

L'EXIGÈNCIA ÈTICA I POLÍTICA DE PROXIMITAT, ATENCIÓ I BON TRACTE. INTRODUCCIÓ A LA SECCIÓ MONOGRÀFICA "L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA I LA CURA DE LES PERSONES"

Joan Lluís Pérez Francesch*

Resum

A partir del reconeixement de la fragilitat i la vulnerabilitat de la persona –com ha esdevingut amb l'actual pandèmia de la COVID-19– es defensa una exigència ètica i també política consistent en tenir cura de les persones. Se'ns presenta el repte de construir un nou paradigma polític on la cura sigui el centre de gravetat de la legitimitat dels poders públics, a banda de les relacions comunitàries, no reduït a la condició de ciutadà. La definició d'un estat del benestar útil ha de tenir en compte prestacions públiques eficaces i eficients, amb una gestió pública al servei d'unes persones cuidades, centrada en la proximitat, l'atenció i el bon tracte. Això comporta per part dels poders públics una preocupació en tres àmbits, en especial: les persones –sobretot les necessitades d'ajuda –, el medi ambient i els animals no humans. En tot cas, es tracta de polítiques públiques que es mouen en l'àmbit dels drets prestacionals, la qual cosa vol dir que necessiten una assignació pressupostària adequada –no precària –, i pressuposen una concepció "social" de la democràcia. Al final es presenten les aportacions a la part monogràfica del present número de la *Revista*.

Paraules clau: persones; vulnerabilitat; drets prestacionals; estat del benestar; gestió pública; legitimitat; ciutadania.

THE ETHICAL AND POLITICAL DEMAND OF PROXIMITY, ATTENTION AND GOOD TREATMENT. INTRODUCTION TO THE MONOGRAPHIC SECTION "PUBLIC ADMINISTRATION AND CARING FOR PEOPLE"

Abstract

Acknowledging the fragility and vulnerability of people —as has become apparent with the current COVID-19 pandemic— is the basis for defending an ethical and also political demand consisting of caring for people. We are faced with the challenge of building a new political paradigm in which care underpins the legitimacy of public authorities, in addition to community relations, not reduced to the condition of citizenship. The definition of a useful welfare state must take into account effective and efficient public services, with public management at the service of cared-for people and focused on proximity, attention and good treatment. This compels public authorities to be concerned with three specific areas: people (especially those in need of help), the environment and non-human animals. In any case, this requires public policies that operate in the sphere of rights to benefits, which means that they require an adequate, non-precarious budget allocation and presuppose a "social" conception of democracy. The contributions to the monographic part of this issue of the journal are presented at the end.

Key words: people; vulnerability; social rights; welfare state; public management; legitimacy; citizenship.

* Joan Lluís Pérez Francesch, catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat Autònoma de Barcelona i secretari de la *Revista Catalana de Dret Públic*. Facultat de Dret. Departament de Ciència Política i Dret Públic, Edifici B, despatx B2-156, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). JoanLuis.Perez.Francesch@uab.cat, [@jotajlpf](https://twitter.com/jotajlpf).

Text rebut el 05.05.2021.

Citació recomanada: Pérez Francesch, Joan Lluís. (2021). L'exigència ètica i política de proximitat, atenció i bon tracte. Introducció a la secció monogràfica "L'Administració pública i la cura de les persones". *Revista Catalana de Dret Públic*, 62, 1-5. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i62.2021.3655>.

El present número de la *Revista Catalana de Dret Públic* conté en la part monogràfica diversos articles que hem aplegat sota el rètol comú de “L’Administració pública i la cura de les persones”.

La cultura de la cura (Francesc, 2021) ha agafat volada els darrers anys i ha esclatat amb la pandèmia de la COVID-19. Fa anys que es parla de la necessitat de les cures, de garantir-les, des d’una perspectiva multidisciplinària, és a dir, des de l’antropologia, la filosofia, la psicologia, la sociologia, la teoria política o el dret. La constatació de la vulnerabilitat i de la fragilitat humanes, de l’existència de “perifèries de la vida” (Ricardi, 2017; Torres, 2021) que cal atendre, ens presenta un escenari molt diferent d’allò que estem acostumats. La proximitat a la necessitat, a la preocupació pels altres éssers, humans o no, així com per al medi ambient, configuren un àmbit ampli on s’han de plantejar les cures (Pérez Francesch, 2020). Unes cures integrals, de cos i ànima, per tal que la persona gaudeixi de la màxima protecció, i se’n possibiliti el ple desenvolupament de la dignitat (Franckl, 2010; Nightingale, 2013).

