

# Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público.

Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez  
(2016), Observatorio Iberoamericano de la Democracia,  
Buenos Aires / Caracas, 227 pp.

Rafael Jiménez Asensio  
Universidad Pompeu Fabra  
[rafael.jimenez@upf.edu](mailto:rafael.jimenez@upf.edu)

En el marco de esa idea-fuerza que Pierre Rosanvallon ha denominado como “democracia de confianza”<sup>1</sup> (*Le bon gouvernement*) no cabe duda que la integridad de los gobernantes se convierte en una premisa indispensable para reforzar esa “institución invisible” que, como también señala ese autor, es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, aquejada –en buena parte de los países occidentales- de una erosión reciente.

En ese contexto, la multiplicación de códigos éticos o de conducta ha irrumpido con fuerza en el sector público de esas democracias avanzadas, aunque – como siempre sucede en nuestro país– esas nuevas tendencias tardan en llegar y mucho más en asentarse por estos lares. Todavía existe mucha impermeabilidad política y no poco desconocimiento sobre el papel que cumple la integridad en el efectivo desarrollo de la buena gobernanza.

Sin embargo, algo está cambiando, aparentemente de forma imperceptible. Un dato objetivo de ese cambio es la aparición en la bibliografía de algunos estudios que dan a la “ética pública” el protagonismo que merece. El INAP ya publicó hace unos meses el importante libro de Francisco Longo y Adriá Albareda titulado *Administración Pública con valores*<sup>2</sup>, cuyo subtítulo enmarca correctamente la “dimensión externa” de la ética pública (*Instrumentos para una gobernanza ética*).

---

<sup>1</sup> P. Rosanvallon (2015:305 y ss.)

<sup>2</sup> F. Longo y A. Albareda (2015)

El libro de Villoria e Izquierdo que da pie a estas reflexiones se suma a esa línea de aparición de estudios que tienen como objeto la “ética pública”, entre los que también cabe incluir el reciente y recomendable número monográfico de la Revista de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas sobre ese mismo tema, con interesantes trabajos de varios profesores y profesionales (el mismo Villoria, García Gultían, Ausin Díez, Pérez Vera, Unanue y Bikandi, Campos Acuña), así como con una sugerente entrevista que se le hizo a la profesora Victoria Camps<sup>3</sup>.

En esta línea de aparición de estudios sobre la ética pública cabe enmarcar el reciente y documentado trabajo conjunto de los profesores Izquierdo y Villoria sobre *Ética Pública y Buen Gobierno*, donde también el subtítulo nos sitúa en la pretensión final de los autores que, como se indicará, se proyecta especialmente en la parte final de su obra, aunque con precedentes en algunos trabajos previos de uno de estos autores: *Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*.

Efectivamente, esa regeneración de la democracia y esa lucha contra la corrupción tienen mucho que ver con la integridad de los gobernantes o con la importancia de las personas (políticos, directivos y funcionarios) en el nuevo contexto político-institucional. Esta idea la ha expresado de forma precisa el propio Rosanvallon recientemente: “La exigencia de integridad de los gobernantes se inscribe siempre ciertamente en una tradición de rechazo de la corrupción como subversión moral e institucional inaceptable en un buen orden político”. Pero esa necesaria integridad adquiere una importancia creciente en un contexto como el actual que se manifiesta en el cambio “de una política de programas a una política de personas”. La persona o el gobernante (y, por tanto, sus conductas), se sitúan en el centro de la política, algo que el propio Daniel Innerarity ya advirtió hace algún tiempo.

También se publicará en breve plazo una nueva obra que, si bien sitúa el foco en la corrupción, tiene innumerables conexiones con lo expuesto en el libro que en estos momentos comentamos. En efecto, en la obra colectiva que aparecerá en los próximos días titulada *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (dirigida por los profesores Gimeno, Tejedor y Villoria), se analizan algunas cuestiones emparentadas con los temas que el libro de *Ética Pública y Buen Gobierno* trata. En esa misma línea también pretendemos incidir en nuestro caso a través de un capítulo (“El valor de las instituciones. Nuevos paradigmas de limitación y control del poder: La Buena Gobernanza”) de un libro (pendiente cuando eso se escribe de publicación) titulado *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, en el que se tratan los nuevos paradigmas del control ciudadano del poder en el contexto de la “democracia de confianza”, como son especialmente la integridad y la transparencia.

Esta ola de trabajos que han aparecido o están a punto de aparecer denota, en todo caso, una preocupación académica y profesional creciente por una serie de materias estrechamente imbricadas entre sí, anunciando tal vez su traslación más temprano que tarde a la agenda política de los gobiernos locales, autonómicos o estatal. Esa incorporación a la agenda ya se está produciendo en algunos casos. Aun así, como decíamos, las resistencias e incomprensiones de los actores políticos españoles ante esta tendencia generalizada en las democracias avanzadas siguen

---

<sup>3</sup> (2015) Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Nº 9. Disponible en [http://www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/9revgp/es\\_def/index.shtml](http://www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/9revgp/es_def/index.shtml)

siendo el sello de identidad de una política que vive en buena parte aislada o ahogada en sus problemas endogámicos y apenas tiene una mirada externa e inteligente que le haga captar por dónde camina el mundo exterior. Una vez más “el desnivel” que ofrece España frente a las democracias occidentales (tal como indicaba Julián Marías) debería ser objeto de preocupación colectiva.

Cabe aplaudir, por consiguiente, el esfuerzo editorial del INAP al proceder a avalar la publicación de esta reciente obra, lo que demuestra una especial sensibilidad sobre un problema que –como se viene insistiendo– está costando mucho que entre plenamente en la agenda política, al menos de forma generalizada. Lo cierto es que sobre estos ámbitos del “buen gobierno” y de la “ética pública” existe una amplia y extendida confusión conceptual, así como una innegable carga de escepticismo e incluso de cinismo político, que se ha trasladado a nuestro sistema normativo-institucional y que ha tenido importantes consecuencias en la desactivación o fracaso de las primeras experiencias sobre la regulación de esta materia, produciendo algunos efectos de desaliento o de mala concepción del problema. La ética pública ha sido por muchos enterrada antes de nacer. Tal vez el débil y fragmentario marco conceptual existente y la propia incomprensión de la política de sus finalidades y efectos han ayudado a esa (al menos hasta ahora) precaria implantación.

