

La ética pública desde los sistemas de integridad.

Jaime Rodríguez Alba (albajaime@hotmail.com)

Resumen: La ética pública no ha de ser restringida a la reducción de la corrupción, se precisa comprenderla como una herramienta fundamental para generar valor público. Considerar la ética pública en esta dirección permite pensar primero un marco genérico de su aplicación a la gestión pública, como veremos muy sucintamente. Posteriormente señalamos la evolución de la consideración de la ética desde el enfoque centrado en el combate a la corrupción hasta el actual, centrado en la producción de integridad. Desde tal encuadre se señalan algunos de los componentes de un sistema de integridad, prestando atención en especial a los marcos de integridad institucional. Finalmente se menciona la creación de enlaces de integridad, propuesta metodológica generada desde la Oficina Anticorrupción.

Biografía: Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo; Magister en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia). Profesor de grado y posgrado e investigador en materias de ética aplicada (Universidad Siglo 21, CIJS-UNC y proyectos internacionales con UAEMeX). Director de la Licenciatura en Administración Pública (Universidad Siglo 21).

Ética pública algunas definiciones: entre la profesión y la ciudadanía, mediando lo organizacional

La ética en la gestión pública es una ética pública. Para autores como Villoria, referente español en el campo de la ética en la gestión pública, el objetivo de la ética pública es “un hacerse público” (Villoria, 2000, pág. 18). La ética pública es una ética relativa a la vida pública en su conjunto, por lo que no se restringe a la esfera política ni a la estatal (Merino Amand, 2013). En tanto “pública”, la ética pública se opone a la ética privada, pero no a la individual, puesto que toda ética atañe al individuo (Muguerza, 2009a). La ética pública aborda al individuo en relación, esto es las relaciones del individuo en el espacio público, tanto relaciones interpersonales (ego/alter) como relaciones impersonales (relaciones sociales institucionalizadas) (Muguerza, 2009a).

Sin prejuicio de hundir sus raíces en la ética individual o personal, la ética pública será eminentemente una ética social, o sea una ética que atiende, ante todo, a lo que se ha dado en llamar *el individuo en relación* (Ródenas, 1990, pág. 173-184). Es decir, una ética que atiende al individuo en tanto que “situado” dentro de una “comunidad”, e incluso dentro de varias comunidades a un mismo tiempo, comunidades éstas a su vez integradas por una serie de otros individuos en el seno de lo que se conoce como “espacio público” (Muguerza, 2009a, pág. 511)

La ética en la gestión pública puede así entenderse como una ética del espacio público, una ética que ha de contemplar elementos importantes de ética cívica. Pero como el espacio público es un espacio en el que se desenvuelven los individuos en relación -teniendo estas relaciones ciertas estructuras de interacción y sustentándose en estructuras sociales marcadas por la diferenciación y el antagonismo-, la ética en la gestión pública no podrá desentenderse de elementos centrales de ética política..

La ética pública en el ámbito de la administración es un fenómeno complejo derivado de la enorme cantidad de variables que se interrelacionan en la producción de una conducta ética o una corrupta (Villoria, 2000: 21). En la acción administrativa intervienen variables políticas, culturales y sociales. Además, la conducta del servidor público se ve traspasada por variables de tipo psicológico-moral. El grado de desarrollo de la cultura ética que exista, así como el perfil de juicio moral que el servidor ejerza son condicionantes claros de la acción. La decisión correcta no brota

sólo de la reflexión prudencial sobre las diferentes combinaciones: exige además características como la medida, el juicio, la autotransformación y la capacidad de enfrentar el desgarramiento que las acciones pueden tener respecto de la forma de vida imperante.

La presencia de suposiciones sobre la naturaleza humana y de la sociedad es clave a la hora de interpretar cuál ha de ser el programa, método y objetivos de una ética en la gestión pública. En el seno de la ética administrativa estadounidense se desarrolló un interesante debate entre Friederich y Finer (como se cita en Villoria, 2000) que visualiza las diversas posturas que respecto al lugar de la ética cabe entender. Finer (sostenía que para garantizar un servicio público ético, se precisaban fuertes controles externos, ejercitados mediante el derecho y la política. Friederich, por su parte, consideraba que eran imprescindibles los controles derivados de la profesionalidad. De tal modo, para Finer lo esencial es la dimensión institucional, en tanto para Friederich lo es el cultivo de las virtudes y el desarrollo del *ethos* profesional. Por supuesto ambas posturas son conciliables, si tenemos en cuenta que la ética aplicada a la gestión pública involucra tanto la dimensión organizacional como la personal y la profesional. Además una ética en la gestión pública interseca con elementos de ética cívica, entendiendo que la misma ha de establecerse como ética mínima para sociedades plurales, con diversidad de concepciones del bien (Cortina, 1992)

La administración pública tiene una doble dimensión, lo que induce una doble dimensión en la reflexión ética (Ausin, 2011: 214). Por un lado, la administración pública es una actividad orientada al interés general y el desarrollo humano (ética cívica, ética política). Por otro, es una actividad referida tanto al grupo como al individuo que administra (ética organizacional y ética profesional). De tal modo, como ética aplicada a las actividades de la administración, estamos ante una ética *en* la administración. Pero como ética aplicada a las organizaciones, nos situamos ante una ética *de* las administraciones. Potenciar esta doble vertiente de la ética administrativa exige aspirar a un cambio cultural en los modos de gestión administrativa y de gobierno, así como una revalorización del *ethos* profesional asociado a la gestión pública (tema que abordaremos bajo el tratamiento de las competencias éticas en el capítulo sexto).

La Ética Administrativa, especificidad de la Ética Pública aplicada a la Administración, es una ética profesional. En tanto ética pretende, precisamente, romper, cuestionar y relativizar el aislamiento de las profesiones (Hortal, 2002), sacar la profesión de su dimensión estrictamente técnica y comunicarla con las problemáticas sociales que toda actividad comporta, dotándola de una necesaria reflexión sobre los fines de la acción (reflexión que excede la simple dimensión técnica, pero también la simple deontología profesional). Por ello es preciso considerar también la intersección que la ética en la gestión pública tiene con la denominada ética profesional y así como con la ética organizacional. La ética profesional es una ética que atañe también a elementos sociales. Busca sacar a la profesión del ámbito de sí misma y situarla en el espacio público (Hortal, 2002). Puede considerarse un tipo de ética aplicada próxima a la deontología (Blackburn, 2006). Si bien puede diferenciarse la ética profesional de la deontología, en tanto ésta es más próxima a un enfoque normativo mientras la ética profesional involucra teorías de la virtud.

La idea de profesión ha jugado un papel central en los procesos de diferenciación social implícitos en la modernidad (Weber, 1992). La ética protestante, electivamente afín -afinidad electiva es el término con el que Weber buscaba poner en relación ámbitos de desarrollo cultural, como el económico y el ético, autónomos pero que sostienen coincidencias y sinergias que los alimentan mutuamente- al desarrollo del capitalismo (González García, 1989), jugó un papel clave en el proceso de consolidación de la profesión como elemento clave en la organización de la existencia personal. Al hacer del trabajo profesional elemento de aproximación a la divinidad, el mismo ganaba peso en un cosmos simbólico que durante siglos había devaluado el trabajo respecto a otras prácticas ascéticas (Weber, 2004).

Las cuestiones éticas asociadas a las profesiones vinculadas a la gestión pública están unidas también a la ética organizacional, puesto que el desempeño profesional se da siempre en el contexto de la organización pública, más precisamente las instituciones públicas. Los procesos de profesionalización de la función pública han corrido muy parejos a la idea de servicio público, razón de estado, etc., nociones todas que remiten el *ethos* profesional a su dimensión

organizacional, así como a problematizaciones diversas en el ámbito de la ética política o la ética cívica. El abordaje de la ética profesional estará presente de múltiples modos en los autores referentes, entre ellos bajo el análisis de los valores y virtudes inherentes al servicio civil, pero también bajo la consideración de las competencias profesionales que exige.

