

1er. CONGRÉS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA
26 i 27 DE SETEMBRE DE 2002
GRUP DE TREBALL 2

PONÈNCIA:

**VALORS: CAP A UNA ÈTICA DE LA RESPONSABILITAT
PROFESSIONAL DEL GESTOR PÚBLIC**

Àngel Castiñeira

Director del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis (CETC)
i professor d'ESADE

1. El servei públic en les societats democràtiques

Les administracions públiques juguen un paper capdal per al manteniment i millora de les societats democràtiques. La integritat, l'avaluabilitat i l'eficiència de la gestió pública s'han convertit actualment en les vies de legitimitació o expressió de la democràcia i en una de les millors maneres de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans. Això ha estat ben palès a Catalunya en aquests darrers 25 anys de recuperació de les institucions i de desenvolupament de les llibertats nacionals i ciutadanes.

2. Els canvis en la naturalesa del servei públic

Les tasques de bon govern assignades als agents públics han patit en aquest mateix període canvis notables interns i de l'entorn.

Aquests canvis sovint han provocat en el servidor públic desorientació, confusió o perplexitat en el moment de discernir quina pauta de conducta era la més ajustada a la naturalesa del servei perquè els agents sovint no trobaven en els textos jurídics i en les pràctiques en vigor respostes a llurs interrogants.

En el ciutadà aquests canvis han fet augmentar el desconeixement sobre quina podria ser la conducta exigible a l'agent o, pel contrari, l'ha animat a reclamar als agents públics qualitats i virtuts noves, diferents a les tradicionalment requerides en la seva formació o en el seu reclutament.

2.1. Entre els canvis interns esmentats cal destacar:

- Els processos de reforma i modernització de l'Estat i de les administracions.
- La modificació dels patrons de conducta clàssics de la cultura administrativa. Això ha comportat superar els envellits models burocràtics; incorporar una lògica productiva en la cultura, els sistemes i els processos administratius; i la necessitat de gestionar la interdependència i la fragmentació pròpia dels sistemes descentralitzats i pluralistes. Requeriments que obliguen a reformular

el sentit del servei públic, conciliar els seus principis amb una nova visió gerencial i redefinir la mateixa identitat de l'agent públic, la qual cosa ha provocat una indefinició de les regles i una manca de previsió i claredat en els comportaments.

- La internacionalització del context en què es mouen les administracions, que obliga a processos simultanis de conformació supranacional (Estat, UE) i local (comarques, diputacions i ajuntaments).
- La redistribució de les responsabilitats i de les funcions entre els diversos sectors que interactuen en l'esfera pública (Estat, mercat i tercer sector); i, com a conseqüència, l'aparició de noves formes de relació entre ells (cooperatives i concurrencials); un cert esvaïment de les fronteres entre les formes públiques i privades de gestió; i una major dependència interorganitzativa.
- La consciència d'una progressiva pèrdua de prestigi i reconeixement social de la funció pública; que s'afegeix a una minva considerable del nivell de remuneració en comparació amb el sector privat i a unes condicions de carrera sovint poc gratificants.

2.2. Entre els **canvis de l'entorn** que també han afectat indirectament els valors de la gestió pública cal tenir presents:

- La multiplicació de focus de producció valorativa (pluralisme moral) derivats del procés de secularització, la qual cosa ha contribuït a constituir una societat estructuralment complexa amb sistemes de valors en competició i amb una multiplicitat d'idees del que es considera una vida moralment bona.
- La privatització o individualització de les creences i l'acceptació que la consciència individual o subjectiva decideix el que és bo (és a dir, la constitució d'un sistema de valors antiautoritari que valora l'autonomia i la realització individuals i que reconeix a cada subjecte moral la lliure elecció del seu mode de vida dintre d'un context d'igualtat de tracte).
- L'augment de la mobilitat i la diversificació ètnica i cultural de les societats, fins al punt de constituir societats multiculturals.

Molts d'aquests fenòmens han contribuït a accentuar la decadència de les (velles) creences col·lectives, el rebuig de la transmissió autoritària de valors, la crisi dels mecanismes clàssics de mediació i representació social i, de retruc, això ha qüestionat o ha obligat a replantejar la identitat d'algunes institucions (església, escola, empresa, família, grups professionals, partits, ...). Bona part del desconcert moral contemporani es derivaria, doncs, de l'afebliment dels valors compartits en els sistemes clàssics d'integració moral i social i del sentiment de pèrdua de pertinença jugat fins el present per les fortes identitats col·lectives, socials, professionals i territorials.