Atendre la cura de la persona hauria d’esdevenir una exigència ètica, però també política i per tant, administrativa. El repte és construir un nou paradigma polític on la cura sigui el centre de gravetat de la legitimitat dels poders públics i també de les relacions comunitàries. S’ha escrit molt sobre la perspectiva ètica interpersonal de les cures (Laguna, 2021), i sobre la construcció de vincles comunitaris (Mounier, 2008). Però no gaire sobre la definició de l’estat del benestar real, el de la creació de prestacions públiques eficaces i eficients, des de la política institucional o la gestió pública al servei de les persones, que podríem definir com a polítiques per al “benésser”.

Durant els darrers segles la política s’ha entès com una activitat que girava entorn del contracte o la utilitat de la condició de ciutadà, a l’empara de la construcció europea de l’estat nació. La màxima condició política ha estat i és ésser ciutadà, i gaudir de tots els drets propis d’aquest estatut, el qual per adquirir-lo i mantenir-lo no cal fer gran cosa: el naixement o la residència en són suficients. I generen sobretot drets específics (aquells que expressen la participació política).

La revolució francesa va consagrar la tríada “llibertat, igualtat, fraternitat”, però el darrer d’aquests tres conceptes sempre ha restat pendent d’una implementació real. La cura ens situa davant la fraternitat com a valor, i complementa els altres dos que han fornit l’estat del benestar. En altres termes podem dir que és possible un desenvolupament de l’amor cívic, sobre el que ja els clàssics havien parlat, i per tant la construcció d’un nou model polític basat en l’atenció a les persones, la plena humanització de les relacions humanes i, fins i tot, – i aquest és el repte més difícil- la institucionalització d’un sistema de prestacions públiques eficaces per tal de fer front a la vulnerabilitat, les necessitats vitals bàsiques i, en definitiva, la plena cura de les persones i de l’entorn –les perifèries- on es desenvolupa la vida.

Ens trobem, per tant, davant d’una exigència de gestió pública, centrada en la proximitat, l’atenció, el bon tracte, que comporta per part dels poders públics una preocupació de tres àmbits en especial: les persones –sobretot les vulnerables i necessitades d’ajuda-, el medi ambient i els animals no humans. La pandèmia de la COVID-19 ens ha posat de manifest la fragilitat de la condició humana, que alguns potser havien oblidat, i la política, després d’una etapa basada en les retallades i l’austeritat econòmica, s’ha tornat a situar en la intervenció pública, per tal de mirar de frenar les conseqüències de la paràlisi de l’activitat econòmica.

Alguns, amb una ingènua confiança en el científisme, ens van dir que tot tenia remei –que tot sortiria bé-, i que gairebé seríem immortals, com els transhumanistes (Pérez Francesch, 2019). Hem redescobert que la ciència salva vides, però també és determinant la carícia i l’afecte, l’ajuda, és a dir, fer-se càrrec dels altres. I això encara té més rellevància quan l’actual crisi pandèmica ha caigut al damunt d’una societat precaritzada, desatesa, massa desconnectada de les prestacions públiques després de la gran crisi del 2008 (Standing, 2013).

Avui àmplies capes de la població es troben afeblides, en perill d’exclusió social. Pateixen greus problemes de pobresa habitacional, en el llindar de la subsistència. Treballar no es una condició per a viure dignament. La crisi migratòria ens ofereix la imatge d’una Europa que no vol acollir, que mira a un altre costat i converteix l’estranger en un enemic. Massa gent es troba necessitada d’ajuda i el tercer sector està desbordat. El medi ambient es converteix en una claveguera que contínuament hem de sanejar. Vivim desconnectats de la natura, contaminats per l’aire i per unes formes de viure insostenibles. Per això cal institucionalitzar les cures, fer

que siguin unes polítiques públiques ben pressupostades, per tal que es mostrin útils per a ajudar a sortir del forat a moltíssimes persones.

El pensament feminista ha fet moltes aportacions a la cura de les persones, basant-se en la idea central que aquesta activitat sempre ha estat associada a la dona i a l'esfera domèstica. Per aquesta línia de pensament, el contracte social reserva per als homes la vida pública i clou la dona a la llar per a portar a terme cures de tot tipus. L'ecofeminisme amplia la mirada a la cura del medi ambient i de l'entorn. En tot cas, es tracta d'aportacions des de la reivindicació de la importància de les cures i de tot el que aquestes expressen: sensibilitat, tendresa, compassió, estimació i fa prevaldre l'ésser al tenir. A la fi, no es vol associar unes actituds amb cap gènere o identitat, perquè es defensa una nova concepció de la vida política que afecta tots els gèneres, la qual cosa és, per tant, un nou humanisme, que ha de passar de la dominació a l'atenció de la vulnerabilitat (Ruddick, 1989). La cura s'ha de convertir en una responsabilitat humana i social que correspon a tota persona amb independència del seu gènere (Carrasco, Borderías, Torns, 2013).