El objetivo fundamental de una ética de las organizaciones es el análisis –no puramente descriptivo, sino también prescriptivo- de las prácticas que se dan en el seno de las mismas. Esto es, el estudio y tematización del *ethos organizacional*, con la vista puesta en cómo potenciar prácticas virtuosas y cómo desarrollar herramientas concretas y adaptadas a cada situación concreta para potenciar que la organización se dirija hacia los bienes internos y fines sociales que persigue.

El *ethos* de una organización “cristaliza como resultado de las prácticas cotidianas” (Etkin, 2012, pág. 54). No es un propósito o conjunto de enunciaciones, aunque comporta ciertos modelos con los que el agente piensa la organización, tanto interna como externamente, así como comprende las interacciones que en la misma y de la misma con su entorno se dan. Más que un “propósito” es un “cauce, o un marco, donde la organización se afianza y actualiza” (Etkin, 2012, pág. 54). Está así muy ligado a la cultura organizacional y es una variable determinante del clima organizacional.

Resumiendo, la ética en la gestión pública es una ética pública que suma elementos de la ética política, en tanto considera la construcción del espacio público y la incidencia que el mismo tiene en la conformación del *ethos*, así como la relevancia que los modelos sociopolíticos tienen en la gestión pública. Es también una ética organizacional, por cuanto ha de analizar las dinámicas que en las organizaciones impactan en las disposiciones éticas, considerando por lo mismo que la propia organización posee un *ethos* que no es reducible a los sujetos que la componen. *Ethos* cuyas características sin duda impactan en los procesos de gestión pública, así como en la conformación del espacio público. Finalmente la ética en la gestión pública involucra elementos de la ética de las profesiones, no sólo en su dimensión deontológica, sino también en lo relativo a la conformación de servidores públicos virtuosos.

Sin embargo no podemos dejar de notar que cuando se usa el término “ética” en el lenguaje coloquial no se piensa tanto en la tematización teórico-práctica del *ethos* de las organizaciones, cívico o profesional, cuanto en una conducta adecuada. De hecho la ética en la administración pública como ética aplicada nace de las prácticas mismas. Los diversos modelos de gestión pública y las prácticas en ellos inscriptas comportan un *ethos* (valores, principios, normas, actitudes). La regulación normativa de estas prácticas es una situación de facto, y si se reflexiza legislativamente se abre la puerta a la tematización pública. A esto hay que sumar que hay un amplio espacio de materias, investigaciones, seminarios, jornadas, etc., que buscan desde una visión más académica o teórica, generar un lenguaje que armonice acciones.

Entre los temas estrella de la ética está sin duda el tema de la corrupción, si bien no se reduce la ética en la gestión pública a tal tema, puesto que también irrumpen con fuerza a lo largo del desarrollo de la disciplina (Rodríguez Alba, 2019) temas como las virtudes del servidor público, problemas como las manos sucias, las múltiples manos, la responsabilidad política, el razonamiento del servidor público, etc.) Por esto aplicar la ética al campo de la gestión pública, además de integrar abordajes de ética organizacional, ética profesional y ética política (también ética cívica) puede tomar un modelo (Rodríguez Alba, 2020) que vaya desde niveles descriptivos -para comprender la trama moral de la organización y sociedad- hasta niveles metaéticos -orientados a conocer los modos de razonamiento moral-, pasando sin duda por los niveles normativos: éstos tendrán como objeto la inserción de las herramientas éticas en el campo de las regulaciones establecidas por el derecho, buscando no reducirlas a este. Estos tres niveles de reflexión ética - descriptivo, normativo y metaético- permitirán, para el caso de los sistemas de integridad, definir un amplio abanico de instrumentos, estrategias y sistemas (evaluación de riesgos de integridad, abordaje de conflictos de interés, mecanismos de socialización ética, etc.).

Del combate a la corrupción al fomento de la integridad

Esta materialidad de la ética, inscrita en los diseños de estado, se aprecia, para nuestra región, especialmente tras la firma, en 1998, de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Tras la misma los estados latinoamericanos desarrollaron diversas medidas normativas e institucionales relativas a la vigilancia y control de la corrupción, dando una visión más amplia como fomento de la ética pública. En el marco de RICOPEP (Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública) se impulsan medidas para combatir la corrupción, como dice la propia red, desde el “rescate de la ética pública”. Sin duda alguna esta noción presupone la existencia de una ética que fue, por decir rápidamente, destituida, descompuesta.

En esta dirección podemos rescatar algo que a nivel intuitivo, de uso del lenguaje cotidiano, podría ilustrarnos el giro que el combate a la corrupción viene dando en estos últimos tiempos. La palabra “corrupción” viene del latín *corruptio*: con(r)-rumpere (consolidar – romper). Justo la inversa de la corrupción es la integridad: *Integritas* -totalidad, robustez, salud, honestidad. El lenguaje cotidiano nos pone pues ante una pista importante: allí donde se termina la integridad, irrumpe la corrupción. De hecho para los filósofos antiguos la existencia natural, pero también la social, cultural e histórica, no es otra cosa que un sucederse de ciclos de corrupción e integración. Lo que se genera integra elementos, y en cierto punto comienza la corrupción.

Ciertamente esta concepción metafísica de la corrupción no ha de servir para legitimarla, sino para entender algo esencial en la lógica misma de las prácticas: el modo de combatir la corrupción puede no ser tanto el mantenerla a raya, en la línea de flotación que permite que el sistema siga existiendo, cuanto potenciar las prácticas virtuosas. Enfocarse en la integridad. Esta alternativa está además avalada empíricamente por diversos estudios de ciencias de la conducta (OCDE, 2018) que nos muestran que enfocarse en buenas prácticas incentiva, mientras que el exceso de vigilancia y control de las malas produce efectos contrarios. De ahí que apostar por la integridad institucional (Jiménez Asensio, 2020) genera buenas prácticas de gestión pública, sin necesidad de incurrir en visiones juristicistas y en exceso de regulación administrativa.

Medir la corrupción es complicado por diversos motivos (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018): si medimos las causas judiciales, o el éxito de las mismas, medimos no la corrupción sino su judicialización, o la eficacia judicial. Si medimos la percepción social en abstracto medimos la presencia mediática o en el espacio público, etc.

Señalar causas de la corrupción puede ser tarea complicada desde el punto de vista epistemológico: determinar causas exige establecer estadísticamente un horizonte de correlación entre variables que para el caso de la corrupción es complicado, porque de por sí la corrupción se oculta y por lo mismo es difícil de medir o determinar. Sí se puede comprender la corrupción como práctica que se sienta sobre un horizonte contextual que la favorece, y en esta dirección los expertos suelen señalar una serie de factores que favorecen la misma. Así (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Rothstein y Holmberg, 2014):

- Bajo desarrollo moral
- Desigualdad
- Partidos corruptos
- Ausencia de una administración profesionalizada
- Controles insuficientes
- Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico
- Poder monopolístico y discrecionalidad
- Régimen federal
- Globalización
- Variables culturales: a mayor desconfianza interpersonal, mayor corrupción

La corrupción puede comprenderse como un modo de actuar que supone intención y decisión racional, pero en un sentido más amplio y para comprender su efectividad es importante comprender que la corrupción es una suerte de instrumento con valor contextual (Malem Seña, 2017). De tal modo, vamos anticipando, el anclaje de la integridad como prevención de la

corrupción y fomento de buenas prácticas, ha de aventurarse en la dinámica de los contextos favorecedores de la corrupción. Contextos como (Malem Seña, 2017, pág. 47-50):

- Sistemas punitivos ineficaces. Además favorecen que la ciudadanía no reconozca incentivos negativos a la corrupción.
- No tipificar delitos de corrupción
- Función decorativa de las agencias anticorrupción. Generan percepción de complicidad
- Ausencia de sentencias condenatorias
- Confirmación de actos jurídicos derivados de corrupción
- No recuperación de activos desviados por corrupción
- Rehabilitación y participación política de los sospechosos
- Sistemas financieros internacionales opacos
- Falta de transparencia
- Puertas giratorias
- Necesidades de financiamiento de los partidos

Sin ánimo de centrarnos en el desarrollo de los factores que antes mencionamos, podemos determinar que hay dos grandes grupos: factores de contexto (social, cultural, político) y factores asociados al desarrollo institucional. Entre los factores de contexto podemos citar el bajo desarrollo moral, la desigualdad, la globalización y las variables culturales. Entre los factores institucionalizados: los partidos corruptos, la calidad democrática, la discrecionalidad, los controles, el régimen federal, o la ausencia de una administración profesionalizada. Sin duda ambos grupos de factores tienen íntima conexión. Por lo que respecta a los contextos entendemos que vienen en sintonía mayormente con los factores institucionales. Si bien que las instituciones funcionen siempre remite a la presencia de factores de tipo cultural y social.

