



4

Ètica i valors públics en la política local

CAPÍTOL 4

Ètica i valors públics en la política local

Los profesionales de la política son personificaciones de la ética implícita vigente en una sociedad al mismo tiempo que configuradores privilegiados de ella. La corrupción de sus costumbres individuales explícita, de una forma concreta y tangible, el espectáculo colectivo de una deshonestidad latente en el grupo, lo que a su vez tiene consecuencias desmoralizadoras porque de su ejemplo la ciudadanía solo puede extraer modelos de vulgaridad. En cambio, la ejemplaridad pública es comunitaria de suyo por cuanto la regla universal de la que es portador, como ocurre con la verdadera obra de arte, encierra la pretensión de ser aceptada por todos los hombres dotados de buen gusto (“sensus communis”) que saben reconocer la excelencia cuando se les muestra con una tal evidencia personal.

Javier Gomá

Continguts

1. Els diferents camps morals: ètica privada, moral social, ètica pública i sistema normatiu-institucional 116
2. Una ètica professional per al polític: l'ètica de la política 119
3. Els riscos per a l'ètica política i la manera de superar-los: el marc institucional d'integritat 125
4. Conclusions 127
5. Instruments de gestió: confeccionar el marc institucional d'integritat 128
6. Algunes lectures per tal d'aprofundir 129

1. Els diferents camps morals: ètica privada, moral social, ètica pública i sistema normatiu-institucional

Les qualitats d'un gran home són visió, integritat, valentia, comprensió, poder d'articulació, i profunditat de caràcter.

Dwight David Eisenhower

Els éssers humans som éssers morals, en el llenguatge diari emetem judicis morals contínuament, jutgem com a bones o dolentes conductes pròpies i alienes, establim deures i prohibicions per a nosaltres i per als altres.

El desenvolupament moral implica la capacitat de prendre una decisió seguint principis universals, així com la coherència en l'actuació d'acord amb aquests principis.

Predicar moral és cosa fàcil; molt més fàcil que ajustar la vida a la moral que es predica.

Arthur Schopenhauer

Per principis universals entenem els que ningú racional i raonable podria rebutjar, com **el dret a una vida digna** per a tot ésser humà **o el dret a definir el seu projecte de vida amb autonomia** i a viure de conformitat amb el mateix, sempre que no perjudiqui els altres.

L'ètica privada és el conjunt de concepcions generals i d'intuïcions d'un individu sobre el que es pot fer i el que no, sobre el que està bé o malament.

Més enllà de la moral desenvolupada per cada individu, totes les societats generen **un sistema de valors** per reduir els conflictes socials i poder predir les conductes dels seus membres. Aquest sistema de valors es reforça a través de la socialització, de les regles informals i de la pressió social.

La moral social inclou les concepcions i creences majoritàries que sobre el bo i el dolent i sobre els deures públics hi ha a una societat.

La moral social busca la integració comunitària i la reducció del conflicte. Avui dia, la moral social no és absoluta, tot i que hi ha encara concepcions majoritàries sobre el bo i el dolent que integren la societat.

També, atesa la presència important d'immigrants a certes ciutats i pobles, podem comprovar com, a alguns barris i comunitats, morals socials alternatives pretenen guiar la conducta dels membres d'aquests grups.

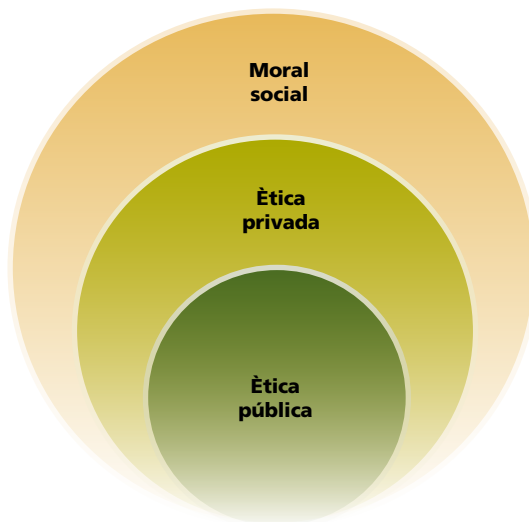
El principi de tolerància i de pluralisme ens ha de fer respectuosos d'altres concepcions morals. No obstant això, l'acceptació cega ens planteja el problema del relativisme. No hi ha, tanmateix, l'acceptació de qualsevol moral independentment de si respecta principis morals universals o no. **Com que no podem caure en el relativisme i rebutgem el fonamentisme, a les nostres societats es requereix una ètica pública.**

