

LA EXIGENCIA ÉTICA Y POLÍTICA DE PROXIMIDAD, ATENCIÓN Y BUEN TRATO. INTRODUCCIÓN A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL CUIDADO DE LAS PERSONAS”

Joan Lluís Pérez Francesch*

Resumen

A partir del reconocimiento de la fragilidad y la vulnerabilidad de la persona —como ha ocurrido con la actual pandemia de la COVID-19— se defiende una exigencia ética y también política consistente en el cuidado de las personas. Se nos presenta el reto de construir un nuevo paradigma político donde el cuidado sea el centro de gravedad de la legitimidad de los poderes públicos, aparte de las relaciones comunitarias, no reducido a la condición de ciudadano. La definición de un estado del bienestar útil debe tener en cuenta prestaciones públicas eficaces y eficientes, con una gestión pública al servicio de unas personas cuidadas, centrada en la proximidad, la atención y el buen trato. Esto conlleva por parte de los poderes públicos una preocupación en tres ámbitos, en especial: las personas —sobre todo las necesitadas de ayuda— el medio ambiente y los animales no humanos. En todo caso, se trata de políticas públicas que se mueven en el ámbito de los derechos prestacionales, lo que significa que necesitan una asignación presupuestaria adecuada —no precaria—, y presuponen una concepción “social” de la democracia. Al final se presentan las aportaciones a la parte monográfica del presente número de la *Revista*.

Palabras clave: personas; vulnerabilidad; derechos prestacionales; estado del bienestar; gestión pública; legitimidad; ciudadanía.

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, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona y secretario de la *Revista Catalana de Dret Públic*. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Edificio B, despacho B2-156, 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). JoanLluis.Perez.Francesch@uab.cat, [@jotajlpf](https://twitter.com/jotajlpf).

Texto recibido el 05.05.2021.

Citación recomendada: Pérez Francesch, Joan Lluís. (2021). La exigencia ética y política de proximidad, atención y buen trato. Introducción a la sección monográfica “La Administración pública y el cuidado de las personas”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 62, 1-5. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i62.2021.3655>.

El presente número de la *Revista Catalana de Dret Públic* contiene en la parte monográfica varios artículos que hemos reunido bajo el rótulo común de “La Administración pública y el cuidado de las personas”.

La cultura del cuidado (Francisco, 2021) ha cogido vuelo los últimos años y ha estallado con la pandemia del COVID-19. Hace años que se habla de la necesidad de los cuidados, de garantizarlos, desde una perspectiva multidisciplinar, es decir, desde la antropología, la filosofía, la psicología, la sociología, la teoría política o el derecho. La constatación de la vulnerabilidad y de la fragilidad humanas, de la existencia de “periferias de la vida” (Ricardi, 2017; Torres, 2021) que hay que atender, nos presenta un escenario muy diferente a lo que estamos acostumbrados. La proximidad a la necesidad, a la preocupación por los demás seres, humanos o no, así como por el medio ambiente, configuran un ámbito amplio donde se han de plantear los cuidados (Pérez Francesch, 2020). Unos cuidados integrales, de cuerpo y alma, para que la persona disfrute de la máxima protección, y se posibilite el pleno desarrollo de la dignidad (Francklin, 2010; Nightingale, 2013).

Atender el cuidado de la persona debería convertirse en una exigencia ética, pero también política y, por lo tanto, administrativa. El reto es construir un nuevo paradigma político donde el cuidado sea el centro de gravedad de la legitimidad de los poderes públicos y también de las relaciones comunitarias. Se ha escrito mucho acerca de la perspectiva ética interpersonal de los cuidados (Laguna, 2021), y sobre la construcción de vínculos comunitarios (Mounier, 2008). Pero no mucho sobre la definición del estado del bienestar real, el de la creación de prestaciones públicas eficaces y eficientes, desde la política institucional o la gestión pública al servicio de las personas, que podríamos definir como políticas para el “bien ser”.

Durante los últimos siglos la política se ha entendido como una actividad que giraba en torno al contrato o la utilidad de la condición de ciudadano, al amparo de la construcción europea del estado nación. La máxima condición política ha sido y es ser ciudadano, y disfrutar de todos los derechos propios de este estatuto, el cual para adquirirlo y mantenerlo no hay que hacer gran cosa: el nacimiento o la residencia son suficientes. Y generan sobre todo derechos específicos (aquellos que expresan la participación política).

La revolución francesa consagró la tríada “libertad, igualdad, fraternidad”, pero el último de estos tres conceptos siempre ha estado pendiente de una implementación real. El cuidado nos sitúa ante la fraternidad como valor, y complementa los otros dos que ha desarrollado el estado del bienestar. En otros términos podemos decir que es posible un despliegue del amor cívico, sobre el que ya los clásicos habían hablado, y por lo tanto la construcción de un nuevo modelo político basado en la atención a las personas, la plena humanización de las relaciones humanas e, incluso, –y este es el reto más difícil- la institucionalización de un sistema de prestaciones públicas eficaces para hacer frente a la vulnerabilidad, las necesidades vitales básicas y, en definitiva, el pleno cuidado de las personas y del entorno –las periferias- donde se desarrolla la vida.

