

CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA

Grup de treball 2

Valors: cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic.

Comunicació

ALGUNES REFLEXIONS SOBRE LA RAÓ I LA PRESENCIA DELS VALORS ÈTICS EN L'ADMINISTRACIÓ

Manuel M. Sanz

Llicenciat en Dret i Diplomant en Funció Gerencial a les Administracions Públiques.

Tècnic Superior de l'Administració Local

I.- La confiança com a conseqüència de la presència d'altres valors

En la presentació d'aquest grup de treball que figura en el fulletó d'aquest primer Congrés català de Gestió Pública, s'esmenten alguns valors, com la integritat, l'avaluabilitat i l'eficiència de la gestió, com a elements de legitimació i expressió de la democràcia i *una de les millors maneres de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans.*

En ocasió de la jornada de vaga general del passat dia 20 de juny, Josep Ramoneda publicà un article al diari El País, titulat "Qüestió de Confiança".

El Govern de l'Estat i els sindicats van oferir dades de participació i d'anàlisi de la vaga absolutament discrepants. Ambdues versions podien considerar-se radicalment allunyades del que el ciutadà podia haver percebut, en tant que observador més o menys imparcial del que aquell dia havia succeït en el seu entorn.

Segons Ramoneda, una descripció tan radicalment diferent dels fets, generava una crisi en la paraula, dels polítics i dels sindicats i, entre d'altres, fa les reflexions següents:

*Per tal que la democràcia funcioni és necessari que existeixi una **confiança** raonable en la paraula dels polítics.*

La qualitat de la democràcia depèn de la confiança. La confiança vol dir reconeixement mutu..

D'altra banda, per resolució del Parlament Europeu de data 6 de setembre de 2001, s'aprovà un Codi de bona conducta administrativa, sobre el que més endavant tornaré a insistir.

El Defensor del Poble Europeu, senyor Jacob Söderman, s'encarregà de redactar el projecte del text. El senyor Söderman, en la carta de presentació del Codi, diu: *Crec fermament que la plena aplicació del Codi incrementarà la **confiança** dels ciutadans en la Unió Europea i en les seves Institucions.*

Veiem doncs, que en tres escrits diferents dedicats a les condicions o requisits que es creu que han de ser presents en les relacions entre l'administració pública i els administrats, apareix com un valor cabdal, i de referència per als ciutadans en la seva relació amb la cosa pública.

Per la confiança el ciutadà se sent protegit, representa, i diposita la defensa i realització dels interessos públics i dels privats, quan s'escau, en l'Administració. Igualment per la confiança, l'administrador públic veu reforçada la seva legitimitat i el seu treball adquireix el sentit de l'obtenció de l'interès general.

La confiança és un camí de doble sentit. La confiança és mútua i la seva presència depèn activament de les dues parts. Per la confiança, l'altre és considerat no com contrari de qui cal protegir-se, sinó algú amb que col·laborar per obtenir els resultats esperats.

Aquesta reivindicació de la confiança, a més de lògica, és necessària en un temps en el que el ciutadà percep un cert deteriorament o desprestigi de l'acció política i de la gestió pública.

Però crec que la confiança és la conseqüència de la suma de la posta en pràctica d'actituds-valors concrets, més que un valor en si mateix.

Així la confiança apareix com un indicador de la realització dels altres valors, en l'administració pública.

Caldrà, doncs, identificar i afavorir aquells valors que fomenten la confiança, sempre mútua, i evitar aquelles actituds que generin l'efecte contrari, la mal confiança.

II.- Els valors a les normes de dret públic

El legislador incorpora en les exposicions de motius i en el text de la norma criteris i conductes de comportament, valors en definitiva, d'acció per tal d'obtenir allò que es proposa. La confiança, però, no apareix de forma explícita. Com el valor, se suposa.

Citaré alguns exemples de valors o comportaments desitjables en l'actuació de les administracions, que apareixen en dos normes de dret públic, d'aplicació més genèrica i habitual.

