



## Ètica dels serveis i la gestió pública – Joan Manuel del Pozo

© 28 d'abril de 2020



### 1. Ètica o moral?

Abans d'entrar en el nucli de la reflexió que proposa el títol, és convenient aturar-se a pensar en l'ús — o *sentit percebut*— del mot *ètica*. És un mot que se sol usar amb preferència respecte al seu sinònim *moral* —que en el llenguatge ordinari ho és, encara que no en el sentit filosòfic estricte. Si en el llenguatge ordinari o

general l'ús de *ètica* ha anat substituint el de *moral* és perquè aquest darrer mot es va anar carregant al llarg dels segles d'una connotació fortament religiosa i, com a tal, d'un dogmatisme amb elements no estrictament racionals. L'objectiu de fons de l'ètica o de la moral —amb molta o poca relació amb la religió, que és possible però no necessària— és arribar a conèixer uns principis, uns valors i fins i tot unes normes de comportament humà que ens ajudin a viure plenament una vida digna de la nostra condició i, finalment, obtenir la felicitat que volem i que creiem merèixer. No és poca cosa, doncs.

Molts pensadors de totes les èpoques —filòsofs i teòlegs, però també altres escriptors i persones de compromís social i polític— han fet aportacions valuoses al pensament ètic de signe molt divers. Però no hi ha una *ètica* universalment establerta; el que més s’hi ha aproximat, en tot cas, és la que es considera implícita a la Declaració Universal dels Drets Humans, proposada per alguns com una *ètica de mínims* o fins i tot una *ètica mundial*. Aquest importantíssim document, però, té l’inconvenient del seu juridicisme —pel llenguatge i perquè no arriba a les arrels filosòfiques de justificació, com és propi del pensament ètic.

Dit això, el que ve a continuació només és una altra aportació de bona voluntat a la reflexió que tothom té el dret —i en certa manera el deure— de fer: no té cap pretensió de veritat establerta o indiscutible i, menys encara, de dogma imposat per cap autoritat; i no vol ser altra cosa que una veu més en el diàleg amb tothom qui el vulgui. Es basa només en el modest coneixement de la història del pensament ètic —més de 2.500 anys, de Sòcrates ençà— i en l’encara més modesta experiència personal, d’una banda acadèmica i de l’altra de servei públic, de qui signa.

Crec que, entre la formació ètica i un control ètic —de sentit i eficàcia dubtosos— dels serveis i la gestió pública, s’ha de donar prioritat a la formació de les persones, que és la que garantiria «en origen», si fos de qualitat i a l’abast de tothom, una adequació molt majoritària dels comportaments als principis, valors i normes ètics. Si se’m permet una imatge ràpida, val més formar bons conductors que escampar policies de trànsit per les carreteres. La tasca d’una bona formació ètica, però, és complexa. Sens dubte té un inici o una base necessària, que és la reflexió —com la que aquí es proposa— sobre els valors èticament desitjables. Aquesta reflexió ha de portar a una convicció sincera, que al seu temps ha de motivar la decisió d’actuar-hi congruentment. És a dir, l’acció —lloc propi de l’ètica— comença en el pensament —dels valors ètics.

## 2. Valors per aplicar

Ens referim tot seguit a alguns dels principals valors —objectius ètics per definició— que mereixen ser aplicats en el dia a dia de qualsevol servei o gestió pública. Com es veurà, entre aquests valors hi ha una profunda relació: podríem dir que s’impliquen mútuament o que són les cares d’un mateix poliedre que, íntegrament, expressaria el desideràtum ètic del servei i la gestió pública. Un desideràtum és una aspiració, un cert ideal que prenem com a proposta per millorar el nostre comportament; no s’ha de prendre com una descripció del que les coses *són*, sinó com una proposta de com *han de ser* o, més modestament, de com *haurien de ser*. I encara que en ètica s’acostumi a parlar de la validesa del *mal menor* en situacions de dilema tràgic —decisiones en què només es pot triar entre dos mals—, tant el mal menor com la idea d’una ètica *realista* de mínims s’han de considerar això: (mals) menors i (béns) mínims, però per això mateix *insatisfactoris* i *deficitaris*. Per tant, cal proposar una ètica plena —potser *màxima* seria abusiu o pretensions— i aspirar-hi. De tota manera, la flexibilitat en l’aplicació diària dels valors, que veurem que es defensa també en la reflexió que ve a continuació, no hauria de ser excusa per no intentar un sincer acostament progressiu i constant a la plena realització de cada valor proposat.