Aquest desconcert, propis d'etapes de canvi, estimula com mai la cerca o la construcció de noves vies alternatives d'identificació valorativa per part de molts ciutadans, però també agreuja en molts altres el sentiment

de pèrdua, desorientació o sense sentit. Per aquest motiu, la interpretació actual de la situació dels valors afavoreix tant una lectura positiva del canvi com, alhora, una versió negativa o gairebé apocalíptica.

Per a alguns, aquesta situació de canvi de valors s'estaria saldant **positivament**, a través d'una nova construcció societària basada en l'adhesió voluntària dels ciutadans i en el descobriment de nous pols d'identificació valoratius que comportarien alhora noves formes de compromís i de participació social (generalment més locals, limitades i especialitzades; més emocionals i pragmàtiques i basades en el valor d'una autenticitat personal que no admet intermediaris ni delegacions).

No hi manquen, però, els que en fan un diagnòstic **negatiu**, manifestant el seu neguit davant l'augment de la fragmentació social, l'allunyament ciutadà de les institucions representatives o la davallada de la participació social. Per als més alarmistes, estaríem assistint a un enfonsament de les certeses morals i una agudització de la crisi del vincle civicosocial que es manifestaria en les ruptures de l'ordre públic, l'augment de la incivilitat, els actes delictius o l'augment del sentiment d'inseguretat.

En definitiva, "externament" la identitat ciutadana del present ha esdevingut com a mínim problemàtica i incerta perquè el nou context cultural tendeix a delegar sobre cadascú l'aprendre a gestionar pel seu compte la mutació dels valors, normes i regles de la vida en comú. Ara és cada ciutadà qui ha d'aconseguir construir reflexivament un projecte de vida pública que inclogui un conjunt de valors amb els que es pugui identificar i que tinguin prou coherència com per donar sentit a la seva existència, per a poder conviure amb els altres, per comprendre el món i per a orientar-se en el futur.

Al mateix temps, "internament" els agents públics han acusat el desfasament creixent entre els valors i sistemes tradicionals que regien en el passat la conducta dels funcionaris i els nous papers i responsabilitats que els han estat assignats. Això ha provocat un canvi cultural en les organitzacions públiques: el vell *ethos* burocràtic (basat en valors com l'interès general, l'objectivitat, la centralització o el respecte escrupulós a la norma) s'enfronta a un nou *ethos* professional més orientat a la productivitat i l'eficiència, amb més autonomia de gestió, preparat per a la innovació i l'assumpció de riscos i que se sent incòmode davant el control burocràtic o l'excessiu nombre de normes i autoritzacions.

3. Repensar els valors intrínsecs al servei públic.

Aquesta situació de canvi intern i de l'entorn i els efectes desestabilitzadors que se'n deriven projecta sobre les institucions públiques, sobre les seves normes, els seu funcionament i els seus agents encara una major

responsabilitat i la necessitat d'actualitzar les normes de conducta de la vida pública.

D'una banda, els processos de modernització de les administracions i els canvis de la seva cultura organitzativa accentuen la necessitat d'enfortir la confiança social en el servei públic, de millorar la capacitat d'adaptació de les administracions i d'aprendre a combinar el vell *ethos* burocràtic amb *l'ethos* democràtic i *l'ethos* professional del present.

D'una altra, els canvis de valors esdevinguts en l'esfera pública i l'augment de les formes d'individualització axiològica tenen també una repercussió directa sobre les institucions públiques i sobre el seu paper de mediació social. Perquè són elles les que tradicionalment han regulat les formes de socialització en l'espai públic, les que fan el paper clau de mediació que permet l'accés a la ciutadania, i les que han vetllat pel manteniment de les identitats col·lectives. Aquestes tasques, en el futur, ja no les podran fer de manera imposada, en contra de la voluntat dels subjectes. Si la identitat col·lectiva implica cada vegada més una construcció participada i voluntària dels ciutadans, el paper de les institucions públiques --i entre elles el de les administracions-- només es veurà legitimat si són capaces de reformular les seves formes de mediació i participació amb la ciutadania fins al punt que aquesta arribi a reconèixer-s'hi. Això implica pensar de nou una filosofia pública de la virtut cívica que pugui respondre qüestions com ara: quin model de societat ha de reforçar un empleat públic?; quina moral de referència ha d'incloure l'agent en la presa de decisions públiques?; en què consistirà l'excel·lència en el marc de les nostres pràctiques professionals i del nostre nou context cultural i de vida?

Moltes d'aquestes circumstàncies són les que ha provocat que durant la darrera dècada diversos països hagin insistit en la necessitat de repensar i reforçar el paper i els valors del servidor públic.

