

L'ÈTICA EN EL SERVEI PÚBLIC. PRÀCTICA I TEMES ACTUALS

OCDE



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya



Diputació de Barcelona

PERSPECTIVA

7

L'ÈTICA EN EL SERVEI PÚBLIC. PRÀCTICA I TEMES ACTUALS

PERSPECTIVA

7

L'ÈTICA EN EL SERVEI PÚBLIC. PRÀCTICA I TEMES ACTUALS

OCDE



D'acord amb l'article 1r. de l'*Acord* signat a París el 14 de desembre del 1960, en vigor d'ençà del 30 de setembre del 1961, l'OCDE (Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmics) fomentarà polítiques adreçades a:

- aconseguir el major creixement econòmic sostenible, la màxima ocupació i un nivell de vida cada cop millor als països membres, tot mantenint-ne l'estabilitat financera i, doncs, contribuint al desenvolupament de l'economia mundial;
- contribuir a una expansió econòmica ferma tant als països membres com als no membres que es trobin en procés de desenvolupament econòmic; i
- contribuir a l'expansió del comerç mundial d'una manera multilateral i no discriminatòria d'acord amb les obligacions internacionals.

Els membres originaris de l'OCDE són Àustria, Bèlgica, el Canadà, Espanya, Dinamarca, els Estats Units, França, Alemanya, Grècia, Holanda, Irlanda, Islàndia, Itàlia, Luxemburg, Noruega, Portugal, el Regne Unit, Suècia, Suïssa i Turquia. Els països següents se'n feren membres posteriorment, tot accedint-hi en les dates indicades: el Japó (28-4-1964), Finlàndia (28-1-1969), Austràlia (7-6-1971), Nova Zelanda (29-5-1973), Mèxic (18-5-1994), la República Txeca (21-12-1995) i Hongria (7-5-1996). La Comissió de la Comunitat Europea participa en les tasques de l'OCDE (article 13 de l'*Acord* de l'OCDE).

Publicat en francès amb el títol:

L'éthique dans le service publique. Questions et pratiques actuelles

Les sol·licituds per reproduir o traduir tota aquesta publicació o bé una part s'han de trametre a: Cap del Servei de Publicacions, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16, França.

Primera edició: gener de 1998

Edició conjunta de la Diputació de Barcelona

i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

© de l'edició: Diputació de Barcelona

© del text: OCDE

Disseny gràfic: DIÈDRIC

Realització: Institut d'Edicions

Impressió: Gráficas Altgraf

ISBN: 84-7794-537-3

Dipòsit legal: B-49464-97

Exemplar no venal

ÍNDEX

PREFACI	7
AGRAÏMENTS	7
RESUM EXECUTIU	9
I. INTRODUCCIÓ	13
II. FACTORS QUE INCIDEIXEN EN EL CAPTENIMENT I L'ÈTICA DEL SERVEI PÚBLIC	23
III. UNA INFRAESTRUCTURA DE L'ÈTICA: FUNCIONS I ELEMENTS	35
IV. ACCIONS I REACCIONS: INICIATIVES RECENTS EN LA GESTIÓ DE L'ÈTICA	61
V. TENDÈNCIES I ENFOCAMENTS: DIRECCIONS COMUNES EN LA GESTIÓ DE L'ÈTICA	73
VI. DELS REGLAMENTS ALS RESULTATS: IMPLICACIONS DE LA GESTIÓ DE L'ÈTICA	81
BIBLIOGRAFIA	89

Aquest informe és el resultat d'una recerca duta a terme pel Servei de Gestió Pública de l'OCDE sobre la gestió de l'ètica i el capteniment en el servei públic dels països membres triats. Es basa en una anàlisi dels informes redactats per Austràlia, els Estats Units, Finlàndia, Holanda, Mèxic, Nova Zelanda, Noruega, Portugal i el Regne Unit.

Ha estat redactat per Sally Washington, del Servei de Gestió Pública, i per Elia Armstrong, destinada en comissió de serveis per l'Oficina del Consell Privat Canadenc.

L'informe, l'ha revisat el Comitè de Gestió Pública de l'OCDE i es publica sota la responsabilitat del secretari general de l'OCDE.

AGRAÏMENTS

La Secretaria vol expressar el seu agraïment als autors dels nou informes dels nou països: Mike Jones, Comissió del Servei Públic i de Protecció de Mèrit, Austràlia; Kirsi Äijälä i Tarja Hyvönen, Ministeri de Finances, Finlàndia; José Octavio López Presa, Ministeri d'Intervenció i Desenvolupament Administratiu, Mèxic; Johan Maas, Ministeri de l'Interior, Holanda; Comissió de Serveis Estatals, Nova Zelanda; Odd Bøhagen i Oystein Blymke, Ministeri de l'Administració Governamental, Noruega; Vargas Moniz, Gabinet del Secretari d'Estat per a Administració pública, Portugal; Andrew Whetnall, Oficina del Consell, Departament de Servei Públic, Regne Unit; i Stuart Gilman, Oficina d'Ètica Governamental, EUA. Igualment, volem expressar el nostre agraïment a Alexandra Mills pel seu assessorament al llarg del projecte.

Els països de l'OCDE estan amoïnats per la minva de confiança en l'Administració. Aquest «dèficit de confiança», per dir-ne així, s'ha vist nodrit per tot un seguit d'«escàndols» esbombats convenientment que abracen des de la comissió d'accions no pas escaients per part de funcionaris públics fins a la corrupció a gran escala. Dels països membres, pocs –per no dir cap– han pogut escapar de les insinuacions, o de la certitud, d'haver actuat malament en aquest camp. Com a resultat d'això, l'ètica, els estàndards de comportament en la vida pública, ha esdevingut un afer d'una importància política i pública considerable.

Aquest informe examina de quina manera nou països de l'OCDE –Austràlia, Finlàndia, Mèxic, Holanda, Nova Zelanda, Noruega, Portugal, el Regne Unit i els Estats Units– aborden la qüestió de la gestió de l'ètica i el capteniment en l'àrea del servei públic. L'informe ofereix, així mateix, troballes i suggeriments aplicables arreu. L'informe, doncs:

- analitza els factors que incideixen en l'ètica i el capteniment, i en subratlla aquells que depenen dels estils canviants de la gestió pública (II Part);
- descriu les eines i els procediments usats per regular el capteniment indesitjable i per oferir incentius que impulsin una conducta com cal. En direm, d'eines i processos, «infraestructura de l'ètica» (III Part);
- resumeix les iniciatives recents relacionades amb l'ètica als nou països participants i apunta tendències i diferències entre les maneres d'abordar el tema i les estratègies a l'ús (Parts IV i V);
- es tanca mitjançant un estudi sobre les tensions potencials entre l'antic estil de portar l'Administració pública i el nou estil de gestió pública, amb implicacions pel que fa a la gestió de l'ètica i el capteniment (VI Part).

Els funcionaris fan la seva tasca en un entorn que ha canviat i que continua canviant. Estan sotmesos a un escrutini públic més intens que abans. La ciutadania cada cop n'exigeix més. Alhora, però, s'enfronta als funcionaris a uns límits més estrictes pel que fa a recursos. Es veuen obligats a assumir noves funcions i responsabilitats com a conseqüència d'un seguit de factors: la descentralització i l'augment de la seva capacitat decisòria en temes de gestió; l'augment de la comercialització del sector públic; la relació canviant entre els sectors públic i privat; la transformació dels sistemes de responsabilitat.

En resum, els funcionaris hauran d'adoptar noves maneres de dur a terme les seves tasques oficials. Tot i que les reformes en la funció pública sí que han aconseguit millores en eficàcia i rendiment, alguns canvis han pogut provocar conseqüències inesperades quant a l'ètica i les normes de comportament. No volem pas suggerir que els canvis esmentats hagin conduït a un increment de mala conducta o de capteniment no ètic, però sí que afirmem que poden col·locar els funcionaris en situacions que comporten conflictes d'interessos o d'objectius en les quals no disposen de directrius sobre la manera de captenir-se. Potser s'està produint un desajust creixent entre els valors i els sistemes reguladors del comportament dels funcionaris tradicionals, per una banda, i el paper que hom els atribueix en l'entorn d'un sector públic canviant, per l'altra.

UNA «INFRAESTRUCTURA DE L'ÈTICA»

Els diversos països estudiats fan servir tot un ventall d'eines i procediments per regular el capteniment indesitjable i, també, la concessió d'incentius per bon comportament. Aquest informe defineix la noció d'«infraestructura de l'ètica» com el conjunt dels vuit elements següents: un compromís polític; un marc legal eficaç; uns mecanismes eficaços de responsabilitat política; uns codis de conducta viables; uns mecanismes d'adaptació professional (incloent-hi formació); unes condicions generals del servei públic que hi ajudin; l'existència d'un cos coordinador de l'ètica; i una societat civil activa (incloent-hi uns mitjans de comunicació fiscalitzadors) fent el paper de vigilant de l'actuació dels funcionaris públics.

Al capdavall, la relativa sinergia entre els diversos components de la infraestructura de l'ètica dependrà de la tradició d'administració cultural i de la tradició política del país en qüestió, de la seva orientació glo-

bal quant a gestió pública i del seu historial en la promoció del capteniment ètic. Com qualsevol altre bloc d'eines de gestió, l'efectivitat de la infraestructura de l'ètica dependrà de si realment es fa servir, de si es comprèn i de si s'aplica amb tota fermesa.

INICIATIVES NOVES EN L'ÈTICA

Els nou països d'aquest informe reten compte d'un munt d'iniciatives noves relacionades amb l'ètica, sobretot els darrers cinc anys, que trobarem resumides a la V Part. L'informe classifica l'orientació de les reformes en tres categories principals: revisions generals per localitzar i omplir els buits en els sistemes de gestió de l'ètica (Finlàndia, Holanda, Noruega, el Regne Unit, els EUA); replantejaments de la gestió ètica amb relació a la reforma global de la gestió pública (Austràlia, Nova Zelanda); i com un aspecte més dels programes de modernització del sector públic (Mèxic, Portugal). Malgrat les diferències d'empenta i d'estratègia, hi ha algunes orientacions comunes que destaquen dins aquest camp de la gestió de l'ètica.

La majoria dels països participants han provat de definir els valors generals que procuren potenciar en el servei públic, resumits a la taula del començament de la V Part. Aquest valors resulten prou homogenis en termes de l'entorn ètic desitjable en un servei públic modern. Tot i l'argument que els codis de conducta es contradueixen amb un règim de gestió pública menys normativista, cinc d'aquests nou països han aplicat nous codis de conducta en els darrers cinc anys i un sisè país n'està elaborant un altre. Aquesta dada, doncs, suggereix que encara es percep la necessitat de definir palesament com ha de ser el capteniment que s'espera del funcionari públic, si bé potser no calgui fer-ho amb tots els ets i uts.

Fet i fet, alguns països disposen d'un codi general de conducta per a tot el servei públic a partir del qual cada organisme en concret dissenya un codi estructurat en funció dels seus propis objectius i comesa. S'hi detecta, també, un major èmfasi en la transparència de les actuacions mitjançant una millor normativa per denunciar el mal comportament, i mitjançant l'exigència que els funcionaris facin una declaració dels seus interessos econòmics i d'altres. Aquest èmfasi en un guiatge global (definició de valors i codis de conducta generals) i en una transparència més pregonada (denúncies i declaracions), més que no controls detallats, reflecteix quines són les tendències més esteses arreu en la gestió pública.

Aquest lligam planteja la qüestió de com pot garantir cada país que la seva infraestructura d'ètica sigui coherent i que reforci les reformes globals de la gestió pública. Les tensions potencials entre les nocions tradicionals de l'Administració pública i les noves formes de la gestió pública estan començant a aparèixer, i és potser en aquesta àrea de l'ètica que aquestes tensions i contradiccions esdevenen més paleses. Per exemple, la reducció de regles i controls permet que hi hagi més oportunitats d'errors i de manca d'honradesa. D'altra banda, però, massa regles i controls poden aclaparar l'Administració i dur-la a la detenció: els funcionaris hi responen amb la tàctica de defugir tot possible risc (i iniciativa) per por de ficar-se de peus a la galleda. Així doncs, no seria gaire escaient de suggerir que cap dels dos, l'administració pública o el paradigma gerencial, sigui superior a l'altre ni quan es tracta de la gestió de l'ètica. Cada país arribarà a les seves pròpies conclusions d'acord amb les seves tradicions polítiques i administratives. Sembla, però, que el règim de gestió de l'ètica de cada país hauria de ser coherent amb la seva visió global de la gestió pública. Per exemple, seria incoherent unir una infraestructura ètica basada en una obediència rígida i centralitzada amb un sistema de gestió descentralitzat basat en l'obtenció de resultats.

Independentment de la posició que ocupi cada país en el *continuum* entre administració pública i gerencialisme —a la VI Part hi ha una tipologia de tots nou països—, els objectius de les tres «E», economia, eficàcia, efectivitat, continuen sent vàlids. Amb tot, aquests països estan concedint un importància superior a una quarta «E»: l'ètica. Un capteniment escaient sempre ha estat un prerequisit del bon govern. Malgrat els canvis —o, potser, arran dels canvis— que tenen lloc al sector públic dels països membres de l'OCDE, un capteniment bo i ètic resulta encara més imperatiu. L'èxit de les reformes en la gestió pública, i fins i tot el grau de confiança en l'Administració, en depèn. Per aquesta raó cal que s'estableixi sòlidament una infraestructura de l'ètica eficaç.

Molts països de l'OCDE experimenten una minva aparent de la confiança en l'Administració. Els ciutadans, pel que sembla, perden la confiança en les persones que prenen les decisions, la qual cosa mostra connotacions negatives quant a la legitimitat del govern i de les seves institucions. Aquest anomenat dèficit de confiança és alimentat, a més, pels «escàndols», esbombats arreu, provocats des del que en podríem dir una «actuació inadequada» dels funcionaris públics, fins a arribar a la corrupció a gran escala. D'aquests països membres, ben pocs –o cap– s'han deslliurat d'insinuacions o de clares acusacions d'haver comès actuacions reprovables.

Ara bé: hi ha hagut una disminució d'exigència en els estàndards o, senzillament, ara els delictes o els simples errors es veuen més? El problema consisteix en un mal capteniment, o és que manquen senyals i guiatge per reconèixer el bon capteniment? O potser és que hi ha un increment d'incompatibilitat entre, per una banda, els valors tradicionals i els sistemes que regulen el comportament del funcionari públic, i, per l'altra, els nous papers que s'espera que exerceixin?

Els governs de l'OCDE, independentment de la perspectiva que s'adopti quant a les causes i l'àbast del problema, és clar que senten la necessitat de respondre-hi. L'ètica i les normes de la vida pública han esdevingut un afer públic de gruix als països de l'OCDE. És un interès que es reflecteix en tota una gamma d'intents de «netejar» la vida pública, incloent-hi reformes dels sistemes de gestionar l'ètica i la conducta dels càrrecs públics.

Per donar resposta a aquest interès, el Servei de Gestió Pública de l'OCDE va iniciar un estudi limitat a alguns països autoseleccionats membres de l'OCDE per investigar com tractaven i com mantenien la qüestió de l'ètica i la conducta en l'esfera del servei públic. Els objectius fonamentals consistien a descriure les eines i els processos usats per gestionar l'ètica del servei públic i veure com funcionaven, a més d'escatir altres informacions qualitatives respecte de factors contextuals subjacents, incloent-hi el paper canviant dels funcionaris amb relació a la reforma de la gestió pública i el clima de valors que els països de l'OCDE volen, actualment, que hi hagi en el servei públic.

Nou d'aquests països es van oferir per elaborar informes sobre llurs experiències: Austràlia, els EUA, Finlàndia, Holanda, Mèxic, Noruega, Nova Zelanda, Portugal i el Regne Unit. Tot i que aquests nou països no cobreixen pas la gamma sencera de sistemes polítics d'administració que hi ha a l'OCDE –la mostra resulta esbiaixada cap als sistemes Westminster i nòrdic–, sí que ens presenten una imatge important de les semblances i les diferències entre diversos tractaments de l'ètica i el capteniment. És un començament important.

14

Potser un dels resultats més útils d'aquest treball inicial ha estat l'elaboració de la infraestructura de l'ètica com a eina simple però profitosa per examinar la manera d'abordar l'ètica i el comportament. Nosaltres sostenim que l'estàndard pel que fa al servei públic es defineix i es manté mitjançant un conjunt de funcions i elements, ço és, la infraestructura de l'ètica. Es tracta d'un conjunt de regles, controls, condicionaments i personatges que estableixen els límits conductuals i que donen incentius per assolir un bon nivell de qualitat en el comportament. Tant el concepte com els components es descriuran més endavant, a la III Part.

Els objectius que aquest informe vol atènyer són:

- Identificar els factors o canvis dins l'entorn del sector públic que semblen afectar l'ètica i el comportament dels funcionaris (II Part).
- Descriure els elements que componen la infraestructura de l'ètica, el seu funcionament i com interactuen per crear les condicions que permeten un capteniment ètic (III Part).
- Descriure les noves iniciatives en la gestió de l'ètica en el servei públic dels països de l'OCDE que van prendre part a l'estudi (IV Part).

- Descobrir semblances, diferències i qualsevol altra tendència detectable en aquestes noves iniciatives (V Part).
- Subratllar algunes de les contradiccions o tensions en el camp de l'ètica i el capteniment provinents de l'evolució des d'una gestió pública bastida sobre normes fins a una altra de bastida sobre l'obtenció de resultats (VI Part).

El programa de treball de 1997 del PUMA vol construir-se a partir d'aquest informe. Amb els conceptes i els resultats de l'estudi es crearà una llista i un conjunt de pautes que serviran per definir, promulgar i supervisar la normativa entorn de l'ètica i el comportament en el sector públic.

ABAST, DEFINICIONS I LÍMITS

Un cop expressat l'abast de l'estudi, també cal marcar-ne els límits i donar algunes definicions de treball.

LA INTERFÍCIE POLITICOADMINISTRATIVA

Aquest informe se centra en l'ètica i la conducta dels funcionaris més que no en la dels càrrecs electes. A la pràctica, tanmateix, la relació entre administració i política fa de mal definir. La ciutadania tendeix a veure els funcionaris i els càrrecs electes com una única cosa. Com afirma Gilman (EUA):

«El dilema rau a determinar quin és l'objectiu de les iras del ciutadà. Per exemple, quan es refereixen a l'Administració federal, la majoria dels nord-americans no distingeix entre el legislatiu i l'executiu; o, dins de la branca executiva, entre els funcionaris polítics i els de carrera [...], resulta fàcil de veure per què tot sovint titllen *grosso modo* l'Administració sencera de corrupta.»

Aquesta generalització és certa per a diversos sistemes administratius, no sols per a aquells que tenen una gran proporció significativa de càrrecs polítics electes, com ara els EUA. El resultat és que molts intents d'omplir suposades errades en l'ètica i la conducta s'adrecen a tota mena de funcionaris. Per exemple, al Regne Unit, el Comitè Nolan (comitè encarregat de fixar els estàndards relacionats amb la vida pública), malgrat distingir entre funcionaris de carrera i funcionaris polítics, tenia el mandat de revisar les normes en tots els nivells de l'activitat oficial.

Aquest informe, doncs, no ignora el paper dels funcionaris electes tant com a «líders», com en qualitat de blanc de les preguntes i la preocupació causades pel deteriorament dels estàndards de capteniment implicats. Tanmateix, ens hi referirem més aviat en el context de les seves relacions amb els funcionaris tècnics que no pas com a subjectes d'investigació per si mateixos. Les àrees que es relacionen gairebé exclusivament amb l'esfera política –com el finançament dels partits i de les campanyes electorals–, que han estat causa de molt de neguit en alguns països membres, hem considerat que queda més enllà de l'abast d'aquest informe. Els funcionaris que treballen en àrees no nuclears del sector públic sí que els hi incloem quan convé.

ACCIONS IL·LEGALS, MANCADES D'ÈTICA I NO ESCAIENTS

A l'hora d'examinar el comportament serà útil distingir-ne diversos tipus: l'il·legal, per exemple, que va en contra de la llei i que abraça des de delictes criminals fins a faltes lleus; el comportament mancat d'ètica, que va en contra de les directrius, els principis o els valors ètics; i el comportament impropï o no escaient, per exemple, que és el que va en contra de la pràctica i les convencions habituals. La corrupció es pot classificar sota qualsevol d'aquests epígrafs; la defineix el mal ús del càrrec públic, de l'autoritat o dels recursos amb la intenció d'obtenir beneficis privats (sia materials, sia d'altres). Encara que els límits entre aquestes categories, especialment les dues darreres, poden resultar nebulosos, les farem servir a efectes d'aquest informe per marcar-hi els graus de mal capteniment.

16

Les distincions suara dites tenen implicacions pel que fa a la manera d'abordar diversos problemes. Quan la mala conducta comporta una acció il·legal comesa per una persona –per exemple un frau–, la resposta no és tan problemàtica com quan l'acció cau dins l'àmbit imprecís de la conducta «mancada d'ètica» o «impròpia». El primer cas, el podem etiquetar d'aberració i sovint, doncs, resoldre'l judicialment (suposant que el sistema judicial funcioni com cal i que les lleis que entenen de l'actuació dels funcionaris públics siguin clares). Amb tot, quan es tracta d'un cas de comportament impropï –potser una manca de criteri– la resposta és menys òbvia. Com diuen Blymke i Bøhagen (Noruega):

«En la major part dels casos [...] no tenen tant a veure amb delictes, com amb acusacions de manipulació per part del poder, injustícies o pràctiques habituals de modificació de normes en algunes institucions polítiques i administratives.»