El recurso constante y permanente a la Ley como medida y parámetro de las buenas o malas conductas es, sin duda, un tributo de un país como el nuestro de tradición continental europea frente a los modelos anglosajones, en los que el campo de la autorregulación dispone de mayores espacios de recorrido. Pero incluso en países como Francia, patria del “legicentrismo”, ya se ha iniciado un proceso de evolución irreversible hacia la complementación de las reglas legales por códigos deontológicos en la administración pública, de la que los Informes “Jospin” (2012) y “Nadal” son testimonio evidente, así como la aprobación de algunos códigos de deontología en determinadas instituciones y actividades públicas.

Esa omnipresencia de la Ley ya fue advertida con claridad por Victoria Camps en la entrevista citada anteriormente. En efecto, cabe partir de la premisa de que hay determinadas formas de comportamiento o de corrupción que no son resueltas por la legislación (los vacíos o anomias normativas son muchas veces más que evidentes; especialmente intensos en el ámbito de la regulación de los gobiernos locales). En esos casos esas anomias deben ser resueltas por la ética, porque en caso contrario densificaríamos en exceso la regulación legal. Aunque ese desplazamiento de las normas jurídicas a los códigos a la hora de “autorregular” conductas tiene unas exigencias para su correcto funcionamiento. Así, Victoria Camps afirma: “Yo creo que nos hemos dado cuenta de que el problema no se resuelve solamente con códigos. Lo realmente importante es que los códigos se cumplan, y que se cumplan sin la coacción ni la pena, la multa o la cárcel, que supone el incumplimiento de la ley”<sup>4</sup>. Volveremos sobre esta idea central.

En estas reflexiones, construidas bajo el paraguas de las importantes cuestiones tratadas en la obra de Villoria e Izquierdo, se pretende no solo comentar el citado trabajo, sino también aprovechar la oportunidad para divulgar y recrear, en algún caso, el marco conceptual que late detrás de ese estudio, así como con la finalidad de abrir un debate sobre algunos de los puntos que se plantean en la obra. Vaya por delante que comparto en su práctica totalidad el planteamiento y desenlace que realizan los autores de tan trascendental objeto. Su conocimiento de la materia, acreditado por años de estudio e innumerables publicaciones al respecto,

---

<sup>4</sup> (Camps, 2015: 99 y ss.)

es innegable. Buena parte de mis conocimientos en esta materia son tributarios de la obra de tales autores. Mis diferencias (alguna de ellas expondré a continuación) son solo de matiz y pretenden exclusivamente enriquecer un objeto necesitado entre nosotros de una difusión y clarificación con el fin de eludir o evitar definitivamente algunas concepciones que subyacen sobre los temas de ética pública en determinados ámbitos de la política, del mundo del Derecho o de las estructuras gubernamentales y funcionariales. Objetivos a los que contribuye con creces la obra citada.

### **La Ética Pública como Ética Institucional**

El libro arranca con un extenso capítulo dedicado a las “Bases teóricas y justificativas de la Ética” que analiza planteamientos teóricos clave de esa filosofía práctica que es la Ética. De tal enfoque nos interesa ahora situar el punto de atención sobre un problema específico: la ética pública como “ética profesional”, aunque desplegada sobre diferentes niveles o ámbitos (tales como por ejemplo la ética política y la ética de la administración). Con carácter previo se debe realizar una reflexión: la ética, en efecto, se corresponde con una determinada actuación personal basada en estándares morales individuales, pero en el ámbito de lo público las dimensiones de esa concepción de ética individualizada se enriquecen y matizan hasta límites insospechados.

Sin perjuicio de que los postulados éticos informen en mayor o menor medida las Leyes, sí que se puede afirmar que el Derecho o la Ley tiene un alto contenido regulador o coactivo (de normas imperativas), mientras que la Ética (simplificando muchos las cosas) se refiere más a convicciones internas o de la propia persona: el tribunal de esos actos es, en efecto, la propia persona, de acuerdo con sus convicciones o postulados morales. Esta es una idea muy arraigada, pero en verdad la ética –como se viene subrayando– adquiere una fuerza cualitativamente superior en el ámbito de las instituciones públicas y de la propia Administración pública.

En efecto, en el campo de la Ética Institucional de carácter público el locus en el que desarrollan su actividad los actores públicos cualifica completamente el ejercicio de las funciones y las propias conductas de las personas. La pertenencia de un servidor público (representante, gobernante, directivo o funcionario) a una determinada institución le obliga no solo a cumplir con las normas del propio ordenamiento jurídico, sino también a adecuar sus conductas o comportamientos a un conjunto de valores y principios que son de necesario cumplimiento dada la posición que ocupa esa persona en la estructura institucional (algo que podríamos hacer extensivo, incluso, a contratistas y concesionarios de servicios públicos). Las malas conductas de tales actores públicos no solo son censurables “personalmente” (esto es, no solo afectan a “su reputación personal o privada”, que al fin y a la postre puede ser solo un asunto privado o del partido en el que una persona está encuadrado), sino que además “manchan” o “perturban” la imagen de las propias instituciones, erosionando la confianza de la ciudadanía en ellas. Este es el punto nuclear de una Ética que se enmarca en una dimensión exquisitamente institucional.