Es tracta de comportament difícils d'imposar, ja que per la seva pròpia essència, la seva implantació i eficàcia, depèn més del convenciment personal dels operadors, que de la capacitat coercitiva de la pròpia norma o de les institucions.

La Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, com a norma de referència en l'actuació de l'Administració pública, en la seva exposició de motius i davant la complexitat de la nova Administració pública, invoca el deure de cooperació entre administracions, *que es configura com un deure recíproc de suport i lleialtat mútua que no cal que es justifiqui en preceptes concrets, perquè no es pot imposar, sinó acordar, o concertar.*

En el seu article 3, cita com a criteris d'actuació que han de presidir l'actuació administrativa, alguns amb tanta càrrega d'ètica de comportament o de valor de conducta com *la bona fe* i recordem allò que he esmentat a l'inici, *la confiança legítima*, a més dels tradicionals principis d'objectivitat, eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, de caràcter bàsicament tècnic..

En el següent article, el 4, se citen altres valors de conducta en l'actuació administrativa, en els quals les actituds personals dels treballadors públics tenen una importància rellevant: Respectar l'actuació d'altres administracions, ponderar, facilitar, prestar cooperació i col·laboració, facilitar-se assistència i auxili, quan s'escaigui...

En l'àmbit de les relacions de les administracions amb els ciutadans, el mateix article 3 defineix els principis de transparència, participació i servei i l'article 35 defineix els drets dels ciutadans que, correlativament, impliquen comportaments èticament responsables per part de l'Administració per fer efectius aquells drets, entre els que destaquen aquells amb més càrrega ètica, el descrit a la lletra i), de l'esmentat article: *A ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i els funcionaris, que han de facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.*

Un altre text que vull mencionar és el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats texts legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. Es tracta de la normativa que regula l'organització i el règim jurídic del personal al servei de l'Administració, és a dir dels professionals, persones concretes, que donen cara i ulls a l'actuació administrativa.

La seva exposició de motius, com no podia ser d'altra manera, és una reivindicació del factor humà per a la bona marxa de les organitzacions, així com també dels valors i principis que han d'inspirar el treball i la política de la funció pública.

Em permetré transciure algun dels apartats de la seva exposició de motius que incorporen principis i conviccions, que no per obvies deixen de ser importants:

El personal de les administracions públiques constitueix un element indispensable per a la prestació adequada dels serveis públics i, en conseqüència, ha de ser un factor clau per posar en marxa els processos de millora del funcionament de l'actuació administrativa. La participació i col·laboració d'aquest personal és un factor necessari per a l'èxit de la millora administrativa esmentada.

Més endavant, continua:

Aquestes polítiques de personal hauran d'emfatitzar entre el personal al servei al servei de la Generalitat els valors d'autoresponsabilitat envers la pròpia feina, d'orientació cap al ciutadà i cap a la qualitat i millora de la feina a fer, així com cap a la innovació i l'austeritat en la despesa pública com a mitjans per respondre als requeriments que la societat del nostre país demana a l'Administració de la Generalitat.

Aquest darrer paràgraf és tota una declaració de principis i de bones intencions d'allò que és desitjable i s'espera dels treballadors de l'Administració, declaració que en si mateixa ja podria ser una comunicació concreta i resumida, dirigida a aquest Congrés.

Igualment, tant en l'exposició de motius com ja en l'articulat apareixen com a principis d'actuació del personal, els de diligència, professionalitat, imparcialitat i sotmetiment a la llei.

Aquestes dos normes ressenyades crec que incorporen, no de forma exhaustiva, el nucli fonamental d'allò que de forma explícita la norma escrita defineix com a valors de comportament, per tal que l'administració en tant que organització i les persones que la componen, considerin el seu treball com servei públic, dirigit a la defensa de l'interés general i del ciutadà.

III.- La presència dels valors implícits

Aquests valors o comportaments ètics descrits fins ara apareixen de forma explícita en els textos legals. Però hi ha altres que, com la confiança, resten implícits. Formarien part d'allò que de forma més o menys generalment acceptada, considerem indicadors de bona educació.