Per definició, la gestió de l'ètica i de la conducta no consisteix solament a supervisar i vigilar el comportament, també es tracta de fomentar la integritat i la bona conducta. Així doncs, es vol trobar un consens sobre la noció de bon comportament i donar als funcionaris una idea de com haurien d'actuar, decidir i utilitzar la discrecionalitat en la seva tasca quotidiana. Per tant, sense deixar de fer cabal del problema de la corrupció i d'altres formes d'actuació il·legal, aquest informe procura mantenir un equilibri entre la manera d'impulsar un bon comportament i les estratègies per supervisar la conducta.

ETHOS, VALORS, ÈTICA I CAPTENIMENT

Malgrat la manca de consens quant al significat d'*ethos*, valors, ètica i capteniment –sovint hom usa els termes sense distingir-ne l'un de l'altre–, mirarem de definir-los. A efecte d'aquest informe, aplicarem les definicions següents en el context de l'ètica del servei públic:

ethos: la suma dels ideals que defineixen una cultura global en el servei públic.

valors: els principis individuals o els estàndards que guien el judici sobre allò que es considera bo i escaient.

ètica: les regles que tradueixen els ideals característics o *ethos* a la pràctica quotidiana.

capténiment: l'actuació concreta, la conducta dels funcionaris.

Quan l'*ethos* es tradueix en un comportament, es fa un moviment des de l'abstracció fins a la concreció. Tanmateix, la relació entre aquests dos conceptes és complexa i intricada. Més d'un comentarista ha intentat d'esclarir-los. Per exemple: «El lligam essencial entre l'ètica i els valors consisteix en el fet que els estàndards i els principis ètics es poden aplicar a la resolució de dilemes i conflictes de valors» (Kernaghan, dins Chapman, 1993, pàg. 16). A més, l'aplicació d'aquests conceptes al treball diari dels funcionaris resulta difícil perquè:

«els funcionaris continuen esforçant-se per assolir una comprensió de l'ètica de la seva professió, i no pas perquè aquesta sigui molt nova, sinó perquè la mateixa comprensió de la professió i el seu paper dins l'Administració ha canviat espectacularment al llarg dels anys».

(Denhardt, 1989, pàg. 187)

La II Part està dedicada justament a això: els canvis que han experimentat –i experimenten– i les seves implicacions ètiques i conductuals.

SOBRE LES DIFERÈNCIES CULTURALS

Com que l'ètica del servei públic és una ètica aplicada, afecta indefugiblement els valors que es consideren culturalment específics, la qual cosa potser explica que en alguns països l'estudi de l'ètica i el capteniment no despertí gaire interès. Per exemple: la mateixa actuació que en un país es podrà considerar un cas de nepotisme i una violació del principi del mèrit, en un altre es veurà simplement com «ajudar els teus». En un context determinat, donar i acceptar regals és la manera normal de fer negocis, però en altres contextos serà molt i molt problemàtic. A més, les diferències entre països també provenen d'altres factors, com ara els nivells de desenvolupament econòmic i maduresa democràtica.

Malgrat les diferències entre països –tant les culturals com les relatives al sistema polític i administratiu–, sembla que en allò que es considera comportament «bo i escaient» hi ha una convergència creixent. Com sugereixen Gilman i Lewis en un article encara inèdit:

18

«hi ha uns valors fonamentals [...] associats íntimament a la democràcia, l'economia de mercat i la burocràcia professional, [...] valors polítics de llibertat i justícia i valors administratius de competència, eficàcia i receptivitat».

Aquesta conclusió sembla que corrobora els resultats d'aquest estudi. A la IV Part intentem identificar alguns d'aquests valors comuns. Ara bé, allò que es revela més important per a aquest estudi i per a l'intercanvi internacional no és tant que vegem què són aquests valors, sinó com s'apliquen a la pràctica diària del funcionariat.

PER QUÈ ÉS IMPORTANT L'ÈTICA?

«La integritat dels polítics i dels funcionaris és un component essencial en una societat democràtica.»

Alice Rivlin, directora de l'Oficina de Gestió i Pressupost, EUA;
directora del Congrés Mundial sobre el Futur
dels Serveis Públics de l'OCDE/PUMA.

Els funcionaris exerceixen, en el seu treball diari, el poder discrecional de maneres diverses: en la gestió dels recursos públics; en la relació amb els ciutadans; i en el context de les seves funcions de creació d'una política determinada. L'ètica és un dels factors de control i equilibri més importants per impedir l'ús arbitrari d'aquest poder públic. És un factor vital en la creació i el manteniment de la confiança en l'Administració i les institucions, i proporciona el criteri per jutjar les pràctiques, les convencions i la conducta, de manera que el públic pugui tenir la tranquil·litat que les seves necessitats són ateses amb les garanties degudes. Així doncs, l'ètica es revela com un element clau de la qualitat de l'acció de govern.

Ara bé, l'ètica en el sector públic és una activitat i no pas un estatus. L'encoratjament del comportament ètic no es limita a la redacció d'un reglament que calgui observar o un determinat estatus que calgui assolir: és un procés continu de gestió que sosté tota la feina d'administrar; és fonamental per al bon funcionament i evolució de l'Administració:

«Potser l'ètica només sigui instrumental, potser només sigui un mitjà per assolir un fi, però és un mitjà necessari per aconseguir-lo. L'ètica de l'Administració posa les precondicions per dur a terme una bona política pública. En aquest sentit, és més important que qualsevol altra política, perquè totes les altres polítiques en depenen.»

(Thomson, 1992, pàg. 255)

I, com succeeix amb les feines de casa, l'absència d'ètica salta més a la vista que no la seva presència.

«Quan l'ètica es troba en desordre, quan els ciutadans creuen raonablement que ho està, hom no s'hauria de sorprendre de veure que les discussions sobre ètica desplacen la discussió política. L'ètica fa de la democràcia un indret segur per debatre sobre la substància de la política pública. Per això és tan important. En aquest sentit és més important que qualsevol altre tema.»

(Thomson, 1992, pàg. 256)

Així doncs, en quin estat es troba l'ètica als països de l'OCDE que participen en aquest estudi?

Fa de mal dir si els estàndards estan baixant perquè, a banda dels índexs de corrupció i frau descoberts i dels escàndols fets públics, hi ha poquíssimes mesures objectives per determinar l'estat de l'ètica al sector públic. A més, aquests percentatges poden representar tant un increment de l'eficàcia en el control i el càstig del mal comportament, com que aquests casos ara arriben amb més facilitat al coneixement públic, sovint mitjançant la premsa. De fet, malgrat que la percepció pública és que els estàndards baixen (vegeu el quadre 1), sembla que hi ha una confiança de fons en l'Administració, de manera que l'opinió és que les coses continuen funcionant èticament (vegeu el quadre 2). En aquest context, les faltes es veuen com a excepcions: més aviat remarquen fins a quin punt la bona conducta és la norma.

És important, doncs, evitar les reaccions automàtiques respecte als escàndols. Les administracions, però, s'haurien de demanar si en els sistemes que guien el comportament dels funcionaris hi ha buits; i, si n'hi hagués, què fer per resoldre'ls. Una part de la resposta a aquesta pregunta consisteix a investigar si hi ha factors dins l'entorn del servei públic que socavien la gestió de l'ètica i/o provoquin que els sistemes tradicionals esdevinguin inadequats o obsolets. A la II Part, tot seguit, s'intentarà posar al descobert alguns d'aquests factors i les seves implicacions.

QUADRE 1: ESTAN BAIXANT ELS ESTÀNDARDS?

«Per a la majoria, i en el context del debat global europeu sobre els valors, pot semblar que ens estiguem acostant a una 'crisi moral'. Més que una crisi de confiança en l'autoritat política, també es tracta d'una crisi de confiança en la representativitat i legitimitat dels sistemes democràtics —una crisi amb serioses repercussions en el servei públic, una crisi que es manifesta en una pèrdua de respecte envers les institucions i en una manca de models ètics i jurídics.» (Blymke i Bøhagen, Noruega)

«Hi ha la percepció pública d'un descens.» (Whetnall, Regne Unit)

«Aquests darrers anys hem assistit a un augment notable de la preocupació sobre l'Administració pública a Holanda.» (Maas, Holanda)

«Hi ha un ampli consens sobre l'estat negatiu de la confiança pública en l'Administració federal i les seves institucions.» (Gilman, EUA)

QUADRE 2: LA CONFIANÇA DE LA CIUTADANIA EN L'ADMINISTRACIÓ

«No és que a l'APS (Servei Públic Australià) no hi hagi hagut errors ni faltes lleus. Però sembla que ens hem deslliurat de la corrupció generalitzada i de la mala administració.» (Jones, Austràlia)

«En general, el públic noruec mostra una àmplia confiança en el servei públic [...] És una mena de confiança arrelada en els valors fonamentals del nostre estat del benestar, com ara la seguretat sota la llei, la igualtat davant la llei; i això tant amb relació a les lleis criminals, com a les civils i administratives.» (Blymke i Bøhagen, Noruega)

«La confiança pública en la imparcialitat i l'objectivitat de l'Estat i les seves institucions continua sent forta a Finlàndia.» (Äijälä i Hyvönen, Finlàndia)

«Amb potser una o dues excepcions, el servei públic resisteix molt bé l'escrutini del ciutadà, de manera que sembla que l'interès per mantenir-lo i protegir-lo s'ha incrementat o s'ha mantingut.» (Comissió de Serveis Estatals, Nova Zelanda)

«Segons l'avaluació més objectiva de resultats possible, el funcionariat federal actual és més competent, productiu i professional avui que en cap altre moment de la seva història.» (Gilman, EUA)

«La gran majoria del personal que treballa en el servei públic satisfà l'alt nivell d'exigència requerit. Amb tot, hi ha febleses en els procediments que han de fer que els mínims es mantinguin i es compleixin. Com a resultat, aquest personal públic de vegades no té les coses tan clares com caldria respecte als límits del que implica una conducta acceptable. Considerem que aquesta és la causa principal de la inquietud pública.» (Lord Nolan, citat a Whetnall, Regne Unit)

Els països implicats en aquest estudi ja han dut a terme o estan aplicant ara mateix reformes de gruix en la gestió del sector públic. En podríem qualificar alguns de capdavanters respecte a aquest desplaçament des d'una Administració pública basada en reglaments a una gestió pública basada en l'obtenció de resultats i l'oferta de prestacions. Els factors descrits en aquesta II Part reflecteixen, potser, les pressions i contradiccions que es donen més en aquests països que no a la resta de l'OCDE. Malgrat això –o precisament per això– representen un senyal important per als altres països que ara estiguin engegant estratègies de reforma similars.

EL TREBALL AMB RECURSOS LIMITATS

Tots els governs de l'OCDE s'enfronten a pressions importants per reduir la despesa pública, la qual cosa ha generat una àmplia gamma de mesures per millorar l'eficàcia i la competència de les activitats del sector públic, incloent-hi *inter alia* restriccions de pressupost i reduccions de plantilla (OCDE, 1995). És clar que les reduccions i retallades de pressupost impliquen en cada institució o organisme que, al funcionariat que hi treballa, se li demanarà que mantingui la seva rendibilitat laboral –o que l'augmenti– tot i disposar de menys recursos. A més, en alguns països hi ha hagut una important reducció de plantilla en el sector públic. S'hi han imposat congelacions i limitacions estrictes a la contractació, als ascensos i als augments de sou. Aquests canvis han afectat l'entorn laboral dels funcionaris. Com remarca Gilman (EUA):

«Les reduccions de plantilla creen inseguretats fins al punt que els empleats federals consideren que el seu lloc de treball està en perill. La disminució de recursos pot provocar que hom els exigeixi més en la feina. Els pressupostos ajustadíssims impliquen retards en els ascensos i uns nivells salarials més baixos que els del sector privat. Tot plegat, això pot afectar negativament la moral dels empleats.»

Caldrà veure si la qüestió del sou i dels canvis continus tindrà un impacte negatiu en l'ètica i el comportament, o si –encara pitjor– això farà créixer la temptació de la corrupció. Resulta obvi que quan els sous són tan baixos que els funcionaris han d'anar a cercar una segona feina o bé deixar-se subornar, hi haurà problemes. Aquest cas, però, és estrany de trobar-lo als països de l'OCDE. Tanmateix, quan la gent se sent mal pagada i insegura, és a dir, quan la moral està baixa, és poc probable que estiguin disposats a donar més de si. I encara més: quan els recursos disminueixen pot haver-hi pressions en el sentit de retallar despeses o saltar-se els procediments. Sembla que molts països ja en són conscients, dels riscos que impliquen aquests factors, i reconeixen que les condicions de treball dels funcionaris són importants per garantir un clima que afavoreixi el capteniment ètic. (En parlarem a bastament a la III Part, sobre les Condicions en el servei públic.)

24

Potser l'impacte més directe d'uns recursos limitats és que quan cal reduir despeses, la primera que es fa fonedissa és la dedicada a formació, inclosa la formació ètica més fonamental i permanent. Com expressa Gilman (EUA), «hi ha el perill que, quan hagin de prendre decisions dures sobre pressupostos, els organismes no esmercin els recursos necessaris als programes d'ètica».

Les reduccions de plantilla provoquen altres fenòmens relacionats amb les restriccions imposades als empleats oficials després de deixar la feina i amb possibles conflictes d'interessos. És just imposar conflictes d'interessos i restriccions postfeina oficial a aquells treballadors afectats per una reducció de personal? Què succeeix quan un grup de treballadors acomiadats del sector públic –una probabilitat molt real en el cas que el govern opti per privatitzar o subcontractar funcions senceres o àrees de servei– decideixen formar una empresa i competir pels contractes del sector públic? La seva «informació privilegiada», no els dona una posició d'avantatge davant dels concursants del sector privat?

A molts països, la plataforma central de la reforma de la gestió pública consisteix a fer que l'Administració s'orienti més a satisfer els usuaris. Això vol dir que al mateix temps que se n'han de sortir amb menys recursos, els funcionaris també estan rebent la pressió de les exigències creixents dels ciutadans en el sentit de requerir més serveis i de més qualitat. És una pressió exacerbada pels esforços de l'Administració per fer públics els nivells de qualitat de servei que volen assolir (per exemple, mitjançant les *Cartes ciutadanes*). Així doncs, entre els drets dels clients i l'obligació dels funcionaris de no depassar determinades limitacions econòmiques pot sorgir el conflicte.

De fet, la base mateixa de la relació entre funcionaris i ciutadans està en transformació. El concepte de «lleialtat al ministre» o al govern actual com a principi important de la tasca administrativa es posa a prova quan al funcionari se li demana que serveixi un altre cap, «el ciutadà». En teoria no hi ha cap conflicte entre servir el govern i servir els usuaris: els usuaris n'obtenen allò a què tenen dret segons la política governamental. A la pràctica, però, per raó del «servei» i la «receptivitat davant el ciutadà», s'espera que els funcionaris, com més va, més ús facin de la seva pròpia discrecionalitat en el tracte diari amb els usuaris. En realitat, aquestes expectatives signifiquen, sovint, haver d'equilibrar (o fins definir) l'«interès públic» i els interessos dels contribuents, o contra els interessos dels usuaris individuals o «clients». Com afirmen Blymke i Bøhagen (Noruega):

«L'autoritat executiva i el servei en el sector públic anteriorment es basaven molt més en la gestió mitjançant reglaments, amb el resultat que el receptor del servei es trobava amb l'interpret d'un seguit de regulacions més que no amb una autoritat capaç de calibrar i satisfer les necessitats del client d'acord amb una comprensió més profunda de la situació de l'usuari. En certa manera, als funcionaris, ara els és més difícil determinar els requeriments que han de prendre en consideració [...], les regulacions ja no en diuen res.»

Aquests conflictes d'objectius i responsabilitats es fan palesos en els dilemes que els funcionaris han de resoldre directament. Quan les elevades expectatives dels ciutadans es frustren, els funcionaris són els que han de carregar el pes de la insatisfacció pública.

La reestructuració del sector públic també pot haver afectat l'estat general i la gestió de l'ètica i el comportament. La reestructuració comporta canvis d'estatus per a les institucions del sector públic –mitjançant la corporatització o fins la privatització– i també l'aparició de noves formes d'organització pública, com ara els organismes autònoms. Com Blymke i Bøhagen (Noruega) diuen:

«Els canvis en les formes legals i polítiques d'associar-se (i.e. la transferència d'autoritat des dels ministeris i els consells d'administració a les empreses públiques i fundacions estatals /companyies limitades de propietat estatal) han produït que els empleats públics hagin experimentat un cert alliberament amb relació a moltes normes, al reglament del funcionariat i a la pràctica habitual que ha caracteritzat l'Administració pública fins a l'actualitat.»

26 Sens dubte, cal dir que no és inevitable que els empleats que treballen en aquestes noves formes d'organització pública quedin fora de la normativa i l'ètica del servei públic. Però si s'hi imposessin tot de declaracions categòriques i de normes detallades, això semblaria entrar en conflicte amb l'autonomia decisòria atorgada típicament a aquesta mena d'ens. Així doncs, un futur tema de debat serà veure fins a quin punt les corporacions públiques i altres de semblants es regiran per les mateixes pautes ètiques i de comportament que el sector públic estricte. Alguns països ja estan prenent mesures per esclarir-hi els dubtes. Al Regne Unit, per exemple, s'han introduït noves directrius –el *Treasury Code of Practice of Board Members of Public Bodies* (Codi antològic regulador de la pràctica dels membres d'ens públics)– per exposar els deures i les responsabilitats dels membres dels ens executius que operen a una certa distància de l'Administració.

UN ENTORN DE GESTIÓ DESCENTRALITZADA I DISCRECIONAL

La reforma de la gestió pública als països de l'OCDE ha comportat, en grau variable, una descentralització de les decisions sobre distribució de recursos. Aquesta descentralització s'ha produït des dels cossos centrals de gestió als departaments i organismes dependents, i dins d'aquests des del centre als nivells de govern inferiors, i des del sector públic a subcontractistes del sector privat. En el seu informe *Governance in Transition* (Govern en transició), el Comitè de Gestió Pública de l'OCDE arribava

a la conclusió que en termes d'eficàcia la descentralització en general ha tingut èxit, per tal com ha permès que els departaments adoptessin pràctiques més adequades per satisfer les seves necessitats empresarials individuals i que millorés el grau de responsabilitat directiva; també ha contribuït que hi hagués un enfocament més clar envers l'obtenció de resultats i d'un millor ús dels recursos. Amb tot, s'hi reconeix que la generació de més diversitat operativa mitjançant aquesta flexibilitat superior també ha fet créixer la preocupació per una possible erosió de la visió global del servei, dels interessos col·lectius de l'Administració i dels valors tradicionals de servei públic.

L'AUTONOMIA DEPARTAMENTAL

Actualment, els departaments de molts països gaudeixen de –relativament– més autonomia; i com que els departaments defineixen les seves pròpies normes i procediments, ha sorgit la preocupació que els sistemes de «socialització professional» (és a dir, la inculcació dels valors característics del servei públic) s'estiguin esmicolant. Aquest estat de coses empitjora per raó de la creixent contractació de personal procedent del sector privat, sovint destinat a llocs de gestió o direcció. Com a resultat, l'*ethos* o la cultura tradicional i coherent del servei públic podria desaparèixer.

Ara bé, cal demanar-se si aquest antic i homogeni *ethos* encara resulta rellevant o fins i tot adequat per al paper que han d'exercir els funcionaris moderns i els organismes en els quals presten servei. Per un cantó, com que els departaments defineixen els seus propis objectius i comeses, també estan començant a definir els valors i conceptes ètics que els resulten convenients i específicament rellevants per assolir aquests objectius. Per exemple, les qüestions ètiques aplicables a un empleat del Ministeri de Defensa segurament seran molt diferents de les aplicables a un funcionari de la Seguretat Social. Així doncs, alguns països han procurat acoblar una gestió global descentralitzada amb la gestió descentralitzada de l'ètica.

D'altra banda, cara a mantenir un *ethos* coherent del servei públic i superar-ne el possible esmicolament, alguns organismes centrals han fet un intent d'establir unes pautes generals (o uns valors) aplicables al servei públic considerat globalment. De fet, aquestes pautes podrien constituir la base d'una nova cultura, d'un nou *ethos* del servei públic, i, prenent-les com a punt de partida, els ens individuals podrien dissenyar codis de conducta propis i específics per a l'organisme en qüestió. A Nova Zelanda,

per exemple, aquells departaments que han publicat codis propis, més adients per satisfer circumstàncies i requisits operatius particulars, han substituït amb aquests el *Codi de conducta del servei públic (Public Service Code of Conduct)* d'àmbit general. A Austràlia hi ha la mateixa tendència.

DISCRECIONALITAT DIRECTIVA

També dins dels departaments hi ha hagut un traspàs d'autoritat cap als responsables individuals. En alguns països, els responsables operatius disposen d'una discrecionalitat considerable per triar *inputs*, decidir el calendari de despeses i l'assignació de fons entre diversos programes o activitats. Així mateix, se'ls ha concedit flexibilitat quant a la gestió i la distribució dels recursos humans. Aquesta creixent descentralització de l'autoritat pretén encoratjar el personal directiu perquè realment dirigeixi, és a dir, que siguin flexibles, innovadors i menys reacs a arriscar-se.