En consecuencia, si bien es cierto que –como dicen los autores– “en el ámbito moral la fuente de la obligación es el propio individuo el que se obliga o prohíbe a hacer determinadas acciones”, ese presupuesto conceptual (siendo cierto también en el espacio institucional público) no lo es menos que se modula frontalmente en las estructuras gubernamentales o administrativas, pues las consecuencias de las acciones de los sujetos que intervienen o actúan en ellas trascienden a la propia persona. Sin duda, siguen vigentes las premisas de la ética

en cuanto que el propio sujeto es “espectador imparcial” de sus actos, de los que debe sentirse orgulloso, razonablemente satisfecho o “experimentar sentimientos de vergüenza”, pero los efectos de tales conductas trascienden del plano personal y se sitúan en el terreno institucional, así como repercuten de forma directa en el plano de la mayor o menor confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Lo que interesa especialmente en el ámbito de la Ética Pública no es tanto la dimensión subjetiva del problema (aunque sea presupuesto, sin duda, de todo lo ulterior), sino los efectos o consecuencias que esas conductas pueden tener sobre la credibilidad, imagen o legitimación de la institución a ojos de la ciudadanía. Por eso la Ética Pública o las Políticas de Integridad deberían tener una construcción preventiva y positiva, pues se trata de evitar los letales efectos que produce la entrada en acción del derecho sancionador o, peor aún, la irrupción del derecho penal. Cuando esto se produce, ya no hay solución: el mal ya está hecho y el daño institucional puede ser irreparable. Además, de todos es conocido que los resultados de la lucha penal contra la corrupción tienen límites funcionales, temporales y de rendimiento que tienen mucho que ver con el sistema procesal y la administración de justicia, pero también con la propia tipificación penal. Como ha expresado correctamente el profesor Yves Mény, existe una falta de concordancia o una falla evidente entre “la majestuosidad de la regla y la mediocridad en su aplicación”<sup>5</sup>.

La Ética Pública se caracteriza por los autores como una ética aplicada o, más exactamente, como una “ética profesional”. Y como tal ética de las profesiones es natural que se traslade a un campo más empírico, como es la determinación de valores, principios y normas de conducta en documentos que se denominan códigos. Como exponen Villoria e Izquierdo, “la ética aplicada en el campo de las profesiones se concreta a veces en la elaboración de códigos de conducta, conjunto de reglas o pautas que regulan la conducta de los miembros de una determinada profesión, evidenciando la corrección o incorrección de ciertas prácticas de esa profesión” (2016: 19-20). Pero según advierten esos mismos autores, “la ética gubernamental está dirigida a diversos grupos de profesiones”, que va desde cargos electos o gubernamentales hasta los propios funcionarios.

Esta caracterización de la Ética Pública (gubernamental o administrativa, por solo poner dos ejemplos) como Ética profesional puede ser adecuada en algunos casos, pero su encuadre conceptual nos limita el campo de visión, pues nos conduce a una ética “de cargos u oficios” (sean estos representativos, ejecutivos, asesores, directivos, funcionarios público o empleados) y en no pocas ocasiones de “sectores” de actividad (docentes, personal médico y sanitario, policías, jueces, etc.). Para disponer de una visión más completa del problema puede ser más oportuno referirse a “Ética Institucional” o a la noción de “Integridad Institucional”, obviamente en el ámbito de lo público. Esa dimensión institucional nos puede proveer de un marco general a partir del cual se pueda construir una “Política de Integridad” con elementos sin duda normativos (en su dimensión jurídica o coactiva), pero también de herramientas preventivas que anticipen marcos de riesgo y generen cultura encuadrada en una infraestructura ética institucional.

La ética institucional pública está, por tanto, volcada sobre una dimensión de deontología o un cuadro de deberes que se enmarcan en principios y valores. Lo determinante en este caso es la dimensión objetiva del problema, pues el bien a salvaguardar es algo tan preciado como la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, un intangible necesario para el correcto funcionamiento del Estado democrático.

---

<sup>5</sup> Informe Nadal (2015:126)

## Ética y Política

Las complejas relaciones entre Ética y Política también forma parte de la reflexión de estos autores. En el conjunto de la obra, sin embargo, esta tensa coexistencia entre política y ética ocupa un espacio limitado. En todo caso, el pensador ilustrado Holbach, en un espléndido libro *Etocracia*. El gobierno fundado en la moral<sup>6</sup>, ya nos advertía de la disociación fatal existente tan a menudo entre política y moral, así como de sus letales efectos. Diagnóstico que asentaba en un certero diagnóstico: “Para gobernar sabiamente un Estado corrompido y expulsar el desorden y el vicio son necesarios esfuerzos largos y continuos: hacen falta luces, una firmeza y unas virtudes que raramente se encuentran en los príncipes”. Tras un recorrido doctrinal interesante, los autores se detienen en Weber y en la necesaria complementariedad de la ética de la convicción y de la responsabilidad cuando de ejercer la actividad política se trata.

A nuestros efectos, el punto de interés se sitúa en que la política tiene como objetivo hacer posible lo ideal, en esa tenaz resistencia –como también recordaba Weber– entre pasión y medida en que consiste esa actividad, pues como bien decía ese autor “es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez”. Realmente, tal como recuerdan Izquierdo y Villoria siguiendo al propio Weber, “un político con vocación tiene que ser capaz de no quebrarse cuando vea claramente que no puede alcanzar el ideal y tiene que aceptar realísimamente el mal menor”, y por tanto debe –tal como concluyen– “saber actuar con responsabilidad cuando las circunstancias claramente nos indican que las convicciones llevarán a la comunidad al desastre, (pues ello) es uno de los requisitos del político” (p. 144).

El problema de las relaciones entre política y ética en nuestros días lo sitúan correctamente los autores en la imperiosa necesidad de control con la finalidad de evitar la corrupción. La línea de razonamiento es correcta: es, en efecto, en el ejercicio de los cargos públicos donde se plantea una tensión evidente entre el bien común y el interés privado. En ese ámbito hay zonas de riesgo evidentes, pues –tal como reconocía El Federalista los hombres distan mucho de ser ángeles, pues en no pocas ocasiones las personas se aproximan más a la noción de “bribones” que acuñara Hume. Por tanto, “el conflicto entre el interés organizativo y el privado es mucho más peligroso en el ámbito público que en cualquier otra actividad de carácter privado”.

