

Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Estudi dirigit per Manuel Villoria Mendieta



Generalitat de Catalunya
**Departament de Governació
i Relacions Institucionals**

Col·lecció Gran Angular, 1

Enquesta d'ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Estudi dirigit per Manuel Villoria Mendieta

© Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Relacions Institucionals,
Secretaria d'Administració i Funció Pública
Primera edició: Barcelona, novembre de 2012
Dipòsit legal: B. 32142-2012

Índex

Resum executiu	4
0. Introducció	9
1. Bases conceptuals	12
1.1 Els marcs d'integritat organitzatius	12
1.2 El clima ètic	15
2. Metodologia de l'enquesta	17
2.1 Població objecte d'estudi	17
2.2 Disseny mostral i variables d'estratificació	17
2.3 Grandària de la mostra	19
2.4 Mètode de recollida de la informació	20
2.5 Ponderació	21
3. Resultats de l'enquesta	23
3.1 Bloc 1. L'ètica a l'Administració	23
3.1.1. Visió de l'ètica	23
3.1.2 Origen dels principis ètics	27
3.1.3 Coneixement dels principis ètics i de conducta de l'Estatut bàsic de l'empleat públic	28
3.2 Bloc 2. Els valors a l'Administració	32
3.2.1. Evolució dels valors	32
3.2.2. Sistema de valors	33
3.3 Bloc 3. Clima laboral	39
3.3.1 Factors motivacionals	39
3.3.2 Trets de la cultura organitzativa	49
3.3.3 Opinions sobre la gestió de RH	52
3.3.4 Satisfacció general	56
4. Conclusions	59
5. Bibliografia	63

- Aquest **informe** té com a **objectiu** presentar els **principals resultats de l'enquesta** sobre ètica i valors de servei públic a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, duta a terme l'any 2010 entre el personal d'administració i tècnic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i persones que ocupaven llocs d'alt càrrec.
- L'**objectiu general** de l'enquesta és recollir informació empírica sobre la percepció que tenen els empleats i empleades de la Generalitat de Catalunya sobre una sèrie de **variables crítiques** per mesurar el **clima ètic** de l'organització, com ara el sistema de valors reconegut i integrat, o la justícia percebuda en el sistema de gestió dels recursos humans (RH en endavant).
- L'enquesta es va fer mitjançant un qüestionari autoadministrat (bàsicament en línia) a un total de 1.271 empleats i empleades (1.207 corresponents a personal d'administració i tècnic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i 64 a alts càrrecs)¹.
- Amb caràcter previ a la presentació dels resultats, s'exposa de manera sintètica el **marc conceptual** en què se situa l'estudi. Es descriuen aspectes conceptuals bàsics relatius al marc d'integritat organitzatiu i al clima ètic.
- L'enquesta s'estructura en **tres blocs de variables** que poden influir sobre la major o menor integritat amb què el personal desenvolupa la seva tasca:

Bloc 1. L'ètica a l'Administració: visió de l'ètica, origen dels principis ètics, coneixement dels principis ètics i de conducta de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP en endavant).

Bloc 2. Els valors a l'Administració: evolució dels valors i del sistema de valors.

Bloc 3. El clima laboral: factors motivacionals, trets de la cultura organitzativa, opinió sobre la gestió dels RH i nivell de satisfacció general.

Els resultats obtinguts s'articulen d'acord amb aquests tres blocs.

- L'anàlisi de les respostes als ítems que configuraven el **bloc 1, relatiu a l'ètica a l'Administració**, posa de manifest que:
 - La immensa majoria del personal té una **visió general de l'ètica** lligada a concepcions deontològiques, en què la prioritat és respectar la dignitat de l'ésser humà, per sobre de visions legalistes ("ètica és complir la llei") o bé utilitàries

¹ Fitxa tècnica: N=31.686; n=1.207 empleats/ades i 64 alts càrrecs; p=q=0,5; nivell de confiança= 2σ (95,5%); e=± 2,75.

(“ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria”). Els alts càrrecs presenten una distribució de les respostes similar a la resta d’empleats, però, a banda de donar importància a l’ètica deontològica, donen també importància a l’ètica de la virtut (“ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible”).

- Respecte de l’**origen dels principis ètics**, el personal escull en primera opció l’origen familiar; no obstant això, la variable “sexe” aporta matisos en aquesta elecció, atès que entre les dones aquest és l’origen més escollit en primera opció (92%), mentre que, en el cas dels homes, tot i ser-ho també en un elevat percentatge (81%), hi ha un percentatge que escull en primera opció l’experiència (8,8%). Entre els alts càrrecs es manifesta la mateixa tendència d’elecció que entre els homes: es valora en primera opció l’origen familiar (en un 76,8% dels casos) i l’origen basat en l’experiència (en un 14,1% dels casos).

- Un 58,9% del personal manifesta conèixer els principis ètics i de conducta de l’**EBEP**, si bé més les dones que els homes, amb una diferència de 8 punts (61,5% de les dones vers el 53,3% dels homes). Només un 18,8% afirma conèixer-los força bé. No obstant això, quan es pregunta si els empleats públics (en genèric) coneixen bé els seus deures ètics, es mostren més escèptics que respecte del coneixement propi dels principis ètics (mitjana de 5,0 punts, en una escala de 0-10punts)².

La valoració que els empleats i empleades fan de l’EBEP en la regulació d’aquesta matèria és positiva: amb una mitjana de 6,8 punts, es considera que aquest text legal és clar i defineix bé els deures dels empleats i empleades.

Els alts càrrecs manifesten un grau de coneixement i de valoració del contingut de l’EBEP molt similar al dels empleats i empleades: el 63,6% manifesta conèixer els principis ètics i de conducta i el 16,4% declara conèixer-los força bé.

- L’actitud envers els **instruments del marc d’integritat** com ara els codis ètics o bé la formació i el debat ètic en l’Administració de la Generalitat de Catalunya és força positiva. El personal indica amb una puntuació de 8,1 la utilitat i necessitat de disposar de codis ètics en l’Administració, i amb un 6,9, la necessitat de debatre els problemes ètics mitjançant reunions, seminaris, fòrums, xats, etc. Per la seva banda, els alts càrrecs també es mostren favorables a aquestes mesures, tot i que amb un suport més atenuat (puntuacions de 7,6 en relació amb la utilitat i necessitat dels codis ètics, i de 6,0 pel que fa a la formació i el debat ètic).

■ En el bloc relatiu als **valors a l’Administració (bloc 2)**, destaquen els resultats següents:

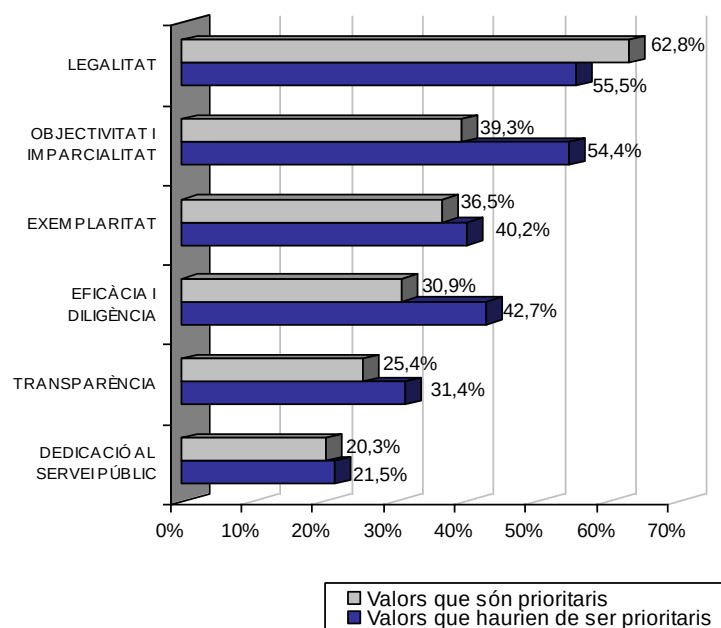
- Pel que fa a la “**percepció de l’evolució dels valors** a l’Administració catalana els darrers sis anys”, el 79,1% opina que s’han mantingut igual o que l’evolució ha estat positiva, mentre que el 20,9% opina que els valors han canviat en sentit negatiu. L’anàlisi d’aquesta percepció en funció de la variable de vinculació posa

² Els resultats de puntuacions fan referència a mitjanes en una escala de 0 a 10 punts.

de manifest que el personal interí és els més optimista (el 88,4% opina que s'han mantingut igual o que l'evolució ha estat positiva). En el cas dels alts càrrecs, la percepció és més positiva que en la resta d'empleats i empleades, en el sentit que el 98,3% opina que s'han mantingut igual o que l'evolució ha estat positiva.

■ Pel que fa al **sistema de valors**, els empleats i empleades consideren que els que haurien de ser prioritaris són, en ordre d'importància: la legalitat, l'objectivitat-imparcialitat, l'eficàcia-diligència, l'exemplaritat i, en un percentatge menor, la transparència i la dedicació al servei públic. Els **alts càrrecs** consideren que haurien de ser prioritaris els mateixos cinc valors però amb un altre ordre de prioritats: l'objectivitat-imparcialitat, la legalitat, l'eficàcia-diligència, l'exemplaritat i, en un percentatge menor, la transparència.

■ No obstant això, tenint en compte els valors que són prioritaris en el sistema actual, els empleats i empleades consideren que la legalitat està sobrevalorada i que hauria de tenir el mateix nivell d'importància que la imparcialitat. En opinió dels alts càrrecs, es considera que els valors que són prioritaris per als empleats i empleades públics són, en ordre descendent:



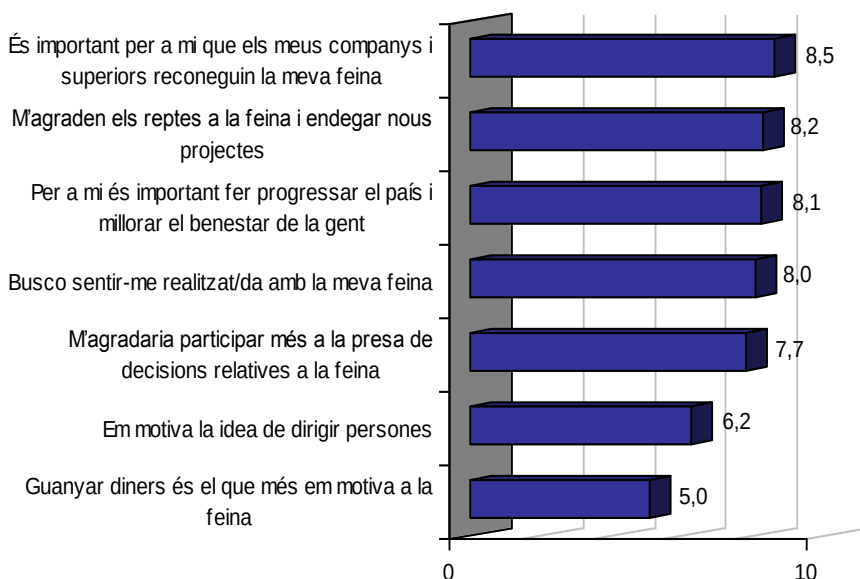
la legalitat i l'objectivitat-imparcialitat, l'exemplaritat, l'eficàcia-diligència i la confidencialitat. Amb tot, s'observen dos tipus de desajustaments: d'una banda, els alts càrrecs consideren que s'haurien de prioritzar més valors com l'objectivitat, la transparència, l'eficàcia i l'austeritat; d'altra banda, consideren que valors com la legalitat i la confidencialitat estan excessivament valorats.

■ Per aprofundir en la **prelació d'aquests valors**, es confronten dos binomis de valors: a) eficàcia vs. legalitat, en què els empleats i empleades prioritzen la legalitat; b) eficàcia vs. austeritat, en què prioritzen l'austeritat, tot i que de manera menys accentuada que en el binomi anterior. Davant d'aquestes dicotomies, els alts càrrecs reproduïxen la mateixa tendència d'elecció, si bé tendeixen lleugerament més que la resta dels empleats i empleades a prioritzar l'eficàcia per sobre de l'austeritat.

■ En el bloc relatiu al **clima laboral a l'Administració (bloc 3)**, destaquen els **resultats següents**:

■ Pel que fa als **factores**

motivacionals, el reconeixement és allò que més motiva els empleats i empleades, seguit d'aspectes com ara la participació en la definició i implementació de projectes innovadors, sempre que incorporin regles i procediments que permetin un treball pautat i metòdic, o bé l'autorealització amb la pròpia feina.



■ Es percep també com a altament motivador el fet de fer progressar el país i millorar el benestar de la gent. Es confirma, doncs, una elevada motivació per elements propis del servei públic i un fort compromís amb el servei a l'interès general.

■ Els empleats i empleades prefereixen una organització amb una socialització i cohesió intensa, amb forta vocació d'integració i treball en equip, a més d'una forta normativitat. Aquestes preferències expressades pels empleats i empleades defineixen una **cultura organitzativa** relacionada amb l'estil jeràrquic, caracteritzat precisament per aquests trets.

■ A més, es descriu una actitud molt favorable respecte de dos **instruments clau de la democratització** de l'Administració, com són la transparència i la participació ciutadana.

■ Atès que l'entorn intern de l'organització és un element molt important del marc d'integritat, es va demanar l'**opinió sobre la gestió dels RH**. Els problemes per la fortalesa del marc d'integritat poden derivar d'un dèficit percebut dels valors d'objectivitat i eficàcia, que posteriorment es reflecteix en una percepció de mala planificació i organització dels RH, així com una falta de respecte als principis meritocràtics en l'estabilitat dels treballadors en el llocs de treball, l'ascens i la promoció. També es palesa una insatisfacció en les respostes de l'organització a les necessitats dels empleats i empleades de més marge de participació, de millora i de més transparència.

■ Malgrat que el personal reconeix algunes mancances en l'organització i la gestió dels recursos humans, el **grau de satisfacció en el lloc de treball** és força elevat. El personal amb vinculació d'interí i eventual és el que presenta un grau de satisfacció més alt.

- Una gran part del personal **recomanaria la Generalitat de Catalunya** a un amic o familiar com un bon lloc de treball, adduint principalment aspectes com la seguretat en el treball, així com les condicions de treball que permeten conciliar la vida personal i laboral.
- El **medi ambient ètic** que es descriu a partir dels resultats de l'enquesta és, en general, favorable respecte dels principis i regles ètiques del servei públic. Hi ha una consciència clara de la importància del respecte a la dignitat de la persona i als seus drets fonamentals. Els resultats mostren uns empleats i empleades que assumeixen els patrons essencials de l'ètica pública.

0. Introducció

Al nostre país la preocupació pel desenvolupament dels elements vinculats a la gestió de l'ètica pública s'inicien ja fa anys i en trobem un antecedent rellevant a principis dels anys noranta en el Programa d'accions de reforma de l'Administració (projecte ARA), entre les quals s'esmentava la necessitat d'elaborar i publicar el codi deontològic dels servidors públics de la Generalitat de Catalunya, propòsit que va arribar a recollir-se en un acord de govern l'any 1996. Posteriorment, al I Congrés Català de Gestió Pública, l'any 2002, un dels grups es va constituir amb l'objectiu d'abordar el tema de l'ètica de la responsabilitat professional del gestor públic.

El *Llibre blanc de la funció pública* (2005) dedicava un capítol sencer a l'ètica i els valors públics i recomanava en la seva síntesi “la creació d'un comitè de valors públics de Catalunya i l'elaboració d'un codi ètic que contingués els principis comuns i valors fonamentals de conducta que haurien de compartir tots els servidors públics, entre d'altres”. El *Llibre blanc* recollia, tant en l'anàlisi d'aquesta qüestió com en les propostes realitzades, les recomanacions de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) dels anys 1997 i 1998, que posaven l'accent en el fet que l'abast de les actuacions orientades al capteniment ètic no es limitava a la redacció d'un codi ètic, sinó que calia incorporar altres elements que en garantissin el desenvolupament, l'aplicabilitat i l'eficàcia en allò que en va anomenar “infraestructura per a la gestió de l'ètica”.

L'abril del 2007 es va publicar la Llei 7/2007, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant EBEP), que representa un canvi substancial del marc normatiu vigent fins llavors en matèria d'ocupació pública i introdueix com un dels temes cabdals de la reforma en la matèria la constatació que el servei públic s'assenta en una sèrie de valors propis que cal mantenir. D'aquí la necessitat de fonamentar els deures bàsics dels empleats i empleades públics en principis ètics i normes de comportament.