S'obre la porta a una cultura cívica, de la responsabilitat social de la persona, un humanisme descentrat al servei dels altres. Una autèntica comunitat amb lligams humans molt més sòlids que no pas els merament societaris. Se supera també la centralitat de la idea de ciutadania, merament formal, per una ciutadania cuidada o "cuidadania", producte d'un contracte social entre subjectes amb identitats múltiples, en el marc d'una democràcia complexa (Innerarity, 2020), que necessàriament ha de superar les estructures socials i institucionals actuals.

D'aquesta manera anem a parar al rovell de l'ou del tema que ens ocupa: dissenyar institucions representatives i inclusives que serveixin per generar i gestionar polítiques públiques que canalitzin prestacions útils a les persones necessitades. A parer meu, no trobo una justificació més profunda per a l'estat que la gestió del benestar dels ciutadans, individus, persones, nacionals i estrangers (Tronto, 1993). La intervenció de l'estat en la societat està en la base de l'anomenat estat social o estat del benestar, tot i que fa dècades que es parla de la crisi de l'estat social, entre altres raons per la insuficiència financera per fer front cada cop a més sectors i àmbits (García Cotarelo, 1986).

L'intervencionisme estatal té la seva raó de ser en la garantia de la igualtat d'accés als serveis públics i en el manteniment de la igualtat material en general, és a dir, la igualtat perquè tothom pugui ser lliure. Hi ha àmbits estructuralment ineludibles perquè l'estat garanteixi condicions d'igualtat, com ara l'educació o la sanitat, i sobretot la garantia d'unes condicions mínimes vitals, des de percepcions econòmiques com el salari mínim o la renda mínima de ciutadania, la protecció dels menors d'edat –l'interès superior del menor-, l'ajuda a la discapacitat, l'atenció a les persones de la tercera edat –la gestió de les residències durant la pandèmia ha estat un autèntic escàndol-, la lluita contra la desocupació, etc. Tanmateix, avui les polítiques públiques han de tenir inexorablement en compte la protecció del medi ambient, en la mesura en què comporta una més bona integració del ser humà amb la natura, i per descomptat també un millor tracte als animals com a éssers sintents (Zubiri, 1998; Shiva, 1991).

Totes les polítiques esmentades es mouen en l'àmbit de drets prestacionals, comporten una assignació pressupostària adequada –no precària-, i suposen una concepció social de la democràcia. Això vol dir, un enfortiment del capital humà i social, que posa la persona en el centre de l'acció política.

En el marc de les coordenades anteriors, presentem en aquest número diverses aportacions, que aborden aspectes sectorials del tema que ens ocupa.

Albert Llorca Arimany ens fa una reflexió filosòfica al seu article "L'ètica de la cura a l'Administració pública". Sosté que aquesta ha de desplegar qualitats humanes, com la humilitat d'actuació, el respecte als ciutadans i la satisfacció de llurs drets bàsics. Defensa la posada en valor d'una educació cívica, que afecta tothom, Administració i administrats, que fugi de la burocratització, la despersonalització o la massificació. Els ciutadans són titulars de drets fonamentals, que no poden ser dificultats o ignorats per la gestió pública, la qual ha de tenir molt present la satisfacció dels interessos generals. Emfatitza la necessitat d'acostar les instàncies europees a les persones i superar determinades indifferències o insuficiències com ara la greu crisi dels refugiats.

Salvador Cardús i Ros, a “El projecte de reforma horària. L'impacte en el sector públic” ens aporta una sèrie de consideracions sobre el projecte de reforma horària a Catalunya, el qual des de 2013 intenta implantar-se, i analitza concretament el seu impacte a l'Administració pública i en els serveis públics, a partir de les propostes que consten al *Pacte per a la reforma horària. Objectiu 2025*, de 2017. Una nova manera d'entendre els usos horaris repercutirà en una millora de les condicions de vida de les persones i del funcionament de l'Administració pública.

M. Mercè Darnaculleta Gardella reflexiona sobre la gestió dels serveis públics d'atenció a les persones, segons els criteris del dret administratiu actual a “Les noves modalitats de gestió de serveis a les persones a la legislació autonòmica de serveis socials: especial referència a l'acció concertada”. Aquesta es mou segons l'autora amb massa indefinició jurídica, la qual cosa posa en dubte la imprescindible seguretat jurídica.