### **La Ética de la Administración Pública y de las instituciones, entidades u organizaciones públicas.**

Y con el objetivo de hacer frente a esos riesgos evidentes se trata de regular y prevenir. Las leyes regulan y establecen un sistema de infracciones y sanciones. Pero, es evidente que “las leyes son necesarias para atajar toda clase de conducta desviada, pero a veces no es suficiente” (p. 145). Se hace necesario, por tanto, arbitrar un conjunto de medidas que vayan encaminadas a prevenir y completar las lagunas legales y reforzar las conductas adecuadas de los responsables públicos. Entran así en juego medidas de difusión, formación, prevención, así como la determinación a través de mecanismos de autorregulación de los principios, valores y normas de conducta, todo ello insertado en un marco o sistema de integridad institucional, al que los autores prestan la atención debida en un importante capítulo de su obra.

---

<sup>6</sup> P. Holbach (2013)

Efectivamente, el capítulo tercero tiene por objeto central la Ética de la Administración, cuyos presupuestos podrían hacerse extensivos a otras instituciones, entidades u organizaciones públicas. Es una parte sustancial del libro y, sin duda, la que más virtualidad práctica puede tener, pues arranca de la concepción de la Ética de la Administración como Ética aplicada. Cabe, por tanto, insertar esa dimensión ética en esa Política de Integridad Institucional antes enunciada. Los autores prestan la debida atención a la idea-fuerza de Integridad, aunque reiteran esa dimensión más subjetiva matizada con la persistencia en caracterizar a esa ética como “profesional”. Sin duda puede haber algo de ética profesional en esa configuración de la Ética de la Administración Pública, pero solo cuando segmentamos los planos del problema y nos ocupamos de colectivos específicos (con sus códigos deontológicos provistos de principios, valores y normas de conducta de cada actividad política, profesional o sectorial). Si hablamos de la Administración en su conjunto, seguimos pensando que es más adecuado hacer uso del concepto Ética Institucional.

No obstante, los autores son plenamente conscientes de esa dimensión objetiva del problema enunciado, pues aportan algunos ejemplos que ponen claramente en entredicho la dimensión subjetiva o personal de las conductas y analizan perfectamente los impactos que esas conductas tienen sobre el conjunto del sistema institucional. Así afirman: “Lo mismo puede decirse de un político que está en política para enriquecerse y no para servir al bien común. Desprestigia la política y genera en los ciudadanos la creencia de que la política es algo negativo, sucio, despreciable” (p. 159). Los ejemplos próximos de esas nefastas consecuencias los tenemos por centenares y los efectos de esas pésimas conductas los estamos pagando a precio muy alto.

El reverdecer de la ética institucional en nuestros días representa también una cierta superación del modelo burocrático y asimismo la constatación de que el New Public Management no daba respuesta adecuada a muchos problemas, pues olvidaba completamente las virtudes y valores de quienes ejercían funciones directivas en el sector público. Así, a partir de la década de los noventa, como reconocen los autores, comienza a aparecer en la escena pública la exigencia de la ética en el ejercicio de las funciones públicas. A ello contribuyeron diferentes iniciativas de algunos países anglosajones (Estados Unidos, Canadá o Reino Unido), así como de la propia OCDE.

Esta última organización internacional hizo una apuesta importante por la construcción de una ética del servicio público, aspecto sobre el que después han incidido algunos autores que resaltan esa dimensión objetiva de la ética institucional-pública. Como recogen Villoria e Izquierdo, “la naturaleza de la propiedad tiene profundas implicaciones éticas” (tal como expresaron Gueras y Garofalo), o el propio Estado adquiere una “misión moral” que se plasma, según Lakoff, en “la ética del cuidado de la forma de gobierno”.

El hecho evidente es que, a partir de esos presupuestos, la Ética de la Administración adquiere unas dimensiones aplicativas evidentes. En primer lugar, según los autores, mediante la formulación de una serie de “principios” que los políticos y funcionarios deben respetar. Pero realmente tales principios (por ejemplo, “promover y respetar la democracia” o la “defensa de los derechos humanos”) son en verdad principios o presupuestos constitucionales del Estado social y democrático de Derecho; forman parte integrante de la arquitectura básica de un Estado Constitucional. Y no creemos que quepa reiterarlos en ningún tipo de documentos que no tenga valor normativo (menos aún en los Códigos Éticos o de

Conducta): son verdades evidentes de los propios sistemas constitucionales democráticos, aunque en algunos casos haya personas o grupos políticos que parezcan ignorarlos o que actúen desconociéndolos.

Otra cosa son los valores. Siguiendo la definición de Grotner, los autores definen los valores como “concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción”. La identificación de los valores, como presupuestos nucleares de la Ética Institucional, es sin duda una de las tareas más importantes en el plano conceptual y operativo. Pues tales valores, como bien indican Villoria e Izquierdo, se configuran como auténticos “polos de integridad” que normalmente se proyectan como pieza basilar de los distintos Códigos de Conducta o Códigos Éticos (ponen varios ejemplos al respecto).

A diferencia de los valores, las normas de conducta (que deberían derivar directamente de esos valores o de esos polos de integridad) son reglas. Y es ahí donde se advierte la importancia de su enunciado, pues no es nada nuevo descubrir que “el diablo está en los detalles”. La determinación de las normas de conducta es algo difícil de concretar, pero necesario. Sin perjuicio de que la configuración de los Códigos de Conducta como “instrumentos vivos” (también en palabras de Villoria), permitan su adaptación permanente a las circunstancias siempre cambiantes y a los mayores estándares de exigencia que en cada momento la sociedad demanda.

### **Los Marcos de Integridad Institucional: elementos.**

La buena administración pública, como recuerdan los autores, genera confianza pública. Para alcanzar esa meta no cabe otra medida que impulsar una política de prevención, pero asimismo completar esta con un control exigente de las organizaciones públicas. La transparencia bien entendida y aplicada coadyuva, sin duda, a ese control democrático y facilita del mismo modo la rendición de cuentas. Pero en sociedades tan complejas las presiones, los conflictos de interés o simplemente las apariencias de conflicto (que también destruyen o socavan la confianza) están a la orden del día.