Entre els elements innovadors que va introduir l'EBEP en la gestió de l'ocupació pública i, tal com recull l'exposició de motius, cal destacar que, per primera vegada, s'estableix en el marc normatiu una regulació general dels deures bàsics dels empleats públics, fonamentada en principis ètics i principis de conducta, que constitueixen un codi de conducta³. Aquests principis de conducta són d'aplicació directa a totes les administracions i han de guiar la interpretació i aplicació del règim disciplinari del personal al servei de les administracions públiques i al de les entitats del sector públic. En tot cas, però, el que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC en endavant), aprovat l'agost del 2006, en l'article 136, així com les previsions de desplegament normatiu per part de les comunitats autònomes, recollides en l'article 6 del mateix EBEP, fan possible el desenvolupament i la concreció legal a Catalunya dels principis ètics i, per tant, l'elaboració d'un codi ètic dirigit als empleats i empleades públics d'aquest país, així com l'establiment de les mesures que s'entenguin necessàries per a la creació de l'anomenada “infraestructura ètica”.

³ Capítol VI, articles 52 a 54 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

Les agendes polítiques dels governs posteriors a la publicació de l'EAC i l'EBEP han recollit la necessitat de la reforma de l'Administració amb actuacions, entre d'altres, orientades al bon govern, la transparència i la lluita contra la corrupció, entre les quals hi ha la necessitat d'abordar la gestió de l'ètica del personal al servei de les administracions públiques al nostre país.

La distribució competencial dels departaments de la Generalitat de Catalunya situa l'àmbit de la funció pública al Departament de Governació i Relacions Institucionals i, en concret, la definició de les polítiques de recursos humans i la gestió de l'ètica, a la Secretaria d'Administració i Funció Pública. És per això que, amb caràcter previ a qualsevol actuació en la matèria, des de la Secretaria d'Administració i Funció Pública es va entendre necessari recollir dades empíriques sobre el clima ètic de l'Administració de la Generalitat, i és en aquest marc on s'enquadra aquest estudi.

L'enquesta sobre ètica i valors de servei públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya té, doncs, com a objectiu general recollir informació empírica sobre la percepció que tenen els empleats i empleades de la Generalitat de Catalunya sobre una sèrie de variables crítiques per mesurar el clima ètic de les seves respectives organitzacions, com ara per exemple, el sistema de valors reconegut i integrat, o la justícia percebuda en el sistema de gestió de recursos humans.

El concepte de medi ambient ètic es refereix aquí al desenvolupament d'una consciència ètica en una organització i a la integració d'aquesta en la cultura, les pràctiques diàries i les institucions internes.

El model d'enquesta, en un format de qüestionari de preguntes tancades o semitancades, comprèn un conjunt de 3 blocs de variables que poden influir sobre la major o menor integritat amb què el personal desenvolupa la seva tasca.

El *primer bloc* de preguntes tenia com a objectiu investigar sobre la visió que els empleats i empleades públics tenen de l'ètica. S'explorava si estan més a prop de visions deontològiques, aristotèliques, convencionals o utilitàries de l'ètica. També es van dur a terme preguntes sobre l'origen dels principis ètics. No podem oblidar que les actituds morals i creences ètiques, fins i tot els valors de servei públic, no es creen únicament en el context laboral sinó que els treballadors i treballadores –contràriament a les creences de cultura organitzativa– normalment ja arriben a l'organització amb una bagatge ètic i una socialització en valors prou sòlida com per influir profundament en la seva conducta. Per aquest motiu, en la definició i concreció del concepte va caler introduir una variable moderadora molt important que era la socialització prèvia en valors, creences i actituds ètiques i morals. Es van construir, doncs, una sèrie de preguntes que intentaven explorar quines teories ètiques subjacents predominen entre els empleats i empleades públics i quins orígens tenen. Així mateix, es va intentar determinar el grau de coneixement i les opinions dels empleats i empleades sobre els principis ètics i de conducta de l'EBEP i sobre el nivell de formació en valors ètics en el servei públic.

El *segon bloc* intentava determinar quin és el marc de valors dels empleats i empleades i si dista molt o no del que creuen que hi ha a l'organització, segons les seves percepcions.

El *tercer bloc* tenia com a objectiu mesurar aspectes vinculats al clima laboral com ara els factors motivacionals, els trets de la cultura organitzativa, opinions sobre la gestió de RH i satisfacció general. Una primera sèrie de preguntes explorava la percepció sobre la legalitat i criteris amb què s'apliquen decisions en matèria de RH. Una altra sèrie de preguntes intentava comprovar els nivells de satisfacció en el lloc de treball.

En primer lloc s'exposarà el marc conceptual en què se situa l'estudi i a continuació s'entrarà en detall sobre la metodologia de l'enquesta. Seguidament, s'exposaran els principals resultats obtinguts, seguint l'estructura dels 3 blocs esmentats en aquesta introducció. Finalment, es destacaran les principals conclusions de l'estudi.

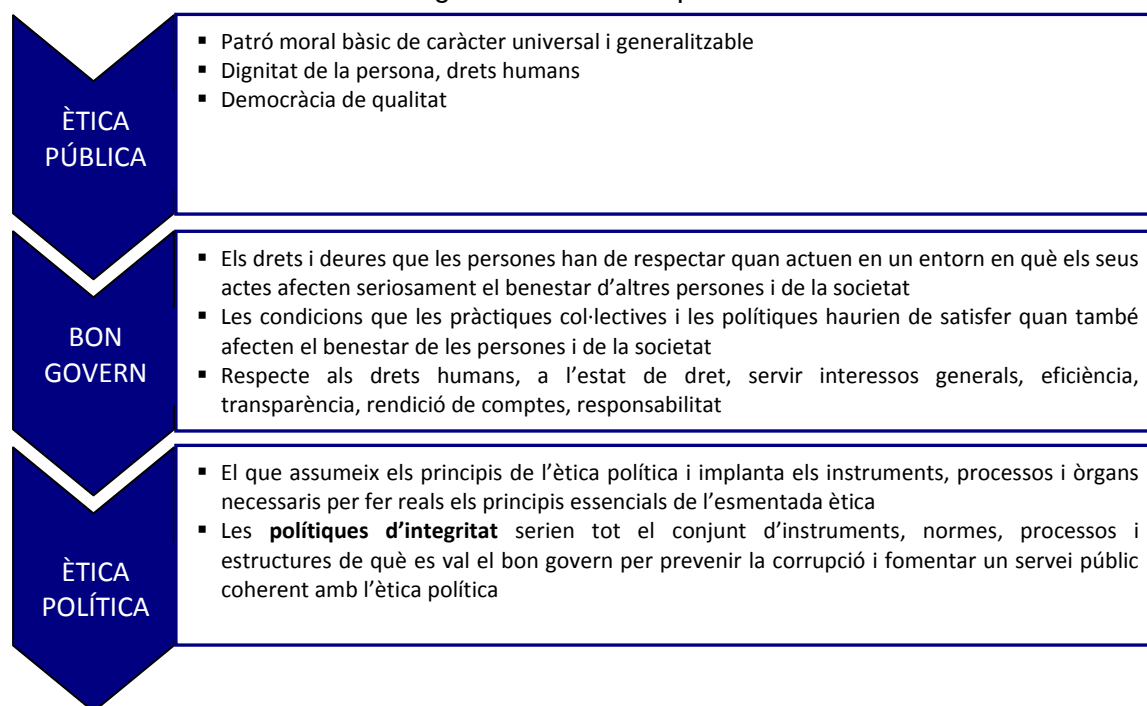
1. Bases conceptuals

1.1 Els marcs d'integritat organitzatius

Les polítiques d'integritat són tot el conjunt d'instruments, normes, processos i estructures de què es val un bon govern per prevenir la corrupció i promoure un servei públic coherent amb els principis i valors que fonamenten la seva ètica professional en un règim democràtic. És en aquest marc de les polítiques d'integritat on se situa aquest treball.

Podríem dir que l'ètica pública estableix el marc axiològic i deontològic de nivell superior; l'ètica política, que assumeix l'ètica pública, defineix principis i regles de bon govern, i el bon govern és el que posa els mitjans perquè aquests principis i regles siguin respectats i promoguts, la qual cosa ha de fer a través d'unes polítiques d'integritat. Podem veure, en la figura següent, la relació entre aquests conceptes:

Figura1. Marc conceptual



L'OCDE, el 2009, va sistematitzar un model de pla d'integritat de caràcter organitzatiu per al sector públic⁴. La raó fonamental del seu enfocament és que, perquè una política d'integritat s'implementi adequadament, és indispensable que en cada organisme públic es generi un marc d'integritat eficaç. Per aquest motiu, es va dissenyar un marc que pogués ser assumit per totes les organitzacions públiques i implantat de forma coordinada i sistèmica.

⁴OECD (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. OECD, Paris.

Un marc d'integritat organitzatiu implica dues qüestions bàsiques: en primer lloc, una gestió de la integritat del marc de l'organització, i, en segon lloc, una integritat del context.

La gestió de la integritat del marc d'una organització es refereix al conjunt d'instruments que fomenten la integritat, tenint en compte la seva interdependència, així com el conjunt de processos i òrgans que els implementen i actualitzen. D'altra banda, la integritat del context d'una organització es refereix al conjunt de factors, diferenciats dels elements propis de la gestió de la integritat, que poden tenir un impacte sobre la integritat dels servidors públics de l'organització. El context que s'ha de considerar és tant l'intern com l'extern a l'organització.

La taula 1 resumeix els dos principals components del marc d'integritat organitzatiu de l'OCDE, mentre que la 2 i la 3 despleguen amb més detall cadascun d'aquests dos components.

Taula 1. Marc d'integritat organitzatiu de l'OCDE

MARC D'INTEGRITAT OCDE							
Marc de gestió d'integritat						Context d'integritat	
Mesures essencials			Mesures complementàries			Intern	Extern
Instruments	Processos	Estructures	Instruments	Processos	Estructures		

Font: OCDE, 2009

El primer element, el marc de la gestió de la integritat (vegeu la taula 2), es compon de tres elements essencials, que són instruments, processos i estructures, que al seu torn apareixen en dos estrats diferents: mesures essencials i complementàries. El primer dels elements comprèn els instruments que estimulen la integritat i prevenen la corrupció i altres vulneracions de la integritat a l'interior d'una organització determinada. Aquests instruments exerceixen quatre funcions principals en la gestió de la integritat: determinen i defineixen la integritat; orienten el comportament dels actors; en supervisen la incidència pràctica (*monitoring*), i n'asseguren el compliment efectiu (*enforcement*). Però perquè aquests instruments tinguin realment un impacte sobre el funcionament de l'organització és necessari que es posin en marxa i es mantinguin saludablement al llarg del temps mitjançant processos i estructures (els altres dos elements del model). D'una banda, mitjançant continus processos de planificació, implementació, avaluació i adaptació que assegurin l'existència efectiva d'aquests instruments. D'altra banda, mitjançant estructures o òrgans, és a dir, aspectes organitzatius que assumeixin les diferents responsabilitats del funcionament del marc d'integritat, així com les tasques de coordinació entre la pluralitat d'actors, les activitats dels quals tenen un impacte sobre la integritat dels membres de l'organització.

Al seu torn, aquests tres elements se subdivideixen en dos estrats diferents. En primer lloc, el nivell essencial en el qual hi ha tots els instruments, processos i estructures que tenen com a objectiu fomentar la integritat en les organitzacions del sector públic. En

segon lloc, el de les mesures complementàries, en el qual hi ha els instruments, processos i estructures que, encara que no tinguin com a finalitat primordial la integritat, també exerceixen un paper fonamental en la seva gestió i en el funcionament dels instruments essencials, com per exemple la gestió de personal, la contractació pública, la gestió financera o la gestió de qualitat, entre d'altres.

Taula 2. Component 1: marc de gestió de la integritat

	Instruments	Processos	Estructures (òrgans)
Mesures essencials	Codis ètics o de conducta, avaluacions de riscos de corrupció, formació en ètica, orientació sobre dilemes ètics, gestió dels conflictes d'interès, consultes d'ètica, inspeccions internes, política de denúncies internes de corrupció o frau, enquestes, etc.	Definició i concreció del concepte d'integritat; orientació vers la integritat; control, sanció i imposició, i avaluació Dret a una bona administració	Responsables de la gestió de la integritat, com per exemple el servei de prevenció de la corrupció, oficines d'ètica, etc.
Mesures complementàries	Avaluació del sistema de RH Procediments administratius i de contractació Gestió pressupostària Gestió de qualitat Control intern i extern	Mesures implantades per avaluar què ha passat, qui avalua, com avaluar, com assegurar l'impacte	Gestors de RH, interventors, etc.

Font: OCDE, 2009

Pel que fa al segon element del model, l'experiència demostra que el context en el qual hi ha ancorada una organització determinada té un efecte important a l'hora d'estimular la integritat i prevenir la corrupció en el si de l'organització. El model distingeix entre un context intern i un altre d'extern (vegeu la taula 3). El context intern es refereix al conjunt d'actors i factors que poden afectar la integritat dels membres de l'organització, però que no formen part de l'aparell de la gestió de la integritat, com per exemple la percepció que els membres de l'organització tinguin de l'equitat amb què funciona internament l'organització. D'aquesta manera, en organitzacions on els treballadors tinguin una percepció negativa sobre l'equitat dels procediments interns – gestió de personal: promoció vertical, distribució de la retribució variable com ara el complement de productivitat, etc.– hi ha una probabilitat més alta que els comportaments s'allunyin de les exigències de la integritat.

D'altra banda, el context extern fa referència als actors i factors del medi ambient ètic del sector públic en general i que van més enllà de l'àmbit de control de l'organització, però que poden tenir un impacte important sobre la gestió de la integritat i sobre la integritat mateixa dels seus membres. Per exemple, les lleis i les pràctiques sobre el finançament dels partits i les eleccions, la regulació de les activitats de lobbisme, la implicació d'alguns sectors externs interessats en el desenvolupament de les mesures de foment de la integritat –ciutadania, empreses, mitjans de comunicació, etc.–, i d'altres.

Taula 3. Component 2: context d'integritat

Intern	Extern
Percepció sobre l'equitat en el funcionament de l'organització, clima ètic	Partits polítics, Parlament, sistema judicial, Sindicatura de Comptes, Síndic de Greuges, policia, Fiscalia, mitjans de comunicació, altres governs, institucions internacionals, sector privat, etc.

Font: OCDE, 2009

1.2. El clima ètic

En l'elaboració del concepte de clima ètic és imprescindible començar detallant què entenem per clima laboral, atès que el concepte de clima ètic es fonamenta en elements epistemològics i metodològics manllevats d'aquest concepte de la psicologia de les organitzacions. Fent un esforç de síntesi, podem dir que hi ha tres tipus de definicions sobre el clima organitzatiu (Kundu)⁵. El primer es basa en les característiques merament objectives i estructurals de les organitzacions. El segon s'interessa només per l'aspecte psicològic de l'individu (Jones i James)⁶. Finalment, el tercer es preocupa de la percepció que el treballador té tant de l'estructura com dels processos que es donen en el seu ambient de treball.

Seguint aquest últim corrent, que és el que adopta l'estudi, el concepte de clima organitzatiu és definit per Litwin i Stringer⁷ com "els efectes subjectius, percebuts, del sistema formal de l'organització i de l'estil informal dels administradors, i d'altres factors ambientals importants sobre les actituds, creences, valors i motivació de les persones que treballen en una organització donada".

Si unim aquest concepte al d'ètica administrativa, entenent per aquesta l'ètica dels empleats i empleades públics, podem dir que el clima o medi ambient ètic d'una organització expressa:

Els efectes subjectius, percebuts, del sistema formal i de l'estil informal dels administradors, i d'altres factors ambientals importants, relacionats amb el funcionament dels marcs d'integritat organitzatius, sobre les actituds i creences davant el treball, la deontologia i els valors organitzatius predominants de les persones que treballen en una determinada organització.

Això, aplicat al sector públic, a més, incorpora algunes peculiaritats. En destaca el fet que els efectes subjectius del sistema formal i de l'estil informal afecten persones que

⁵ Kundu, K. (2007). "Development of the Conceptual Framework of Organizational Climate". *Vidyasagar University Journal of Commerce*, vol. 12, pàg. 99-108.

⁶ Jones, A.P. i James, L.R. (1979). "Psychological climate: Dimensions and relationships of individual and aggregated work environment perceptions". *Organizational Behavior and Human Performance*, 23, pàg. 201-250.

⁷ Litwin, G. H. i Stringer, R. (1966). *The Influence of Organizational Climate*. Harvard University Press, Cambridge, MAS.

prenen decisions amb incidència directa en els drets i les llibertats d'altres persones i de la societat, a més de gestionar diners i recursos públics. Per aquest motiu és tan important conèixer quines actituds de servei públic tenen els empleats i empleades d'aquest sector, quin és el seu desenvolupament deontològic i quins valors de servei públic tenen com a prioritaris. Diversos estudis demostren que el clima ètic és un bon predictor del nivell de corrupció dins les organitzacions (Trevino i Weave)⁸.

⁸ Trevino, L.K. i Weave, G.R. (2003). *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*. Stanford University Press, Stanford.

