

ÉTICA EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA REFLEXIÓN DESDE LA ÉTICA APLICADA

Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos

En este artículo pretendemos, en primer lugar, situar la ética del servidor público en el marco de un campo de fuerzas deóntico (Searle, 2006) que exige a estas personas demandas de comportamiento diversas y, muchas veces, contradictorias. Posteriormente, centrándonos ya en la ética profesional de los servidores públicos, procederemos a desarrollar un marco de referencia teórico, que incluye principios, valores, consecuencias y virtudes. Finalizaremos con una breve referencia explicativa de los marcos de integridad como instrumentos holísticos de promoción de la ética en el sector público.

Los seres humanos *somos seres morales* (Blackburn, 2001), en el lenguaje diario emitimos juicios morales continuamente, juzgamos como buenas o malas conductas propias y ajenas, establecemos deberes y prohibiciones para nosotros y para los demás. El lenguaje moral se diferencia de otros tipos de lenguaje porque expresa indignación y vergüenza. Si juzgamos algo como malo o como indebido a ello unimos un nivel de indignación que se refleja en nuestros gestos o en los otros calificativos con los que adornamos el juicio. Cuando actuamos de forma incoherente con lo que consideramos bueno sentimos vergüenza. La inmensa mayoría de los seres humanos tienen una ética privada más o menos desarrollada, entendida ésta como un conjunto de concepciones generales e intuiciones sobre lo que se puede hacer y lo que no, sobre lo que está bien o mal (Vargas Machuca, 1998). Con ese dispositivo juzgamos y, en base a él, tratamos de actuar.

Nuestra familia, el colegio al que fuimos, los grupos de amigos con los que convivimos, los medios de comunicación son factores que influyen en la configuración de nuestra ética privada. Algunos la tienen muy desarrollada y otros casi mortecina. En algunos tiene un fundamento religioso y en otros puramente laico. *El desarrollo moral implica el grado de adquisición por una persona de la capacidad de tomar una decisión moral siguiendo principios universales y de la coherencia en su actuación conforme a esos principios.* Por principios universales entendemos aquellos que nadie racional y razonable podría rechazar, como el derecho a una vida digna para todo ser humano o el derecho a definir su proyecto de vida con autonomía y a vivir conforme a él, siempre que no dañe a los demás.

Kohlberg (1984) consideraba que había *seis niveles de desarrollo moral*. El nivel 1 es el propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que huyen del dolor y que buscan el poder o la complacencia del poder establecido, que pueden respetar las reglas de su clan pero por temor al daño que el incumplimiento les generaría, no porque hayan considerado que esas reglas son justas o que promueven un bien social. Un criminal profesional sería un buen ejemplo de este tipo de persona; capaz de cualquier crimen si se lo pide el jefe, respetuoso de las reglas internas de la mafia si el incumplimiento le genera alto riesgo, pero dispuesto a transgredirlas si ello le puede generar más poder y no ve riesgo suficiente en tal acción.

El segundo nivel es el propio de aquellas personas que asumen las normas si favorecen los propios intereses, que cumplen las normas por egoísmo, no por criterios superiores moralmente como el bien común. En los niveles 3 y 4 se encuentra la mayoría de la población, son los niveles propios de la ética convencional, el buen compañero y el buen ciudadano, respetuosos de la leyes y del orden establecido, que no se plantean la justicia última de éste y, si se la plantean, no siempre son capaces de actuar de forma coherente si su reflexión exige implicarse en el cambio, luchar por la transformación, enfrentarse al *statu quo*. Finalmente, en los niveles 5 y 6 se encuentra esa minoría que hace de la integridad un componente esencial de su vida y que trata de ser coherente en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad y la búsqueda del bien común.