L'ètica pública és el patró moral comú, universal i generalitzable, donat el racional i raonable dels seus fins, valors i prescripcions, que és compatible amb les diferents ètiques privades, sempre que siguin respectuoses amb les dels altres, i que s'obté amb la màxima deliberació i consens possible.

L'ètica pública és, per tant, una ètica de mínims, els principis que, si deliberéssim en condicions d'igualtat, de llibertat, amb la màxima informació i la màxima racionalitat i raonabilitat, acceptaríem, o que no podríem rebutjar raonablement. Avui dia, aquesta ètica de mínims, aquesta ètica pública, s'expressa en la idea de la dignitat de tota persona i en la Declaració Universal dels Drets Humans, en altres textos internacionals de drets humans i en la mateixa Constitució de 1978.

La nostra ètica privada, no ha de contradir l'ètica pública; ara bé, **la moral social de determinades comunitats a les nostres ciutats la podria contradir, i, en aquest cas, hem d'assegurar la primacia de l'ètica pública** sobre concepcions del bé irraonables.

Això afecta, per exemple, els matrimonis forçosos, l'ablació de clítoris o actuacions degradants sobre éssers humans a entorns tancats i socialment inexpugnables. Però també les tendències racistes i xenòfobes que es puguin generar en la població autòctona.



A més de les regles informals pròpies de la moral social, i de les convencions socials, **a la nostra societat també hi ha regles formals, normes jurídicament sancionades i que són implantades i interpretades oficialment pels poders públics.** Amb aquestes regles es persegueix motivar una regularitat en el comportament individual i social, i generar conductes socialment positives. Les institucions obliguen, defineixen el que podem esperar els uns dels altres, creen i apliquen normes.

Un sistema institucional i normatiu adequat genera incentius per al bon govern, a més de desenvolupament econòmic i qualitat democràtica, i desincentiva comportaments oportunistes i immorals.

Hace no mucho tiempo una ministra sueca tuvo que dimitir porque había aplicado los puntos de su tarjeta de vuelo frecuente para obtener billetes privados. En España esto seguramente lo haga todo aquel que tenga esa posibilidad, ya sea a través de una empresa o de un cargo público, generalmente se hace; allí no.

Fernando Vallespín

Els conflictes i les tensions entre les diferents ètiques són normals i recurrents. Potser un alcalde pugui considerar que, d'acord amb la seva ètica privada, hauria d'incomplir una llei. En aquest cas, ha de recordar que el seu paper institucional està per sobre de les seves concepcions privades del bé i ha de complir la llei, fins i tot encara que no estigui d'acord amb la mateixa. Una altra cosa és que busqui la interpretació més d'acord possible amb els seus valors o que, com a polític, lluiti per anul·lar-la o modificar-la, però, mentrestant, no pot saltar-se lleis i atemptar contra la necessària seguretat jurídica pròpia d'un Estat de Dret.

Altres vegades, en nom de la proximitat i de les regles informals consolidades al seu poble o localitat, pot ser pressionat perquè no executi una sanció o perquè faci els ulls grossos davant il·legalitats. Novament, aquí ha de prevaler el compliment de la institucionalitat, perquè en cas contrari es consolida la creença que les normes poden no complir-se, que els acords són sempre relatius i que en general és acceptable un sistema basat en les relacions personals, per sobre de l'aplicació imparcial del Dret.

Un últim exemple és que el fet de servir els interessos generals amb objectivitat ha de portar a rebutjar pressions socials per emprendre obres ineficients, o processos selectius a l'Administració basats en criteris clientelars.

