

Cura de la institució i avaluació de les polítiques d'integritat

Aïda Palacios Morales, Begoña Román Maestre i Berta Sáenz Almazán
Universitat de Barcelona

ABSTRACT

La resposta a la crisi de confiança en les institucions públiques s'ha basat principalment en el desenvolupament de múltiples mecanismes de control i lluita contra el frau. Aquesta via no ha millorat la confiança de la ciutadania en les institucions, confiança que segueix sota mínims. Les bases democràtiques no són immutables, i no estan tan assentades com es creia. És urgent aprofundir en la qualitat institucional. Això implica una ètica pública que es faci càrrec de l'encàrrec rebut: garantir la dignitat, la justícia i la cura de la ciutadania, vetllar pel seu impacte en la qualitat de la nostra vida quotidiana. És a dir, tenir cura de les institucions i cultivar una ètica pública de la responsabilitat, una cultura catalitzadora de canvis en les conviccions i pràctiques del servei públic. En aquest sentit, es presentaran algunes línies que poden orientar la consolidació i l'avaluació de la integritat de les institucions públiques.

Introducció

Les polítiques de bon govern, ètica pública i integritat apareixen com a antídots al descrèdit de les nostres institucions. No obstant això, són polítiques que s'avaluen poc. En el que segueix, volem subratllar la importància de l'ètica de la responsabilitat en el servei públic, que inclou la cura de les institucions i la necessitat d'avaluar les polítiques d'integritat i, finalment, presentarem algunes línies que orientin l'avaluació de la integritat de les institucions públiques.

S'ha tendit a igualar manca d'integritat amb corrupció, responenent-hi fonamentalment amb mecanismes de control i de sanció (Ausín, 2015). Aquests poden reduir els casos efectius de frau, però no augmenten la confiança de la ciutadania ni disminueixen la desafecció ciutadana a allò públic. Per exemple, a Espanya l'Índex de Percepció de la Corrupció elaborat per Transparencia Internacional no ha variat de manera significativa en els darrers anys (2012, 2023). En canvi, cal parar atenció al sentit, la raó de ser, de l'administració, i promoure un canvi de cultura, de conviccions i de pràctiques

que permeti generar aquella confiança en l'administració pública.

La missió de l'administració pública consisteix en fer possible la vida bona de les persones que habiten el territori sota criteris de justícia, dignitat i cura. Des d'aquesta perspectiva, la integritat no tot es redueix a **compliance**, sinó que esdevé una virtut (un hàbit, un *ethos*), afí a la consistència i coherència. Integritat significa enteresa, alineació entre els valors que es diuen tenir i les accions que es duen a terme. Per això, **un sistema polític serà íntegre si funciona de manera coherent amb els propòsits i valors que li donen raó de ser** (Huberts, 2014 i Molina, 2016).

La integritat pública no és una qüestió personal (Kirby, 2021), sinó que requereix una ètica pública, inherent i pròpia del servei públic. L'ètica s'ha de cultivar, i les organitzacions tenen la responsabilitat de dissenyar mecanismes i estructures que promoguin els comportaments ètics. La integritat es concreta, llavors, en una cultura i un sistema que dona resposta a les exigències de dignitat, justícia i cura. Sense el cultiu d'una ètica pública pròpia de les institucions democràtiques, només queden la lluita contra la corrupció i el parer individual de cada servidor públic.

A Catalunya, durant els darrers anys, s'han implementat tot un seguit de polítiques de bon govern, entre les quals destaquen les eines i mecanismes de prevenció i control, generalment de caràcter reactiu i punitiu. No obstant això, celebrem apostes més recents que es decanten pel cultiu de l'ètica pública, com l'aprovació del Codi ètic del servei públic de Catalunya, el 2021, o la posada en marxa del canal DialEtic per part de l'OAC el 2022. En aquesta línia, proposem uns indicadors per a avaluar aquesta esforços.

Cap a una ètica de la responsabilitat

El model burocràtic preponderant en els Estats moderns occidentals es basava en una pretesa ètica de la neutralitat i, per tant, en una **compliance** legalista i tècnica. Aquest model no s'ha eradicat però sí reformat des d'una governança postburocràtica sense cap lògica d'integritat inherent (Demmke, 2019). En la comprensió contemporània **de la integritat pública** és fonamental el **reconeixement de la centralitat d'una ètica de la responsabilitat en el servei públic** (Villoria i Izquierdo, 2020). És en aquest sentit que la cura s'ha de fer extensible a les pròpies institucions, despertant la consciència moral entre els i les servidores públiques i la certesa que la institució mateixa és condició de possibilitat de cert tipus de convivència de projecte compartit.

Una de les eines imprescindibles per al cultiu de la integritat consisteix en l'**elaboració d'un marc d'integritat** que inclogui tant elements reactius com proactius; és a dir, que tingui tant **una dimensió jurídic-tècnica**, sota criteris d'eficiència i de compliment de normes, com una **dimensió ètica**, basada en els valors i incentius ètics. Per tal que aquest marc d'integritat sigui útil, cal que compti amb uns indicadors clars que permetin fer-ne avaluació, seguiment i proposta de millores. Respondre no és només explicar el com s'ha fet administrant bé els diners, significa sobretot retre comptes del que es fa i del que ha resultat.

En la nostra proposta d'avaluació de l'administració pública que ens va encarregar Ivàlua (Palacios, Román, Sáenz i Cordoncillo, 2024), distingim **dos tipus d'indicadors: de processos i de resultats**. El primer tipus són indicadors d'**outputs**, que assenyalen si s'han emprès certes polítiques o si s'han posat en marxa determinats mecanismes. El segon tipus atén a

les conseqüències, als *outcomes*, o resultats. A més a més, per tal de no obviar la dimensió teleològica (els fins que la legitimen) de l'administració, incloem unes **preguntes orientadores que serveixen per reflexionar sobre la coherència amb els valors democràtics** amb què es vol alinear l'administració.

Fem, a més, amb **una proposta progressiva, variable en funció dels contextos**. Malgrat hi ha un mínim necessari, no se li pot exigir el mateix a un municipi petit que a un de gran o una Diputació. Això permet plantejar un horitzó aspiracional de millora mentre es garanteix un marc d'integritat.

Alguns indicadors i recomanacions

Sense ser exhaustives, destacarem a continuació alguns indicadors i línies d'actuació que, ja vam apuntar, ens semblen imprescindibles per a una administració íntegra (Palacios, Román, Sáenz i Cordoncillo, 2024). Les polítiques de bon govern, ètica pública i integritat han de concernir l'administració com un tot. Pensar l'avaluació i el seguiment del marc d'integritat és una oportunitat per crear sinergies i introduir una mirada ètica en projectes de caire transversal i que generin registres de dades. Disposar de dades possibilita la recerca, o la comparació entre diferents organitzacions. **És cabdal però que aquests registres de dades refereixin als mateixos conceptes i usin paràmetres similars.**

Una d'aquestes línies transversals és la dimensió laboral, que des d'un punt de vista ètica comporta **la cura dels drets laborals i la salut psicosocial dels i les servidores públiques, perquè sense aquesta no hi ha la cura de la institució**. Més enllà de la deguda exemplaritat de l'administració cap a les persones que hi

treballen, la justícia organitzacional i el clima laboral són cabdals per a la cura de la institució (Demmke a David-Barret i Zinnbauer, 2022). Si les persones que treballen a l'administració no se senten reconegudes i recolzades en el desenvolupament de les seves tasques i en l'esdevenir de la seva carrera, difícilment puguin contribuir de la millor manera al rumb de les institucions.

En aquest sentit, una **supervisió acurada i orientadora de les tasques és una forma de cura de la institució i dels i les servidores públiques**. Es pot concretar en una formació ben escollida que millori l'acompliment de les tasques i l'ocupabilitat de les persones treballadores.

També és important **introduir la perspectiva ètica en el model de captació dels servidors i servidores públiques**. En aquest sentit, caldria afegir criteris de selecció centrats en aptituds, en la vocació de servei i en la capacitat de treballar en equip i d'aprendre. A més, és clar, de la pregunta fonamental sobre els motius per entrar a formar part del servei públic i la incorporar d'aspectes ètics, com ara el coneixement dels Codis ètics i la capacitat per raonar i afrontar problemàtiques ètiques a través del plantejament de casos.

Després, cal **garantir una bona acollida del servidor o servidora pública**. Més enllà de l'organigrama i les contrasenyes d'accés, l'acollida ha de ser organitzacional i cordial, hospitalària, i incloure l'explicitació recíproca de les expectatives i dels objectius de les tasques. És aconsellable disposar d'un manual d'acollida que inclogui la missió, visió i valors de l'organització, així com una guia dels referents a qui el o la nouvinguda es pugui adreçar segons l'assumpte a tractar.

Un altra font d'indicadors valuosa és una **enquesta de clima laboral periòdica**. Hauria de preguntar sobre el reconeixement, el recolzament en les tasques quotidianes, el suport en el desenvolupament de la carrera laboral, i la coherència i alineació de la formació rebuda. Seria fonamental **disposar d'un registre sobre qui es forma en què i quins efectes concrets té aquesta formació** en el dia a dia de les persones treballadores de la institució.