Sixte Garganté Petit, des de la seva atalaia com a coportaveu de la Comissió Promotora de la ILP per a la Renda Garantida de Ciutadania durant la tramitació parlamentària al Parlament de Catalunya, escriu “Les prestacions econòmiques de protecció social de les comunitats autònomes: previsions legals de seguiment i d'avaluació de la seva efectivitat, amb especial referència a la renda garantida de ciutadania a Catalunya i a l'ingrés mínim vital estatal”. Es tracta de prestacions amb la finalitat de garantir els mínims d'una vida digna a qui no disposi de recursos econòmics. L'article té per objecte l'anàlisi dels instruments legals de seguiment i d'avaluació del dret per tal de garantir l'efectivitat de la prestació econòmica. També es fa una aproximació a uns possibles paràmetres d'avaluació aplicats a la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania a Catalunya i es vol posar èmfasi en l'oportunitat que suposa l'entrada en vigor de la prestació econòmica estatal de l'ingrés mínim vital.

Federico Laus, a “La posizione del cittadino nelle relazioni con la pubblica amministrazione in Italia” fa una anàlisi des de la perspectiva de les relacions entre el ciutadà i l'Administració i incideix amb força sobre la digitalització i la col·laboració entre el sector públic i el privat. En aquest context, l'administrat hauria de ser un ciutadà amb plenitud de drets que es relaciona amb una administració eficient, eficaç i respectuosa de les seves necessitats reals.

Finalment, hi ha un dossier sobre la matèria d'aquesta part monogràfica, a càrrec de Mònica Sumoy Gete-Alonso, amb un conjunt de recursos normatius, bibliogràfics, i documentals de signe divers, que esperem siguin útils per als lectors de la *Revista*.

Totes les aportacions esmentades ens donen arguments per tal de millorar la regulació i la prestació de serveis públics, per així avançar amb pas ferm en una gestió pública més atenta, propera, responsable i humana. Parafraçant al professor Alejandro Nieto, desitgem que mai més un acte administratiu sigui un “bufido administrativo”. I també que s'avanci en el bon govern i reculin les pràctiques de la “mala administració”.

Bibliografia

- Carrasco, Cristina, Borderías, Cristina, i Torns, Teresa (eds.). (2011), *El Trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. La Catarata.
- Frankl, Victor E. (2010). *L'home a la recerca de sentit*. La Butxaca (edició original en alemany de 1946).
- García Cotarelo, Ramón. (1986). *Del estado del bienestar al estado del malestar: la crisis del estado social y el problema de legitimidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Innerarity, Daniel. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutemberg.
- Laguna, José. (2021), *Ciudadanía. Del contrato social al pacto de cuidados*. Cristianisme i Justícia/PPC.
- Mounier, Emmanuel. (2008). *Manifest al servei del personalisme*. Institut Emmanuel Mounier, (text original de 1936).

- Nightingale, Florence. (2013). *Notes on Nursing: What It Is, and What It Is Not*. Dover Publications (primera edició de 1858).
- Papa Francesc. (2021). [*La cultura del cuidado como camino de paz*](#). Missatge del Sant Pare Francesc per a la celebració de la 54 Jornada Mundial de la Pau.
- Pérez Francesch, Joan Lluís. (2019). *El poshumanismo. Los derechos de los seres vivos. La naturaleza y la humanidad en el horizonte 2050*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Pérez Francesch, Joan Lluís. (2020). [*Elementos para un nuevo paradigma político tras la crisis del COVID-19. La ética del cuidado a debate*](#). *dA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 4 (Vol. 11), 79-85. <https://doi.org/10.5565/rev/da.522>.
- Ricardi, Andrea. (2017). *Periferias: Crisis y novedades para la Iglesia*. San Pablo.
- Ruddick, Sara. (1989). *Maternal Thinking: Towards a Politics of Peace*. Beacon Press.
- Shiva, Vandana. (1991). *Abrazar la vida. Mujer, ecología y supervivencia*. Horas y Horas.
- Standing, Guy. (2013). *El precariado: una nueva clase social*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Torres Pérez, Pepa. (2020). *Teología en las periferias. De amor político y cuidados en tiempos de incertidumbre*. Madrid: San Pablo.
- Tronto, Joan. (1993). *Moral boundaries: a political argument for an ethic of care*. Routledge.
- Zubiri, Xavier. (1998). *Inteligencia sintiente*. Alianza editorial.