2. Una ètica professional per al polític: l'ètica de la política

A més de la seva ètica privada, de la moral social, de l'ètica pública i del sistema institucional-normatiu, **els polítics locals estan exercint una activitat peculiar i, en molts casos, una professió, la de representants públics, i per tant també els ha de guiar l'ètica professional** que es deriva del seu paper.

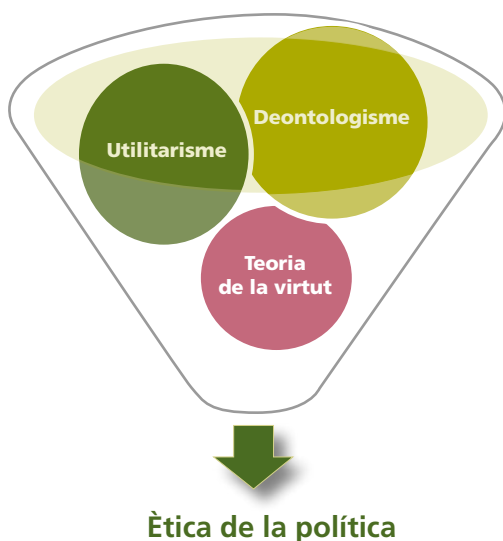
En l'àmbit públic, tant un bon nombre de polítics com els funcionaris desenvolupen una tasca professional, encara que els primers ho facin amb caràcter temporal i els segons de manera permanent. Per aquest motiu han de seguir també els deures de la seva ètica professional.

L'ètica política és una ètica professional, que es refereix als estàndards de conducta, definits i establerts sòlidament, que prescriuen el que els responsables públics han de fer, en termes de deures de servei públic, principis, virtuts i beneficis per a la societat.

L'ètica professional en aquest àmbit ha d'especificar:

- ▶ Els principis, valors i deures que les persones han de respectar quan actuen en un entorn en què els seus actes afecten seriosament el benestar d'altres persones i de la societat.
- ▶ Les condicions que les pràctiques col·lectives i les polítiques haurien de satisfer quan també afecten el benestar de les persones i de la societat, perquè les seves conseqüències siguin beneficioses per a tothom o, almenys, per a la majoria.
- ▶ Les virtuts que haurien d'incorporar a la seva manera de ser per tal de poder ser íntegres.

En la teoria ètica contemporània hi ha tres grans corrents: deontologisme, utilitarisme i teoria de la virtut. En l'ètica de la política seria desitjable fer una síntesi de les tres.



Des de la concepció deontològica es consideraria que **els polítics han d'actuar respectant uns principis ètics irrenunciables**, principis que són els que la raó ens mostra com universalitzables i generalitzables.

Des d'aquesta perspectiva, considerem que els polítics:

