
Ètica per al servei públic

PID_00257981

Manuel Villoria Mendieta

Temps mínim de dedicació recomanat: 5 hores



Manuel Villoria Mendieta

Catedràtic de Dret Administratiu de
la Universitat Rei Juan Carlos.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Conceptes clau	7
1.1. Ètica en sentit extens	7
1.2. Ètica privada	7
1.3. La moral social	7
1.4. Ètica, moral social i dret	8
1.5. Ètica pública	10
1.6. Ètica política i ètica administrativa	15
2. L'ètica en sentit estricte: teories	17
2.1. Les ètiques fundacionals	17
2.1.1. Utilitarisme	17
2.1.2. Deontologisme	19
2.2. Les ètiques antifundacionals: el comunitarisme	28
2.3. Les ètiques del sentiment	31
3. L'ètica de l'empleat públic	33
3.1. L'ètica de la neutralitat i l'ètica de l'estructura: les seves implicacions negatives	34
3.2. Raons per defensar una ètica administrativa postconvencional en un règim democràtic	35
3.3. Principis bàsics de l'ètica administrativa	38
3.4. Els conflictes de valors	40
3.5. Els codis ètics	42
3.5.1. Codis generals o particulars	43
3.5.2. Codis normatius (codis de conducta) o orientadors (codis ètics)	45
4. L'Estatut bàsic de l'empleat públic i l'ètica	47
5. La presa de decisions ètiques: aproximacions	51
Bibliografia	55
Annex: cas pràctic	56

Introducció

Aquest mòdul fa una delimitació dels conceptes clau relacionats amb l'ètica pública i l'ètica administrativa.

Al llarg de les properes pàgines, també es presenten diverses teories ètiques essencials per a la comprensió de l'ètica administrativa.

A continuació, es tracta l'anàlisi de l'ètica de l'empleat públic i s'exposen els principis bàsics que la formen. Finalment, s'explora el contingut de l'estatut bàsic de l'empleat públic.

Objectius

Els objectius generals que s'han d'assolir mitjançant l'estudi d'aquest mòdul són:

- 1.** Realitzar una clarificació dels conceptes clau en relació amb l'ètica pública i l'ètica administrativa.
- 2.** Presentar algunes teories ètiques i principis de referència essencials per a l'ètica d'allò que és públic.
- 3.** Reflexionar sobre l'ètica de l'empleat públic, el seu bé intern, els seus valors i els conflictes de valors en el servei públic.
- 4.** Definir un marc per a la presa de decisions davant de dilemes ètics.

1. Conceptes clau

Per començar, considerem necessari aclarir una sèrie de conceptes que ens permetin, posteriorment, comunicar-nos de manera efectiva i sense equívocs. Cadascun dels conceptes que fem servir podria ser matisat, enriquit i, fins i tot, rebutjat per altres autors, però són els que s'han considerat convenients per poder transmetre uns ensenyaments que siguin útils i prou rigorosos.

1.1. Ètica en sentit extens

Comencem amb el concepte d'ètica, el qual no distingirem del de moral perquè tenen, tots dos, orígens comuns encara que provinents de llengües diferents.

Per ètica, en sentit extens, entenem tot aquell conjunt de concepcions, intuïcions i sentiments dels que es valen els diferents grups humans i individus per definir el que està bé i el que està malament, el que cal fer i el que s'ha d'evitar.

1.2. Ètica privada

Aquest concepte es podria descompondre en dos. D'una banda, existeix el que cada persona defineix com a bo o dolent, desitjable o rebutjable, la qual cosa està vinculada als principis que assumeix, les normes que accepta i les pràctiques que desenvolupa. És un concepte íntim de l'ètica, un espai en el qual, en principi, ni l'Estat ni la societat haurien de penetrar coactivament. L'art de viure exigeix una axiologia —què és allò bo i allò dolent— i una deontologia —què s'ha de fer i com—, però els éssers humans prioritzen i opten de manera diferent sobre el seu model de vida bona. Ho podem anomenar **ètica privada** per distingir-ho de l'**ètica pública**, de la qual parlarem posteriorment. L'ètica pública podria semblar aquella ètica de mínims, que genera uns principis i valors de respecte comú entre persones amb ètiques privades diferents, un patró moral comú que permet a cadascú seguir la seva pròpia concepció de la vida bona i, alhora, integra el comportament de les persones per mitjà d'unes referències comunes sobre els límits de l'actuació i els models d'excel·lència moral.

1.3. La moral social

D'altra banda, hi ha el que una societat empíricament defineix com a bo o dolent, correcte o incorrecte: és el terreny de la moral social existent. Certament, com que els éssers humans no viuen aïllats, cal que els grups humans estableixin regles de joc, normes morals que defineixin allò que en aquesta

societat es considera correcte o no. Les diferents ètiques privades poden entrar en conflicte i s'han de definir unes regles comunes que facilitin l'estabilitat social. Unes regles que poden ser molt poc respectuoses amb les minories i que, en ocasions, es poden expandir fins a incorporar els principis, normes i pràctiques d'una religió majoritària en la població afectada. Aquestes regles de vegades es converteixen en dret i d'altres no; quan no són dret, queden com a constrictors i incentius col·lectius perquè s'actui en el sentit desitjat per la majoria de la societat.

La moral social es refereix a aquestes normes, regles o incentius vinculats al haver de ser que cada societat estableix com a necessàries per a la convivència i que protegeix de forma coactiva, amb o sense suport jurídic-institucional.

Però la moral que una societat assumeix que es pot promoure no deixa de generar-se en un marc estructural i de poder determinat, de manera que el que s'accepta com a moral pot ser terriblement injust per a les minories o els sectors més febles de la societat. En aquest cas, podria existir un conflicte entre una ètica privada que sigui crítica amb aquesta injustícia i la moral pública. Per exemple, històricament, s'han defensat regles morals que acceptaven l'esclavitud, o tenim societats actualment en les quals la dona està sotmesa a normes terriblement nocives per al seu desenvolupament ple com a ésser humà i l'exercici de la seva autonomia. La moral social pot ser injusta, perquè ineludiblement sorgeix en un entorn històric que arrossega inèrcies d'injustícia i perquè tendeix a reproduir les estructures de poder existents. Complir estrictament amb la moral establerta en determinades societats et pot fer un «bon ciutadà», alhora que et converteix en còmplice d'injustícies sistèmiques o estructurals. Des d'aquesta perspectiva, un dels riscos més grans de qualsevol societat és el d'assumir com a moral social la pròpia d'una religió, amb tota la seva exhaustivitat.

1.4. Ètica, moral social i dret

Un altre aspecte important és la distinció entre ètica, moral social i dret. En una societat determinada, el govern pot intentar avenços en els drets de la dona que vagin contra els costums i regles morals d'aquesta societat. Podria passar que hi hagués grups que es rebel·lessin contra aquestes normes segons els seus costums ancestrals. En aquest cas hi ha un conflicte entre **dret i moral social**. La moral social, en aquest cas, seria una barrera per avançar en la configuració d'una ètica pública.

Per això, per a aquesta assignatura és important deixar clar que l'ètica no pot ni s'ha de confondre amb el dret. Les obligacions ètiques són d'una naturalesa diferent a les jurídiques. De fet, algú podria incomplir el dret, en determinades circumstàncies, precisament per raons ètiques. Per exemple, un pacifista que es nega a anar a la guerra o una dona que es nega a vestir roba que li oculta totalment la cara en una societat fanàticament islamitzada. I algú, complint el dret, podria incomplir regles ètiques si el complís per por al càstig i no per convicció moral que complir tal norma és el que **ha de fer**; o, des d'una posició utilitarista, si ho complís cegament, sabent que causaria un mal enorme al nombre més elevat de ciutadans sense que se'n beneficiés clarament ningú. Kant (2005) distingeix entre una legislació de dret i una legislació ètica (pàg. 218-219), de la mateixa manera que distingeix entre uns deures ètics i uns deures jurídics (pàg. 239). La legislació jurídica necessita realitzar-se de manera positiva, pel caràcter coactiu del poder (pàg. 231 i 312); però, per a la legislació ètica no hi pot haver realització externa i, per això, Kant la defineix com una legislació «interna» (pàg. 220). Des del punt de vista de la teoria del dret, no és possible exigir que els deures jurídics es compleixin per raons ètiques; les institucions estatals no poden exigir una acció per convicció, simplement exigeixen que el dret es compleixi, siguin quines siguin les raons. No obstant això, des d'una perspectiva ètica, els deures cal complir-los per convicció. I la convicció ètica, recorda Kant, com a fonament subjectiu de la determinació de complir amb el deure «s'estén als deures jurídics» (pàg. 410).

En general, el dret positiu és, en el millor dels casos, l'expressió coactiva i sistemàtica, atès que és creada i assumida per l'Estat, de principis i valors que el poder polític considera que s'han d'imposar per a la pròpia supervivència del sistema o per al bon funcionament de la societat, tal com en aquest moment està configurat o vist pels qui decideixen. En ocasions, el dret positiu pot expressar valors inacceptables èticament —pràcticament des de qualsevol teoria ètica mínimament complexa—, com, per exemple, valors de superioritat racial i odi cap a les minories o normes que danyen l'interès col·lectiu per beneficiar minories poderoses que tenen capturat el poder —elits extractives en terminologia d'Acemoglu i Robinson. En aquests casos, el dret xoca amb l'ètica.

Quan el dret no està sotmès a la depuració pròpia d'un sistema democràtic té moltes possibilitats d'atemptar contra l'ètica pública. Les formes dictatorials d'exercici del poder expressen un model d'organització política que en si mateix mereix el rebuig ètic. D'aquí que l'única forma d'organització política que pot superar un test d'eticitat mínimament exigent sigui la democràcia tal com la concebem actualment —respectuosa amb la dignitat humana i els drets fonamentals que fan real tal dignitat. En conseqüència, podríem afirmar que un Estat no democràtic pot ser un Estat amb dret, però no un Estat de dret, com ens recorda Elías Díaz, ja que l'Estat de dret s'ha de basar en el respecte dels drets humans, expressió, al seu torn, del principi de la dignitat inviolable de l'ésser humà. D'aquí que l'ideal és que el dret, essencialment les seves bases constitucionals, sigui l'expressió normativa i coactiva d'una ètica —pública— respectuosa amb la dignitat humana i fruit del màxim consens possible en una

Referència bibliogràfica

I. Kant (1797). *La metafísica de las costumbres*. Edició d'Adela Cortina i Jesús Conill. Madrid: Tecnos, 2005.

Referència bibliogràfica

E. Díaz (2002). «Estado de Derecho y legitimidad democrática». A: M. Carbonell; W. Orozco; R. Vázquez (coordinadors) *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina*. Mèxic: UNAM-ITAM-Siglo XXI.

societat, consens obtingut per via deliberativa. Quan el dret sorgeix en el marc d'una societat democràtica que respecta la dignitat de l'ésser humà, la seva tensió amb l'ètica es redueix enormement, sense que per això desaparegui. En conseqüència, la relació entre dret i ètica és inevitable, tot i que no hem de confondre les dues expressions socioculturals.

1.5. Ètica pública

Aquest últim paràgraf ens permet accedir al concepte d'**ètica pública**. Si el que anomenem moral social busca l'estabilitat i la convivència social definint allò bo i allò dolent, l'ètica pública busca la convivència justa, la qual permet una estabilitat a més llarg termini, però la finalitat de la qual no és tant l'estabilitat o la definició del que és bo socialment —propi de la moral— com la justícia. Per a nosaltres, aquest concepte d'ètica es refereix a aquella ètica que busca establir un patró moral comú a les societats, una moral de caràcter universal i generalitzable, però que respecta les diverses concepcions privades i raonables del bé. La recerca d'una societat justa i les reflexions que puguin fonamentar és el que estaria darrere d'una ètica pública. Per a això, l'ètica ha d'acceptar un rigor analític i conceptual i convertir-se en una disciplina científica —ètica en sentit estricte. L'**ètica en sentit estricte** tracta d'analitzar críticament fins a quin punt la moral i l'ètica privada es basen en bones raons; aquesta idea de l'ètica està vinculada a la recerca d'estàndards de conducta sòlidament fundats i que superen tests de racionalitat i raonabilitat. En suma, l'ètica pública, mantenint el rigor analític de l'ètica en sentit estricte, ha de buscar els fonaments d'una societat justa.

Respecte a l'ètica privada, l'**ètica pública** se'n diferencia en la seva ineludible pretensió i exigència d'universalitat, però, això sí, acceptant el pluralisme axiològic —les diferents formes d'entendre el bé i la vida bona. L'ètica privada pot ser molt exhaustiva, exigent i ben fundada, sense ser universalitzable per a la comunitat. Les ètiques comprensives, d'origen religiós, defineixen una concepció d'allò que és bo i de la vida bona que, essent molt vàlides per als seus seguidors i dignes, en principi, de respecte i protecció, no es poden universalitzar per mitjà de l'acció estatal sense caure en el **fonamentalisme**. En general, és inacceptable que un Estat, en societats pluralistes com les actuals, pugui optar per una teoria ètica comprensiva i rebutjar les altres. Les ètiques comprensives són ètiques que defineixen uns principis (per exemple, «estimar els altres com a un mateix»), estableixen unes regles exhaustives derivades dels principis, normalment mitjançant les seves estructures institucionals (per exemple, «el matrimoni és indissoluble») i promouen unes pràctiques quotidianes que es creu necessari seguir per ser un bon membre de tal col·lectiu (per exemple, l'obligació d'anar a missa els diumenges i festes de guardar). Però aquestes ètiques no poden imposar-se a tota la societat.

De la mateixa manera, aquestes ètiques no es poden perseguir i, encara més, s'han de respectar en aquesta societat, tant per l'Estat com recíprocament pels membres de la comunitat. Les ètiques privades queden per a l'àmbit personal

i íntim de cada ciutadà; les institucions públiques i la mateixa societat han de respectar i protegir els seguidors d'aquestes ètiques, però l'Estat no pot assumir una d'elles com a l'ètica pública, o única ètica generalitzable i promovible en aquesta societat. De la mateixa manera, si una ideologia assumeix una visió monista de la realitat, és a dir, entén que l'única veritat és la seva i que fora d'aquesta ideologia no hi ha cap veritat, pot convertir-se, assumida per l'Estat, en una mena de religió oficial que porta a un altre tipus de fonamentalisme, aquest d'origen laic, però no per això menys perillós. Estaríem en el camp o del **totalitarisme** o del fonamentalisme ideològic, que no admet visions alternatives i que persegueix el que és diferent, tot i que els dissidents actuïn pacíficament. Per exemple, l'assumpció per un Estat de la ideologia comunista o nacionalsocialista pot portar, com de fet històricament s'ha produït, a la persecució de religions o de persones que no acceptaven aquesta visió monista i totalitària de la societat.

D'altra banda, tota convivència i, més encara, tota convivència justa requereix que els ciutadans acceptin unes regles de cooperació i respecte a l'altre que evitin el conflicte permanent, l'anomia i l'anarquia. El **relativisme extrem** ens portaria a acceptar la regla que ningú no hauria de jutjar mai a altres persones amb valors diferents o intentar que s'adeqüin als propis valors. Però el respecte a la diferència té un límit. Si una persona, basant-se en la seva peculiar concepció del que és correcte, colpeja la seva dona o si una família procedeix a l'ablació de clítoris de la seva filla o si un individu promou la violació de menors, no podem quedar indiferents. Tenim dret a anomenar dolent a allò que va contra valors que considerem universals, una altra cosa és què tenim dret a fer. Si aquestes conductes es produeixen en la nostra societat, és obvi que l'aplicació de la llei és el correcte. I si no hi hagués llei que protegís contra aquestes conductes, hauríem de promoure l'existència de tal llei mitjançant els instruments que la democràcia ens ofereix. Però si aquestes conductes es donessin en societats que accepten aquestes pràctiques, no per això la nostra crítica s'hauria d'aturar, encara que lògicament no podem promoure invasions violentes per imposar el que considerem just. Cal sospesar tolerància i acció. La via de l'educació i la cooperació hauria de ser l'adequada, tot i que els seus temps siguin més lents.

En suma, l'ètica pública ha de **superar el relativisme, però sense caure en el fonamentalisme**. La clau per defensar determinats principis i valors és respondre afirmativament a la pregunta: «els meus valors, són valors que acceptarien o reconeixerien com a veritables totes les persones raonables?». Probablement només alguns d'aquests valors superaran el test. La base de la nostra ètica pública és el rebuig de la crueltat i la humiliació d'altres éssers humans, en suma, el respecte a la seva dignitat i autonomia. Com ho justifiquem depèn de la nostra educació, experiència i reflexió. Però tenim l'obligació de buscar els millors arguments per defensar els nostres punts de vista i ser modestos, fal·libilistes. Potser ens equivoquem en algunes propostes i pot ser que hi hagi veritat i raonabilitat en altres cultures. Segur que dels indis de l'Amazones podem rebutjar certes pràctiques que considerem inhumanes, però probable-

ment de la seva relació amb la natura ens queda molt per aprendre. Incorporar altres punts de vista, escoltar els seus arguments, assumir l'alteritat és clau per superar el relativisme extrem sense caure en monismes o fonamentalismes. Alguns anomenen aquesta postura **relativisme relatiu**.