Això s'ha fet fonamentalment des de diverses vies sovint complementàries:

- 3.1. Des de l'explicitació d'un clar **compromís polític** a favor de millorar el comportament ètic en el sector públic. En la millora dels valors, els dirigents han de donar exemple. Aquest compromís s'ha traduït a la pràctica en què alguns dels més alts responsables polítics han comunicat públicament, han liderat o bé han impulsat en els seus respectius països diverses temptatives de millora, creant comitès i òrgans especialitzats per al seu seguiment i coordinació amb capacitat executiva i amb conseqüències directes tant per a l'administració com per a la política.
- 3.2. Des de l'adopció d'un **nou marc legal** per a l'actuació en el servei públic que intenti ser clar, consistent i complet; que prescriu els límits de la conducta legalment acceptable; es preocupa del seu compliment i crea dispositiu d'alerta; preveu, en cas contrari, els oportuns processos sancionadors i els sistemes de reclamació; i n'habilita l'auditoria interna i externa de la gestió pública mitjançant la creació de comissions

d'avaluació i seguiment, l'augment de la transparència i l'accés a la informació en les actuacions del govern (allò que alguns anomenen Administració Oberta);

- 3.3. Des de la **millora de les condicions de treball** a fi d'afavorir un entorn propici a la conducta ètica: assegurant un sistema just de retribució, un tracte equitatiu i un procediment imparcial de selecció i promoció del personal en la seva carrera professional en el sector públic; evitant la sobrecàrrega de treball; assegurant l'estabilitat laboral; reduint les relacions professionals conflictives; racionalitzant i millorant l'estructura dels serveis; promovent un clima organitzatiu obert al diàleg i la participació; establint sistemes de reconeixement de la feina ben feta; millorant les condicions físiques del lloc de treball, afavorint la seva formació contínua, etc.
- 3.4. Des de la **promoció i coordinació de debats ètics** liderats pels responsables de les administracions que ajudin a definir, donar a conèixer i inculcar els valors comuns, les directrius bàsiques i els principis deontològics generals o específics que les administracions públiques i els seus agents haurien de compartir i respectar en el context d'un món en canvi i d'una ciutadania més individualitzada en les seves creences;
- 3.5. Des de la **iniciativa ciutadana** representada per partits polítics o moviments ciutadans i que, moguda per la difusió de determinats escàndols i gràcies a l'ajuda dels mitjans de comunicació, en alguns casos ha desenvolupat canals efectius i accessibles de participació i mecanismes socials de seguiment, de denúncia, de protesta, de dissuasió, de control i d'exigibilitat davant d'algunes actuacions reprovables dels agents públics.

En resum, l'impuls a la millora ètica del servei públic ha comptat, i sembla que hauria de comptar necessàriament per ser eficaç amb les aportacions diferenciades de totes aquestes vies: la del suport decisiu i entusiasta de les màximes autoritats polítiques; aquella que marca jurídicament les normes d'obligat compliment; la que afaiçona un clima organitzatiu i unes condicions de l'entorn favorables a la conducta ètica; aquella que dóna orientació i sentit a les pràctiques a partir de l'explicitació dels valors que volem compartir; i, per últim, aquella que expressa les expectatives i el tipus de tracte que esperen trobar els ciutadans.

4. **Enfocaments normatius possibles.**

La voluntat de millora del servei públic pel que fa al comportament dels seus agents pot incloure enfocaments normatius diferents i no sempre compatibles. Al nostre parer, l'enfocament ètic que triem així com els procediments metodològics que se'n deriven poden ser tant o més importants i decisius que el conjunt de valors finalment escollits, assumits o imposats per una administració.

Un plantejament, com el nostre, que aposta per un treball compartit i participat de construcció de valors entre tots els agents públics implicats, si vol ser coherent, no pot enunciar unilateralment la llista de valors que haurien de regir el comportament de la vida pública. En canvi, sí que pot justificar la bondat de la perspectiva i el procediment triats, perquè aquesta opció alberga l'esperança que si el procediment triat per al treball amb valors és correcte el resultat obtingut també ho serà.

A continuació intentarem presentar de manera resumida alguns dels enfocaments que considerem més destacats i justificar la nostra preferència per alguns d'ells i la nostra discrepància amb alguns altres.