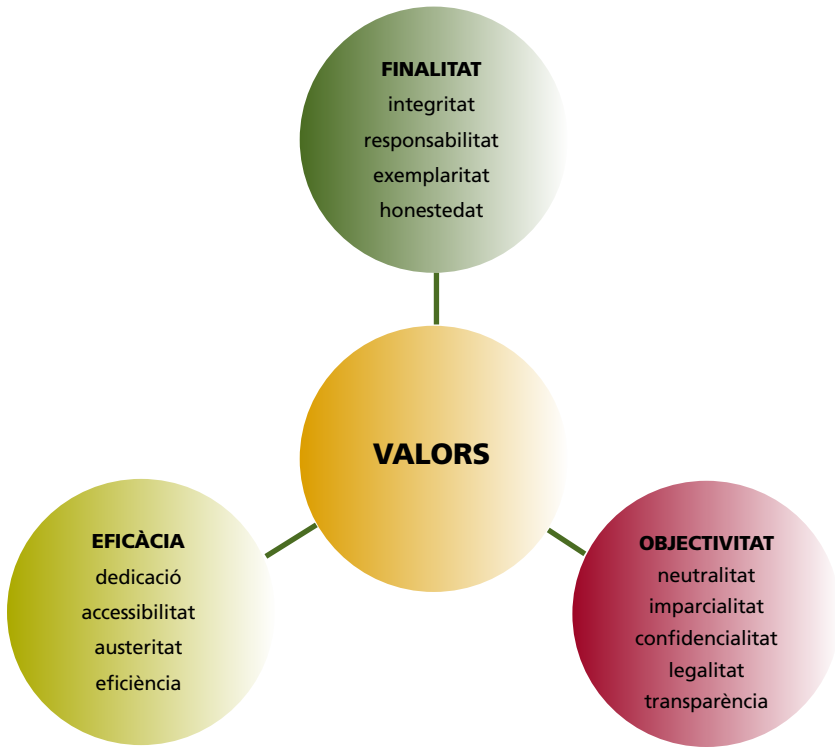
- ▶ Tenen l'obligació de facilitar, en el marc de les seves competències, la participació i la deliberació al voltant de les decisions públiques fonamentals, i promoure la lliure trobada de parers.
- ▶ Han de promoure i respectar la democràcia, únic règim compatible amb les idees d'ètica pública esbossades, així com preocupar-se pel bon funcionament de les seves institucions. Com més qualitat té una democràcia, més reals i efectius són els principis ètics assenyalats abans.
- ▶ Han de fer de la defensa i promoció dels drets humans el pilar de la seva presa de decisions, respectar el marc constitucional i fer-lo efectiu a través de les seves decisions públiques.
- ▶ Han de buscar l'interès general de la ciutadania, respectant el marc democràtic i jeràrquic de decisions, però sense obviar els principis de l'ètica pública.

L'actuació deontològica del polític local implica actuar d'acord amb uns valors. Els valors són concepcions del que seria desitjable que influencien la selecció de fins i mitjans per a l'acció. Ara bé, el polític s'ha d'enfrontar contínuament a conflictes de valors:

- ▶ Hi ha una pluralitat de valors desitjables implicada en qualsevol opció de política pública.
- ▶ Els valors de la gent són fluids i inestables, almenys en les seves prioritats i interpretacions.
- ▶ També hi ha conflictes entre valors i combinacions de valors quan ens enfrontem a la implantació o l'avaluació d'una política pública, no només existeixen en la fase de formulació d'aquesta política.

Els valors es poden agrupar en el que es denomina “pols d'integritat”. I es poden sintetitzar en tres:

- ▶ **Són valors situats dins el pol d'integritat “finalitat” els següents: responsabilitat, exemplaritat, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental, i respecte a la igualtat entre dones i homes.**
- ▶ **Són valors situats dins el pol d'integritat “eficàcia” els següents: dedicació al servei públic, accessibilitat, austeritat, eficàcia, eficiència.**
- ▶ **Són valors situats dins el pol d'integritat “objectivitat”: neutralitat, imparcialitat, confidencialitat, legalitat, transparència.**



Els qui governen un poble no trobaran cap mitjà més fàcil per guanyar les seves simpaties, que una vida austera i moderada.

Ciceró

A la vida diària, tot i que es tinguin clars els principis de referència, davant els conflictes ètics no solen existir respostes clares i definitives. En resum, **el conflicte ètic és present a la vida diària del polític.**

Per la seva banda, **per a l'utilitarisme les regles morals òptimes són les que siguin capaces de produir els màxims beneficis a la societat**, jutjada des d'un punt de vista moral, equitatiu i imparcial.

Normalment, els utilitaristes centren la seva atenció en conseqüències com el plaer o el dolor, la felicitat i la desgràcia, o la satisfacció o frustració de les preferències.

A més de respectar principis deontològics com els enunciats prèviament, **els polítics locals**, en la seva recerca de l'interès general, també **han de considerar les conseqüències de les seves accions, i procurar donar la major felicitat possible a tots els ciutadans, però quan això és impossible, han de considerar el major bé per al major nombre, respectant, això sí, els drets fonamentals de les minories.**

El Principi de la major felicitat sosté que totes les accions són correctes en la mesura que tendeixen a promoure la felicitat, incorrectes quan tendeixen a produir el contrari de la felicitat.