### 2.1. Equitat

En comptes d’equitat podria dir-se també *justícia*, però tot i que sovint actuen com a sinònims, la

justícia se la considera més vinculada a la legalitat formal —com el seu ètim indica, *ius* 'dret'—, mentre que l'equitat està més relacionada amb una qualitat ètica personal, en certa manera *prèvia* a la legalitat formal. Una persona equitativa té una mena de *sentit innat* de la justícia, com aquells «jutges de pau» de pobles petits que resolen bé —sense cap formació jurídica universitària— problemes entre veïns. Podríem dir que és «legal abans de la llei» o fins i tot «més enllà de la llei». Per això també s'ha dit algun cop que l'equitat és la «sintonia fina» de la justícia. L'ètim llatí del mot *equitat* —*aequus* 'pla', 'llis'— té inicialment el sentit d'igualtat perquè allò que és pla no té pics i valls, que són desiguals entre ells. De fet, la igualtat és com una mena d'*ànima* de la justícia si atenem el celebrat principi democràtic d'«igualtat de tothom davant la llei», que implícitament postula la validesa de la llei només si parteix de l'aplicació *igual* per a tothom. La veritat és que els terrenys de l'ètica i de la justícia formal o legalitat —democràticament constituïda, s'entén— són de gran proximitat, però no exactament coincidents. Primer, el món de l'ètica és més ampli que el de la legalitat perquè no tot el que és ètic es transforma en obligació legal (per exemple, saludar qui et saluda: no fer-ho és un menyspreu o una manca de respecte i, per tant, no és ètic, però no és il·legal perquè cap llei no hi obliga); ni tot el que és legal és sempre ètic (per exemple, que pel sol fet de ser dona encara es cobri menys per exercir la mateixa funció i tenir la mateixa responsabilitat laboral que un home). Ara bé, és important remarcar que com a norma ètica general, si la legislació ha tingut una elaboració democràtica, el compliment de la llei és inexcusable llevat de situacions extremes. Això, en el context del servei públic, és especialment important, perquè tot servei públic és una estricta emanació o aplicació de la legalitat i seria absurd —ja no èticament, sinó fins i tot lògicament— que una emanació directa de la llei s'administrés amb comportaments contraris a la llei. Però, tal com recordàvem, l'equitat és alguna cosa més: és la «sintonia fina» de la justícia, de la legalitat formal. A partir d'aquest concepte podem recordar al servidor públic que, a més del mínim inequívocament exigible que seria el compliment de la legalitat, és èticament esperable que en el seu contacte directe amb el ciutadà busqui aquella «sintonia fina» que voldria dir l'adaptació de la inevitable perspectiva general de la llei a cada cas particular. La llei és com un mapa, on no s'aprecien —s'hi simbolitzen, però no s'hi perceben— els relleus, és a dir, la complexa realitat de la vida que, com la del terreny, sol ser abrupta. Ajustar la llei al relleu de la vida és un exercici d'equitat, d'allò que n'hem dit «sintonia fina» de la justícia. Per fer-nos càrrec de l'esperit de l'equitat, podem entendre-la com si fos confrontada —dos extrems contradictoris— amb la cèlebre dita de la justícia romana *summum ius, summa iniuria*, és a dir, «el dret (aplicat en) extrem és una extrema injustícia»: per evitar caure en el *summum ius* cal l'esperit de moderació, la saviesa de l'adaptació al cas concret, la flexibilitat comprensiva amb situacions especials, que només la pot tenir el servidor públic en tant que persona en l'exercici diari i concret de la seva feina, que mai no ha de voler usar la llei com una arma d'amenaça i imposició, ni tan sols com una barrera, sinó com una eina d'avenç humà i social.