Para hacer frente a esos problemas no bastan las leyes, como decíamos. Pero tampoco bastan los Códigos de Conducta, pues su mera aprobación no cambia en nada el statu quo existente. El cambio real y efectivo, como promovió en su día la OCDE y los autores explican de forma exhaustiva, solo se puede realizar a través de la configuración de Sistemas o Marcos de Integridad Institucional. Y este es, sin duda, uno de los puntos clave de la obra que comentamos. Al menos una de las cuestiones peor comprendidas en nuestro panorama público y donde la confusión abunda por doquier. Merece la pena detenerse en su examen.

En este análisis del problema (“Marcos de Integridad Institucional”) no solo expondremos las tesis de los autores sino que asimismo aportaremos algunas ideas complementarias e intentaremos explicar en pocas líneas un concepto complejo, identificando lo que se pueden considerar como elementos básicos o piezas centrales de tal marco, aunque simplificando el modelo propuesto por la OCDE y que es detallado de forma precisa en el libro comentado.

Los Marcos de Integridad organizacional (Integrity Framework) son, en efecto, una construcción conceptual de la OCDE. Su planteamiento inicial es que esos marcos se proyectan sobre una organización y no sobre el conjunto del sector público. Su finalidad es evitar riesgos de malas prácticas y de corrupción, por un lado; pero, por otro, pretenden también fortalecer el clima ético de tales estructuras organizativas procurando paliar así que incluso personas decentes puedan

contaminarse por los desincentivos o estímulos perversos que se le puedan plantear, presentar u ofrecer tanto interna como externamente. De tal modo que un “Marco de Integridad Institucional” debe establecer –tal como han reconocido Manuel Villoria y Agustín Izquierdo– normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan las conductas inmorales (p. 202).

En efecto, como bien reconocen esos autores “entre los elementos esenciales de un Marco de Integridad se encuentran, como instrumentos clave, los Códigos Éticos, las evaluaciones de riesgo de integridad, la formación ética de los servidores públicos, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abusos o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de intereses e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas o administración de encuestas de clima ético entre los empleados” (pp. 203-204).

Un Marco de Integridad Institucional también puede incorporar “normas jurídicas”. En ese caso, el “marco normativo de integridad” se incorpora dentro de la Política de Integridad y del Modelo Institucional de esa política. Su característica principal es que se trata de normas jurídicas que tienen detrás (esto es, para garantizar su cumplimiento) todo el sistema institucional y el aparato coercitivo del Estado constitucional democrático. De ese marco jurídico no nos ocupamos aquí si bien es pieza central de un Sistema global de Integridad Institucional, pues se ha de poner de relieve que ese marco normativo es el que regula, por ejemplo, un sistema de incompatibilidades, define los conflictos de interés (o al menos algunos conflictos de interés “ex ante”, durante y “ex post” el ejercicio de las funciones públicas), establece obligaciones de declarar actividades y bienes, así como estipula un régimen sancionador (e, inclusive, tipos penales) que pretende hacer frente a los incumplimientos de tales obligaciones normativas. Esta es la dimensión más tratada de la integridad por nuestras leyes (aunque con escaso acierto) y cuya aplicabilidad o efectividad plantea, en principio, lagunas evidentes. Pero, a pesar de su innegable importancia, no puede ser objeto de estas líneas, pues no se trata apenas en el libro que comentamos.

En estos momentos nos interesa especialmente la noción de “marco ético de integridad” o, si se prefiere, de las “infraestructuras éticas” que una determinada organización pública debe dotarse para fomentar una cultura ética en sus respectivas instituciones y prevenir la corrupción.

Y siguiendo el esquema de la OCDE, aunque simplificando sus postulados, cabe resumir que un “Marco de Integridad Institucional” que pretenda articular una “infraestructura ética” debería incorporar, al menos, los siguientes elementos:

1. Un Código Ético o de Conducta, también denominado en ocasiones como Código Ético y de Buen Gobierno (aunque son aspectos diferentes o, al menos, deberían serlo), en el que se recojan, entre otras cosas, los Valores que deben orientar la organización y la actuación de los servidores públicos, así como unas Normas de conducta que deben guiar asimismo el comportamiento de tales empleados públicos. A pesar de su carácter “positivo” (y no “represivo”), pues trata de construir cultura ética de las organizaciones, todo ello no es óbice para que los Códigos también prevean como última ratio sistemas de reprobación de conducta y algunas medidas traumáticas. Como bien ha expuesto Victoria Camps, los códigos deben partir de una base de realismo: las personas no siempre se conducen voluntariamente por el bien, los incentivos para apartarse del cumplimiento de los

deberes y obligaciones son constantes, mantener actitudes éticas irreprochables y continuadas exige tensión interna y vigilancia externa.

2. Los Códigos por si solos no incorporan otra cosa que “letra” y pueden convertirse fácilmente en Códigos declarativos. Donde se aprueban Códigos de Conducta sin insertarlos en Marcos de Integridad Institucional, tales Códigos derivan fácilmente en apuestas formales o aparentes. Y como bien expuso Adela Cortina<sup>7</sup> (Para qué sirve realmente la ética), la ética no es cosmética. Es por ello muy importante que, dada su finalidad preventiva y la necesidad objetiva de que se “internalicen” o “interioricen” (como también expuso Victoria Camps en su conocida obra *El Gobierno de las emociones*)<sup>8</sup>, incorporen Mecanismos de Difusión, Prevención y Desarrollo de la Cultura Ética en las organizaciones a través de Programas o planes anuales que comporten la realización de una batería de acciones dirigida a que los Códigos sean “asumidos” y que se proyecten, en mayor o menor medida, pero siempre en un proceso gradual de avance, en mejores “hábitos” y en “conductas éticas reforzadas”. El objetivo último es un proceso de mejora continua que pretende, paso a paso, cambiar la cultura organizacional y, por tanto, impregnar el funcionamiento ordinario de la institución de prácticas y comportamientos éticos. Por eso, los Programas de Desarrollo Éticos o de Integridad deberían formar parte sustantiva de la Política de Recursos Humanos de las organizaciones, una cuestión que hasta ahora es por lo común ajena a la política de gestión de personas de nuestras instituciones. No hay otro modo de actuar seriamente que este. Además, deben ser políticas marcadas por la continuidad y la tenacidad (sostenibilidad) en su desarrollo.