Desde una mirada institucionalista lo que se aprecia, y hay suficiente aval empírico, es que instituciones bien diseñadas, que potencien culturas íntegras, son motor de progreso social, económico y sobre todo humano. Sin duda la mirada normativo-jurídica es aquí fundamental: elaborar buenas normas y diseñar buenas instituciones de control, o instituciones que cristalicen eso que llaman *contrademocracia* (Rosanvallon, 2007)-las reservas de la sociedad respecto a los que gobiernan- son fundamentales. El régimen federal de por sí no es causa de corrupción, pero sí correlaciona positivamente con la corrupción cuando no hay adecuada coordinación entre niveles de gobierno, por ejemplo. Porque la corrupción, en ocasiones, emerge por la ineficacia, bien porque potencia canales alternativos para la gestión de los bienes públicos, bien porque permite que los sujetos más avisados se cuele entre las rendijas de un control ineficaz. Generar esa coordinación es de por sí una apuesta política que supone sobreponerse a las lógicas partidarias.

Si exploramos cualquiera de los demás factores llegaremos a la misma situación. Pongamos sólo un ejemplo, el bajo desarrollo moral. Este factor está asociado a culturas en las que lo moral es denigrado, devaluado, en resumen, no tematizado o incluso denostado. Allí donde se potencian culturas cínicas la moralidad pasa a un segundo plano. Y allí donde la moralidad pasa a un segundo plano, algo de lo que sólo se puede hablar con ironía y mofa, las prácticas acaban condicionando con lo que el discurso manifiesta: discurso inmoral, prácticas inmorales. Ahora bien, potenciar desde las instituciones pautas de relación familiar asentadas en el diálogo, debate, comprensión de la pluralidad de opciones morales, etc. ayuda a generar una cultura moral, a potenciar el razonamiento y deliberación moral. Lo mismo sucede con la escuela, otro ámbito de construcción cívica y personal fundamental.

En resumidas cuentas: instituciones morales generan personas morales. Modificar las instituciones no es imposible, existen de hecho múltiples saberes y prácticas que nos ayudan en este camino. Esta es la lógica que desde organismos multilaterales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y desde ONGs como Transparencia Internacional se viene desplegando, bajo el paraguas de los sistemas de integridad.

Un sistema es un conjunto de elementos que para ser tales precisan unos de otros, esto es, un conjunto de elementos que sostienen relaciones entre sí. De tal modo, lo que es predicable de un elemento exige el sistema de relaciones entre los mismos. Esta noción está así en coincidencia con lo que desde la sociología institucionalista se denomina *isomorfismo estructural*, esto es, la tendencia de las instituciones de una sociedad a reproducir análogas pautas de comportamiento y funcionamiento.

La visión de la integridad que se define actualmente supone comprender que la construcción de integridad se genera desde la interacción entre diversos actores y agentes que participan de las dinámicas sociales, culturales y económicas de un país o región. Pensar de un modo estratégico la integridad -involucrando pautas comunes pero también específicas, adaptadas a cada contexto y realidad organizacional- así como planificar el uso de instrumentos o herramientas éticas es algo central en esta dirección.

En un sistema de integridad se busca, por decir al modo redundante, integrar la integridad. Esto es, que aún respetando la idiosincrasia de los agentes morales, se produzcan sinergias para evitar las brechas éticas que emergen de modo automático ante la complejidad social, económica y cultural. Por eso en un sistema de integridad se ha de trabajar con los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), con el sector público, con los órganos responsables de la aplicación de la ley, los órganos de gestión electoral, la defensoría del pueblo, las instituciones de auditoría, las agencias anticorrupción y los partidos políticos. Pero también el sistema ha de integrar acciones con los medios de comunicación, las empresas y la sociedad civil. Cada uno de estos actores y agentes morales tiene su especificidad y el modo de trabajar es diferente.

Pongamos un ejemplo. Si tomamos el horizonte de la gobernanza y del gobierno abierto como construcción de gobernanza ética, podemos comprender que los pilares del gobierno abierto - principios éticos pero también pautas metodológicas para generar valor público-, como son la transparencia, la rendición de cuentas, la información pública, la participación ciudadana, o la colaboración e innovación pública, pueden cultivarse desde cada uno de estos pilares de modo diferente. Hoy ya se habla no sólo de administración relacional, sino de justicia abierta, legislatura abierta, etc. Las empresas pueden desarrollar programas de transparencia e integridad, y existen estándares y auditorías al respecto. Y a nivel de sociedad civil se pueden potenciar instituciones abiertas: escuelas abiertas, por ejemplo. Esta apertura, que la institución misma ha de ser ejemplar, sin duda tendrá el efecto de potenciar esa cultura moral que incide en la corrupción, como hemos señalado. Puede, por ejemplo, incorporarse en la curricula de los estudios, elementos como el gobierno abierto, para que los ciudadanos se formen en los derechos y obligaciones que tienen. De hecho hay varias iniciativas al respecto. Y en lo tocante a los partidos, no sólo la cuestión de la financiación de los partidos, una de las grandes fuentes de corrupción y atentado contra la integridad, sino generar apertura de sus estructuras burocráticas y democratizar la dinámica de liderazgo interno. No olvidemos que los partidos políticos fueron también analizados desde la sociología política por sus dinámicas burocráticas que potencian élites políticas, cooptadas con facilidad por las élites empresariales, gremiales, etc., para mantener prácticas antiéticas de diverso modo.

Sin duda una política integral de tales dimensiones tiene que ser consensuada por los diversos *stakeholders* -instituciones, poderes, empresas, asociaciones, gremios, universidades, etc. Un proceso en el que el estado ha de orientar y direccionar, para lo que precisa un claro liderazgo ejemplar. Pero para tal liderazgo se requiere, a su vez, modificar la estructura misma del estado y de los partidos políticos que nutren sus funcionarios políticos. El círculo vicioso de una ciudadanía escéptica y cínica que potencia unos funcionarios a su servicio puede romperse usando algunas estrategias para gestionar la integridad en las instituciones.

La gestión de integridad tiene una serie de pautas -recomendaciones desde los organismos multilaterales (OCDE, 2020):

- Complementar incentivos racionales, materiales y emocionales. Pensar por ejemplo en formas de reciprocidad indirecta: prestigiar ser un funcionario con valores, un motivador moral, etc., mediante recompensas simbólicas

- Reconocer que la responsabilidad ética es respecto al futuro como la responsabilidad jurídica lo es al pasado. De tal modo, cultivar la responsabilidad ética exige anticipar, aprender a deliberar, a escuchar otras posturas (tolerancia) y exponer las necesidades e intereses propios *sine ira et studio*.
- Comprender que son finalidades ineludibles para la gestión de integridad: evitar malas prácticas y fortalecer el clima ético (equidad, colaboración, solidaridad, etc.)
- Claves para las reformas institucionales orientadas a la integridad: el carácter holístico, buen diseño de incentivos y atender tanto a los aspectos formales como informales.