## 2.2. Respecte

Atès que per definició els serveis públics es deuen a totes i cada una de les persones d'una comunitat constituïda, cal reconèixer i partir d'un principi ètic universal i fonamental que les protegeix o empara, que no és altre que el principi de dignitat, vertebrador dels drets humans. No és fàcil definir la dignitat, però el gran filòsof de la Il·lustració, Kant, ens en dona una clau perfectament comprensible quan diu que, atès que els éssers lliures viuen en el regne de les finalitats i que l'ésser humà és lliure, la seva dignitat rau en el fet que ell és una finalitat o un valor absolut en si mateix, que mai no pot ser usat com a instrument. El correlat ètic de la dignitat, entesa d'aquesta forma, és ni més ni menys que el respecte. Vet aquí un primer valor ètic, fàcilment traduïble a norma de comportament en el servei

públic: qualsevol persona, sense distinció de cap mena, que s'acosti a un servei públic ha de ser tractada amb ple respecte a la seva dignitat, que és exactament igual o la mateixa que la de qualsevol altre humà que ocupa un càrrec o autoritat, per elevats que siguin. Cal, però, no conformar-se amb la versió que pot ser hipòcrita del respecte, que és la pura cortesia formal —que d'altra banda és un mínim que mai no sobra. Jo, però, no respecto prou quan compleixo tornant educadament un «bon dia», sinó que començo a respectar de debò quan veig sincerament en l'altra persona un ésser de màxima dignitat que ha de ser atès de la millor manera i m'hi poso; o, per fer-ho gràficament, quan el tracto com tractaria aquella persona que trobaríem ràpidament mereixedora de tota l'atenció —un amic de tota la vida, un alt càrrec del propi servei, una persona famosa, un familiar estimat, etc.— per aquesta raó elemental: té la mateixa idèntica dignitat que qualsevol d'ells. I tenir dignitat és ser *digne de* o *mereixedor de* tracte òptim, és a dir, mereix el mateix tracte perquè té una dignitat idèntica. Si no tenim aquesta actitud com a servidors públics, és evident que tenim un dèficit ètic: discriminem, som arbitraris i faltem al respecte. Per què alguns podrien tenir «tota» l'atenció i d'altres només una part? Qui som per restar atenció a algú que té «tota» la dignitat, encara que no tingui posició, rellevància o càrrec de qualsevol mena (que són contingents o accessoris, no pas essencials a la persona)? Per reblar la consideració, pensem que quan el respecte és merament formal —la dita «cortesia», que és un mínim de mínims— sol amagar en certes persones una actitud de distanciament i superioritat, és a dir, en el fons, d'autoritarisme: no cal dir, quan es dona el cas, que és èticament lamentable.

### 2.3. Disponibilitat

Una condició important de la prestació de qualsevol servei públic és generar confiança en tota la ciutadania que s'hi adreci, per la raó elemental que, com a tal i pel seu deure de pagament d'impostos i dret de participació en la vida pública, el ciutadà és un dels titulars —en termes privats, si se'm permet, seria un *copropietari*— d'aquella funció que nosaltres exercim. Com a tal *titular*, seria absurd i injustificable que sentís malfiança, subordinació, submissió o fins i tot temor o por davant del servidor públic —es confirmaria així el tòpic antifuncionarial. La generació de confiança té un primer requeriment de respecte —com hem vist— i, si el respecte és autèntic, se'n derivarà una actitud personal del servidor públic que es coneix amb el terme *disponibilitat*. Es tracta d'un terme de connotació modesta però entranyable, que es pot expressar amb el conegut «en què —o com— us puc ajudar?». En un ús lamentablement ja una mica perdut de la nostra llengua, en tenim una verbalització admirable quan responem una expressió d'agraïment amb un «de res, a disposar!». Per al servidor públic, aquest *a disposar* no solament hauria de ser el tancament o el comiat educat d'una gestió —com passa en l'exemple—, sinó també i sobretot l'inici. És realment posar-se al servei, com escau a un *servidor* —i més si és públic—, és a dir, vinculat al que dèiem a l'inici: la legalitat. Seria abusiu, però, interpretar aquesta disponibilitat com una submissió: expressar disponibilitat no vol dir renunciar a cap dret ni a cap deure. Per dir-ho ràpid, cap funcionari no ha de cedir ni un pam en l'aplicació dels procediments, protocols, reglaments, etc., que regulen la seva funció, per molt que un ciutadà exigeixi —des de la *superioritat sentida* d'un hipotètic i altiu «jo us pago el sou amb els meus impostos»— una acció indeguda, no diguem ja prohibida per la legalitat. Perquè la mateixa legalitat que legitima el *servidor* en la seva funció és aplicable íntegrament a les obligacions que tingui l'hipotètic ciutadà ensuperbit. Un concepte de la psicologia contemporània pot ajudar a situar en un punt d'equilibri aquesta relació, que és alhora de disponibilitat i ferma: l'assertivitat. Se la sol presentar com una habilitat social en un punt d'equilibri entre la passivitat i l'agressivitat: és una actitud de defensa clara i ferma dels propis drets o deures —en el nostre cas, del servidor públic—, però sense cap aresta ni de distància, ni de superioritat, ni menys encara d'agressivitat, amb ple