També és pertinent **continuar realitzant enquestes de valors als servidors i servidores públiques**, com la realitzada el 2022. El seu objectiu ha de ser avaluar l'impacte de les formacions en ètica pública i altres afins, no només en el coneixement d'eines com els Codis ètics o de conducta o els comitès, sinó també a l'hora de raonar problemàtiques des d'una mirada d'ètica organitzacional i pública. Aquesta és fonamental per detectar males pràctiques i prevenir-les així com per fomentar bones pràctiques.

Una altra línia a treballar seria **la introducció d'una mirada ètica en la comunicació entre l'administració i la ciutadania**. Una comunicació ètica ha de buscar l'entesa, ha de posar-se al lloc de qui rebrà els seus missatges i facilitar-ne la comprensió. I no n'hi ha prou amb l'eficiència en la comunicació, s'ha de transmetre ànim d'entesa, cordialitat i amabilitat, així com voluntat d'ajuda, tot facilitant canals accessibles per resoldre dubtes. Cal, per tant, **una comunicació clara, eficient i cordial amb la ciutadania**. Si la comunicació és tan enrevessada que acaba sent incomprensible per a les persones destinatàries, no només és comunicativament eficient, és que èticament humilia i maltracta. Si es provoca que la ciutadania hagi d'acudir en repetides ocasions a l'administració per treure l'entrellat dels missatges que en rep i poder resoldre'ls, aquesta ineficiència impli-

ca el menyspreu del temps i dels recursos de la persona afectada, així com la ineficiència de l'administració mateixa.

Una altra línia de treball és una anàlisi concreta i contextualitzada que explicités en què es traduiria **el compromís dels diversos càrrecs directius de cada un dels àmbits en el marc d'integritat**. Això es podria avaluar mitjançant la planificació anual d'objectius i el seu posterior seguiment.

A mode de conclusions

Cal que ens fem càrrec del **caràcter contextual de tota proposta** d'avaluació, que posa de manifest **la necessitat d'una tasca periòdica d'avaluació de l'avaluació**. Sembla fonamental que les memòries dels marcs d'integritat incloguin paràmetres que contribueixin a la seva avaluació, a més del recull de les dades requerides. **L'objectiu de les memòries ha de ser una narració que permeti entendre i explicar l'esdevenir del marc d'integritat**, alhora que de facilitar la comparativa al llarg del temps i entre organitzacions.

Això no obstant, hem de tenir en compte efectes inesperats i/o indesitjats del marc d'integritat. Els instruments, processos i estructures que conformen tot marc d'integritat responen a problemes urgents, que van des de la corrupció a la desafecció dels i les servidors públiques passant per l'assetjament laboral, per mencionar alguns exemples. Aquests elements poden comportar efectes indesitjats i imprevistos o fomentar expectatives errònies. Per exemple, un protocol contra l'assetjament, malgrat sigui necessari, pot incrementar la sensació d'inseguretat en el clima laboral, en lloc de donar seguretat; o pot conduir a la confusió de problemes interpersonals en problemes ètics considerant

assetjament el que més aviat serien discrepàncies. Així mateix, pot passar que el sistema d'alertadors sigui exitós no necessàriament quan augmenta la quantitat de denúncies, sinó, per exemple, quan promou la contenció i evita els delictes i conflictes que s'elevarien a denúncies.

El sistema d'avaluació és una eina al servei del bon govern. Com qualsevol altre instrument, cal fer-nos càrrec de la parcialitat i caràcter contextual. Per això mateix, és imprescindible revisar el sistema d'avaluació periòdicament, actualitzant els indicadors amb el pas del temps per respondre als nous reptes.

Referències

- Ausín Díez, Txetxu (2015). Ética pública para generar confianza. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, 9, 30-39.
- David-Barrett, Elizabeth; i Zinnbauer, Dieter (2022). Measuring Integrity for better understanding and tracking corruption. Insight Series, no. 1.
- Demmke, Christoph (2019). The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century. Oxford Encyclopedia of Politics. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.982.
- Huberts, Leo (2014). The Integrity of Governance. What it Is, What we Know, What is Done, and Where to Go. Palgrave Macmillan.
- Kirby, Nikolas (2021). An 'Institution-First' Conception of Public Integrity. British Journal of Political Science, 51, 1620-1635. doi:10.1017/S000712342000006X
- Molina, Anthony D. (2016). Ten recommendations for Managing Organizational Integrity Risk. IBM Center for Business of Government.
- Palacios, A., Román, B., Sáenz, B. i Cordoncillo, C. et al. (2024). Indicadors per a l'avaluació de polítiques de bon govern. Barcelona: Ivàlua.
- Transparency International (2023). Corruption Perception Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
- Transparency International (2012). Corruption Perception Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2012>
- Villoria, Manuel i Izquierdo, Agustín. (2020). Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre. 2ª edición. Tecnos.