Potser són manifestacions diverses o variacions dels ja descrits, o condicions necessàries per tal que aquells esdevinguin una realitat.

Valors com el compromís per la feina ben feta, creure's el sentit i la importància de servei públic, de la tasca encomanada, el sentit de servei a la comunitat i que confia en la teva responsabilitat i pericia professional, el compromís de millora i formació, allò que comunament es coneix com atenció, cortesia i educació vers al ciutadà, són valors que cal rescatar i potser redefinir.

El ja esmentat Codi Europeu de bona conducta administrativa, en l'article 12, descriu el contingut del concepte *Cortesia*, - que alguns poden considerar carrincló - en l'àmbit de l'actuació administrativa vers el ciutadà. La descripció arriba a detalls molt precisos:

El transcric en castellà, tot respectant la versió de què dispo:

1. *El funcionario será diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser servicial y responderá a las preguntas que se le planteen de la manera lo más completa y exacta posible.*
2. *En caso de que el funcionario no sea competente para el asunto de que se trate, dirigirá al ciudadano al funcionario adecuado.*
3. *De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el artículo 19 de presente Código.*

Són, valors instal·lats més en el terreny de les íntimes conviccions personals, que no en la lletra escrita de cap norma, ni en els manuals de bon govern, a excepció d'aquesta detallada descripció del que s'espera del funcionari cortès.

Són també valors amb una forta càrrega cultural i que segurament han estat desprestigiats davant de corrents pretesament més rigorosos o científics en l'àmbit de la gestió pública o bé per la seva manca d'adaptació a les noves demandes i sensibilitats socials. En ocasions, qualificats com a moralitzants per ser interpretats amb les regles d'una única i determinada moral o ètica possible.

Es tracta de valors que marquen tendències, objectius de comportament personal i de l'organització a assolir. En relació amb aquests valors, segurament no es tant important disposar d'un acord unànim del que significa cada un, com en el fet de constatar, amb convenciment sincer i des de la confiança mútua, de que *estamos en ello*.

La concurrència efectiva d'aquests valors o conductes ètiques – els explícits i les implícits- tant en la institució, com en les persones, hauria d'afavorir que es fes realitat l'existència d'allò que a l'inici hem definit com a confiança mútua.

IV.- Reivindicació de allò que és obvi i algunes propostes també obvies

Afortunadament, encara estem davant d'una sèrie de condicions, la presència de les quals depèn, en gran part, de l'actitud i el convenciment íntim de cada una de les persones, considerades individualment, una a una.

La qualitat ètica d'una organització és també el resultat de la suma dels valors i comportaments ètics dels seus membres, dirigits i ordenats a la consecució dels objectius, en el cas de l'Administració pública, de servei als ciutadans.

Aquesta qualitat ètica, però, és poc probable que s'assoleixi de forma espontània.

Crec que cal un treball conduït pels responsables de l'organització, en el què és important tenir en compte els factors següents:

Uns de caràcter marcadament institucional;

- La identificació de la funció social i dels objectius encomanats a la institució.
- La identificació dels valors ètics a compartir -valors de la institució- per tal d'oferir un servei públic adequat. Importància de disposar d'instruments concrets com poden ser: Codis de bona administració, cartes de qualitat del servei, avaluació ...
- La definició de les tasques encomanades a cada un dels treballadors.
- La valoració de la importància i necessitat d'aquestes tasques per a l'obtenció dels objectius col·lectius. Tècniques de motivació i reconeixement del valor del treball, incluint-se aquí el dret a una remuneració digna pel treball i responsabilitat assignada, així com també la disponibilitat de recursos de formació i posada al dia.
- La disponibilitat d'àmbits de discussió i posada en comú, tant dels èxits o bona marxa dels objectius institucionals, com de les dificultats en allò que fa a elements de la mateixa organització, i les de caràcter tècnic o extern.
- Importància dels processos de selecció, intentant identificar aquells components de la personalitat o habilitats concretes que facilitin la integració en els valors ètics de la institució, tot i respectant els principis de publicitat, mèrit i capacitat i sense que això signifiqui clientelisme ideològic. Els processos de selecció que només tenen en compte el volum i la qualitat del coneixements no són capaços de garantir que la persona seleccionada incorpora uns determinats valors ètics, ni que sigui capaç d'integrar-se en el sistema de valors ètics compartits.
- La importància de les funcions de lideratge i de testimoni dels directius públics.
- Transparència, informació i participació en el funcionament i gestió de la institució.
- Fomentar l'ús de formes de comunicació verbal i escrita amb els ciutadans més clares i planeres, abandonant l'ús innecessari de llenguatge excessivament tècnic i per a iniciats. El que interessa és que el ciutadà compregui el que se li diu, assegurant-se després que així és, i no exhibir la suposada erudició de la institució o del tècnic corresponent.