Diseño holístico: buscar reformas que puedan ser integradas en otros ámbitos institucionales, por otros actores, etc., adaptadas a sus especificidades. Buen diseño de incentivos - la corrupción de baja intensidad, por ejemplo, afecta muy negativamente, y no es tanto motivada por una visión racionalista de obtención de beneficios extrapositionales, cuanto por motivaciones muchas veces emocionales (trabajador quemado, cinismo ante la impunidad de la corrupción social, las trampas de la acción colectiva –“todo el mundo actúa así.”, etc). Fortalecer incentivos emocionales ayudaría a combatir estas malas prácticas y generaría clima ético. Finalmente: atender no sólo los aspectos formales (mecanismos de control, por ejemplo) sino aspectos informales como los modos en los que se relacionan los trabajadores, o los espacios para interacción que prefieren.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) recomienda que en las instituciones, pero también en las empresas, asociaciones, etc., cristalicen estructuras, elementos y procesos orientados a la gestión de integridad. Para tales marcos de integridad considera como básicos elementos como (OCDE, 2020):

- Código ético
- Mecanismos de difusión, prevención y desarrollo de una cultura ética
- Procedimientos, canales y circuitos para resolver dilemas, quejas o denuncias
- Sistemas de garantías del código de conducta
- Sistemas de seguimiento y evaluación

A mi juicio, como he desarrollado en otros lugares (Rodríguez Alba, 2019; 2020), para que los sistemas de integridad sean operativos y funcionen como dinamizadores de integridad en las instituciones se precisa comprenderlos de modo integral en los procesos de la organización, institución, asociación, etc. Por ejemplo, el código ético es un elemento esencial que nos arroja los valores, principios y conductas deseables en la organización. Pero precisa ser aplicado, lo que remite a un comité o comisión. Al tiempo, la aplicación del código puede verse distorsionada por los sesgos cognitivos y emotivos de quienes lo vigilan, por esto es adecuado establecer un sistema de gestión de riesgos de integridad que cristalice luego de un trabajo interdisciplinar -abogados, psicólogos, sociólogos, expertos en gestión humana, etc.- que permita estandarizar herramientas para valorar riesgos. Finalmente para que la integridad cristalice en las prácticas de gestión sería oportuno operativizar la noción de integridad bajo el formato de una competencia que puede ser valorada y evaluada, tanto por una evaluación 360 del desempeño, cuanto por formas de heteroevaluación y autoevaluación. Salta a la vista que tal operativización no ha de comprenderse como una herramienta de clasificación del desempeño, sino más bien de socialización moral en la organización. Y sobre todo, destinada a que el sujeto moral mismo tenga una visión reflexiva sobre sus propias prácticas.

Las combinaciones de herramientas, procesos y estructuras de tales marcos de integridad variarán dependiendo del tipo de organización, la cultura moral de fondo a nivel cívico, o las urgencias de riesgos de integridad a satisfacer. Pero como tal instrumento, los marcos de integridad pueden ser un puntapié inicial para generar redes de integridad y, combinando una visión estratégica global (*top down*) con la formación de consensos y adaptación a la escala individual y grupal (*top up*), poder sistematizar las infraestructuras de integridad.

Notas sobre los marcos de integridad institucional

Las nuevas corrientes en gestión pública se caracterizan por el sociocentrismo: poner en el centro de la gestión a la ciudadanía que deja así de ser considerada desde un enfoque pasivo. Se habla de gobierno abierto, administración relacional, gobernanza, etc. Estas orientaciones en el gobierno y la administración suponen una serie de arreglos institucionales (Caldera Ortega, 2012) que permitan la cristalización de esas tendencias en prácticas y organizaciones que vayan en esa dirección: gobierno colaborativo con una ciudadanía activa, transparencia, estabilidad política, flexibilidad institucional, etc. La nueva gobernanza (Aguilar Villanueva, 2014) precisa de la ética: primero porque suma a la racionalidad técnica que ha de guiar la gestión y el ciclo de las políticas públicas, la dimensión de la racionalidad ética como criterio importante, exigiendo además una reflexividad que la incorpore en los procesos de metagobernanza (Aguilar Villanueva, 2014, pág. 422). En las concepciones de la gobernanza se patentiza que el acto de gobernar ha de contemplar una doble dirección: ser no sólo factual (carácter causal/técnico), sino también valorativa o teleológica (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 101). La gobernanza es, podríamos decir, gobernanza ética (Ausín, 2018, pág. 428).

Si comprendemos las organizaciones públicas como instituciones, podremos apreciar que en las mismas operan *lógicas de lo apropiado* (Villoria Mendieta, 2000; 2007) que orientan las prácticas. La ética se presenta frente a esta habituación repetitiva de las prácticas como una herramienta que permite la convergencia entre la lógica de lo apropiado y el interés común, que ha de ser el objetivo de la gestión pública (Villoria, 2000). Las instituciones tienen un *ethos* caracterizado por valores y compromisos, tácitos o explícitos, así como por rutinas y hábitos (Villoria, 2000). En contextos de diferenciación social y complejidad –económica, social y política– como los que definen la actualidad, es inevitable que emerjan contradicciones en los procesos, respecto a las finalidades o en los marcos institucionales que amparan la gestión. La tematización ética ayuda en el abordaje de la complejidad, aportando adaptabilidad, desarrollo humano y mejoras en los procesos (Etkin, 2012). La ética permite así una suerte de metacontrol del sistema organizacional (Etkin, 2012, pág. 57), posibilitando que se compatibilicen las tensiones entre adaptación e identidad, abordando el riesgo generado de la doble moral y el doble discurso, generando prácticas de explicitación, problematización y tematización de los valores como criterios axiológicos intersubjetivos. La reflexión ética permite la mediación entre hechos y prescripciones (Etkin, 2012, pág. 68), ayudando así a una nueva forma de racionalidad no destructiva como la que emerge al reducir la racionalidad organizativa a pura actuación conforme a creencias y prejuicios dados por rutinas que no son revisadas en los hechos, aunque se diga hacerlo en las declaraciones.

Las organizaciones están sometidas a entornos cambiantes, altamente inestables, competitivos, etc. El modo como afrontan los retos que estas situaciones imprimen es uno de los objetivos de la reflexión ética. Si la organización opta por sostener un discurso incoherente con las prácticas, o se mantiene en rutinas que contravienen las exigencias de servicio que la sociedad les demanda, se alejan de los requerimientos éticos que se les exigen. La tematización ética nos permite explicitar las prácticas morales en la organización e indagar cómo transformarlas

Figura 1: Tematización ética o dualidad moral en la organización



Fuente: Elaboración propia a partir de Etkin 2012

Toda organización tiene un *potencial ético* (Etkin, 2007) que le permite superar las fracturas morales que emergen en sus dinámicas de gestión. Ciertamente el razonamiento ético no otorga fórmulas mágicas, pero en un ambiente democrático que ampara un diálogo basado en la confianza y la razonabilidad de las diversas posturas implicadas, permite arribar a *organizaciones justas y honestas* (Etkin, 2007, pág. 418). Aquellas que actúan conforme a ideales morales, pero siempre con la vista puesta en la realización razonable de las capacidades sociales.