3. Junto a todo lo anterior, un Marco de Integridad Institucional que promueva la infraestructura ética debe disponer, asimismo, de procedimientos, canales, circuitos, para garantizar la efectividad del Código Ético o de Conducta. Este aspecto puramente formal o procedimental es muy importante. Se trata de configurar cauces para que aquellos actores institucionales (representantes, gobernantes, directivos o empleados públicos) puedan formular los dilemas éticos que se les puedan suscitar en el desarrollo de sus funciones públicas en las respectivas organizaciones en las que presten su actividad (garantizando, cuando ello sea necesario, la confidencialidad). Asimismo, se trata de prever canales a través de los cuales se puedan plantear quejas o denuncias, con la instauración incluso de “sistemas de alerta temprana” que puedan identificar con cierta rapidez y con carácter preventivo cuando existen situaciones de riesgo en tales organizaciones.

4. El Código debe garantizar asimismo su efectividad por medio de la articulación de un Sistema de Garantía, que habitualmente es una Comisión de Ética (órgano colegiado) o un Comisionado de Ética (órgano unipersonal), encargado, entre otras cosas, de resolver los dilemas éticos, orientar en caso de consultas, dirimir conflictos éticos y resolver las quejas o reclamaciones que se puedan suscitar. La cuestión clave es quién o quiénes componen esos órganos; y sobre todo si tales órganos deben estar compuestos exclusivamente por personas de la propia organización o cabe incorporar externos (expertos) que aporten una mirada de fuera y ayuden a promover esa cultura ética desde una posición endógena y no autocomplaciente. En el ámbito anglosajón, donde la cultura ética está arraigada, suelen ser personas de la propia organización, obviamente que dispongan de un recorrido moral intachable o tienen su reputación personal y profesional intacta. En los países que no tienen tradición de cultura ética en el sector

---

<sup>7</sup> A. Cortina (2013: 43)

<sup>8</sup> V. Camps (2012)

público cabe recomendar que se incluyan algunos externos que ayuden en el proceso de implantación y desarrollo de esa cultura ética.

5. Y, por último, el Marco de Integridad se debe cerrar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la aplicabilidad del Código y del funcionamiento del Marco en su conjunto. Lo habitual en el mundo anglosajón es que los Códigos se configuren como “instrumentos vivos”, que se van actualizando a través de modificaciones o adaptaciones permanentes al nuevo contexto y a las exigencias o estándares del momento, pero también por medio de Guías Aplicativas que son las que, a partir de las resoluciones e informes de las Comisiones de Ética, van definiendo a través de protocolos sistemáticos la interpretación y alcance de los distintos valores y normas de conducta. Además de este sistema de seguimiento de la aplicación del Código, es determinante la Evaluación del Código y del propio Sistema, ya sea mediante Memorias anuales o, de forma complementaria, a través de una Evaluación externa que mida a través de indicadores cómo evoluciona la infraestructura y el clima ético en cada organización pública.

En fin, muchas de estas cuestiones se abordan en el libro citado, aunque bien es cierto que con otra sistemática y con un enfoque más doctrinal y menos operativo. Algunas otras son incorporaciones nuestras a ese modelo de integridad institucional fruto de la experiencia contrastada de haber participado en procesos de construcción de tales sistemas de integridad en diferentes niveles de gobierno tanto estatales (en otros países) como autonómicos, forales o locales de la realidad institucional española.

### **Los Códigos Éticos y de Conducta como parte sustantiva de los Marcos de Integridad Institucional: algunas cuestiones.**

En verdad, los Códigos y los respectivos Marcos de Integridad Institucional se integran –como bien señalan los autores- en una Política de Integridad Institucional como elementos sustantivos (no exclusivos) y forman parte importante –como luego se dirá- de la Buena Gobernanza. Hay, asimismo, varios aspectos interrelacionados con esta materia en los que conviene detenerse: el carácter autorregulador de los Códigos, su naturaleza “orientadora” o “sancionadora”, la existencia de uno o varios Códigos en las Administraciones Públicas (esto es, en función de diferentes segmentos o niveles: políticos, directivos, asesores y funcionarios); así como la idea-fuerza del “liderazgo ético”. Veamos sucintamente estos puntos.

Los Códigos Éticos o de Conducta, a diferencia de los marcos establecidos en la legislación, tienen un carácter “autorregulador”. No son, por tanto, normas jurídicas, ni deben ser aprobados a través de las disposiciones normativas típicas del sistema de fuentes del Derecho (leyes o reglamentos). Todo lo más son simples acuerdos, que se pueden reformar y adecuar con relativa facilidad. Muchos de ellos prevén incluso sistemas de adhesión individualizada, aunque si los Códigos despliegan deberes institucionales o normas propias de una dimensión de deontología la adhesión debería ser obligatoria para todos aquellos que presten una determinada actividad pública. Esta es una confusión muy corriente en la que ha incurrido a veces incluso el propio Consejo de Estado.