- 4.1. L'ètica de la gestió pública sovint incorpora una vessant **repressiva, reglamentària o disciplinària** que serveix per vigilar que les normes existents siguin respectades, per denunciar els mals comportaments (escàndols, corrupció, abusos, etc.), per controlar i perseguir les conductes inapropiades o simplement prohibir-les, reprimir-les o fins i tot per sancionar-les. Una versió més suavitzada d'aquesta mateixa opció pot incorporar també una **concepció preventiva** que, com el seu nom indica, serveix per desenvolupar mecanismes o instruments que ajudin a prevenir o evitar irregularitats o per persuadir/dissuadir, advertir, comunicar, interioritzar o reforçar allò que s'ha de fer o no s'ha de fer. En molts d'aquests casos, l'apel·lació a l'ètica és una excusa per parlar de (i perseguir) la corrupció. L'ús de l'ètica com arma llançívola emprada **contra** algú o contra quelcom l'acaba convertint en un instrument reactiu que projecta constantment la sospita contra els subjectes i li fa perdre la seva dimensió creativa i de projecte que sovint ens ajuda a orientar i donar sentit al nostre esdevenidor. Més que per l'ètica, doncs, moltes d'aquestes funcions esmentades creiem que haurien de ser assumides pel marc jurídicolegal desenvolupat per cada país.
- 4.2. L'ètica en realitat no implica tant un conjunt de sancions o exhortacions com la opció –en positiu– per un model de vida considerat bo i atractiu. La qüestió, doncs, ara no és contra qui o contra què projectem la denúncia ètica sinó a favor de quin model d'administració pública ens agradaria treballar, amb quins valors ens sentiríem identificats, amb quin tipus de pràctiques ens faria il·lusió que els altres ens vincuessin. Aquesta **concepció creativa i positiva** de l'ètica en la gestió pública, sovint menystinguda, veu l'ètica com a una oportunitat d'innovació en el treball amb valors, de renovació dels compromisos, de construcció compartida de projectes, amb capacitat de motivació, d'orientació, de creació de sentit i d'identitat col·lectiva, de redescobriment i actualització dels valors vinculats a les tasques de servei a la comunitat. Aquesta opció, en definitiva, ens permet treballar amb valors.
- 4.3. L'ètica de la gestió pública pot posar l'accent **només** en els aspectes pròpiament **deontològics** de l'actuació de l'administrador, l'agent, el funcionari o el servidor públics, independentment del país, la cultura o el model d'organització en què treballi. Des d'aquesta visió, l'ètica de la

gestió pública es circumscriu als límits de qualsevol **ètica professional** i als principis de conducta que es deriven de l'anàlisi de les seves pràctiques.

- 4.4. Hi ha, en canvi, una altra visió de la conducta del gestor públic que intenta integrar els **valors propis** de la seva ètica professional en els **valors generals i compartits** que formen part del nucli bàsic de l'organització en què treballa i de la seva identitat corporativa. Això implica incorporar **una perspectiva organitzativa** que té en compte els valors i la sensibilitat de l'individu en tant que persona i en tant que professional, però que s'adreça també a l'administració com a comunitat de pràctiques que posseeix un estil propi de fer les coses. Per fer-ho, cal poder transitar del jo al nosaltres, un nosaltres que té almenys un doble nivell: l'intern, el format pel conjunt de membres de l'administració; i l'extern, el dels *stakeholders* o conjunt de ciutadans i organitzacions afectats per ella. Des d'aquesta perspectiva, l'ètica de la gestió pública és també una ètica de l'administració i, per tant, ha de ser tractada com formant part d'una **ètica de les organitzacions**.
- 4.5. Quan es tracta de treballar els valors i amb valors en el context organitzatiu es pot optar per una opció amb un fort caràcter normatiu **descendent**. Es parteix de la idea que algú (normalment l'alta direcció) ja sap quins són els valors que han de configurar l'organització i, a partir de la seva enunciació i comunicació, es treballa per tal que siguin acceptats, assumits i aplicats de manera obedient, i es permet o es promou la participació de la resta de l'organització en aquest treball.
- 4.6. Una altra opció considera, en canvi, que el **procés deliberatiu de formulació i narració conjunta dels valors** és un component essencial del treball que cal fer. Això inclou, per força, **una perspectiva inductiva** perquè no transitem dels valors prèviament enunciats a les pràctiques, sinó que és a partir de l'anàlisi i avaluació de les nostres pràctiques (reals i sovint contradictòries) que arribem a l'enunciació (i/o reformulació) dels valors que hi són presents. Aquest èmfasi en el procés narratiu considera que la dinàmica que permet elaborar i compartir els valors que es prenen com a referència comuna és el que acaba estructurant la credibilitat dels seus continguts i les possibilitats que siguin assumits. Al nostre parer, la col·legialitat, el treball col·lectiu i participatiu i una renovada democràcia administrativa, --procediments tots ells basats més en la concertació que en la coerció--, poden contribuir profundament a la construcció d'un sentiment de pertinença i a renovar la responsabilització i la iniciativa dels agents públics. Es tracta, en definitiva, de passar dels "meus" valors als "nostres" valors. El procés deliberatiu i inductiu pot ser, doncs, un pas decisiu per a la creació consensuada d'un *modus vivendi* ètic dins les nostres administracions públiques, una manera adient de treballar amb valors des de la nostra pròpia activitat.
- 4.7. Hi ha una aproximació a l'ètica de la gestió pública que aspira a obtenir una fotografia fixa, **estàtica** i gairebé definitiva de les normes i valors