Las organizaciones conforman *comunidades morales* (Cortina, 2000): la interacción y relaciones humanas tienen en ellas una significación moral; pero también son *agentes morales*: “pueden considerar cursos de acción alternativos, elegir uno u otro justificar la decisión apelando a normas apropiadas de conducta” (Cortina, 2000, pág. 86). Comprender esta dimensión moral, así como implementar herramientas éticas para fortalecerla es clave para la integridad de las instituciones. La buena gobernanza corporativa, elemento que complementa en el nivel de cada institución las directrices sobre buen gobierno y buena administración, ha de fortalecer (Aguilar Villanueva, 2013, pág. 74-76): rectitud e integridad de la dirigencia; estructuras y procesos claros y bien establecidos en la organización. El gobierno corporativo público se mueve por cuatro principios medulares (Aguilar Villanueva, 2013, pág.116): visión, misión y valores bien establecidos en la cultura organizacional; definición clara de roles y relaciones; procesos de decisión directiva: catálogo de decisiones, estándares de integridad, sistemas de información; y rendición de cuentas.

La gobernanza en las organizaciones públicas requiere disposiciones éticas fundamentales no sólo en los líderes o directivos de las mismas, sino en todo el cuerpo de la institución. Para potenciar la cultura ética en las organizaciones se pueden usar diversas herramientas: códigos, comités, auditorías, sistemas de denuncias, etc.

Avanzar hacia arreglos institucionales orientados a la integridad, supone una consideración integral de la ética, no sólo en base a los elementos normativos y los sistemas de control externo, sino prestando atención a la prevención de anticonductas y a la generación de buenas prácticas (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, afirmamos de alguien que es íntegro/a cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener (Villoria Mendieta, 2011, pág.108)

Las políticas de integridad y los arreglos institucionales como los marcos de integridad junto con los principios del buen gobierno y la buena administración constituyen una estrategia holística (Villoria Mendieta, 2011; 2018) para el cultivo de la ética en la gestión pública, tanto en los momentos normativo-institucionales como en los diseños organizacionales. Añadiendo desde la

ética cívica, como veremos en el próximo apartado, el desarrollo de la *contrademocracia* (Rosanvallón, 2007), cultivando un *ethos* pluralista y el juicio crítico.

El modelo de los marcos de integridad de la OCDE tiene un enfoque organizacional (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 202) que permite tomarlo como referencia para generar en las instituciones públicas, de modo ejemplar, pero también en el cuerpo de organizaciones (empresas, asociaciones, etc.), pautas de trabajo en integridad. Implica la gestión de la integridad en el marco y la gestión de la integridad en el contexto. El marco de integridad exige:

[...] La construcción dentro de cada organización pública, de un marco de instrumentos, procesos y órganos que promuevan la integridad, el mérito, la rendición de cuentas y, en definitiva el buen gobierno del organismo correspondiente. Un marco de integridad de la organización incluye todo un conjunto de medidas que buscan garantizar que tanto la dirección como los empleados y *stakeholders* desarrollan sus actividades de manera honesta y comprometida con la misión, valores y fines de la organización. Un marco de integridad incorpora normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces que contribuyen conjuntamente a prevenir la ilegalidad y fomentar la ética (Villoria Mendieta, 2018, pág. 95-96)

Como se aprecia en la tabla 1, el marco de integridad se desglosa en una serie de instrumentos principales o esenciales y otro grupo de instrumentos secundarios o complementarios. La gestión de la integridad es holística y exige contemplar tanto el contexto interno como el externo de la organización. El contexto interno es relativo a “todos los actores y factores que pueden afectar la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 96). Es el caso de los factores relacionados con el clima laboral. En organizaciones con doble moral –dicen sostener unos valores pero practican otros– tienden a desarrollarse actitudes cínicas que favorecen la pérdida de integridad (Etkin, 2012). En organizaciones que en encuestas de clima laboral arrojan que los empleados perciben escasa equidad o participación en los beneficios materiales o simbólicos de la misma, también. Gestionar con políticas integrales de recursos humanos el buen clima laboral favorece la integridad. Por su parte, “el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio, del sector público en general, y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 97). El contexto de integridad en sus elementos de contexto externo a la organización involucra dimensiones como la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación del *lobbying*, etc. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Villoria Mendieta, 2018).

Tabla 1: Elementos de los marcos de integridad institucional

MARCO DE INTEGRIDAD DE LA OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Partidos políticos Parlamento Sistema judicial Tribunal de cuentas Defensor del pueblo Policía Fiscalía Medios de comunicación Instituciones internacionales Sector privado, etc.
Códigos Evaluación de riesgos Formación ética Gestión de conflictos de interés Consultas éticas Inspecciones internas Política de denuncias	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar	Responsables de gestión de integridad Comités u oficinas de ética Inspectores internos	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión presupuestaria Gestión de calidad Control interno y externo	Procesos y medidas implantadas Qué ha pasado Quién evalúa Cómo evaluar Cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH Interventores, etc.		

Fuente: Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 203

La gestión de la integridad implica considerar elementos esenciales y elementos complementarios (ver tabla 1). Tanto unos como otros exigen contemplar los instrumentos que se pueden usar y precisar la gestión en el ámbito de los procesos y las estructuras organizacionales. Así, si se busca impactar sobre el clima laboral mejorando el clima ético de la organización, la estructura involucrada es el área de recursos humanos de la organización y los procesos a los que se ha de apuntar serán los relativos a los mecanismos de promoción –si se busca potenciar la igualdad de oportunidades en la distribución de cargos o la transparencia en los sistemas de promoción interna. Si se pretende tematizar el conflicto de interés, se apoyarán en instrumentos como los códigos de ética y la gestión de conflictos de interés, se abocarán estructuras como los comités de ética o inspectores internos y se hará sobre la base del análisis de los procesos estandarizados. Y así sucesivamente. De tal modo, los marcos de integridad organizacional cuentan con elementos esenciales y elementos complementarios que coadyuvan al logro de los objetivos de integridad. Entre los esenciales destacan (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 202-204; Villoria Mendieta, 2018, pág. 97-99):

- Instrumentos: los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética, sistemas de consulta por problemas o ante dilemas, sistemas de denuncias (fraude, corrupción, abuso, etc.), sistemas de gestión de conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético, etc.
- Procesos: definición de integridad (involucra también evaluación de riesgos, códigos éticos y normas relativas a conflictos de interés); guiar hacia la integridad (involucra programas de formación en ética, sistemas de asesoramiento, etc.); control de la integridad (precisa instrumentos como los sistemas de detección y evaluación de anticonductas, establecimiento de procesos, etc.); sancionar e imponer medidas (precisa el establecimiento de pautas de sanción gradual mediante códigos éticos, por ejemplo); y evaluación del éxito (puede utilizar encuestas y otros instrumentos de evaluación)
- Estructuras: órganos responsables y competentes que funcionen de modo autónomo y estén protegidos. Por ejemplo comité de ética, inspectores internos, responsables de área de gestión humana, etc.

Entre los elementos complementarios pueden destacarse (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 204-206; Villoria Mendieta, 2018, pág. 99-100):

- Instrumentos: política de recursos humanos (atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina); políticas de liderazgo basadas en el ejemplo; instrumentos de gestión de calidad; instrumentos de gestión presupuestaria, etc.
- Procesos: normas y procesos de contratación; normas y procesos presupuestarios; gestión de calidad, etc.
- Estructuras: áreas de recursos humanos, oficinas presupuestarias, áreas de calidad, etc.

Enfocando el análisis de las organizaciones públicas desde el enfoque institucional –cuya pertinencia viene por la consideración de que las organizaciones públicas tienen un grado de institucionalidad más elevado que las empresas (Villoria Mendieta, 2000, pág. 115)- el diseño de sistemas de integridad precisa considerar la dimensión política, cultural y social de las mismas. La institución presenta siempre campos de juego en los que los actores se posicionan con lógicas diversas que es preciso penetrar para poder abordar con garantía de éxito cualquier proceso de reingeniería organizacional. Generar acuerdos y comprometer a los agentes de los procesos es así fundamental. En esta dirección pueden reforzarse instrumentos como los contratos psicológicos y las políticas de integridad. Mediante los contratos psicológicos (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 205) se busca: primero aclarar reglas y valores sociales; en segundo lugar especificar promesas y expectativas; y en tercer lugar clarificar las mismas en procesos de socialización. Los contratos generan así la capacidad de la organización para hacerse transparente, así como la implicación motivacional de las personas que la componen. Generar contratos psicológicos ayuda en la mejora del clima ético en la organización de diversos modos, entre otros

evitando, si hay una adecuada tematización ética, la creación de lógicas de perversidad organizacional (Etkin, 2012) que conducen a la ruptura de los contratos tácitamente generados y que puede apreciarse en la “queja, el silencio, la retirada, la destrucción y la salida” (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 205) del contrato. La ruptura del contrato es más peligrosa en el sector público puesto que sienta con mayor firmeza –dadas las características del empleo público- la posibilidad de anticonductas.