2. Metodologia de l'enquesta

2.1. Població objecte d'estudi

La població objecte d'estudi va ser el personal d'administració i tècnic de la Generalitat de Catalunya i els alts càrrecs. El col·lectiu d'administració i tècnic inclou totes les persones que treballen en funcions administratives juntament amb el personal de serveis prestacionals que no pertanyen a cap col·lectiu específic, dintre de l'estructura departamental i organismes autònoms. Inclou tant el personal eventual i el personal en règim de funcionari de carrera com també funcionari interí i personal laboral, indefinit i temporal.

La taula següent reproduïx el total de població objecte d'estudi segons grup i vinculació laboral, així com el nombre d'alts càrrecs a data 1 de setembre de 2009.

Taula 4. Població objecte d'estudi

Personal d'administració i tècnic	Alts càrrecs i eventuais	A1	A2	C1	C2	E	Total
Alts càrrecs i directius	206	0	0	0	0	0	206
Eventuals	222	0	0	0	0	0	222
Funcionaris	0	4.182	2.159	2.420	3.399	1.138	13.298
Interins	0	2.238	1.452	992	3.255	982	8.919
Laborals indefinits	0	889	1.002	1.217	1.457	593	5.158
Laborals temporals	0	264	710	1.504	1.191	214	3.883
Total	428	7.573	5.323	6.133	9.302	2.927	31.686

2.2 Disseny mostral i variables d'estratificació

Es va enviar el qüestionari a tots els alts càrrecs (cens) i, per a la resta de personal d'administració i tècnic, es va seleccionar una mostra representativa. La tècnica de disseny mostral utilitzada va ser un disseny aleatori estratificat amb afixació proporcional segons les variables següents:

Vinculació:

- Personal eventual
- Funcionaris de carrera
- Funcionaris interins
- Personal laboral indefinit
- Personal laboral temporal

Grup:

- Personal tècnic (A1-A2)
- Personal d'escala administrativa (C1-C2)
- Agrupacions professionals (E)

Departament: els 15 departaments de la Generalitat de Catalunya

En la taula següent es pot veure la distribució poblacional segons el creuament de les tres variables d'estratificació.

Taula 5. Distribució poblacional

Departament	Vinculació	Eventuals	A1	A2	C1	C2	E	Total
Agricultura	Eventuals	7	0	0	0	0	0	7
	Funcionaris	0	340	252	172	263	19	1.046
	Interins	0	127	81	29	138	18	393
	Laborals	0	73	26	62	73	16	250
	Laborals	0	12	4	10	28	3	57
	Total	7	552	363	273	502	56	1.753
Acció Social	Eventuals	13	0	0	0	0	0	13
	Funcionaris	0	234	275	138	118	47	812
	Interins	0	152	177	86	165	21	601
	Laborals	0	74	217	83	475	69	918
	Laborals	0	40	261	60	515	22	898
	Total	13	500	930	367	1.273	159	3.242
Governació i Administracions Públiques	Eventuals	17	0	0	0	0	0	17
	Funcionaris	0	161	64	104	59	24	412
	Interins	0	82	75	61	56	19	293
	Laborals	0	79	21	59	32	72	263
	Laborals	0	27	19	19	12	93	170
	Total	17	349	179	243	159	208	1.155
Cultura	Eventuals	12	0	0	0	0	0	12
	Funcionaris	0	242	155	129	77	75	678
	Interins	0	93	41	69	32	38	273
	Laborals	0	37	22	37	49	22	167
	Laborals	0	12	6	12	16	10	56
	Total	12	384	224	247	174	145	1.186
Economia	Eventuals	9	0	0	0	0	0	9
	Funcionaris	0	459	125	216	279	23	1.102
	Interins	0	188	58	34	127	20	427
	Laborals	0	10	25	111	10	4	160
	Laborals	0	4	2	12	17	0	35
	Total	9	661	210	373	433	47	1.733
Educació	Eventuals	9	0	0	0	0	0	9
	Funcionaris	0	225	124	314	1018	689	2.370
	Interins	0	80	86	74	1586	741	2.567
	Laborals	0	28	365	125	219	169	906
	Laborals	0	2	148	1135	171	22	1.478
	Total	9	335	723	1648	2994	1621	7.330
Interior	Eventuals	17	0	0	0	0	0	17
	Funcionaris	0	241	78	359	310	25	1.013
	Interins	0	182	54	348	326	19	929
	Laborals	0	13	12	106	69	84	284
	Laborals	0	36	3	108	141	30	318
	Total	17	472	147	921	846	158	2.561
Justícia	Eventuals	9	0	0	0	0	0	9
	Funcionaris	0	362	407	94	125	18	1.006
	Interins	0	402	493	68	184	14	1.161
	Laborals	0	66	172	57	121	71	487
	Laborals	0	44	238	46	111	17	456
	Total	9	874	1.310	265	541	120	3.119
Innovació, Universitats i Empresa	Eventuals	11	0	0	0	0	0	11
	Funcionaris	0	174	69	136	105	34	518
	Interins	0	62	44	28	40	13	187
	Laborals	0	4	2	2	8	10	26
	Laborals	0	2	0	0	1	1	4
	Total	11	242	115	166	154	58	746
Medi Ambient	Eventuals	10	0	0	0	0	0	10
	Funcionaris	0	257	117	92	126	15	607
	Interins	0	140	53	31	107	6	337
	Laborals	0	6	9	50	42	10	117
	Laborals	0	3	0	23	40	2	68
	Total	10	406	179	196	315	33	1.139
PTOP	Eventuals	11	0	0	0	0	0	11
	Funcionaris	0	253	72	185	133	36	679
	Interins	0	89	44	33	93	13	272
	Laborals	0	0	1	319	87	12	419
	Laborals	0	3	1	58	35	3	100
	Total	11	345	118	595	348	64	1.481
Presidència	Eventuals	48	0	0	0	0	0	48
	Funcionaris	0	205	12	59	37	15	328
	Interins	0	40	4	25	15	17	101
	Laborals	0	89	8	37	26	13	173
	Laborals	0	28	5	7	11	0	51
	Total	48	362	29	128	89	45	701
Salut	Eventuals	9	0	0	0	0	0	9
	Funcionaris	0	585	93	95	176	36	985
	Interins	0	344	32	22	130	11	539
	Laborals	0	244	105	108	55	18	530
	Laborals	0	22	19	5	31	5	82
	Total	9	1.195	249	230	392	70	2.145
Treball i Indústria	Eventuals	12	0	0	0	0	0	12
	Funcionaris	0	337	292	228	523	59	1.439
	Interins	0	192	195	49	230	20	686
	Laborals	0	60	9	46	147	16	278
	Laborals	0	9	1	8	51	5	74
	Total	12	598	497	331	951	100	2.489
Vicepresidència	Eventuals	28	0	0	0	0	0	28
	Funcionaris	0	107	24	99	50	23	303
	Interins	0	65	15	35	26	12	153
	Laborals	0	106	8	15	44	7	180
	Laborals	0	20	3	1	11	1	36
	Total	28	298	50	150	131	43	700

2.3. Grandària de la mostra

Per determinar la grandària de la mostra es van tenir en compte els aspectes següents:

1. Una taxa de no resposta esperada elevada.
2. Els resultats havien de permetre proporcionar estimacions, no només a nivell global sinó també segons vinculació laboral (funcionaris de carrera, funcionaris interins i personal laboral), segons temporalitat de la situació contractual (funcionaris + laborals indefinits vs. interins + laborals temporals), segons grup de titulació (tècnics, no tècnics) i també segons variables que no formaven part del disseny mostral però que també eren de gran interès (sexe, edat i antiguitat).
3. El marge d'error estimat havia de ser inferior al $\pm 3\%$ per a resultats globals i no superior al $\pm 5\%$ per a estimacions més desagregades, segons variables d'estratificació (vinculació i grup) i variables d'interès (sexe, edat i antiguitat).

Considerant els tres punts anteriors, la grandària mostral utilitzada va ser de 3.000 treballadors.

La taxa de resposta entre els alts càrrecs va ser del 31,1% (64 enquestats). En el cas del personal d'administració i tècnic, van contestar l'enquesta 1.207 empleats i empleades, la qual cosa representava una taxa de resposta del 40,3%. Amb aquestes xifres, la fitxa tècnica final va ser la següent:

Fitxa tècnica

N= 31.686
n= 1.207 empleats/ades i 64 alts càrrecs
p=q= 0,5
Nivell de confiança= 2σ (95,5%)
e= $\pm 2,75\%$

La distribució mostral obtinguda segons les variables d'estratificació va ser la següent:

Taula 6. Distribució mostral

		Mostra obtinguda
Sexe	Home	430
	Dona	841
Edat	18-30	106
	31-45	612
	46-60	440
	61-64	36
	65 i més	13
	Alt càrrec*	64
Nivell de comandament	Lloc classificat com de responsable	172
	Cap de negociat o equivalent	38
	Cap de secció o equivalent	60
	Cap de servei o equivalent	47
	Subdirector/a o equivalent	20
	Alt càrrec	64
	Sense lloc de responsabilitat ni comandament	870
Grup	Alt càrrec	64
	A1 o equivalent	285
	A2 o equivalent	190
	C1 o equivalent	222
	C2 o equivalent	341
	E o equivalent	110
Vinculació	Alt càrrec	64
	Funcionari/ària	95
	Interí/ina	506
	Laboral temporal	486
	Laboral indefinit/ida	52
	Eventual	10
Total		1.271

* Als alts càrrecs no se'ls va demanar per l'edat.

2.4. Mètode de recollida de la informació

Bàsicament, l'enquesta es va dur a terme mitjançant un qüestionari autoadministrat en línia. Les persones enquestades seleccionades van rebre un missatge electrònic a l'adreça de treball, amb l'enllaç que dirigia a l'aplicació per respondre l'enquesta, juntament amb un número d'usuari i un mot de pas.

De les 3.000 persones enquestades, però, només a 2.200 es va enviar l'enquesta per correu electrònic: de la resta es desconeixia l'adreça. Aquestes persones de la mostra van rebre l'enquesta impresa al seu domicili particular amb la possibilitat que poguessin fer l'enquesta en línia o retornar-la per correu postal.

El valor del nombre i del percentatge de respostes obtinguts havia de ser valorat en funció de les consideracions següents.

a) El nombre de respostes totals que es van obtenir esdevingué significatiu: 1.271, que suposa l'opinió de gairebé la meitat del personal d'administració i tècnic seleccionat a la mostra, i de gairebé un de cada tres dels alts càrrecs de la Generalitat. Es tracta d'un segment substancial del personal d'administració i tècnic i directiu de l'administració de la Generalitat i el coneixement de la seva opinió té un indubtable valor en si mateix.

b) No obstant això, el percentatge de persones a les quals es va trametre el qüestionari i que no el van contestar esdevé també rellevant (un 58% en el personal d'administració i tècnic i un 69% en els alts càrrecs), per la qual cosa cal considerar la possibilitat d'un biaix de no resposta: és a dir, que haguessin contestat al qüestionari en major proporció aquelles persones amb unes característiques o amb una opinió diferenciada, la qual cosa faria impossible la translació de l'opinió de les persones enquestades al conjunt de la població estudiada i, per tant, no seria representativa. Per corregir aquest aspecte, es va ponderar la mostra mitjançant el càlcul de pesos (vegeu el punt següent). Considerem, per tant, que la mostra és representativa de l'univers objecte d'estudi.

c) Utilitzant un altre dels mitjans proposats per reduir l'impacte de la no resposta en qüestionaris autoadministrats, es va constatar que les persones que van contestar les enquestes en la primera tramesa no presentaven diferències significatives en les respostes respecte de les persones que ho van fer després d'un o dos recordatoris.

Per tot això, i encara que des d'un punt de vista absolut el nombre de respostes que es van obtenir esdevé significatiu, en la interpretació dels resultats es va tenir sempre present que els percentatges de qüestionaris no contestats també ho és.

2.5. Ponderació

Un cop finalitzada l'operació de recollida d'informació, es va analitzar l'existència o no de biaixos entre la mostra i la població real, en relació amb les principals variables de creuament: sexe, edat, vinculació i grup.

Per fer aquestes comprovacions es va prendre com a referència el personal d'administració i tècnic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i alts càrrecs a data de novembre de 2009.

La conclusió és que, efectivament, es van produir aquests biaixos, fruit de la manca de resposta, i que aquests havien afectat bàsicament les variables de vinculació i grup. També es va detectar un biaix en la variable estrat d'edat, la qual està molt

correlacionada amb un factor important a l'hora de mesurar els resultats, com és l'antiguitat en l'àmbit de l'Administració pública.

Per resoldre aquests biaixos, es va ponderar la mostra, utilitzant les variables de vinculació, grup i edat per al càlcul dels pesos.

3. Resultats de l'enquesta

A continuació es procedirà a analitzar, a partir dels diversos components de l'enquesta, les respostes obtingudes i els aspectes teòrics en què es fonamenten aquests resultats.

S'ha realitzat una anàlisi de la variància per al contrast d'igualtat de mitjanes en les variables quantitatives mesurades mitjançant una escala 0-10, i la prova de la ji-quadrat per a les variables qualitatives. Aquests tipus d'anàlisis ens han proporcionat informació a l'hora de seleccionar els resultats més destacats i amb un major nivell de significació.

En cada apartat, s'exposaran, en primer lloc, les dades sobre els empleats i les empleades i, de forma diferenciada, les referents a alts càrrecs, quan s'escaigui.

3.1. Bloc 1. L'ètica a l'Administració

3.1.1. Visió de l'ètica

En aquest bloc de l'enquesta es demanava als empleats i empleades que es posicionessin entre quatre definicions d'ètica, les quals es corresponen als diversos plantejaments teòrics clàssics sobre la qüestió. Concretament, havien de triar dues de les definicions següents i prioritzar-les:

- Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet (*visió deontològica*)
- Ètica és complir la llei (*ètica convencional*)
- Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria (*visió utilitària*)
- Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible (*visió aristotèlica*)

Els resultats d'aquesta pregunta (taula 7) mostren com la immensa majoria del personal té una visió de l'ètica lligada a concepcions deontològiques, on els valors individuals i, concretament la dignitat de l'ésser humà, són prioritaris. Gairebé el 90% apunta aquesta opció com a primera resposta.

En canvi, només un 7% de les persones enquestades ha apuntat, com a primera opció, una visió més aristotèlica de l'ètica, ancorada en el concepte de virtut, si bé aquesta darrera opció és la que té un nivell de resposta més elevat (34%) en segona opció.

La resta de respostes es distribueixen entre una visió legalista de l'ètica (representada en total un 29% de les persones enquestades que l'han escollit com a primera o segona opció) i una visió utilitària de l'ètica, que busca el benestar de la majoria

encara que sigui en detriment de la minoria (19% dels enquestats l'han triat en alguna de les dues opcions).

Taula 7. Què enteneu per ètica?

	1a opció	2a opció	Suma
Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	87,9%	7,9%	95,8%
Ètica és complir la llei	2,3%	26,8%	29,1%
Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	1,3%	18,0%	19,3%
Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	7,0%	34,4%	41,4%

Els resultats segmentats per sexe (taules 8, 9 i 10) plantegen algunes diferències. La prelació de valors és la mateixa en tots dos grups. Si sumem les dues primeres respostes de tota la mostra, les visions triades són, per ordre d'importància, la deontològica, l'aristotèlica, la legalista i la utilitària; ara bé, els homes donen més importància a la visió aristotèlica (més de 10 punts de diferència envers les dones) i les dones, en canvi, presenten una major adscripció a visions legalistes (6 punts per sobre dels homes).

Taula 8. Què enteneu per ètica?, per sexe (1a opció)

	Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	Ètica és complir la llei	Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	Ns/nc
Home	82,5%	3,4%	2,0%	10,5%	1,6%
Dona	90,8%	1,7%	0,9%	5,1%	1,5%
Total	87,9%	2,3%	1,3%	7,0%	1,5%

Taula 9. Què enteneu per ètica?, per sexe (2a opció)

	Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	Ètica és complir la llei	Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	Ns/nc
Home	12,2%	21,4%	16,2%	38,1%	12,2%
Dona	5,7%	29,5%	18,9%	32,5%	13,3%
Total	7,9%	26,8%	18,0%	34,4%	12,9%

Taula 10. Què enteneu per ètica?, per sexe (suma)

	Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	Ètica és complir la llei	Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	Ns/nc
Home	94,7%	24,8%	18,2%	48,6%	13,8%
Dona	96,5%	31,2%	19,8%	37,6%	14,8%
Total	95,8%	29,1%	19,3%	41,4%	14,4%

Potser les diferències més significatives destaquen quan es desglossen les respostes per nivell de comandament. Com més nivell de comandament, més importància es dóna a l'ètica convencional i a la llei com a referent ètic, tal com es mostra en la taula 11.