Lo normal es que los Códigos sean herramientas de “orientación” (la ética como faro), aunque como bien señalan los autores hay un debate abierto sobre “el valor normativo y disciplinario del Código frente a su valor meramente orientador” (p. 212). Si bien este debate existe, no es menos cierto que se debe relativizar su existencia, al menos en nuestro caso, a riesgo si no de impedir la emergencia de tales códigos dado el papel expansivo y monopolizador de la legislación en estas

materias. Su valor debe ser preferentemente orientativo y preventivo, de ayuda a la mejora constante del clima ético en las organizaciones públicas. Y, en determinados supuestos, deben anudarse a los incumplimientos graves o reiterados consecuencias traumáticas que deberá valorar siempre un órgano independiente con capacidad de propuesta, activando en unos casos el cese y en otros la incoación del régimen disciplinario que proceda. Pero esa es la última ratio. Las políticas de integridad deben construirse en clave positiva y siempre con carácter preventivo. Villoria e Izquierdo encuadran perfectamente esos marcos de integridad institucional y los elementos en los que estos se despliegan dentro de una dimensión aplicativa práctica y, asimismo, “como parte esencial de cualquier estrategia anticorrupción”.

Otra cuestión importante es si debe existir uno o varios códigos de conducta en cada institución en función de los niveles de responsabilidad o de los respectivos ámbitos sectoriales. Sobre este punto los autores se limitan a reconocer que existen soluciones de diferentes tipos. Hay, en efecto, modelos de códigos únicos, de códigos diferenciados o incluso de “códigos en cadena” (un código marco y códigos de desarrollo). Como señalan los autores, “parece extenderse la idea de que un código colectivo es perfectamente compatible con códigos por agencia, como se hace en Australia y Nueva Zelanda” (p. 211). Pero también existen soluciones segmentadas, como es el caso del Reino Unido, donde hay un código de ministros, otro de asesores y uno aplicable al Civil Service, junto con códigos de las Cámaras del Parlamento o de los gobiernos locales.

En cualquier caso, la segmentación de códigos abre un debate interesante. Entre nosotros, por ejemplo, los códigos hasta ahora existentes están fijando el punto de atención en la política y en los altos cargos. El empleo público aprobó con el Estatuto Básico del Empleado Público un denominado “código ético”, con principios éticos y de conducta (artículos 52 a 55), pero que no ha tenido desarrollo alguno (más bien ha pasado sin pena ni gloria). La cuestión se centra en si las buenas conductas y los polos de integridad solo se han de respetar en la alta administración o en las estructuras de gobierno, dejando de lado la propia función pública. Se objetará a este argumento que la función pública (empleo público) ya dispone de su régimen sancionador. Pero son dos cosas distintas, las conductas antiproductivas que existen por doquier en la función pública no son prácticamente nunca sancionadas, mientras que el desarrollo de un sistema de integridad en el empleo público podría mejorar bastante ese estado de cosas.

No obstante, la focalización de las políticas de integridad sobre la política y la alta administración pueden tener asimismo unos efectos beneficiosos, en la medida en que quienes gobiernan y dirigen las organizaciones públicas representan el espejo en el cual mira la ciudadanía a sus instituciones y pueden servir asimismo de ejemplo para el resto de personas que trabajan en tales instituciones. El “liderazgo ético” puede, sin duda, reforzar el clima ético de las organizaciones y ayudar a una mejor internalización de esos valores y normas de conducta por el resto de empleados públicos.

### **La corrupción: ¿cuáles son sus causas?**

El libro comentado, de acuerdo con el subtítulo del mismo, se adentra asimismo en el análisis de la corrupción. Es, en efecto, este tema objeto de tratamiento por parte del Capítulo IV de la obra citada. Manuel Villoria ya se había ocupado de la corrupción en otras obras y en esta los autores llevan a cabo una síntesis de muchos de los postulados recogidos en otros lugares. A efectos de nuestro comentario, sin embargo, este Capítulo no deja de ser algo instrumental, por

muy serias que sean no obstante sus consecuencias. Lo importante, en todo caso, radica en que el arraigo de la corrupción requiere –como dicen los autores– normalmente una colaboración privada (p. 242). En este trabajo se distingue entre corrupción política o corrupción administrativa, a la que califican “de menor”, se presume que por los estragos que causa, aunque la corrupción administrativa es una sintomatología muy fuerte de una Administración Pública anegada por ese fenómeno.

Un aspecto interesante de la reflexión radica en la diferenciación entre corrupción propiamente dicha y percepción de la corrupción, pues a juicio de los autores se trata de dos cosas distintas (p. 248). Asimismo, ponen de relieve que la menor corrupción es, sin duda, una manifestación de calidad gubernamental, como también existe una correspondencia entre mayor transparencia y menor corrupción, algo que con frecuencia se olvida: no puede haber una administración transparente cuando existe corrupción detectada. Algo falla en este esquema.

En fin, los autores se adentran también en el complejo análisis de las causas de la corrupción, aspecto sobre el que se podrían introducir nuevos elementos al esquema aportado, tales como por ejemplo el propio “legado institucional” o la “cultura patológica” heredada por muchos países (sobre todo los del mediterráneo), con sus manifestaciones seculares de caciquismo revestidas a partir de determinados momentos históricos de clientelismo político. En efecto, Villoria e Izquierdo aciertan cuando afirman que “es preciso conocer diacrónicamente el sistema político y social del país en el que se inserta y ver en qué medida las diferentes variables sociales, económica y políticas afectan a la corrupción y cómo ésta influye en las estructuras sociales, en los sistemas de incentivos y en el comportamiento político”. También cabe compartir plenamente su juicio al considerar que “la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción, pero a su vez la falta corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones” (p. 263). Qué fue antes en este círculo infernal es algo que no es fácil de advertir.

El estudio pasa revista luego a algunas causas potenciales de la corrupción que, por lo común, son bien obvias: el bajo desarrollo moral, la desigualdad y la desconfianza social, la corrupción de los partidos políticos o las tendencias clientelares de estos (de repartir prebendas entre sus allegados), así como una causa clásica como es la ausencia de una Administración pública (o de una dirección pública) profesionalizada. Pero, sin duda, donde se pueden detectar todos los males de la corrupción es en la ausencia o en el mal funcionamiento del sistema de controles del poder. La ausencia de corrupción requiere sociedades maduras en valores democráticos y éticos, pero asimismo un sistema de controles efectivo y rápido, que sea capaz de prevenir o reprimir de forma inmediata tales desmanes.