La inmensa mayoría de *la ciudadanía espera de sus líderes políticos un nivel de desarrollo moral elevado*. Les demanda, así pues, integridad, o capacidad para definir concepciones universales de comportamiento y ser coherentes en su comportamiento con ellas. Por ello les demanda eficacia y cercanía. Pero, en ocasiones, demasiada cercanía genera problemas con la legalidad e imparcialidad que deben presidir las acciones de los poderes públicos en un Estado de Derecho. También, la búsqueda de la eficacia a toda costa puede generar tensiones con la legalidad y con la objetividad, valores también esenciales en el desarrollo de la acción pública. Estas tensiones nos llevan a considerar la importancia que asimismo tiene en nuestras vidas *la moral social, es decir, las concepciones y creencias mayoritarias que sobre lo bueno y lo malo y sobre los deberes públicos existen en una sociedad*. Todas las sociedades generan un sistema de valores para reducir los conflictos sociales y poder predecir las conductas de sus miembros (Murdock, citado en Mulgan, 2007), ese sistema de valores se refuerza a través de la socialización, de las reglas informales y de la presión social. Y esa *moral social influye* normalmente en los electos, pues se deben a su electorado.

En consecuencia, la moral social busca la integración comunitaria y la reducción de conflicto. Pero cuando esa moral social pretende ser comprehensiva y regularlo casi todo, máxime si asume una única religión como verdadera, provoca el *problema del fundamentalismo*. España vivió los efectos de ese modelo de sociedad y del Tribunal que la sostenía: la Inquisición. Hoy en día, la moral social no es ya comprehensiva, aunque existen aún concepciones mayoritarias sobre lo bueno y lo malo que integran la sociedad. También, dada la importante presencia de inmigrantes en ciertas ciudades y pueblos, podemos comprobar cómo, en algunos barrios y comunidades, *morales sociales alternativas* pretenden guiar la conducta de los miembros de dichos grupos. El principio de tolerancia y de pluralismo nos debe hacer respetuosos de otras concepciones morales, no obstante, la aceptación ciega nos plantea el *problema del relativismo*. Es decir, la aceptación de cualquier moral independientemente de si respeta principios morales universales o no.

Como *no podemos caer en el relativismo y rechazamos el fundamentalismo*, en nuestras sociedades se requiere una *ética pública*. *La ética pública es el patrón moral común, universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones, que es compatible con las diferentes éticas privadas, siempre que sean respetuosas con las de los demás, y que se obtiene con la máxima deliberación y consenso posible* (Habermas, 1991). La ética pública es, por ello, una ética de mínimos, aquellos principios que, si deliberáramos en condiciones de igualdad, libertad, con la máxima información y la máxima racionalidad y razonabilidad, aceptaríamos o que no podríamos razonablemente rechazar. Hoy en día, esta ética de mínimos, esta ética pública se expresa en la idea de la dignidad de toda persona y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por suerte, en nuestra Europa está reconocida y tutelada a través de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en España, a través del Título Primero, Capítulo Segundo de la Constitución de 1978 y de nuestro sistema judicial e institucional.

Nuestra ética privada, si está mínimamente desarrollada, no debe confrontar con la ética pública; ahora bien, la moral social de determinadas comunidades en nuestras ciudades podría confrontar y, en ese caso, debemos *asegurar la primacía de la ética pública sobre concepciones del bien irrazonables*. Ello afecta a los matrimonios forzosos, a la ablación del clítoris o a actuaciones degradantes sobre seres humanos en entornos cerrados y socialmente inexpugnables. Pero también a las tendencias racistas y xenófobas que puedan generarse en la población autóctona y que por razones electorales pueda ser conveniente no confrontar seriamente.

En todo caso, además de las reglas informales propias de la moral social, y de las convenciones sociales, en nuestra sociedad también existen *reglas formales*, normas jurídicamente sancionadas y que son implantadas e interpretadas oficialmente por organizaciones públicas. Las instituciones formales y las organizaciones públicas que las aplican buscan motivar una regularidad en el comportamiento individual y social y generar conductas socialmente positivas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). *Unas adecuadas instituciones*

generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo económico y calidad democrática, y desincentivan comportamientos oportunistas e inmorales. Para que funcionen, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad, dada la asunción de sus marcos por los actores implicados, y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes. Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (North, 2006, Garcimartín y Alonso, 2008).

A nuestros efectos, las instituciones formales que nos interesan son aquellas que incentivan el buen gobierno y el gobierno con integridad. Hoy, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos clave para un buen gobierno. Una democracia mínima incentiva el buen gobierno¹, pero cuando la democracia tiene una calidad elevada sus instituciones incentivan mejor aún la integridad del gobierno.