respecte per l'altre, sigui poc discrepant o molt. Més enllà de la psicologia, encara ens pot ajudar a afinar el valor de la disponibilitat el nou marc del pensament ètic contemporani, l'anomenada «ètica de la cura». Procedent del terreny de la bioètica, ha anat guanyant crèdit en altres àmbits de les ètiques dites aplicades i fins i tot de l'ètica general, i ha arribat a constituir un paradigma de tal força que ja hi ha qui gosa traslladar-la a un terreny força més difícil perquè hi fructifiqui: el de la política, amb una invitació a la dita «política de la cura» (Pierre Rosanvallon). Tornant a l'ètica, la cura se situaria en la primera línia dels valors ètics com a actitud de «cuidar-se dels altres», tinguda per la més genuïnament *humanitzadora*, en tant que cada humà *només* arriba a ser-ho per la llarga cura que rep dels altres des del seu naixement i millora molt la seva humanitat si *principalment* rep cura constant dels seus semblants. La cura seria l'expressió màxima de la disponibilitat. Aquesta disposició no solament ha de ser passiva —«si em demana alguna cosa, miraré què hi puc fer»— sinó també activa, amb una voluntat permanent de «cuidar-se dels altres», en el nostre cas «disposició a cuidar-se de la ciutadania». En aquest *cuidar-se*, s'hi guarda un pòsit de valors del viure humà prou engrescadors: l'empatia, l'acompanyament, la comprensió de situacions emocionals difícils, etc. No cal dir que qui signa aquesta reflexió compta amb la intel·ligència interpretativa del lector, que distingirà perfectament entre la cura en situacions que es podrien considerar ordinàries i tranquil·les —tramitació d'un expedient de subvencions culturals, de permisos d'obres o de liquidació d'impostos, per exemple— i la cura en situacions extremes, com la contenció policial d'un presumpte delinqüent enxampat en un acte violent *in fraganti*, on la referència a l'empatia o la comprensió podrien resultar un sarcasme intolerable. Però la vida no és feta principalment, per definició —i per sort—, de situacions extremes o excepcionals.

El poliedre esmentat abans —amb les tres cares de l'equitat, el respecte i la disponibilitat—, que representaria de forma condensada el desideràtum ètic del servei i la gestió pública, s'insereix en el context ampli del sistema democràtic al qual ens devem. I és així perquè si es compleix en una mesura apreciable, garanteix a la ciutadania que no se la tracti ni com a súbdita —quan el servidor públic és percebut com una autoritat despòtica— ni com a irresponsable i incapaç —quan el servidor públic exerceix un paternalisme, que en el fons és sempre un autoritarisme *tou*, que redueix els ciutadans a una perpètua minoria d'edat. L'ètica del servei i la gestió pública és, per tant, una expressió genuïna de l'esperit democràtic en una de les dimensions fonamentals de la convivència ciutadana.

### **Joan Manuel del Pozo**

Professor emèrit de Filosofia i síndic de la UdG