Nos encontramos, por tanto, ante una exigencia de gestión pública, centrada en la proximidad, la atención, el buen trato, que conlleva por parte de los poderes públicos la preocupación de tres ámbitos, en especial: las personas –sobre todo las vulnerables y necesitadas de ayuda-, el medio ambiente y los animales no humanos. La pandemia del COVID-19 nos ha puesto de manifiesto la fragilidad de la condición humana, que algunos quizás habían olvidado, y la política, tras una etapa basada en los recortes y la austeridad económica, se ha vuelto a situar en la intervención pública, a fin de tratar de frenar las consecuencias de la parálisis de la actividad económica.

Algunos, con una ingenua confianza en el cientifismo, nos dijeron que todo tenía remedio –que todo saldría bien-, y que casi seríamos inmortales, como los transhumanistas (Pérez Francesch, 2019). Hemos redescubierto que la ciencia salva vidas, pero también es determinante la caricia y el afecto, la ayuda, es decir, hacerse cargo de los demás. Y esto todavía tiene más relevancia en el momento en que la actual crisis pandémica ha caído sobre una sociedad precarizada, desatendida, demasiado desconectada de las prestaciones públicas tras la gran crisis de 2008 (Standing, 2013).

Hoy amplias capas de la población se encuentran debilitadas, en peligro de exclusión social. Sufren graves problemas de pobreza habitacional, en el umbral de la subsistencia. Trabajar no es una condición para vivir dignamente. La crisis migratoria nos ofrece la imagen de una Europa que no quiere acoger, que mira a otro lado y convierte el extranjero en un enemigo. Demasiada gente se encuentra necesitada de ayuda y el tercer sector está desbordado. El medio ambiente se convierte en una alcantarilla que continuamente debemos sanear.

Vivimos desconectados de la naturaleza, contaminados por el aire y por unas formas de vivir insostenibles. Para ello hay que institucionalizar los cuidados, hacer que sean unas políticas públicas bien presupuestadas, para que se muestren útiles para ayudar a salir del agujero a muchísimas personas.

El pensamiento feminista ha hecho muchas aportaciones al cuidado de las personas, basándose en la idea central que esta actividad siempre ha estado asociada a la mujer y a la esfera doméstica. En esta línea de pensamiento, el contrato social reserva para los hombres la vida pública y sitúa a la mujer en el hogar para llevar a cabo cuidados de todo tipo. El ecofeminismo amplía la mirada al cuidado del medio ambiente y del entorno. En todo caso, se trata de aportaciones desde la reivindicación de la importancia de los cuidados y de todo lo que estos expresan: sensibilidad, ternura, compasión, estimación y prevalencia del ser al tener. Al final, no se quiere asociar unas actitudes con ningún género o identidad, porque se defiende una nueva concepción de la vida política que afecta a todos los géneros, lo cual es, por tanto, un nuevo humanismo, que debe pasar de la dominación a la atención de la vulnerabilidad (Ruddick, 1989). El cuidado debe convertirse en una responsabilidad humana y social que corresponde a toda persona con independencia de su género (Carrasco, Borderías, Tornos, 2013).

Se abre la puerta a una cultura cívica, de la responsabilidad social de la persona, un humanismo descentrado al servicio de los demás. Una auténtica comunidad con lazos humanos mucho más sólidos que los meramente societarios. Se supera también la centralidad de la idea de ciudadanía, meramente formal, por una ciudadanía cuidada o “ciudadanía”, producto de un contrato social entre sujetos con identidades múltiples, en el marco de una democracia compleja (Innerarity, 2020), que necesariamente debe superar las estructuras sociales e institucionales actuales.

De esta manera vamos a parar al meollo de la cuestión del tema que nos ocupa: diseñar instituciones representativas e inclusivas que sirvan para generar y gestionar políticas públicas que canalicen prestaciones útiles a las personas necesitadas. No encuentro una justificación más profunda para el estado que la gestión del bienestar de los ciudadanos, individuos, personas, nacionales y extranjeros (Tronto, 1993). La intervención del estado en la sociedad está en la base del llamado estado social o estado del bienestar, aunque hace décadas que se habla de la crisis del estado social, entre otras razones por la insuficiencia financiera para hacer frente cada vez a más sectores y ámbitos (García Cotarelo, 1986).

El intervencionismo estatal tiene su razón de ser en la garantía de la igualdad de acceso a los servicios públicos y en el mantenimiento de la igualdad material en general, es decir, la igualdad para que todos puedan ser libres. Hay ámbitos estructuralmente ineludibles para que el estado garantice condiciones de igualdad, como la educación o la sanidad, y sobre todo la garantía de unas condiciones mínimas vitales, desde percepciones económicas como el salario mínimo o la renta mínima de ciudadanía, la protección de los menores de edad –el interés superior del menor-, la ayuda a la discapacidad, la atención a las personas de la tercera edad -la gestión de las residencias durante la pandemia ha sido un auténtico escándalo-, la lucha contra el desempleo, etc. Sin embargo, hoy las políticas públicas deben tener inexorablemente en cuenta la protección del medio ambiente, en la medida en que conlleva una mejor integración del ser humano con la naturaleza, y por supuesto también un mejor trato a los animales como seres sintientes (Zubiri, 1998; Shiva, 1991).