que tothom hauria de conèixer i aplicar. Aquí l'accent es posa, sobretot, en la necessitat de tenir ben definida la identitat axiològica i professional de l'agent públic, com si aquesta fos una essència fixa i immutable, i per tant evitar així la incertesa i desorientació pròpies de les èpoques de canvi.

- 4.8. Per contra, també hi ha una visió **dinàmica** dels valors, que considera que els valors no els tenim sinó que expressen l'horitzó que orienta i dóna sentit a la nostra actuació. L'accent ara no es posa tant en quina és la nostra identitat valorativa sinó amb quins valors ens agradaria identificar-nos, quins elements valuosos tenim en comú o voldríem assolir. La visió dinàmica dels valors parteix del pressupòsit que la interacció entre servei públic i entorn inclou un procés constant d'adaptació i canvi (com demostra avui l'important ús interactiu del web de les diverses administracions o la recent experiència de l'Administració Oberta de Catalunya). Des d'aquesta perspectiva, el que ens cal són mecanismes que ens permetin analitzar com canvien els valors en l'administració pública i en el seu entorn i com podem alhora fer canviar les nostres conductes en el sentit adequat.
- 4.9. Hi ha una aproximació a l'ètica de la gestió pública que accentua la dimensió **enunciativa o declarativa** dels valors. Sens dubte, és aquesta una dimensió important de l'ètica de la gestió pública perquè la formulació i verbalització dels valors compartits (a través de codis, cartes o guies de conducta) implica ja un treball previ d'intent d'objectivació axiològica i la manera com donem sentit i compromís públic al que som (i volem ser) i al que fem. Però sovint hi ha també el prejudici força estès que sobre els valors se n'ha de parlar, escriure i publicar molt, des d'importants diagnòstics fins a grandiloqüents codis de conducta. En alguns casos, sembla com si la discussió constant sobre els valors tingués un efecte terapèutic quasi miraculós sobre la millora de la conducta ètica de les administracions i els seus agents.
- 4.10. En paral·lel a la visió enunciativa dels valors, n'hi ha una altra que subratlla la seva dimensió **pràctica, aplicada i constructivista**. Des d'aquesta perspectiva, els valors no es redueixen (tan sols) a declaracions o enunciats escrits sinó que són un factor clau d'innovació i creativitat vinculat a factors com ara l'explicitació concreta de les millores que li estan associades, les competències que cal desenvolupar, els hàbits, les rutines i bones pràctiques que convé reforçar, els estils i actituds que s'han de promoure, les maneres (correctes) de procedir, els casos exemplars o exemplaritzants triats, els models de referència i els estils de lideratge escollits, la manera d'enfocar la presa de decisions i la resolució de conflictes, els criteris i continguts inclosos en els processos de selecció i formació i en els sistemes d'avaluació del personal, etc. És a dir, que no hi ha prou amb parlar de valors o enunciar-los sinó que hem de crear eines, metodologies i instruments per a treballar operativament amb valors dintre dels equips humans de les administracions públiques. Aquesta opció, per tant, intenta no separar

els discursos (ètics) de les pràctiques reals i dels agents implicats en aquestes pràctiques.

- 4.11. Hi ha, per últim, una perspectiva ètica de la gestió pública (ja suggerida en el punt 4.4.) que aposta per incloure en la seva reflexió **la mirada externa**, acostar-se al ciutadà i oferir-li oportunitats d'intervenció i elecció; és a dir, tenir en compte el punt de vista de l'entorn. Estar oberts a escoltar altres veus, tant de l'administració com de fora de l'administració (usuaris, comunitat local, societat civil, altres organitzacions, etc.) o afavorir una relació activa amb els ciutadans ha estat fonamental per a comprendre en alguns països el canvi d'orientació de la cultura administrativa envers l'accent en la voluntat de servei. Algunes iniciatives en aquesta direcció, com per exemple la publicació de les **cartes del ciutadà** (documents que --fruit del diàleg i participació entre administració i ciutadans-- han intentat establir els estàndards de qualitat, tracte, participació, consulta, informació, etc. que els serveis públics es comprometen a donar), han contribuït a renovar el compromís cívic, a vetllar millor pels interessos dels ciutadans i a convertir-los, gràcies als processos de consulta permanent, en participants comunitaris actius i responsables, implicats directament en la presa de decisions i en els processos de govern.