Arribats a aquest punt, es fa necessari buscar una claredat conceptual més gran per a l'**ètica pública**. Per començar, es tracta de buscar no una veritat absoluta, sinó uns principis justos de convivència. Rawls, per això, considera que l'ètica pública no ha de buscar la veritat, sinó els principis més raonables — que permeten el millor acord— per a nosaltres, com a persones lliures i iguals i membres plenament cooperatius d'una societat democràtica. Segons Habermas, per ètica pública entenem allò que està bé o malament per a la col·lectivitat, el patró moral bàsic de caràcter universal i generalitzable, donat el racional i raonable dels seus fins, valors, prescripcions, que és compatible amb la recerca raonable del bé i que és construït des de la deliberació i el consens.

Dit tot l'anterior, essent realistes, cal reconèixer que la reflexió sobre fins és molt difícil en societats de «politeisme axiològic» (Weber, 1979), sobretot si **no** s'entén que l'objectiu d'aquesta reflexió és definir una ètica de mínims, no una ètica comprensiva. Aquesta ètica pública és, en conseqüència, una ètica de principis, no de normes. Probablement, per aquestes raons haguem de reconèixer que l'ètica pública està configurada per principis que ningú pot rebutjar raonablement. Segons Scanlon, els judicis sobre el que és correcte o incorrecte són judicis sobre el que estaria permès per uns principis que no podrien ser rebutjats, raonablement, per persones a qui mugués l'objectiu de trobar uns principis de regulació general de la conducta. Un acte seria incorrecte si, i només si, qualsevol principi que ho permetés fos susceptible de ser rebutjat raonablement per persones amb la motivació descrita.

Resumint el que s'ha dit, en primer lloc, l'ètica pública aquí defensada no pot ser comprensiva ni monista, és a dir, no ha de definir principis, lleis i pràctiques que incorporin un únic concepte de vida bona. En general, és inacceptable que una administració pública en societats pluralistes pugui optar per una teoria ètica comprensiva i rebutjar les altres. I és inadmissible perquè això implica negar principis bàsics en què se sustenta una societat justa. L'opció ètica és individual i intransferible, també per als empleats públics; i l'ètica col·lectiva només pot existir respectant aquests àmbits individuals i intangibles en el que tenen de raonables (Habermas, 2000). La separació de la moral de la religió constitueix un dels punts bàsics de la teoria ètica moderna.

Referència bibliogràfica

M. Weber (1979). *Economía y sociedad*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

Referència bibliogràfica

J. Habermas (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.

Segon, l'ètica pública és una ètica de mínims. És una ètica de principis, no de normes. Ja que les normes, respectant els principis, han de quedar obertes a l'elecció ciutadana (Rawls, 1971). Fins i tot podria dir-se que és una ètica essencialment procedimental (Kohlberg, 1992), ja que els principis obtinguts per via de deliberació com a normes fundacionals de la convivència són fonamentalment aquells que permeten i garanteixen, ara i en el futur, la pròpia deliberació en condicions de llibertat i igualtat entre tots els participants.

Tercer, l'ètica pública es basa en la recerca de principis justos de convivència mitjançant la deliberació. Aquesta ètica busca principis justos que fonamentin la convivència social (Rawls, 1971); ara bé, tot principi i norma justa requereix diàleg amb els afectats; el diàleg implica una comunitat de parla, un reconeixement recíproc dels interlocutors a la intervenció i a la rèplica (Apel, 1991); i aquest reconeixement comporta una acceptació de l'autonomia de l'altre, en definitiva, de la seva dignitat com a ésser humà i del rebuig al seu tractament com a mer mitjà; a més, aquest reconeixement de l'autonomia implica un reconeixement del dret a l'autolegislació, de manera que són vàlides totes i només les normes que tots els afectats podrien voler raonablement (Habermas, 2000) o, almenys, les que ningú podria rebutjar raonablement —entenen per raonabilitat, la capacitat de posar-se en la pell de l'altre a l'hora de jutjar les nostres propostes. Per aquest motiu podem concloure que seria correcte universalment allò que podria justificar-se davant els altres sobre bases que ells, si estiguessin adequadament motivats, no podrien rebutjar raonablement; i incorrecte, precisament el contrari, allò que no podríem justificar davant els altres (Scanlon, 2003). La qual cosa, en societats plurals, porta a una ètica de mínims, com acabem de dir.

Quart, està ineludiblement lligada a una concepció de la política com a activitat consensual, com a mitjà per al descobriment del bé comú, sobretot en l'àmbit constitucional, per mitjà de la raó intersubjectiva (Arias, 2007). Ara bé, aquest descobriment serà possible si es donen les condicions òptimes del procés deliberatiu. Si no, el que hi haurà és manipulació. Per tot això, la justícia dels principis serà més gran com més llibertat i igualtat hi hagi entre els interlocutors, de manera que tota possibilitat de dominació arbitrària d'un interlocutor sobre altres (Pettit, 1999) i tota desigualtat d'oportunitats (Rawls, 1971) en reduir la qualitat del debat reduiran la justícia i la qualitat de les seves conclusions.

Cinquè, l'ètica pública es plasma normativament en els drets humans. Els pocs principis no rebutjables raonablement per ningú, com el de dignitat de la persona humana, l'autonomia de l'ésser humà, l'autolegislació i el diàleg com a fonament de la justícia, es converteixen en principis exigibles, en realitats palpables, en desenvolupar-se mitjançant el conjunt de drets humans. La dignitat de la persona humana, fonament i conseqüència de tota l'ètica pública, s'expressa en la fórmula kantiana com: «tracta la humanitat en la teva pròpia persona o en la persona de qualsevol altre mai com un simple mitjà, sinó sempre com un fi». No utilitzis ni manipulis l'altre. Segons Dworkin, aquest

Referències bibliogràfiques

J. Rawls (1971). *A theory of Justice*. Londres: Oxford University Press.

L. Kohlberg (1992). *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Referències bibliogràfiques

J. Rawls. *A theory of Justice*, *op. cit.*

K. O. Apel (1991). *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Barcelona: Paidós.

J. Habermas *Aclaraciones a la ética del discurso*, *op. cit.*

T. M. Scanlon (2003). *Lo que nos debemos unos a otros*. Barcelona: Paidós.

Referències bibliogràfiques

M. Arias (Abril 2007). «La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto». *Revista Española de Ciencia Política* (núm. 16, pàg. 37-59).

Ph. Pettit (1999). *Republicanism*. Barcelona: Paidós.

J. Rawls. *A theory of Justice*, *op. cit.*

Referència bibliogràfica

R. Dworkin (2006). *La democracia posible*. Barcelona: Paidós.

principi pot expressar-se com el principi del valor intrínsec, que estableix que tota vida humana té un tipus especial de valor objectiu. Una vegada que una vida humana ha començat, és important com evoluciona, de manera que és una cosa bona que aquesta vida tingui èxit i que el seu potencial positiu es realitzi, i és una cosa dolenta que fracassi i el seu potencial positiu es malmeti. D'altra banda, l'autonomia i autolegislació de l'ésser humà s'identifica en Kant amb el principi que «cal intentar que cada persona sigui alhora legisladora i estigui subjecta a la llei». Ser autònom és obrar moralment. Tota persona ha de poder definir autònomament el seu model de vida bona sense imposicions arbitràries, però cada persona ha de basar la seva vida i acció en el rebuig de màximes no universalitzables i portar així una vida moralment vàlida els actes de la qual es realitzin per deure. Dworkin denomina aquest principi com el de la «responsabilitat personal», segons el qual, cada persona té una responsabilitat especial en la consecució de l'assoliment de la seva pròpia vida, una responsabilitat que inclou l'ocupació del seu judici per estimar quina mena de vida seria per a ella una vida reeixida. Els drets humans i la seva constitucionalització en els sistemes de drets i llibertats fonamentals permeten que aquests principis es realitzin en la vida social. Per exemple, la Constitució espanyola, en especial els articles 9.2 —que indica que l'Administració ha de remoure els obstacles que impedeixin la llibertat i igualtat de la persona i dels grups en què s'integra— i 10.1 —que disposa que el lliure desenvolupament de la personalitat és un dels fonaments de l'ordre polític i de la pau social—, ens mostren com es connecten normes jurídiques amb principis d'ètica pública.

En conseqüència, els drets humans ocupen avui el lloc de

«els manaments i deures morals inspirats en la revelació divina. Són la instància legitimadora dels programes polítics. El més alt tribunal d'apel·lació a les disputes sobre la justícia de la llei. L'educació ha anat substituint la formació religiosa per una formació ètica, l'horitzó de la qual el constitueixen els drets fonamentals».

Camps (1989, pàg. 111)

I, podríem afegir, són el referent últim de l'acció administrativa. No és possible, per a cap servidor públic, actuar èticament si es violen els drets humans.

Per tot això, podríem dir que l'ètica pública aquí defensada és aquella que acull els valors bàsics de les diverses ètiques, depurats per mitjà de la deliberació i del test de raonabilitat, i els desenvolupa en un sistema institucionalitzat, fundat en el respecte mutu i la defensa i promoció d'aquells drets que permetin la deliberació en condicions de màxima llibertat i igualtat a persones que reconeixem, en dialogar, com a lliures i iguals.

Tot fi que respecti i promogui l'efectivitat dels drets humans és èticament correcte. Tot fi que atempti contra aquest marc del que és correcte no supera el test d'eticitat. En suma, els fins són acceptables èticament si respecten les bases morals i els principis de justícia deliberativament consensuats. Encara

Referència bibliogràfica

V. Camps (1989). *El fundamento de los derechos humanos*. Madrid: Debate.

més, els fins han de promoure l'efectivitat en la vida real d'aquests principis, en concret: la dignitat de la persona humana, la deliberació, sobretot per a la definició de les bases constitucionals i els fonaments de les polítiques públiques, l'autonomia de la persona humana i l'autolegislació i els nivells màxims d'igualtat i llibertat per fer de la deliberació un procediment just.

1.6. Ètica política i ètica administrativa

Les professions són pràctiques cooperatives que, si es desenvolupen adequadament, generen més cooperació i benestar per a la societat.

Adela Cortina (1997, pàg. 265), basant-se en McIntyre (1984), ens diu:

«Cada pràctica cooperativa humana cobra tot el seu sentit per intentar aconseguir uns béns específics —uns béns interns».

Aquests «béns interns» són els béns que justifiquen socialment aquesta professió, aquells béns que són la raó de ser de cada professió. Pot ser, entre d'altres, «defensar i assessorar legalment els seus clients» per a un advocat; o «prevenir i combatre el crim» per a un policia...

En qualsevol cas, aquests béns interns han de ser trets a la llum, ser coneguts i compresos, perquè, després, els professionals intentin

«desentranyar quins principis de conducta permetran assolir-los, quins valors i hàbits cal incorporar per arribar-hi».

Cortina (1997, pàg. 265)

Òbviament, aquestes activitats professionals —i cooperatives— permeten obtenir a canvi ingressos econòmics i, en alguns casos, fama, poder i reconeixement social, però, aquests són béns externs, conseqüències desitjades i desitjables de la feina ben feta, però no la fi de la professió. Si un metge, quan rep un pacient, el considera com un objecte al qual treure el màxim de diners possible, aquest metge és una deshonra per a la seva professió, perquè està traïnt el bé intern de la professió, el que la justifica socialment. I si tots els metges actuessin així, la professió deixaria de tenir sentit i raó de ser, per molt necessària que fos, no serviria per a res socialment ni afegiria benestar a la societat.

En conseqüència, l'ètica professional exigeix a tot practicant d'una professió, sigui la que sigui, que reflexioni i tingui clar cada dia i en cada moment quina n'és la raó de ser.

En l'àmbit públic, tant els polítics com els funcionaris desenvolupen una tasca professional, encara que uns ho facin amb caràcter permanent i altres de manera temporal. D'aquí que hagin de seguir també els deures d'una ètica professional.

Referències bibliogràfiques

A. McIntyre (1984). *After Virtue*. Notre Dame IN: University of Notre Dame Press.

A. Cortina (1997). «Ètica en la sociedad civil». A: F. Laporta i S. Álvarez (editors) *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.

Referència bibliogràfica

A. Cortina. «Ètica en la sociedad civil». A: F. Laporta i S. Álvarez (editors). *La corrupción política, op.cit.*

Alguns autors han defensat històricament una separació rígida entre política i administració, per virtut de la qual els funcionaris són mers executors de decisions superiors i els polítics són els que autònomament prenen les decisions; però, múltiples estudis demostren que la separació és molt difícil i, sobretot, que els empleats públics també prenen decisions i/o contribueixen al fet que les decisions superiors es prenguin adequadament.

Per això, l'ètica administrativa podria considerar-se part de l'ètica política, en tant que, en última instància, es tracta de definir quins principis i valors han de regir una part de la vida pública.

Els principis ètics en aquest àmbit han d'especificar:

- 1) Els drets 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.
- 2) 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 (Thompson, 1985, pàg. 555).

Els dilemes sobre què s'ha de respectar prioritàriament o quines condicions cal satisfer en formular polítiques públiques afecten polítics i empleats públics, tal vegada de manera diferent, però sense que els segons puguin alliberar-se de la conseqüencialitat, és a dir, de la responsabilitat per les conseqüències de les seves decisions.

L'ètica administrativa seria, doncs, una ètica professional, part de l'ètica política, que es refereix, segons Svava, als estàndards de conducta, sòlidament definits i establerts, que prescriuen el que els empleats públics han de fer en termes de deures de servei públic, principis, virtuts i beneficis per a la societat.

Referència bibliogràfica

D. F. Thompson (1985, setembre/octubre). «The possibility of Administrative Ethics». *Public Administration Review* (núm. 5, vol. 45, pàg. 555-561).

Referència bibliogràfica

J. Svava (2007). *Ethics Primer for Public Administrators and nonprofit Organizations*. Sudbury, MES: Jones and Bartlett Publishers.

2. L'ètica en sentit estricte: teories

Des de l'ètica es podrien distingir almenys dos grans corrents de pensament. D'acord amb Fox (1994), les ètiques de referència podrien dividir-se en fundacionals i antifundacionals. No obstant això, una altra de les distincions clau seria entre aquelles ètiques que es basen en la raó i aquelles que es fonamenten en els sentiments. Vegem les diferents teories.

2.1. Les ètiques fundacionals

Són fundacionals aquells arguments ètics que sorgeixen de la deducció de la conducta adequada en la vida diària des de lleis més generals o abstractes, situades fora i per sobre del flux de la vida diària. En aquestes teories, la divisió fonamental està entre les opcions deontològiques i les teleològiques.

2.1.1. Utilitarisme

Les teleològiques són aquelles orientades a resultats, com l'**utilitarisme**.

En aquesta filosofia, es defensa que

«l'acció correcta és aquella que tingui millors conseqüències per a tots els que resultin afectats per les nostres decisions, ara i en el futur. Normalment, els utilitaristes centren la seva atenció en conseqüències com el plaer o el dolor, la felicitat i la dissort, o la satisfacció o frustració de les preferències. Pretenen maximitzar els beneficis nets de les conseqüències bones, després de restar les dolentes».

Singer (2004, pàg. 269)

Alguna versió de l'utilitarisme, però, considera que el que cal promoure no són les accions que causin un bé més gran al nombre més gran, sinó les **regles** que produeixen aquesta conseqüència. En tot cas, aquesta versió afirma que les úniques bases racionals per a la nostra obediència a les diferents regles morals són els beneficis que això ens proporcionarà a nosaltres, a altres persones i a la societat sencera (Harsanyi, 1999). La primera opció s'anomena utilitarisme de l'acció i la segona, utilitarisme de la regla.

L'utilitarisme, en les seves versions de la regla (Harsanyi, 1999), considera que els éssers humans tenen dues preocupacions bàsiques —i racionals—: una és el seu propi benestar i l'altra és el benestar dels altres, començant pels més propers. Les **regles morals òptimes** són aquelles que són capaces de produir els màxims beneficis a la societat, jutjada des d'un punt de vista moral, equitatiu i imparcial. En termes tècnics, les regles morals òptimes serien aquelles que maximitzin la utilitat social esperada (principi de la utilitat social). La utilitat

Referència bibliogràfica

J. Ch. Fox (1994) «The Use of Philosophy in Administrative Ethics». A: T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics*. Nova York: Marcel Dekker.