Taula 11. Què enteneu per ètica?, per lloc de comandament (1a opció)

	Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	Ètica és complir la llei	Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	Ns/nc
Lloc classificat com de responsable	85,7%	1,7%	3,3%	7,8%	1,5%
Cap de negociat o equivalent	97,1%	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%
Cap de secció o equivalent	85,6%	5,8%	1,2%	7,4%	0,0%
Cap de servei o equivalent	80,3%	4,8%	1,5%	7,5%	6,0%
Subdirector/a o equivalent	79,2%	9,7%	0,0%	11,1%	0,0%
Sense lloc de responsabilitat ni comandament	88,7%	2,0%	0,9%	6,8%	1,5%
Total	87,9%	2,3%	1,3%	7,0%	1,5%

Alts càrrecs

Si centrem l'anàlisi en els alts càrrecs (taula 12), observem que, malgrat que la distribució de les respostes esdevé similar a la de la resta d'empleats i empleades, els alts càrrecs donen més importància a l'ètica de la virtut, sobretot en primera opció: 17,2% davant de la mitjana de la resta d'empleats i empleades (7,0%), i 47,9% en la suma de la 1a i 2a opció, davant del 41,4%.

Taula 12. Què enteneu per ètica?, alts càrrecs (1a opció)

	1a opció	2a opció	Suma
Ètica és respectar la dignitat de l'ésser humà i actuar de manera coherent amb aquest fet	75,1%	12,5%	87,6%
Ètica és complir la llei	4,7%	25,9%	30,6%
Ètica és buscar el benestar de la majoria encara que sigui en detriment de la minoria	1,3%	20,5%	21,8%
Ètica és virtut, ser una persona virtuosa i tenir un caràcter incorruptible	17,2%	30,7%	47,9%
Ns/nc	1,7%	10,4%	12,1%

Una segona pregunta tractava de comprovar on se situen les persones enquestades en una hipotètica línia de tensió entre visions optimistes o pessimistes de l'eticitat de l'ésser humà, escala coneguda com de Rousseau-Hobbes; així, la pregunta demanava a la persona enquestada que se situés entre les dues opcions següents, d'acord amb

una línia contínua que aniria del 0 (suport total a l'opció optimista) al 10 (suport total a l'opció pessimista):

1. Els éssers humans tenim sentiments morals i som normalment solidaris (visió optimista)
2. Els éssers humans som essencialment dolents i l'ètica no és més que maquillatge de la realitat (visió pessimista)

La mitjana d'aquesta escala ens indica que existeix una moderada tendència a situar-se en una opció antropològicament optimista: 4,7.

Per grups de classificació s'observa que, com més alt nivell de titulació, la visió és més optimista.

Taula 13. Escala Rousseau-Hobbes, per grup

Mitjana		
Grup	A1 o equivalent	4,0
	A2 o equivalent	4,6
	C1 o equivalent	4,9
	C2 o equivalent	5,0
	E o equivalent	5,3
	Total	4,7

En termes de gènere, l'home mostra una visió més optimista que la dona, encara que la diferència no és significativa.

Taula 14. Escala Rousseau-Hobbes, per sexe

Mitjana		
Sexe	Home	4,6
	Dona	4,8
	Total	4,7

En la variable edat, coincidint amb la tendència recollida en els estudis existents, com més edat es té, més tendència a adoptar visions certament més pessimistes.

Les persones amb visions més optimistes són a la franja de 31-45 anys: 4,3. Cal esmentar, però, que el resultat dels més joves s'ha d'analitzar amb cautela a causa de la reduïda mida de la mostra.

Taula 15. Escala Rousseau-Hobbes, per edat

Mitjana		
Edat	18-30	4,7
	31-45	4,3
	46-60	4,9
	61-64	6,4
	65 i més	6,4
	Total	4,7

Alts càrrecs

Les dades dels alts càrrecs mostren una visió més optimista que la de la resta d'empleats i empleades, i se situen en 3,4 en l'escala del 0 a 10.

3.1.2. Origen dels principis ètics

Amb l'objectiu de conèixer l'origen dels principis ètics que els empleats i empleades reconeixen com a més importants, es va preguntar als empleats i empleades sobre aquesta qüestió, demanant que indiquessin les dues fonts prioritàries. Es partia de la presumpció que les respostes dels empleats i de les empleades són l'expressió, a més de les seves pròpies reflexions, d'una socialització que ha transmès idees, metàfores o imatges que prioritzen algun d'aquests orígens.

Taula 16. D'on us vénen els principis ètics que considereu més importants?

	1a opció	2a opció
Dels meus pares i avis	88,2%	5,8%
De l'escola	1,7%	38,2%
De la religió	1,1%	8,0%
Del meu entorn de treball	0,2%	3,5%
Del carrer, de la meva experiència	5,3%	28,1%
Dels mitjans de comunicació	0,0%	0,2%
Dels meus amics i amigues	0,6%	8,9%
Altres	2,5%	6,0%
Ns/nc	0,3%	1,2%

En relació amb aquesta pregunta, la variable sexe aporta una diferència significativa, ja que entre les dones, l'origen familiar de l'ètica destaca en la primera opció (92%) per sobre dels homes (81%), si bé l'origen basat en l'experiència és significativament menor (3,5% davant del 8,8%).

Taula 17. D'on us vénen els principis ètics que considereu més importants?, per sexe

	1a opció		2a opció	
	Homes	Dones	Homes	Dones
Dels meus pares i avis	81,0%	92,0%	8,4%	4,5%
De l'escola	1,8%	1,6%	34,1%	40,3%
De la religió	2,7%	0,3%	8,4%	7,8%
Del meu entorn de treball	0,4%	0,2%	2,4%	4,1%
Del carrer, de la meva experiència	8,8%	3,5%	25,5%	29,5%
Dels mitjans de comunicació	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Dels meus amics i amigues	0,8%	0,6%	11,6%	7,5%
Altres	4,1%	1,7%	7,2%	5,3%
Ns/nc	0,4%	0,3%	2,1%	0,8%

Alts càrrecs

L'anàlisi centrada en els alts càrrecs informa que aquests continuen valorant l'origen familiar en primera opció, però, en detriment d'aquest, reconeixen un major pes de l'experiència pròpia com a origen del seu desenvolupament ètic en primera opció (14,1% de les respostes) i, en segona opció, és aquest l'origen que s'ha considerat de manera majoritària (27,6%).

Taula 18. D'on us vénen els principis ètics que considereu més importants?, alts càrrecs

	1a opció	2a opció
Dels meus pares i avis	76,8%	14,1%
De l'escola	4,7%	22,2%
De la religió	0,0%	9,4%
Del meu entorn de treball	0,0%	8,1%
Del carrer, de la meva experiència	14,1%	27,6%
Dels mitjans de comunicació	0,0%	0,0%
Dels meus amics i amigues	1,7%	10,8%
Altres	2,7%	7,7%

3.1.3. Coneixement dels principis ètics i de conducta de l'Estatut bàsic de l'empleat públic

Algunes preguntes de l'enquesta avaluaven el grau de coneixement que tenen els empleats i empleades dels principis ètics i de conducta recollits en l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), així com algunes qüestions generals sobre les mesures que s'haurien de prendre per fomentar els valors de servei públic entre els treballadors i treballadores.

El 58,7% del personal manifesta conèixer els principis ètics de l'EBEP (vegeu la taula 19): més les dones que els homes, amb una diferència de 8 punts.

Taula 19. Coneixeu l'existència dels principis ètics i de conducta de l'Estatut bàsic de l'empleat públic?, per sexe

		Sí	No	Ns/nc
Sexe	Home	53,3%	43,0%	3,7%
	Dona	61,5%	32,3%	6,2%
	Total	58,7%	36,0%	5,3%

D'aquests empleats i empleades que afirmen conèixer els principis ètics de l'EBEP, només el 18,8% afirma conèixer-los força bé, i el 54,8% els coneix més o menys bé.

Taula 20. Grau de coneixement dels principis ètics de l'empleat públic

	%
Els conec força bé	18,8%
Els conec més o menys bé	54,8%
Els conec poc	26,4%

La valoració que es fa de l'EBEP en la regulació d'aquesta matèria és positiva (taula 21): en una escala de 0 a 10 punts, es considera amb una mitjana de 6,8 que aquest text legal és clar i defineix bé els deures dels empleats i empleades.

Taula 21. L'Estatut bàsic de l'empleat públic és clar i defineix bé els nostres deures, per vinculació

		Mitjana
Vinculació	Funcionari/ària	6,9
	Interí/ina	7,0
	Laboral temporals	6,1
	Laboral indefinit/ida	6,6
	Eventual	-
	Total	6,8

Posteriorment, es va preguntar als empleats i empleades si creien que els altres empleats coneixen els seus deures ètics; en aquest cas es mostren una mica més escèptics que respecte del seu propi coneixement dels principis ètics (vegeu la taula 22). La mitjana és de 5,0 (en una escala també del 0 al 10), la qual cosa indica una resposta menys definida, que no prioritza ni el sí ni el no.

Taula 22. Els empleats públics coneixen bé els seus deures ètics, per vinculació

		Mitjana
Vinculació	Funcionari/ària	5,1
	Interí/ina	5,0
	Laboral temporals	4,0
	Laboral indefinit/ida	4,8
	Eventual	5,4
	Total	5,0

Les últimes preguntes d'aquest bloc de l'enquesta tractaven d'analitzar si hi havia una actitud positiva o negativa respecte de la utilitat i necessitat de disposar de codis ètics, d'una banda, i de formació i debat ètic en l'Administració de la Generalitat de Catalunya, de l'altra. Els resultats són molt positius vers ambdós instruments del marc d'integritat. Puntuant novament de 0 a 10, ambdós instruments reben puntuacions clarament favorables (taula 23).

Taula 23: Actituds envers els codis ètics

	Mitjana
Els codis ètics són útils i necessaris a l'Administració	8,1
Els problemes ètics haurien de ser debatuts en l'organització mitjançant reunions, seminaris, fòrums, xats, etc.	7,0

Alts càrrecs

Els alts càrrecs manifesten un grau de coneixement i de valoració del contingut de l'EBEP molt similar al dels empleats i empleades: el 63,6% manifesta conèixer els principis ètics i de conducta, el 81% dels quals declara fer-ho "força bé" o "més o menys bé".

Taula 24. Coneixeu l'existència dels principis ètics i de conducta de l'Estatut bàsic de l'empleat públic?, alts càrrecs

	%
Sí	63,6%
No	31,3%
Ns/nc	5,1%

Taula 25. Grau de coneixement dels principis ètics de l'empleat públic, alts càrrecs

	%
Els conec força bé	16,4%
Els conec més o menys bé	64,6%
Els conec poc	19,0%

D'altra banda, per la seva part, els alts càrrecs es mostren favorables a l'existència de codis ètics i debat ètic, tot i que amb un suport més atenuat.

Taula 26: Actituds envers als codis ètics, alts càrrecs

	Mitjana
Els codis ètics són útils i necessaris a l'Administració	7,6
Els empleats públics coneixen bé els seus deures ètics	5,7
Els problemes ètics haurien de ser debatuts en l'organització mitjançant reunions, seminaris, fòrums, xats, etc.	6,0

En suma, els empleats i empleades públics s'han preocupat de conèixer les seves responsabilitats ètiques i es mostren favorables a la codificació de deures ètics i a la formació i el debat ètic en el servei públic. Atesa aquesta predisposició positiva és altament recomanable desenvolupar mesures que contribueixin a reforçar aquestes actituds i permetin, a través de la seva articulació, afavorir el capteniment ètic i prevenir conductes desviades.

3.2. Bloc 2. Els valors a l'Administració

3.2.1. Evolució dels valors

La primera pregunta d'aquest mòdul demanava al personal la seva percepció sobre l'evolució dels valors a l'Administració catalana els darrers sis anys. La percepció general és positiva. No obstant això, un 20,9% del personal opina que els valors han canviat en sentit negatiu. El 42,3% opina que s'han mantingut igual i el 36,8% que l'evolució ha estat positiva.

Les dones valoren més positivament que els homes l'evolució dels valors (diferència de 4 punts), fet que podria estar vinculat, entre altres factors, al desenvolupament de les polítiques de gènere. Considerant la variable edat, els més pessimistes, amb diferència, són els majors de 65 anys (un 74,2% consideren l'evolució negativa i només un 13,5% positiva), encara que cal prendre's aquestes dades amb precaució, atès el baix nombre de respostes dins la franja d'edat.

Taula 27. Percepció de l'evolució dels valors a l'Administració catalana, per sexe

		Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit positiu	Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit negatiu	Els valors de l'Administració catalana no han canviat els darrers 6 anys
Sexe	Homes	34,3%	18,6%	47,2%
	Dones	38,2%	22,1%	39,7%
	Total	36,8%	20,9%	42,3%

Taula 28. Percepció de l'evolució dels valors a l'Administració catalana, per edat

		Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit positiu	Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit negatiu	Els valors de l'Administració catalana no han canviat els darrers 6 anys
Edat	18-30	44,30%	14,30%	41,40%
	31-45	41,60%	17,00%	41,40%
	46-60	29,80%	24,00%	46,10%
	61-64	45,30%	30,90%	23,80%
	65 i més	13,50%	74,20%	12,30%
	Total	36,80%	20,90%	42,30%

L'anàlisi de la variable vinculació revela que els empleats i empleades interins són els més optimistes (el 46,7% opina que l'evolució ha estat positiva i només un 11,6% que ha estat negativa). D'altra banda, un elevat percentatge dels funcionaris i funcionàries de carrera i del personal laboral temporal opinen que els valors s'han mantingut iguals, presenten una percepció de canvi positiu per sota de la mitjana (fins a 5 punts per

sota) i una percepció d'evolució negativa superior al percentatge general (diferències d'entre 4 i 9 punts); un 37,7% dels laborals indefinits, en comparació amb les mitjanes totals, opinen que els canvis en els valors de l'Administració han estat en sentit positiu (1 punt per sobre de la mitjana total) i un 23,4%, en sentit negatiu (2,5 punts per sobre de la mitjana total).

Taula 29. Percepció de l'evolució dels valors a l'Administració catalana, per vinculació

		Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit positiu	Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit negatiu	Els valors de l'Administració catalana no han canviat els darrers 6 anys
Vinculació	Funcionari/ària	31,5%	24,2%	44,3%
	Interí/ina	46,7%	11,6%	41,7%
	Laboral temporal	32,2%	28,5%	39,2%
	Laboral indefinit/ida	37,7%	23,4%	38,8%
	Total	36,8%	20,9%	42,3%

Alts càrrecs

Com es podia preveure, els alts càrrecs tendeixen a veure més positivament que la resta aquesta evolució, atenent el seu compromís ideològic amb el Govern.

Taula 30. Percepció de l'evolució dels valors a l'Administració catalana, alts càrrecs

	Alts càrrecs	Empleats
Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit positiu	55,9%	36,8%
Els valors de l'Administració catalana han canviat els darrers 6 anys en sentit negatiu	1,7%	20,9%
Els valors de l'Administració catalana no han canviat els darrers 6 anys	42,4%	42,3%

3.2.2. Sistema de valors

Per tal d'aprofundir en el sistema de valors del personal, l'enquesta demanava a les persones enquestades que triessin, d'una llista de valors semioberta, els tres valors que, al seu parer, haurien de ser els prioritaris entre els empleats i empleades de l'Administració pública catalana, i els que eren efectivament els prioritaris.

Hi ha una certa correlació entre la configuració dels valors desitjats i la dels valors que es perceben com a realment operatius (taula 31), fet que indica un ajust cultural

rellevant. Els quatre valors que es considera que haurien de ser prioritaris són, per aquest ordre, legalitat (55,5%), objectivitat i imparcialitat (54,4%), eficàcia (42,7%) i exemplaritat (treballar de manera dedicada i professional, el 40,2%). Els quatre valors que es perceben com a realment prioritaris són legalitat (62,8%), objectivitat i imparcialitat (39,3%), exemplaritat (36,5%) i eficàcia i diligència (30,9%). Ara bé, hi ha un cert desajust entre el pes que es dóna a cadascun d'aquests valors com a desitjats i com a reals. Concretament, tal com s'observa a la tercera columna de la taula 31, els empleats troben a faltar més objectivitat i imparcialitat (15 punts de diferència) i més eficàcia i diligència (quasi 12 punts de diferència).

També mostren una certa sobrevaloració de valors com ara la confidencialitat (+7,5%) i la igualtat entre homes i dones (+13,6%). Aquest últim desajust és compartit fins i tot entre les dones, encara que de forma diferent dels homes; així, per a un 14,1% de les dones aquest valor hauria de ser prioritari (12,2%) i per a un 28% és actualment prioritari (25,8%), cosa que implica un desajust d'un 13,9%, una mica superior a la mitjana de 13,6%. Els més joves, en qualsevol cas, són més favorables a la priorització d'aquest valor que els de més edat.