En resum, l'enfocament normatiu que proposem concep principalment l'ètica de la gestió pública des de la integració dels seus vessants deontològic i organitzatiu; contempla el treball amb valors com a una oportunitat d'innovació basada en un procés deliberatiu i conjunt de tots els seus agents; entén els valors en el marc d'un procés dinàmic; aspira a no dissociar el discurs moral dels agents implicats i de les seves pràctiques; i intenta incloure de manera participativa el punt de vista dels ciutadans.

5. Els límits del marc legal

Tal i com ja hem dit, el marc jurídic i legal és un component necessari en l'exercici de la funció pública perquè ajuda a fixar les conductes que hom preveu i a assegurar que els principis acordats inspirin efectivament els comportaments quotidians dels agents públics.

Tanmateix, la vigència d'un marc legal no és una condició suficient per a l'obtenció de la plena adhesió i compromís de les persones concernides. De vegades, fins i tot, la imposició amenaçadora d'un marc legal pot ser contemplada com un pur instrument de control o, encara pitjor, com un mecanisme de sospita i acusació col·lectiva.

Per aquest motiu, l'ètica de la gestió pública no pot identificar-se amb un conjunt de normes o mesures jurídiques sancionadores, tot i que aquestes siguin clarament necessàries. Immoralitat i il·legalitat, incorrecció moral i delictes, actuació virtuosa i compliment legal no són termes sinònims. Per tant, esmenar el buit legal o adequar el marc jurídic no implica necessàriament resoldre els dèficits morals. Com diem, l'elaboració d'una

legislació eficaç, el necessari enfortiment i perfeccionament dels mecanismes de control de la legalitat o l'exemplaritat en el compliment de les sancions són condicions necessàries però no suficients per al desenvolupament dels valors i principis ètics en la gestió pública.

Hi ha molts problemes que no es resolen a cop de normes per la via de la judicialització, la prescripció o la repressió sinó que requereixen també grans dosis d'autovinculació, compromís personal i col·lectiu i responsabilització. En molts d'aquests casos, els agents públics no actuen moguts per cap tipus de sanció externa sinó guiats principalment per la seva llibertat interna i les seves conviccions morals, perquè han recuperat el sentit de les seves activitats i coneixen llurs béns interns. Per aquest motiu ens sembla especialment desencertat intentar articular l'activitat del servidor públic des de la seva pura judicialització o bé "al marge de l'ètica" o "sense ètica". La defensa de la irrellevància moral en el compliment de la funció pública (en expressions com ara "més lleis i menys valors") ens duria a substituir els actes de consciència per mers actes d'obediència i les responsabilitats morals de la gestió per un sistema simple i únic d'obligacions i sancions.

6. Els valors com a ànima de l'administració pública

Al contrari, creiem que la gestió pública a Catalunya està necessitada d'una moral professional pròpia, val a dir una moral intrínseca al servei públic, no constituïda tant com a sistema d'"obligacions-infraccions-sancions" sinó com a sistema de referència i orientació individual i col·lectiva, que sigui coneguda pels seus agents, integrada en llur formació inicial i que esdevingui una referència constant i accessible en llur acció quotidiana i organitzativa.

D'aquesta manera, l'ètica de la gestió pública pot contribuir a construir i reflexionar sobre la nostra identitat professional, ens pot donar sentit de pertinença i pot servir de vector de cohesió per a tot el conjunt d'agents públics catalans. Si és cert que la cultura d'una organització està formada pel conjunt de valors, d'assumpcions i de creences bàsiques mantinguts pels seus membres, llavors els valors no poden ser considerats "una peça més" de l'administració sinó que conformen la mateixa administració. Els valors compartits no és quelcom que l'administració té sinó que és quelcom que l'administració és, la seva ànima.

L'ètica de la gestió pública a Catalunya ha d'apostar, doncs, més per la prevenció que per la sanció, abans per la responsabilització que per la sospita i encara més per la innovació i la construcció compartida de sentit, participativa i lliurement consentida.

L'ètica de la gestió pública a Catalunya ha de tenir en compte forçosament i de manera nuclear les regles, procediments, normes o codis de conducta, bones pràctiques i valors professionals inseparables de la seva tasca.

Aquesta és una feina que, afortunadament, ja s'ha començat a fer des de diversos nivells de les administracions catalanes¹.