El corollari de l'autonomia directiva és una reducció de regulacions detallades. En el context dels EUA s'ha descrit com «tallar la cinta vermella» (o suprimir les normes obsoletes). En altres països –Nova Zelanda, Austràlia i Noruega– la naturalesa sencera de les regles s'ha canviat. Com diuen Blymke i Bøhagen (Noruega):

«hi ha hagut un canvi general de l'èmfasi el qual implica un augment de l'activitat de direcció, conjuntament amb una reducció de la direcció basada en regles. La conseqüència d'aquest canvi de principis ha estat la substitució fins a cert punt del corpus de regles procedimentals detallades que normalment hi ha incorporades en una legislació ad hoc, per altres formulacions de més tendents a assolir els objectius que s'espera que els organismes aconseguixin. En alguns casos, això implica que el codi de conducta, tant per al procediment intern com per a la pràctica de la discrecionalitat i les relacions dels funcionaris amb els usuaris i clients, es basi més en la discrecionalitat i en normes per decidir què és correcte i què no ho és».

Aquesta reducció de la reglamentació detallada, de la supervisió de l'*input* i dels procediments –allò a què Mass (Holanda) es refereix dient «més llibertat d'acció i menys supervisió a nivell executiu»– deixa obertes més portes per al comportament «irregular». Un comportament irregular no té per què ser necessàriament dolent; pot ser que reflecteixi innovacions i no mala conducta o haver-se saltat les regles (regles que pot-

ser existeixen o potser no). Arriscar-se, però, fa augmentar les possibilitats d'equivocar-se. I encara més: l'enfocament en els resultats crea més pressió. Quan un director ha de complir determinats objectius (sobretot si el sou o la feina en depenen) poden aparèixer pressions que li facin desviar-se de les normes ètiques i dels procediments.

D'altres canvis introduïts per ajudar en l'autonomia de la direcció, com ara l'assignació de targetes de crèdit d'empreses a funcionaris, en alguns països han donat lloc a problemes. Si bé aquesta pràctica ha fet augmentar l'eficàcia també ha fet minvar el control. Potser les Administracions hauran de decidir si és que hi ha una correlació inversa implícita entre l'ètica i l'eficàcia, i quin és el punt d'equilibri. També podria ser que alguns funcionaris públics simplement se sentin confosos sobre com han d'actuar amb aquesta reducció d'una reglamentació detallada, cosa que resulta especialment certa quan els sistemes d'informació de les direccions i les estructures de responsabilitat no han seguit el ritme de la descentralització. A més, hi ha nous aspectes que entren en l'entorn de la gestió pública, que estan mancats de reglamentació perquè abans no existien. Per exemple, la necessitat de directrius per a l'ús dels punts de passatger aeri habitual, els telèfons mòbils oficials o l'Internet comencen a ser tema de debat en alguns països.

LA DESCENTRALITZACIÓ I LA RESPONSABILITAT PÚBLICA

La transferència d'autoritat té algunes implicacions pel que fa a la responsabilitat pública i la divisió de responsabilitats, i de vegades porta a confusió sobre qui és, en última instància, el responsable de determinades actuacions. Actualment, els funcionaris són més visiblement responsables de certes operacions, sobretot de les dutes a terme pels ens més autònoms. De fet, en els sistemes parlamentaris els ministres es poden distanciar de les responsabilitats derivades de les actuacions del seus alts càrrecs i carregar els neulers als funcionaris. En aquest sentit, el mateix concepte de responsabilitat ministerial està canviant. Les relacions de responsabilitat tradicionals estan esdevenint boiroses.

En aquest ambient, de vegades els funcionaris es troben que han de suportar la mala fama per unes decisions que abans haurien correspost clarament als seus superiors o als polítics que decideixen. El cas de Cave Creek a Nova Zelanda –on un grup de joves es van matar quan es va ensorrar una graderia construïda pel Departament de Conservació– il·lustra aquesta idea: mostra la dificultat per determinar exactament qui n'és respon-

sable i a qui cal culpar en un entorn de gestió pública molt descentralitzat. En aquest cas en concret, encara està oberta la discussió pública sobre la responsabilitat per la tragèdia del ministre de Conservació i del director general del Departament (al cap d'un any de l'accident el ministre dimití el càrrec). Òbviament, cal estudiar molt acuradament la qüestió de l'equilibri adequat entre autonomia i responsabilitat. Segurament, amb el temps s'haurà d'anar afinant a mesura que els nous sistemes es vagin experimentant i polint.

Els funcionaris s'enfronten no sols a una responsabilitat superior davant el públic per la seva pròpia actuació, sinó que també se'ls presenta el dilema d'haver de denunciar la mala conducta dels altres funcionaris. Aquesta tensió entre la responsabilitat necessària perquè una transferència d'autoritat tingui èxit, i l'obertura imprescindible perquè hi hagi més transparència, es manifesta en la noció de denúncia de corrupció o actuació impròpia. Així doncs, el fet d'haver introduït aquesta mena de procediments de denúncia fa palès el compromís d'un govern quant a la descentralització i la responsabilitat pública mitjançant un sistema operatiu per posar al descobert les actuacions no ètiques. En parlarem més endavant, a les Parts III i V.

LA INTERFÍCIE ENTRE ELS SECTORS PÚBLIC I PRIVAT

La reforma de la gestió pública ha incrementat els contactes entre els sectors públic i privat. Com més va, més implicats es trobaran els funcionaris en operacions comercials amb el sector privat. En alguns casos, aquest increment comporta l'aparició de zones de risc, com ara la gestió dels contractes de compra i la gestió de processos de privatització. Els funcionaris, a més, es podran trobar en la necessitat d'haver de competir amb el sector privat o d'associar-s'hi per a la provisió d'un servei determinat.

Així mateix, l'existència de més contacte amb els diners públics –i de menys microcontrols quant a l'ús– pot conduir que hi hagi més temptacions de corrupció, frau, o simplement que es multipliquin les possibilitats que hi hagi conflictes d'interessos. Així doncs, i més que no un capteniment dolent en si, encara podria resultar més problemàtic i causar un impacte més global arriscar-se massa amb els diners públics, emetre judicis equivocats o trobar-se mal equipats per fer segons quines tasques. La subcontractació, per exemple, pot implicar que a determinats funcionaris, contractats per fer determinades feines administratives o tècniques, ara se'ls demani de gestionar contractes. Tal com Blymke i Bøhagen (Noruega) diuen:

« [...] l'àrea d'IT (tecnologia de la informació) ha estat objecte de diverses recerques [...], les inversions en IT d'un cert nombre de grans organismes han fet plantejar preguntes sobre temes pressupostaris i de gestió sobre la manca de controls i de consciència de responsabilitat, i sobre la mala definició de mecanismes de control entre nivells de gestió, tant política com administrativa.»

Potser sigui l'àrea d'informació tecnològica la que ha tingut més experiència en la subcontractació (OCDE, 1992). Els problemes apareguts en aquesta àrea ens proporcionen lliçons útils per a la subcontractació en altres camps. Independentment del sector d'activitat, es poden promoure pràctiques ètiques de subcontractació amb la introducció d'unes directrius, com ara les *Pautes per a una millor pràctica de subcontractació de serveis governamentals (Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services)*, editades recentment per PUMA. Hi trobem el foment d'un mercat realment competitiu, l'avaluació correcta de propostes internes, la realització de comparances vàlides incloent-hi la provisió directa del servei al públic, l'especificació dels requisits del servei (tant en qualitat com en quantitat) en els contractes, i un control eficaç de les prestacions i els resultats.

En la cerca de l'eficàcia en el subministrament de serveis, a alguns operadors del sector públic fins els arriben a demanar que competeixin amb el sector privat o que copiïn la manera d'actuar en els negocis del sector privat. L'experiència disponible fins ara suggereix que fer-ho així posa en joc poderosíssims incentius per millorar la qualitat, contenir la despesa i millorar l'eficàcia. Amb tot, la «prova del mercat» planteja preguntes i dilemes: els operadors dels sectors públic i privat competeixen en un terreny igual per a tots dos? S'ha de donar carta blanca als responsables del sector públic perquè operin com els seus homòlegs privats, especialment en entorns competitius? Cal dir que allò que en públic seria vist com una falta de conducta, en el privat es podria considerar una prova d'iniciativa. Per exemple, normalment en el sector públic o es desaprova oferir hospitalitat o regals, o bé això queda sotmès a una regulació estricta, però en el sector privat és una pràctica d'allò més normal. Així doncs, les normes i els procediments del sector públic –com ara les regulacions de contractació d'empleats i l'exigència de transparència–, són una nosa per a la competitivitat? I, si aquest fóra el cas: caldria equiparar les «regles del joc», bé alliberant-ne els operadors del sector públic, bé incloent les mateixes especificacions en els contractes de l'Administració amb el sector privat? Són qüestions a considerar per cada país a mesura que es vagi endinsant en el camí del «gerencialisme».

Hi ha la preocupació que l'increment de contractació de personal provinent del sector privat pugui rebaixar el nivell del sector públic, per tal com aquests empleats nous funcionen amb els «valors i normes» del privat entesos com a oposats als «valors i normes» del sector públic. La «porta giratòria» entre tots dos sectors també crea preocupació pel possible ús d'informació privilegiada del sector públic per part de funcionaris que estiguin buscant feina en el sector privat, o que la puguin utilitzar en aquest context. Hi ha països que hi han respost a molt alt nivell imposant restriccions als funcionaris sobre els seus futurs treballs. Com remarquen Blymke i Bøhagen (Noruega): «En el debat permanent sobre què ha de ser públic i què ha de ser privat, inevitablement es posa a prova la lleialtat i els lligams del funcionari envers el seu patró principal.» Tanmateix, com s'ha comentat anteriorment, això provoca un dilema pel que fa a si és just restringir el treball futur d'aquesta gent sense cap compensació, sobretot si han de deixar la feina involuntàriament.

En tot cas, no s'hauria de suposar que el sector públic és intrínsecament bo i el sector privat intrínsecament dolent. Al sector privat també es dona una preocupació paral·lela per l'ètica. La major part d'escoles d'empresarials ofereixen classes d'ètica, i moltes empreses privades inclouen temes ètics en les seves declaracions d'objectius i/o disposen de complexos programes de formació ètica. Però aquesta influència dels valors del sector privat damunt el sector públic pot ser que s'hagi magnificat. Amb tot, a mesura que les relacions entre tots dos sectors s'intensifiquin, probablement serà més necessari dur a terme una formació d'entrada per als nous empleats perquè s'acostumin a la manera de funcionar del sector públic, com també una adaptació contínua.

TREBALLANT DINS UNA PEIXERA

Aquell vell funcionari andònim i sense rostre està esdevenint una relíquia del passat. La transparència creixent que afecta les operacions de l'Administració i que possibilita l'accés públic a informació oficial, juntament amb uns mitjans de comunicació cada cop més zelosos i uns grups de pressió més ben organitzats, fan que els funcionaris es trobin més exposats a l'escrutini públic. Treballen en una peixera virtual. Com assenyalen Blymke i Bøhagen (Noruega):

«Els mitjans de comunicació i l'opinió pública es fixen cada cop més en el servei públic. Es formulen preguntes sobre com s'han portat els casos, la justícia de les decisions i el judici i la discrecionalitat dels funcionaris.»

Quan les actuacions dels funcionaris queden més a la vista, també llurs errors i faltes hi queden. Es podria dir que l'augment aparent de faltes el que reflecteix realment no és un increment del nombre de casos, sinó un augment de la transparència i la vigilància. Allò que abans quedava amagat en el secret burocràtic, ara està obert a la pública curiositat i a la premsa. Com comenta Moniz (Portugal):

«allà on es coneixen millor els procediments decisoris i les raons de les decisions, resulta més difícil distorsionar les regles [...]. És possible que cap altra mesura, ni tan sols el *Codi de conducta del servei públic*, hagi contribuït tant a l'ètica del servei públic com l'Administració oberta».

El públic i la premsa, ben proveïts amb aquesta possibilitat d'accés profund a la informació oficial, s'han convertit en vigilants eficaços del servei públic. Ara els ciutadans tenen més possibilitats –mitjançant mecanismes de queixa, per exemple el síndic de greuges parlamentari noruec i la *Carta dels ciutadans (Citizen's Charter)* del Regne Unit– de qüestionar determinades decisions segons criteris d'igualtat, justícia o molts altres. En aquest context, els escàndols i les actuacions condemnables posats de manifest públicament es podrien considerar la prova que els controls de responsabilitat rutllen.

33

CANVI DE NORMES SOCIALS

Les normes socials canviants influeixen –i han d'influir– en les normes de comportament del sector públic. Per exemple, en molts països són notables les mesures preses per eliminar la persecució sexual o el racisme, que comencen a aparèixer en codis de conducta i declaracions de principis del servei públic. Com diu Maas (Holanda):

«La complexitat i l'individualisme creixents de la societat han generat unes estructures socials menys fàcils d'entendre i han conduït a uns valors i normes molt divergents. Aquesta manca de claredat també afecta el funcionari.»

UN ENTORN INTERNACIONAL CANVIANT

Els funcionaris s'enfronten, igualment, a la pressió de l'ambient internacional. La globalització, per exemple, ha fet augmentar els contactes

entre alts funcionaris de diverses Administracions amb estàndards ètics i de comportament possiblement diferents. Els contactes també han augmentat en forma de contractes amb empreses amb seu a l'estranger o amb multinacionals que probablement juguen –o esperen que es jugui– d'acord amb unes altres regles. Encara ara cal veure quins seran els efectes d'aquest fenomen: potser una convergència de mínims, potser una pressió per apujar els estàndards. Amb tot, sí que queda clar que els països, com més va, més es fixen en què passa a l'estranger, incloent-hi les crisis ètiques i els intents de resoldre-les. Com diu Jones (Austràlia):

«El que s'esdevé en altres administracions ha estat en si mateix un factor de motivació del nostre interès continu perquè el Servei Públic Australià mantingui i promogui una conducta adient i ètica i perquè sigui responsable.»

Perquè tot l'entorn de la política mundial rutlli bé, cal que entre els funcionaris públics i llur contrapartida internacional hi hagi confiança; una confiança que es bastirà sobre un marc compartit –o, si més no, una comprensió– de què s'entén per capteniment acceptable. En aquest context, el Consell de l'OCDE ha aprovat, fa poc, una recomanació adreçada a estimular els governs perquè legislin contra el suborn a funcionaris estrangers, incloent-hi fins i tot l'eliminació de desgravacions d'impostos per pagaments a funcionaris estrangers.

CONCLUSIONS

Els funcionaris treballen en un entorn que s'ha transformat i que es continua transformant. Són objecte de vigilància pública i els ciutadans els exigeixen més i més. Han d'assumir responsabilitats superiors i adoptar noves maneres de fer la seva funció administradora. Tot i que les reformes de la gestió pública han estat positives quant a l'eficàcia, alguns dels ajusts poden haver provocat efectes no pretesos pel que fa a l'ètica i els estàndards de comportament. No suggerim pas que els canvis hagin provocat un increment de faltes i de comportament no ètic, però cal dir que poden haver col·locat els funcionaris en situacions en què es donen conflictes d'interessos o d'objectius i sense que tinguin gaires pautes per saber com actuar. Llur capteniment també està sotmès a la influència de les canviants normes socials i de l'entorn en què treballen, cada cop més internacionalitzat.

Així doncs, com es pot ajudar els funcionaris a comportar-se en un entorn canviant? Hi ha mesures adequades per guiar-los èticament en la presa de decisions? Cal introduir noves mesures per ajudar-los a heure-se-les amb la complexitat dels canvis?

En aquest estudi, els països participants apliquen eines o procediments que o bé regulen en contra la conducta indesitjable, o bé ofereixen incentius per encoratjar la bona conducta. Com hem dit a la I Part, preses en conjunt, aquestes mesures constitueixen el que en diem una infraestructura de l'ètica; en descriurem les funcions i els elements més avall. Aquest esquema, a més, podrà servir de barem comparatiu per als països de l'OCDE perquè avaluin el ventall de mesures que cadascú hi aplica.

Una infraestructura de l'ètica constitueix un entorn de servei públic que hi fomenta uns estàndards de comportament determinats. Cada funció i cada element n'és un component independent i important que, a més, haurà de complementar i reforçar els altres. Així, cal fer que els elements interactuin per aconseguir la sinergia necessària perquè la infraestructura sigui coherent i eficaç.

LES FUNCIONS: CONTROL, ORIENTACIÓ I GESTIÓ

Podem considerar que una infraestructura de l'ètica està formada per vuit elements que exerceixen tres funcions: controlar, orientar i gestionar. Més endavant les categoritzem (i les descriuim en el diagrama següent) d'acord amb la funció fonamental, tot i que a la pràctica poden fer més d'una funció.

Tres elements permeten d'aconseguir el control: un marc legal que faciliti la investigació i el processament independents; uns mecanismes eficaços de responsabilitat; i el compromís i la vigilància dels ciutadans.

Semblantment, l'orientació s'esdevé mitjançant tres elements: un compromís ben articulad per part del lideratge polític; uns codis de comportament que expressin els valors i els estàndards; i unes activitats d'adaptació professional, com ara educació i formació.

La gestió s'efectua per mitjà dels dos elements restants: existència d'unes condicions estables per a un servei públic basat en unes polítiques de recursos humans eficaces; i la coordinació de la infraestructura per un departament, organisme o cos central de gestió ja existent, o bé per una institució especial dedicada a l'ètica.

La combinació i el pes ideal de cada funció dependrà del medi cultural i politicoadministratiu de cada país. Els EUA, per exemple, com a país amb una tradició de controls i equilibris, semblen posar més pes en el control, mentre que els Països Baixos, amb la seva tradició de confiança, emfasitzen l'orientació i la gestió.

Infraestructura de l'ètica

Compromís i vigilància del públic

COMPROMÍS

LIDERATGE POLÍTIC

CONTROL

MARC LEGAL

RESPONSABILITAT I CONTROL

ORIENTACIÓ

CODIS DE COMPORTAMENT

ADAPTACIÓ PROFESSIONAL

GESTIÓ

COS COORDINADOR

CONDICIONS DEL SERVEI PÚBLIC

En darrer terme, l'aplicació real d'un programa d'ètica s'esdevé a nivell de departament o d'ens. Per tant, és útil que considerem si un element de la infraestructura ètica és extern al departament o ens, o si és intern. No cal dir que qualsevol ens individual podrà exercir més influència o control sobre els elements interns que no sobre els externs.

Per ser més clars, considerarem que els elements externs (compromís polític, marc legal, implicació i vigilància del públic, i cos coordinador) atorguen autoritat i substància als estàndards de conducta i a les conseqüències de trencar-los. Per contra, els elements interns (mecanismes de responsabilitat, codis de conducta, formació i condicions de servei públic) més aviat orienten i donen direcció al funcionariat. Per simplificar-ho: els elements externs creen les regles –sovint per a tot el servei públic– que després els elements interns adapten a cada entorn en concret, a nivell de departament o d'organisme.

Els dos tipus d'elements, interns i externs, es complementen mútuament i depenen els uns dels altres amb vista a la credibilitat i a la màxima eficàcia. Si un grup falla, això implica una amenaça potencial per a l'altre; i per moltes declaracions agosarades que facin els polítics, per molta legislació punitiva, vigilància ciutadana i coordinació que hi hagi, això no farà pas millorar la integritat del sector públic si els estàndards no es tradueixen i s'entenen dins de la cultura corporativa de cada organisme o departament. De la mateixa manera els funcionaris, que, conscients de la seva responsabilitat, es llegeixen codis de conducta ambiciosos i assisteixen a sessions de formació, podran quedar decebuts si els elements externs no imposen uns estàndards i uns procediments disciplinaris clars. És molt important, doncs, que els dos conjunts d'elements siguin coherents i que no emetin missatges embullats.

Alguns d'aquests elements constitueixen les lògiques precondicions dels altres. En general, caldrà que els elements externs rutllin abans que els interns comencin a funcionar. Els elements interns, doncs, són la traducció o aplicació dels externs.

Per il·lustrar millor què és una infraestructura d'ètica, en descriurem els elements i les seves funcions amb exemples concrets de cada país, quan sigui possible, a les seccions següents.

Al sector públic les possibilitats d'una iniciativa de reeixir són ben escasses tret que rebin suport d'un compromís polític autèntic. Aquest compromís polític se sol expressar retòricament (amb discursos, declaracions o documents dels líders polítics), i se sol demostrar amb exemples i amb el suport dels recursos necessaris. El compromís no sols dóna l'autoritat als controls legals i administratius, sinó que també proporciona orientació per a totes les activitats relacionades amb l'ètica. Es revela essencial per donar una resposta creïble a les exigències dels ciutadans; per tant és, discutiblement, la precondició per assolir l'eficàcia dels altres elements de la infraestructura d'ètica.

Els càrrecs públics elegits democràticament exerceixen dos papers crucials en el foment de l'ètica al servei públic: en primer lloc, com a polítics estan obligats a respondre davant dels votants de les actuacions que s'hagin fet en nom seu; així doncs, es troben en una posició única per exigir que les decisions siguin transparents i que els serveis es proveeixin d'una manera equitativa. En segon lloc, com a legisladors tenen a la seva disposició els poders necessaris per fer valer les seves exigències; poden demanar als funcionaris que informin sobre les activitats que hagin dut a terme i sobre la manera com les han dut a terme. També es pot mostrar el compromís polític creant un organisme o engegant un procés per investigar un escàndol i/o fer recomanacions respecte de noves iniciatives ètiques.

Troben exemples de compromís polític amb iniciatives ètiques en la creació del Comitè Nolan al Regne Unit (1994) i el Consell Presidencial sobre la Integritat i l'Eficàcia (President's Council on Integrity and Efficiency) als Estats Units (1991). N'hi ha altres a Noruega i Holanda. El 1991, els ministres d'Administració i de Justícia de Noruega van crear un grup de treball per investigar l'estat de l'ètica en el servei públic. El 1992, el ministre de l'Interior holandès va incloure l'honradesa al servei públic en un lloc molt destacat del seu programa polític. Després es va publicar una declaració política en què es relacionava el crim organitzat amb la integritat a l'Administració pública.