Taula 31. Quins valors haurien de ser i quins són prioritaris per als/a les empleats/ades públics?

	Valors que haurien de ser prioritaris	Valors que són prioritaris	Diferència
Legalitat	55,5%	62,8%	7,3%
Objectivitat i imparcialitat	54,4%	39,3%	-15,1%
Confidencialitat	19,3%	26,8%	7,5%
Transparència	31,4%	25,4%	-6,0%
Exemplaritat	40,2%	36,5%	-3,7%
Dedicació al servei públic	21,5%	20,3%	-1,2%
Eficàcia i diligència	42,7%	30,9%	-11,8%
Austeritat i eficiència	12,7%	16,3%	3,6%
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	2,1%	9,5%	7,4%
Respecte a la igualtat entre homes i dones	12,2%	25,8%	13,6%
Altres	7,8%	6,5%	-1,3%

Per exemple, en relació amb la vinculació, els valors prioritaris i el pes assignat a cadascun són similars entre funcionaris de carrera i interins. També ho són les mancances identificades (el desajust entre valors desitjats i valors reals es concentra principalment en l'objectivitat i l'eficàcia). La diferència fonamental entre aquests dos grups es troba en la valoració de la legalitat, molt més important per als funcionaris de carrera (64,4% contra el 41,5% dels laborals que la consideren prioritària). La raó d'aquesta diferència pot estar relacionada, entre altres factors, amb el tipus de llocs que els uns i els altres ocupen.

El personal funcionari, en principi, i d'acord amb l'Estatut bàsic de l'empleat públic, ha de desenvolupar funcions i tasques que estan més relacionades amb l'ús i la subjecció al dret; no es pot oblidar que, segons l'art. 9.2 de l'EBEP, "en tot cas, l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques corresponen exclusivament als funcionaris públics, en els termes que en la llei de desenvolupament de cada administració pública s'estableixi".

Els empleats i les empleades que ocupen llocs classificats com a responsables tenen una visió dels valors molt similar a la mitjana general que s'ha descrit més amunt (taula 31). Respecte als comandaments, tots donen puntuacions altes a valors com l'eficàcia o la responsabilitat. La diferència més rellevant es troba en la diferent valoració de la importància de la legalitat, més marcada entre els llocs de càrrec de cap de secció i negociat que entre els llocs de càrrec de cap de servei i subdirectors. Els/les subdirectors/ores tenen una resposta en relació amb la legalitat gairebé idèntica als alts càrrecs (hauria de ser el valor prioritari: 48,6%; ho és en la vida administrativa: 78,7%), com reflecteix la taula 32. Aquests darrers són, a més, el grup que més importància dóna a la transparència, de forma similar també als alts càrrecs.

Els subdirectors es diferencien de la resta en l'ordre de prioritats dels valors: són prioritaris, en primer lloc, la transparència i l'eficàcia i, a continuació, la legalitat i l'objectivitat. També són els que donen un valor més alt a l'eficiència. En conjunt, podem dir que la seva estructura de valors es correspon amb la integració d'elements de la "nova gerència pública" amb aspectes de democratització de l'Administració, sense oblidar, sens dubte, elements burocràtics, una integració que es correspon amb l'estructura de valors pròpia d'algunes administracions de l'Europa nòrdica.

Alts càrrecs

En opinió dels alts càrrecs (taula 32), es considera que els valors que són prioritaris per als/les empleats/ades públics/ques són, per ordre d'importància: la legalitat (79,1%), l'objectivitat-imparcialitat (39,4%), l'exemplaritat (34,3%), l'eficàcia-diligència (34,0%) i la confidencialitat (31,3%). D'altra banda, consideren que els valors que haurien de ser prioritaris per als/les empleats/ades són l'objectivitat-imparcialitat (52,8%), la legalitat (45,2%), l'eficàcia-diligència (44,8%), l'exemplaritat (43,1%) i, en un percentatge menor, la transparència (32,6%). Observem, doncs, que els cinc primers valors que consideren que haurien de ser prioritaris són molt similars als de la resta d'empleats i empleades, però la percepció de l'ordre de prioritats és diferent. Amb tot, es descriuen dos tipus de desajustaments: d'una banda, consideren que s'haurien de prioritzar més valors com l'objectivitat, la transparència, l'eficàcia i l'austeritat; i, d'altra banda, consideren que valors com la legalitat i la confidencialitat estan excessivament valorats.

Taula 32. Quins valors haurien de ser i quins són prioritaris per als empleats i empleades públics?, alts càrrecs

	Valors que són prioritaris	Valors que haurien de ser prioritaris	Diferència
Legalitat	79,1%	45,2%	33,9%
Objectivitat i imparcialitat	39,4%	52,8%	-13,4%
Confidencialitat	31,3%	6,4%	24,9%
Transparència	18,9%	32,6%	-13,7%
Exemplaritat	34,3%	43,1%	-8,8%
Dedicació al servei públic	23,9%	27,0%	-3,1%
Eficàcia i diligència	34,0%	44,8%	-10,8%
Austeritat i eficiència	23,2%	29,6%	-6,4%
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	5,1%	5,1%	0,0%
Respecte a la igualtat entre homes i dones	8,1%	4,7%	3,4%
Altres	2,6%	8,6%	-6,0%

L'alt grau de suport que té la legalitat com a valor considerat prioritari en la vida administrativa pot semblar contradictori amb els resultats obtinguts en la primera pregunta, en el sentit que anteriorment hem vist que l'ètica convencional suscitava menor adhesió que la deontològica, una de les opcions més escollides. No obstant això, es tracta tan sols d'una aparent contradicció, atès que el mateix marc constitucional de l'Estat i l'opció estatutària catalana aposten clarament per un estat de dret, i un estat de dret exigeix, entre els seus elements constitutius, com recorda Elías Díaz⁹, el respecte als drets humans, present, precisament, en les declaracions de drets o en els títols de drets i llibertats fonamentals, especialment protegits. En conseqüència, la legalitat comença pel respecte a la Constitució i, amb això, a la dignitat de la persona humana i als drets que se'n deriven. Quant a la defensa de l'objectivitat, novament està vinculada al mandat constitucional (article 103.1) i, a més, ha estat i és l'element distintiu de l'Administració professional moderna davant el ja superat *spoils system*. El que sí que sembla rellevant, amb vista a les possibles millores a introduir en l'Administració de la Generalitat de Catalunya, és l'opinió general que hi ha un èmfasi excessiu sobre la legalitat i que es detecta un percebut dèficit d'objectivitat, transparència i eficàcia, segons es desprèn de les respostes tant dels empleats públics com dels alts càrrecs.

Una altra dada que es correlaciona amb la primera pregunta del qüestionari és l'elevat nombre de respostes favorables a l'exemplaritat com a valor que hauria de ser prioritari per als alts càrrecs (43,1%). Era precisament aquest col·lectiu qui més propugnava l'ètica de la virtut com a referent ètic. Tot això té a veure amb el fet que aquestes

⁹ Díaz, E. (2002). "Estado de Derecho y legitimidad democrática", dins de: Carbonell, M., Orozco, W. i Vázquez, R. (coord.) *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina*. UNAM-ITAM-Siglo XXI, México.

persones exerceixen o poden exercir, per la seva implicació política, un major lideratge. I un major lideratge exigeix considerar la importància de l'exemple i la virtut personal com a referents per als altres.

Taula 33. Valors que haurien de ser prioritaris, alts càrrecs

	1a opció	2a opció	3a opció	Suma
Legalitat	24,60%	12,50%	8,10%	45,20%
Objectivitat i imparcialitat	19,20%	17,80%	15,80%	52,80%
Confidencialitat	0,00%	1,70%	4,70%	6,40%
Transparència	8,40%	12,10%	12,10%	32,60%
Exemplaritat	24,20%	12,80%	6,10%	43,10%
Dedicació al servei públic	4,70%	11,50%	10,80%	27,00%
Eficàcia i diligència	14,50%	19,20%	11,10%	44,80%
Austeritat i eficiència	1,30%	9,40%	18,90%	29,60%
Promoció de l'entorn cultural i mediambiental	0,00%	0,00%	5,10%	5,10%
Respecte a la igualtat entre homes i dones	1,70%	1,70%	1,30%	4,70%
Altres	1,30%	1,30%	6,00%	8,60%

Per aprofundir el coneixement de la relació entre alguns dels valors assenyalats, es va introduir una altra pregunta en el qüestionari, que demanava a les persones enquestades que es posicionessin, en una escala tipus Likert de 0 a 10, estructurada en base a dos pols dicotòmics: la primera, oposava els valors de legalitat i eficàcia (taules 34 i 35), i la segona, els valors d'eficàcia i austeritat (taula 36). Tot i que, com s'ha vist, hi ha qui prioritza més que altres valors l'eficàcia, quan es contraposa aquest valor a la legalitat tots els empleats donen prioritat a la legalitat (les puntuacions sempre giren al voltant del 7), excepte els eventuais. Però d'acord amb l'exposat, els valors de personal eventual s'han de prendre amb molta cautela, atès el baix nombre de respostes d'aquest col·lectiu.

Taula 34. Eficàcia vs. legalitat, per vinculació

		Mitjana
Vinculació	Funcionari/ària	7,3
	Interí/ina	7,1
	Laboral temporal	6,8
	Laboral indefinit/ida	7,1
	Eventual	4,5
	Total	7,2

Si analitzem aquests resultats en base a la variable lloc de responsabilitat o comandament, els subdirectors (taula 35) aposten més clarament que altres comandaments per la legalitat quan se'ls planteja la contraposició.

Taula 35. Eficàcia vs. legalitat, per lloc de comandament

		Mitjana
Lloc de responsabilitat o comandament	Lloc classificat com de responsable	7,1
	Cap de negociat o equivalent	7,5
	Cap de secció o equivalent	7,1
	Cap de servei o equivalent	7,5
	Subdirector/a o equivalent	8,0
	Sense lloc de responsabilitat ni comandament	7,1
	Total	7,2

El 78,6% dels subdirectors considera que la legalitat és en la vida real un dels tres valors prioritaris i, més encara, un 48,6% la considera el primer valor prioritari per a l'Administració catalana.

Pel que fa a la dicotomia eficàcia vs. austeritat, si bé el personal no es decanta tant per l'austeritat com per la legalitat, es prima més aquest valor (les puntuacions volten el 6) que l'eficàcia. Aquesta resposta pot estar condicionada per la situació econòmica nacional i internacional i els seus efectes sobre els pressupostos públics.

Taula 36. Eficàcia vs. austeritat, per vinculació

		Mitjana
Vinculació	Funcionari/ària	6,0
	Interí/ina	5,8
	Laboral temporal	5,4
	Laboral indefinit/ida	6,0
	Eventual	5,9
	Total	5,9

Alts càrrecs

Els alts càrrecs donen unes puntuacions similars (taula 37), si bé tendeixen lleugerament més que la resta dels empleats a afavorir l'eficàcia en ambdues dicotomies.

Taula 37. Eficàcia vs. legalitat i eficàcia vs. austeritat, alts càrrecs

	Mitjana
Eficàcia vs. legalitat	6,5
Eficàcia vs. austeritat	5,6

Pensant en el necessari canvi cultural, el repte de l'Administració pública exigeix, doncs, dissenyar models d'actuació alternatius a la tradicional burocràcia, que siguin més eficaços però que donin alhora prou garanties de legalitat i d'objectivitat.

3.3. Bloc 3. Clima laboral

3.3.1. Factors motivacionals

Arribats a aquest punt, sembla obvi que els dilemes morals dels empleats i les empleades públics, quan s'enfronten a problemes laborals, encara que el desenvolupament moral sigui individualitzat, s'insereixen en un marc institucional que influeix enormement en les seves percepcions i eleccions. Les accions dins de l'organització parteixen de la lògica del que és correcte¹⁰ associada amb rols, rutines, drets, obligacions, manuals de procediment i pràctiques. El que és correcte s'assoleix quan conducta i situació encaixen, i això s'esdevé per via del coneixement expert, l'experiència o la intuïció. Quan la conducta i la situació encaixen, es produeix el reconeixement (March i Simon)¹¹. I el reconeixement és el que permet la qualificació d'un funcionari com a "bo" o "dolent". En conseqüència, la reflexió moral, si es fes, es faria en aquest marc cognitiu i normatiu. Tot l'anterior no obsta perquè, sens dubte, hi hagi diferències individuals, i que unes persones puguin tenir un desenvolupament moral o un altre, però l'entorn d'expectatives, regles i rols afecta i explica una part important de la decisió final. Al final, és necessari acceptar que els funcionaris normalment no poden considerar tots els valors possibles en joc, ja que hi ha uns valors institucionalment preferits i la norma és que tàcitament es donin per acceptats.

Però no ens enganyem. Per molta lògica del que és correcte que es desenvolupi en una institució, aquesta no dóna respostes matemàtiques. Des d'aquesta perspectiva, és imprescindible reconèixer que els empleats i empleades públics es troben amb un món complex al qual han de donar sentit, no hi ha una realitat objectiva a reconèixer, sinó una realitat construïda socialment, almenys en els aspectes decisoris (Berger i Luckman)¹². Els empleats i les empleades, individualment, la major part del temps posen en marxa identitats que desenvolupen rols similars, aprofitant experiències prèvies, seguint instruccions i regles, i descodificant el que entenen que els altres esperen d'ells. Però amb el temps, les experiències i les regles canvien, les expectatives es transformen i les identitats evolucionen. Aquesta evolució exigeix una constant interpretació i reinterpretació per part del personal de l'Administració pública guiada per l'ambigüïtat (Bellow i Minow)¹³. Sens dubte que l'ambigüïtat creix com més feblement acoblades (*loosely coupled*) estiguin entre si les unitats i organitzacions públiques afectades, fet que no obsta perquè, sovint, s'hagin d'adoptar decisions amb caràcter d'urgència. I per això la generació de sentit moltes vegades es fa a posteriori, perquè fer alguna cosa implica tal nivell d'atenció que només després s'és capaç d'aturar-se i reflexionar-hi per veure el que s'ha fet (Harmon i Mayer)¹⁴. I, finalment, la realitat ens mostra que molt sovint les organitzacions són una col·lecció d'eleccions

¹⁰ March, J. G. i Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. Fondo de Cultura Económica, México.

¹¹ March, J. G. i Simon, H. (1993): *Organizations*. Blackwell Publishers, Oxford.

¹² Berger, P. i Luckman, T. (1993) *La construcción social de la realidad* (undécima reimpressión). Amorrortu editores, Buenos Aires.

¹³ Bellow, G. i Minow, M. (ed.) (1996). *Law Stories*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.

¹⁴ Harmon, M. i Mayer, R. (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Little, Brown and Company, Boston, pàg. 355.

buscant problemes, solucions buscant situacions en les quals puguin ser la resposta i estats d'ànim o sentiments buscant moments en què puguin ser airejats (Olsen, March i Cohen, citats per Frederickson i Smith)¹⁵. Basant-nos en aquests fets, la lògica de les conseqüències desapareix i la racionalitat tècnica se substitueix per la racionalitat institucional.

Resumint l'esmentat fins al moment:

1. Els empleats i les empleades enquestats treballen en institucions públiques, la qual cosa ja comporta un específic marc normatiu i cognitiu.
2. Prenen decisions seguint una lògica del que és correcte encara que els elements regulatius també hi influeixen.
3. Això no evita, però, l'ambigüitat i la incertesa a l'hora de l'elecció d'opcions.
4. Normalment, les eleccions morals no es fan en marcs predefinits o clarament predictibles, sinó en situacions confuses a les quals cal donar sentit.
5. De vegades s'actua seguint allò que sembla apropiat i, posteriorment, se li dóna sentit moral.

Aquestes cinc afirmacions mostren com la variable institucional pesa enormement en les eleccions morals dels empleats i empleades públics, que no pot ser obviada si es pretén millorar el comportament ètic en el servei públic. En definitiva, cal fugir de tòpics racional-eficientistes, i orientar les actuacions a entendre la realitat fenomenològica de l'ocupació pública; sobretot si es vol avançar en l'adopció i la implantació de reformes eficaces. Per tot això, l'enquesta tracta, a continuació, de conèixer quines són les expectatives, motivacions i preferències dels empleats i dels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya en relació amb el seu lloc de treball.

Per tal de mesurar la posició dels empleats respecte a una sèrie de valors professionals, una altra secció de l'enquesta introduïa preguntes sobre el grau d'acord amb preferències laborals, mesurades en escales de 0 a 10.

¹⁵ Frederickson, H.G i Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, Boulder, CO.