Las políticas de integridad implican el compromiso de todas las partes, comenzando por los directivos y niveles políticos de la gestión. El compromiso político es central en el anclaje de sistemas de integridad, y en general en el refuerzo y diseño de sistemas de gestión ética (Diego Bautista, 2007). Como elementos centrales en las políticas de integridad, que se materializan en los diversos elementos de los marcos de integridad organizacional, pueden considerarse (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 207-235): los códigos de conducta, la formación en ética, el asesoramiento y control, el abordaje de los conflictos de interés y la construcción de climas éticos. De los códigos nos ocuparemos a continuación. Respecto a los demás elementos se pueden señalar las siguientes notas.

En lo tocante la formación en ética –que también abordaremos en el capítulo sexto con la propuesta de un sistema de formación que se apoye en la noción de competencia ética- se pueden reconocer dos grandes abordajes: uno centrado en el cumplimiento y otro centrado en la integridad. A nivel de gobierno predomina el de cumplimiento, y el de integridad más en el nivel profesional. Están además los enfoques integrativos de ambos. La formación en ética ha de ser cuidada por un órgano responsable, que puede estar asociado al área de recursos humanos, y abarcar tanto los procesos de inducción como los de formación continua dentro de la institución. Entre los sistemas de asesoramiento y control hay varias posibilidades: comités, auditorías, asesorías éticas, etc. Se usan instrumentos como las declaraciones –de patrimonio, de regalos, de actividades privadas, etc.

El conflicto de intereses abarca un área de decisión y regulación extraordinariamente amplia pero no puede confundirse con la corrupción, pues aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción. Entre las recomendaciones para el abordaje de los conflictos de interés resulta de especial relieve la construcción de sistemas de evaluación de riesgos de integridad (De Michele y Dassen, 2018). En la detección de casos de incumplimiento de normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 226).

Sin duda alguna en la gestión de integridad en las organizaciones los códigos éticos y de conducta son instrumentos esenciales. Los códigos éticos en las organizaciones son herramientas fundamentales en la instrumentalización de la ética. Algunos autores sostienen que han de ser revisados cada tres años (González Esteban, 2007), o en todo caso han de ser entendidos dinámicamente, lo que exige su revisión periódica. Entre otros elementos es esencial que contengan (2007): definición de principios; compromiso con los valores que desarrollan estos principios; compromisos concretos. Otros autores señalan también como elementos (García-Marzá, 2017, pág. 272): los valores de la organización (su carácter); los compromisos y apuestas de la organización; la conducta: obligaciones; el cumplimiento: comités de ética; la comunicación: línea ética. Sus contenidos básicos pueden sintetizarse en (Villoria Mendieta, 2018, pag.100): valores y principios – que en ocasiones se tratan de modo diferenciado y en otras no; normas de conducta –con mayor o menor precisión y detalle; y sistemas de control y seguimiento –pieza clave para que los códigos puedan servir. Entre estos hay varias opciones (Villoria Mendieta, 2000, pág.181), como comisiones, comités de ética, siendo central que se les otorgue capacidad de investigación, para llamar a declarar, y se les autorice a generar opiniones, advertencias y recomendaciones. Los códigos pueden ser puramente orientativos o pueden ser normativos, comportando sanciones (Villoria Mendieta, 2000).

El gran problema de los códigos es que por lo común se orientan más a mínimos que a óptimos, además de que para su funcionalidad se haya de reforzar su poder coercitivo (Plant, 2001). En esta dirección es importante comprender que los códigos tienen una función más bien

pedagógica que sancionadora, puesto que “no pretenden regular conductas legalmente estipuladas, va de suyo el cumplimiento de la ley y de los reglamentos aplicables a cada actividad del servicio público” (Ausin, 2018, pág. 431). Más bien están orientados “a la generación de confianza y capital social” (Ausin, 2018, pág. 431). Constituyen una especie de *Soft Law*, no apoyados en principios de jerarquía, coherencia y legalidad, sino en criterios de coherencia valorativa (García Rubio, 2012).

Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Además, independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detención y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia a los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 210-211)

Los códigos establecen declaraciones valorativas que orientan la conducta, definen el carácter de la organización y propician buenas prácticas. Cumplen así una doble función: internamente formalizan valores y criterios de decisión; externamente gestionan la reputación de la organización. En nuestros días los códigos han de ser respuesta a los retos globales (García-Marzá, 2017). Las funciones de los códigos pueden resumirse en cuatro (Ausin, 2018, pág. 432-434):

- Reconocimiento de la dimensión moral del servicio público, refiriendo tanto valores fundamentales (respeto, honestidad, etc.) pero también competencias técnicas. Los códigos introducen reflexividad
- Pedagogía, mediante guías éticas, y desarrollando una triple función: informativa, argumentativa y de aprendizaje
- Protección y prevención, orientando la actividad hacia sus bienes internos frente a las presiones del medio, apostando por la imparcialidad y siendo instrumento de prevención de malas prácticas
- Ejemplaridad, otorgando prestigio a la actividad y condiciones de ejemplaridad pública de la misma

Para que ganen en efectividad es fundamental no reducir los códigos a cumplimiento mecánico de normas. Son tanto más efectivos cuanto más se perciben como adheridos a la cultura organizacional de la empresa (Pérez Riestra, 2010). Para evitar se conviertan en elementos de retórica o en “moralina burocrática” (Ausin, 2018, pág. 434) es conveniente con las siguientes recomendaciones (Ausin, 2018, pág. 435-438):

- Participación: desarrollados desde las propias organizaciones, si bien con asesoramiento externo, se recomienda que participen legos y la ciudadanía en general. Este requisito de la participación está en consonancia con los requerimientos de la buena gobernanza
- Flexibilidad: han de ser un instrumento que se adapta a las cambiantes circunstancias, lo que exige evaluación y monitoreo constante
- Adhesión: dejar claro a quién afecta y cuál es su fuerza vinculante. Se precisan mecanismos de adhesión, compromisos y responsabilización por los actores
- Canales para denuncias y consultas. Tantos procedimientos, como medios y protocolos. Así también adecuados procesos y sistemas de protección a denunciantes
- Monitorización: sistemas de seguimiento. Comités, comisiones de ética, etc. Han de atender quejas, denuncias, resolver conflictos y dilemas, promover la difusión de la formación, etc.
- Difusión: profundizar en la formación y comprensión de valores, procedimientos, etc., favoreciendo la interiorización de los mismos. Se pueden usar diversos medios y oportunidades: seminarios, cursos, etc.

En tanto normas o principios guías, los códigos clarifican relaciones, determinan responsabilidades, orientan el trabajo profesional, integran a las personas en un proyecto, potencian

la cooperación y regulan conductas (Cortina, 2000, pág.118). Para lo que es importante que los códigos sean (Debeljuh, 2009, pág. 204-206): lo más específicos posibles; públicos; claros, breves y prácticos; revisables; y ejecutables.