Els càrrecs electes poden col·laborar a promoure un comportament ètic –individualment o en grup– servint ells mateixos com a exemple. Tot manifestant que una conducta ètica és desitjable i factible, ajudaran a contrarestar la desconfiança i el cinisme de la gent. Potser ells més que ningú han de demostrar respecte envers les institucions democràtiques i la

lleï. Trobaran tot un seguit de temes a què probablement s'hauran d'enfrontar personalment, com ara l'obediència a normatives especials sobre influència indeguda, els conflictes d'interessos o les interferències impròpies en actuacions de l'executiu. Sobre aquest particular, el govern australià –elegit el març del 1996– ha posat en circulació una *Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility* (Guia d'elements clau sobre la responsabilitat ministerial) perquè serveixi d'ajut per als nous ministres, els secretaris parlamentaris i el personal dels ministeris. Aquest document conté les referències als principis, les convencions i les normes pels quals s'han de regir en el seu comportament aquelles persones que ocupen llocs de confiança pública.

Com a grup, els càrrecs electes poden fer seu un capteniment exemplar i denunciar els casos de conducta impròpia. En aquest darrer supòsit, la millor manera de restablir la confiança dels ciutadans serà dur a terme investigacions veritablement independents. A l'estat australià de Nova Gal·les del Sud, per exemple, el 1989 es va crear una Comissió Independent Contra la Corrupció –Independent Comission Against Corruption (ICAC)– per investigar les acusacions de corrupció tant del partit liberal com del laborista mentre ocuparen el poder. L'ICAC ha dut a terme investigacions explosives pel que fa a urbanització i a determinades acusacions de corrupció dins de la policia i altres àrees de la burocràcia estatal. Un exemple recent i controvertit del Regne Unit ha estat la *Investigació Scott sobre exportació de material de defensa i productes de doble ús a l'Iraq* (*Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq*). L'informe, de 1.800 planes, va sortir a la llum el febrer del 1996, i ara el govern és a la fase de respondre les conclusions i recomanacions que s'hi han fet públiques. És clar, doncs, que si les investigacions han d'ajudar a millorar la confiança del ciutadà en l'Administració, els governs no sols han d'actuar basant-se en els resultats obtinguts, sinó que ha de ser notori que ho fan.

No cal dir que l'expressió més tangible del compromís polític és l'assignació de recursos. La construcció d'una infraestructura de l'ètica demana dues coses: autoritat i diners. Tot i la disseminació de l'autoritat dins les burocràcies i la minva del tresor públic, els càrrecs electes poden establir requisits legals i donar el seu suport a l'assignació de fons a la formació i altres activitats relacionades amb l'ètica.

El compromís polític apareix sovint esperonat per l'escrutini públic. A més, en els casos de conducta impropcedent, la realització d'investigacions i processos independents i creïbles dependrà del marc legal.

Un marc legal és un conjunt de lleis i estàndards que estableixen els criteris que haurà d'observar el comportament dels funcionaris, i que els fa complir tot un sistema d'investigació i processament. Com que reforça la infraestructura d'ètica, fa una funció de control.

Per introduir o reforçar les investigacions i els processaments en curs, i altres controls de tipus legal, primer cal avaluar les lleis existents (que s'apliquen a tots els ciutadans), i també tota la gamma de lleis de la funció pública, els estatuts que regulen els conflictes d'interessos i els reglaments que s'apliquen especialment als funcionaris i altres càrrecs públics.

Les principals contribucions del marc legal a una estructura de l'ètica consistiran a imposar límits al comportament dels funcionaris, fer-los efectius amb sancions, i possibilitar l'escrutini i l'acció popular, tot millorant la transparència de les actuacions del govern (fins i tot permetent l'accés a la informació). Els estàndards de conducta que s'espera que tinguin els funcionaris han de ser necessàriament alts, atès que ells administren el poder i els recursos de l'Estat. Així doncs, qualsevol llei que tracti d'aquest tema de l'honestedat, típicament exposarà les obligacions legals i els estàndards que s'espera que els funcionaris atenyin, i les conseqüències de no fer-ho.

Del *continuum* comprès entre «il·legal» i «impropi» pel que fa al capteniment, ja se n'ha parlat a la I Part; per tant, dependrà de la definició de mala conducta de cada país i del seu grau de tolerància que situï una actuació en un punt o un altre entre els dos extrems. Per exemple, «comprar» favors polítics d'un càrrec electe o d'un funcionari en un país es considerarà suborn i, en un altre, maniobra legítima. Les sancions, doncs, variaran en correspondència, des d'una multa o un empresonament per delictes criminals fins a l'acomiadament per actuació no ètica.

DELICTES CONTRA EL CODI PENAL

Quan una acció il·legal d'un funcionari és seriosa, els països hi solen aplicar el codi penal. Al Regne Unit, per exemple, el suborn i el robatori es consideren delictes criminals tant si l'acusat és funcionari com si no n'és. La dificultat rau a harmonitzar el procés judicial penal i el procediment administratiu del servei públic. Tots dos processos s'han de basar en els mateixos valors i principis, independentment que les sancions estiguin

especificades en una llei criminal, civil o administrativa. Si no, es corre el risc que la falta s'escoli per algun buit del sistema legal. D'altra banda, els codis penals també poden referir-se explícitament als delictes de la funció pública, com ara a Holanda, on si un funcionari accepta un regal –o una promesa– això és delictes. La qüestió és veure si el codi penal que hi ha a cada país mostra prou capacitat per ocupar-se de les actuacions il·legals en la funció pública.

Hi ha països que han promulgat lleis específicament dedicades als conflictes d'interessos (caracteritzant els delictes en la funció pública dins les lleis penals), en els quals s'inclou la malversació o la corrupció i l'enriquiment il·lícit. Habitualment, les penes per aquests delictes són la pèrdua de la feina i o multa o presó. Als EUA, la violació de les lleis federals que regulen els conflictes d'interessos pot implicar des d'una sanció civil de fins a 50.000 dòlars, fins a cinc anys de presó. La *Llei de l'ètica a l'Administració* del 1978 va establir un ampli sistema de transparència econòmica per a les tres branques de l'Administració federal, mentre que la *Llei de la reforma ètica* de 1989 va reforçar les restriccions referents als treballs posteriors fora de la funció pública, va prohibir demanar i acceptar regals, va imposar certes limitacions sobre els ingressos obtinguts fora dels servei públic i va prohibir l'acceptació d'honoraris.

DELICTES CONTRA LA LLEI DE LA FUNCIO PÚBLICA

Per ocupar-se d'actes il·legals menys greus que no arriben a constituir delictes penals, els estats recorren a les seves lleis de la funció pública. Per exemple, d'acord amb la *Llei del funcionari de l'Estat finlandès*, se li pot fer un advertiment per escrit o bé se'l pot despatxar. De la mateixa manera, les violacions de la *Llei del servei públic* australiana poden finalitzar en una reprimenda, una multa, una reducció de sou, un trasllat o l'acomiadament. La *Llei del servei públic* noruega també sanciona determinats capteniments. A Holanda, les lleis de personal de l'Administració central i local prohibeixen que cap funcionari accepti un treball que pogués tenir un efecte advers en la realització de les seves funcions.

Els estàndards es fan servir sovint per desplegar la legislació o bé independentment per establir-ne els mínims. A Austràlia, a més de la *Llei de servei públic*, el *Reglament del servei públic* enumera tot un seguit de regles i obligacions. A Holanda, el *Reglament general del servei públic* declara que les sancions es poden imposar en cas de negligència en la realització de les tasques.

L'APLICACIÓ DE SANCIONS

Sense poder coactiu, la sola fixació de límits sobre el capteniment i l'amenaça d'aplicar sancions és com tenir dents i no mossegar. L'amenaça de sancions només actuarà com a factor dissuasori si n'hi ha un nombre suficient, si realment s'apliquen i si es respecten. L'aplicació comença en una avaluació dels incentius i dels elements dissuasoris respecte del comportament proscrit, amb el suport d'uns serveis d'investigació i de processament independents i amb els recursos necessaris. Cal que aquests serveis donin una imatge d'eficàcia per guanyar credibilitat, no sols en el servei públic sinó en tota la ciutadania.

Als països objecte d'estudi, hi ha diverses maneres de tractar el tema de les sancions, d'acord amb si s'apliquen a delictes o a faltes. En general, en el cas de delictes hi ha una investigació policíaca i un processament judicial dut a terme per tribunals de rang nacional. Pel que fa a les faltes, són els mateixos departament o organismes els qui se n'encarreguen. A Austràlia, per exemple, la policia federal té la comesa d'investigar les infraccions; la causa la prepara el cap de la fiscalia i es jutja en un tribunal federal. Als EUA les violacions del *Codi penal* les investiga i persegueix la Secció d'Honestedat Pública de l'Oficina del Fiscal de la Divisió Criminal del Ministeri de Justícia. Les causes es veuen al sistema judicial federal, i les apel·lacions es presenten als jutjats del circuit federal, amb possible recurs final al Tribunal Suprem dels Estats Units. Pel que fa als processos d'investigació administrativa al Regne Unit, les violacions del *Codi de la gestió del servei públic* es tracten com a casos interns de recursos humans a cada departament.

42

Tot i que s'hi fan servir les mateixes regles sobre les proves que la policia, el procés administratiu està dissenyat per aclarir els fets i no per jutjar-los. A diferència dels procediments penals, el procediment administratiu tracta les mesures disciplinàries confidencialment, per tal com es considera que és un assumpte privat entre l'empleat i qui el contracta.

L'AUGMENT DE LA TRANSPARÈNCIA: ELS CIUTADANS COM A GUAITES

Les lleis d'accés a la informació donen als ciutadans l'oportunitat d'actuar com a vigilants dels funcionaris públics. A molts països, les lleis d'accés a la informació permeten que els ciutadans busquin, individualment, informacions sobre les actuacions del servei públic. Quan un ciutadà pot aportar proves que hi ha hagut una actuació administrativa

incorrecta, la llei administrativa –o la constitucional– li facilita un mitjà de reclamació, tot i que en general és correctiu i no pas punitiu. (Aquestes lleis institucionalitzen encara més uns principis que podem considerar que constitueixen l'ètica del servei públic: justícia en els procediments, ús adient del poder, transparència en les decisions administratives, protecció dels drets dels ciutadans i responsabilitat del servei públic.) Tot aixecant el vel que amaga les operacions oficials i permetent-hi l'observació pública, les lleis que obren l'accés a la informació poden ajudar a impedir el comportament mancat d'ètica. En aquest context, doncs, institucions com ara el síndic de greuges i la premsa hi tenen molt a dir.

L'augment de la transparència mena a un augment d'exigència quant a la responsabilitat. La transparència implica que el marc legislatiu ha de ser accessible (és a dir, entenedor) i dinàmic (subjecte a interpretació, revisió i reforma). Ha de dir als funcionaris què han de fer i com ho han de fer, i ha de dir al ciutadà què és el que el servei públic hauria d'estar fent perquè el funcionari sigui responsable de debò.

Tanmateix, repenjar-se massa en la legislació per a la infraestructura ètica també implica desavantatges: sol provocar una obediència mínima. L'aplicació de les sancions, tot i que necessària, està dissenyada per descoratjar el comportament indesitjable, no pas per encoratjar-ne el desitjable. La llei, com que es basa conceptualment en absoluts i en l'objectivitat, pot ser una eina inflexible per a la gestió quotidiana dels problemes ètics de la feina. Per tant, cada país haurà d'avaluar fins a quin punt vol especificar en la llei les obligacions i els estàndards ètics exigibles als seus funcionaris. Fent-ho així, caldrà considerar el marc legal existent, la tradició legislativa i el medi cultural. També caldrà considerar si el fet de legislar en matèria ètica no es limitarà a afegir més complexitat a la ja complicada legislació vigent en un moment en què la tendència apunta més aviat a simplificar-la.

MECANISMES DE RESPONSABILITAT

La noció que els funcionaris són responsables davant dels representants electes imposa certs límits sobre les responsabilitats dels funcionaris. És un principi que no es fomenta només mitjançant la legislació, com hem vist abans, sinó també mitjançant la política i els procediments –o els mecanismes de responsabilitat– que controlen la conducta quotidiana dels funcionaris.

Els mecanismes de responsabilitat poden pertànyer a l'esfera interna del servei públic:

- Procediments administratius senzills, com ara demanar que una determinada actuació o petició es faci per escrit. O també:
- Processos exhaustius, com ara auditories o valoracions del treball d'un organisme.

Els mecanismes de responsabilitat també poden pertànyer a l'entorn extern d'una entitat o organisme públics:

- Mecanismes assessors, com ara els consells consultius.
- Mecanismes de supervisió, com ara els dels comitès legislatius o parlamentaris.

Funcionen com a controls preventius (per exemple, els reglaments i les directrius de procediment) i també com a controls posteriors dels resultats (per exemple, per a auditories i investigacions internes i externes, per a informes interns i externs, i per a apel·lacions). Els mecanismes de responsabilitat exerceixen un paper important en una infraestructura de l'ètica, ja que hi aporten un marc de gestió clar recolzat sobre la capacitat d'investigació i avaluació.

RESPONSABILITATS I OBJECTIUS EN CONTRAPOSICIÓ

Els mecanismes de responsabilitat estableixen pautes per dur a terme la feina de l'Administració, comprovar que s'ha fet d'una manera correcta i assegurar que se n'han obtingut els resultats pretesos. En el pla ideal, els mecanismes de responsabilitat estimulen el capteniment ètic fent que les actuacions no ètiques siguin difícils de dur a terme i fàcils de detectar. D'aquesta manera és com haurien d'orientar els funcionaris per decidir en situacions que impliquin conflicte entre responsabilitats i objectius. Amb tot, com hem dit a la II Part, les reformes en la gestió pública que s'han aplicat a molts països han posat en dubte les idees tradicionals sobre la responsabilitat. Ara, als funcionaris se'ls demana que responguin no sols davant dels seus superiors electes, sinó també davant dels ciutadans i, sovint, davant d'una premsa inquisitiva, i a més avui dia ja no es tracta només d'obeir els reglaments, sinó d'obtenir resultats a partir dels recursos migrats de què disposen. Ateses aquestes lleialtats, en contraposició, els

mecanismes de responsabilitat esdevindran un factor com més va, més important per definir de què són responsables els funcionaris i davant de qui.

LA INTEGRACIÓ EN UN MARC DE GESTIÓ

A molts països, els funcionaris s'enfronten a les dificultats suara descrites amb les restriccions d'uns mecanismes de responsabilitat obsolets, els quals, com que s'enfoquen en els controls d'*input*, «alenteixen la feina, inhibeixen la creativitat i redueixen la capacitat de resposta» (Frederickson, 1993, pàg. 250). Han de treballar amb allò que un comentarista ha descrit com «una política caduca, una legislació impossible d'aplicar, unes instruccions inadequades, uns procediments carregosos que causen retards i frustracions, una discrecionalitat excessiva i una manca de supervisió eficaç» (Moore, 1994, pàg. 84).

Per augmentar l'eficàcia, els mecanismes de responsabilitat preventius interns han d'estar integrats en un marc de gestió clar que reflecteixi els papers i les responsabilitats reals dels funcionaris. En alguns països es dona un moviment tendent a la simplificació dels procediments administratius consistent a suprimir reglamentacions i polítiques innecessàries o obsoletes; aquest és, per exemple, l'objectiu del programa dels EUA "Reinventar l'Administració": reduir la paperassa. Tanmateix, altres països se centren en fites i valors generals per substituir els reglaments detallats. Noruega, per exemple, està experimentant una gestió per valors; i Austràlia es planteja un objectiu globalitzat de gestió basada en l'obtenció de resultats.

De tota manera, és important no perdre de vista la necessitat de límits tant en la discrecionalitat com en la responsabilitat en aquesta recerca de la simplificació. No cal dir que algunes regles sempre hi han de ser. Hi ha països dels estudiats que fa poc han introduït i estandarditzat procediments administratius que, actualment, altres estan reduint a poc a poc. A Mèxic, per exemple, no va ser fins el 1982 que es va promulgar la *Llei federal de responsabilitats per als funcionaris*, la qual subratllava les obligacions dels funcionaris i en regulava els deures. A Portugal, el *Codi de procediment administratiu*, que conté prop de dos-cents articles, es va publicar el 1991.

INCREMENTAR LA CAPACITAT D'AVALUACIÓ I INVESTIGACIÓ

A més de funcionar com a controls de gestió, els mecanismes de responsabilitat també serveixen com a criteris d'avaluació i investigació. Les

auditories internes i les màximes autoritats en qüestió d'auditories són qui, tradicionalment, s'han encarregat de mantenir honrats els funcionaris econòmicament parlant, arran d'uns informes detallats sobre l'ús dels recursos econòmics. En alguns països es dona un moviment a favor de les auditories com a avaluacions generals de la manera de prendre decisions, del desenvolupament de les polítiques, i d'altres activitats més difícils de mesurar i avaluar però que, possiblement, són més importants cara a aconseguir que les actuacions públiques assoleixin els objectius programats. Els síndics de greuges constitueixen un altre control de la integritat administrativa. A més, els comitès parlamentaris i legislatius estimulen els funcionaris a observar una bona conducta i els imposen l'exigència afegida de declarar els seus interessos i béns.

Uns escassos exemples d'autoritats supremes en auditories mostren la tradicional concentració en la responsabilitat econòmica, mentre que altres palesen un canvi des de la responsabilitat econòmica estricta cap a una responsabilitat basada en els resultats obtinguts. El 1995, Mèxic va anunciar que establirien un Departament Superior d'Auditoria per controlar, supervisar, verificar i corregir l'ús dels recursos públics. L'Oficina d'Auditoria de l'Estat de Finlàndia (un organisme subordinat del Ministeri d'Hisenda) estudia la legalitat i viabilitat de la gestió econòmica de l'Administració i la seva subjecció al pressupost. Igualment, l'auditor general australià controla la gestió econòmica dins del context del pressupost anual. Tanmateix, també pot escollir de fer una auditoria sobre l'eficàcia. L'Oficina Nacional d'Auditoria del Regne Unit està elaborant uns estudis molt exhaustius sobre les relacions qualitat-preu.

En alguns països, el síndic de greuges s'ocupa de les reclamacions sobre procediments administratius, però també pot exercir un paper rellevant per fer que es compleixin les lleis d'accés a la informació. A Austràlia, el síndic de greuges de la Commonwealth s'ocupa de les queixes dels ciutadans sobre les decisions o actuacions de les institucions i en fa públics els resultats. De la mateixa manera, a Noruega el síndic de greuges parlamentari és qui atén les reclamacions ciutadanes quant a l'abús de poder i l'evasió, o el tractament irresponsable d'un assumpte per part dels funcionaris. A Finlàndia, el canceller de Justícia i el síndic de greuges parlamentari són responsables que els funcionaris compleixin la llei i les seves pròpies obligacions en la realització de les seves funcions.

Aquest darrer té dret d'assistir a les reunions oficials dels organismes governamentals, obtenir informació de les actes oficials i instruir un expedient contra qualsevol actuació. Al Regne Unit, el síndic de greuges

parlamentari també fa complir el *Codi de pràctiques sobre l'accés a la informació governamental (Code of Practice on Access to Government Information)*.

Darrerament, aquesta responsabilitat més directa davant del públic ha donat peu a la creació d'uns mecanismes externs al servei públic per mitjà de grups d'assessorament, els «visitadors comunitaris» i els comitès consultius. Aquestes entitats, de vegades, poden exigir informes orals i escrits sobre l'actuació d'un departament, un organisme o d'una part d'un programa. A més, els comitès legislatius i parlamentaris també imposen l'obligació de declarar béns i interessos. Un problema perenne –especialment en el context d'una superior descentralització de gestió– és encoratjar-los a centrar-se en el panorama global de resultats obtinguts en comptes d'encallar-se massa en les minúcies dels controls d'*input*.

Aquests mecanismes de responsabilitat basats en resultats –l'auditoria, les investigacions, els informes– controlen que els funcionaris hagin complert les seves obligacions adreçades a objectius correctes i fent-hi servir els mitjans adients. I més important encara: funcionen com a element dissuasor per a la conducta no ètica gràcies que la seva aplicació multiplica les possibilitats de posar-la al descobert. Quan un país defineix el paper dels mecanismes de responsabilitat dins d'una infraestructura ètica, ha de tenir consciència de la seva orientació general en la gestió pública. Encara malda per introduir i dur a la pràctica determinats sistemes de control?, o bé se'n desempallega, d'aquests controls detallats, i hi aplica els criteris més globals de realització de la feina? (D'aquest «equilibri», se'n parla a la VI Part.) Com es defineix la responsabilitat? De la resposta a aquestes preguntes dependrà la fixació del nombre òptim i de la millor manera de combinar els mecanismes de responsabilitat que serviran per estimular l'obediència i dissuadir els funcionaris de comportar-se impròpiament.

CODIS DE CONDUCTA

Dins el servei públic, un codi de conducta pot ser, bé un document legal, bé una declaració purament administrativa, que determina els nivells de qualitat i rendiment que s'espera que tinguin els empleats a qui s'aplica. El codi perfila els principis ètics aplicables en general a tot el servei públic o a un departament o organisme en concret.

El codi de conducta d'una entitat contindria una combinació d'aquests elements: la declaració dels seus valors, la descripció del seu paper, inclo-

ent-hi les responsabilitats dels seus treballadors i envers els seus treballadors (i, en alguns casos, especificant-hi les relacions amb la constitució, amb els ciutadans, amb el govern actual, amb els funcionaris electes i amb les assemblees legislatives), i una llista de les obligacions legals dels empleats (com ara declarar els conflictes d'interès, les restriccions sobre els comentaris públics i les activitats polítiques). A més, s'hi podrien incloure altres provisions tan diverses com els procediments de denúncia o els estàndards laborals mínims.

Siguin un instrument legal o bé administratiu, els codis tenen, principalment, una funció d'orientació dins d'una infraestructura de l'ètica. Tanmateix, com que estableixen i fan públics uns límits de comportament i imposen uns estàndards, també assumeixen una funció com a controls. La majoria de codis tenen una funció doble: el vessant disciplinari i el vessant relatiu a les aspiracions. Institueixen límits (hi ha sancions per a qui se'ls salti) basats en els valors o fites a què hom aspira.

Amb tot, als cercles públics i privats hi ha un cert neguit sobre l'eficàcia dels codis ètics de conducta. Hi comenten que els codis són massa específics, o massa generals, o inaplicables, o que no s'usen, que no es coneixen, que no estan disponibles o que fins són insultants per als empleats. D'aquestes preocupacions, però, la principal és l'opinió que amb unes afirmacions relativament simplistes de les regles no n'hi ha prou per donar resposta als complexos dilemes ètics amb què ensopeguen els funcionaris (Kernaghan, dins Chapman, 1993). Cap promulgació de reglaments no podrà incloure totes les possibilitats de dilemes ètics dins el sector públic. Altres problemes a l'entorn dels codis són atribuïbles a la confusió que afecta els seus propòsits o una posada en pràctica deficient.

ABAST

Els codis de conducta s'apliquen a tot el servei públic o de vegades són específics per a un determinat departament o organisme. També en trobem exemples, com ara Austràlia i Nova Zelanda, en què coexisteixen codis de nivell general per a tot el servei públic, i codis a nivell d'organisme, específics per als objectius i les funcions que ha de complir.

Com ha quedat descrit a la IV Part, dels nou països estudiats, cinc –i ben aviat sis– han promulgat nous codis de comportament a nivell general de tot el servei públic durant els darrers cinc anys. Austràlia inclourà el codi de conducta actualment exposat al *Reglament del servei públic* en la recentment

revisada *Llei del servei públic*, que es promulgarà el 1997. Nova Zelanda va publicar un *Codi de conducta del servei públic* el 1990. El Regne Unit tot just ha tret un *Codi del servei públic* el 1996. El 1992, l'Oficina Nord-americana d'Ètica Governamental va publicar les *Normes de conducta per a empleats públics*. Portugal, com a part dels seu programa de modernització de 1991, hi ha introduït un *Codi de conducta del servei públic*.

A nivell de departament o d'organisme, Holanda disposa d'uns codis descentralitzats a les entitats governamentals. A Noruega, les entitats administratives es troben en procés de preparar reglaments de conducta de compliment voluntari basats en els principis fonamentals de l'entitat mateixa, com ara els seus objectius i els seus valors. El 1994, el Tresor Britànic va promulgar un *Codi per als consellers delegats de les entitats públiques* (*Code for Board Members of Public Bodies*) que actuen amb una certa autonomia respecte de l'Administració.

El codi d'un determinat organisme també es pot incorporar al contracte de treball d'un funcionari. Al Regne Unit, aquests contractes expressen uns estàndards que, en cas d'incompliment, provocarien la pèrdua de la feina o altres accions disciplinàries de caràcter intern. Així mateix, aquesta mena de codis es poden incloure en els juraments de càrrecs i, aleshores, es fan efectius mitjançant acords relatius al compliment de la feina.

CREACIÓ I APLICACIÓ

La creació d'un codi de conducta constitueix una iniciativa de direcció molt important. Un codi ben construït estarà escrit en llenguatge planer, tindrà un to positiu i no pas negatiu, i estarà pensat per a un públic concret (tot el servei públic o bé un organisme en particular). Per tal d'evitar conflictes i confusions, es referirà a qualssevol condicions de contractació legals i altres codis professionals o sectorials que ja afectin els funcionaris.

Per evitar les suspicàcies i la resistència dels empleats, tant la realització com l'aplicació dels codis exigeixen una estratègia sòlida de direcció que asseguri que els empleats accepten de debò els valors i l'ètica reflectits al text. Implica, com a mínim, consultar els empleats i mantenir-hi una comunicació contínua i un màrqueting perquè sigui segur que l'assumeixen com a propi i no pas com una imposició de dalt a baix. A Holanda, per exemple, l'augment de consciència que significa el desenvolupament d'un codi es considerava tan important o més que el codi en si mateix.

Que es doni una autèntica participació dels empleats durant la formulació del codi intern d'un organisme pot esdevenir la clau de volta de tot un programa d'ètica del sector públic. El resultat serà que els codis representaran més encertadament les preocupacions ètiques de la gent que els farà servir. A més, el manteniment i la revisió dels codis ofereixen l'oportunitat de tirar endavant una adaptació professional basada en els problemes reals (Sampford, dins Preston, 1994).

En el moment de desenvolupar codis de conducta, els països han de decidir si els consagren en una legislació o no. Els codis no fixats resulten més fàcils de crear i de corregir d'acord amb les circumstàncies canviants, ara bé: són més difícils de fer complir.

L'ADAPTACIÓ PROFESSIONAL

És aquell procés mitjançant el qual als funcionaris se'ls inculquen i aprenen l'*ethos*, els valors, l'ètica i les normes de conducta. Els mecanismes clau de l'adaptació professional són l'educació i els programes de formació, a més de l'existència de bons models als nivells superiors (Kernaghan, 1993; Langford, 1990). L'adaptació professional contribueix a bastir una infraestructura de l'ètica perquè comunica els estàndards de conducta als funcionaris i fa que el seu judici i capacitats evolucionin per poder-s'hi ajustar. De manera que no resulti aclaparadora ni confusa, mostra al funcionari com dur els textos legals a la pràctica i com ajustar-se als mecanismes de responsabilitat (Denhardt, 1991; Woodward, 1994). Fent-ho així, també exerceix una funció de guia.

50

EDUCACIÓ I FORMACIÓ

S'ha escrit molt sobre educació respecte a l'ètica. Aquests són els temes més importants:

- Es pot ensenyar, l'ètica?
- En cas afirmatiu, cal un ensenyament i una formació especials o bé n'hi ha prou de comptar amb l'osmosi que es produirà treballant en un entorn ètic?
- Qui ha d'ensenyar l'ètica? El personal propi o assessors externs?
- Qui ha de patrocinar la formació? La direcció d'alt nivell? La de nivell mitjà? Els organismes centrals? Altres cossos ètics independents?

Normalment, hi ha dos tipus de programes d'educació o formació en ètica: un com a part de la formació que es rep en entrar a treballar; i l'altre de continu tot al llarg de la vida laboral (cursets de reciclatge periòdics). Es diferencien quant a continguts i objectius, però tots dos tipus aniran a parar en altres parts de la infraestructura ètica i les destacaran. D'una manera especial, els codis de conducta aporten material i continguts per a la instrucció.

ELS PROGRAMES D'INDUCCIÓ

La inducció, o programes de formació inicial, presenta informació sobre:

- El paper del servei públic, incloent-hi la relació amb l'executiu i amb el públic.
- Lleis, reglaments i codis pertinents.
- Mecanismes de responsabilitat, incloent-hi procediments administratius i condicions per fer informes.
- El paper dels valors –personalment i a nivell d'organisme– a l'hora de formar judicis i prendre decisions.

La importància de donar una bona instrucció als funcionaris sobre els temes bàsics esdevé clarament transparent a partir de la resposta a suposats escàndols emesa pel Comitè Nolan sobre les *Normes a la vida pública* (Regne Unit, 1995) i l'*Informe de la Comissió Fitzgerald* (Austràlia, 1989; sobre acusacions de corrupció administrativa a Queensland). Aquests informes suggereixen que els funcionaris no sempre comprenen correctament ni els estàndards de conducta, ni la legislació que els afecta, ni el funcionament dels procediments administratius. També expressen que en alguns camps caldria explicar i aclarir tots aquests punts.

A la II Part també es diu que la formació d'inducció esdevindrà especialment important en la mesura que la «porta giratòria» entre els sectors públic i privat faci que hi hagi nous empleats procedents del sector privat que vagin incorporant-se al sector públic. Un repàs ràpid i sistemàtic de les diferències entre els dos sectors es revela indispensable, sobretot per a aquells empleats del sector privat que entrin a ocupar llocs de direcció dins del sector públic i hi hagin de fer de model.

A Holanda, el Ministeri de l'Interior va editar el 1996 un opuscle que subratlla la importància de l'honestedat per als nous empleats. En un pla més general i com a part d'un enfocament preventiu pel que fa a l'ètica, els departaments holandesos hauran d'incloure l'ètica dins dels seus barems de selecció de personal. Així doncs, el Reglament General de la Funció Pública preveu que tots els funcionaris jurin el càrrec.

ELS PROGRAMES CONTINUS

En contrast, la formació ètica continuada, adreçada a aquells empleats que ja tenen experiència en el servei públic, farà tota una altra funció. A més de desenvolupar la sensibilitat per la dimensió ètica de la seva tasca, aquests programes procuraran millorar la capacitat de decidir dels funcionaris centrant-se en les tècniques de crítica i anàlisi que hi estimulin la reflexió, un judici independent i una anàlisi ètica (Jackson, 1993; Chapman, 1993).

Per a un organisme, la formació contínua presenta altres beneficis, atès que esdevé un fòrum d'avaluació dels sistemes i pràctiques que ja estan en vigor. Els beneficis poden ser diversos, com ara comprovar si els codis de comportament són eficaços o si els valors se estan modificant. Pel que fa als darrers, l'exploració dels sistemes de valors socials i personals dels empleats –i dels punts que poguessin entrar en conflicte amb l'ètica professional– és un mitjà d'aconseguir que la conducta ètica continuï sent important per a ells i de dissuadir-los de caure en la no ètica (Near, Baucus i Miceli, 1993).

Els EUA serveixen d'exemple d'un programa de formació contínua, exhaustiva i sistemàtica. Tots els organismes federals tenen l'obligació de mantenir un programa de formació ètica per assegurar-se que tots els empleats han pres consciència dels requisits definits per les lleis reguladores dels conflictes d'interessos, i que tothom s'ha adonat de l'existència d'uns estàndards de conducta. A més de l'hora de formació ètica obligatòria per a tots els nous empleats, a alguns empleats triats se'ls obliga a rebre anualment una hora de formació ètica. Tot i que reglamentàriament no hi estan obligats, molts organismes organitzen sessions informatives d'ètica per als treballadors que abandonen el servei públic. Els 129 responsables d'ètica dels diversos organismes participen en un programa de «formar formadors» mitjançant un seguit de tallers dirigits per l'Oficina Governamental d'Ètica, la qual té un centre d'informació, un tauló d'anuncis electrònic, i patrocina un congrés anual per promoure el diàleg i la reflexió sobre temes actuals relacionats amb l'ètica.

GUIAR DONANT EXEMPLE

L'adaptació professional es basa en gran manera en el capteniment exemplar dels funcionaris de rang elevat. En moltes iniciatives de direcció es fa evident que el funcionari comú s'inspira en el comportament que pot veure, i no pas en els discursos que pugui sentir.

A Nova Zelanda, els màxims responsables comparteixen amb el director de la Comissió dels Serveis Públics la responsabilitat d'oferir un lideratge en afers d'ètica i de ser un model de bona conducta. A Noruega, es fan cursos d'ètica per a directius i responsables de personal i de desenvolupament. A Holanda, els funcionaris que fan tasques de direcció també s'han d'encarregar de la protecció i promoció de l'ètica. Així doncs, el personal directiu se'l considera com el principal mecanisme d'adaptació, per això se celebren cursos especials només per a ells.

L'adaptació professional, en la seva funció orientativa, complementa de diverses maneres la funció de control de la infraestructura de l'ètica. En primer lloc, sol presentar un enfocament proactiu concentrant-se en una formació i uns models l'objectiu dels quals és esbrinar de quina manera es poden satisfer els estàndards. En segon lloc, trasllada la dimensió ètica del temari ètic a un pla més proper i pràctic relacionat amb les circumstàncies reals, normalment a nivell de departament o organisme. En tercer lloc, resulta adient per resoldre els dilemes ètics que no queden coberts per lleis, reglaments o codis (Woodward, 1994). A nivell pràctic, els diferents països també necessiten considerar les diverses necessitats i expectatives dels diversos tipus d'empleat del sector públic, incloent-hi els fixos i els temporals.

LES CONDICIONS DEL SERVEI PÚBLIC

Les condicions del servei públic són importants per a una infraestructura de l'ètica perquè defineixen un entorn més o menys favorable a comportar-se honradament. Hi ha factors interns i factors externs.

A la II Part ja hem parlat dels factors externs provinents de les reformes del sector públic. És important, però, constatar si aquests factors han deixat pendents assumptes de relacions laborals, de sous, o un estat de confusió producte del canvi constant i d'un tip de fer reformes. Si hi són, constitueixen un llegat que pot malmetre la moral dins del sector públic: una situació no gens propícia per a la conducta ètica.

Els factors interns, és a dir, les polítiques de recursos humans, influeixen directament en el capteniments dels funcionaris. En primer lloc, determinen de quina manera es contracta, forma, supervisa, desenvolupa, recompensa i disciplina els funcionaris; de manera que configuren una gran part de la cultura administrativa del servei públic. En segon lloc, també hi trobem factors, com ara el sou i la seguretat en el lloc de treball, que afecten la moral. En tercer, i més directament, una política de recursos humans que doni protecció –sigui emparant el qui denuncia o mitjançant altres processos d'informació– inspirarà prou confiança per resistir-se a acceptar exigències inadequades que puguin rebre i per destapar la corrupció i informar sobre actuacions deshonestes.

UN TRACTE JUST I EQUITATIU

Les polítiques de recursos humans afavoreixen l'ètica mitjançant la garantia d'un tracte just i equitatiu per part dels empleats. Un funcionariat ben format, competent i satisfet és més probable que es resisteixi a fer transaccions, comportar-se sense ètica o a deixar-se corrompre. Dit d'una altra manera: quan els funcionaris se senten tractats injustament o quan veuen recompensat el comportament no ètic, aleshores troben menys incentius per mantenir una conducta ètica.

54

La justícia es palesa en la contractació i els ascensos segons els mèrits. Es tracta d'uns processos que també satisfan els criteris d'equitat perquè garanteixen que tots els sectors socials estiguin representats en el servei públic. Així, arran d'estimular la competitivitat d'acord amb els mèrits i amb una representació justa, es podrà incrementar l'eficàcia del servei públic. D'altra banda, donar per bona la incompetència pel que fa a l'actuació dels empleats oficials constitueix en si un tema d'ètica, atès que això pot dur a un malbaratament de recursos i a fer concessions respecte dels estàndards exigits en altres àrees (Chapman, 1993). I, més important encara: tolerar la incompetència dilueix el compromís adquirit amb la qualitat, el servei i la responsabilitat (Stahl, 1993). Una política de recursos humans transparent i equitativa és essencial per a la integritat de l'organització. A més, els empleats potencials se sentiran atrets per una organització que faci gala d'una bona reputació i un alt nivell.

EL SOU I LA SEGURETAT

Com s'ha dit anteriorment, la influència del sou sobre la integritat enca-

ra s'ha de determinar. De tota manera, la majoria convindrà que un sou massa baix representa un antiestímul per actuar d'una manera ètica en presència d'una alternativa lucrativa (Gallardo de la Peña, 1992; Klitgaard, inèdit). La corrupció, però, no és pas privativa de funcionaris mal pagats. De fet, als EUA les dades suggereixen que la visió negativa que el públic té dels funcionaris i les crítiques destructives envers l'Administració afecten molt més la moral que no pas un sou escàs, tot i que els salaris continuïn sent, al sector públic, més baixos que al sector privat (Gilman, EUA).

Semblantment, hi ha una relació delicada entre la seguretat en el lloc de treball i els incentius vinculats amb la realització de la feina. Un lloc de treball permanent pot conduir a una certa suficiència i a la possibilitat d'un rendiment deficitari. D'altra banda, el personal contractat per a un projecte en concret o en règim temporal se sentirà menys motivat i no s'amoïnarà tant per les conseqüències a llarg termini de les seves accions perquè tampoc no hi tindrà tant a perdre. Així doncs, caldrà considerar aquest factor en la mesura que augmenti la tendència cap a la flexibilitat en la contractació, incloent-hi el treball temporal.

NEGATIVA I DENÚNCIA

Quan i com informar de la mala conducta? La fórmula tradicional indica que quan un funcionari sospita que un altre està actuant en contra de l'ètica, disposa de diverses opcions: la lleialtat, és a dir, callar; comunicar-ho: és a dir, parlar-ne amb un superior (cosa problemàtica si aquest superior és la persona objecte de la sospita); i denunciar-ho públicament, és a dir, manifestar públicament les sospites (Lundquist, dins Chapman, 1993). Posat cas que es demani a un funcionari fer alguna cosa que consideri impròpia, les fórmules són semblants: poden invocar-ne la lleialtat: és a dir, que faci allò que li ordenen tal com li ho ordenen; l'obstrucció: des de no fer res fins al sabotatge de la tasca ordenada; la comunicació a un superior, cosa que pot resultar problemàtica si és el superior qui ordena la tasca en qüestió; la dimissió: és a dir, plegar abans de cometre una acció considerada impròpia; i la denúncia o pública manifestació d'allò que hom no aprova.

Quan hi ha uns procediments instituïts, el funcionari té la confiança que pot comunicar les actuacions que li semblin impropcedents amb plena protecció per fer-ho (per a una descripció de les tendències imperants respecte a això als països estudiats, vegeu la V Part).

Les condicions que es donen en el servei públic, especialment les polítiques de recursos humans, influeixen directament en la conducta dels funcionaris. Molts dels països estudiats es troben a hores d'ara immersos en processos de reducció de la plantilla pública, la qual cosa provoca, sovint, un descens general de la moral dels treballadors. És, doncs, un moment crític perquè els països observin i decideixin quines de les seves polítiques de recursos humans fan d'incentius cara a un bon capteniment, i quines hi fan d'entrebanc. Les condicions del servei públic també influiran directament sobre altres aspectes d'una infraestructura de l'ètica, com ara sobre l'èxit en l'aplicació de codis de comportament i en les activitats d'adaptació.

ENTITATS COORDINADORES DE TEMES ÈTICS

Les entitats que coordinen el marc global que afecta l'ètica conformen tot un ventall que comprèn des de comitès parlamentaris fins a agències centrals, departaments o organismes creats especialment per supervisar el comportament ètic dins el servei públic. Donen suport a les tasques de direcció, per tal com coordinen i fan costat a tots els altres elements de la infraestructura. Funcionen aplicant directament per si mateixes les iniciatives de caire ètic, o bé delegant altres departaments o organismes per a aquesta tasca. Quant als organismes que ja exerceixen la funció de fer complir les normatives, hi fan una funció de supervisió.

56

Per terme general, aquestes entitats exerceixen un o més dels papers següents: de vigilància, d'assessorament i de promoció. D'acord amb les circumstàncies, podem caracteritzar la seva influència com a principalment coercitiva, principalment educativa o com a totes dues alhora. Quan s'han format com a resposta a algun escàndol o crisi, solen ser més coercitives. Si formen part d'un programa general sobre l'ètica, solen ser més educatives.

En el cas d'organismes creats expressament, es poden instituir tot mantenint una relació única amb el cos legislatiu que els dóna autoritat independent. En trobem un cas paradigmàtic en l'Oficina d'Ètica Governamental dels EUA, un organisme a part dins de la branca executiva de l'Administració. El seu director, amb el consentiment del Senat, el nomena el president per un període de cinc anys. Els organismes instituïts especialment per complir determinades missions gaudeixen d'autonomia absoluta per part del govern vigent per tal d'evitar la imatge d'haver-los creat amb propòsits polítics.

VIGILÀNCIA

Els organismes coordinadors que tenen un enfocament en la vigilància investiguen o bé porten a judici aquelles violacions de la conducta ètica que poguessin ser constitutives de delictes penals. Atès que la clau del seu èxit rau en l'eficàcia a l'hora de posar al descobert els casos de mala conducta, cal que disposin de recursos adequats, autoritat i independència perquè les seves actuacions tinguin prou mordent.

Aquests organismes coordinadors amb funcions de vigilància no són gaire habituals perquè representen una possibilitat de conculcar les llibertats civils. Solen aparèixer quan el crim organitzat o la corrupció del sistema s'empara en una branca sencera de l'Administració, com ara la policia, les forces armades o la branca legislativa. Com s'ha comentat abans, a la Part sobre el compromís polític, la Comissió Independent Contra la Corrupció (ICAC) de Nova Gal·les del Sud, Austràlia, és una entitat que presenta aquestes característiques. D'altres exemples, no tan ferotges però encara coercitius, són els auditors governamentals o parlamentaris i altres organismes que reben queixes del públic respecte d'actuacions no ètiques de què han estat objecte. Tanmateix, cal fer notar que ha aparegut una certa preocupació pels efectes d'aquells organismes excessivament entusiastes en la lluita contra la corrupció, que fan que els funcionaris es dediquin més a tenir l'esquena coberta que no a fer la feina que els toca fer. Així doncs, cal estar a l'aguait que aquests organismes no creïn en els funcionaris un comportament massa contrari a l'assumpció de riscos.