Aquesta aproximació deontològica podria servir per, amb la participació de tots els afectats, elaborar una **guia general dels principis comuns i valors fonamentals de conducta** que voldríem compartir tots els agents públics de Catalunya i que haurien d'inspirar la nostra actuació; i, també, per animar a l'elaboració de **guies** semblants adaptades a certes funcions, categories o nivells d'agents o destinades a fer front a situacions específiques que reclamen alhora **principis d'actuació específics**. En ambdós casos, la vocació pedagògica dels textos, la difusió massiva dels mateixos, el lliurement sistemàtic a qualsevol funcionari afectat, la previsió de seminaris de formació i sensibilització per explicar els seus continguts, l'estudi de casos i la seva aplicació a situacions concretes, o l'avaluació de la seva operativitat són elements a tenir presents en el moment de la seva elaboració.

7. Sobre el context axiològic de l'ètica de la gestió pública

Com dèiem, l'ètica de la gestió pública no pot reduir-se als aspectes específicament deontològics propis de la professió, perquè inevitablement també depèn en la seva concreció i aplicació del seu arrelament a un context històric i cultural concret, del marc jurídic i legal del propi país, dels valors constitucionals i les creences democràtiques que en deriven, de la cultura corporativa desenvolupada al llarg dels anys en la seva pròpia organització, del sistema de valors imperant de la societat a què serveix (ètica civil) i de les expectatives i exigències dels administrats. Tots aquests elements han de ser tinguts en compte en el moment de formular el caràcter distintiu de l'ètica del servei i la gestió públics a Catalunya.

8. Sobre la qualitat moral dels agents públics

L'ètica de la gestió pública no pot reduir-se tampoc a la qualitat moral particular dels seus agents ni encara menys identificar-se amb el conjunt de valors i principis (ètica de màxims) que donen sentit ple a llurs vides.

Ara bé, les persones no anul·len o prescindeixen de les seves conviccions i creences quan entren a treballar en una administració. Ans al contrari, en els processos de selecció o reclutament i promoció de personal cada vegada es té més en compte aquell conjunt d'elements que configuren la

¹ (Recordem, per exemple, el projecte "*Una administració amb ànima*" impulsat en el si de la Secretaria General d'Administració i Funció Pública de la Generalitat des del 1997 i enriquit posteriorment per les aportacions del Programa CAT 21. Els documents estratègics produïts al respecte parlen d'aconseguir "una administració al servei del ciutadà basada en criteris d'eficiència, transparència, agilitat i modernitat" i inspirada en els valors de la cohesió social, el desenvolupament econòmic, la sostenibilitat i el bon govern. Aquest projecte preveu un conjunt de mesures externes i internes a posar en pràctica, algunes de les quals són recollides de manera breu en aquesta ponència).

qualitat i sensibilitat humanes, perquè hom té el convenciment que aquesta qualitat humana i moral redundarà també en l'excel·lència de la seva tasca professional i de l'organització. Els projectes de vida personal --o ètica de màxims-- han de poder ser compatibles, doncs, amb els valors propis de la gestió i de l'administració públiques (per posar un exemple menor: s'ha de poder compaginar el valor personal de dedicació a la família amb el valor organitzatiu de dedicació al treball), en cas contrari hom provoca situacions "esquizofrèniques" que afavoreixen la mala consciència, el cinisme o la desvinculació emocional del projecte organitzatiu.

9. Sobre la responsabilitat dels alts càrrecs i el seu compromís de lideratge

Sobre els alts càrrecs de l'administració recau un conjunt de responsabilitats importants de cara a promoure la tasca de sensibilització ètica, com ara animar el diàleg reunint totes les parts implicades i recollint de manera consensuada la diversitat de veus; encoratjar la iniciativa, impulsar el canvi de conducta, donar exemplaritat, oferir el seu consell, la seva referència, la seva experiència i maduresa, comprometre's amb els valors acordats i fer als altres conscients de les seves responsabilitats, promoure l'auditoria i el rendiment de comptes ètic, apostar per la transparència, la circulació d'informació i la comunicació interna, etc.

Formen part de les funcions de lideratge ètic les de crear, mantenir, enfortir i dirigir eficaçment el sistema de valors i els codis culturals de l'administració a través de la pròpia exemplaritat, el fer comuna una mateixa manera d'entomar els problemes, d'enfrontar-se amb la incertesa o de prendre decisions.