John Stuart Mill

Cal no oblidar el conreu de les virtuts com un element essencial del comportament ètic. Entre aquestes, s'hi haurien de considerar: la prudència, que implica una capacitat de fer en cada moment el que cal fer, una saviesa pràctica basada en la intuïció i l'experiència; la justícia o recerca d'una conducta equitativa; la valentia o la capacitat d'arriscar-se per tal de ser íntegre; i la templança o saber trobar el terme just, allunyant-nos d'extrems.

Aquestes virtuts són responsabilitat de cada persona, la qual ha de conrear les mateixes a través d'una autodisciplina i una actitud favorable a l'autoeducació, i l'autoreflexió. Aquestes virtuts faciliten el compromís amb una sèrie de valors, i condueixen al compliment dels deures i de les responsabilitats que legitimen l'acció pública.



Hi ha una diferència considerable entre la virtut i la mera correcció, entre les qualitats i les accions que mereixen ser admirades i celebrades i les que senzillament mereixen ser aprovades.

Adam Smith

La prudència com la capacitat d'actuar amb ple coneixement de causa, amb la mateixa diligència que un bon administrador empraria amb els seus propis béns. Un alcalde prudent genera confiança entre la comunitat on actua.

La justícia com a virtut implicaria una actitud d'alerta per intentar ser just en les actuacions, atorgant a cada un el que li és degut, tant en les seves relacions amb el propi Estat, com amb els subordinats, companys i ciutadania.

La templança implica desenvolupar les funcions amb respecte als interessos en joc i amb sobrietat, fent servir les prerrogatives inherents al càrrec i els mitjans disponibles per a l'exclusiu compliment dels seus deures, equilibrant els valors en lliça.

La valentia implica la capacitat de prendre iniciatives quan les coses no funcionen com cal, impulsar el canvi i l'adaptació a l'entorn, així com promoure la creativitat quan les idees en joc ja no serveixen.

Els polítics tenen també uns deures específics derivats d'una sèrie de normes, des de l'obligació d'abstenció quan prenen decisions en les que tenen interès personal i directe, fins a l'obligació de declarar béns i ingressos, o la recerca de la concurrència i l'economia en la concessió de contractes. Aquests deures són part de les càrregues de desenvolupar la professió, però gràcies a aquests la professió es pot defensar dels practicants indesitjables i de la corrupció. Sobre això es tornarà en el Capítol 5.

3. Els riscos per a l'ètica política i la manera de superar-los: el marc institucional d'integritat

La nostra miserable condició ens empeny sovint a utilitzar dolents mitjans per a un bon fi.

Montaigne

Cal que ens preguntem quins serien els riscos per a un bon govern municipal des d'aquesta aproximació a la integritat democràtica:

Riscos per a un bon govern local

- ▶ La feblesa o l'excés paralitzador en la rendició de comptes i els controls administratius interns.
- ▶ La feblesa o la parcialitat en la rendició de comptes externa.
- ▶ La interferència política excessiva i la utilització partidista de l'Administració.
- ▶ Objectius inassolibles, contradictoris, il·legítims.
- ▶ Insuficiència clara o inadequació de recursos per a les unitats administratives.
- ▶ Divisió del treball defectuosa, poc clara, propiciatòria de l'arbitrarietat i la desresponsabilització.
- ▶ Excessiva i no controlada discrecionalitat.
- ▶ Expectatives socials inapropiades o il·legítimes.
- ▶ Clientelisme.
- ▶ Corrupció.

Font: Johnston (2009).

Per afrontar aquests riscos, tot Ajuntament hauria de dissenyar un bon marc institucional d'integritat que inclogui tots els instruments, processos i actors que influeixen la integritat dels membres d'una organització.

El marc de gestió de la integritat organitza els instruments de gestió en quatre categories. A saber:

- a) Els que serveixen a la determinació i definició de la integritat (per exemple, un codi ètic).
- b) Els que guien cap a la integritat (per exemple, un curs de formació en ètica del servei públic).
- c) Els que controlen la integritat (per exemple, una auditoria anual sobre el compliment del codi ètic).
- d) I els que fan complir la integritat (per exemple, un sistema de sancions per incompliment de les normes del codi).