Consell i assessorament

Els organismes coordinadors, dedicats sobretot a l'assessorament, aconsellen qualsevol de les branques de l'Administració o bé el sector públic en general. La seva feina consisteix sobretot a assessorar i fer recomanacions i no pas a fer complir res ni investigar. També poden exercir com a jutges en casos d'acusacions fetes respecte de codis de conducta administratius que no entren dins l'àmbit jurisdiccional de la llei. Aquests organismes (Chapman, 1993) també ajudarien a omplir de contingut l'ètica en el servei públic:

- Duent a terme una crítica independent sobre els aspectes ètics més comuns.
- Investigant els estàndards canviants de la societat, que caldrà veure reflectits en els estàndards del servei públic.
- Estudiant l'entorn de l'entitat.

El Comitè Nolan (comitè sobre les normes de la vida pública al Regne Unit) és un exemple clar d'organisme coordinador creat recentment que ha adoptat un enfocament consultiu. L'exprimer ministre Major va declarar que el Comitè havia de servir com a «taller ètic» permanent per estudiar els dilemes ètics i aconsellar sobre la manera de resoldre'ls.

A Austràlia, tot i que la promoció del capteniment ètic és competència de la Junta Assessora de Direcció (Management Advisory Board; vegeu la IV Part), el paper d'assessor s'ha delegat en la Comissió per a la Protecció del Mèrit en el Servei Públic (Public Service Merit Protection Commission), una entitat central de gestió. La Comissió és la responsable de:

- Establir i fomentar un marc polític per a assumptes d'ètica.
- Elaborar procediments detallats per abordar el capteniment impropï.
- Assessorar i orientar els organismes en la redacció de llurs codis de conducta, fomentar-hi el bon comportament i abordar el capteniment impropï.
- Atendre altres apel·lacions enllà de l'acomiadament.

El foment de l'ètica

Als països objecte d'estudi, pel caràcter més comú d'aquests organismes coordinadors, és com a entitats que fomenten la conducta ètica. Normalment, són entitats pertanyents a la direcció central o bé són departaments encarregats de la gestió del servei públic o de l'Administració pública. Són els líders pel que fa a màrqueting de l'ètica en el servei públic. Eduquen els funcionaris i, potser, també els ciutadans cara a fer créixer la consciència quant a temes ètics, i col·laboren en l'aprofundiment de la capacitat d'anàlisi ètica.

A Austràlia, la Junta Assessora de Direcció (Management Advisory Board) mostra un interès global pel foment de la conducta adient dins el servei públic. A Nova Zelanda la Comissió de Serveis Estatals (State Services Commission) és el departament responsable estatutàriament de definir els estàndards mínims respecte de la integritat i el capteniment en el servei públic i de fomentar-hi els valors, els estàndards i un comportament escaient. A Noruega, el Ministeri d'Administració pública és el departament responsable de l'educació i formació ètica. En aquest context, l'ètica del servei públic aplega:

- Valors.

- Normes i directrius per mantenir una política de gestió i personal oberta i justa.
- Regulació per prevenir el suborn.
- Altres normes amb efectes en la integritat i la credibilitat dels funcionaris.

Com mostren aquests exemples, hi ha molts tipus d'entitats creades per coordinar les iniciatives en matèria d'ètica. Les funcions assumides influiran en la seva relació amb els altres elements de la infraestructura de l'ètica. Així doncs, una funció de vigilància dependrà d'un marc legal quant a l'autoritat per investigar, processar i imposar sancions. Quan la funció d'assessorament és la principal sovint es compta amb altres mecanismes com els síndics de greuges. La funció de foment recolzarà sobre activitats d'adaptació a l'entorn laboral. De tota manera, és important que l'existència d'un organisme coordinador no permeti que els departaments i altres entitats es desentenguin de les seves pròpies responsabilitats respecte a la gestió de l'ètica.

LA IMPLICACIÓ I EL CONTROL PER PART DELS CIUTADANS

59

Tal com s'ha remarcat a la II Part, el ciutadà d'avui està més ben informat sobre les activitats del sector públic, n'és més conscient i s'hi interessa més que abans. A més de les lleis que permeten l'accés a la informació, hi ha tota una tendència en el sentit d'afavorir l'obertura de l'Administració i deixar accedir els ciutadans als procediments burocràtics, a determinades reunions i a les actes de les reunions. Per exemple: als EUA s'han aprovat unes lleis de «govern a plena llum» en moltes circumscripcions. I encara més: als funcionaris sovint se'ls demana que estiguin en contacte amb els afectats per les seves decisions mitjançant debats formals, grups focalitzats, enquestes sobre el grau de satisfacció dels ciutadans, etc., durant el procés de realització de programacions i de determinació de polítiques.

La implicació i el control dels ciutadans és un poderós factor per desmotivar la corrupció i la mala conducta en el sector públic. A Holanda, per exemple, qualsevol ciutadà pot denunciar les faltes de tipus ètic al Servei de Seguretat Interna. El control públic, però, depèn en gran manera d'un marc legal que permeti l'accés a la informació. A més, la tradició cultural de participació ciutadana a l'Administració i l'existència de procediments que l'autoritzin (com ara la consulta amb la ciutadania)

determinaran la manera com la implicació i el control que poden exercir els ciutadans ajudaran a configurar una infraestructura de l'ètica.

CONCLUSIONS

Els països dissenyen una infraestructura ètica mitjançant la influència del compromís polític, un marc legal, mecanismes de responsabilitat, codis de comportament, adaptació professional i control per part dels ciutadans. Tots plegats, aquests elements funcionen com a incentius per fomentar la conducta adequada i descoratjar la corrupció i el capteniment impropï. En últim terme, la sinergia entre els diversos components d'una infraestructura de l'ètica dependrà del seu medi cultural, polític i administratiu, de la seva tendència pel que fa a la gestió pública en general i de la seva trajectòria en el foment de l'ètica. La combinació d'aquests elements depèn de les funcions que cada país vol emfasitzar. Com qualsevol altra eina, l'eficàcia d'una infraestructura de ètica depèn d'una comprensió i una utilització correctes.

A continuació intentarem descriure les tendències més recents en matèria d'iniciatives ètiques als nou països estudiats en aquest document.

«A la major part d'organismes del sector públic, el punt de vista general quant a la cultura ètica consisteix a ignorar-la fins que algú en fa una de grossa i aleshores reaccionar a la crisi tot creant un nou recull de normes o fent-ne ressuscitar un de vell i polsegós.»

(Langford, 1991, pàg. 16)

Els països participants en aquest estudi destaquen que hi ha hagut un devessall de noves iniciatives en el camp de l'ètica i la conducta, sobretot durant els darrers cinc anys. En fem un resum més endavant, país per país. Això no obstant, pocs països ofereixen un quadre en què quedi reflectit el panorama descrit abans. És cert que l'impuls clau d'algunes iniciatives ha estat un escàndol molt notori, un cas paradigmàtic fou la creació del Comitè Nolan al Regne Unit arran del cas «diners-per-preguntes». En general, les respostes que hem obtingut reflecteixen més aviat un intent de revisar el funcionament del sistema ètic, sobretot amb relació a altres reformes més àmplies de tot el procés de gestió pública. Les respostes, doncs, caldria descriure-les més com a revisions i evolucions que no pas com a reaccions irreflexives. En distingim tres categories principals (tot i que sovint la distinció entre l'una i l'altra no sigui gens nítida):

- Estudis globals per localitzar lapsus en el sistema de gestió de l'ètica (Regne Unit, Noruega, Holanda, Finlàndia, EUA).
- Reenfocament de la gestió de l'ètica relacionat amb la reforma de la gestió pública en general (Austràlia, Nova Zelanda).
- Un vessant dels programes de modernització del sector públic (Portugal, Mèxic).

Quatre països han descrit la realització d'estudis exhaustius, sovint detalladíssims, sobre l'estat general i la gestió de l'ètica dins el servei públic. Es poden considerar intents de localitzar i omplir els buits del sistema, alguns dels quals s'havien produït arran de canvis de direcció o d'estructures dins el sector públic.

REGNE UNIT

La Comissió sobre la Normativa en la Vida Pública la va crear el 1994 l'exprimer ministre John Major com a entitat independent en resposta a diversos escàndols que afectaven, especialment, polítics. Dirigida per Lord Nolan (d'això prové que se'n parli com a Comitè Nolan), va rebre l'encàrrec de complir una tasca de gran abast:

«Estudiar l'interès actual en els estàndards de conducta de tothom qui ocupi un càrrec públic, incloent-hi tot allò que tingui a veure amb les activitats econòmiques i comercials, i fer recomanacions quant a qualssevol canvis que calgués dur a terme en el funcionament actual per tal de garantir el màxim decòrum en la vida pública.»

(Primer informe de la Comissió, *Termes de referència*, 1995)

El camp que abraçava la Comissió incloïa tot el ventall de càrrecs públics: des dels funcionaris fins als empleats d'organismes quasigovernamentals (*quangos*) i els polítics. El primer informe va aparèixer el maig de 1995 (sobre membres del Parlament, ministres, funcionaris i *quangos*); el segon, el maig de 1996 (sobre organismes locals de despesa pública), i en continuaran sortint sobre àrees concretes del sector públic (incloent-ne un sobre administracions locals que havia d'aparèixer l'estiu del 1997) i, possiblement, sobre organismes reguladors de la indústria d'utilitat pública. D'aleshores ençà, la Comissió ha esdevingut una «comissió permanent» que supervisa l'estat i normes que concerneixen la vida pública. Com assenyalava Whetnall (Regne Unit):

«L'amplíssim objectiu del Comitè Nolan i l'encàrrec directe conferit pel primer ministre de fer de "taller d'ètica", garanteix que el Comitè exerceixi un paper general a l'hora de determinar els mínims ètics en el servei públic i de controlar que es mantinguin».

L'entrada en funcionament del Comitè Nolan va coincidir amb la publi-

cació el 1955 d'un *Codi de la funció pública (Civil Service Code)* i d'un *Codi antològic de pràctiques per als membres de les juntes directives d'organismes públics (Treasury Code of Practice for Board Members of Public Bodies)*. El primer aparegué a partir de la preocupació que «calia reforçar les normes i els valors a causa d'un seguit de raons, com ara la fragmentació del servei públic per la cessió de responsabilitats –el cas dels organismes Next Step (Pas següent)–, i l'assumpció d'algunes qualitats característiques del sector privat» (Whetnall, Regne Unit). Aquest codi defineix les condicions en què s'han de denunciar els casos de mala conducta i els procediments d'apel·lació davant uns comissaris del servei públic independents (anteriorment, les denúncies oficials es feien davant del cap del Funcionariat Intern (Head of the Home Civil Service)). El *Codi antològic de pràctiques per als membres de les juntes directives d'organismes públics* s'adreça a aquells organismes de caràcter executiu que tenen responsabilitats importants quant a despeses, però que es troben a una certa distància de l'Administració. El seu camp d'aplicació inclou «les obligacions i responsabilitats dels membres de les direccions i presenta orientacions, entre altres coses, sobre auditories, sobre el grau d'obertura i de responsabilitat i sobre els interessos econòmics» (Whetnall, Regne Unit).

Les iniciatives britàniques sembla que s'adrecen a determinar els papers i les responsabilitats dins del context d'un canvi important d'estructura o de fragmentació del sector públic, i garanteixen que tots els càrrecs del sector públic –i no sols els funcionaris de l'Administració central– quedin inclosos en un marc de l'ètica. El Comitè Nolan, com a control ètic permanent, suggereix que es reconegui la necessitat d'un debat continu mentre duri la transformació del sector públic i continuïn sorgint nous assumptes de caire ètic.

NORUEGA

El 1991, el ministre noruec de Justícia i el ministre d'Administració governamental van nomenar un grup de treball per investigar l'estat de l'ètica del servei públic a Noruega. El mandat era doble:

- Descriure els valors i les actituds que caracteritzen una bona Administració.
- Proposar mesures per reforçar i millorar el treball sobre l'actitud dels funcionaris que s'estava duent a terme a l'Administració noruega.

Posteriorment, es va publicar un informe sobre l'ètica al servei públic.

Al mateix temps s'han fet diverses investigacions sobre «suposades febleses i irresponsabilitats en la manera de portar projectes econòmics de gran abast» (Blymke i Bøhagen, Noruega). Com s'ha comentat a la II Part, la subcontractació ha estat objecte de diverses investigacions, cosa que revela la preocupació per una «manca de controls i de consciència de la responsabilitat implicada» (Blymke i Bøhagen, Noruega). Posteriorment, s'han afegit nous reglaments a la *Llei de la funció pública*, incloent-hi una explicació de «com reaccionarà l'Estat com a contractant posat cas que els funcionaris el perjudiquin o provoquin que l'Estat sigui declarat responsable per danys i perjudicis soferts per tercers» (Blymke i Bøhagen, Noruega).

Les iniciatives noruegues es poden considerar un intent de revisar i reestructurar l'aspecte més relacionat amb les fites a assolir mitjançant el marc ètic –definint valors i reforçant la tasca que es du a terme sobre la consciència ètica– alhora que imposa noves normatives per omplir les esclertes que hi ha als mecanismes de control producte de les noves funcions que han de dur a terme els funcionaris (per exemple, la gestió contractual).

HOLANDA

Al començament del 1995, el ministre de l'Interior d'Holanda va demanar a tots els ministres que apliquessin una «política preventiva per tal de protegir la integritat de la funció pública» (Maas, Holanda). Així doncs, en el sector públic holandès s'han introduït un seguit d'iniciatives de gran abast relacionades amb la integritat com a resposta contra el crim organitzat dins l'àrea de les llicències i les subcontractacions. Es tractava de mantenir la integritat de les persones que ocupen càrrecs polítics i de publicar unes «Pautes per a una Administració conscient» per tal de detectar influències indègudes de tercers que s'hagin pogut infiltrar en la política i en l'esfera de la presa de decisions. Actualment, tots els ministeris estan desplegant les seves pròpies polítiques per, *inter alia*:

- Localitzar punts febles per identificar aquells indrets que tinguin «avantatges vendibles» que els pugués exposar a conflictes d'interès (a les entitats semigovernamentals hom demana el mateix).
- Reintroduir el jurament o la promesa del càrrec.
- Aplicar estratègies per fomentar la consciència ètica.
- Nomenar un «alt funcionari confidencial» (es tracta d'oficials a qui els

funcionaris poden consultar quan els calgui consell o orientació en qüestions ètiques).

La *Llei de personal de l'Administració local i central* –i per fer-ho s'havia de presentar una nova llei al Parlament el 1996– exigia una modificació per tal d'integrar-hi normes que regulessin com fer que els interessos particulars es declarin i esdevinguin constatables i per prohibir determinades actuacions externes. A més, s'ha creat una Oficina de Declaracions, inclosa en el Servei de Seguretat Interna (BVD), on «els ciutadans poden informar de qualsevol violació ètica real o suposada comesa per funcionaris» (Maas, Holanda). Holanda també ha intentat establir mecanismes –«proves d'honestedat» que fan servir informació d'arxius penals– per determinar si els possibles socis provinents del sector privat són legals. Altrament dit: se'ls pot investigar per determinar si resulten adients per dur a terme activitats del sector públic (per exemple, per rebre llicència d'obres o edificació en el medi ambient o per signar contractes de servei públic).

A Holanda, doncs, les iniciatives semblen encaminades a garantir que les organitzacions governamentals assumeixen llurs responsabilitats transferides de mantenir uns estàndards referits a la consciència ètica, de fer augmentar la transparència (exigint declaracions d'interessos i aplicant mecanismes perquè els ciutadans puguin denunciar les seves sospites d'actuacions impròpies), i de continuar avançant per assegurar que les organitzacions públiques només s'associaran comercialment amb operadors privats perfectament legals.

FINLÀNDIA

Recentment, un grup de treball del Ministeri d'Hisenda va lliurar una proposició que obligaria els possibles funcionaris de rang elevat (el canceller i el vicecanceller de Justícia en el Consell d'Estat, el comandant de les forces armades i els caps i directores de departaments i organismes) a declarar els seus compromisos econòmics i altres abans d'ésser nomenats per als seus càrrecs. En aquests compromisos s'inclouen els treballs secundaris, els càrrecs en les entitats semigovernamentals, les propietats empresarials i altres béns importants. La proposició sorgeix després d'una esmena constitucional de 1995 que obliga que els ministres declarin els seus interessos externs. L'esmentat grup de treball va proposar que aquestes condicions s'incorporessin a la ja existent *Llei del funcionari de l'Estat* «juntament amb la prohibició de facilitar informació a tercers

sobre béns» (Äijälä i Hyvönen, Finlàndia). El nou requisit probablement entrarà en vigor al començament del 1997, després de la consulta als ministeris. Finlàndia va observar l'existència d'aquesta mena de disposicions en altres països de l'OCDE, cosa que actuà com a influència subjacent a la proposició i esmentà l'objectiu global en aquests termes: «prevenir qualsevol amenaça a la imparcialitat del servei públic molt abans que pugui sorgir» (Äijälä i Hyvönen, Finlàndia).

ESTATS UNITS D'AMÈRICA

Els EUA potser són qui posseeix el sistema més complet per organitzar l'ètica, o, si més no, per controlar la corrupció i la conducta impròpia. Moltes de les iniciatives de més gruix es van desenvolupar com a resposta a l'escàndol Watergate durant els setanta, com ara el sistema d'Inspectors Generals, l'Oficina d'Ètica Governamental i l'Oficina de l'Assessor Especial. Al llarg dels vuitanta es van anar desenvolupant fins a arribar el 1991 a la creació del Consell Presidencial sobre Integritat i Eficàcia (President's Council on Integrity and Efficiency).

66

Les iniciatives dels noranta reflecteixen la «promulgació d'unes normes més detallades per governar la conducta dels funcionaris de l'Administració» (Gilman, EUA). Els *Estàndards de conducta per a la branca executiva* (*Standards of Conduct for the Executive Branch*), publicats el 1992 per l'Oficina d'Ètica Governamental, donen orientacions concretes quant a temes com ara els regals, els conflictes d'interessos econòmics, la imparcialitat, la cerca de feina, l'abús de la posició i les activitats externes. Com a part de la Reforma nacional de l'exercici dels càrrecs (National Performance Review) –per fer que l'Administració sigui més eficaç i més receptiva– s'ha posat un èmfasi creixent en «l'eliminació del frau, el malbaratament i la mala gestió dels programes i les actuacions de l'Administració mitjançant un sistema d'inspectors generals, la protecció garantida als denunciants i la concessió d'una importància superior als alts funcionaris financers» (Gilman, EUA).

El primer dia del seu mandat, el president Clinton va signar una ordre executiva –*Compromisos ètics del personal nomenat per la branca executiva* (*Ethics Commitments by Executive Branch Appointees*), que exigia que determinats alts càrrecs nomenats no de carrera i els intermediaris comercials firmessin un document que els comprometia a limitar les seves activitats posteriors al temps en què estiguessin empleats dins l'Administració, incloent-hi activitats relacionades amb grups d'interès, durant

un període dels cinc anys posteriors a la fi del contracte amb l'Administració. També en resposta al neguit per la influència dels intrigants a Washington, es va presentar la proposta legislativa titulada *Llei de transparència dels grups d'interès (Lobbying Disclosure Act)*. «Quan estigui en vigor, la nova llei exigirà que els representants de grups d'interès, tant al Congrés com a la branca executiva, s'inscriguin com a tals i informin sobre la identitat dels seus clients, els temes en què treballen i els honoraris que reben» (Gilman, EUA).

A tall d'afegit en un marc regulador del comportament dels funcionaris ja molt detallat, les iniciatives nord-americanes reflecteixen un intent de concretar regles i requisits encara amb més detall per tal de tancar qualsevol possible esclatxa (per exemple, per evitar els conflictes d'interessos posteriors a la feina oficial) i per donar més pes als organismes de control. El requisit de declarar les activitats a favor de grups d'interès sembla que vol restringir els conflictes d'interessos i la influència indeguda sobre els funcionaris, no pas directament, sinó obligant els contactes del sector privat a revelar la naturalesa de les seves relacions amb els funcionaris governamentals.

LA CONNEXIÓ DE LA GESTIÓ DE L'ÈTICA AMB LA GESTIÓ PÚBLICA EN GENERAL

Tant Austràlia com Nova Zelanda han introduït les iniciatives ètiques com un component més en el context d'una reforma més àmplia de la gestió. En tots dos casos, els marcs reguladors continuen sent una part important de la maquinària ètica. Tanmateix, l'enfocament se situa en l'ètica com a part integrant de la gestió del sector públic i dels seus recursos humans, i no pas com a tema a part.

NOVA ZELANDA

Les iniciatives ètiques més recents a Nova Zelanda reflecteixen reformes més àmplies i extenses que afecten tota la gestió pública. L'objectiu de les iniciatives ètiques és «fomentar un comportament ètic coherent amb un sistema de gestió descentralitzat, basat més en la integritat que no, com ha estat tradicionalment, en l'obediència i els reglaments» Comissió de Serveis Estatals, Nova Zelanda (State Services Commission). Tret del *Codi de conducta del servei públic (Public Service Code of Conduct)*, publicat el 1990, l'objectiu ha consistit a incrementar la consciència ètica arreu del servei públic.

El 1991 i el 1995, la Comissió de Serveis Estatals va publicar un seguit d'articles adreçats a estimular el debat sobre l'ètica. La sèrie de 1995 remarca més aviat els papers i les relacions –incloent-ne les que es donen entre els funcionaris i els ciutadans, el Parlament, els maori (els indígenes de Nova Zelanda) i amb relació a la informació oficial– en comptes de centrar-se en regles i procediments. Així mateix, s'ocupa dels dilemes i conflictes entre diverses responsabilitats com a mitjà per desenvolupar la consciència ètica. Com assenyalava la Comissió de Serveis Estatals (Nova Zelanda):

«L'ètica, per la seva pròpia naturalesa, té a veure amb triar opcions, amb fer ús de la discrecionalitat. La meta d'aquest enfocament basat en la integritat és donar als funcionaris uns criteris amb els quals puguin decidir i, doncs, confiar que apliquin aquests sòlids principis correctament.»

Nova Zelanda pretén que als principis i valors del servei públic cal donar-los una «rellevància operativa [...] per tal que quedin inserits en el sistema de direcció i en la “psique” del servei públic» (Comissió de Serveis Estatals, Nova Zelanda). La *Declaració sobre la percepció del servei públic de Nova Zelanda* (*New Zealand Public Service Vision Statement*) presenta uns principis i valors coherents amb aquest punt de vista.

68

Darrerament, en un estudi dut a terme per avaluar la necessitat d'establir determinades condicions per fer les denúncies, s'hi recomanava que «es demanés als organismes pertanyents al sector públic que enguessin processos interns per denunciar i ocupar-se de temes d'interès públic dins l'organisme. La introducció d'aquests processos al sector privat seria discrecional. També es recomanava donar protecció legal per als empleats denunciants tant del sector públic com del privat» (Comissió de Serveis Estatals, Nova Zelanda). La legislació que oferirà aquesta protecció està programada per al 1996. La fita és reduir els obstacles que troben els empleats per divulgar els casos greus de mala conducta i facilitar-hi més protecció.

AUSTRÀLIA

Austràlia ha modificat la seva orientació quant a la gestió de l'ètica tot emfasitzant «el comportament i l'ètica com a elements clau en la gestió de la realització de les tasques oficials, i situant aquesta gestió en el context més ampli d'una estratègia de gestió de personal» (Jones, Austràlia).

La Junta Assessora de Direcció (Management Advisory Board), a qui la *Llei del servei públic (Public Service Act)* encomana l'assessorament de l'Administració de la Commonwealth en temes de direcció del servei públic australià, va publicar un document el maig de 1996 titulat *Estàndards i valors ètics dins el servei públic australià (Ethical Standards and Values in the Australian Public Service)*. El propòsit d'aquest document és aprofundir la consciència i la comprensió dels assumptes ètics, tot oferint als directors d'alt nivell un marc conceptual relacionat amb la conducta ètica.

L'article reconeix que tot i que hi ha regles i directrius que regeixen certs aspectes del comportament en el sector públic, en algunes situacions triar l'actuació correcta exigeix molt de judici, de manera que si els funcionaris han d'adoptar judicis de caire ètic i prendre decisions defensables caldrà que tinguin molta comprensió i consciència que l'aplicació de les regles, els valors i els principis formen un únic conjunt.

Noves directrius sobre el comportament oficial dels funcionaris de la Commonwealth (New Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants) va sortir el 1995, la qual cosa va afegir a les versions anteriors diversos canvis pel que fa a les responsabilitats derivades de les reformes econòmiques, posà més èmfasi en l'equitat i en com portar el tema de les denúncies i del control del frau, i inclogué els valors fonamentals del servei públic. La nova *Llei del servei públic*, la publicació de la qual s'esperava per al començament del 1997, reuneix per primer cop en un text legislatiu un conjunt de valors i un codi de comportament per als funcionaris.

Semblantment al cas de Nova Zelanda, les directrius australianes posen més èmfasi en les relacions que no en els reglaments, i disposen d'una base constituïda per documents de discussió amb consells pràctics en matèria d'ètica i responsabilitat extrets d'estudis de casos reals. Els programes de formació en direcció, seminaris, tallers i els mòduls de reciclatge també han integrat l'anàlisi ètica entre els seus materials. Com a Nova Zelanda, alguns organismes individuals complementen els codis de capteniment generals per a tot el servei públic, amb altres d'específics per a les seves fites i els seus tipus d'organització (el Departament de Defensa n'és un bon exemple).

LA MODERNITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Dos dels països participants, Mèxic i Portugal, destaquen per haver engegat unes iniciatives ètiques com a part d'un esforç general per modernitzar tota l'Administració pública. En tots dos casos, el primer pas va con-

sistir a definir les regles relacionades amb l'actuació i el comportament administratiu, les quals o bé no existien, o bé no s'entenien prou, i per tant no es complien. Atesa la situació, es pot considerar que aquestes iniciatives creen, de fet, nous marcs ètics més que reformar-ne altres de ja existents.

MÈXIC

Malgrat que la *Llei federal de responsabilitats* –el marc legal que cobria tots els reglaments relacionats amb el comportament dels funcionaris mexicans– va ser promulgada el 1982, estava clar que les estructures que havien de supervisar el capteniment dels funcionaris no eren escaients. Per exemple, l'obligació que els funcionaris enregistressin o fessin pública declaració de béns i ingressos era completament ineficaç; depenia d'uns procediments de revisió de les declaracions que, o no eren útils, o eren tan lents que resultava extremament difícil arribar al processament de cap cas d'actuació inadequada. A més, els indicis fan sospitar que, fonamentalment, els funcionaris ignoraven les seves responsabilitats o els seus possibles conflictes d'interessos.

70

Amb relació a l'establiment d'un marc ètic a Mèxic, recentment s'han pres dues iniciatives clau: el Programa de modernització de l'Administració pública i la creació d'una Oficina Superior d'Auditoria de la Federació, anunciats pel president Zedillo el 1995. Una de les prioritats del Programa de modernització de l'Administració pública és «dur a terme una extensa revisió del marc legal actual, on cal establir amb tota claredat els drets i les obligacions tant dels funcionaris com dels ciutadans, de manera que disminueixi la discrecionalitat en l'aplicació de la llei» (López Presa, Mèxic). Les funcions primordials de l'Oficina Superior d'Auditoria de la Federació són: «controlar, supervisar, verificar i corregir l'ús dels recursos públics i [...] assessorar per millorar la gestió del sector públic» (López Presa, Mèxic). De fet, l'establiment d'un marc regulador de l'ètica a Mèxic –amb la definició de normes i reglaments aplicables al capteniment administratiu i la voluntat de desenvolupar la responsabilitat mitjançant una auditoria eficaç– està lligat al procés de democratització actual de Mèxic i de les seves institucions governamentals.

PORTUGAL

A Portugal, les iniciatives de caire ètic i conductual s'han aplicat en el

marc d'un important programa de modernització de l'Administració pública. S'introduïren en el context històric d'un servei públic que Moniz (Portugal) ha descrit com «una institució tancada, extremament jeràrquica i tradicionalista, contrària a les innovacions». El *Codi de procediments administratius* (1991) –que conté uns dos-cents articles–, el *Codi de pràctiques del servei públic*, i el *Fur de la qualitat en el servei públic* són els tres textos bàsics de la modernització administrativa portuguesa (Moniz, Portugal).

El *Codi de procediments administratius* presenta quatre objectius principals: «racionalitzar la tasca dels serveis governamentals, sistematitzar i estandarditzar els procediments, garantir la informació pública i la transparència de les decisions, fornir els mecanismes de participació i acostar els serveis als usuaris»; això inclou l'accés públic als arxius i registres administratius (Moniz, Portugal). El *Codi de conducta del servei públic* es va introduir «a tall d'afirmació positiva de la conducta desitjable» i, per tant, com a complement per al *Codi de procediments administratius* (Moniz, Portugal). El *Codi...* presenta els valors essencials del servei públic. Moniz, tanmateix, esmenta temes problemàtics quant al procés: en concret, la manca de consultes amb els funcionaris i la imposició de dalt a baix del codi de conducta, com a frens per aplicar-lo. De tota manera, és clar que hi ha hagut un progrés significatiu en la definició de la normativa que regeix les actuacions dels funcionaris i «en la creació d'un entorn de transparència que desmotiva el comportament impropri» (Moniz, Portugal).

Com palesen els resums corresponents a cada país estudiat, pel que fa a les noves iniciatives ètiques hi ha hagut diferents estímuls que les han produïdes i maneres distintes d'abordar-les. Amb tot, n'hi ha de comunes a diversos països, les quals mereixen una atenció especial en vista que poden assenyalar certes tendències o certs temes candents emergents. En fem una elaboració al capítol següent.

Les similituds entre les noves iniciatives als diferents països semblen indicar l'existència de direccions comunes respecte de la gestió de l'ètica al servei públic. Hi trobem:

- Temptatives de redefinició de valors.
- Nous codis de conducta.
- Procediments de denúncia.
- Obligació de declarar interessos i béns.

REDEFINIR ELS VALORS DEL SERVEI PÚBLIC: EN CERCA D'UN NOU *ETHOS*?

«no podem pretendre construir cultures ètiques fortes en els nostres organismes oficials si no hi ha claredat o consens sobre el comportament que intentem reforçar i el que intentem restringir. Si no ens posem d'acord sobre què considerem correcte, serà molt difícil que ens en sortim».

(Langford, 1991, pàg. 22)

La major part dels països participants han mirat de definir els valors globals que volen fomentar en el servei públic. Els descrivim a continuació (vegeu la taula *Comparació dels valors del servei públic*) i comprovem que hi ha prou homogeneïtat quant als valors desitjats. A més, hi ha un clar intent d'articular uns valors que siguin associables a les noves orientacions que s'estan imposant en la gestió pública. Tot indica que s'està cercant un nou *ethos* del servei públic que incorpori les nocions tradi-

cionals de servei públic i, també, les noves consideracions, com ara «eficàcia i efectivitat», «relació qualitat-preu» i «servei al ciutadà». Aquest és, especialment, el cas d' Austràlia i Nova Zelanda:

«Tot al llarg de la darrera dècada, al nucli del nostre enfocament referent a la conducta ètica i a la responsabilitat, hi trobem la cerca contínua d'un equilibri entre les orientacions actuals de la gestió i els nostre valors tradicionals del servei públic.»

(Jones, Austràlia)

«La reforma del servei públic s'ha centrat a millorar la competència en la gestió, la reestructuració dels departaments, la redistribució de funcions entre els departaments i la millora en l'equipament del servei públic perquè pugui dur a terme les tasques que se li demanen. Els principals valors implicats en aquesta concentració d'esforços se centren en l'eficàcia, l'assumpció de propòsits fermes i la responsabilitat. Aquesta orientació, no cal dir-ho, no implica cap renúncia a altres valors importants associats normalment als serveis públics, com ara la sinceritat, la integritat, la justícia i la imparcialitat, però sí que significa que als funcionaris se'ls ha d'inculcar una gamma de valors més extensa que no abans.»

(Comissió de Serveis Estatals, Nova Zelanda)

COMPARACIÓ DE VALORS DEL SERVEI PÚBLIC

AUSTRÀLIA

Com es deia a *Building a Better Public Service*, els principis fonamentals de la conducta oficial queden caracteritzats pels valors clau del servei públic següents:

- receptivitat als governs;
- enfocament en els resultats;
- els mèrits com a criteri per a la contractació;
- màxims nivells de rectitud, integritat i bon comportament;
- compromís seriós amb la responsabilitat;
- millora contínua en equips i individus.

HOLANDA

Tot i que no s'ha presentat com a declaració oficial de valors, Maas assenyala algunes paraules clau per descriure la «categoria especial del funcionari»:

- imparcialitat;
- perícia i professionalitat;
- fiabilitat;
- lleialtat;
- transparència.

NOVA ZELANDA

A Nova Zelanda, el document *Public Service Vision Statements* descriu els principis i valors que regiran el servei públic. D'acord amb el text, el servei públic:

- Aconsellarà lliurement i sincera el govern, informará de les seves decisions i les aplicarà amb intel·ligència, entusiasme, energia, esperit innovador i seny;
- Mostrarà qualitats de lideratge, bon judici, responsabilitat fiscal i alt sentit ètic que despertaran la confiança i el respecte del govern i del poble de Nova Zelanda.
- Establirà i mantindrà un ambient de treball equitatiu i estimulants, capaç de respondre al canvi constant, i de formar, fer desenvolupar i motivar tots els funcionaris perquè duguin a terme les seves tasques al màxim nivell.
- Garantirà que es contracti i formi gent amb una bona capacitat de direcció professional i lideratge arreu del servei públic. Això cobrirà les necessitats de direcció de qualitat del servei públic actual i del futur, i contribuirà a mantenir els recursos gestors de Nova Zelanda, en general.
- Assegurarà que tot funcionari comprèn l'interès col·lectiu de l'Administració i la naturalesa especial de la relació entre el Parlament, la corona i el servei públic en la necessitat d'un assessorament polític no partidista, objectiu i professional i el manteniment dels recursos de la nació per a les generacions futures.
- Actuarà en tot moment dins de l'esperit de la llei i maldar per mantenir l'estabilitat i la continuïtat que exigeix un sistema amb un govern escollit democràticament.

PORTUGAL

Valors essencials del servei públic, com apareixen al *Codi de conducta del servei públic* són:

- servei públic;

- legalitat;
- neutralitat;
- responsabilitat;
- competència; i
- integritat.

REGNE UNIT

El *Primer Informe de la Comissió sobre les normes de la vida pública (First Report of the Committee on Standards in Public Life)* enumera els següents set principis per a la vida pública:

- altruisme;
- integritat;
- objectivitat;
- responsabilitat;
- transparència;
- sinceritat; i
- lideratge.

ESTATS UNITS

L'abril del 1989, el president Bush va signar el Decret executiu 12.674: *Principis de la Conducta Ètica per a funcionaris i empleats de l'Administració (Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)*, on es perfilen catorze principis respecte a això:

- El servei públic constitueix una responsabilitat pública que demana dels seus empleats lleialtat a la *Constitució*, a les lleis i als principis ètics, per davant del benefici particular.
- Els empleats no tindran interessos econòmics que entrin en conflicte amb el compliment acurat de les seves obligacions.
- Els empleats no participaran en transaccions econòmiques utilitzant informació no pública de l'Administració ni en permetran l'ús inadequat al servei de cap interès particular.
- Cap empleat no demanarà ni acceptarà cap regal ni cap altre objecte de valor monetari, tret del que permet la part B d'aquest apartat, de cap persona ni entitat que pretengui establir relacions comercials: des de fer negocis amb l'organisme a què pertany l'empleat, fins a dur a terme activitats controlades per l'organisme de manera que els seus interessos puguin resultar afectats pel compliment o manca de compliment de la tasca de l'empleat.

- Els empleats faran un esforç sincer en la realització de les seves tasques.
- Els empleats no assumiran conscientment cap compromís ni faran cap promesa sense l'autorització pertinent amb el propòsit d'obligar l'Administració.
- Els empleats no utilitzaran el càrrec públic en benefici propi.
- Els empleats actuaran d'una manera imparcial i no donaran cap tracte de favor a cap entitat privada ni a cap persona.
- Els empleats protegiran i conservaran la propietat federal i no la faran servir per a activitats no autoritzades.
- Els empleats no tindran cap feina ni activitat externa, inclosa la recerca o la negociació d'una nova feina, que impliqui conflicte amb les seves obligacions i responsabilitats oficials amb l'Administració.
- Els empleats informaran de qualsevol malbaratament, frau, abús i corrupció a les autoritats pertinents.
- Els empleats compliran de bona fe les seves obligacions com a ciutadans, incloent-hi les econòmiques, sobretot les que imposa la llei (impostos federals, estatals o municipals).
- Els empleats respectaran totes les lleis i tots els reglaments que creen igualtat d'oportunitats per a tots els ciutadans dels EUA independentment de raça, color, religió, sexe, origen nacional, edat o minusvalidesa.
- Els empleats faran per evitar tota actuació que creï l'aparença de violar la llei o les normes ètiques aquí exposades. Si són les circumstàncies allò que crea l'aparença d'una violació de la llei o d'aquestes normes, això es determinarà des de la perspectiva d'una persona raonable que en conegui els fets rellevants.

NOUS CODIS DE CONDUCTA

Cinc països de l'estudi –Austràlia, Nova Zelanda, Portugal, el Regne Unit i els EUA– han promulgat nous codis de conducta per a funcionaris en els darrers cinc anys, i un sisè país –Holanda– n'està elaborant un altre. Aquest fet suggereix que els països encara detecten la necessitat de definir explícitament, tot i que no fil per randa, el comportament que esperen dels seus funcionaris. Això és cert fins i tot per als països que s'allunyen de l'orientació reglamentarista quant a la gestió. Les experiències a cada país no abonen la idea que els codis puguin entrar en conflicte amb la nova gestió descentralitzada i discrecional. De fet, podríem suggerir que les eines, com ara els codis, ajuden a mantenir uns estàndards i valors comuns i d'aquesta manera afavoreixen la cohesió en un entorn de gestió pública descentralitzada en què la fragmentació esdevé un risc.

Els codis tendeixen a incloure una declaració general i àmplia dels valors del servei públic, com hem vist a la taula anterior. Als països més descentralitzats, el codi general del servei públic, que sol ser més aviat una declaració de principis i intencions, es complementa en cada organisme concret amb reglaments específics que en recullen els objectius i les funcions.

Pel que fa a l'aplicació, la simplicitat i la comprensibilitat (alguns països han comentat la necessitat de publicar documents curts i en llenguatge planer) es revelen com a factors clau per a l'ús pràctic del codi com a guia per a les actuacions i les decisions que cal prendre. En alguns països ha sortit el tema de la consulta amb els afectats, amb els representants dels empleats i amb els sindicats com a factors importants a l'hora de garantir que els funcionaris «facin seu» el codi i «s'hi adhereixin». També s'informa de les dificultats relacionades amb trobar la millor manera de promulgar els codis i els principis que incardinen. Els programes d'educació i conscienciació, tant a nivell centralitzat com descentralitzat, es consideren importants, i ja n'hi ha en molts països. El quid de la qüestió rau a incrementar una consciència i anàlisi ètiques en els funcionaris, aplicables a diverses situacions. Els codis i les declaracions de principis, en aquest context, ofereixen una referència material important.

PROCEDIMENTS DE DENÚNCIA

En molts països s'informa de l'adopció de noves iniciatives relacionades amb les denúncies: el procediment típic és el desplegament dels mètodes d'informar de la conducta impròpia (al Regne Unit els trobem al *Codi del servei públic*) o bé d'apel·lar o assessorar-se quan es rep l'ordre de dur a terme una actuació que els sembli no adient o no ètica (al Regne Unit, amb els comissaris independents del servei públic; a Holanda, amb els «funcionaris confidencials»). La protecció dels denunciants també ha estat objecte d'interès (Nova Zelanda, EUA).

És possible que actualment, en el context de la gestió moderna, sigui més important que no abans disposar de procediments de denúncia de la conducta dolenta factibles i eficaços. El fet que n'hi hagi, d'aquesta mena de procediments, reflecteix un compromís amb l'obertura i la transparència, temes importants pel que fa al suport a les reformes de la gestió pública. A més, són coherents amb la idea del control relacionat amb els resultats: aquests procediments constitueixen una altra forma d'auditoria interna informal. A més, quan són accessibles al ciutadà —a Holanda, per exemple, els ciutadans poden denunciar les faltes d'ètica al Servei de Seguretat

Interna– ajuden que la societat civil es cultivi com a vigilant de les actuacions oficials. L'existència de procediments clars de denúncia del comportament impropied també ajuda a evitar aquella situació en què els funcionaris arriben a la conclusió que l'única sortida que tenen és informar-ne l'exterior, sigui obertament o amb discreció, filtrant la informació a la premsa. El periodisme d'investigació ofereix moltes temptacions i oportunitats per tal que els funcionaris triïn aquesta opció.

Cal no oblidar, però, que denunciar la mala conducta sempre ha una estat una cosa problemàtica per als funcionaris. El compromís amb l'obertura pot entrar en conflicte amb les nocions tradicionals de lleialtat als superiors i de solidaritat amb els col·legues. De fet, en el passat, les denúncies solien acabar amb el denunciant com a víctima: hom els considerava deslleials, traïdors a l'equip i l'assumepte podia afectar seriosament les seves carreres.

Potser la necessitat de solucionar aquesta mena de tensions entre obertura i lleialtat és el que hi ha darrere de les temptatives dels països de l'OCDE de millorar els sistemes de denúncia del capteniment impropied. Són sistemes que han d'oferir prou credibilitat als funcionaris perquè puguin expressar les seves preocupacions amb la confiança que se'ls prendran seriosament i que les inquietuds trobaran resposta. Un altre vessant de la credibilitat és l'existència d'una entitat independent (com els comissaris del Servei Públic britànic o els «funcionaris confidencials» holandesos) en què demanar consell i anar-hi a informar. L'oferiment de més protecció per als denunciants es pot interpretar com un nou intent d'encoratjar els funcionaris a informar sobre qualsevol cas de mala conducta de què puguin tenir notícia. Com s'ha dit anteriorment, a Nova Zelanda l'estudi dels procediments de denúncia els revela suficients i, en canvi, les mesures de protecció són deficientes. La legislació que els protegirà (tant al sector públic com al privat) no s'esperava fins el 1996.

DECLARACIÓ D'INTERESSOS

Alguns països –Finlàndia, Holanda i el Regne Unit– comuniquen noves iniciatives relacionades amb la declaració d'interessos econòmics i altres per part dels funcionaris. En el cas de Finlàndia sols s'apliquen als funcionaris de rang elevat amb la idea d'incrementar el grau de transparència de l'Administració i la confiança que el ciutadà hi posa, i per fer concordar les obligacions dels alts funcionaris amb les dels polítics. En el cas del Regne Unit, les noves condicions s'apliquen als membres directius de les entitats públiques. Els EUA i Mèxic disposen de sistemes d'enregis-

trar els interessos econòmics i els béns des de fa molt de temps. Una enquesta recent de PUMA revela que en dotze dels vint països consultats els funcionaris, si més no els de rang elevat, tenien l'obligació de fer una declaració dels seus interessos.