Taula 38. Satisfacció i preferències laborals, per sexe i per alts càrrecs

		Escala 0-10. Mitjana			
		Home	Dona	Total	Alts càrrecs
1	M'agradaria poder triar les meves hores de treball, tenir un horari flexible	7,8	7,6	7,7	7,3
2	Guanyar diners és el que més em motiva a la feina	5,4	4,9	5,1	4,4
3	Jo vull fer una feina que m'apassioni, encara que hagi de renunciar a tenir temps per dedicar a mi mateix/a o a la meva família	4,6	4,2	4,3	6,6
4	Busco sentir-me realitzat/ada amb la meva feina	7,9	8,1	8,0	8,1
5	M'agrada ajudar els/les altres empleats/des encara que no els conegui	8,1	8,3	8,2	-
6	Per a mi és important fer progressar el país i millorar el benestar de la gent	8,3	8,3	8,3	5,2
7	M'agrada sentir-me part d'un equip de treball	8,6	8,8	8,7	-
8	És important per mi que els meus companys i superiors reconeguin la meva feina	8,4	8,6	8,5	8,6
9	Sóc metòdic/a, prefereixo fer les coses sempre de la mateixa manera	6,5	6,5	6,5	7,2
10	A la feina provo sempre de ser cordial i educat/ada sense tenir en compte la persona o situació	9,0	9,1	9,0	8,4
11	M'agraden els reptes a la feina i iniciar nous projectes	8,0	8,3	8,2	8,7
12	M'agrada seguir les regles i els procediments de treball	7,4	7,9	7,7	6,4
13	Em motiva la idea de dirigir persones	6,4	6,0	6,1	7,5
14	Les decisions es prenen millor en grup que individualment	7,7	8,0	7,9	7,6
15	M'agradaria participar més en la presa de decisions relatives a la feina	7,8	7,7	7,7	-
16	La responsabilitat per la qualitat dels serveis hauria de correspondre tant al personal com als comandaments	8,3	8,3	8,3	8,3
17	Encara que no t'agradi la teva feina, l'has de fer al millor possible	8,9	9,1	9,0	8,4
18	Si vols que una cosa surti bé, fes-la tu mateix/a	5,8	6,1	6,0	5,2
19	L'Administració hauria de conèixer millor les opinions de la ciutadania sobre la qualitat dels serveis públics	8,5	8,5	8,5	8,0
20	Les activitats de l'Administració haurien de ser més transparents, llevat de casos excepcionals	8,4	8,4	8,4	8,0

En la interpretació d'aquestes dades seguirem un ordre per matèries tractades en l'enquesta, analitzant la prelació de les respostes i comparant-les, més endavant, amb la percepció d'alguns d'aquests valors dins l'organització. No obstant això, cal puntualitzar el fet que, per evitar biaixos en les respostes (com ara que les persones enquestades emetessin respostes estereotipades o preconcebudes, o bé que donessin resposta a actituds i opinions no sentides), l'ordre en l'administració de les preguntes no va seguir aquesta seqüència (per matèries).

En aquest apartat s'inclouen les preguntes núm. 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 13 i 15.

1. M'agradaria poder triar les meves hores de treball, tenir un horari flexible
2. Guanyar diners és el que més em motiva a la feina
3. Jo vull fer una feina que m'apassioni, encara que hagi de renunciar a tenir temps per dedicar a mi mateix/a o a la meva família
4. Busco sentir-me realitzat/ada amb la meva feina
5. Per a mi és important fer progressar el país i millorar el benestar de la gent
6. És important per a mi que els meus companys i superiors reconguin la meva feina
7. Sóc metòdic/a, prefereixo fer les coses sempre de la mateixa manera
8. M'agraden els reptes a la feina i iniciar nous projectes
9. M'agrada seguir les regles i els procediments de treball
10. Em motiva la idea de dirigir persones
11. M'agradaria participar més en la presa de decisions relatives a la feina

Les preguntes número 2, 4 i 8 validen en gran part la teoria de F. Herzberg¹⁶. Aquest autor va publicar la seva teoria el 1965. Manté que no es poden confondre motivació amb satisfacció, perquè els factors motivacionals donen satisfacció quan apareixen però no produeixen insatisfacció quan desapareixen. Els factors higiènics (un dels principals n'és el sou), tanmateix, no aporten motivació, però si no es presenten produeixen insatisfacció.

Factors com ara la responsabilitat, l'assoliment, el treball per si mateix, el reconeixement, el desenvolupament professional afavoreixen la motivació i Herzberg els va denominar factors motivacionals. Els factors higiènics són per a l'autor el sou, els beneficis no salarials, les condicions de treball. Com més es millorin els factors higiènics més es reduirà la insatisfacció, però no per això es millorarà la motivació. I a la inversa, es pot donar el cas de persones que estan motivades pel seu treball (els agrada o veuen possibilitats de carrera) però insatisfetes amb els factors higiènics, per exemple el sou. Això explicaria fets comprovats empíricament, com el d'empleats que estan motivats pel treball i insatisfets amb el sou. Les investigacions realitzades en l'Administració pública per verificar aquesta teoria demostren que és cert que els factors motivadors de Herzberg efectivament motiven, però no és tan clar que els factors higiènics no tinguin components motivacionals.

El tema de debat en parlar dels factors motivacionals i higiènics, segons els entén Herzberg, és, tradicionalment, els diners. La majoria de les persones pensen que l'increment salarial és un factor de motivació, o que les persones actuarien amb més interès a la feina davant de la perspectiva d'un increment salarial. Tanmateix, cal assenyalar que el factor pecuniari és un instrument de motivació de vida breu, ja que pot representar un incentiu en un temps determinat o quan qui ho percep té una necessitat concreta, però generalment passa a un segon terme després d'un temps. En suma, partint sempre del fet que el salari sigui suficient per satisfer necessitats bàsiques i de caràcter social, els diners no són un factor motivacional.

¹⁶ Herzberg, F., Mausner, B. i Snyderman, B. (1959). *The Motivation to Work*. Wiley, New York.

Aquestes idees es validen, en part, en aquesta enquesta; fins i tot entre funcionaris de l'extingit grup E, que serien els que perceben menors retribucions (si bé és cert que, de tots els grups, el grup E és el segon que més puntuació dóna a l'ítem que es presenta en la taula 39). La mitjana total mostra que les respostes a aquest ítem giren al voltant d'un indefinit punt 5, de manera que ni és rebutjada ni prioritzada per les persones enquestades: els diners no són allò que més motiva a la feina.

Taula 39. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
Guanyar diners és el que més em motiva a la feina	4,8	5,3	5,2	5,0	5,2	5,1

Abans de prosseguir amb les anàlisis, i amb l'objectiu d'aconseguir fer més intel·ligible la tendència de resposta del personal enquestat, es considera pertinent desenvolupar alguns conceptes clau vinculats als factors motivacionals de l'enquesta.

Primer de tot, considerem oportú aprofundir els conceptes vinculats a la teoria de les necessitats, teoria popularitzada pel psicòleg americà del comportament David McClelland i que es va edificar sobre la base del treball de Henry Murray. En aquest sentit, McClelland (1961)¹⁷ va establir que la motivació d'un individu pot basar-se en la recerca de la satisfacció de tres necessitats, dominants en cada individu en diferent grau: la necessitat d'assoliment, de poder i d'afiliació.

{	Assoliment:	Mesurar-se contra estàndards de resultats
	Afiliació:	Necessitat de tenir relacions interpersonals amistoses i properes, i obtenir reconeixement per part d'elles. Portar-se bé amb els altres, fer amics
	Poder:	Influir en els altres

1. La necessitat d'assoliment es refereix a la necessitat de realitzar tasques difícils i desafidores en un alt nivell. Algunes característiques de la gent que puntua alt en aquest punt són:

- La persona desitja tenir èxit i necessita rebre retroalimentació positiva sovint.
- S'intenta pressionar a si mateixa per evitar dos tipus de situacions: les poc arriscades i les de risc elevat. Aquesta persona evita situacions poc arriscades perquè creu que l'èxit fàcilment assolit no és un assoliment genuí. I, d'altra banda, en els projectes de risc elevat hi ha massa factors aleatoris per a l'èxit o el fracàs, la qual cosa els fa dependre en excés de forces alienes i no només de l'esforç propi.

¹⁷ McClelland, D.C. (1961). *The Achieving Society*. Van Nostrand, Princeton, N.J.

2. La necessitat d'afiliació: significa que la persona busca, sobretot, bones relacions interpersonals amb els altres. Algunes característiques de la persona que puntua alt en necessitat d'afiliació són:

- Desitja agradar i ser acceptada pels altres, i dóna importància a la interacció personal.
- Tendeix a conformar-se amb les normes del seu grup de treball.
- S'esforça per fer i preservar relacions amb una alta quantitat de confiança i comprensió mútua.
- Prefereix la cooperació que la competició.
- Òbviament, es mou bé en situacions d'interacció amb clients i en el servei al client.

McClelland va creure que una necessitat forta d'afiliació disminueix la capacitat dels gerents per ser objectius i per a la presa de decisions difícils. En conseqüència, aquestes persones no són bons líders, ja que els preocupa més la cordialitat en les relacions amb els altres que assolir objectius.

3. La necessitat de poder és la que es dóna en les persones a qui agrada influir i responsabilitzar-se d'aspectes vinculats a la feina.

- Aquestes persones es classifiquen en dos tipus: les que cerquen el poder personal i les que cerquen el poder institucional.
 - a) Les persones amb una alta necessitat de poder personal desitgen dirigir i influir altres persones.
 - b) Una alta necessitat de poder institucional significa que a aquestes persones els agrada organitzar els esforços d'altres per assolir les fites de l'organització.
- Les persones amb una alta necessitat de poder institucional tendeixen a ser eficaces com a directius, més que les que tenen una alta necessitat de poder personal.

Segons McClelland (1987)¹⁸, les motivacions guien els comportaments i aquests porten a uns resultats:



D'acord amb l'esquema, els motius, vinculats a les característiques personals del subjecte, adopten un paper rellevant. Es tracta de motius intrínsecs no estàtics, oberts al canvi, que són fruit de factors personals vinculats a la pròpia experiència, educació, etc., i que no són fruit de la personalitat, encara que aquesta hi pugui influir.

¹⁸ McClelland, D.C. (1987). *Human Motivation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Parlant ja dels resultats obtinguts de l'enquesta, val a dir que pràcticament no hi hagut diferències entre les respostes d'empleats i alts càrrecs, i, per tant, només farem esment dels alts càrrecs quan hi hagi desviacions destacables en els resultats.

En consonància amb el que s'ha exposat, en l'àmbit laboral un dels factors que més motivació genera és l'autorealització amb la pròpia feina, el fet que la feina t'agradi. Aquesta afirmació és vàlida en tots els grups de classificació, com es veu en la taula 40.

Taula 40. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
Busco sentir-me realitzat/ada amb la meua feina	7,8	8,0	8,0	8,0	8,2	8,0

D'altra banda, el reconeixement (que en l'enquesta s'explora a través de la pregunta 8, vegeu la taula 41) és un factor motivacional no solament segons Herzberg, sinó també d'acord amb altres teories sobre el funcionament de la motivació en el treball. Segons la teoria de les expectatives, perquè hi hagi motivació cal que hi hagi, per part de l'empleat/ada, la creença que (Lawler)¹⁹:

1) l'esforç conduirà a un rendiment adequat; "no puc estar motivat si sé que el meu esforç és inútil, ja que no tinc les competències bàsiques per fer el treball".

2) el rendiment produirà resultats valuosos per a l'organització (servirà els seus objectius i s'alinejarà amb la seva missió). "Si el meu treball, malgrat ser tècnicament correcte, no és considerat o tingut en compte, no puc estar motivat".

3) els resultats seran recompensats per l'organització d'acord amb les pròpies valoracions; "al final, aquest treball que faig bé i que és valuós per a l'organització m'és recompensat amb el que jo més valoro" (la valència depèn de cada persona, així com també dels diferents moments de la vida professional i personal).

4) les fites individuals es veuran satisfetes.

També la teoria de Maslow²⁰ diu que la necessitat d'autoestima és un dels factors motivacionals clau, una vegada altres necessitats de nivells inferiors han estat cobertes. En aquest sentit, es pot afirmar que el reconeixement i l'autoestima estan fortament correlacionats.

¹⁹ Lawler, E. E. (1993). *Motivation in Work Organizations*. Brooks, Monterrey.

²⁰ Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. Harper & Bros., New York.

Totes aquestes teories apareixen clarament validades en l'enquesta. De fet, el reconeixement és el factor més clarament reconegut com a motivador per a les persones enquestades de tots els grups de classificació.

Per sexe, les dones atorguen una valoració lleugerament superior al factor reconeixement que els homes (mitjanes de 8,6 i 8,4, respectivament).

Taula 41. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
És important per a mi que els meus companys i superiors reconeguïn la meua feina	8,3	8,6	8,7	8,5	8,7	8,5

Aquests resultats són coherents també amb els de la pregunta 11 (vegeu la taula 42). Les persones necessiten projectes, reptes, objectius per sentir-se motivades; i, davant d'aquests objectius, un dels elements més motivadors és la novetat o la possibilitat d'innovar que els és inherent. En relació amb els objectius és important tenir en compte els aspectes següents:

- Els objectius representen trets crítics d'autoregulació, és a dir, permeten definir estratègies d'esforç personal envers una fita.
- Proveeixen l'individu d'una representació cognitiva dels resultats desitjats.
- S'orienten directament al rendiment.
- Mobilitzen esforços i ajuden a definir estratègies d'execució.
- Incrementen la persistència.
- Permeten buscar estratègies d'execució.

Ara bé, en general, els objectius requereixen:

- Acatament
- Compromís
 - Hi ha factors interactius, com ara la participació o la competició, que ajuden a l'assumpció dels objectius.
 - Hi ha factors interns, com ara el sistema de valors, que influeixen en el grau de compromís.
 - Hi ha factors externs, com ara l'autoritat de qui els defineix, la influència del grup sobre els seus membres o les recompenses vinculades a l'acompliment dels objectius, que també influeixen en el grau de compromís.

Això es reflecteix també, en part, en la taula 42: en general s'accepten bé projectes nous, nous reptes, però cal tenir en compte també que poder participar en la seva definició és un factor motivador.

Taula 42. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
M'agraden els reptes a la feina i endegar nous projectes	8,3	8,1	8,2	8,2	8,1	8,2
M'agradaria participar més en la presa de decisions relatives a la feina	7,7	7,8	7,8	7,6	8,0	7,7

Tot i que en l'apartat següent s'aprofundirà en la cultura organitzativa, per tal d'entendre els elements motivacionals envers els reptes cal que els situem en un marc cultural burocràtic que encara està fortament interioritzat; és un marc en què es valora el que està pautat i reglat i que resulta segur, allò que està delimitat per la normativitat interioritzada (vegeu la taula 43) (sobretot tenint en compte que, tal com hem vist en l'apartat anterior, la legalitat és un valor clau per a la major part del personal).

Taula 43. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
M'agrada seguir les regles i els procediments de treball	7,2	7,6	8,1	7,9	8,2	7,7
Sóc metòdic/a, prefereixo fer les coses sempre de la mateixa manera	6,3	6,3	6,8	6,5	6,6	6,5

Es confirmen, doncs, dues motivacions que, tot i que semblin aparentment antagòniques, són perfectament compatibles: d'una banda, l'atracció per endegar nous projectes i, de l'altra, la subjecció cultural al que ja està pautat. En resum, reptes sí, però sense excessius riscos i, en la mesura que sigui possible, incorporant-hi regles i procediments que permetin un treball pautat i metòdic un cop que es materialitza el canvi.

Un altre factor motivacional que cal analitzar és el lideratge (vegeu la taula 44): en aquest sentit, els resultats de l'enquesta defineixen un grup d'empleats i empleades (grup de classificació A1) motivat per exercir funcions que impliquin lideratge, una mica més en el cas dels homes que en les dones i, sobretot, entre els alts càrrecs (7,49). No obstant això, després veurem que també hi ha una forta voluntat d'integració i afiliació.

Taula 44. Factors motivacionals

	Escala 0-10					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
Em motiva la idea de dirigir persones	6,8	6,4	5,7	5,8	5,9	6,1

És important destacar que els elements motivacionals propis del servei públic són vius a la Generalitat de Catalunya. Es confirma, doncs, un fort compromís amb el servei a l'interès general entre els empleats i empleades (vegeu la taula 45).