Referència bibliogràfica

P. Singer (2004). *El presidente del bien y del mal*. Barcelona: Kriterion Tusquets.

Referència bibliogràfica

J. Harsanyi (1999). «Razón, moralidad y teoría utilitarista». A: Diversos autors. *Decisiones normativas en los campos de la ética, el estado y el derecho*. Caracas: Destino.

social seria la mitjana aritmètica dels nivells d'utilitat de tots els individus d'una societat, encara que alguns utilitaristes la defineixen com la suma dels nivells d'utilitat.

En suma, per l'utilitarisme de l'acció, una acció moralment correcta és aquella que produeix la màxima utilitat esperada en la situació existent. Per a l'utilitarisme de la regla, una acció moralment correcta és aquella que concordi amb un codi moral òptim; un codi òptim és aquell que ens produeix el màxim nivell d'utilitat esperada, si ha estat complert per tots els membres de la societat, o almenys pels més responsables.

L'utilitarisme, aplicat a l'actuació política, ens porta lògicament a l'**elecció racional**. En l'arena política el que trobem són actors que persegueixen estratègicament els seus interessos i fins. Aquests actors són *homo economicus* que surten del mercat i s'introdueixen amb els seus mateixos esquemes cognitius en l'àmbit polític. L'*homo economicus* és un instrumentalment racional egoista que es preocupa tan sols de maximitzar un conjunt predefinit d'elements d'acord amb una funció d'utilitat (Dryzek, 2002). Per aquest motiu, davant el pluralisme d'interessos, la política és negociació; això sí, negociació adreçada a la recerca de l'interès de la majoria. I aquest interès, per començar, és evitar el conflicte i la violència col·lectius. Per aquest motiu l'utilitarisme considera important que la política ens ajudi a perseguir pacíficament el nostre interès.

L'Administració pública ha estat molt influïda per l'ètica utilitarista. Principis com el de la jerarquia, la separació de política i administració o l'eficàcia connecten amb una ètica utilitarista (Ventriss, 1991). El bé podria definir-se com el **bé més gran per al nombre més gran**, i el que ha de fer l'Administració pública és buscar el mètode adequat per poder arribar a aquesta finalitat. Acceptant aquest principi, els valors de l'*ethos* burocràtic s'avaluen en relació amb objectius racionals i finalistes i es posen al seu servei integrant-se verticalment (Pugh, 1991). Aquest model ha demostrat les seves debilitats, encara que també té avantatges molt destacables. En teoria dona respostes a qualsevol problema: complir les ordres, sotmetre al dret, analitzar beneficis i costos i buscar l'eficiència.

En termes generals, a l'utilitarisme se li critica que, per molt respectuós que sigui amb la regla, els sacrificis que es poden imposar sobre certs membres de la comunitat en nom del benestar col·lectiu poden no ser equitatius, encara que amb això es maximitzi el benestar de la majoria. També se li critica perquè els càlculs d'utilitats i de benestar són sempre discutibles, la tendència és donar més pes a aquells interessos més propers a l'avaluador; d'altra banda, al final cal donar un cost monetari a cada opció i n'hi ha algunes que són més fàcils de calcular que altres, de manera que solen ser preferides; un altre aspecte discutible és la dificultat de fer càlculs de futur i considerar totes les possibles ramificacions i efectes imprevistos de l'acció. Al final, alguns consideren que l'utilitarisme no dona valor a cap acte en si mateix, tot depèn del resultat,

Referències bibliogràfiques

C. Ventriss (1991). «Reconstructing Government Ethics: A Public Philosophy of Civic Virtue». A: J. S. Bowman (ed.). *Ethical Frontiers in Public Management*. San Francisco: Jossey Bass.

D. L. Pugh (1991). «The Origins of Ethical Framework in Public Administration». A: J. S. Bowman (ed.). *Ethical Frontiers in Public Management*. San Francisco: Jossey Bass.

de manera que un acte malvat que produeixi bons resultats seria preferible a un acte ben intencionat que produeixi mals resultats; aquesta possibilitat ens repugna èticament.

2.1.2. Deontologisme

Les teories deontològiques, per contra, es basen en normes que s'autosustenten o tenen valor en si mateixes, independentment dels beneficis que proporcionen. Per a aquestes teories, els fins no justifiquen l'acció moral, hi ha uns principis inalienables que estan per sobre de qualsevol fi.

Per exemple, el principi de la dignitat de la persona humana no pot sacrificar-se a cap fi, per molt útil que aquest sigui. Derivat d'això, els drets humans són infranquejables per cap govern. Per contra, per als utilitaristes de la regla, s'ha de donar suport als drets humans si fer-ho té a la llarga conseqüències millors que no donar-los suport. La conseqüència que es deriva d'això és que, en teoria, per als utilitaristes, els abusos de poder per benefici privat es podrien admetre en circumstàncies molt concretes si d'això es derivessin, a més, beneficis per a la comunitat. Si no fos així, com els estudis de cost-benefici demostren aclaparadorament, no es podrien admetre. Però per als deontologistes aquesta opció seria immoral en tot cas. En cap cas seria admissible abusar del poder per benefici privat, ja que els principis en què es basa aquesta acció no poden ser acceptats universalment per cap grup humà que es vulgui governar de manera racional i raonable. Per a tot deontologista d'origen kantianista, cada ésser humà és un fi en si mateix, i no un mitjà, i la corrupció converteix els éssers humans en purs mitjans per a la consecució de fins personals del corrupte.

En aquest discurs deontologista conflueixen almenys quatre corrents de pensament: el llibertarisme, el liberalisme progressista, la teoria crítica i el republicanisme. Certament, aquestes doctrines difereixen bastant entre elles. Sobretot la primera —el llibertarisme— és força diversa en les seves conclusions pel que fa a les altres tres. Les tres restants, davant del llibertarisme, conflueixen precisament en la seva defensa de la política i de la democràcia com a deliberació, així com en el seu rebuig de *l'homo economicus* com a referent de l'acció política.

Per començar, en les tres hi ha una consciència del pluralisme, és a dir, de l'existència de múltiples visions del que es considera bo. Precisament aquest pluralisme és conseqüència de la preocupació per la llibertat i els drets que hi són inherents, ja que els drets humans reconeguts són els que permeten l'expressió de les diverses concepcions del que és bo i produeixen en la pràctica la concepció plural del bé. Com justifiquen aquests drets ja difereix entre una i altra teoria. Ara bé, aquesta pluralitat de preferències, per al liberalisme utilitarista podia ser agregada i reconciliada mitjançant el vot, això sí, sense que hi hagués la més mínima interacció entre les persones participants; però, per al discurs deliberatiu, les preferències es transformen per mitjà del diàleg

i l'exercici de la raó pública. La deliberació permet arribar a acords acceptats mútuament, atès que aquests acords són els que han superat la prova de la millor argumentació en un debat obert entre persones lliures i iguals.

Vegem breument algunes d'aquestes teories deontològiques.

Libertarisme

Pot ser que el seu millor exponent teòric sigui Nozick. Aquest autor considera que la concepció adequada del principi d'autonomia kantiana és, si s'accepta en la seva plenitud, que no és possible utilitzar els éssers humans com un mitjà, sense el seu consentiment, per assolir fins pretesament elevats, com la distribució dels béns (Glaser, 1997). Per a Nozick (1974), el dret individual de propietat és tan absolut que exclou qualsevol interferència, ja sigui d'altres individus o de l'Estat. Els drets assumits per Nozick són: només drets negatius, actuen com restriccions laterals enfront de les accions dels altres i són exhaustius (Gargarella, 1999).

Pel que fa a la política, per a alguns llibertaris, és una esfera d'activitat mancada de veritable autonomia. En les versions de l'Escola de Virgínia i de Chicago, s'assumeix que les preferències dels ciutadans són exògenes i estan prefixades i que l'equilibri s'aconsegueix instantàniament; en conseqüència, no hi ha pràcticament espai per a cap procés de diàleg. La política és «soroll» i serveix per distorsionar els processos de formació d'equilibri (Philp, 1997). En si, la política ja és una cosa corrupta, però podria considerar-se com a activitat acceptable si es dedica a assegurar que les preferències no es distorsionen i a assegurar la pau interna. Ara bé, en el moment en què la política s'excedeixi i comenci a modelar i guiar la formació de preferències, llavors la corrupció apareix, perquè els polítics es guien pel seu interès propi i posen per davant els seus interessos als de la comunitat.

El concepte d'Estat és el de l'Estat mínim liberal. La raó de fons és el conjunt de teories que demostren els «errors de l'Estat». En certa manera, l'Estat de referència és el que sorgeix al Congrés de Viena el 1815, un estat que s'encarrega de la seguretat externa i interna, que reconeix els drets civils i polítics bàsics en acceptar la sobirania popular i que assumeix un cert compromís d'ajudar a expandir la riquesa material en la nació. Però aquest estat, avui, es troba amb una realitat política molt més internacionalitzada i una economia més globalitzada, de manera que el nou ordre constitucional ens porta a un Estat mercat, un Estat que ja no distingeix entre el benestar de cada Estat i el global, ja que busca que s'expandeixi la riquesa en termes globals, un Estat que:

«depèn dels mercats de capitals internacionals i, en menor grau, de les xarxes de modernes empreses multinacionals per crear estabilitat en l'economia mundial, preferiblement a la gestió per ens polítics nacionals o transnacionals... i que, contràriament a la Nació-estat tradicional, ja no veu en l'estat més que un proveïdor i redistribuïdor mínim».

Bobbitt (2002, pàg. 229)

Referències bibliogràfiques

- R. Nozick (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Nova York: Basic Books.
- D. Glaser (1997). «La teoria normativa». A: D. Marsh i G. Stoker. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- R. Gargarella (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.

Referència bibliogràfica

- M. Philp (1997). «Defining Political Corruption». A: P. Heywood. *Political Corruption*. Oxford: Blackwell Pub.

Privatitzar, desregular i externalitzar fins a deixar un estat buit és una bona opció per modernitzar la gestió pública segons aquests teòrics.

El liberalisme progressista

Per al liberalisme progressista, representat aquí per Rawls, cal buscar un punt de vista imparcial i comú sobre el que seria universalment just, un punt de vista que respecti el pluralisme i la irreductible llibertat de cada ésser humà. Ara bé, aquest punt de vista, aquests fonaments constitucionals aplicables a tothom s'han d'elaborar mitjançant la deliberació i l'exercici de la raó pública, una raó no merament egoista, sinó amb voluntat d'arribar a acords basats en el millor argument, amb voluntat de situar-se al lloc de l'altre per entendre'l, etc. En conseqüència, per Rawls (1993), la constitució i la legislació que afecta la «justícia bàsica» —aquella que fa referència a la igualtat d'oportunitats i la distribució de béns materials— ha de ser elaborada mitjançant la deliberació.

Rawls, en la seva primera etapa (1971), adopta una postura contractualista kantiana. Partint de la igualtat moral inherent de les persones i de la ineludible acceptació de les múltiples visions del bé, reconeix que aquest pluralisme no permet en si establir regles de conducta morals. La idea que cada individu, per si mateix, pot definir imparcialment el bé col·lectiu o comú i actuar en conseqüència és inútil i pot ser molt negativa per a la societat. Per això, com vam indicar prèviament, cal buscar un punt de vista comú sobre el que seria universalment bo i just, respectant el pluralisme i la irreductible llibertat de cada ésser humà. La conseqüència lògica d'aquesta recerca és arribar a la conclusió que no hi pot haver un únic punt de vista sobre el que és bo i que allò universalment bo és que hi hagi principis i regles bàsics que permetin a cadascú perseguir el seu bé respectant el dels altres. Això implica que no es poden sacrificar els drets individuals en nom del benestar general, com pot succeir si se segueixen màximes utilitaristes, i que hi ha principis de justícia que imposen restriccions sobre l'exercici de les concepcions particulars del bé.

Per poder posar a prova la correcció de les seves intuïcions morals, Rawls utilitza el contractualisme com a recurs teòric que l'auxilli en aquesta tasca (Gargarella, 1999). El contracte rawlsià difereix del hobbesià en el seu rebuig al fet que la base de l'acord pugui estar en el profit mutu. El profit mutu no capta la naturalesa pròpia de la moralitat; en principi, una vegada que s'assumeix l'acord sobre les regles, qualsevol ésser humà pot acceptar-les, sempre que accepti que promoguin la concepció que tots tenen del bé si s'observen comunament, a diferència del que passaria si cada persona seguís el seu propi camí i defensés només els seus interessos i la seva concepció del bé. Ara bé, per què hauria de complir les regles, en el cas que cregués poder promoure la seva concepció del bé més eficientment transgredint-les, mentre els altres les segueixin complint? Aquest individu egoista i racionalista pot no incomplir les regles per por, però no per raons morals. Per aquest motiu els

Referència bibliogràfica

P. Bobbitt (2002). *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. Londres: Allan Lane.

Referència bibliogràfica

J. Rawls (1993). *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press. Hi ha traducció al castellà: *El liberalismo político* (1996). Barcelona: Crítica.

Referència bibliogràfica

J. Rawls (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MES: Harvard University Press.

«acords als quals la justícia dona suport com a profit mutu no són més que treves. Tan aviat com una part o l'altra sent que pot millorar la seva posició, no hi ha res que ho impedeixi amb la condició que els guanys probables... compensin els costos previstos».

Barry (1997, pàg. 68)

Davant d'això, Rawls no accepta que la base de l'acord sigui la mateixa força física i l'egoisme, sinó la consciència de la igualtat bàsica de l'ésser humà i la defensa de la seva autonomia, la qual cosa fa que només la consideració imparcial de les preferències i interessos de cada ésser humà puguin justificar moralment l'acord. La concepció de la justícia de Rawls és una concepció moral i, per això, ha de ser acceptada per raons morals, no estratègiques (Vallespín, 1998).

Partint de la intuïció que la societat és un sistema de cooperació entre persones lliures i iguals a través del temps i de les generacions, Rawls (1971, 1993, 1998) es pregunta pels principis que han de regir aquesta societat de manera justa, és a dir, els principis que permeten realitzar la llibertat i la igualtat. Aquests principis de justícia no poden ser sinó imparcials, de manera que atorguin el mateix pes a cada persona. I per això són els que resultarien d'una elecció realitzada per persones lliures, racionals i autointeressades, però no envejoses, situades en una posició d'igualtat. Per construir-los s'inventa una peculiar situació que anomena *posició originària*. Ens hi trobem subjectes que necessiten, per la seva vulnerabilitat, esquemes de cooperació, que comprenen que tenen interessos que es complementen i necessitats similars. Aquests subjectes són racionals i autointeressats i discuteixen per triar, per unanimitat i després de les deliberacions que siguin necessàries, els principis socials que hauran de regir la societat. Aquests principis han de ser generals, universals, complets —han d'ordenar totes les pretensions— i definitius —no es remetent a principis superiors.

Per garantir la consideració imparcial de tots els punts de vista i evitar que ningú jugui amb avantatge, aquestes persones actuen amb un «vel d'ignorància», per virtut del qual, aquests subjectes comprenen els assumptes polítics, socials i econòmics a nivell bàsic, però desconeixen el lloc que ocupen socialment, les seves habilitats i els seus dots particulars, la seva concepció del bé, la generació a la qual pertanyen i els accidents particulars de la seva societat (Rawls, 1971, pàg. 126-137). Dos aspectes que cal tenir en compte en la construcció d'aquests principis són els referents a les motivacions i la racionalitat que s'usa en situacions d'incertesa (Gargarella, 1999). Les motivacions amb què actuen es basen a obtenir cert tipus de béns que ell anomena «primaris», és a dir, aquells béns bàsics imprescindibles per satisfer qualsevol pla de vida. Aquests béns són de dos tipus: a) els béns primaris de tipus social, distribuïts per les institucions socials —la riquesa, les oportunitats, els drets—; i els béns de tipus natural, que són fruit de la seva distribució de l'atzar —el talent, la salut, la intel·ligència. La racionalitat amb què es treballa en situacions d'incertesa és la proporcionada per la regla «maximin». Aquesta regla estableix que, en aquestes situacions, les alternatives s'han de jerarquitzar d'acord amb els pitjors resultats possibles. Així, cal adoptar aquella alternativa el pitjor resultat de la qual sigui superior

Referència bibliogràfica

B. Barry (1997). *La justícia com a imparcialitat*. Barcelona: Paidós.

Referència bibliogràfica

F. Vallespín (1998). «Introducción». A: J. Habermas i J. Rawls. *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona: Paidós.