La idea de *una democracia de calidad* no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes. Así, según Dahl (1999), *la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación.* Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1) La participación efectiva; 2) Elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3) Alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4) Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5) La inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática.

Cada uno de estos criterios exige *unas instituciones adecuadas* para que puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan el buen gobierno. Por ejemplo, la participación efectiva tiene instrumentos como el referéndum o los jurados ciudadanos o los presupuestos y planes estratégicos participativos que pueden promover el buen gobierno. La igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente de la administración electoral. Obviamente, un sistema electoral justo incentiva el buen gobierno, además de aportarle legitimidad de origen. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen un gobierno abierto y que rinde cuentas, con leyes de transparencia, organizaciones y procesos que aseguren su respeto, con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales, con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso o con normativa que establezca y garantice la publicidad de las agendas de reuniones de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etc.

Finalmente, es importante considerar también que, además de su ética privada, de la moral social, de la ética pública y del sistema normativo, los políticos electos están ejerciendo *una peculiar profesión, la de representantes públicos, y que también debe guiarles la ética profesional que se deriva de su papel.* Las profesiones son prácticas cooperativas que, si se desarrollan adecuadamente, generan más cooperación y bienestar para la sociedad. Adela Cortina, basándose en McIntyre, nos dice: “Cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes

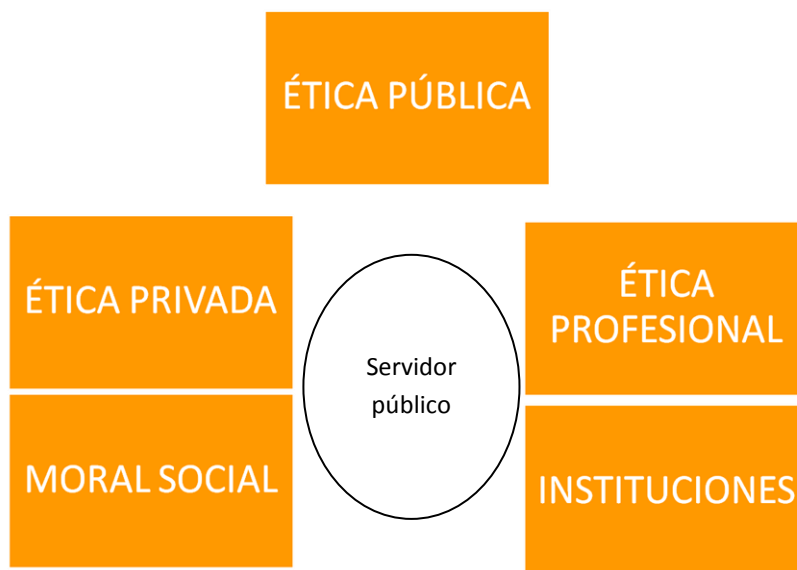
¹ Si consideráramos la democracia desde un punto de vista minimalista ésta sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Ver Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Perennial. 1976: 269).

específicos -unos bienes internos-"; esos "*bienes internos*" son aquellos bienes que justifican socialmente esa profesión, aquellos bienes que son la razón de ser de cada profesión. Puede ser, entre otros, "defender y asesorar legalmente a sus clientes" para un abogado o "prevenir y combatir el crimen" para un policía... En cualquier caso, esos bienes internos tienen que ser sacados a la luz, ser conocidos y comprendidos, para que, después, los profesionales intenten "desentrañar qué principios de conducta permitirán alcanzarlos, qué valores y hábitos es preciso incorporar para llegar a ellos" (Cortina, 1994).

Obviamente, estas actividades profesionales -y cooperativas- permiten obtener a cambio ingresos económicos, y, en algunos casos, fama, poder, reconocimiento social, pero esos son *bienes externos*, consecuencias deseadas y deseables del trabajo bien hecho, pero no el fin de la profesión. Si un médico, cuando recibe a un paciente, considera a éste como un objeto al que sacar el máximo dinero posible, dicho médico es una deshonra para su profesión, porque está traicionando el bien interno de la misma, lo que la justifica socialmente. Y si todos los médicos actuaran así, la profesión dejaría de tener sentido y razón de ser, por muy necesaria que fuera. Y no serviría para nada socialmente, no añadiría bienestar a la sociedad. Lo mismo puede decirse de un político que está en política para enriquecerse y no para servir el bien común. Desprestigia la política y genera en los ciudadanos la creencia de que la política es algo negativo, sucio, despreciable.

