



REO núm: 1003
Data: 03/08/2021

L'ètica pública a discussió. 2021

Informe de resultats

L'ètica pública a discussió: Experiment social dirigit a alts càrrecs i directius públics

Comitè Assessor de l'Ètica Pública

Estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat pública

Escola d'Administració Pública de Catalunya

Juny de 2021

Resum executiu

Presentació

Diverses actuacions en curs ([Estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat pública](#), el programa [EAPC motor de recerca](#), i el pla de treball del [Comitè Assessor d'Ètica Pública](#) (CAEP) i una tesi doctoral en curs, han propiciat l'oportunitat de dur a terme un estudi sobre el [Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic](#). Aquest codi concreta els principis d'actuació continguts a la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#) i estableix les regles d'actuació en la vida pública. Aplica als alts càrrecs i personal directiu del sector públic (356 persones) que van constituir els subjectes de l'estudi¹.

L'estudi explora l'**efectivitat del Codi de conducta, possibles factors associats a aquesta efectivitat i les conviccions ètiques dels subjectes**.

Equip de treball

Olinda Anía	Programa de coordinació de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat pública / Secretaria de Transparència i Govern Obert
Míriam Carrera	
Maria Javierre	
Iolanda Aguilar	Directora de serveis del Departament de Justícia
Núria Guevara	Escola d'Administració Pública de Catalunya
Elvira Riera	
Joan-Josep Vallbé	Professor agregat Serra Húnter de Ciència Política i vicedegà de Recerca, Relacions Internacionals i Transferència de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, expert en l'anàlisi empírica del comportament dels actors jurídics i polítics
Isidre Obregon	Secretaria d'Administració i Funció Pública

Bases conceptuals i enfocament metodològic

Per una banda, s'assumeixen les de l'estudi realitzat a la Generalitat el 2012 pel professor Villoria². Es parteix dels conceptes d'ètica pública (que defineix els principis i regles de bon govern) i de bon govern (que posa els mitjans perquè aquests principis i regles siguin respectats i promoguts a través d'unes polítiques d'integritat). Les evidències internacionals afirmen que *"la corrupció es combat millor indirectament – tractant de fomentar el bon govern (entès com tenir unes institucions públiques imparcials, eficaces i responsables)- que directament amb mesures destinades a enxampar els*

¹ Dades a gener de 2021. 3 persones estaven involucrades en l'estudi, de manera que l'univers fou de 353.

² [Villoria, Manuel \(director\): Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, Col·lecció Gran Angular, 1, Secretaria d'Administració i Funció Pública, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Generalitat de Catalunya, Primera edició, Barcelona: novembre de 2012](#)

corruptes.”³. Les polítiques d'integritat -seguint el [manual d'integritat de l'OCDE](#)- conformen un marc de gestió (despleguen instruments, processos i estructures) i tenen en compte el que s'anomena context d'integritat, tant intern (el clima ètic: percepció sobre l'equitat en el funcionament de l'organització) com extern (actors i factors del medi ambient ètic del sector públic en general fora del control de l'organització).

Per altra banda, s'ha tingut en compte la literatura científica sobre efectivitat de codis ètics i de conducta. Es conclou que els codis ètics i de conducta tenen una incidència indirecta en les decisions ètiques a través del canvi en la cultura organitzativa en assenyalar els valors i conductes organitzativament preferents.

Per tant, el clima ètic es ratifica com a factor clau. Sembla que els valors prioritaris dels alts càrrecs i directives/directius (personals i organitzatius) equilibrats amb el coneixement i la influència dels codis de conducta (i altres factors rellevants) són determinants a l'hora de prendre decisions pertinents davant de problemàtiques de caràcter ètic.

L'estudi s'ha basat en una enquesta en línia validada pel Centre d'Estudis d'Opinió.

L'enquesta pregunta sobre dades sociològiques, formació en ètica, problemàtiques ètiques amb respostes alternatives, el clima ètic i la rellevància dels codis ètics. En el cas de les problemàtiques s'ha inclòs un experiment social per explorar la influència de missatges sobre el concepte d'ètica.