Referència bibliogràfica

J. Rawls (1998). «Rèplica a Habermas». A: J. Habermas i J. Rawls. *Debate sobre el liberalismo político*. Barcelona: Paidós.

al pitjor resultat de les altres alternatives. Això és així perquè, en no conèixer en quina situació quedaran a la vida real, la seva elecció ha d'evitar situacions que donin lloc al fet que algun dels participants pugui en la pràctica viure en condicions infrahumanes, tot i que la resta se'n beneficiï.

Els principis que aquestes persones elaborarien en aquestes condicions, segons Rawls, serien:

1) Reconeixement que tota persona té el mateix dret a la llibertat bàsica més àmplia possible i compatible amb aquesta mateixa llibertat per als altres.

2) Els béns només són distribuïts de manera desigual quan (a) aquesta distribució desigual redunda en el benefici més gran dels més desfavorits o (b) està lligada a càrrecs i posicions oberts a tots amb plena neteja d'oportunitats (1971, pàg. 302).

Això implica que, com a persones lliures i iguals, per poder perseguir les seves concepcions del bé, necessiten els mateixos béns primaris, és a dir, els mateixos drets, llibertats i oportunitats bàsics, així com els mateixos mitjans per a tots els fins, com ara ingressos, riquesa i les bases socials d'autorespecte. Els béns socials primaris s'han de distribuir per igual, tret que la distribució desigual d'aquests béns redundi en benefici dels menys afavorits (1971, pàg. 303). Els principis esmentats tenen unes regles de prioritat. Així, només es pot limitar una llibertat en funció d'una altra llibertat, les llibertats bàsiques són prioritàries enfront del desenvolupament socioeconòmic i el principi d'igualtat d'oportunitats (2b) és prioritari davant del «principi de diferència» (2a). En general, aquesta construcció de la posició originària té darrere una concepció de la persona de naturalesa kantiana (Vallespín, 1998) que permet fer real l'autonomia de l'ésser humà i l'imperatiu categòric.

Certament, els escrits posteriors a *A Theory of Justice* han anat alterant alguna de les idees originals del filòsof americà. Sobretot, a partir del seu *Political Liberalism*, les bases kantianes s'han intentat eliminar per poder construir una teoria que se sostingui per si mateixa sense que cap doctrina comprensiva la dirigeixi.

Crítica d'Habermas a *Political Liberalism*

És en relació amb aquest intent, que les crítiques d'Habermas a *Political Liberalism* troben més encert, ja que serà difícil identificar les concepcions del món raonables sense una raó pràctica que les jutgi independentment. Com diu el mateix Habermas: «Un procés que permet al punt de vista moral posar en marxa la formació de judicis imparcials és neutral davant de qualsevol constel·lació de valors, però no enfront de la raó pràctica mateixa» (1998, pàg. 179).

També s'ha retallat la seva vocació universalista a efectes de poder respectar la diversitat cultural del planeta. S'ha incidit en la importància de la legitimitat de tota democràcia i en la necessitat que els ciutadans donin suport a les

decisiones públiques i les comparteixin. Finalment, s'han buscat en la cultura política d'una societat democràtica raonablement estable les idees intuïtives a partir de les quals es pot elaborar una concepció política de la justícia (1993).

Ara bé, darrere de les teories de l'últim Rawls, hi ha una presència important de la psicologia moral i de la teoria del desenvolupament moral. La seva teoria del consens superposat parteix de la idea que les societats actuals es caracteritzen per un pluralisme de doctrines incompatibles entre elles, però, tot i així, raonables (1993, pàg. XVI). L'acord entre aquestes doctrines només és possible anant més enllà d'aquestes, però des del seu interior; la recerca d'una teoria de la justícia que pugui ser compartida pels ciutadans com un fonament per a un «acord polític raonat, informat i estimat» (1993, pàg. 9), només pot aconseguir-se buscant un punt d'equilibri entre els requeriments de tots —que tots estan disposats a acceptar— i les exigències de cada concepció del bé. Per aquest motiu el consens per superposició és, especialment en aquest moment històric,

«l'acord sobre les concepcions polítiques centrals a què accedeixen persones que s'adscriuen a doctrines o concepcions del bé diferents o fins i tot oposades, l'acord sobre el qual tots poden convergir, que Rawls identifica després amb els principis de la justícia que serien elegits en la seva posició original».

Vallespín (1998, pàg. 18)

A aquest consens s'arriba possiblement per mitjà d'un passatge gradual: en una primera etapa, de mer *modus vivendi*, s'incorporen certs principis de justícia per evitar conflictes civils permanents: és el moment d'introduir el principi de tolerància; en la segona etapa ja es comencen a acceptar els principis de justícia establerts a la Constitució, i fins al moment reconeguts com un mal menor, amb la qual cosa comença a sorgir un consens constitucional, que és, en aquesta fase, només procedimental, garanteix drets i llibertats molt bàsics, però no arriba als elements substantius; la tercera fase sorgeix quan els ciutadans van prenent confiança els uns als altres i, aquí, el consens ja és:

- més profund, ja que es basa en certes idees particulars sobre les persones i la societat;
- més ampli, ja que arriba a abraçar principis relatius a tota l'estructura bàsica de la societat —inclou drets substantius a una equitativa igualtat d'oportunitats i principis d'equitat social—;
- més específic, ja que es concentra en una concepció de la justícia peculiar (Gargarella, 1999, pàg. 199-200).

La teoria crítica

Per la seva banda, la teoria crítica té com a preocupació principal l'organització de la progressiva emancipació d'individus i societats de les forces opressives. Aquestes forces són més aviat contingències ideològiques que no pas necessitats estructurals. Els seus agents són una coalició de discursos i ideologies dominants i forces econòmiques estructurals. L'emancipació sorgeix de la comprensió d'aquestes forces per part dels que les suporten, sobretot quan entenen que tenen un caràcter contingent i troben vies per contraatacar-les (Dryzek, 2002). Novament, davant dels liberals utilitaristes, els teòrics crítics consideren que la participació democràtica pot transformar els individus, els quals mitjançant la política discursiva es poden transformar en més responsables públicament, més tolerants, més considerats i atents als interessos dels altres i més segurs del seu propi interès (Warren, citat per Dryzek, 2002).

Habermas, com a representant més important d'aquest corrent, parteix també del concepte de personalitat moral kantiana i el reconstrueix discursivament, alhora que l'incorpora a una dimensió pública d'arrel republicana. En Habermas hi ha un intent de combinar les tres dimensions de la raó pràctica en un espai de discussió intersubjectiu: d'una banda, la dimensió moral, que es preocupa per «resoldre conflictes morals interpersonals en concordança amb els interessos de tots els involucrats i afectats» (1994, pàg. 3); de l'altra, la dimensió ètica (el que nosaltres hem anomenat abans ètica privada), que és la relacionada amb la preocupació pels assumptes relatius al nostre propi pla de vida, a la vida bona (1994, pàg. 3); i, finalment, la dimensió pragmàtica, dirigida a la satisfacció instrumental o estratègica de fins, marcada pel principi d'eficàcia i per la negociació i el compromís. La política en l'autor alemany exigeix la combinació de les tres dimensions en un espai de deliberació en el qual s'han d'evitar les restriccions a qualsevol d'aquestes.

Ara bé, aquesta deliberació, de la qual sorgiran les normes d'obligat compliment, requereix un control, i aquest control és la institucionalització del «principi del discurs», el qual introdueix el punt de vista moral en el procés polític deliberatiu (Vallespín, 1998, pàg. 29). Aquest principi estableix que només són vàlides aquelles normes en què tots els afectats puguin consentir com a participants en un discurs racional (Habermas, 1998). Les qüestions substancials que exigeixen resposta immediata seran resoltes pels participants en la deliberació, però aquestes respostes tindran validesa moral i podran obligar només si els participants consenten i si els requisits del procediment discursiu es respecten. Per això és fonamental establir quins són els requisits del procediment discursiu; aquells que, si es respecten, donaran lloc a deliberacions i acords moralment correctes. Aquests elements són:

Referència bibliogràfica

J. S. Dryzek (2002). *Deliberative Democracy and Beyond*. Nova York: Oxford University Press.

Referència bibliogràfica

J. Habermas (1994). «Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions». *Ratio Juris* (núm. 7, pàg. 1-13).

- La llibertat de les parts per parlar i exposar els seus punts de vista sense limitació que pugui bloquejar la comunicació; en suma, drets fonamentals del liberalisme.
- La igualtat entre les parts, de manera que els seus arguments tinguin el mateix pes en el procés de discurs, és a dir, que tots han de poder iniciar i mantenir el diàleg, qüestionar i respondre.
- L'acceptació que el que s'ha d'imposar en la discussió és la força del millor argument, sense poder acudir a la coacció; no obstant això, com que la definició del millor argument és contingent, cal acceptar que el millor és aquell que els participants són capaços de reconèixer com a tal, d'acord amb les seves conviccions, creences i valors no manipulats.
- El caràcter obert, per virtut del qual no s'exclou cap informació rellevant.
- La unanimitat en la resolució.

Amb aquest model, Habermas és capaç de respectar els dos principis kantians sobre els quals s'erigeix l'ètica: universalitat i autonomia, de manera que cada persona sigui autolegisladora. Així, l'imperatiu categòric es transforma en el sentit d'evitar l'atribució de validesa per als altres de qualsevol màxima que jo pugui voler que es converteixi en màxima universal, per obligar-me a sotmetre la meua màxima a tots els altres per tal d'examinar discursivament la seva pretensió d'universalitat. L'adopció d'aquest punt de vista moral exigeix sortir fora de les concepcions pròpies del bé que tingui cadascú i intentar situar-se en el lloc dels altres, descentrar-se de les pròpies perspectives per poder arribar a una comprensió dels diferents arguments amb el màxim d'imparcialitat (Habermas, 1998).

En la seva última etapa, Habermas intenta adaptar aquest principi del discurs a les condicions de les societats modernes, caracteritzades per un pluralisme més gran i per una autonomització creixent dels sistemes econòmic i administratiu, els quals amenacen amb ofegar les lògiques comunicatives del món de la vida. El món tecnoeconòmic en les societats del benestar s'ha independitzat del món intersubjectiu i amenaça colonitzar-lo; alhora, l'Administració pública actua, segons un ordre jeràrquic, amb competències definides i procediments establerts; tots dos àmbits estan subjectes a les seves pròpies dinàmiques sistèmiques. Com integrar-los en el món de la comunicació i el discurs? La resposta d'Habermas és que la manera viable de traslladar el principi de legitimitat basat en el principi del discurs a la societat com un tot és mitjançant la legalitat, és a dir, mitjançant el dret (Vallespín, 1998, pàg. 31).

Ara bé, això exigeix no només que es respectin les regles constitucionals, sinó que, també, es revitalitzin les institucions polítiques mitjançant la participació. Per a això, és fonamental el paper de la societat civil, aquest àmbit de relacions associatives entre iguals en el qual es forja la responsabilitat ciutadana i la formació de l'opinió i voluntat comuna. Un sistema polític democràtic ha de ser sensible a l'opinió pública així generada; però la realitat demostra la tremenda manipulació que pateix i el conjunt de murs que ha de travessar aquesta opinió pública: els partits i les seves burocràcies, els mitjans de co-

Referència bibliogràfica

J. Habermas (1998). «Reconciliación mediante el uso público de la razón» i «Razonable versus verdadero o la moral de las concepciones del mundo». A: J. Habermas i J. Rawls. *Debate sobre el Liberalismo político*. Barcelona: Paidós.

municació i els seus interessos, etc. Per això, cal fluidificar la connexió entre la societat civil i el nucli central de poder estatal. Per explicar aquesta connexió, Habermas utilitza la metàfora dels tres cercles concèntrics: el més interior, amb el nucli administratiu i decisor de poder; el segon, o intermedi, amb les institucions gairebé autònomes semipúbliques i les delegacions de l'Estat; i el tercer, o perifèric, format pel que anomenem comunament societat civil. La connexió entre els tres cercles es produeix per mitjà d'un sistema de rescloses que posa en comunicació el cercle exterior amb els interiors en una interacció contínua. El procés polític acaba per incorporar-se a la societat civil, que mitjançant processos discursius interfereix i actua sobre si mateixa.

El dret té un rostre jànic: d'una banda és reductor de la complexitat, un cop sancionat obliga els destinataris i sanciona en cas d'incompliment; per una altra, el dret modern positiu, desvinculat del dret natural i diví, és un dret derogable en funció de la seva utilitat i legitimitat. Amb això, hi ha la possibilitat de fer coincidir el destinatari amb el productor, és a dir, que pot ser un dret produït per tots els destinataris possibles de les normes mitjançant el seu assentiment a aquestes normes amb discursos o argumentacions que respectin en el seu procediment els principis i requisits propis del discurs (Habermas, 1991). D'aquí el principi segons el qual, en un Estat democràtic, només poden aspirar a la validesa aquelles disposicions normatives que poden trobar l'assentiment de tots els membres de la comunitat jurídica en un procés discursiu de creació del dret que, alhora, ha estat constituït legalment. En conseqüència,

«les xarxes de discursos morals, ètics i pragmàtics (i, fins i tot, de negociacions justes) representen el lloc en el qual la voluntat política més o menys racional pot constituir-se a si mateixa. La legitimitat de la llei depèn llavors, en darrer terme, d'un acord comunicatiu: en tant que participants en discursos més o menys racionals, en negociacions més o menys justes, els associats sota la llei han de poder examinar si una norma proposada obté o pot obtenir l'acord de tots els possibles afectats. La connexió interna entre la sobirania popular i els drets humans que estem buscant consisteix en el fet que els drets humans estableixen amb precisió les condicions sota les quals les diverses formes de comunicació necessàries per a l'elaboració de la llei políticament autònoma poden institucionalitzar legalment».

Habermas (1994, pàg. 13)

Aquestes xarxes de discursos són a les nostres societats enormement plurals, per aquest motiu:

- És necessari per als diferents grups participar activament en la conformació de la voluntat política efectiva mitjançant una esfera pública que permeti les lluites culturals.
- És convenient per aconseguir la màxima integració normativa el màxim nivell de neutralitat estatal possible respecte de les conviccions ètiques (Vallespín, 1998, pàg. 36).

Referència bibliogràfica

J. Habermas (1991). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Barcelona: Paidós.

El republicanisme cívic

Pel que fa al republicanisme (Pettit, 1999), la idea bàsica és la que la llibertat és no-dominació. Allò essencial en una societat és que tots els ciutadans gaudeixin d'aquesta no-dominació i, per això, hi ha d'haver proteccions socials, polítiques i legals que protegeixin la ciutadania de la dominació arbitrària. En aquesta teoria és bàsic que tots els ciutadans puguin mirar els ulls dels altres sense haver de baixar-los submisament. És una llibertat com a independència. Ni les institucions públiques, ni les corporacions privades ni altres éssers humans poden dominar arbitràriament els ciutadans; en conseqüència, necessitem un poder públic que garanteixi la no-dominació. Ara bé, aquest estat és en si també perillós, ja que si se li atorga poder absolut es corromprà, i les eleccions periòdiques no són suficients per evitar-ne la corrupció. Per això, és absolutament necessari que el poder estigui fragmentat, dividit i controlant-se mútuament, així com que l'Estat de dret estigui plenament vigent. Però això no és suficient, per aquest motiu en la visió republicana és necessari que l'exercici del govern es realitzi en constant consulta amb la ciutadania i amb plena transparència. La participació aquí és essencial perquè el sistema no es corrompi. I, encara més, cal que s'obrin camins perquè la ciutadania pugui contestar el govern i cal que el govern i els seus actes siguin «disputables».

El procés democràtic, per als liberals, té com a funció programar el govern segons l'interès de la societat i, en la seva acció,

«el govern es representa com un aparell d'administració pública i la societat com una xarxa de relacions entre persones privades, d'estructura similar al mercat».

Habermas (1998, pàg. 273)

Mentre que, per als republicans, en la tradició harringtoniana i del civisme rousseaunià, la política pressuposa alguna cosa més, forma part dels processos de la societat com un tot. La política es concep com la forma reflexiva de la vida ètica substancial, com el medi en el qual els membres de comunitats integrades, d'alguna manera, prenen consciència de la seva dependència mútua i, actuant amb plena deliberació com a ciutadans, afavoreixen la transformació i el desenvolupament de les relacions de reconeixement recíproc existents en una associació de membres lliures i iguals sota la llei. En aquesta tradició, la solidaritat i l'orientació cap al bé comú apareixen com una força bàsica d'integració social (Habermas, 1998).

2.2. Les ètiques antifundacionals: el comunitarisme

Les versions no fundacionalistes són essencialment comunitàries. L'ètica comunitarista té una visió diferent del «jo» a la fundacionalista, la qual cosa comporta (Fox, 1994): una alteració en la direcció i el centre de la causalitat ètica, una crida a la recuperació del concepte de **virtut** i una promoció de la *phronesis* per a l'anàlisi dels problemes de moral.