Los conflictos y tensiones entre los diferentes componentes de este campo de fuerzas moral formado por las diferentes éticas son normales y recurrentes. Tal vez un alcalde pueda considerar que, de acuerdo a su ética privada, debería incumplir una ley. En ese caso, debe recordar que su rol está por encima de sus concepciones privadas del bien y ha de cumplir la ley, incluso aunque no esté de acuerdo con ella. Otra cosa es que busque la interpretación más acorde posible con sus valores o que, como político, luche por anularla o modificarla, pero, hasta tanto, no puede saltarse leyes y atentar contra la necesaria seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho. Otras veces, en aras de la cercanía y de las reglas informales consolidadas en su pueblo, puede ser presionado a que no ejecute una sanción o que haga la vista gorda frente a ilegalidades. Nuevamente, aquí debe primar el cumplimiento de la institucionalidad, pues de lo contrario se consolida la creencia en que las normas pueden no cumplirse, que los acuerdos son siempre relativos y que en general es aceptable un sistema basado en las relaciones personales por sobre la aplicación imparcial del derecho. Un último ejemplo es el de que servir los intereses generales con objetividad puede llevar a rechazar presiones sociales para emprender obras ineficientes o procesos selectivos en la Administración basados en criterios clientelares.

Ilustración 1. El campo de fuerzas moral



En política existe, ineludiblemente, lucha por el poder, conflicto. Pero la finalidad normativa es siempre buscar el interés general, cada representante, eso sí, en el marco de sus ideas y programas. Un político que busca el bien propio está actuando de forma inmoral deontológicamente, cuando no de forma corrupta. La lucha por el poder genera múltiples conflictos con la ética, pero es esencial que esa lucha no deje de lado nunca el fin último de servicio a los demás. Esa búsqueda del interés general es la que explica también que un político honesto tenga que ser responsable, es decir, capaz de considerar no sólo sus ideales y convicciones, sino también los efectos que puede tener llevar adelante dichos ideales en su comunidad en ese momento.

La ética de la responsabilidad exige que a veces se tengan que sacrificar convicciones por el bien común. Un político que sólo se deja llevar por sus convicciones puede generar tremendos daños a su sociedad (Weber, 1986). La política democrática exige *aceptar el pluralismo*, la existencia de legítimos intereses diversos, opiniones y creencias diferentes. La acción política puede basarse en la idea de un combate continuo con enemigos irreconciliables; esa visión de la política se fundamenta en generar líneas divisivas entre amigos y enemigos que jamás podrán conciliarse. No se puede negar la importancia de clarificar posturas antes de unas elecciones, por ejemplo, y separar claramente las ideas propias de las de los otros, pero considerar al otro como enemigo introduce en la política un lenguaje de odio que puede culminar en la violencia.

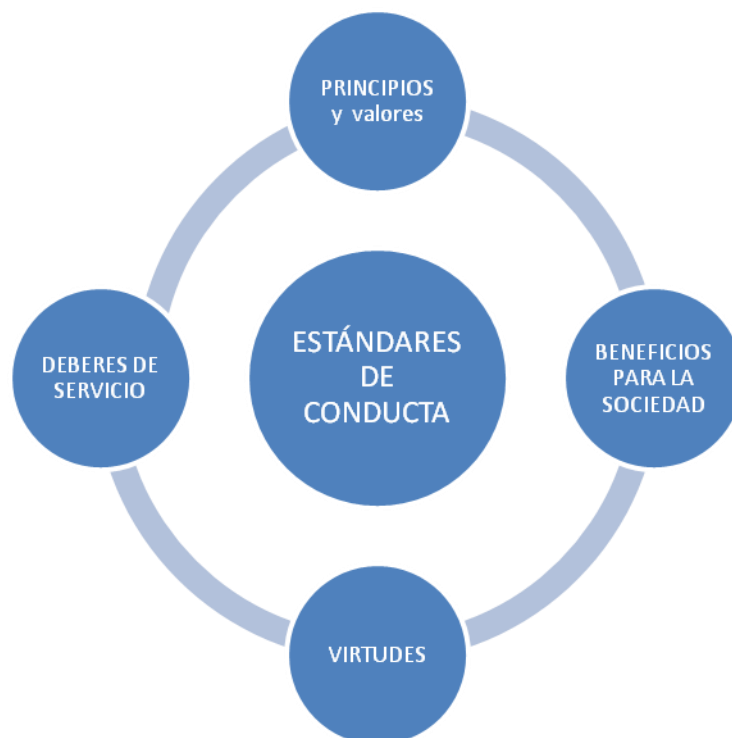
La dicotomía gobierno-oposición es inevitable en la vida política, pero no puede ni debe ser la única forma de interactuar. Por ello, es importante considerar que *la política es también negociación*; un espacio donde hay que saber sacar el máximo pero sin negar al contrario todo, un espacio donde es imprescindible tener habilidades negociadoras, capacidades estratégicas para ello y voluntad de acuerdo.

El pluralismo exige negociación en aras de consolidar poder, poder para desarrollar políticas y programas sostenidos en coaliciones ganadoras. Pero no podemos olvidar que *la política debe ser también deliberación*, diálogo basado en encontrar las mejores soluciones, aunque vengan de la oposición. A la negociación se va con la intención de sacar el máximo posible sin romper la relación. A la deliberación se va a exponer los argumentos propios pero también a escuchar los ajenos y a encontrar los mejores argumentos a través del diálogo y la cooperación (Habermas, 2000). Una ciudad que genera espacios públicos de deliberación puede conseguir gobernarse con las mejores ideas de su ciudadanía, con consensos sobre los elementos esenciales y con la máxima estabilidad. No siempre es posible, pero la política democrática debe ampliar la deliberación y reducir el conflicto.

En consecuencia, *la ética profesional* exige a todo practicante de una profesión, sea la que sea, que reflexione y tenga claro cada día y en cada momento cuál es la razón de ser de la misma. En el ámbito público, tanto los políticos como los funcionarios desarrollan una labor profesional, aunque unos lo hagan con carácter permanente y otros de forma temporal. De ahí que deban seguir también los deberes de su ética profesional. La ética política trata de definir qué principios y valores deben regir una parte de la vida pública. La ética profesional en este ámbito debe especificar: 1) Los principios, valores y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad; 2) Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad, para que sus consecuencias sean beneficiosas para todos o, al menos, para la mayoría; 3) Las virtudes que deberían incorporar a su forma de ser para poder ser íntegros (Thompson, 1999).

La ética política sería así pues, una ética profesional, que se refiere a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los responsables públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad.

Ilustración 2



Algunos consideran que los políticos deben actuar respetando unos principios éticos irrenunciables, principios que son los que la razón nos muestra como universalizables y generalizables; y que los deben respetar más allá de las consecuencias que pudieran derivarse de su respeto (deontologismo). Otros consideran que hay que considerar siempre las consecuencias de nuestras actuaciones y que, los políticos podrían renunciar a ciertos principios por el bien de la mayoría de la comunidad (utilitarismo).

En todo caso, consideramos que los políticos: 1) Tienen la obligación de facilitar, en el marco de sus competencias, la *participación* y la *deliberación* en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales, más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso. 2) Deben *promover y respetar la democracia*, único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas. Cuanta más calidad tiene una democracia más reales y efectivos son los principios éticos antes señalados. De ahí que deba preocuparse, también, por la calidad de la democracia y el buen funcionamiento de sus instituciones. 3) Han de hacer de la *defensa y promoción de los derechos humanos* el pilar de su toma de decisiones. Este principio, junto al anterior, llevan a defender que los servidores públicos deben respetar el marco constitucional democrático e intentar hacerlo efectivo a través de las políticas y decisiones públicas. 4) Deben *buscar el interés general*, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios de la ética pública.

Junto a estos principios, es importante definir los valores de referencia. De acuerdo con Gortner (1994), *los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción*. Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1) Son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido. 2) Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente. 3) Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines.