Taula 45. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
Per a mi és important fer progressar el país i millorar el benestar de la gent	8,4	8,3	8,2	8,3	8,3	8,3

Taula 46. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
Encara que no t'agradi la teva feina, l'has de fer al millor possible	8,8	9,0	9,2	9,1	9,2	9,0

Algunes investigacions han trobat que els individus compromesos amb la idea de servei públic presenten millor rendiment. Encara que aquesta relació és més complexa del que es pensava fa anys (vegeu, per exemple, Perry i Wise)²¹, continuen sent interessants les investigacions sobre la motivació en l'àmbit públic, que s'han preocupat per trobar motius intrínsecs entre els treballadors del sector que, adequadament tractats, puguin servir de base per millorar i aconseguir un treball eficaç i eficient. Perry i Wise van trobar almenys tres grups de factors. Els que anomenen motius racionals parteixen d'una perspectiva utilitària, segons la qual els treballadors trobarien la seva motivació en la possibilitat que els proporciona el seu lloc a l'Administració pública de treballar per a causes que consideren personalment importants. Un segon grup de factors són els de tipus normatiu arrelats en el deure i en la convicció que el treball ben fet contribuirà a l'interès general o a construir una societat o un futur millors. Finalment, els factors afectius, basats en sentiments altruistes que poden implicar el compromís amb la feina per la convicció de la seva importància social i de l'ajuda a altres éssers humans en dificultats. Els resultats ens permeten identificar exemples de cadascun d'aquests grups de factors motivacionals.

Finalment, es va preguntar sobre aspectes com ara els relatius als usos del temps (vegeu la taula 47):

²¹ Perry, J.L. i Wise, L.R. (1990). "Motivational Basis of Public Service", *Public Administration Review*, 50, 5, pàg. 367-73.

Taula 47. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
M'agradaria poder triar les meves hores de treball, tenir un horari flexible	7,9	7,8	7,6	7,5	7,7	7,7
Jo vull fer una feina que m'apassioni, encara que hagi de renunciar a tenir temps per dedicar a mi mateix/a o a la meva família	4,8	4,6	4,2	4,1	3,9	4,3

Cal comentar que, aquesta última pregunta, dona resultats notòriament diferents tant per a eventuals com per a alts càrrecs.

Taula 48. Factors motivacionals

	Escala 0-10. Mitjana	
	Eventuals	Alts càrrecs
Jo vull fer una feina que m'apassioni, encara que hagi de renunciar a tenir temps per dedicar a mi mateix/a o a la meva família	6,1	6,6

3.3.2. Trets de la cultura organitzativa

Els conceptes de cultura organitzativa són molt nombrosos. Una de les definicions seria per exemple aquesta: "Unes pautes o patrons d'assumpcions bàsiques i creences, descoberts o desenvolupats per un grup mentre aprèn a afrontar els seus problemes d'adaptació externa i integració interna, i que han funcionat prou bé com per ser considerats vàlids i, per això, són ensenyats als nous membres de l'organització com la via correcta de percebre, pensar i sentir en relació amb els esmentats problemes d'adaptació i integració" (Schein)²².

La raó d'aquesta elecció és la seva perfecta adequació al marc institucional abans explicat. Aquesta definició situa la cultura en un lloc més profund que la mera comunicació de valors i, per això, connecta amb la lògica d'actuar segons el que és correcte i el seu caràcter de realitat donada. Els empleats públics s'enfronten als problemes amb unes assumpcions bàsiques transmeses culturalment que expliquen les seves decisions millor que les instruccions formals i la conseqüencialitat racional.

Hi ha diversos tipus de classificacions culturals (vegeu, entre d'altres, Quinn i Ramió)²³, però per a aquest text ens decanem per la realitzada per Hood²⁴, basada en l'obra de Mary Douglas²⁵, en la qual proposa dues dimensions: la normativitat i la sociabilitat.

²² Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey Bass, San Francisco, pàg. 6.

²³ Quinn, R.E. (1992). *The Competing Values Framework*. Jossey Bass, San Francisco; Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos/UPF, Madrid.

²⁴ Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford University Press, Oxford.

²⁵ Douglas, M. (1982). "Cultural Bias," dins de: Douglas, M. *In the Active Voice*, Routledge & Kegan Paul, London.

La normativitat fa referència al grau en què les nostres vides estan delimitades per convencions i normes. La sociabilitat es refereix al grau en què les nostres eleccions individuals estan restringides per les eleccions del grup a què pertanyem. Creuant aquestes dues dimensions es delimiten quatre possibles estils de gestió en les organitzacions públiques:

1. La *gestió fatalista*, amb baixa cooperació generalitzada entre les persones i forta normativitat, alta desconfiança i apatia. Els empleats i les empleades viuen tancats en les seves rutines i s'insereixen en xarxes exclusivistes i en conflicte les unes amb les altres.
2. La *gestió jeràrquica*, amb socialització i cohesió intensa, a més d'una forta normativitat.
3. La *gestió individualista*, amb un enfocament atomístic de l'organització. Individus que persegueixen aïlladament el seu interès, sense normes exigents, i on la negociació és la clau.
4. La *gestió igualitària*, que es caracteritza per una forta socialització, però baixa normativitat, amb exigents estructures de participació on les normes es debaten contínuament per a cada cas concret.

Segons els resultats obtinguts, la cultura dels empleats i empleades semblaria apropar-se més a la via jeràrquica que a les altres vies esmentades. Com en l'apartat anterior indicàvem, la normativitat continua estant arrelada. En tot cas, és molt important destacar que el que aquí s'expressa són les preferències i actituds dels empleats i empleades, no allò que ocorre realment en l'organització. La cultura implica una combinació de lideratge i acceptació per part dels empleats i empleades: aquí no estem analitzant el que els líders de la Generalitat defensen com a cultura desitjada, sinó el que els empleats desitjarien observar en les pràctiques i regles de la Generalitat. Com hem vist en l'apartat anterior, hi ha valors que els empleats i empleades consideren sobreemfasitzats i altres que consideren que estan infradesenvolupats per les estructures de poder i el nivell de socialització existents.

També podem observar una forta valoració de la sociabilitat o, almenys, forta vocació d'integració i treball en equip (vegeu la taula 49).

Taula 49. Valors de sociabilitat

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
M'agrada ajudar els altres empleats/ades encara que no els conegui	8,0	8,0	8,2	8,5	8,6	8,2
M'agrada sentir-me part d'un equip de treball	8,6	8,7	8,7	8,9	8,9	8,7
A la feina provo sempre de ser cordial i educat/ada sense tenir en compte la persona o situació	8,8	9,1	9,2	9,2	9,2	9,1
Les decisions es prenen millor en grup que individualment	7,6	7,8	7,9	8,0	8,1	7,9
Si vols que una cosa surti bé, fes-la tu mateix	5,8	5,8	5,9	6,1	6,4	6,0

En definitiva, els empleats i empleades públics prefereixen una organització amb normativitat elevada i socialització intensa i, per tant, se situen en un estil de gestió jeràrquic.

D'altra banda, a partir dels resultats de l'enquesta (vegeu la taula 50), es pot pensar que, des d'una perspectiva no només ètica, sinó de gestió pública, és important reconèixer que els programes d'*empowerment* serien molt ben rebuts pel personal d'aquesta organització. L'*empowerment* implica atorgar al personal capacitat de participar i involucrar-se en la presa de decisions i la millora dels serveis; és una opció de democràcia interna i d'integració del personal que ha donat excel·lents resultats on s'ha implantat amb unes bases culturals prèvies proclius a aquest estil de gestió interna.

Taula 50. Valors d'integració

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
M'agradaria participar més en la presa de decisions relatives a la feina	7,7	7,8	7,8	7,6	8,0	7,7
Les decisions es prenen millor en grup que individualment	7,6	7,8	7,9	8,0	8,1	7,9
La responsabilitat per la qualitat dels serveis hauria de correspondre tant al personal com als comandaments	8,3	8,5	8,4	8,2	8,4	8,3

Per finalitzar aquest apartat de l'enquesta, dues de les preguntes anaven destinades a comprovar les actituds dels empleats i empleades públics respecte de dos instruments clau de la democratització de l'Administració, com són la transparència i la participació ciutadana. En ambdues variables l'actitud és molt positiva, com es pot veure en la taula 51.

Taula 51. Democratització de l'Administració

	Escala 0-10. Mitjana					Total
	A1 o equivalent	A2 o equivalent	C1 o equivalent	C2 o equivalent	E o equivalent	
L'Administració hauria de conèixer millor les opinions de la ciutadania sobre la qualitat dels serveis públics	8,3	8,6	8,7	8,7	8,4	8,5
Les activitats de l'Administració haurien de ser més transparents, llevat de casos excepcionals	8,4	8,3	8,5	8,3	8,5	8,4

S'evidencia, doncs, un medi ambient ètic bastant saludable; un entorn intern on les possibilitats de corrupció es redueixen per tres raons. La primera és la baixa motivació econòmica del personal, la qual cosa fa que les persones siguin menys proclius a embarcar-se en activitats corruptes: quan els empleats i empleades públics tenen una alta motivació econòmica les possibilitats d'abús de la posició per a benefici privat s'eleva substancialment.

Els estudis empírics d'altres països, sobretot dels Estats Units, sobre la relació entre noves formes de gestió pública (anomenades *reinvençió* o "*nova gerència pública*") i corrupció, indiquen que els riscos de conductes il·lícites s'incrementen amb la voluntat d'actuar de forma més empresarial (cultura individualista) per part de l'Administració (Frederickson 1997)²⁶, si bé això no implica, atenent altres experiències, que les organitzacions que mantinguin models burocràtics i jeràrquics, o aquelles altres que apostin per vies participatives, estiguin lliures del risc de corrupció: simplement hi ha altres formes de corrupció possibles que cal preveure.

La segona és la voluntat integradora existent, atesa la motivació pel reconeixement entre companys i per superiors, així com l'actitud favorable a la participació en la millora; atesa la tendència ja existent a la legalitat i al respecte procedimental, aquest control entre iguals redueix les possibilitats de conductes desviades.

La tercera és l'alt nivell de motivació pel servei públic i la capacitat de sacrifici pel bé comú que els enquestats reconeixen. En suma, trets que dificulten, encara que no impedeixen totalment, l'aparició de conductes corruptes i/o desviades.

3.3.3 Opinió sobre la gestió dels RH

A continuació es va preguntar als empleats i empleades per la seva percepció respecte de la gestió dels recursos humans (RH) en la seva organització, ja que l'entorn intern de l'organització és un element molt important del marc d'integritat. Com més alta és la percepció de bona organització, justícia interna i de coherència axiològica, menys possibilitats de conductes desviades per part dels empleats i empleades públics. Per a això, es van establir una sèrie de preguntes que tractaven de

²⁶ Frederickson, H.G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. Jossey Bass, San Francisco.

buscar informació respecte a la percepció sobre el funcionament real dels subsistemes de RH. Els resultats, tot i que en general situen les opinions en un terme mitjà, en alguns casos no van ser gaire positius (vegeu la taula 52).

Taula 52. Percepció sobre la gestió dels recursos humans

Política i planificació del personal	Escala 0-10 Mitjana
La política de personal a la Generalitat s'ajusta a la legalitat	6,3
Les decisions en matèria de personal són clares i estan ben fonamentades	5,1
Les decisions en matèria de personal són arbitràries, no hi ha criteris seriosos	5,1
Hi ha una bona organització de llocs de treball i tasques, sabem el que hem de fer	5,0
Hi ha una bona planificació dels recursos humans	4,5
Informació a l'empleat	Escala 0-10 Mitjana
Els canals oficials d'informació als empleats són suficients	5,1
Vocació de servei públic	Escala 0-10 Mitjana
Tots tenim clar que hem de satisfer les expectatives de la ciutadania sobre la qualitat i justícia dels serveis públics	6,6
Es transmeten bé als nous treballadors els valors del servei públic	4,5
Sobrerregulació	Escala 0-10 Mitjana
Les normes i procediments són excessius per poder complir els objectius	5,4
Autonomia i participació	Escala 0-10 Mitjana
Puc exposar les meves idees i propostes i aquestes es tenen en consideració: m'escolten	6,2
Hi ha un nivell de supervisió excessiu per part dels superiors, manca d'autonomia	4,4
Motivació i reconeixement	Escala 0-10 Mitjana
La motivació a la meua unitat és alta	6,4
El meu rendiment és mesurat i recompensat adequadament pels meus superiors	5,5
Hi ha incentius per prendre iniciatives i millorar el servei	3,4
Formació	Escala 0-10 Mitjana
Les possibilitats de formació i millora de competències són bones	5,2
Meritocràcia	Escala 0-10 Mitjana
Els ascensos estan molt influïts per vincles personals	6,2
Els ascensos es basen en vincles polítics i sindicals, llevat d'excepcions	5,9
La selecció de personal s'ajusta als principis d'igualtat i mèrit	5,2

Els ascensos s'ajusten als principis d'igualtat i mèrit	4,4
Estabilitat dels comandaments	Escala 0-10 Mitjana
Seria positiva la creació d'un grup de directius professionals que no canviés quan canvia el Govern	7,4
Hi ha massa canvis de llocs de treball cada cop que hi ha un canvi polític, fins i tot dins de la mateixa legislatura	6,4

Pel que fa al primer apartat de la taula 52 sobre la **política de personal**, els punts més crítics són la planificació dels RH i l'organització de llocs del treball i tasques (ambdós ítems obtenen puntuacions inferiors al 5). D'altra banda, potser caldria millorar els canals de comunicació entre els serveis de personal i les diferents unitats, atès que només es valora amb un 5 la justificació de les decisions en matèria de personal. També aproven amb només un 5 els canals d'informació amb els empleats. En canvi, no sembla que les decisions de personal plantegin problemes de legalitat (davant l'afirmació que aquestes s'ajusten a la legalitat, s'obté una puntuació de 6,3) ni d'arbitrarietat (5,1).

Respecte a la **vocació de servei públic**, l'orientació dels empleats i empleades vers la qualitat i justícia dels serveis públics obté una puntuació de 6,6. Recordem que, en la taula 38, l'autopercepció d'aquesta orientació obtenia puntuacions superiors a 8. És a dir, que el personal té una perspectiva més crítica respecte del conjunt de l'organització que respecte de la seva pròpia predisposició vers el servei públic. També obté una puntuació molt baixa (al voltant de 4,5) la transmissió per part de l'organització de valors de servei als nous empleats i empleades.

Respecte a la possible **sobrerregulació a l'Administració** i, concretament, el fet que hi hagi massa normes i procediments per aconseguir objectius, s'obté una puntuació de 5,4.

La possibilitat **d'exposar idees i propostes**, i que aquestes es tinguin en consideració, es valora amb un 6,2. A priori, no sembla un mal resultat. Recordem, però, que a la pregunta prèvia el personal havia puntuat amb un 7,7 (taula 50) el seu interès per participar més en les decisions relatives a la feina. El nivell de motivació percebut a la unitat de la persona enquestada és de 6,4.

El **reconeixement del rendiment** per part dels/de les superiors rep un aprovat just (5,5); en canvi, la necessitat de reconeixement a la feina rebia una puntuació de 8,5 en preguntes vistes anteriorment (taula 38). Els empleats i empleades són també crítics amb l'absència d'incentius per prendre iniciatives i millorar el servei (es valora l'existència d'aquests incentius amb un 3,4). D'altra banda, s'aproven amb un 5,2 (recordem, en una escala de 0 a 10) les possibilitats de formació i millora de competències.

Pel que fa a la dimensió de la **meritocràcia**, s'han plantejat preguntes relatives als mecanismes de selecció i de promoció professional. Respecte dels primers, es valora amb un 5,2 aquests mecanismes des del punt de vista de l'ajustament als principis

d'igualtat i mèrit. En el cas de la igualtat i el mèrit en els mecanismes d'ascens, l'opinió és més crítica: suspenen amb un 4,4. Es valora amb puntuacions que volten el 6 la relació d'aquests mecanismes de promoció amb vincles sindicals, polítics i personals.

S'ha demanat també al personal si considera que es produeixen massa canvis de llocs de treball després d'un canvi polític. La valoració mitjana d'aquesta qüestió ha estat superior a 6. Davant de la pregunta sobre si seria positiu crear un grup de directius professionals que no canviés quan ho fa el Govern, es respon majoritàriament de manera afirmativa (puntuació propera al 7,5). Això demostra una actitud favorable a la funció directiva professional.