Des de la meva experiència en el tracte diari directe amb el ciutadans i convençut de la importància que atorga a les pròpies conviccions, crec que cal reivindicar i prestigiar:

- El convenciment que tota tasca en l'Administració pública, per humil i senzilla que sigui, significa un servei a la comunitat de la que tots formem part. Tots els que treballem a l'Administració pública, som a la vegada ciutadans que rebem i esperem serveis de l'Administració.
- Que malgrat sembli una veritat de *perogrullo*, el servei públic significa això mateix: servei públic al públic. En ocasions els conceptes més fonamentals, a força d'utilitzar-los o fer d'ells un mal ús, perden el seu significat.
- El valor de l'esforç i la voluntat per tal que la feina sigui el més ben realitzada possible. Aquí caldria incloure la necessitat d'estudi i reciclatge personal.
- El valor d'actituds, com l'atenció i l'escolta atenta i interessada d'allò que el ciutadà tracta d'expressar, fent ús de la tècnica de posar-se en el lloc de l'altre. O el valor de la cortesia personal, ja descrita en el Codi europeu de bona conducta administrativa. Deixo constància de les expressions d'agraïment de molts ciutadans per haver estat atesos amb la forma i temps adequat, amb explicacions comprensibles, malgrat que no els assisteixi la raó. Ser escoltat i tingudes en compte les seves raons o les seves angoixes, és un desig universal, moltes vegades amb independència de quin sigui el resultat concret.
- De forma correlativa al darrer punt de l'apartat anterior, cal fer un esforç d'utilització d'un llenguatge senzill i planer, que no vol dir mancat de rigor, de manera que el ciutadà ens entengui, assegurant-nos que així és.
- Relativització del valor vocacional per a l'exercici d'una determinada activitat professional, desvestint-lo del que pugui tenir de valor idealitzat i imprescindible. No crec equivocar-me a l'afirmar que en una societat complexa com l'actual, tenint en compte la realitat del mercat de treball i les conseqüències personals que per a molts estudiants tenen les proves d'accés a la universitat, en allò que fa referència a la vocació, *els camins del Senyor són inescrutables* i que com el camí pel caminant, en moltes ocasions la vocació es descobreix -es fa o es pacta amb un mateix- en l'experiència diària laboral.

Aquesta és la meva aportació feta des de l'experiència pràctica d'un professional de l'Administració pública, i amb l'esperança d'haver col·laborat en la reflexió que ens proposa aquest primer congrés- Amb l'esperança també que les relacions de l'Administració amb el ciutadans i les relacions dins mateix de les organitzacions mateixes, puguin tenir lloc en el marc, d'aquell valor conseqüència o resum a què fèiem esment a l'inici d'aquesta aportació: la confiança mútua. La confiança en l'actuació dels altres, la confiança en el sistema, la confiança, la bona fe que predica l'article 3.1 de la llei 30/1992.

Gràcies per haver-me deixat ser una mica idealista, beneit?, però potser en ocasions cal tornar a dir o recordar conceptes, idees òbvies. La realitat quotidiana, amb els seus problemes, rutines, desencisos i també encerts, èxits, tornarà a posar les coses al seu lloc? realista... En definitiva el que ha de ser?

