanya han editat documents que recullen les declaracions “oficials” dels valors que han de guiar l'actuació dels treballadors al servei de les administracions públiques. En alguns casos, com Austràlia, aquesta declaració està incardinada en normativa (Públic Sector Act, 1999) i per tant és d'obligatori compliment. En el cas de Gran Bretanya existeixen unitats independents dins l'Administració (*Audit Commission*) que analitzen i revisen l'actuació de l'Administració i que ocasionalment poden tractar qüestions valoratives. A Canadà es va crear una “task force” sobre el tema, que va recomanar la creació d'una oficina específica: la “Office of Values and Ethics” (1999). A Austràlia la Junta Assessora de Direcció té l'encàrrec de promoure l'ètica en el servei públic i el paper d'assessor s'ha delegat en la Comissió per a la Protecció del Mèrit en el Servei Públic, una entitat central de gestió. Els mateixos treballs de l'OCDE constitueixen un referent de les preocupacions dels estats membres, per l'ètica en el sector públic. Des de fa uns anys ha editat material en forma de “recomanacions” que aborden aquest tema.

Cal confiar que les línies apuntades en les iniciatives dels poders públics vinguin acompanyades del treball i reflexió d'estudiosos i treballadors del sector públic. Seria important analitzar sistemàticament les diferents pautes culturals existents en les nostres organitzacions públiques. En aquesta línia, treballs com el de Carles Ramió⁽¹²⁾ són particularment interessants.

En aquests moments de poca certesa, de complexitat estructural i organitzativa, és fonamental centrar l'atenció en les persones que, dins d'aquest marc dinàmic conformen, amb les seves decisions quotidianes, l'actuació de les institucions públiques.

I abans que algú altre ho digui, ho diré jo. És això un clam per recuperar les figures dels

¹² RAMIÓ, C. *El model directiu a les entitats locals*. Jornada sobre la funció pública directiva a les entitats locals. Barcelona, 27 d'abril de 2004. Escola d'Administració Pública de Catalunya

Ètica i valors a l'Administració pública: val la pena parlar-ne?

funcionaris/treballadors públics com a ocupants dels alts càrrecs a l'Administració? Uns funcionaris formats, seleccionats, i promocionats per tal de construir i gestionar les institucions públiques, amb una perspectiva temporal llarga, independentment de l'opció política que ostenti el poder en cada moment?

Soc conscient dels problemes i anticossos que pot generar aquesta opció però, malgrat tot, crec que en aquest calidoscopi en que s'estan convertint les nostres administracions, sí seria bo per a l'equilibri del sistema reforçar i *reformular* aquesta peça (oh, no!... de nou els *mandarins!*)