Referència bibliogràfica

Ph. Pettit (1997). *Republicanism*. Barcelona: Paidós.

En essència, el comunitarisme ataca el liberalisme, èticament i políticament, per les seves abstraccions, en concret, l'ataca (Cortina, 2005, pàg. 82 i seg.): primer, per entendre que el jo és un individu racional que tria la seva forma de vida entre plans i projectes, quan en realitat la seva identitat està lligada a comunitats no elegides; segon, per l'universalisme formal, que fa que el liberal acabi perdent tota sensibilitat cap al context; tercer, per l'individualisme, és a dir, la prioritat de l'individu i els seus drets, quan els drets són fruit de les capacitats que cada comunitat valora més; quart, per la idea de la suficiència de la veu de la consciència, quan la moralitat és una qüestió de la comunitat i és ella la que ha d'ajudar a tirar endavant la moral assumida.

Així, segons els comunitaristes, el «jo» des del qual opera l'ètica fundacionalista és difícilment reconoscible en la vida real, és un individu atomístic, sense cultura, sense història, sense situació o circumstàncies. Es parteix de l'*a priori* d'un subjecte que connecta pensament, raó i consciència i, atès que tots els éssers humans són iguals en relació amb aquest fet, els universals als quals el subjecte té accés poden tenir validesa per a tothom. Per contra, el comunitarisme segueix el postulat aristotèlic que l'home és un ésser social el ple desenvolupament del qual només es pot produir en el si d'una comunitat (*polis*). Aquest «jo» enfortit actua influït per la seva experiència passada en la comunitat i no té la llibertat absoluta que la modernitat assumeix per als individus atomístics, abstractes i autònoms amb què somia. L'ésser humà, així doncs, actua situat en un concret context polític i moral.

El comunitarisme emfatitza el paper fonamental que en cada persona ocupen els objectius i obligacions comunals; els éssers humans no actuen en un buit. La causalitat de les teories fundacionalistes, que va de la consciència al judici o decisió d'actuar, és substituïda aquí per una causalitat recíproca i dialèctica entre els individus i la comunitat històrica on l'individu ha estat socialitzat. La comunitat té un paper tan important com l'individu. El comunitarisme rebutja de l'utilitarisme la idea d'un individu egoista que, actuant en defensa dels seus interessos, aconsegueix per la màgica força de la mà invisible, temperada per uns principis d'obligació moral que dicta la raó, una societat ben ordenada. La comunitat i els altres éssers humans són una precondition per a la vida humana i la felicitat. Per aquest motiu l'altruisme, la lleialtat i els sentiments no són desviacions de la norma de la raó, sinó components essencials de l'ésser humà.

Segons Taylor (1987), la idea atomista del subjecte és un empobriment respecte a la idea aristotèlica de l'home com a animal fonamentalment polític que només en el si d'una comunitat humana aconsegueix la seva naturalesa veritable. Segons ell, el subjecte es converteix en persona moral i desenvolupa la seva racionalitat en virtut de la seva participació en una comunitat de llenguatge i amb un discurs sobre allò bo i allò dolent. Sandel (1982, pàg. 150), per la seva banda, defensa que per als membres d'una comunitat, aquesta

Referència bibliogràfica

A. cortina (2005). *Alianza y Contrato*. Madrid: Trotta.

«descriu no merament el que posseeixen en tant que ciutadans, sinó també el que són, no una relació que trien —com en una associació voluntària—, sinó un lligam que descobreixen, no merament un atribut, sinó un element constitutiu de la seva identitat».

En definitiva, per a tots ells, l'ètica no és merament procedimentalista, sinó que posseeix uns components «substancials» vinculats a la comunitat en què sorgeix i es desenvolupa, i sense aquests components simplement és inviable.

MacIntyre, per la seva banda, retreu a Rawls i a Nozick que la seva visió de la justícia no deixi espai a la noció de «virtut». Això es deu a la idea d'un individu que es construeix amb independència dels seus vincles morals i socials amb la comunitat en la qual habita. Però la noció de virtut només opera en el context d'una comunitat en la qual hi ha un vincle fonamental, i és la comprensió compartida del que és bo per a l'home i per a la pròpia comunitat (McIntyre, 1984). En aquest context, el millor règim és aquell l'ordre del qual condueixi millor a l'**educació en les virtuts** en interès del bé de tots. El rebuig del liberalisme a buscar un bé comú culturalment mediat i a rebutjar les virtuts que permetran el bé comú és la font del nihilisme i la manca de valors de les nostres societats.

A partir d'aquestes afirmacions, sembla lògic deduir, seguint aquest corrent, que, quan parlem d'ètica, no es tracta d'establir principis en abstracte i esperar que la gent en compleixi els continguts; per contra, del que es tracta és de conrear els trets interns de caràcter i generar virtut. La moral és interna i s'ha d'expressar amb regles de «sigues d'aquesta manera», més que en les de «fes això». La llei moral no diu «no matis», sinó «no odiïs». A partir d'aquesta idea, els neoaristotèlics proposen un seguit de **virtuts** cíviques, virtuts que han d'expressar el punt intermedi just entre els excessos. Per exemple, coratge enfront de covardia, d'una banda; i imprudència, per una altra. Però allò important és entendre que les virtuts, com diu Aristòtil, són formes justes i decents de viure com un ésser social. Aristòtil reconeixia que les virtuts no eren una cosa que la gent tingués normalment, però opinava que la forma de generar-les era mitjançant la seva implicació en la comunitat, mitjançant la política. Així doncs, les virtuts són trets de caràcter no innat, sinó adquirits per mitjà de la reflexió i la conducta (Cooper i Wright, 1992, pàg. 6). Però, repetim, la noció de virtut només opera en un context comunitari en el qual hi ha un vincle fonamental, i és la comprensió compartida del que és bo per a l'home i per a la pròpia comunitat (McIntyre, 1984). De tot aquest discurs es dedueix que per als comunitaristes la corrupció —essencialment la corrupció pública— implica una desviació de caràcter, una absència de virtuts en els que posseeixen poder delegat, que fa que incompleixin l'obligació de servir la seva comunitat, d'acord amb els valors que aquesta comunitat proclama, i posin per davant els seus interessos particulars.

Referències bibliogràfiques

M. Taylor (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

M. J. Sandel (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Referència bibliogràfica

A. McIntyre (1984). *After Virtue*. Notre Dame IN: Notre Dame University Press.

Referència bibliogràfica

T. L. Cooper; N. D. Wright (1992). *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*. San Francisco: Jossey Bass.

L'ètica comunitària i neoaristotèlica ha tingut, al seu torn, múltiples crítiques: per començar, s'ha criticat la seva idea de la benignitat de les comunitats; segon, si s'adopta com a base de judici l'*ethos* de la comunitat particular, no hi haurà possibilitat de jutjar-la com a moral o immoral, de manera que hauríem d'acceptar pràctiques inhumanes en aquesta comunitat si aquestes estan considerades com a desitjables; tercer, el comunitarisme té possibilitats totalitàries, pot convertir-se en un ens que s'aboca a aconseguir la conformitat i a sancionar tota excentricitat percebuda; quart, la comunitat de referència és grega o medieval, però, en la societat globalitzada actual, aquesta comunitat ja no és possible; cinquè, en les societats modernes trobem un pluralisme i una corresponent multiplicitat d'idees de la vida bona i, per això, o bé renunciem a situar-les jeràrquicament o bé renunciem al principi de tolerància modern; sisè, quan a la *phronesis* ('prudència') se la priva de la seva base metafísica o bé es converteix en sentit comú o bé se li estilitza fins a convertir-la en una noció de raó pràctica que compleixi els criteris de la racionalitat procedimental; setè, aquestes teories tendeixen al conservadorisme, ja que, en vincular l'ètica a *ethos*, generen no només un prejudici a favor del que estableix, sinó també una desconfiança sistemàtica davant de l'individu.

Prudència

La prudència és la virtut intel·lectual d'aplicar els principis generals a casos particulars (segons Aristòtil).

2.3. Les ètiques del sentiment

La segona distinció que aportem és diferent, ja que ara el que es busca és penetrar en el debat sobre si l'ètica és producte de la raó o del sentiment i, en concret, veure fins a quin punt les genials intuïcions i raonaments de **Hume** són corroborats per la biologia moderna. Segons Hume,

«allò que posa en la virtut la nostra felicitat i en el vici nostra misèria és... un sentiment que la naturalesa ha posat en els homes».

Ara bé, aquest sentiment en la seva plena expressió no sorgeix sense més ni més,

«és necessari raonar molt per experimentar el sentiment adequat, un gust erroni pot corregir-se amb arguments».

Per a Hume, la noció de la moral implica «un sentiment comú a tota la humanitat» (2006). En suma, per a aquest filòsof la simpatia, la benevolència i l'amistat demostren que hi ha sentiments morals entre els éssers humans i que aquests sentiments han de dirigir les determinacions de la nostra ment. L'objectiu de tota especulació moral és

«ensenyar-nos el deure, i mitjançant representacions adequades de la lletjor del vici i de la bellesa de la virtut, engendrar en nosaltres els hàbits corresponents que ens portin a rebutjar l'un i abraçar l'altra».

I això és possible perquè, com vam indicar, la noció de moral implica un sentiment comú a tota la humanitat que aplaudeix la virtut i reprova el vici, que li agrada la benevolència i rebutja la humiliació de l'altre.

Referència bibliogràfica

D. Hume (2006). *Investigació sobre els principis de la moral*. Madrid: Alianza Editorial.

Aquestes idees de Hume han estat estudiades posteriorment des de la biologia i, en concret, la primatologia; així, De Waal afirma, basant-se en les seves àmplies investigacions sobre el comportament dels primats, que procedim d'un llarg llinatge d'animals que es preocupen pels febles i que cooperen entre ells mitjançant transaccions recíproques, la qual cosa demostra que hi ha una forta continuïtat entre la conducta animal i la humana i que, en definitiva, l'ètica és una variable explicativa de la nostra supervivència com a espècie. La clau de la supervivència de l'espècie, segons aquest autor, és el gen de la cura materna, que porta les femelles de la nostra espècie a tenir cura de manera altruista i dedicada dels seus fills. A partir d'aquí, el fet de viure necessàriament en grup per poder sobreviure, donada la situació de ser animals molt mal dotats inicialment per a la supervivència, ha generat tot un seguit de regles de reciprocitat, justícia i bé comú que són part de la nostra dotació genètica. L'ètica és, inicialment, l'expressió racionalitzada d'aquesta dotació.

Davant totes aquestes teories, alguns defensen que, en realitat, els éssers humans només podem esdevenir morals oposant-nos a la nostra naturalesa. Per això, l'ètica és una capa artificial que, tan aviat ens descuidem, desapareix i deixa que sorgeixi el nostre veritable jo, que és amoral o immoral.

Una versió intermèdia indicaria que els sentiments humans poden ser l'origen de conductes ètiques i, alhora, de conductes nocives per a nosaltres o per a la comunitat. Per exemple, la compassió ens porta a obrar bé, però la por ens pot portar a ser brutals.

Referència bibliogràfica

F. de Waal (2007). *Primats i filòsofs*. Barcelona: Paidós.

3. L'ètica de l'empleat públic

L'ètica administrativa intenta, com a part de l'ètica política, aplicar els principis fonamentadors de la convivència justa en l'àmbit del govern i l'administració pública.

El problema és, com acabem de veure, que en l'àmbit d'allò moral i d'allò ètic hi ha un pluralisme enorme, per la qual cosa es fa molt difícil definir un punt de partida comú des del qual jutjar l'acció administrativa (veure Cortina, 2007, pàg. 161 i seg.). En qualsevol cas, tot i la ineludible acceptació del pluralisme, cal buscar alguns fonaments nuclears que ens evitin caure en el relativisme. L'important és que tinguem una argumentació racional i raonablement fonamentadora dels principis i que aquesta superi la prova del contraargument relativista; un relativisme que donaria per bona qualsevol raó que justifiqui les decisions públiques o l'obediència de l'empleat públic, encara que aquesta comportés el genocidi o el trepig de la dignitat humana; un relativisme rebutjable, sense per això haver de caure en fonamentalismes que eliminin el pluralisme necessari.

Aquests drets i deures que l'ètica política defineix han de, en primer lloc i de manera indefugible, començar amb el respecte als principis de l'ètica pública en sentit ampli. Perquè els primers que han de protegir i promoure els drets fonamentals i les llibertats públiques són els responsables públics. Per aquest motiu es pot afirmar que en la defensa dels drets humans, de la democràcia i de la igualtat d'oportunitats es troba el marc del que és correcte, el marc que inicialment delimita la frontera entre l'exercici honest de tota acció pública i el seu exercici immoral. I a partir del respecte a aquest marc, i en desenvolupament d'aquest, és quan es comencen a generar valors i regles de conducta instrumentals que han de ser respectats i aplicats a la vida quotidiana per exercir honestament la funció política o funcionarial.

Ara bé, els empleats públics no poden obviar les conseqüències de les seves accions, per això, és important també que considerin criteris utilitaristes en determinades circumstàncies, això sí, sempre respectant els drets humans de les minories. Si una opció genera danys a la col·lectivitat, d'acord amb una assumptió inflexible de certs principis deontològics, hauria de moderar-se amb criteris d'utilitat. I, sense cap dubte, la importància de generar empleats públics virtuoses és innegable en tota aproximació ètica que pretengui assegurar respostes ètiques a les tensions del món actual. Els empleats públics que assu-

meixen unes virtuts garanteixen que l'ètica viscuda és coherent amb l'ètica pensada, la qual cosa és essencial per assegurar el respecte a la deontologia del servei públic.

Per tot això, l'ètica administrativa, com vam dir prèviament, seria una ètica professional, part de l'ètica política, que es refereix, segons Svava, als estàndards de conducta, sòlidament definits i establerts, que prescriuen el que els empleats públics han de fer en termes de deures de servei públic, principis, virtuts i beneficis per a la societat.

Referència bibliogràfica

J. Svava (2007). *Ethics Primer for Public Administrators and nonprofit Organizations*. Sudbury, MES: Jones and Bartlett Publishers.

3.1. L'ètica de la neutralitat i l'ètica de l'estructura: les seves implicacions negatives

En tot cas, **perquè hi hagi una ètica, hi ha d'haver llibertat** i, des de la llibertat, la possibilitat de fer judicis morals i triar, la qual cosa va unit, a més, a la possibilitat que altres persones facin judicis morals sobre les eleccions realitzades per l'actor que tria.

Per aquest motiu, si consideréssim que l'única cosa que han de fer els funcionaris és complir les lleis i les ordres que reben dels superiors amb absoluta neutralitat i indiferència i que, per això, no tenen llibertat d'elecció, estariem negant l'ètica administrativa (almenys una ètica administrativa, de naturalesa postconvencional, que es preocupa per l'interès comú i s'interroga fins i tot si les normes són èticament acceptables). També negariem aquesta ètica si consideréssim que els empleats públics no poden ser responsables de les accions de les seves organitzacions, les quals són accions col·lectives en marcs estructurals les conseqüències de les quals són el resultat de milers d'activitats individuals moralment inseparables.

Les dues opcions són conegudes com **l'ètica de la neutralitat i l'ètica de l'estructura** i, ambdues, acaben per negar l'ètica administrativa com a possibilitat realment viable d'una ètica postconvencional o basada en principis universalitzables que estan més enllà del compliment cec de les ordres i les normes.

Per tot això, si volguéssim seguir endavant amb aquestes reflexions sobre l'ètica administrativa, hauríem d'intentar fer una **crítica sòlidament fonamentada de les dues pseudoètiques**, una crítica que ens permetés justificar la necessitat d'una ètica postconvencional en el servei públic. Per començar aquesta crítica, seria interessant recuperar el famós «informe» d'Hanna Arendt sobre el «cas Eichmann» (Arendt, 1963).