Pero si se suman valores muchas veces contradictorios y se pretende que éstos influyan real y homogéneamente en la conducta de los políticos, entonces se desconoce su forma de operar e influir sobre las personas. Los conflictos de valores son parte de la experiencia diaria de cualquier representante público. En general, en relación con los valores surgen tres tipos de problemas (Gortner, 1994): 1) Hay una pluralidad de valores deseables implicada en cualquier opción de política pública. Gente diferente tiene valores e intereses diferentes o, incluso con valores iguales, prioriza los mismos de diversa manera o los interpreta de forma que conectan con sus previos intereses. 2) Los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones. Como dice Milton Rokeach “si los valores fueran completamente estables, el cambio social e individual sería imposible. Si los valores fueran completamente inestables, la continuidad de la sociedad y de la personalidad humana sería imposible” (1973, pp. 5-6). 3) También hay conflictos entre valores y combinaciones de valores cuando nos enfrentamos a la implantación o evaluación de una política pública, no sólo existen en la fase de formulación. En general, si se sirve a un valor plenamente, no se puede servir del mismo modo a otro contradictorio o, si se mantienen uno o varios de una naturaleza, se deben negar o relegar otro u otros de otra naturaleza. En la vida diaria, aun cuando se tengan claros los principios de referencia, frente a estos conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas. En suma, el conflicto ético está presente en la vida diaria del político. Pero si a ello se añade la acumulación de valores sin guía, los resultados no pueden ser positivos.

Los valores se pueden agrupar en lo que se podrían definir como “roles o conjuntos de valores” (Van Wart, 1996, p. 526), aunque en este texto los vamos a denominar *polos de integridad*. Estos polos de integridad agrupan diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización o sociedad correspondiente. En el Estatuto del Empleado Público, por ejemplo, hay tres polos: la integridad, la eficacia y la objetividad. Son valores situados dentro del polo de *integridad finalista* los siguientes: integridad, responsabilidad, ejemplaridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Son valores situados dentro del polo de *integridad eficacia* los siguientes: dedicación al servicio público, accesibilidad, austeridad, eficacia, eficiencia. Son valores situados dentro del polo *objetividad*: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, legalidad, transparencia.

Los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los responsables públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos no permite respuestas matemáticas, sino que debe buscarse, en cada caso, prudencialmente, un justo medio que evite que el desarrollo de un rol implique el sacrificio completo de otro. En el justo medio está la virtud.

Pero, finalmente, no hay que olvidar el *cultivo de las virtudes* como un elemento esencial del comportamiento ético. Entre éstas, deberían considerarse, siguiendo la categorización aristotélica: la prudencia o *phronesis*, que implica una capacidad de hacer en cada momento lo que hay que hacer, una sabiduría práctica basada en la intuición y la experiencia; la justicia o búsqueda de una conducta equitativa; la valentía o la capacidad de arriesgarse por ser íntegro; y la templanza o saber encontrar el justo término alejándonos de extremos. Estas virtudes son responsabilidad de cada persona, la cual ha de cultivar las mismas a través de una auto-disciplina y una actitud favorable a la auto-educación, y la auto-reflexión. Estas virtudes son las que nos permiten tener unas actitudes que facilitan el compromiso con una serie de valores necesarios para el servidor público. Y el compromiso con los valores llevará al cumplimiento de unos deberes que, si se respetan, quebrarán estereotipos negativos hacia el servicio público y relegitimarán la acción pública. De ahí la conveniencia de incorporar las virtudes a la forma de ser.

De cara a la formación en estas virtudes, podríamos considerar la prudencia como la capacidad de actuar con pleno conocimiento de causa, con la misma diligencia con la que un buen administrador

emplearía con sus propios bienes. Un alcalde prudente genera confianza entre la comunidad donde actúa. La justicia como virtud implicaría una actitud de alerta para intentar ser justo en las actuaciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el propio Estado, como con los subordinados, compañeros y ciudadanía. La templanza implica desarrollar las funciones con respeto a los intereses en juego y con sobriedad, usando las prerrogativas inherentes al cargo y los medios disponibles para el exclusivo cumplimiento de sus deberes, equilibrando los valores en liza. La valentía implica la capacidad de tomar iniciativas cuando las cosas no funcionan como es debido, impulsar el cambio y la adaptación al entorno y promover la creatividad cuando las ideas en juego ya no sirven.