En la gestió del marc d'integritat hi ha tot un seguit d'instruments, processos i estructures. La integritat del context d'una organització, es refereix al conjunt dels factors que poden tenir un impacte sobre la integritat dels servidors públics de l'organització.

Aquest context pot ser extern; per exemple, el sistema de finançament dels partits pot tenir una influència indeguda sobre la imparcialitat de l'Administració, la pressió partidista sobre els responsables polítics pot portar al fet que trenquin normes de mèrit en l'accés o que afavoreixin finançadors del partit en concursos de contractació.

El clima ètic és un bon predictor del nivell de corrupció existent a les organitzacions.

Una organització on els seus integrants percebin inequitat en els ascensos i retribucions, inexistència de sistemes de control dels conflictes d'interès, clientelisme i absència d'incentius per rendir eficaçment, és una organització on els empleats tindran incentius per actuar deslleialment, incomplint els seus deures de servei públic.

Els processos de gestió de la integritat necessiten ser continus, amb un recurrent procés de planificació, implantació, avaluació i adaptació, tant individualment com en la seva relació amb la resta de processos del marc d'integritat.

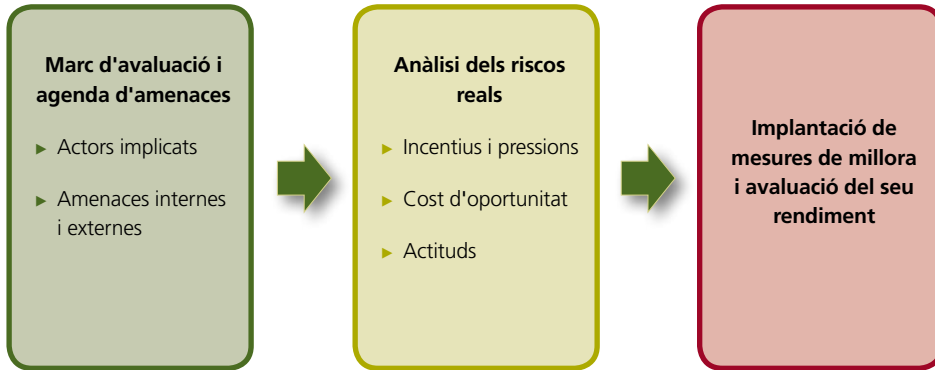
Finalment, és important avaluar quins òrgans estan implicats en la gestió d'aquests instruments i processos, quin nivell de competència i independència tenen i com es coordinen entre si. En qualsevol cas, l'important és veure quina independència tenen per desenvolupar la seva feina i fins a quin punt estan lliures de les pressions politicopartidistes, així com quines competències i recursos tenen.

Dins dels instruments, al costat dels codis ètics, les anàlisis de risc d'integritat constitueixen el bloc inicial de tot marc d'integritat.

Les avaluacions són importants i determinen les àrees vulnerables i els processos en risc. Ajuden també a definir, a través de l'anàlisi normativa, **què és acceptable i què no ho**

és en, per exemple, la contractació pública, o en la gestió urbanística, i quines són les llacunes legals en la matèria avaluada.

Una avaluació de risc adequada inclou les fases següents:



Evidentment, en el procés d'elaboració d'aquests marcs d'integritat i en la definició dels instruments, processos i estructures aplicables als diferents ajuntaments (almenys a bona part dels mateixos), **cal que s'articuli una assistència tècnica en aquestes matèries per part dels governs locals intermedis (diputacions, cabildos i consells insulars), que hauran de definir unes estructures de suport i una política pròpia en aquest àmbit, per tal d'assistir als municipis en el procés de posada en marxa d'aquest complex, però necessari, marc d'integritat**, amb l'objectiu d'implantar una política de qualitat democràtica i bon govern a les institucions locals, reforçant-ne així la legitimitat institucional entre la ciutadania.