Resultats

El percentatge de resposta ha estat del 70,3% (marge d'error: 3,4% i nivell de confiança: 95%)

Segons les persones que han respost l'enquesta, els alts càrrecs (són el 52%) i directives/directius (són el 48%) de la Generalitat són majoritàriament homes (69%) –quan representen el 34% del personal de l'Administració de la Generalitat- i tenen un elevat nivell de formació (el 97% amb estudis universitaris). Els seus estudis són majoritàriament en Ciències socials i jurídiques (47%); els estudis d'Arts i humanitats, Enginyeries i arquitectura i Ciències de la salut representen sengles 15%. Els àmbits de treball estan bastant atomitzats però majoritàriament corresponen a Administració general (25%), Salut (15%) i Recerca (10%). La rotació en la posició és notable: la meitat porten 5 o menys anys en el càrrec i el 23% porten entre 5 i 10 anys. El 41% ha tingut experiència directiva en el sector privat i el 38% té la condició de funcionària/funcionari.

El 27% ha rebut formació monogràfica sobre ètica pública. La gran majoria d'aquests (71%) activitats de curta durada (menys de 20 h). 6 persones han cursat el Mòdul de formació directiva sobre Governança, ètica i integritat de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, un curs de llarga durada de referència en aquest àmbit. La formació es considera efectiva per modificar el propi comportament en el 54% de les persones i la influència és superior a mesura que augmenta la durada de la formació.

Davant de 4 casos que tracten problemàtiques ètiques (sobre contractació, ús de recursos públics, conflicte d'interès i selecció de personal) amb 3 respostes alternatives (només una apropiada) els alts càrrecs i directives/directius responen de manera diversa. Això pressuposa una debilitat de la cultura organitzativa i del clima ètic a l'hora de socialitzar uns criteris institucionals comuns i corrobora la idea present en la literatura científica que, en aquests casos, a falta d'una cultura organitzativa potent, les persones decideixen més aviat per conviccions personals. Tot i així, hi ha diferències entre els casos: el de contractació té el major percentatge de respostes correctes (80,5%); després venen el d'ús de recursos públics (67,5%), el de conflicte d'interès (58,1%) i el de selecció de personal (33,9%). Aquestes

³ [Costas, E. i Lapuente, V.: Estratègies Marc contra el Fraud i la Corrupció. Revisió de la literatura especialitzada, ksnet, 19 de juliol de 2019.](#)

diferències podrien mostrar una influència positiva dels esforços institucionals sobre bones pràctiques en la contractació, política de regals i gestió de conflictes d'interès; i l'oportunitat de reforçar la comunicació dels principis aplicables a la selecció de personal.

A l'hora d'identificar factors determinats en l'avaluació correcta dels casos es configuren dos perfils. Qui respon correctament totes o gairebé totes les problemàtiques ètiques és una dona amb formació en alguna de les ciències (Socials i jurídiques, Salut o Enginyeria i arquitectura), amb condició de funcionària i amb un bon coneixement del Codi de conducta. Per contra, el perfil que no ha respost correctament les problemàtiques és el d'un home que no té la condició de funcionari, amb formació en Arts i humanitats i amb un nivell baix de coneixement del Codi de conducta.

En el moment de presentar els casos, els alts càrrecs i directives/ directius van ser objecte d'un experiment social. Es van distribuir aleatòriament en tres grups. Dos d'ells van rebre un tractament: estar exposats a una declaració sobre el concepte d'ètica derivat del Codi de conducta (una emfasitzava els valors d'objectivitat i imparcialitat i l'altre els d'eficàcia i eficiència. El tercer grup (de control) no va estar exposat a cap tractament. Es volia explorar si els tractaments influïen en les respostes a les problemàtiques ètiques, en particularment en aquells casos més vinculats als valors emfasitzats. Es conclou que, malgrat que les diferències en les respostes no són extraordinàriament grans i que el grau de significança estadística és variable, els tractaments tenen una influència. Aquesta conclusió és rellevant perquè apunta a l'impacte potencial de la formació en ètica en la presa de decisions davant de situacions que plantegen conflictes ètics reals.

Pel que fa al clima ètic, l'enquesta explora les conviccions personals sobre l'ètica i els valors i permet fer comparacions amb l'estudi de 2012 citat més amunt. Segons aquesta comparativa, alts càrrecs i directives/directius continuen pensant que l'ètica consisteix a respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet, però ha disminuït la identificació de l'ètica amb el compliment de la llei. També segueixen considerant que la família i l'entorn personal són el principal element de socialització i d'adquisició dels valors. I també perceben que hi ha hagut una evolució positiva en la presència dels valors en la vida pública (tot i que es detecta un petit increment dels que hi veuen una evolució negativa i una disminució notable dels que consideren que no han canviat).