Això també es pot interpretar com un intent de fer que augmenti la transparència del sector públic. Els conflictes d'interessos són més fàcils de localitzar si els funcionaris estan obligats a declarar els seus compromisos externs, sobretot si, com als EUA, la informació obtinguda així es fa pública. En aquest cas, la declaració permet que els ciutadans i els mitjans de comunicació actuïn com a controls. L'augment dels requisits d'informació també podria ser un intent de veure què es fa amb la porta giratòria que hi ha entre els sectors públic i privat. Com més funcionaris vinguin del sector privat –i de vegades per temps il·limitat–, més probable és que tinguin més interessos externs previs que puguin entrar en conflicte amb la feina que fan al sector públic. Una transparència més gran és la manera d'aconseguir que aquests conflictes potencials quedin localitzats. El simple fet d'haver de presentar una declaració pot actuar com a fre del conflicte d'interessos o el pot posar al descobert.

80

D'altra banda, també hi ha tensió entre la transparència i la privacitat dels funcionaris. A Mèxic, les declaracions es mantenen en secret en interès de la privacitat dels funcionaris i per evitar problemes potencials, com ara el xantatge. En aquest cas, les declaracions s'usen com a part de la funció d'auditoria interna. Tanmateix, com ja s'ha dit (IV Part), hi ha hagut preocupacions quant a l'efectivitat dels procediments actuals, en concret amb relació a la capacitat administrativa d'examinar les declaracions i actuar en conseqüència.

CONCLUSIONS

Com hem vist, tots els països estudiats senten encara la necessitat d'especificar els estàndards bàsics de conducta en nous codis. Al mateix temps, s'hi dona una tendència creixent a confiar en els principis i a obtenir un grau superior de transparència en les actuacions arran dels mecanismes de denúncia i a la declaració directa d'interessos i béns. Aquest èmfasi en una orientació global i en més transparència, en comptes de voler establir controls detallats, reflecteix una tendència general en la gestió pública i posa damunt la taula el tema de com garantir que les infraestructures de l'ètica encaixin amb les iniciatives globals que afecten tota la gestió, i que les reforcin. Al pròxim capítol és pretén descobrir algunes de les implicacions de la transformació des d'una gestió pública reglamentarista a una altra de basada en els resultats obtinguts pel que fa a l'ètica i el comportament en el servei públic.

ADMINISTRACIÓ PÚBLICA VERSUS GESTIÓ PÚBLICA

«L'Administració pública és la ciència objectiva de la llei, feta la suposició que el comportament és determinant i racional; la seva força de control és la legalitat i l'ètica; els administradors públics fan el que se'ls diu que facin. La gestió és l'art de determinar els objectius, guiar les persones, harmonitzar les fites i els recursos, buscar les solucions intermèdies, respondre a l'entorn fluid i tèrbol del mercat, de buscar l'oportunitat del "benefici".»

(De l'esborrany de *Serving the Economy Better*, OCDE, 1991.)

En alguns països de l'OCDE estan començant a aparèixer tensions potencials entre les idees tradicionals sobre l'Administració pública i les noves formes de gestió pública, i no és cap sorpresa que això es doni en aquells que han avançat més en l'adopció dels principis i les pràctiques del «gerencialisme» («*managerialism*»). Potser sigui en el camp de l'ètica que les manifestacions d'aquestes tensions i contradiccions siguin identificables més clarament. Per exemple: el Comitè de Gestió Pública de l'OCDE, a les conclusions del seu informe *Governance in Transition (Govern en transició)* deia que el foment de la diversitat, a la pràctica —mitjançant una flexibilitat superior en la gestió— ha provocat inquietud sobre l'erosió de la imatge global del servei públic, de l'interès col·lectiu del govern i dels valors tradicionals típics del servei públic. I és clar que la disminució dels reglaments i dels controls detallats provoquen un augment del risc d'errors i creen més ocasions per a l'aparició del comportament impropï.

Els defensors de l'administració pública tradicional sostenen que aquests riscos són massa elevats. Advoquen per un retorn a la «negligida funda-

ció de la llei pública» i afirmen que hi ha prou espai per millorar l'eficàcia de l'Administració dins d'aquest model. Consideren que l'adopció d'un model gerencial i la imitació del sector privat són sengles errors. Moe i Gilmore, per exemple, insisteixen que els sectors públic i privat són fonamentalment diferents i que els principis de l'Administració pública i els sistemes de control que impliquen «protegeixen els ciutadans d'un ús del poder aclaparador, arbitrari i capriciós», és a dir, que asseguruen l'actuació ètica. «Per aquesta raó, les normes de control governamental i l'acord obligatori amb determinats processos i procediments són, i han de ser, molt més exigents en el sector públic que en el privat [...]. Cada reglament es va promulgar en resposta a un problema o crisi. En l'esfera interna, aquesta mena de regles entren en vigor per prevenir l'aparició o la repetició d'oportunitats aparents o reals de frau, conflicte d'interessos o qualsevol altre mal ús de fons públics o de poder» (Moe i Gilmore, 1995, pàg. 143). Tolerar la mínima falta d'honradesa, doncs, en seria el primer indicatiu.

82

Ni els partidaris més empedreïts del nou gerencialisme gosarien afirmar que els sectors públic i privat es poden dirigir de la mateixa manera i/o que les bases legals de l'acció administrativa calgui llençar-les a la paperera. Els nous gerencialistes, però, sostenen que intentar regular en cada contingència i aleshores demanar una adhesió estricta a les regles i els procediments va contra l'eficàcia, i fins podria soscar la conducta ètica. Un excés de regles també produeix un comportament massa reaci a assumir riscos: els funcionaris tenen por d'actuar per por d'equivocar-se. En la mateixa proporció que creix el nombre i la complexitat de les normes, minven les possibilitats que els funcionaris les puguin entendre i obeir. Les veuran com una cosa davant la qual cal fer marrada o que cal defugir en comptes de fer-les servir com a orientació per decidir com actuar en aquesta àrea grisa que hi ha entre el bé i el mal. A més, quan les regles esdevenen obsoletes i impracticables, perden credibilitat i creen confusió, la qual cosa duu a la inacció o a l'acció incorrecta.

«L'excés de controls pot pertorbar l'administració coherent i produir desigualtats. L'excés de controls multiplica els requisits per a la revisió de les decisions, augmenta la burocràcia inútil i endarreix l'acció. S'arriba a dependre tanta energia mirant de controlar les actuacions administratives que, de fet, queda ben poc temps i diners per fer la feina. L'excés de controls, doncs, pot esmussar la sensibilitat de l'Administració respecte del ciutadà.»

(James Fester i Donald Kettl, citats dins Anechiarico i Jacobs, 1994, pàg. 471.)

En comptes de regular tots els procediments administratius, els nous gerencialistes opten per millorar les responsabilitats: es tracta de definir qui és responsable de què i elaborar sistemes exhaustius per controlar, denunciar i avaluar. Es tracta d'un mitjà per evitar els delictes o, si més no, per posar-los al descobert –fins i tot davant l'opinió pública– després de la comissió del fet. Com es diu a *Government in Transition* (OCDE, 1995), «el quid pro quo de l'autonomia afegida ha conduït a una responsabilitat més estricta quant a l'actuació, la qual demana el desenvolupament d'indicadors per controlar, denunciar i avaluar l'actuació en termes de resultats». En aquest context, els directors públics no estan lligats als detalls concernents als *inputs*, però se'ls considera responsables pels *outputs* o resultats. Ras i curt: això significa que els fins són relativament més importants que els mitjans.

Encara que la dicotomia regles/resultats no està delimitada perfectament, hi ha decisions clarament polítiques que cal prendre respecte de si cal posar l'èmfasi en el procés reglamentari o si és millor posar-lo en la flexibilitat cara a l'eficàcia. Són decisions que impliquen concessions mútues i una consciència del cost administratiu dels sistemes de control. Si n'hi ha massa, no s'hi fa res (l'Administració queda glaçada), si n'hi ha massa poc, hi haurà equivocacions (els recursos es despendran amb propòsits il·lícits). Amb tot, hi ha uns costos clars associats als intents de descobrir tot acte reprovable, sigui delictes menor o corrupció. Com expliquen Anechiarico i Jacobs:

«Diversos crítics sostenen que el control de l'eficàcia i de la corrupció són objectius contradictoris, tanmateix, no ens faciliten cap fórmula per calcular la quantitat òptima de control de corrupció ni tampoc no ens diuen com un punt de vista sobre la corrupció basat en termes de cost/beneficis, el qual considerés una corrupció determinada massa insignificant per amoïnar-s'hi, es podria explicar al públic i a la premsa.»

(1994, pàg.472)

Potser, més que una anàlisi per al control de la corrupció en termes de cost i beneficis, els països haurien de millorar les seves estratègies de gestió del risc. En aquest cas, com a mínim, quan es pren una decisió, es pren a la llum de tota la informació de què es disposa, incloent-hi el risc de corrupció, deshonestat i equivocacions.

No resultaria indicat suggerir que un dels dos models, el de l'administració pública o el gerencial, és millor que l'altre fins i tot per a la gestió de l'è-

tica. A més, els models en estat pur no existeixen. Les administracions han de definir el seu propi camí d'acord amb els factors històrics i els sistemes constitucionals, polítics, administratius i culturals existents. Amb tot, han de ser ben conscients de les concessions mútues que cada decisió implica, i semblaria lògic que el règim ètic fos coherent amb el plantejament general de la gestió pública. De fet, l'enfocament de gestió pública presenta indicis de com elaborar un règim ètic. Per exemple, seria incoherent intentar acoblar una infraestructura de l'ètica, estricta i centralitzada i basada en l'obediència, amb un sistema de gestió descentralitzat i basat en els resultats obtinguts.

GESTIÓ DE L'ÈTICA BASADA EN L'OBEDIÈNCIA *VERSUS* GESTIÓ DE L'ÈTICA BASADA EN LA INTEGRITAT: UNA TIPOLOGIA

A la pràctica, la major part dels països s'ocupen del capteniment, i, doncs, de l'ètica, dels funcionaris mitjançant una gamma de sistemes i procediments basats en una barreja de reglaments i incentius de tall directiu inclosos en el que hem descrit abans com a infraestructura de l'ètica.

84

L'esquema següent és un intent d'establir una tipologia dels nou països participants en aquest estudi. Proposem que en un extrem de l'escala hi hagi l'orientació ètica teleològica o basada en la integritat. Aquesta orientació és coherent amb un plantejament gerencial de la gestió pública basat en els resultats. Malgrat que hi ha d'haver regles clares contra el comportament il·legal i aplicació de sancions si s'infringeix la llei, l'enfocament rau en allò que es vol aconseguir i no en el comportament que es vol evitar. Això proposaria:

- Una definició dels «valors» generals a què aspira el sector públic, o «camí segur» (a voltes complementats amb codis de conducta descentralitzats que reflecteixen els objectius específics dels organismes rellevants).
- Un enfocament en allò que s'aconsegueix més que no en la manera com aconseguir-ho (és a dir, un enfocament en els fins i no en els mitjans).
- Un èmfasi en el foment del bon comportament més que no en el control i el càstig dels errors o de la mala conducta.

Com hem vist, estimular l'assumpció de riscos implica acceptar un marge d'error superior. Adoptar un plantejament basat en la integritat vol dir

renunciar a un cert grau de control. Hom dirà que els codis de conducta molt detallats no lliguen amb aquest model. Per exemple, no es podrien aplicar els codis en què s'expressen els principis que s'aspira a complir perquè aleshores caldria castigar tothom que no arribés al seu màxim rendiment.

A l'altre extrem de l'escala hi ha el plantejament deontològic o basat en l'obediència. Aquest se centra en el compliment estricte dels procediments administratius i dels reglaments detallats (sovint codificats en la legislació), que defineixen què han de fer els funcionaris i com ho han de fer. En aquest context, l'enfocament en els codis de conducta es refereix a l'aspecte negatiu, és a dir, a allò que els funcionaris no han de fer i quina mena de comportament han d'evitar. El podem considerar com un plantejament del «mal camí», que estableix els estàndards mínims per sota dels quals no hauria de caure mai la conducta del funcionari. En aquest context es posa un gran èmfasi en el control de les actuacions i en el descobriment de la mala conducta, cosa que reforça la tendència a dirigir sobre la base de regles, atès que les regles proporcionen una referència per identificar els errors.

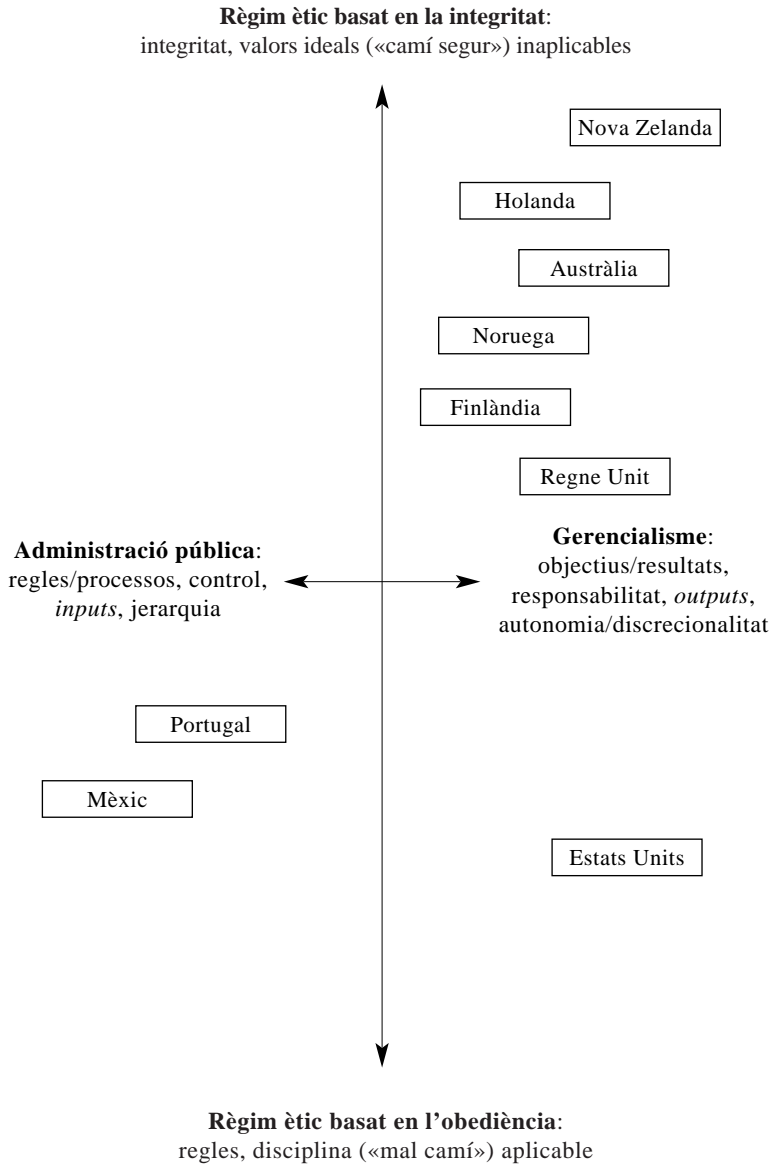
Cap dels països participants no encaixa nítidament en cap dels dos esquemes. Nova Zelanda s'acosta molt al plantejament basat en la integritat, i de fet es classifica a si mateixa com a tal. També el podem considerar com el país que més ha avançat en aquest nou paradigma gerencial. Els EUA presenten un sistema molt complex i exhaustiu basat en regles; tanmateix, l'aplicació de la Reforma nacional de l'actuació oficial (National Performance Review) també defineix un enfocament clar en els resultats. Portugal i Mèxic presenten un enfocament en les regles, sobretot perquè, com s'ha comentat anteriorment, es troben en un procés de definició d'una infraestructura de l'ètica i d'un sistema modern de la gestió pública. Tanmateix, tots dos països estan fent passes per fomentar l'altra cara de la moneda i estimular la bona conducta. A Portugal, a més de les mesures disciplinàries –que Moniz (Portugal) descriu com a «orientació de la repressió»–, també «es va posar èmfasi en els incentius i en la persuasió, perquè es creu que unir la gent mitjançant un conjunt de regles podria ser més eficaç que no la por del càstig». També a Mèxic s'ha parlat d'estratègies a llarg termini, com ara introduir l'educació cívica en el sistema educatiu per formar els ciutadans com a supervisors de les activitats de l'Estat.

Altres països participants se situen a mig camí dels extrems, tot i que amb una marcada tendència cap als plantejaments basats en la integritat.

Blymke i Bøhagen, Noruega, detecten un canvi fonamental en els principis de direcció –de les regles als resultats– i un canvi en la mena de regles establertes: de regles de procediment detallades o fórmules basades en objectius. Això, però, ho matisen: «amb tot, cal afegir que continua havent-hi una producció considerable de regles en el servei públic actual». Holanda i Finlàndia també sembla que estiguin canviant cap a un plantejament més basat en la integritat coherent amb les seves reformes de la gestió pública.

En termes de l'evolució d'un règim ètic, encara és vigent la pregunta de si és possible passar directament a un règim basat en la integritat, o si un sistema basat en regles constitueix una fase de transició necessària. Aquest serà un tema important, per exemple, per als països de l'Europa central i de l'est mentre intenten definir un marc regulador de l'ètica i la conducta en el servei públic, que en gran manera dependrà de la realització d'una avaluació completa dels nivells de risc, etc., i dels mecanismes ja existents. Si en el passat una Administració ja presentava problemes seriosos de mala conducta, la seva tendència serà diferent de la que mostraria si això no s'hagués donat.

Sigui on sigui que se situï un país dins d'aquest *continuum* entre l'administració pública i el gerencialisme, els objectius de les tres «E» –economia, eficiència, eficàcia– són i han de ser importants. Caldrà, però, afegir-n'hi una quarta: la E d'ètica. Considerats el paper i les responsabilitats dels funcionaris, una conducta adient sempre ha estat un requisit necessari per a una bona Administració pública. Malgrat els profunds canvis del sector públic dels països de l'OCDE, o potser precisament per aquests canvis, la bona conducta és tan necessària o més que abans. L'èxit de les reformes de la gestió pública i la confiança dels ciutadans en l'Administració en dependrà. Com hem dit, fomentar la bona conducta demana l'existència d'una infraestructura de l'ètica eficaç.



PUBLICACIONS D'AUTORS INDIVIDUALS

CHAPMAN, R. A., ed. (1993), *Ethics in Public Service*, Edinburgh University Press, Edimburg.

DENHART, Kathryn G. (1988), *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Greenwood Press, Westport, Connecticut.

FREDERICKSON, H. George (1993), *Ethics and Public Administration*, ME Sharpe, Nova York.

KERNAGHAN, Kenneth i John W. LANGFORD (1990), *The Responsible Public Servant*, The Institute for Research on Public Policy, Toronto.

PRESTON, Noel (ed.) (1994), *Ethics for the Public Sector*, The Federation Press, Sidney.

LLIBRES PUBLICATS PER INSTITUCIONS

NEW SOUTH WALES INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION (1993), *Review of ICAC Code of Conduct*, ICAC, Sidney.

OECD (1995), *Governance In Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París.

OECD (1992), *Information Technology in Government: Management Challenges*, París.

OECD (1990), *Serving the Economy Better*, París.

QUEENSLAND ELECTORAL AND ADMINISTRATIVE REVIEW COMMISSION (1992), *Report on Review of Codes of Conduct for Public Officials*, EARC.

ARTICLES

ANECHIARICO, Frank i James B. JACOBS, «Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration», *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 2.

DENHARDT, Kathryn G., «Ethics and Fuzzy Worlds», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 50, núm. 3, setembre 1991, pàg. 274-278.

DENHARDT, Kathryn G., «The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics», *Public Administration Review*, març/abril 1989, pàg. 187-193.

90

FINDLAY, M. i A. STEWART, «Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct», *Corruption and Reform*, vol. 7, 1992, pàg. 67-85.

FINN, Paul, «Official Misconduct», *Criminal Law Journal*, vol. 2, 1978, pàg. 307-325.

GALLARDO DE LA PEÑA, Francisco, «Mexico's Federal System of Accountability of Public Servants», *Public Audit*, any 11, núm. 4, setembre 1992, Mèxic DF, pàg. 41-43.

GILMAN, Stuart i Carol LEWIS, «Public Service Ethics: A Global Dialogue», *Public Administration Review*, octubre/novembre 1996.

KLITGAARD, Robert, «National and International Strategies for Reducing Corruption», treball inèdit elaborat per al *Simposi de l'OCDE sobre corrupció i bona administració*, març 1995.

LANGFORD, John W., «Building an Ethical Government Organisation: a Micro Approach for Middle Managers», *Optimum*, vol. 21, núm. 2, 1990, pàg. 49-55.

LANGFORD, John W. «The International Experience: Reflections on the Way Ahead», actes del seminari organitzat pel Reial Institut Australià d'Administració pública: *Do Unto Others: Ethics in the Public Sector*, gener 1991, pàg. 14-23.

MOE, Ronald i Robert GILMOUR, «Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law», *Public Administration Review*, vol. 55, núm. 2, març/abril 1995, pàg. 135-146.

NEAR, J., M. BAUCUS i M. MICELL, «The Relationship Between Values and Practice: Organisational Climates for Wrongdoing», *Administration & Society*, vol. 25, núm. 2, agost 1993, pàg. 204-226.

«The Pulse of Europe: A Survey of Political and Social Values and Attitudes», *Times Mirror Centre of the People and the Press*, 1991.

THOMPSON, Dennis F., «Paradoxes of Government Ethics», *Public Administration Review*, vol. 52, núm. 3, maig/juny 1992, pàg. 254-259.