4. Conclusions

1. El polític municipal ha de prendre decisions que sempre tindran una dimensió moral. La seva actuació està subjecta a la seva ètica privada, és a dir, a les seves pròpies conviccions morals, així com a l'escrutini de les conviccions morals dels ciutadans als quals serveix. **L'estàndard moral que ha de tenir en compte el polític no es correspon ni amb la seva ètica privada ni amb la moral social imperant, sinó que ha de tenir com a guia una ètica mínima, fruit de la racionalitat i del consens, que és l'ètica pública.**

- 2.** A més de compartir aquesta ètica pública mínima, **el polític municipal ha de complir amb els elements morals que regeixen l'ètica professional de la política. En primer lloc, la seva conducta ha de respectar uns principis ètics irrenunciabls:** actuar democràticament, fomentar la participació ciutadana, defensar els drets humans, buscar l'interès general. **En segon lloc, ha d'actuar d'acord amb uns valors fonamentals** que s'articulen a través de les idees d'integritat, objectivitat i eficàcia. **En tercer lloc, el polític municipal ha d'atresorar una sèrie de virtuts** com són la prudència, la justícia, la valentia i la templança. Finalment, en el marc del respecte d'aquests principis, valors i virtuts, **el polític municipal ha d'actuar sempre en nom de maximitzar l'interès general**, de tal manera que les seves decisions satisfacin l'interès del màxim nombre de persones possibles.
- 3. El polític municipal**, tot i tenir com a guies l'ètica pública i política, **s'enfronta a enormes riscos que poden socavar la seva integritat.** La corrupció és una de les xacres de tota democràcia. Per evitar o minimitzar aquests riscos, **és imprescindible elaborar i aplicar un marc institucional d'integritat.** Aquest ha de comprendre tots els processos, instruments i institucions que permetin diagnosticar les amenaces a la integritat, prevenir-les, combatre-les i superar-les.

5. Instruments de gestió: confeccionar el marc institucional d'integritat

- 1.** Avaluar el risc per a la integritat de l'organització amb l'objectiu d'**elaborar i planificar adequadament el marc institucional d'integritat.**
- 2. Aprovar codis de bon govern** que incloguin els valors, deures i compromisos ètics de l'equip de govern i dels funcionaris locals, així com les sancions corresponents en cas que no es compleixin. Els codis s'haurien d'elaborar per àrees d'activitat, de manera que s'adaptin a les peculiaritats de les diferents unitats del Govern.
- 3. Elaborar un Reglament de conflictes d'interès i incompatibilitats per als polítics locals i directius**, que, respectant la normativa general, **desenvolupi obligacions per als electes i directius de l'Ajuntament.**
- 4. Creació d'una Comissió d'Ètica**, formada per persones respectades al municipi, que vetlli pel compliment dels codis de bon govern i el Reglament sobre conflictes d'interès i incompatibilitats.

5. **Impartir cursos d'ètica a l'equip de govern**, directius, i als funcionaris locals. La formació en matèria d'ètica ha de ser contínua i obligatòria.
6. **Assistència tècnica per part de les diputacions, cabildos i consells insulars, per fer efectiu tot aquest tipus d'arsenal d'instruments als diferents ajuntaments del territori, independentment del seu nivell de població.** Els governs locals intermedis hauran de proveir d'aquests marcs d'integritat, elaborar models tipus de codis ètics i de reglaments de conflictes d'interessos, així com impartir la formació adequada en aquestes matèries.

6. Algunes lectures per tal d'aprofundir

- ▶ ÁGUILA, Rafael, *La senda del mal*, Taurus, Madrid, 2000.
- ▶ BLACKBURN, Simon, *Sobre la bondad. Una breve introducción a la ética*, Paidós, Barcelona, 2002.
- ▶ EIGEN, Peter, *Las redes de la corrupción*, Bronce-Planeta, Barcelona, 2004.
- ▶ SAVATER, Fernando, *El valor de elegir*, Ariel, Barcelona, 2003.