La prelación de valors en els anys 2021 i 2012 és la següent:

Ordre:	1r	2n	3r	4t	5è	6è
2021	Integritat	Legalitat	Objectivitat	Imparcialitat	Dedicació al servei públic	Transparència
2012	Legalitat	Objectivitat	Imparcialitat	Eficàcia i diligència	Exemplaritat	Transparència

Aquesta prelación mostra diferències per sexes. Les dones prioritzen la integritat, seguida de la dedicació al servei públic, mentre que per als homes, per molt poc, ho són la legalitat i la integritat.

La gran majoria de persones defensa la legalitat com a valor prioritari per davant de l'eficàcia. També l'eficàcia per davant de l'austeritat. Respecte al 2012, les preferències són les mateixes, tot i que la legalitat i l'austeritat han perdut pes i l'eficàcia n'ha guanyat. En aquest sentit, les persones que tenen experiència directiva en el sector privat valoren en menys mesura el valor de l'austeritat.

Finalment, els alts càrrecs i directives/directius manifesten un coneixement dels principis i dels codis ètics més intens que al 2012. Les persones que tenen la condició de funcionari públic i les que manifesten tenir formació en ètica pública tenen un major coneixement. En canvi, les persones que treballen a entitats del sector públic i tenen experiència directiva al sector privat en tenen un coneixement més baix. També es manifesta una major consciència de la utilitat i la necessitat dels codis, i l'oportunitat de promoure la reflexió ètica en el si de les organitzacions.

Properes passes

En el marc de les polítiques d'integritat, i en la línia d'emfasitzar les polítiques de bon govern, es reafirma (respecte de 2012) la importància de gestionar la cultura interna a fi de generar un clima ètic procliu a la integritat a les organitzacions públiques. Les declaracions de valors en codis o principis d'actuació són instruments necessaris però no suficients. Calen unes polítiques de difusió i de comunicació d'aquests codis, d'acollida (especialment per alguns perfils professionals) i de formació molt potents que permetin interioritzar els valors institucionals.

Aquest convenciment, i el propi desplegament de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat, han propiciat que, amb motiu de la constitució d'un nou Govern al maig de 2021, s'hagi instituït a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya un contingut formatiu obligatori d'ètica per a alts càrrecs i personal directiu previ a la signatura d'adhesió al Codi de conducta.

L'índex de resposta elevat pressuposa una complicitat i una sensibilitat de les persones responents amb l'ètica pública. Ha quedat acreditat el coneixement ampli del Codi de conducta i la seva utilitat com a instrument a l'hora d'abordar problemàtiques ètiques. Tot i així, cal incidir en el seu coneixement, especialment en les entitats del sector públic. La formació s'ha demostrat molt efectiva en aquesta línia i té una incidència directa en la presa de decisions ètiques correctes. Sens dubte, tot i que no forma part d'aquest estudi, els comitès ètics i les unitats de compliment normatiu, l'articulació de debats ètics a les organitzacions i la difusió oberta de les reflexions ètiques també aporten vigor a la integritat a les administracions públiques. Aquests elements són una font d'informació valuosa per als actors més directament implicats en la gestió de la integritat a la Generalitat de Catalunya.

Els resultats de l'estudi ratifiquen la importància de mantenir els esforços institucionals en el capteniment de criteris ètics en contractació, obsequis i regals i conflictes d'interès, i d'estimular-ne en l'àmbit de selecció de personal.

L'estudi també planteja l'oportunitat de mantenir tant el mètode (qüestionari censal autoadministrat) i algunes preguntes com a base d'un sistema d'auditories periòdiques sobre l'ètica, en la línia del que demana l'actuació 19 de l'Estratègia de lluita contra la corrupció i enfortiment de la integritat. També és extrapolable a l'avaluació de l'impacte d'altres codis ètics.

Finalment, l'experiència de recerca, i en particular la pràctica de l'experimentació social, és un referent de recerca aplicada fruit de la col·laboració institucional, duta a terme per un equip multidisciplinari i emparada per l'Escola d'Administració Pública.

Ús de les dades

Les dades estan a disposició del públic per a la seva consulta i anàlisi al [Registre d'estudis d'opinió del Centre d'Estudis d'opinió](#).

Més informació

Isidre Obregon: isidre.obregon@gencat.cat