Finalmente, los políticos y funcionarios tienen también unos *deberes específicos* derivados de una serie de normas, desde la obligación de abstención cuando toman decisiones en las que tienen interés personal y directo, a la obligación de declarar bienes e ingresos, o la búsqueda de la concurrencia y economía en la concesión de contratos. Para fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear *marcos de integridad*, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética. Un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad.

Los marcos de integridad pueden tener una base territorial o una base funcional, es decir, pueden ser internacionales/nacionales/locales u organizativos. Pueden diseñarse para evaluar el conjunto de un sistema nacional/local y ver en qué medida previene la corrupción y fomenta la ética. O pueden diseñarse para evaluar hasta qué punto una organización pública concreta tiene implantados instrumentos, procesos y órganos que incentiven la ética profesional y desincentiven la corrupción. Los marcos nacionales de evaluación -esencialmente el NIS, diseñado por Jeremy Pope para Transparency International (Pope, 1999, 2000)- incluyen en el análisis, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un análisis de la cultura cívica de cada país estudiado, los medios de comunicación y el sector empresarial. De ahí que podamos considerar que es una evaluación con una clara vocación holística y sistémica.

Por su parte, un marco de integridad organizacional incluye todos los instrumentos, procesos y actores que influyen la integridad de los miembros de una organización. El marco de gestión de la integridad organizativa estructura los instrumentos de gestión en cuatro categorías: los que sirven a la determinación y definición de la integridad (por ejemplo, un código ético), los que guían hacia la integridad (por ejemplo un curso de formación en ética del servicio público), los que monitorean la integridad (por ejemplo una auditoría anual sobre el cumplimiento del código ético) y los que hacen cumplir la integridad (por ejemplo un sistema de sanciones por incumplimiento de las normas del código). Para que un marco de integridad sea eficaz es preciso que exhiba un equilibrio saludable entre los cuatro tipos de instrumentos y que el “mix” entre ellos sea apropiado para el peculiar contexto y necesidades de cada caso. En su conjunto, los marcos de integridad nos dan una referencia del deber ser institucional que ha de guiar la conducta de los servidores públicos. Su concreción adecuada nos asegura comportamientos éticamente superiores de nuestros representantes y funcionarios a aquellos que se dan donde no se han implantado tales marcos.

BIBLIOGRAFÍA

- BLACKBURN, S. (2001): *Being Good. A Short Introduction to Ethics*. Oxford University Press, Oxford.
- CORTINA, A. (1994): *Ética de la empresa*, Trotta, Madrid.
- DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.

- GARCIMARTÍN, C.; ALONSO RODRÍGUEZ, J.M. (2008): *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones*. Universidad Complutense, 2008.
- GORTNER, H.F. (1994): "Values and Ethics" en T.L. Cooper (ed) *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, New York.
- HABERMAS, J. (1991): *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Paidós, Barcelona.
- HABERMAS, J. (2000): *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trotta, Madrid.
- HECLO, H. (2008): *Pensar institucionalmente*, Barcelona, Paidós.
- KOHLBERG, L. (1984): *Essays on Moral Development*, Vol. II., Harper and Row, New York.
- MULGAN, G. (2007): *Good and Bad Government*, Penguin Books, London, 2007.
- NORTH, D.C. (2006): What Is Missing from Political Economy. In *The Oxford Handbook of Political Economy*, edited by Barry R. Weingast and Donald Wittman. Oxford: Oxford University Press.
- POPE, J. (2000): *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, TI Sourcebook, Transparency International, Berlín.
- ROKEACH, M. (1973): *The Nature of Human Values*. The Free Press, New York.
- SEARLE, J.R. (2006): "Social Ontology: Some Basic Principles". *Papers, Revista de Sociología*, nº 80: 51-71. Reproducido en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid, 2010.
- THOMPSON, D.F. (1999): *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, GEDISA, Barcelona.
- VAN WART, M. (1996): "The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector". *Public Administration Review*, Vol. 56, nº 6, nov/dic 1996: 525-533.
- WEBER, M. (1986): *El político y el científico*, Alianza, Madrid.