En els alts càrrecs, les respostes a aquests ítems de l'enquesta són les que es presenten en la taula següent:

Taula 53. Percepció sobre la gestió dels recursos humans, alts càrrecs

	Escala 0-10 Mitjana
La política de personal a la Generalitat s'ajusta a la legalitat	7,5
Les decisions en matèria de personal són clares i estan ben fonamentades	5,6
Les decisions en matèria de personal són arbitràries, no hi ha criteris seriosos	3,9
Hi ha una bona organització de llocs de treball i tasques, sabem el que hem de fer	4,6
Hi ha una bona planificació dels recursos humans	4,2
Els canals oficials d'informació als empleats són suficients	5,6
Es transmeten bé als nous treballadors els valors de servei públic	4,3
Els ascensos estan molt influïts per vincles personals	4,8
Els ascensos es basen en vincles polítics i sindicals, llevat d'excepcions	3,4
La selecció de personal s'ajusta als principis d'igualtat i mèrit	6,2
Els ascensos s'ajusten als principis d'igualtat i mèrit	5,8
Seria positiva la creació d'un grup de directius professionals que no canviés quan canvia el Govern	6,6
Hi ha massa canvis de llocs de treball cada cop que hi ha un canvi polític, fins i tot dins de la mateixa legislatura	4,8

Com es pot veure, en la major part dels ítems, la percepció dels alts càrrecs és moderadament més optimista que la de la resta d'empleats i empleades; en aquest sentit, el contrast es fa més evident en aspectes com ara l'ascens, on els alts càrrecs perceben un sistema més objectiu, imparcial i impermeable a influències externes; la selecció, on es percep un sistema ajustat als principis d'igualtat i mèrit; la percepció de menys canvis de llocs de treball cada cop que hi ha un canvi polític; o bé la legalitat en la política de personal a la Generalitat de Catalunya, on es percep un ajustament més elevat. D'altra banda, les posicions dels alts càrrecs són, de vegades, fins i tot més crítiques que les dels empleats, per exemple, en relació amb l'organització de llocs de treball i tasques i la planificació dels recursos humans, o bé a l'hora de valorar la

transmissió dels valors de servei públic als nous treballadors. Així mateix, malgrat mostrar-se favorables a la creació de la figura del directiu professional, el seu suport no és tan accentuat com el de la resta d'empleats i empleades.

3.3.4. Satisfacció general

El grau de satisfacció del personal en el lloc de treball és força elevat: mesurat en una escala de 0 a 10, s'obté una puntuació de 7,3 per al conjunt de personal (vegeu la taula 54), i de 8,1 per alts càrrecs. Atenent la vinculació, són els eventuais, interins i laborals temporals els més satisfets (gairebé un punt més que funcionaris i laborals indefinits). Pel que fa a la variable tipologia bàsica del lloc –subgrup responsables i comandaments–, els/les caps de servei i subdirectors/ores són els que manifesten un grau de satisfacció més alt (vegeu la taula 55).

Taula 54. Grau de satisfacció en el lloc de treball actual, per vinculació

			Escala 0-10. Mitjana
Vinculació	Empleats/ades	Funcionari/ària	7,1
		Interí/ina	8,1
		Laboral temporal	7,2
		Laboral indefinit/ida	6,9
		Eventual	8,0
		Altres	7,5
		Total	7,3
	Alts càrrecs	Total	8,1

Taula 55. Grau de satisfacció en el lloc de treball actual, per lloc de comandament

		Escala 0-10. Mitjana
Lloc de responsabilitat o comandament	Lloc classificat com de responsable	7,1
	Cap de negociat o equivalent	6,9
	Cap de secció o equivalent	7,0
	Cap de servei o equivalent	7,4
	Subdirector/a o equivalent	8,2
	Sense lloc de responsabilitat ni comandament	7,4
	Total	7,3

Així mateix, tots els grups recomanarien majoritàriament la Generalitat de Catalunya a un amic o familiar com un bon lloc de treball (vegeu la taula 56).

Taula 56. Percentatge d'empleats i empleades que recomanarien la Generalitat de Catalunya com un bon lloc de treball, per grup

		%
Grup	A1 o equivalent	94,3%
	A2 o equivalent	92,4%
	C1 o equivalent	92,9%
	C2 o equivalent	95,4%
	E o equivalent	97,3%
	Total	94,3%

En aquest sentit, l'enquesta oferia un catàleg de raons positives per recomanar la Generalitat de Catalunya, del qual les persones enquestades en podien triar un màxim de tres (vegeu la taula 57). Les escollides amb més freqüència per les persones enquestades són les vinculades a l'estabilitat i la seguretat en el treball (76% dels enquestats), així com a les condicions de treball que permeten conciliar la vida personal i laboral (52%), a les condicions de treball en general (amb un 40%) i a l'horari (39%). La funció social, de servei públic, és assenyalada per un 38%. Les puntuacions més baixes, en canvi, les obtenen la bona organització (escollida únicament en un 1,5% dels empleats i empleades enquestats), la remuneració (6,4%), les possibilitats de promoció (6,7%) i el bon clima de treball (8,5%).

Per als alts càrrecs, una de les raons principals de recomanar la Generalitat és per la seva funció social i de servei públic (escollida per un 77% dels alts càrrecs enquestats); així mateix, la raó vinculada a l'estabilitat i la seguretat en el treball continua sent escollida amb una elevada freqüència (68%) i, en tercer lloc, les condicions de treball en general (42,5%).

Taula 57. Raó positiva per recomanar treballar a la Generalitat

Raó positiva	Empleats	Alts càrrecs
Per l'estabilitat i seguretat en el treball	76,3%	68,0%
Per les possibilitats de conciliació de la vida personal i laboral	51,8%	30,2%
Per les condicions de treball en general	40,0%	42,5%
Per l'horari	39,0%	16,7%
Per la seva funció social, de servei públic	37,8%	77,1%
Pel bon clima de treball	8,5%	1,8%
Per la motivació / realització en la feina	6,7%	25,1%
Per les possibilitats de promoció	6,7%	6,9%
Per la remuneració	6,4%	3,3%
Per la bona organització	1,5%	0,0%
Altres	3,0%	2,9%

L'enquesta també va explorar els motius pels quals els empleats i empleades i alts càrrecs no recomanarien el treball en la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, i d'acord amb la taula 58, en el cas dels empleats i empleades les raons més importants tenen a veure amb la manca de possibilitats de promoció i la mala organització; val a destacar que aquesta dada és totalment coherent amb l'anàlisi precedent, en el sentit que era el motiu positiu menys escollit. L'anàlisi de les respostes dels alts càrrecs situa com a raó negativa escollida amb un percentatge més elevat la manca de motivació/realització a la feina (en un 59,1%), seguida de la mala organització (45,5%) –fet que coincideix amb l'anàlisi precedent, on no era escollida com a raó positiva– i la monotonia i la rutina (40,9%).

Taula 58. Raó negativa per no recomanar treballar a la Generalitat

Raó negativa	Empleats	Alts càrrecs
Per la manca de possibilitats de promoció	59,5%	18,2%
Per la mala organització	56,1%	45,5%
Per la remuneració	45,0%	0,0%
Per la manca de motivació / realització en la feina	44,6%	59,1%
Per la monotonia i la rutina	24,6%	40,9%
Per les condicions de treball en general	9,6%	0,0%
Pel clima de treball	9,1%	22,8%
Per les possibilitats de conciliació de la vida personal i laboral	8,4%	0,0%
Per l'horari	1,1%	0,0%
Altres	8,9%	40,9%

4. Conclusions

El medi ambient ètic que es descriu a partir dels resultats de l'enquesta és, en general, favorable respecte dels principis i regles ètiques del servei públic. S'evidencia una consciència clara de la importància del respecte a la dignitat de l'ésser humà i als seus drets fonamentals. Els resultats presenten uns empleats i empleades que assumeixen els patrons essencials de l'ètica pública. En el marc conceptual d'aquest estudi, aquest concepte d'ètica fa referència a l'ètica que busca establir un patró moral comú a les societats, una moral de caràcter universal i generalitzable, ateses la racionalitat i raonabilitat de les seves finalitats, valors i prescripcions de conducta, però que és respectuosa amb les diverses concepcions privades. La cerca d'una societat justa i les reflexions que puguin fonamentar-la és el que es trobaria darrere d'aquest concepte d'ètica pública (Habermas)²⁷. L'objectiu que es persegueix des d'aquestes concepcions és la cerca d'uns principis justos de convivència. Segons uns dels autors que representen aquesta concepció de l'ètica pública, Rawls²⁸ considera que l'ètica pública no ha de buscar la veritat, sinó els principis més raonables –que afavoreixen l'acord– entre les persones lliures i iguals, i membres plenament cooperatius d'una societat democràtica.

L'ètica pública es plasma normativament en els drets humans. Els pocs principis no rebutjables raonablement per ningú, com el de dignitat de l'ésser humà, la seva autonomia, l'autolegisllació i el diàleg com a fonament de la justícia, es converteixen en principis exigibles i en realitats palpables en desenvolupar-se mitjançant el conjunt de drets humans. 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 mostra com es connecten normes jurídiques amb principis d'ètica pública.

En conseqüència, els drets humans són avui la instància legitimadora dels programes polítics, i podríem afegir, per tant, que són el referent últim de l'acció administrativa. No és possible, per a cap servidor públic, actuar èticament si es vulneren els drets humans.

A la Generalitat de Catalunya aquest és el referent ètic fonamental. Els resultats també apunten que els empleats i empleades públics de la Generalitat tenen força clars els principis i valors de l'ètica professional que els vinculen. L'ètica professional exigeix a tot practicant d'una professió, sigui quina sigui, que reflexioni i tingui clar cada dia i en cada moment quina és la raó de ser de la seva professió. En l'àmbit públic, tant els polítics com els funcionaris duen a terme una tasca professional –encara que els uns ho facin amb caràcter permanent i els altres de forma temporal– i, per tant, han de

²⁷ Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta, Madrid.

²⁸ Rawls, J. (1971). *A theory of Justice*. Oxford University Press, London.

seguir també els deures d'una ètica professional. 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 qui autònomament prenen les decisions; tanmateix, múltiples estudis demostren que la separació és molt difícil i, sobretot, que els empleats i empleades públics també prenen decisions i/o contribueixen a fer que les decisions superiors es prenguin adequadament. Per això, l'ètica administrativa podria considerar-se part de l'ètica política, en la mesura 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 el qual els seus actes afecten seriosament el benestar d'altres persones i de la societat, i 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)²⁹. Els dilemes sobre què s'ha de respectar prioritàriament o quines condicions cal complir en formular polítiques públiques afecten polítics i empleats públics, potser de forma diferent, però sense que aquests últims puguin deslliurar-se de la responsabilitat que impliquen les conseqüències de les seves decisions. L'ètica administrativa seria, doncs, una ètica professional, part de l'ètica política, que es refereix, segons Svava³⁰, 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.

D'acord amb els resultats de l'enquesta, els empleats i empleades públics de la Generalitat tenen clar el bé intern de la seva professió: servir amb objectivitat l'interès general. I també tenen clars els valors clau per a això: legalitat, objectivitat, eficàcia i exemplaritat, amb dedicació al servei i transparència. No obstant això, l'alt grau de suport que té la legalitat com a valor considerat prioritari en la vida administrativa contrasta amb els resultats obtinguts en la primera pregunta de l'enquesta, en el sentit que l'ètica convencional obté un baix suport i, en canvi, l'ètica deontològica va ser la prioritària per a la majoria. No obstant això, es tracta tan sols d'una aparent contradicció, atès que el marc constitucional de l'Estat i la mateixa opció estatutària catalana aposten clarament per un estat de dret, i un estat de dret exigeix, entre els seus elements constitutius, com recorda Elías Díaz³¹, el respecte als drets humans, precisament destacats en les declaracions de drets o entre els especialment protegits títols de drets i llibertats fonamentals. En conseqüència, la legalitat comença pel respecte a la Constitució i, amb això, a la dignitat de l'ésser humà i els drets que se'n deriven.

²⁹ Thompson, D.F. (1985). "The possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review*, vol. 45, 5, pàg. 555-561.

³⁰ Svava, J. (2007). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Jones & Bartlett Publishers, Sudbury, MA.

³¹ Díaz, E. (2002). Op. cit.

Finalment, la seva estructura de motivació i els valors culturals que proclamen són molt coherents amb la visió general ètica definida prèviament, respecte a l'ésser humà, la cerca del bé comú, la legalitat, la transparència i la participació.

S'evidencia un medi ambient força ètic, un entorn intern on les possibilitats de corrupció es redueixen per tres raons. La primera és la baixa motivació econòmica del personal, la qual cosa fa que les persones siguin menys proclius a embarcar-se en activitats corruptes: quan els empleats públics tenen una alta motivació econòmica, les possibilitats d'abús de la posició per al benefici privat s'eleva substancialment. La segona és la voluntat integradora existent, atesa la motivació pel reconeixement entre companys i per superiors, així com l'actitud favorable a la participació en la millora; atenent la tendència ja mostrada a preservar la legalitat i el respecte procedimental, aquest control entre iguals redueix les possibilitats de conductes desviades. La tercera és l'alt nivell de motivació pel servei públic i la capacitat de sacrifici pel bé comú que els enquestats reconeixen. En suma, trets que dificulten, encara que no impedeixen totalment, l'aparició de conductes corruptes i/o desviades.

Els problemes per la fortalesa del marc d'integritat poden provenir d'un dèficit percebut dels valors d'objectivitat i eficàcia, que posteriorment es reflecteix en una percepció de mala planificació i organització dels RH, així com una falta de respecte als principis meritocràtics en l'estabilitat en el llocs de treball, l'ascens i la promoció. També s'evidencia una insatisfacció en les respostes de l'organització a les necessitats dels empleats i empleades de més marge de participació, de millora i de més transparència.

La solució en les polítiques de RH podrien venir de la mà del desenvolupament de l'EBEP i l'adequada implantació de mesures de selecció i promoció basades en criteris objectius i meritocràtics; en una adequada avaluació del rendiment; en mesures innovadores de conciliació i en l'obertura de vies de participació i *empowerment* entre els empleats i empleades. Tot això, unit a un debat més profund i a més formació en ètica per al servei públic.

En tot cas, les mancances percebudes per part dels empleats i empleades públics no impedeixen que els nivells de satisfacció en el lloc de treball propi siguin elevats i que considerin la seva organització un lloc recomanable per treballar-hi. Cal esperar que, en el futur, una de les raons per recomanar la Generalitat com a lloc de treball sigui també les bones perspectives professionals que ofereix, uns bons sistemes de motivació i retenció del personal, i una bona organització.

Finalment, val a destacar que, un cop palesada la bona predisposició en relació amb els valors ètics, seria altament recomanable desenvolupar mesures que contribueixin a reforçar aquestes actituds i que permetin, un cop articulades, afavorir el capteniment ètic i prevenir conductes desviades. Sembla important destacar, però, amb vista a les possibles millores a introduir en l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que caldria tenir en compte la visió general que hi ha un excessiu èmfasi dins l'organització

en la legalitat i un percebut dèficit d'objectivitat, transparència i eficàcia, segons manifesten tant els empleats i empleades públics com els alts càrrecs.

5. Bibliografia

Bellow, G. i Minow, M. (ed.) (1996). *Law Stories*. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.

Berger, P. y Luckman, T. (1993). *La construcción social de la realidad* (undécima reimpresión). Amorrortu editores, Buenos Aires.

Capítol VI, articles 52 a 54 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

Díaz, E. (2002). "Estado de Derecho y legitimidad democrática", dins de: Carbonell, M., Orozco, W. i Vázquez, R. (coord.). *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina*. UNAM-ITAM-Siglo XXI, México.

Douglas, M. (1982). "Cultural Bias," dins de: Douglas, M. *In the Active Voice*. Routledge & Kegan Paul, London.

Frederickson, H.G i Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Boulder, CO.

Frederikson, H.G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. Jossey Bass, San Francisco.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta, Madrid.

Harmon, M. i Mayer, R. (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Little, Brown and Company, Boston.

Herzberg, F., Mausner, B. i Snyderman, B. (1959). *The Motivation to Work*. Wiley, New York.

Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford University Press, Oxford.

Jones, A.P. i James, L.R. (1979). "Psychological climate: Dimensions and relationships of individual and aggregated work environment perceptions". *Organizational Behaviour and Human Performance*, 23, pàg. 201-250.

Kundu, K. (2007). "Development of the Conceptual Framework of Organizational Climate". *Vidyasagar University Journal of Commerce*, vol. 12, pàg. 99-108.

Lawler, E. E. (1993). *Motivation in Work Organizations*. Brooks, Monterrey.

Litwin, G. H. i Stringer, R. (1966). *The Influence of Organizational Climate*. Harvard University Press, Cambridge, MAS.

Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic del treballador públic, capítol VI, art. 52-54.

- March, J. G. i Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- March, J. G. i Simon, H. (1993). *Organizations*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. Harper & Bros., New York.
- McClelland, D.C. (1961). *The Achieving Society*. Van Nostrand, Princeton, N.J.
- McClelland, D.C. (1987). *Human Motivation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (2009). *Towards a Sound Integrity Framework. Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. OECD, Paris.
- Perry, J.L. i Wise, L.R. (1990). "Motivational Basis of Public Service". *Public Administration Review*, 50, 5, pàg. 367-73.
- Quinn, R.E. (1992). *The Competing Values Framework*. Jossey Bass, San Francisco.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos/UPF, Madrid.
- Rawls, J. (1971). *A theory of Justice*. Oxford University Press, London.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. Jossey Bass, San Francisco.
- Svara, J. (2007). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Jones & Bartlett Publishers, Sudbury, MA.
- Thompson, D.F. (1985). "The possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review*, vol. 45, 5, pàg. 555-561.
- Trevino, L.K. i Weave, G.R. (2003). *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*. Stanford University Press, Stanford.