Las instituciones de control, como hemos detallado in extenso en otro lugar (Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones) no pueden estar “capturadas” por la política, pues en tal caso no serán más que mera coreografía. Este es un aspecto clave en una “democracia de responsabilidad y de confianza”, pues como señaló en su día Pierre Rosanvallon<sup>9</sup>, la imparcialidad de tales órganos o instituciones de control es un presupuesto existencial del funcionamiento de tales sistemas. Sin esa garantía el control desfallece por completo. Es cierto que los nuevos paradigmas de control de las instituciones públicas, asentadas en esa idea doble de “democracia de apropiación” y “de confianza” (que implica apoderar a la ciudadanía con nuevos resortes de control), pueden ser elementos nuevos que faciliten ese necesario control democrático de las

---

<sup>9</sup> P. Rosanvallon (2010)

instituciones, pero tales herramientas (transparencia publicidad activa, derecho de acceso a la información pública, transparencia colaborativa a través de instrumentos de escucha activa y de participación, apertura de datos, así como rendición de cuentas) están todavía lejos de haber mostrado sus auténticas fortalezas para sustituir o complementar a los mecanismos tradicionales de control de las instituciones.

## El Buen Gobierno

El Buen Gobierno es, asimismo, objeto de análisis –en coherencia plena con el título de la obra– en este libro. Una expresión esta (la de “buen gobierno”) que hunda sus raíces en el tiempo y que, si bien utilizada profusamente en estos tiempos, forma parte consustancial del pensamiento clásico de los teóricos de la política. Valga como mero ejemplo una cita de esa obra monumental de la Ciencia Política y del Derecho Constitucional como es *El Federalista*, donde allí hay constantes referencias a esa idea en los diferentes documentos o “papeles” escritos por Hamilton, Madison y Jay. En uno de ellos expresamente se decía lo siguiente: “La verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración” (LXVIII).

En este apartado de la obra, los autores asientan sus opiniones sobre bases muy firmes: la importancia que la calidad de las instituciones tiene para el desarrollo político y social de un país, la necesidad de una buena gobernanza y los elementos o bases que caracterizan a esta, así como la necesidad de disponer de Sistemas de Integridad nacionales. Con base en estos presupuestos conceptuales y en otras aportaciones escritas en obras anteriores, los autores se adentran en una suerte de diagnóstico de evaluación de las instituciones españolas en relación con la lucha contra la corrupción. Un análisis que, con base en otro realizado en 2012, tiene la ventaja de actualizar la información existente y el balance que el sistema institucional actual, tanto central como autonómico o local, merece a los autores de este trabajo.

Entre los múltiples males que aquejan al sistema político-institucional español se pueden resaltar –a juicio de los autores– como elementos importantes de ese análisis la debilidad del sistema de representación y el bajo funcionamiento del sistema de controles (checks and balances; pues nuestro sistema institucional siempre ha permanecido históricamente alejado de tales prácticas), la existencia de un spoils system “moderado” (en un juicio un tanto complaciente de la ocupación intensiva por la política de la alta administración), una cultura cívica caracterizada por la desconfianza y la baja implicación, así como un débil control de los conflictos de interés. Muchos de estos temas los hemos desarrollado de forma amplia en un trabajo que saldrá publicado en el libro antes citado y que lleva por título “España, ¿un país sin frenos?”. Allí me remito.

El capítulo dedicado al Buen Gobierno se cierra con un conjunto de interesantes reflexiones sobre ese concepto (que más bien habría que redefinir como “Buena Gobernanza”), poniendo en valor lo que son algunos de sus elementos centrales: fomento de la transparencia; rendición de cuentas y efectividad. Pero del que debe formar parte como primer pilar del sistema una Política de Integridad Institucional. Todos esos elementos, que son desarrollados por los autores, conforman efectivamente pilares básicos de esa idea fuerza que es la Buena Gobernanza, cuyas dimensiones más evidentes a juicio de Villoria e Izquierdo son, por ejemplo, la integridad, la profesionalidad e imparcialidad, la efectividad, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, entre otros. En cualquier caso, cabría redefinir ese esquema de Buena Gobernanza con unas dimensiones

muy precisas, que se manifiestan en determinadas políticas: a) Política de Integridad Institucional; b) Política de Transparencia; c) Políticas de innovación organizativa, de efectividad y de profesionalidad (Gobernanza “intra-organizativa, en palabras del profesor Aguilar); d) Políticas de Gobierno relacional; e) y Políticas de rendición de cuentas.

En fin, la conclusión que provee la lectura de este importante trabajo nos conduce a una constatación obvia: el cumplimiento de la legalidad es, sin duda, presupuesto necesario en la existencia de un Estado Constitucional de Derecho de factura democrática, pero no es condición suficiente para el buen funcionamiento de sus instituciones. Se ha de dar un paso más allá, en la línea abierta por esa política de cumplimiento normativo que se asienta asimismo en la prevención de riesgos (política de compliance), ya arraigada en el mundo mercantil privado, así como –vía Código Penal– en las sociedades mercantiles públicas. Las Políticas de Integridad Institucional son un modesto baluarte de esa necesaria prevención.

El libro finaliza con un breve e interesante Epílogo donde se predica la necesidad de una sociedad madura (con “espíritu cívico”) para que arraigue el buen gobierno y se erradique la corrupción. Erradicar esa “sociedad del favor” o de “intercambios de baja calidad” es un presupuesto necesario para ello. No será tarea fácil. Son conductas muy arraigadas en la sociedad civil y cuya metástasis impregna las instituciones públicas y los comportamientos políticos y personales de sus actores. Hay que mejorar mientras tanto los controles institucionales y fiarlo todo a una correcta construcción de la buena gobernanza como “atmósfera institucional” que implique una mejora de nuestros estándares de convivencia y felicidad. No puede acabar mejor esta importante obra de Villoria e Izquierdo que debería ser lectura obligada de todos aquellos (políticos, directivos, funcionarios y ciudadanía en general) interesados por la cosa pública.