RESUM CONCLUSIU I PROPOSTES

1. Les administracions públiques juguen un **paper capdal** per al manteniment i millora de les societats democràtiques.
2. Les tasques de bon govern assignades als agents públics han patit, tanmateix, en les darreres dècades **canvis notables** tant interns com de l'entorn amb conseqüències profundes sobre la vivència dels valors.
3. Una part del desconcert moral contemporani sembla derivar-se de **l'afebliment dels valors compartits** en els sistemes clàssics d'integració moral i social i del **sentiment de pèrdua de pertinença** jugat fins el present per les fortes identitats col·lectives, socials, professionals i territorials
4. En les organitzacions públiques el **canvi cultural** s'ha viscut a través del pas del vell *ethos* burocràtic a un nou *ethos* professional i democràtic més orientat a la productivitat i l'eficiència i més obert als processos de participació ciutadana.
5. Aquesta situació projecta sobre les institucions públiques, sobre les seves normes, el seu funcionament i els seus agents encara una major responsabilitat i la **necessitat d'actualitzar les normes de conducta de la vida pública**.
6. L'impuls d'actualització i millora ètica del servei públic depèn, entre altres, de **cinc factors**: a) del suport clar de les màximes autoritats polítiques; b) de la redefinició jurídica de les normes d'obligat compliment; c) de la creació d'un clima organitzatiu i unes condicions de l'entorn favorables; d) de l'explicitació participada dels valors que volem compartir; i, e) de la incorporació de la veu dels ciutadans i de les seves expectatives.
7. Per aquest motiu, demanem al **Govern de la Generalitat ple suport** per a impulsar aquest conjunt de processos de millora ètica en les nostres administracions.
8. Un instrument idoni per fer operatiu aquest impuls fóra la creació d'un **Consell o Comitè de Valors** dins de l'àmbit organitzatiu de la Generalitat que coordini, a partir d'una estructura permanent a temps complert, les tasques de concreció, aplicació, estudi i debat, informació, assessoria, revisió i actualització, publicació, seguiment i avaluació de les normes de conducta de la vida pública i dels seus valors fonamentals.
9. Aquest mateix Consell podria establir acords amb altres institucions per a l'establiment **d'accions formatives** específiques en el camp dels valors adreçades al personal de l'Administració.

10. En el treball amb valors, **l'enfocament normatiu** triat és clau. Per a les nostres administracions, proposem de manera general un que integri les dimensions deontològica i organitzativa; que contempli el treball amb valors més com a una oportunitat d'innovació basada en un procés deliberatiu i conjunt de tots els seus agents que com un instrument de coerció; que entengui els valors en el marc d'un procés dinàmic però alhora arrelat a un context històric cultural concrets; que aspiri a no dissociar el discurs moral dels agents implicats i de les seves pràctiques; i que intenti incloure de manera participativa el punt de vista dels ciutadans.
11. La vigència d'un **marc legal** que reguli les pràctiques del servei públic és una condició necessària però no suficient per a l'obtenció de la plena adhesió i compromís ètic dels agents públics.
12. La gestió pública a Catalunya està necessitada d'una **moral intrínseca** al servei públic constituïda com a sistema de referència i orientació individual i col·lectiva, que sigui coneguda pels seus agents, integrada en llur formació inicial i que esdevingui una referència constant i accessible en llur acció quotidiana i organitzativa
13. Per aquest motiu proposem que, a través d'un procediment plenament participatiu liderat pel Consell de Valors abans esmentat, s'elabori una **guia general dels principis comuns i valors fonamentals de conducta** que voldríem compartir tots els agents públics de Catalunya i que haurien d'inspirar la nostra actuació
14. De manera semblant, recomanem que es facin **guies específiques** adaptades a aquelles funcions, categories, tipus de serveis o nivells d'agents que reclamin per la seva naturalesa **principis d'actuació** diferenciats.
15. En la redacció d'aquest tipus de documents s'ha de tenir present la vocació pedagògica dels **textos**, la **difusió** massiva dels mateixos, el lliurament sistemàtic a qualsevol funcionari afectat, la previsió de programes i seminaris de **formació** i **sensibilització** per explicar els seus continguts, **l'estudi de casos** i la seva aplicació a situacions concretes, així com **l'avaluació** de la seva operativitat.
16. En els processos de selecció de personal per al servei públic, les administracions catalanes han d'intentar tenir en compte **la qualitat moral dels agents**; així com que els seus principis i valors fonamentals de vida no siguin incompatibles amb els valors propis de la gestió pública.
17. El compromís de **lideratge ètic dels alts càrrecs** és fonamental per a l'enfortiment i regeneració de les normes de conducta de la vida pública. Per aquest motiu, sobre ells recau un protagonisme i una responsabilitat importantíssims.

18. La **orientació als ciutadans** és una via clau per a la millora de l'ètica de la gestió pública i una excel·lent ocasió per a incrementar els mecanismes de transparència, l'accés a la informació, els sistemes de participació i de consulta o els procediments d'avaluació i seguiment del servei públic.