Todas las políticas mencionadas se mueven en el ámbito de derechos prestacionales, comportan una asignación presupuestaria adecuada -no precaria-, y suponen una concepción social de la democracia. Esto quiere decir, un fortalecimiento del capital humano y social, que pone a la persona en el centro de la acción política.

En el marco de las coordenadas anteriores, presentamos en este número varias aportaciones, que abordan aspectos sectoriales del tema que nos ocupa.

Albert Llorca Arimany lleva a cabo una reflexión filosófica en su artículo “L’ètica de la cura a l’Administració pública”. Sostiene que ésta debe desplegar cualidades humanas, como la humildad de actuación, el respeto a los ciudadanos y la satisfacción de sus derechos básicos. Defiende la puesta en valor de una educación cívica, que afecta a todos, Administración y administrados, que huya de la burocratización, la despersonalización o la masificación. Los ciudadanos son titulares de derechos fundamentales, que no pueden ser dificultados o ignorados por la gestión pública, la cual debe tener muy presente la satisfacción de los intereses generales.

Enfatiza la necesidad de acercar las instancias europeas a las personas y superar determinadas indiferencias o insuficiencias como la grave crisis de los refugiados.

Salvador Cardús Ros, en “El projecte de reforma horària. L’impacte en el sector públic” nos aporta una serie de consideraciones sobre el proyecto de reforma horaria en Cataluña, el cual desde 2013 intenta implantarse, y analiza concretamente su impacto en la Administración pública y en los servicios públicos, a partir de las propuestas que constan en el *Pacto para la reforma horaria. Objetivo 2025*, de 2017. Una nueva forma de entender los usos horarios repercutirá en una mejora de las condiciones de vida de las personas y del funcionamiento de la Administración pública.

M. Mercè Darnaculleta Gardella reflexiona sobre la gestión de los servicios públicos de atención a las personas, según los criterios del derecho administrativo actual en “Les noves modalitats de gestió de serveis a les persones a la legislació autonòmica de serveis socials: especial referència a l’acció concertada”. Esta se mueve según la autora con demasiada indefinición jurídica, lo que pone en duda la imprescindible seguridad jurídica.

Sixte Garganté Petit, desde su atalaya como coportavoz de la Comisión promotora de la Renta Garantizada de Ciudadanía durante la tramitación parlamentaria en el Parlamento de Cataluña, escribe “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”. Se trata de prestaciones con el fin de garantizar los mínimos de una vida digna a quien no disponga de recursos económicos. El artículo tiene por objeto el análisis de los instrumentos legales de seguimiento y de evaluación del derecho para garantizar la efectividad de la prestación económica. También se hace una aproximación a unos posibles parámetros de evaluación aplicados a la prestación económica de la renta garantizada de ciudadanía en Cataluña y pone énfasis en la oportunidad que supone la entrada en vigor de la prestación económica estatal del ingreso mínimo vital.

Federico Laus, en “La posizione del cittadino nelle relazioni con la pubblica amministrazione in Italia” hace un análisis desde la perspectiva de las relaciones entre el ciudadano y la Administración e incide con fuerza sobre la digitalización y la colaboración entre el sector público y el privado. En este contexto, el administrado debería ser un ciudadano con plenitud de derechos que se relaciona con una administración eficiente, eficaz y respetuosa de sus necesidades reales.

Finalmente, hay un dossier sobre la materia de esta parte monográfica, a cargo de Mònica Sumoy Gete-Alonso con un conjunto de recursos normativos, bibliográficos, y documentales de signo diverso, que esperamos sean útiles para los lectores de la *Revista*.

Todas las aportaciones mencionadas nos dan argumentos para mejorar la regulación y la prestación de servicios públicos, a fin de avanzar con paso firme en una gestión pública más atenta, cercana, responsable y humana. Parafraseando al profesor Alejandro Nieto, deseamos que nunca más un acto administrativo sea un “bufido administrativo”. Y también que se avance en el buen gobierno y reculen las prácticas de la “mala administración”.

Bibliografía

- Carrasco, Cristina, Borderías, Cristina, y 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 (edición original en alemán 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 Gutenberg.
- 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, (texto original de 1936).
- Nightingale, Florence. (2013). *Notes on Nursing: What It Is, and What It Is Not*. Dover Publications (primera edición de 1858).
- Papa Francisco. (2021). [*La cultura del cuidado como camino de paz*](#). Mensaje del Santo Padre Francisco para la celebración de la 54 Jornada Mundial de la Paz.
- 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.