Para la elaboración de un código pueden seguirse las siguientes recomendaciones (Villoria Mendieta, 2000, pág.182-184):

- Crear un clima propicio para su elaboración mediante conferencias, foros de sensibilización, documentos internos, artículos de opinión, etc.
- En la redacción, aunque esté encargada una comisión, involucrar a representantes de todas las áreas y categorías.
- Consultar a los afectados a la hora de llevarlo a la práctica, para evitar que se considere un instrumento de moralización.
- Para su éxito, buscar la mayor independencia del comité respecto a los órganos de gobierno.
- Anclarlo con sistemas de orientación y selección de personal.
- Vincularlo a los sistemas de evaluación del rendimiento profesional, tratando de individualizar lo más posible las carreras profesionales.
- Potenciar que sirvan para la reflexión y ayuda al desempeño del cargo.

Una herramienta importante en la generación de buenas prácticas de gobierno de las instituciones y de la función pública en general son los códigos de buen gobierno. Tanto las instituciones concretas, como los estados en sus diversos niveles pueden conformar uno. Para el ámbito iberoamericano se respaldó el *Código iberoamericano de buen gobierno* por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006 (CLAD, 2006). Dicho código se inserta, según su propia declaración, en la tradición de búsqueda consensuada de una ética universal y en la tradición de una ética apoyada en el diálogo civilizatorio. Su ámbito de aplicación: presidentes, vicepresidentes, ministros, secretarios de estado, y en general altos cargos del poder ejecutivo. El código establece como principios: el reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona, la búsqueda del interés general, la aceptación del gobierno del pueblo y la igualdad política de ciudadanos y pueblos, así como la promoción del Estado de Derecho y la justicia social. Como valores establece: “objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente” (CLAD, 2006: 3) Define como buen gobierno: “Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006: 3-4) El código enumera a continuación una serie de reglas, en consonancia con los principios y valores señalados, que están vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública. Respecto al cumplimiento del código los gobiernos firmantes se comprometen a incorporarlo a su derecho interno y al cumplimiento y promoción del mismo.

En términos generales, el buen gobierno de las instituciones públicas precisa instituciones adecuadas, vinculadas a democracias de calidad, el Estado de Derecho y los gobiernos de calidad (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). No existe un consenso absoluto sobre la inteligencia del buen gobierno, sobre su definición normativa (Castel Gayán, 2013), pero sí una suerte de acuerdo que señala que la cultura posburocrática y la insuficiencia de los modelos gerenciales de los años 90, se considera central en una noción intuitiva del mismo la combinación de elementos jurídicos e institucionales con el refuerzo de la ética. Desde el punto de vista jurídico, el buen gobierno aparece como un régimen fragmentado, compuesto por diversidad de normativas y prácticas. Para un adecuado marco normativo sobre el buen gobierno se exige la renovación jurídica de los instrumentos de prevención, control y sanción, y considerar establecer equilibrios que permitan compatibilizar los procesos de control con los elementos decisionales inevitables en un gobierno que asume la responsabilidad de gobernar, lo que supone arriesgar decisiones. Los códigos de buen gobierno son una herramienta que permiten (adaptado de Castel Gayán, 2013): equilibrar transparencia y calidad democrática –una transparencia total puede conllevar pérdida de acción

pública; equilibrar control con competencia –para no limitar burocráticamente la dinámica política; en general equilibrar los principios de control y la proactividad política. Sin duda potenciar la transparencia y nuevos espacios de participación son elementos centrales para el buen gobierno.

En términos éticos el buen gobierno puede contemplarse como una propuesta finalista que promueve los siguientes principios (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 343-361): imparcialidad (burocracia y meritocracia); efectividad (gestión para el desarrollo); transparencia (información oportuna y confiable); rendición de cuentas (control institucional, electoral y social); la responsividad y la participación. El buen gobierno potencia el control social y desarrolla mecanismos de equilibrio frente a sectores privilegiados y frente al paternalismo y el elitismo.

Un buen gobierno va de la mano con una buena administración, para la que existen también principios normativos. En el derecho europeo se comprende por buena administración aquella que promueve el bienestar general e integral (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág. 260), dirigida sobre valores cívicos y cualidades democráticas, y afirmada en un poder abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficiente, socialmente atento a la opinión pública, dinámico y orientado al interés general (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág. 249)

El interés general, que es el interés de toda la sociedad, de todos los integrantes de la sociedad en cuanto tales, ya no es asumido completa y acabadamente por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración pública, ya no emana de la cúpula o se presenta ante nosotros en forma de privilegios o prerrogativas sin cuento. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, médula de la estructuración democrática del Estado, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada concepción de la realidad, ajena y refractaria a cualquier atisbo de unilateralidad o forma de pensamiento único. (Rodríguez-Arana Muñoz, 2014: 75)

La buena administración se caracteriza por dos dimensiones: la apertura a la realidad y la caracterización de las políticas públicas, guiándose por principios como (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012: 269): juridicidad, servicio objetivo, igualdad de trato, publicidad de la norma, seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima, transparencia y acceso a la información pública, cooperación, responsabilidad, coherencia, relevancia, proporcionalidad, imparcialidad e independencia, celeridad, ética, debido proceso y cooperación.

El buen gobierno y la buena administración contemplados desde la perspectiva de la gobernanza han de orientarse hacia el bien común que puede considerarse como el resultado de evitar conductas extractivas por parte del gobierno y conductas desintegradoras por parte de la sociedad, conformando así una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). Son indicadores de la presencia de una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 320): respecto al proceso, voz y rendición de cuentas más la estabilidad y la ausencia de violencia; respecto a la capacidad: la efectividad gubernamental y la capacidad regulatoria; y respecto a la ciudadanía e institucionalidad: el estado de derecho y el control de la corrupción. Sumando la dimensión relacional que la administración y el gobierno han de contemplar con la ciudadanía, en el marco de los modelos de gobernanza, se ha de considerar la construcción cívica como elemento central en la edificación de una cultura ética que sea tejido tanto para las instituciones públicas como para el espacio público y la sociedad en general.

De tal modo, la construcción de integridad pública no es algo que compete sólo a las autoridades e instituciones públicas, si bien las mismas han de ser actores clave y ejemplares. El trabajo en sistemas de integridad incluye en su diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente. Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad [...] Cambiar la cultura cívica es importante, generar las adecuadas preferencias entre la ciudadanía, promover la confianza, construir capital social son actuaciones esenciales [...] También es importante considerar el sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, estableciendo la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto. Desde luego que los partidos y movimientos

políticos son también parte esencial en la formulación de una política de integridad global (de la que la integridad en la Administración es solo una parte). Y cómo no, los medios de comunicación deben mantener una política de combate contra la corrupción objetiva y basada en información veraz. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 321)

Los sistemas nacionales de integridad suponen una consideración integral de las instituciones públicas, las empresas y la sociedad civil (ver figura 2). Cada uno de sus pilares puede evaluarse conforme a tres dimensiones (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 322): la capacidad general de funcionamiento de las instituciones; su gobernabilidad interna –integridad, transparencia y rendición de cuentas; y su contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

Figura 2: Pilares de un sistema nacional de integridad



Fuente: Transparencia Internacional España, 2012, pág. 21

Acerca de la propuesta de enlaces de integridad de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina

El decreto 650/2019 establece la creación de enlaces de integridad con las siguientes funciones, entre otras: sensibilizar y capacitar; promover el cumplimiento de obligaciones y recomendaciones internacionales y reportar a la oficina anticorrupción los avances. El objetivo es la transversalización de la integridad y la transparencia. Transversalización especialmente relevante si se apuesta por la integración de acciones en el reto que un marco federal supone.