Referència bibliogràfica

H. Arendt (1963). *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. Nova York: Penguin Classics.

Adolf Eichmann va ser un membre de les SS encarregat de la «qüestió jueva» i, en concret, de la gestió de la «solució final», que, en acabar la Segona Guerra Mundial, va aconseguir fugir a l'Argentina. Allà va ser capturat pels serveis secrets d'Israel i portat a Jerusalem, on se'l va jutjar i condemnar a mort. En el judici, la seva defensa es va basar en el fet que ell era un funcionari que complia ordres i, a més, era un excel·lent funcionari que actuava amb eficàcia, eficiència i imparcialitat, sense deixar-se portar per passions. El cas Eichmann ens planteja com, sota un règim totalitari, l'obediència a les ordres i l'objectivitat i eficiència poden convertir-se en les millors aliades de la barbàrie. En aquest cas, es pot comprovar com l'«ètica de la neutralitat» arrossega Eichmann per la pendent de la complicitat amb el genocidi. Eichmann, segons la seva defensa, havia de complir el deure, encara que no li agradés, és més, havia de complir la llei, encara que la llei fos una aberració moral i jurídica. Era la seva obligació com a funcionari. Quan ja tota la jerarquia administrativa incorpora a les seves pràctiques els programes d'extermini, el «bon funcionari» Eichmann se sent alliberat del pesat fardell de saber que complia ordres que no superaven el filtre ètic, ja que en aquest moment tota l'Administració alemanya desenvolupa aquestes polítiques i ell és una petita «dent» en la immensa maquinària. Segons ell, la seva rebel·lió era insignificant, insuficient sens dubte per aturar el projecte i, a més, irracional des d'una perspectiva de pura supervivència. L'«ètica de l'estructura» li aporta, a més, el consol que la consciència li nega. La seva defensa prossegueix al·legant que el resultat de la «solució final» és el fruit de milers de persones i ell no pot ser responsable d'alguna cosa decidida pel *Führer* i desenvolupada per la immensa maquinària burocràtica del règim, de la qual ell és només una minúscula roda.

Després de l'anàlisi d'aquest cas, sembla evident que les dues opcions «ètiques» —l'ètica de la neutralitat i la de l'estructura— no són la millor solució si creiem en un món on barbàries com la nazi no es puguin tornar a produir.

Necessitem una ètica que exigeixi als servidors públics preguntar-se per la moralitat dels fins existent després de tota ordre o norma i que guiï més enllà dels interessos egoistes que fonamentin l'acció administrativa.

3.2. Raons per defensar una ètica administrativa postconvencional en un règim democràtic

No obstant això, es pot argumentar ara que, en el nostre cas, a Espanya en aquest moment històric, per fortuna no ens trobem sota un règim totalitari, sinó en un règim democràtic, i el debat sobre el deure d'obediència se situa en un context diferent. No és el mateix obeir ordres en un règim totalitari o, fins i tot, autoritari que en un règim democràtic. El funcionari de la democràcia rep ordres dels representants del poble o de les persones nomenades per tals representants o que gaudeixen de la seva confiança. A més, la democràcia té

mecanismes polítics i jurídics de defensa enfront dels abusos del poder. Sobretot, uns tribunals que apliquen eficaçment el dret. En conseqüència, els funcionaris han d'obeir les ordres dels representants sense plantejar-se més qüestions que les purament instrumentals de com dur a terme les instruccions i aplicar les normes eficaçment i eficientment.

D'altra banda, en democràcia, els funcionaris actuen en el marc d'organitzacions estructurades legalment amb una missió, definida pels representants del poble, i executant polítiques legitimades per la decisió popular a elegir els seus representants; a més, els resultats són fruit de moltes mans, no d'una sola.

Davant d'aquestes argumentacions es pot contraargumentar el següent:

1) El fet que un govern sigui elegit democràticament no impedeix que tracti d'abusar del poder obtingut i persegueixi, per exemple, la premsa opositora ni que certs membres del poder judicial es prestin a col·laborar en el citat abús de poder. A més, el Parlament pot elaborar normes en situacions d'excepció que entrin en conflicte amb el ple respecte dels drets humans, sobretot si les clàusules d'excepció no s'interpreten restrictivament. També es poden prendre decisions de caire marcadament electoralista i utilitzar fons públics per l'«autobombo». Fins i tot es poden adoptar normes que atempten contra l'interès general o que afavoreixen excessivament interessos parcials com a conseqüència de la captura de les polítiques per grups d'interès poderosos.

En suma, el fet que el règim sigui democràtic no garanteix la virtut dels representants del poble.

2) La teoria que la democràcia té instruments per l'autodepuració de conductes indignes o per al rescabament de les injustícies flagrants no deixa de ser un ideal normatiu que no sempre troba en la realitat expressió fàctica. Encara més, encara que fos així, això no evita que les injustícies i els abusos es produeixin, tot i que es depurin responsabilitats més tard. I aquests abusos es produeixen perquè l'Administració col·labora en l'execució «imparcialment».

Col·laborar amb l'execució d'un abús en funció que tard o d'hora la democràcia funcionarà i es solucionarà el problema no deixa de ser cínica i irresponsable des d'un plantejament ètic.

3) La idea que els servidors públics reben sempre ordres clares i explícites dels governants és errònia. En la majoria dels casos les instruccions són vagues i obertes, permetent una àmplia discrecionalitat i evitant compromisos excessius pel que fa als mitjans de formalització de les ordres. Per aquest mo-

tiu el servidor públic ha d'interpretar, analitzar i triar per si mateix. Sobretot, l'elecció de les mesures i els temps d'implantació van a càrrec de la burocràcia. A més, la missió de les organitzacions públiques és prou àmplia com perquè dins d'aquesta hi càpiguen moltes possibles opcions estratègiques, opcions que es defineixen amb la col·laboració ineludible de la burocràcia.

Així doncs, en última instància, el funcionari tria en nombroses ocasions sobre fins, encara que sigui entre els prèviament marcats com a elegibles per l'ambigu programa o missatge polític.

4) Hi ha situacions en què els polítics no emeten cap ordre, no llancen cap proposta ni donen ordres enfront de problemes evidents que la ciutadania pateix quotidianament. Deixen els funcionaris davant els problemes i s'escuden en la burocràcia per evitar haver d'afrontar solucions costoses econòmicament o políticament; o simplement no saben com afrontar els problemes i s'inhibeixen a favor de la burocràcia.

En aquests supòsits, que sobretot es donen en l'àmbit local, els servidors públics, en múltiples ocasions, han de prendre la iniciativa i buscar les seves pròpies respostes al problema (*role reversal*), respostes que, quan funcionen, solen ser legitimades políticament.

5) En àrees tècniques o fortament dependents del coneixement expert, els polítics prenen decisions basant-se en dades, informes, teories o exemples aportats pels funcionaris, de manera que, en definitiva, les instruccions deuen una gran part del seu contingut a les decisions funcionaries prèvies sobre quines dades aportar i quines no. Encara més, el paper dels buròcrates en l'elaboració de normes i en la formulació de polítiques i programes és molt rellevant. Amb això, els funcionaris es fan responsables de les conseqüències d'aquestes decisions i, per això, haurien de ser jutjats.

6) La idea que els resultats de les polítiques són fruit de moltes mans i que no és possible fer responsable a ningú individualment dels fracassos col·lectius o la idea que els fracassos col·lectius poden ser conseqüència de mínimes variacions en la conducta individual de centenars de funcionaris, conducta gairebé no detectable i gairebé no reprobable en la pràctica, xoca amb el principi que un acte immoral no deixa de ser-ho perquè sigui col·lectiu i/o generalitzat. De fet, si un grup de deu *skin heads* ataca una persona que camina sola pel carrer, no per ser deu es redueix la seva culpa a una dècima part, sinó que més aviat la seva culpa individual és encara més gran.

Cada decisió d'un servidor públic que contribueixi a una mala política per desistiment, abandó o irresponsabilitat ha de ser jutjada per si mateixa; no pot ni ha de ser justificada per la generalització d'aquests actes.

7) Finalment, cal no oblidar que, en democràcia, els polítics busquen garantir-se el percentatge més gran possible del vot popular, la qual cosa els pot portar a actuacions que donen resposta a demandes que danyen els interessos de la comunitat a mitjà i llarg termini, encara que siguin molt populars en aquest moment donat —el cas del desenvolupament urbanístic espanyol en certes zones n'és un trist exemple.

En aquests casos, les instruccions polítiques poden ser il·legals o contràries a estàndards tècnics i mediambientals clarament definits, i els funcionaris s'enfronten a un dilema moral evident davant d'aquestes ordres.

Per tot això, des de l'ètica administrativa no es pot obviar la reflexió sobre fins i, com a conseqüència, cal generar una ètica administrativa que doni resposta als dos tipus de dilemes del servei públic: quins drets i deures han de respectar les polítiques públiques i quines condicions han de satisfer per superar *el test d'eticitat*, tant en la fase de formulació i decisió com en la d'implantació i avaluació.

3.3. Principis bàsics de l'ètica administrativa

Per tot això, podríem dir que l'ètica de fins, o ètica pública, defensada aquí és aquella que comprèn els valors bàsics de les diverses ètiques, depurats mitjançant la deliberació i el test de raonabilitat, i els desenvolupa en un sistema institucionalitzat, basat en el respecte mutu i la defensa i promoció d'aquells drets que permetin la deliberació en condicions de màxima llibertat i igualtat a persones que reconeixem, en dialogar-hi, com a lliures i iguals. Tot fi que respecti i promogui l'efectivitat dels drets humans és èticament correcte; mentre que tot fi que atempti contra aquest marc del que és correcte no supera el test d'eticitat.

En suma, els fins són acceptables èticament si respecten les bases morals i els principis de justícia deliberativament consensuats o consensuables.

Encara més, els fins han de promoure l'efectivitat en la vida real d'aquests principis, en concret, la dignitat de la persona humana, la deliberació —sobretot per a la definició de les bases constitucionals i els fonaments de les polítiques públiques, l'autonomia de la persona humana i l'autolegislació— i els nivells màxims d'igualtat i llibertat per fer de la deliberació un procediment just.

I aquest marc del que és correcte implica per als empleats públics el respecte de cinc principis:

1) Els empleats públics tenen l'obligació de facilitar, en el marc de les seves competències, la participació i la deliberació entorn dels projectes normatius i les decisions públiques fonamentals; encara més, han de promoure la lliure trobada de parers, amb independència que els resultats portin o no al consens.

Òbviament, aquest principi és més senzill de dur a terme en l'àmbit local que en l'àmbit nacional de govern, i més en polítiques socials que en polítiques de seguretat pública.

2) Els empleats públics han de promoure i respectar la democràcia, únic règim compatible amb les idees d'ètica pública esbossades. Com més qualitat té una democràcia més reals i efectius són els principis ètics abans esbossats. D'aquí que s'hagi de preocupar, també, per la qualitat de la democràcia i el bon funcionament de les seves institucions.

3) Els empleats públics han de fer de la defensa i promoció dels drets humans el pilar de la seva presa de decisions. Aquest principi, al costat de l'anterior, porten a defensar que els empleats públics han de respectar el marc constitucional democràtic i intentar fer-lo efectiu mitjançant les polítiques i decisions públiques.

4) Els empleats públics han de promoure la igualtat d'oportunitats i evitar situacions de desavantatge que produeixin inequitats deliberatives.

5) Els empleats públics han de buscar l'interès general respectant el marc democràtic i jeràrquic de decisions, però sense obviar la seva capacitat de judici i crítica —basada en la defensa i promoció dels principis de l'ètica pública. En aquesta recerca de l'interès general s'han de considerar les conseqüències de les seves decisions i tractar d'aconseguir el bé més gran per al nombre més gran, respectant els drets humans de les minories.

A partir del respecte d'aquests principis sí que s'haurien d'introduir els valors instrumentals —«tècnics»— per concretar les decisions. Finalment, en l'àmbit de cada organització, els codis de conducta per unitat, realitzats participativament, coneixedors de la fenomenologia de la feina en aquestes institucions, poden auxiliar en la resolució de problemes específics de cada empleat, això

Vigència dels principis

Certament, la major o menor vigència d'aquests principis dependrà del nivell de responsabilitat de l'empleat; com més gran és la responsabilitat, més gran és la vigència.

Decisió pública fonamental

Una decisió pública fonamental és aquella que afecta l'autonomia i la dignitat de la persona amb independència del seu nombre.

sí, respectant el nivell ètic superior. I la formació en ètica hauria de contribuir a generar empleats públics que incorporen a la seva conducta les virtuts del servei públic.

Resumint tot el que s'ha dit, en aquest text es defensa que els empleats públics no poden tenir una opció ètica neutral i indiferent, sinó que han d'assumir una perspectiva ètica substantiva, la que es vincula amb els principis i valors propis de l'ètica pública en sentit ampli.

3.4. Els conflictes de valors

Fetes aquestes reflexions, podria semblar que ja està tot resolt. Deixant clars els principis i els valors que en sorgeixen, els empleats públics poden dedicar-se ja a la gestió. Malgrat tot, això no és tan senzill.

D'acord amb Gortner (1994), els valors són concepcions del que seria desitjable que influencien la selecció de fins i mitjans per a l'acció.

Definir uns valors apropiats i socialitzar-hi els membres de l'organització es pot convertir en una tasca de màxima importància, però només funciona si, a més dels valors de referència, es defineixen els principis que permeten articular i prioritzar valors i transformar-los en conductes moralment desitjables; en definitiva, cal definir el marc del que és correcte abans de definir el que és bo (Rawls, 1971).

Els valors compleixen tres funcions essencials:

- Són molt importants per a la selectivitat de la percepció, ja que augmenten o disminueixen la possibilitat que un estímul sigui percebut.
- Influeixen en la interpretació dels productes de les respostes, de manera que alguns productes són considerats positivament i altres negativament.
- Proporcionen guies no detallades per a la selecció de fins.

Però si se sumen valors moltes vegades contradictoris i es pretén que aquests influeixin realment i homogeniament en la conducta dels funcionaris, llavors es desconeix la seva forma d'operar i influir sobre les persones.

Els conflictes de valors són part de l'experiència diària de qualsevol empleat públic.

En general, en relació amb els valors sorgeixen tres tipus de problemes (Gortner, 1994):

Referència bibliogràfica

F. H. Gortner (1994). «Values and Ethics». A: T. L. Cooper (ed.) *Handbook of Administrative Ethics*. Nova York: Marcel Dekker.

1) Hi ha una pluralitat de valors implicada en qualsevol opció de política pública. Gent diferent té valors i interessos diferents o, fins i tot amb valors iguals, els prioritza de diversa manera o els interpreta de manera que connecten amb els seus interessos previs.

2) Els valors de la gent són fluids i inestables, almenys en les seves prioritats i interpretacions. Com diu Milton Rokeach (1973, pàg. 5-6)

«Si els valors fossin completament estables, el canvi social i individual seria impossible. Si els valors fossin completament inestables, la continuïtat de la societat i de la personalitat humana seria impossible».

3) També hi ha conflictes entre valors i combinacions de valors quan ens enfrontem a la implantació o avaluació d'una política pública, no només existeixen en la fase de formulació. En general, si se serveix a un valor plenament, no es pot servir de la mateixa manera a un altre de contradictori (Subirats, 1996); o, si se'n mantenen un o diversos d'una naturalesa, s'han de negar o relegar un altre o altres d'una altra naturalesa. En la vida diària, tot i que es tinguin clars els principis de referència, davant d'aquests conflictes ètics no solen existir respostes clares i definitives.

En suma, el conflicte ètic està present en la vida diària de l'empleat públic. Però si a això s'afegeix l'acumulació de valors sense guia, els resultats no poden ser positius.

Els valors es poden agrupar en el que es podrien definir com a «rols o conjunts de valors» (Van Wart, 1996, pàg. 526), encara que en aquest text els denominarem **pols d'integritat**.

Aquests pols d'integritat agrupen diversos valors que tenen proximitat pel que fa als seus fins i que exigeixen del destinatari l'acompliment d'un paper concret i coherent en l'organització o societat corresponent.

Els diversos pols d'integritat exigeixen l'acompliment de rols diferents als empleats públics, rols que entren en conflicte de manera inevitable en el moment en què es desenvolupa la conducta requerida per ells. La solució d'aquests conflictes no permet respostes matemàtiques, sinó que s'ha de buscar, en cada cas, prudencialment, un punt intermedi just que eviti que el desenvolupament d'un rol impliqui el sacrifici complet d'un altre. No obstant això, en ocasions, l'equilibri de rols pot portar a sacrificis excessius de valors o rols superiors i, amb això, a actuacions èticament molt discutibles. Per exemple, la recerca d'eficàcia i la lleialtat al superior no poden implicar el més mínim sacrifici del respecte a la Constitució i als drets humans.

Referència bibliogràfica

M. Rokeach (1973). *The Nature of Human Values*. Nova York: The Free Press.

Referència bibliogràfica

J. Subirats (2008, juliol-agost). «Bon govern i bona administració. Apunts per passar de la retòrica als fets». *Escola Innovació* (pàg. 1-3).

Referència bibliogràfica

M. van Wart (1996, novembre-desembre). «The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector». *Public Administration Review*, (núm. 6, vol. 56, pàg. 525-533).

Les possibilitats de conflictes de valors, per desgràcia, no es limiten als conflictes entre rols, sinó que, fins i tot poden donar-se dins d'un mateix paper. **I en aquests casos la prudència i el consegüent equilibri de valors no són més senzills de trobar.** Un exemple, la lleialtat al superior i als subordinats pot entrar en conflicte, i el punt intermedi just no és tan fàcil de trobar. De tota manera, els conflictes més importants són els que es produeixen entre rols diferents, ja que en aquests casos els valors de referència poden referir-se a concepcions del que és desitjable bastant diverses. Són precisament aquests conflictes els que poden portar a la desobediència, la denúncia o l'abandonament del servei públic.

3.5. Els codis ètics

En conseqüència, podem afirmar que en tot servidor públic, com a ésser humà, hi ha una consciència, una justificació de les seves decisions, una identitat i una responsabilitat, i per aconseguir que les seves eleccions tinguin la màxima integritat moral sorgeixen els codis de conducta com a instruments de reforç de la consciència col·lectiva, com a reflexió en veu alta per ajudar en l'elecció. En suma, que a efectes de facilitar aquesta tasca d'elecció sorgeixen els anomenats codis de conducta. No obstant això, també sorgeixen per informar els empleats públics del que poden o no poden fer. A aquest efecte, és sorprenent conèixer que una gran part de les irregularitats que cometen alguns administradors públics és fruit de la ignorància i no de la mala fe.

Exemple

Al Servei Nacional de Sanitat britànic, després d'una enquesta a 2.600 membres de juntes, es va descobrir que gairebé la meitat d'aquests creien que era possible signar contractes abans de tenir una autorització (49%) o que era correcte infringir regles si era en interès del servei (46%) (Informe Nolan, 1996).

En tot cas, és important recordar els límits dels codis ètics. Per començar, la seva ambigüitat, sobretot si es queden en l'àmbit de la simple definició de valors. Els valors que han de guiar la conducta del responsable públic, com ja vam indicar, no deixen de ser patrons de desitjabilitat; un mateix valor pot servir de punt de referència a un gran nombre de normes i conductes específiques. A més, un pes excessiu d'un valor plenament acceptat pot entrar en conflicte amb un altre valor també plenament desitjable. Per exemple, el valor *legalitat* pot entrar en conflicte amb el valor *eficàcia*. La resposta als dilemes ètics no pot ser universal i permanent, per contra, és individual, contingent i fruit, en última instància, de l'exercici de la virtut aristotèlica de la prudència, o capacitat de connectar els principis generals a la realitat concreta. D'aquí la importància de la reflexió personal i de l'aprenentatge per buscar i trobar el punt intermedi just. Per tot l'anterior, i per facilitar la presa de decisions, és important que els codis tinguin un conjunt de normes prou delimitadores de conductes desitjables i rebutjables.

Vegeu també

En el mòdul «El dret a una bona administració i els principis jurídics de bon govern» es fa una anàlisi en particular dels codis ètics.

Més enllà d'aquestes reflexions, la veritat és que l'elaboració de codis de conducta adequats per als funcionaris és un corrent cada vegada més generalitzat; així, Austràlia, Nova Zelanda, Portugal, el Regne Unit, els Estats Units i Holanda han establert —a nivell estatal, regional i local— o renovat recentment codis de conducta per als seus empleats públics.

No obstant això, **els codis pateixen un doble debat actualment.**

3.5.1. Codis generals o particulars

El primer debat és el de si poden existir codis per a tots els funcionaris d'un mateix govern o si cada organització pública ha de tenir el mateix. Les experiències comparades en la matèria són molt diverses, però sembla estendre's la idea que un codi col·lectiu és perfectament compatible amb codis per agència o organització, com es fa a Austràlia i a Nova Zelanda. En aquesta direcció, és adequat que, a Espanya, l'EBEP hagi elaborat un codi per a tots els empleats públics i que, posteriorment, cada comunitat o ajuntament adapti el general a les seves peculiaritats, fins i tot generant codis específics, per àrees prou específiques.

Aquests codis generals tendeixen a incloure una declaració de valors globals i genèrics públics i posteriorment declaracions de desenvolupament sobre cadascun dels valors (OCDE, 1997). **Així, el Codi de bon govern del Govern d'Espanya comença amb una clarificació del seu objectiu i, posteriorment, estableix els seus principis.** Alguns dels principis que els alts càrrecs estaran obligats a respectar són:

- 1) **Transparència informativa.** Els alts càrrecs proporcionaran informació als ciutadans sobre el funcionament dels serveis públics que tinguin encomanats i, quan realitzin campanyes d'informació, ho faran evitant qualsevol actuació que les allunyi del seu contingut informatiu.
- 2) **Custòdia de documents.** Han de garantir la permanència dels documents per a la seva transmissió i lliurament als seus responsables posteriors en les tasques de govern.
- 3) **Dedicació al servei públic.** Els alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat s'abstindran d'acceptar càrrecs i llocs directius en organitzacions que limitin la disponibilitat i dedicació al càrrec polític.
- 4) **Austeritat en l'ús del poder.** Els alts càrrecs evitaran tota manifestació externa inadequada o ostentosa que pugui menyscabar la dignitat amb què ha d'exercir-se el càrrec públic.

5) Prohibició d'acceptar regals. Es rebutjarà qualsevol regal, favor o servei en condicions avantatjoses que, més enllà dels usos habituals, socials i de cortesia, puguin condicionar l'exercici de les seves funcions. En el cas d'obsequis de significació més gran, s'incorporaran al patrimoni de l'Estat.

6) Promoció de l'entorn cultural. La protecció de l'entorn cultural i de la diversitat lingüística inspirarà les actuacions dels alts càrrecs adoptades en l'exercici de les seves competències, així com la protecció del medi ambient.

7) Protecció i respecte de la igualtat de gènere. En l'actuació administrativa i, particularment, en l'adopció de decisions han de vetllar per promoure el respecte a la igualtat de gènere remouent els obstacles que la puguin dificultar.

8) Objectivitat. L'actuació dels alts càrrecs es fonamentarà en consideracions objectives orientades cap a l'interès comú, al marge de qualsevol altre factor que expressi posicions personals, familiars, corporatives o qualsevol altres que puguin topar amb aquest principi. S'abstindran de tota mena de negocis que puguin comprometre l'objectivitat de l'Administració.

9) Imparcialitat. En la seva actuació s'abstindran de tota activitat privada o interès que pugui suposar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb el seu lloc públic.

10) Neutralitat. No influir en l'agilitació o resolució de tràmits o procediments administratius sense una causa justa.

Al Regne Unit, a més dels estàndards ètics que va generar la Comissió Nolan i que són generals per a tots els servidors públics i representants polítics, per a l'Administració, en concret, ha existit un general i molt detallat *Civil Service Management Code*, els elements prescriptius del qual són part de les condicions de servei mitjançant les guies i llibres de butxaca departamentals. En aquest codi es tractaven matèries com les activitats polítiques dels empleats públics, l'acceptació de regals i la gestió de fons públics. En aquesta última matèria existien criteris molt detallats sobre el control financer, la contractació, les compres i els processos de nomenament en aquestes àrees. No obstant això, amb el desenvolupament de les agències independents i la política de *Next Steps* s'ha produït un fort procés de politització de la gestió diària de les organitzacions, que ara responen directament del compliment dels seus objectius, que tracten directament amb les seves clientele, etc., de manera que es va reclamar un codi nou.

El codi nou va ser aprovat el 1995, s'anomena *Civil Service Code* i, com és lògic, també estableix tretze grans principis de conducta per als funcionaris britànics. D'entre aquests, cal destacar els punts 11 i 12, que estableixen la possibilitat que els funcionaris, si consideren que un ministre o un funcionari superior els exigeix alguna cosa inapropiada, si observen mala gestió en el seu departament o per raons de consciència, puguin apel·lar a un òrgan independent —els *Civil Service Commissioners*—, que estudia el seu cas en el supòsit que en el seu departament no obtinguin la resposta adequada. El punt 13 estableix que els funcionaris britànics no poden buscar el fracàs de les polítiques, decisions o accions del govern, sigui declinant col·laborar, sigui abstenint-se de prendre accions en el marc de la decisió ministerial.

Però al costat d'aquest codi general hi ha codis per agència, com el de la *H.M Customs and Excise*, o codi dels duaners britànics. Codi també molt desenvolupat, amb més de cent pàgines i nombrosos apèndixs. S'hi incorporen tres conjunts de dades, el que s'espera de cada empleat, el que ha de fer i els principis que han de guiar els supòsits no plenament incorporats al text. També estableix una part especial sobre el paper dels directius en

aquesta matèria. Com a exemple del grau de detall amb què treballen aquests codis, en la seva secció quarta s'estableix que els beneficis que pogués obtenir un empleat de l'agència pels múltiples viatges en avió que realitzi en l'exercici del seu càrrec —punts de *frequent flyer*— no poden usar-se per a benefici propi, ja que això significaria la contravençió del principi que els funcionaris no es poden beneficiar privadament com a resultat de l'exercici de les seves obligacions oficials.

3.5.2. Codis normatius (codis de conducta) o orientadors (codis ètics)

El segon debat gira al voltant del valor normatiu i disciplinari del Codi enfront del seu valor merament orientador. Novament, en un rastreig comparatiu trobem exemples dels dos tipus, codis purament orientatius i codis l'incompliment dels quals implica sanció. Un exemple de codi amb obligacions jurídiques és el del Departament Fiscal de l'estat de Massachusetts, el qual estableix que

«els empleats la conducta dels quals no s'ajusti a les normes i línies contingudes en el codi es poden veure subjectes a una acció disciplinària que pot arribar fins i tot a l'acomiadament».

Al mateix temps, estableix que

«tot empleat ha de conèixer el Codi de conducta i les normes contingudes; ha de sol·licitar informació de la seva autoritat... en cas de dubte o mala interpretació sobre la seva aplicació».

Al seu torn, el catàleg de «Normes de conducta ètica per als empleats de l'òrgan executiu dels Estats Units» té també valor normatiu, sobretot quan les normes han estat publicades en el Registre federal; aquest catàleg el que fa és sistematitzar en un sol document gairebé totes les prohibicions de conducta no ètica i les obligacions o deures dels empleats públics federals, això sí, començant amb els catorze principis de conducta ètica i establint per a cada secció del Codi exemples del que es considera permès i prohibit.

A Noruega, però, les normes de conducta tenen caràcter voluntari per a cada agència i són de naturalesa orientativa. També són voluntàries les normes contingudes en la *Guia sobre ètica professional per a la professió comptable*, un destacat exemple de normes professionals internacionals que afecten comptables, inspectors i interventors públics.

A Espanya, el Codi de bon govern va optar per una via ambigua i no queda clar si és sancionador o merament orientador, ja que s'hi estableix que, anualment, d'acord al Codi, el ministre d'Administracions Públiques elevarà al Consell de Ministres un informe sobre els incompliments eventuais dels principis ètics, per tal de corregir els procediments erronis i proposar les mesures convenientes per assegurar l'objectivitat de les decisions de l'Administració¹. El Consell de Ministres, en funció d'això, «adoptarà les mesures oportunes». Durant la seva vigència, ni es va conèixer cap informe ni sancions. No obstant això, el Codi de l'estatut bàsic de l'empleat públic sí que connecta incompliments del Codi amb responsabilitats disciplinàries, encara que els procediments per assolir-ho no s'identifiquen clarament.

⁽¹⁾ Ordre APU/516/2005, de 3 de març.

És molt interessant comprovar com els codis d'ètica s'acompanyen d'una sèrie d'instruments de suport per fer-los efectius. Així, es creen comissions o comitès d'ètica, amb jurisdicció, per investigar els empleats públics del govern

corresponent i se'ls atorga una capacitat d'investigació que arriba a incloure la possibilitat de cridar a declarar els afectats, se'ls autoritza per generar opinions, advertències i recomanacions en la matèria i s'estableix la publicitat de les seves opinions.

En suma, que un bon codi i la normativa sobre ètica necessiten un comitè independent que doni suport a la seva implantació efectiva, necessiten informació i literatura actualitzada que es faci arribar als afectats, necessiten un bon sistema de suport i consell personalitzat, prou dotat de personal competent i, finalment, un equip i mitjans d'investigació suficients.

4. L'Estatut bàsic de l'empleat públic i l'ètica

Vegem, ara, com l'Estatut bàsic ha respost a tot el marc conceptual que hem esbossat.

El codi comença amb una obligació genèrica: exercir amb diligència les tasques que tinguin assignades i vetllar pels interessos generals amb subjecció i observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic.

Estatut bàsic de l'empleat públic

Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

En aquesta mateixa obligació estan presents els dos pols de tensió deontològica propis de l'ocupació pública. D'una banda, «la diligència en tasques assignades», representant l'obligació de buscar l'«agilitat» en el compliment d'unes ordres donades que, en principi, no han de ser posades en qüestió. El *Diccionari de la Reial Acadèmia de la Llengua* defineix la *diligència* com la 'cura i activitat en realitzar alguna cosa', la qual cosa no deixa dubtes sobre el caràcter instrumental o servicial de la tasca. D'altra banda, «vetllar pels interessos generals amb subjecció i observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic», que ja implica una obligació vinculada a una ètica de fins, una ètica que exigeix a l'empleat reflexionar sobre si els actes que se li encomanen promouen l'interès general i respecten la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic.

Com es veu, en el primer cas l'empleat ha de treballar en el marc d'un ordre donat que no qüestiona, la seva ètica és la de la neutralitat instrumental; mentre que, en el segon, l'empleat ja ha de qüestionar si les accions busquen fins correctes o no, amb la qual cosa la seva ètica té un caràcter postconvencional, cosa que implica un nivell d'anàlisi molt més complex, ple d'inferències i processos cognitius carregats d'incertesa. Òbviament, en alguns casos, els dos pols de tensió entraran en conflicte davant d'una ordre donada. Què fer quan complir amb diligència un mandat superior pot suposar conseqüències negatives per a la societat o una infracció de l'ordenament jurídic no manifesta, però sí possible, d'acord amb la informació, coneixements i inferències realitzades per l'empleat encarregat de dur-la a terme? Resulta impossible donar una regla comuna i universalitzable, caldrà estar al cas i esperar la millor reflexió ètica per part de l'empleat corresponent. Però, per descomptat, no sembla que la millor resposta sigui complir cegament les instruccions. En suma, l'Estatut bàsic no ens dona regles per fer front a aquest supòsit, però es dedueix de l'articulat que els dubtes raonables són perfectament plantejables davant la superioritat. Potser hauria estat convenient deixar clara la primacia de la protecció dels in-

teressos generals i la subjecció i observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic sobre la diligència en el compliment de les tasques. Però, en qualsevol cas, una interpretació raonable ens porta a això.

En conjunt, **els anomenats «principis» de l'article 52 EBEP són, en realitat, valors.**

Alguns d'ells estan vinculats als valors democraticofinalistes que penetren la Constitució espanyola; altres són clarament instrumentals, per afavorir el compliment de fins propis de l'Administració com a institució sistèmica. Aquests valors s'estructuren, d'acord amb els pols finalista i instrumental abans ressenyats, més o menys de la manera següent:

1) **Finalistes:** integritat, responsabilitat, transparència, exemplaritat, austeritat, honradesa, promoció de l'entorn cultural i mediambiental i respecte per la igualtat entre dones i homes.

2) **Instrumentals:** objectivitat, neutralitat, imparcialitat, confidencialitat, dedicació al servei públic, accessibilitat i eficàcia.

Novament, els conflictes són inevitables entre aquests dos pols i, dins de cada pol, entre alguns dels valors recollits; per exemple, transparència i confidencialitat entre pols diferents; neutralitat i accessibilitat dins del pol instrumental. No obstant això, hi ha algun valor, com el de la integritat, que és compatible amb la resta, precisament pel seu caràcter ambiguament complectiu. Algú íntegre és algú «probe, irreprotxable, recte» d'acord, de nou, amb el *Diccionari de la Reial Acadèmia*.

Per la seva banda, els **principis ètics** es podrien situar al voltant de tres pols d'integritat, la qual cosa portaria a tres visions del que és primordial en l'ètica pública:

1) **Integritat com a promoció de l'ètica pública.** En aquest pol situaríem:

Els empleats públics respectaran la Constitució i la resta de normes que integren l'ordenament jurídic.

La seva conducta es basarà en el respecte dels drets fonamentals i llibertats públiques, evitant tota actuació que pugui produir cap discriminació per raó de naixement, origen racial o ètnic, gènere, sexe, orientació sexual, religió o conviccions, opinió, discapacitat, edat o qualsevol altra condició o circumstància personal o social.

La seva actuació perseguirà la satisfacció dels interessos generals dels ciutadans.

2) Integritat com a objectivitat. La seva actuació es fonamentarà en consideracions objectives orientades cap a la imparcialitat i l'interès comú, al marge de qualsevol altre factor que expressi posicions personals, familiars, corporatives, clientelars o qualssevol altres que puguin topar amb aquest principi.

S'abstindran en aquells assumptes en què tinguin un interès personal, així com de tota activitat privada o interès que pugui suposar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb el seu lloc públic.

No han de contraure obligacions econòmiques ni intervenir en operacions financeres, obligacions patrimonials o negocis jurídics amb persones o entitats quan pugui suposar un conflicte d'interessos amb les obligacions del seu lloc públic.

No acceptaran cap tracte de favor o situació que impliqui privilegi o avantatge injustificat per part de persones físiques o entitats privades.

No influiran en l'agilitació o resolució de tràmit o procediment administratiu sense una causa justa i, en cap cas, quan això comporti un privilegi en benefici dels titulars dels càrrecs públics o el seu entorn familiar i social immediat o quan suposi un menyscabament dels interessos de tercers.

3) Integritat com a eficàcia. Actuaran d'acord amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència i vigilaran la consecució de l'interès general i el compliment dels objectius de l'organització.

Han d'exercir les seves atribucions segons el principi de dedicació al servei públic abstenint-se no només de conductes contràries a aquest, sinó també de qualssevol altres que comprometin la neutralitat en l'exercici dels serveis públics.

Han de guardar secret sobre les matèries classificades o altres la difusió de les quals estigui prohibida legalment i mantindran la deguda discreció sobre aquells assumptes que coneguin per raó del seu càrrec, sense que puguin fer ús de la informació obtinguda per a benefici propi o de tercers o en perjudici de l'interès públic.

Compliran amb diligència les tasques que els corresponguin o se'ls encomanin i, si escau, resoldran dins de termini els procediments o expedients de la seva competència.

Ajustaran la seva actuació als principis de lleialtat i bona fe amb l'Administració en la qual prestin els seus serveis i amb els seus superiors, companys, subordinats i ciutadans.

És obvi que els tres pols d'integritat no sempre són compatibles, ni molt menys, i que els conflictes entre un pol i el rol que es vincula a aquest i altre pol i el seu corresponent paper generen múltiples situacions de profund debat moral, amb la consegüent incertesa en l'empleat sobre si la seva resposta és o no la correcta.

Per exemple, un policia pot tenir conflicte sobre si mantenir en secret una informació classificada si aquesta informés d'activitats contràries al respecte p^{le} dels drets humans. O l'actuació d'acord amb els principis d'eficiència i economia no sempre és compatible amb l'Estat social que la nostra Constitució estableix com a referència de l'actuació pública. O la lleialtat al superior i als subordinats pot entrar en conflicte amb la necessària imparcialitat i recerca de l'interès comú, per sobre de posicions corporatives.

Tot això, potser exigiria establir unes prioritats entre els pols, de manera que el primer pol sempre fos superior al segon i aquest al tercer. No obstant això, l'ideal és que cada servidor públic busqui en cada cas la millor solució intentant no sacrificar absolutament cap valor, tot i que se'n prioritzin alguns. Al punt intermedi està la virtut, d'acord amb les màximes aristotèliques. Doncs bé, en un just equilibri entre valors en conflicte hi ha la virtut, tot i que sempre haguem de donar certa prioritat als principis propis de l'ètica de fins sobre l'ètica de mitjans o instrumental.

Finalment, pel que fa als «principis de conducta», és evident que es tracta de regles —més que de principis— derivades dels principis ètics prèviament exposats, que, això sí, en privilegien certes interpretacions. Totes són regles instrumentals d'indubtable valor, però subordinades als principis ètics superiors.

En aquests casos els conflictes pràcticament ja no es produeixen, ja que les regles són prou explícites i coherents com per evitar aquestes situacions. L'important a més és, a efectes jurídics, que ja marquen conductes molt clares l'incompliment de les quals podria donar lloc a sancions disciplinàries.

5. La presa de decisions ètiques: aproximacions

La variable dependent de tot el procés pel qual es manté la integritat en les organitzacions és la presa de decisions per part dels empleats. En aquesta presa de decisions es planteja sempre un dilema moral que pot portar a tres tipus de conductes: les conductes no ètiques o antiproductives, les conductes que compleixen maquinament amb les normes i les conductes rigorosament ètiques o que tracten d'equilibrar valors desitjables en conflicte de manera prudencial i assenyada. En línia amb els aspectes individuals esmentats anteriorment, hi ha quatre components necessaris perquè els empleats actuïn amb el màxim rigor ètic (Svara, 2007):

- **Sensibilitat moral.** Tenir consciència de l'existència d'un dilema moral.
- **Judici moral.** Capacitat per decidir quina acció serà més adequada moralment.
- **Motivació moral.** Inclinaió a triar el que és moralment apropiat.
- **Caràcter.** Capacitat per convertir el judici en acció.

Sense aquests components és possible que el funcionari pugui evitar conductes immorals, però molt difícilment assegurarà conductes de gran rigor moral. Finalment, és important considerar que tot procés de presa de decisions en aquest àmbit inclou tres fases (Wikström, 2011): la primera és la percepció de les alternatives d'acció; la segona és l'elecció entre les alternatives percebudes; la tercera és la pròpia acció, un cop triada l'alternativa. Certament, la primera fase és molt important, ja que moltes vegades l'absència d'actes immorals és la conseqüència d'una absència de percepció de l'alternativa delictiva. Una política adequada de prevenció de la corrupció i de les actuacions antiproductives dins de l'organització es basa precisament en eliminar percepcions d'alternatives delictives. Quan l'agent no percep la possibilitat d'un acte és impossible que s'hi embarqui. Per això, aquesta fase és tan important per reduir la criminalitat dins de les organitzacions. En tot cas, convé insistir que el sistema de controls vigent i els que cal desenvolupar no són suficients per garantir una conducta ètica. No importa quin tipus de controls interns o externs es desenvolupin, els sistemes de control ofereixen una barrera de contenció i minimització, però només la integritat personal evita la malaltia. Centrar en els controls tota l'actuació en matèria d'ètica pot cobrir una ètica de perfil baix (Rohr, 1989) en què allò fonamental és que el funcionari compleixi les regles preestablertes, però impedeix accedir a una ètica de perfil superior basada en la integritat moral i el raonament ètic.

Referència bibliogràfica

J. Svara (2007). *The Ethics Primer*. Sudbury, ME: Jones and Bartlett Publishers.

Referències bibliogràfiques

P-O. H. Wikström (2011). «Does everything matter? Addressing problems of causation and explanation in the study of crime». A: J. M. McGloin; C. J. Silverman; L. W. Kennedy (editors) *When crime appears: The role of emergence*. Nova York: Routledge.

J. Rohr (1989). *Ethics for Bureaucrats*. Nova York: Marcel Dekker.

Moltes vegades, l'actor sotmès al dilema moral hi respon des de l'hàbit i la lògica d'allò apropiat. Això implica que el subjecte percep un dilema, però actua automàticament davant del problema particular deixant que la seva experiència prèvia i els procediments en marxa li donin la resposta. Com que no hi ha cap model de cultura organitzativa que no tingui els seus pros i contres de cara als dilemes morals (Villoria, 2007), és molt important que totes les organitzacions analitzin quines respostes sorgeixen automàticament de les seves assumpcions bàsiques i com poden afectar els subjectes davant de determinats tipus de dilemes. En tot cas, la reflexió moral i l'acurada selecció d'alternatives són pròpies de dilemes complexos i de transcendència per a l'organització i els seus *stakeholders*. En aquests casos complexos l'actor ha d'actuar deliberativament i no rutinàriament. La intensitat moral és un factor clau per saltar des de la mera aplicació de normes i procediments al model corresponent de presa de decisions ètiques (Jones, 1991).

En aquests casos, els models de presa de decisions ètiques han de seguir un procés que inclogui almenys tres fases i que incorpori visions des de diferents angles subjectius i analítics (Svara, 2007):

1) Descripció

- Aclareix els fets.
- Avalua els interessos de totes les parts implicades i com els afecta.

2) Anàlisi

- Defineix el teu deure considerant els deures i obligacions del teu lloc i el teu paper.
- Què s'espera de tu en l'organització.
- Què exigeix la teva professió que facis en aquests casos (regles deontològiques).

2) Anàlisi

- Analitza la situació d'acord amb els diferents enfocaments ètics.
- Teoria de la virtut. Què faria una bona persona (virtuts i caràcter) en aquesta situació.
- Teoria deontològica. Quins principis són d'aplicació en aquesta situació.
- Utilitarisme. Com promoure les millors conseqüències.
- Llista les opcions.

3) Decisió

Referències bibliogràfiques

- M. Villoria (2007). *La corrupció política*. Madrid: Síntesis.
- T. M. Jones (1991). «Ethical decision-making by individuals in organizations: An issue-contingent model». *Academy of Management Review* (núm. 16, pàg. 366-395).

- Tria la millor alternativa.
- Proporciona una justificació raonada.
- Avalua els resultats i si és possible adapta la decisió.

Tot aquest procés creiem que pot ajudar a triar amb rigor moral en aquelles situacions en què el dilema és prou complex com per exigir aquest rigor analític.

Terry Cooper distingeix, al seu torn, els passos següents en la presa decisions ètiques:

- Descriure la situació i els diversos fets que la componen i els personatges i problemes que hi són implícits.
- Determinar el problema ètic que està en joc.
- Establir els diferents cursos d'acció que es poden prendre a partir de les consideracions precedents.
- Considerar les possibles conseqüències dels diversos cursos d'acció que s'han tingut en compte.
- Finalment, tenint en compte els principis i les conseqüències dels diferents cursos d'acció, cal decidir-se per un curs d'acció determinat que cal justificar amb els principis escollits i les conseqüències que se'n deriven. El resultat és poder justificar des d'un punt de vista moral l'elecció que s'ha pres (Cooper, 1998).

Per la seva banda, Geuras i Garofalo proposen un model al qual denominen «ètica unificada»; en aquesta presa ètica de decisions, es tenen en compte de nou els aspectes considerats per les diferents teories ètiques. L'ètica unificada combina les tres posicions principals de les teories ètiques: deontologia, teleologia i la teoria de la virtut, i les integra en un tot de manera que

«dota d'una perspectiva pràctica sobre els desafiaments morals als quals s'enfronta l'administrador públic».

Geuras i Garofalo (2011)

Segons aquests autors, la seva teoria reconeix la unitat de la naturalesa humana, en tenir en compte el nostre aspecte racional que tendeix a la consistència, com exigeix la deontologia; la nostra tendència a la felicitat, com defensa l'utilitarisme; i, finalment, el valor de l'excel·lència del caràcter, tal com ho expressa la teoria de la virtut.

En general, les propostes de presa de decisions morals inclouen els deures, el respecte a les normes, les conseqüències de l'acció i la força interna del subjecte (virtut) per dur a terme la seva decisió.

Referència bibliogràfica

J. Svara (2007). *Ethics Primer*. Sudbury, MES: Jones and Bartlett Publishers.

Referència bibliogràfica

D. Geuras; C. Garofalo (2011). *Practical Ethics in Public Administration. Management Concepts*. Virginia: Vienna.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Villoria Mendieta, M.; Izquierdo Sánchez, A. (2016). *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos.

Bibliografia recomanada

Blackburn, S. (2001). *Being Good. A Short Introduction to Ethics*. Oxford: Oxford University Press.

Merino, M. (2008). «La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas». *Reforma y Democracia* (núm. 41, pàg. 5-32).

Svara, J. H. (2007). *Ethics Primer*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers.

Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.

Annex: cas pràctic

Descripció del cas: *Saving the Tuolumne*

El Tuolumne és un riu que creua Califòrnia i que es caracteritza per travessar un dels llocs més bells de l'estat i, en concret, un canó que produeix una contínua successió de ràpids i cascades que fa d'aquest un dels millors i més populars rius d'Amèrica per fer *rafting*. També té una població de truites única i serveix de refugi a aus en perill d'extinció. El visiten unes 35.000 persones per dia a l'any.

Però aquest riu és, també, un lloc ideal per a la construcció d'una presa i d'una central hidroelèctrica. L'abril de 1983, la ciutat i el comtat de San Francisco i dues comunitats (districtes) de regants van contractar un estudi de factibilitat de la central. Al mateix temps, una coalició mediambientalista va començar la pressió política davant el Congrés per aturar qualsevol construcció hidroelèctrica.

Els dos districtes de reg (Modest i Turlock Irrigation Districts) van indicar que el 1983 la presa de Don Pedro, ja existent, només cobria la meitat de la demanda d'electricitat que tenien i que el dèficit no faria sinó incrementar-se. Això implicava haver de comprar electricitat fora i pagar preus alts, preus que no feien res més que pujar. Un estudi d'enginyeria previ proposava que es construïssin dues preses més com més aviat millor.

Al final, l'estudi defensava un projecte que es basava a construir dues instal·lacions generadores: una que incloïa dues preses i pantans i un túnel de 8 km per derivar aigua; i una altra que implicava construir una gran presa. En conjunt produirien 980 gigawatts per hora anualment. D'acord amb el seu estudi cost benefici, això implicaria un estalvi net de 30 milions de dòlars només en el primer any als dos districtes d'irrigació; i amb un cost mínim, ja que només es reduiria l'espai de *rafting* de 26 km a 9 mm.

La coalició mediambientalista va considerar que això implicava delmar les àrees de pesca, destruir per sempre una zona salvatge i aïllada, bloquejar el pas de peixos d'una part a una altra del riu, destruir la bellesa del canó i posar en perill certes espècies d'aus, sobre tot l'àguila. I per això demanaven que es paralitzés el projecte i que es busquessin fonts alternatives d'energia. Per donar suport a la seva tesi van contractar un estudi cost-benefici que per primera vegada en la història incorporava una nova forma de calcular costos mediambientals. Fins a aquest moment, els mediambientalistes s'havien negat a fer servir l'anàlisi cost-benefici per ser immoral. La manera de calcular-ho va ser la d'introduir el concepte de «valor d'opció» o la voluntat de pagament de la gent per mantenir el canó intacte. Per fer-ho, va calcular el que estarien disposats a pagar

per això els que acudien regularment al canó. Ho va fer calculant els costos de viatge des de diferents parts del país al riu i els costos d'estada i, després, va aplicar els costos a les dades existents sobre procedència i durada d'estada dels turistes enquestats. També va calcular el que estarien disposats a pagar els que no anaven normalment al riu; per això va utilitzar enquestes prèvies que indicaven que els que no hi anaven normalment però en desitjarien la conservació pagarien un 60% del que pagaven els que el feien servir. I, posteriorment, va multiplicar aquestes quantitats pels membres del Sierra Club i d'altres grups mediambientalistes que vivien en estats veïns i a Califòrnia. Amb això tenia un *proxy* de la possible població de no-usuaris conservacionistes i del que estarien disposats a pagar per mantenir el canó i el *rafting*. Al final, els costos socials superaven els beneficis.

Globalment, els conservacionistes van guanyar aquesta batalla i el Congrés va aprovar una llei que garantia un estatus com terra salvatge i paisatgística a les 83 milles del riu objecte de disputa. Però estudis econòmics posteriors van destacar els errors de l'anàlisi cost-benefici dels conservacionistes. Per exemple:

- No es poden quantificar valors socials, sobretot valors intrínsecs.
- L'anàlisi sobrevalora els beneficis de la protecció ignorant altres valors d'opció, com «tenir una font d'energia renovable per contrarestar l'amenaça d'un embargament de petroli àrab».

Qüestions que es presenten per resoldre i debatre

- 1) Una anàlisi econòmica pot valorar l'amor cap als rius salvatges?
- 2) Com es pot assignar valor econòmic a una vida humana?
- 3) Com es pot comparar entre fins de polítiques diverses?
- 4) L'anàlisi cost-benefici assumeix que:
 - a) Els fins i els valors de les polítiques es poden comparar mitjançant una mesura comuna d'utilitat esperada (també anomenada benestar o felicitat).
 - b) La millor política o conjunt de polítiques es poden definir comparant mitjançant una mesura comuna d'utilitat esperada. La felicitat o el benestar es poden definir com una forma de satisfacció de preferències. És això neutral? I democràtic?
- 5) La crítica a aquesta perspectiva es basa en el fet que:
 - a) Hi ha problemes d'agregació perquè: a) les utilitats individuals no poden ser comparades (com puc dir que un lloc de treball per a mi val un risc de càncer per a tu?).

- b)** Els valors finals no poden ser comparats amb béns o diners.
- c)** Les preferències individuals no es poden prendre com una cosa definitiva (podrien canviar mitjançant la deliberació). Estàs d'acord amb aquestes crítiques?
- 6)** Comenta aquestes opcions per a la formulació i avaluació de polítiques:
- a)** Mantingues obertes les opcions (evita l'irreversible al màxim).
- b)** Protegeix el vulnerable (tingues en compte les generacions futures).
- c)** Maximitza el mínim risc, que el pitjor resultat sigui tan bo com sigui possible.
- d)** Evita el dany (dona més pes a causar dany que a generar beneficis).