La Oficina Anticorrupción sostiene desde hace unos años la necesidad de superar el enfoque de la lucha contra la corrupción, apostando por la creación de enlaces de integridad como instrumentos para la superación de un enfoque puramente punitivo y avanzar hacia la posibilidad de superar la distancia habitual entre las normativas y la realidad social que las mismas buscan regular. Para cristalizar la integridad se impulsan los enlaces de integridad, no pensados como cargos burocráticos, sino como unidades o áreas de integridad y transparencia (Oficina Anticorrupción, 2020) cuyos objetivos son: crear y organizar prácticas de transparencia, incrustadas en los procesos de gestión, colaborativamente con diversos interlocutores, mejorando la coordinación y generando reportes de consultas. El objetivo es la institucionalización de la integridad, para lo que recomienda que en los diversos organismos públicos, y en los diferentes niveles de estado, se creen responsables de integridad, bien generando un área específica -si el tamaño del organismo lo amerita-, bien otorgando la función al área pertinente (por ejemplo el área de recursos humanos). Estos equipos de

integridad tendrán un enfoque multidisciplinar y además de las competencias técnicas y de liderazgo, se buscará como fundamental la destreza para la coordinación entre organismos.

La creación de enlaces de integridad permite generar redes de trabajo coordinado entre instituciones y niveles de gobierno, tanto para desarrollar acciones contra actos indebidos como para prevenir, mediante la identificación de riesgos de integridad. Las redes de integridad se conforman como un entramado de organismos de control especializados. La clave es siempre la coordinación y la cooperación interjurisdiccional. Se trata, con la creación de esos enlaces de integridad, de reforzar el trabajo que ya se viene haciendo desde ámbitos como el Consejo Federal para la Transparencia o el Foro permanente de Fiscalías de Investigaciones Administrativas y Oficinas Anticorrupción.

Un ejemplo a considerar en la creación de estas redes de integridad es el caso del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Un sistema que funciona (Ausín, 2020) en los tres niveles de gobierno -autonómico, foral y local- mediante tres características sistémicas -sistema evolutivo, descentralizado y con unidades independientes-, sobre la base de tres principios éticos -interés general, respeto y apertura, eficacia y buenos resultados-, y desarrollando tres estrategias -transparencia y rendición de cuentas, implicación política y apertura ética.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F.** (2014) *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ausín, T.** (2011). “Ética en las Administraciones”. *Eunomía. Revista de cultura de la legalidad* (1), p. 141-147. Madrid: Universidad Carlos III
- Ausín, T.** (2018) “Tomarse en serio los códigos de ética pública”. Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G. G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Ausín, T.** (2020) “Las experiencias del País Vasco”. *Revista Tiempo de Derechos*, Nº 27, pp. 90-97. Disponible: https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd_27_baja/8?ff
- Blackburn, P.** (2006) *La Ética. Fundamentos y problemáticas contemporáneas*. México: FCE
- Caldera Ortega, A. R.** (2012) *De la Administración Pública a las Políticas Públicas*. México: Porrúa
- Castel Gayan, S.** (2013) “Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Aragón, Nº. 6, 168-182
- CLAD** (2006) “Código iberoamericano de buen gobierno”. [versión PDF] *CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* < <https://www.clad.org/>> [consultado 5 febrero 2019]
- Cooper, T. L.** (ed.) (2001) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Cortina, A.** (1992) *Ética mínima*. Madrid: Tecnos
- Cortina, A.** (2000) *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta
- De Michele, R., y Dassen, N.** (2018) *Conflicto de intereses. Desafíos y oportunidades para implementar marcos efectivos de prevención y control*. Whashington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/conflicto-de-intereses-desafios-y-oportunidades-para-implementar-un-sistema-efectivo>
- Debeljuh, P.** (2009) *Ética empresarial en el núcleo de la estrategia corporativa*. (2 reimpresión) Buenos Aires: Cengage Learning,
- Diego Bautista, O.** (2007) *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. (Tesis doctoral) Universidad Complutense de Madrid.
- Etkin, J.** (2007) *Capital social y valores en la organización sustentable: el deber ser, poder hacer y la voluntad creativa*. Buenos Aires: Granica
- Etkin, J.** (2012) *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Buenos Aires: Cengage Learning

- García Rubio, M. P.** (2012) “RSE y autorregulación. Los códigos de conducta y las fuentes del derecho”. *Boletín del Ministerio de Justicia*, Madrid Año 66, N° 2141, 2-14.
- García-Marzá, D.** (2017) “De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura ética para la comunicación de la responsabilidad social”. *El profesional de la información*, Barcelona, v. 26, n°2, 268-276.
- González Esteban, E.** (2007) “La teoría de los stakeholders. Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa”. *Veritas. Revista de Filosofía y Teología*, Valparaíso, vol. II, núm. 17, 205-224.
- González García, J. M.** (1989) *La máquina burocrática: afinidades electivas Weber-Kafka*. Madrid: Antonio Machado
- Hortal, A.** (2002) *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Descleé de Brower
- Jiménez Asensio, R.** (27/07/2020) “Gobernanza ética e integridad institucional”. *La mirada institucional* [Blog de Rafael Jiménez Asensio] Url: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/?blogsub=confirming#subscribe-blog>
- Malem Seña, J.** (2017) *Pobreza, corrupción e (in)seguridad*. Barcelona: Marcial Pons.
- Merino Amand, F. J.** (2013) *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública. Un marco para su aplicación en las organizaciones públicas* (tesis doctoral) Universidad de Valencia.
- Muguerza, J.** (2009) “Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo”. Gómez, C. y Muguerza, J. (ed.) *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la Ética*. (2° reimpresión) Madrid: Alianza Universidad
- OCDE** (2018) *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. DOI:<https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>
- OECD** (2020) *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishers, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>
- Oficina Anticorrupcion** (2020) *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales* [documento PDF] Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>
- Pérez Riestra, R. N.** (2010) *El comportamiento moral en las organizaciones: una perspectiva desde la ética de la empresa* (Tesis de doctorado) Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Pinazo, J.** (2015) “Gobierno abierto: burocracia y re-racionalización político administrativa” Cotino Hueso, L., Sauquillo Orozco, J. J. y Corredoira Alfonso, L. *El paradigma del gobierno abierto*. Madrid: UCM. [versión PDF] Madrid: UCM < <https://eprints.ucm.es/35859/>>
- Plant, J. F.** (2001) “Codes of Ethics”. Cooper, T. L. (ed) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc,
- Rodríguez Alba, J.** (2018) “Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional”. Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comp.) *Gobierno abiertoy ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Rodríguez Alba, J.** (2019) *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina* [Tesis doctoral] UNED
- Rodríguez Alba, J.** (2020) “La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos”. En Vilcher, D. (coordinadora) *Códigos y preceptos éticos*. México: INAP, pp. 157-190. Disponible: <https://www.inap.mx/portal/2020/epvii.pdf>
- Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G.** (comp.) (2018) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Rodríguez-Arana Muñoz, J.** (2012) “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, La Coruña, N° 16: pp. 247-274.

- Rodríguez-Arana Muñoz, J.** (2014) “Caracterización constitucional de la ética pública (especial referencia al marco constitucional español)”. En *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, Vol. 1, N° 1: pp. 67-80.
- Rosanvallon, P.** (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial
- Rothstein, B. y Holmberg, S.** (2014) “Correlates of Corruption” [versión en PDF] *QOF (The Quality of Government Institute) Department of Political Science University of Gothenburg* <https://qog.pol.gu.se>
- Transparencia Internacional** (2012) *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Valencia: Tiran lo Blanc. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf
- Villoria Mendieta, M.** (2000) *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos
- Villoria Mendieta, M.** (2011) “Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada”. *Encuentros multidisciplinares*, Madrid, Vol. 13, N° 39: pp. 19-28
- Villoria Mendieta, M.** (2018) “Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno”. Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, I.** (2018) *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: INAP-Tecnos
- Villoria Mendieta, M.** (2007) “Ética posconvencional e instituciones del servicio público”. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, N° 117: pp. 109-142. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>
- Weber, M.** (1992) *Economía y sociedad*. (1° reimpresión argentina) Argentina: Fondo de Cultura Económica
- Weber, M.** (2004) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial