

# GOBERNANZA ÉTICA: HACIA MODELO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL OMNICOMPRESIVO

[www.rafaeljimenezasensio.com](http://www.rafaeljimenezasensio.com)

Gobierno Vasco/IVAP, 20 diciembre 2017.

# CONSTRUIR EN POSITIVO

## UNA IDEA FUERZA:

La “lucha contra la corrupción” puede ser el objetivo, pero tal vez sea más útil y pedagógico luchar por construir un intangible: la integridad institucional.

Infraestructuras públicas éticas: Es una lucha por tener mejores organizaciones públicas, mejores servidores públicos y mejores ciudadanos.

Es una lucha más larga, tan larga que no tiene fin.

# GOBERNANZA ÉTICA

La Integridad como imperativo de la Buena Gobernanza  
(Rosanvallon)

La Integridad no puede ser reducida a su dimensión de “buen gobierno”, tiene una proyección exógena: irradia a la ciudadanía.

Confianza ciudadana e Integridad

Adela Cortina: La integridad es un bien público que crea ese espacio (“aceite”) de confianza entre la política y la ciudadanía.

# INTEGRIDAD Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

- ▶ *“La desconfianza y el descrédito son letales para organizaciones, empresas e instituciones y minan las bases de la organización política de la sociedad”*
- ▶ (Txetxu Ausín, filósofo CSIC y miembro de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco)

# LA “EJEMPLARIDAD DEL GOBERNANTE” EN MONTESQUIEU, *Cartas Persas*, Tecnos, Madrid, 1986.

*“Un mero particular puede disfrutar de la oscuridad en la que vive, y sólo con algunas personas se desacredita, conservando su disfraz con los demás, pero un ministro que peca contra la probidad tantos testigos y tantos jueces tiene cuantas son las gentes que gobierna:*

*Sí, me atrevo a decirlo, no es el mayor mal que puede hacer un ministro sin probidad el no servir a su príncipe y arruinar al pueblo, otro perjuicio ocasiona mil veces en mi entender más grave, que es el mal ejemplo que da”*

# ¿DE QUIÉN CABE PREDICAR LA INTEGRIDAD?

Nuestro primer error: Predicar la integridad solo de quienes nos gobiernan

Las Políticas de Integridad promovidas por la OCDE son *Institucionales*: la Integridad se predica de toda la institución y, por tanto, de todos los que allí desarrollan sus funciones o se relacionan con ella:

- Políticos
- Directivos
- Empleados públicos
- Contratistas.
- Receptores de subvenciones y ayudas
- Ciudadanía

# INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL

Ética Pública como Ética Institucional

Función institucional de cargos y empleados públicos

Malas prácticas o conductas: erosión legitimidad institucional

Diferenciación: Reputación personal/Imagen institucional

**PRESERVAR LA IMAGEN INSTITUCIONAL Y LA CONFIANZA DE LA  
CIUDADANÍA EN LAS INSTITUCIONES**

# INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 2

Derecho y Códigos de conducta

Normas jurídicas/normas "morales"

Regulación/Autorregulación

Sistemas continentales: Predominio de la Ley/ casi sin espacio en la autorregulación

Sistemas anglosajones: Ley/amplios espacios a la autorregulación

# PREVENIR O SANCIONAR

LONGO-ALBAREDA:

La “ruta rápida”: luchar por la integridad contra la corrupción a través del sistema normativo (sanciones)

La “ruta lenta”: reforzar la integridad institucional a través de la prevención

NO SON INCOMPATIBLES, SON COMPLEMENTARIAS. PERO EN ESPAÑA HEMOS PUESTOS TODOS LOS HUEVOS EN LA CESTA DE LA VÍA RÁPIDA. CON RESULTADOS DISCUTIBLES. INVERTIR MUCHO MÁS EN PREVENCIÓN: CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE INTEGRIDAD.

# INTEGRIDAD: MARCOS NORMATIVOS Y AUTORREGULACIÓN

## SISTEMA NORMATIVO

- SISTEMAS NORMATIVOS: LEYES Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

## AUTORREGULACIÓN

- CÓDIGOS DE CONDUCTA SIN MARCOS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL (COSMÉTICOS RETÓRICOS)

## AUTORREGULACIÓN

- CÓDIGOS DE CONDUCTA CON MARCOS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL (INFRAESTRUCTURAS ÉTICAS)

# INTEGRIDAD: EL CASO VASCO COMO “SISTEMA MIXTO” (NORMATIVO/AUTORREGULADOR)

*Integridad en la alta administración:* primer paso (enfoque limitado)

*Marco Normativo:* Ley 1 /2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y conflictos de intereses de cargos públicos/Decreto 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público

*Marco de autorregulación:* Código Ético y de Conducta de altos cargos (28 noviembre 2016)/Comisión de Ética Pública

# POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL “TOTAL”

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL?: CONSTRUIR *INFRAESTRUCTURAS ÉTICAS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS*

1.- Una POLÍTICA que exige visión estratégica, capacidad de anticipación y de adaptación, así como liderazgo fuerte

2.- Es un PROCESO CONTINUO de mejora de estándares de conducta en los servidores públicos.

3.- Es una HERRAMIENTA DE GESTIÓN para hacer efectiva esa mejora de los hábitos de los servidores públicos

4.- Es una política que contribuye al CAMBIO CULTURAL Y ORGANIZATIVO, mejorando la calidad institucional Y LA CONFIANZA CIUDADANA

# SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

Un Sistema de Integridad Institucional tiene una vocación “holística”: agrupa normas, instituciones, instrumentos de autoregulación, procesos, garantías, etc.

Finalidad: Mejora infraestructura ética de las organizaciones públicas y entidades y personas que se relacionen con ellas

Precedentes: Política de Integridad OCDE, Políticas de compliance en las empresas.

Tardía recepción por el sector público.

# SISTEMA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: NOTAS DISTINTIVAS

Fomento cultura de integridad

Mejora de infraestructura ética

Prevenir y erradicar malas prácticas y malas conductas

Códigos de Conducta: elementos básicos, pero no suficientes. Código cargos públicos; empleados.

Adhesión: relativa. Previa nombramiento.

Sistema de difusión y prevención.

Órgano de garantía. Rendición de cuentas. Evaluación

# SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL 2

Un Sistema de Integridad Institucional incorpora instrumentos de autorregulación (Códigos de Conducta) insertos en Marcos de Integridad Institucional.

Por ejemplo:

- Alta Administración (Ejecutivo)
- Empleo Público (Función Pública)
- Contratación Pública
- Subvenciones
- Integridad y Ciudadanía

# ELEMENTOS DE UN MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL (OCDE)

## MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL (OCDE 1997)

1.- CÓDIGO DE CONDUCTA

2.- SISTEMA PREVENCIÓN/DIFUSIÓN

3.- CANALES, CIRCUITOS Y PROCEDIMIENTOS

4.- ÓRGANO DE GARANTÍA (AUTONOMÍA FUNCIONAL)

5.- EVALUACIÓN DEL SISTEMA

6.- ADAPTACIÓN PERMANENTE

# CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS

Nula tradición de códigos éticos y de conducta en los "sistemas continentales"

La situación cambia a partir del incremento de la corrupción

El Derecho (por su carácter represivo y "ex post") no resuelve el problema (*Rapport Nadal 2015*)

Se necesita incrementar la cultura de la prevención

España: muy poco receptiva a estas ideas; Euskadi ha sido pionera en la implantación de marcos de integridad (Gobierno Vasco; Ayuntamiento Bilbao; Diputación Gipuzkoa)

# CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-2

Incorporación tardía y equívoca de la ética en las instituciones públicas

## CÓDIGOS SIN MARCO DE INTEGRIDAD:

2005: Código Buen Gobierno altos cargos AGE

2007: Código de conducta EBEP (52-54 / DA 1ª)

2008-2015: Código Buen Gobierno FEMP

2013: Buen Gobierno (T. II Ley 19/2013, transparencia)

2015: Ley estatuto alto cargo (principios éticos y derogación Código Buen Gobierno)

LA ÉTICA NO ES COSMÉTICA (ADELA CORTINA)

# CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-3

CÓDIGO GOBIERNO VASCO 2013

Código para “altos cargos”

Nuevo tipo de Código: Valores/Principios/Normas de conducta

Instrumento vivo

Marco de integridad institucional: difusión, procedimientos y órgano de garantía

Comisión de Ética: presencia internos/externos (2/2)

Proceso de adaptación continua:

Texto refundido: BOPV 28 noviembre 2016, n. 226 Texto consolidado

# PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA 2020 – GOBIERNO VASCO (I)

Gobernanza e Innovación como retos estratégicos/Transformación de la Administración pública

## Ejes principales

- Transparencia y Participación ciudadana
- Planificación estratégica inteligente
- Relaciones con la ciudadanía

## Ejes transversales

- Integridad
- Innovación
- Gestión avanzada

# PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA 2020 – GOBIERNO VASCO (II)

## Ideas-fuerza recogidas en el documento:

- Ética en la conducta del cargo público y del empleado público: orientación servicio
- Instituciones íntegras
- Buzón de ética: enfoque correcto

## La Comisión de Ética Pública como “buena práctica”: 46 casos (“Guías aplicativas”)

- 14 casos en 2013
- 11 casos en 2014
- 13 casos en 2015
- 8 casos en 2016

# PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA 2020 – GOBIERNO VASCO (III)

Un aspecto discutible: La “dimensión interna” de la integridad (Gobernanza ética)

- Integridad institucional (cargos públicos)
- Integridad empleados públicos

Buena Gobernanza acompañada de un sólido marco de integridad institucional

- Elevados niveles de estándares éticos
- Mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación

Idea-fuerza: “No es concebible un país moderno, abierto y avanzado, sin una función pública competente y comprometida con el servicio público”

# PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA 2020 – GOBIERNO VASCO (IV)

Dos Ideas–fuerzas complementarias recogidas en el PEGI 2020:

1) Objetivo estratégico: Profundizar en la política de integridad desde un punto de vista integral

2) La integridad como valor que impregna todo el Plan.

# PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA 2020 – GOBIERNO VASCO (V)

## EJE 4: INTEGRIDAD

Se pone primero el foco en los altos cargos

Mejorar la infraestructura ética y prevenir malas prácticas

Integridad Institucional refuerza la Gobernanza Pública y dota de imagen de seriedad al Gobierno vasco.

Marca Euskadi: sello de confianza y credibilidad

Desarrollar el eje de Integridad desde un punto de vista completo; objetivo no concretado.

# CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. OTROS EJEMPLOS

CODIGOS DE CONDUCTA CON MARCOS DE INTEGRIDAD:

1.- Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

2.- Diputaciones: Foral de Álava, Castellón, Foral de Gipuzkoa.

3.- Ayuntamientos: Bilbao, Barcelona, Legazpi, Mataró, Mollet, Sant Boi, etc.

4.- Generalitat de Catalunya

# SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA

**Es el más avanzado en España hasta la fecha**

**Se articula a través de los siguientes elementos:**

- Sistema de integridad (Sistema “paraguas”)
- Código de cargos públicos forales y personal eventual con Marco de Integridad
- Código de Ética y Buen Gobierno del Empleo Público Foral (aprobado 14 noviembre 2017)
- Código de Integridad y Ético Contratación Pública
- Códigode Integridad y Ético Subvenciones (pendiente de aprobación)

# SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

## DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA 2

Mecanismo de “prevención” y de fomento de la cultura de integridad: desarrollo de infraestructura ética.

Cauces y procedimientos de resolución de dilemas, quejas y denuncias.

Órgano de garantía: Comisión de Ética con mayor presencia de “externos” que de “internos”. Apuesta valiente y singular en el panorama estatal.

Mecanismo reactivo “subsidiario”: Reprobación y, en su caso, propuesta de cese.

“Guías Aplicativas” y Sistemas de evaluación

# Códigos de conducta “normativizados”

## MODELOS DE CÓDIGOS “NORMATIVIZADOS”

Una concepción adecuada: las “normas jurídicas” pueden incluir valores o principios, pero no “códigos”.

Problema: la “rigidez”; se vinculan con sanciones y pierden el carácter preventivo o de instrumentos vivos.

Dos casos: Generalitat valenciana (2016) y Ayuntamiento de Barcelona (2017)

# ¿UNA FUNCIÓN PÚBLICA SIN VALORES?

LA IMPORTANCIA DE LOS VALORES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. TRES EJEMPLOS:

FRANCIA

REINO UNIDO

CANADÁ

UNA CUESTIÓN DESATENDIDA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS

# FRANCIA. LEY 21-IV-2016

## VALORES FUNCIÓN PÚBLICA:

- Dignidad
- Imparcialidad
- Integridad
- Probidad

## PRINCIPIOS FUNCIÓN PÚBLICA:

- Neutralidad
- Laicidad
- Igualdad, entendida como compromiso de paridad
- Transparencia

# REINO UNIDO “CIVIL SERVICE CODE” / LEY 2010

EL CIVIL SERVICE BRITÁNICO (Precedentes)

Valores esenciales del Civil Service (*Continuity and Change*):

integridad, neutralidad política, objetividad, selección y promoción basadas en el mérito y responsabilidad.

EL CIVIL SERVICE CODE (1995) . Valores y principios del Civil Service:

- INTEGRIDAD
- HONESTIDAD
- OBJETIVIDAD
- IMPARCIALIDAD

El nuevo marco jurídico del Civil Service: La introducción del Civil Service en el marco “constitucional”: *Constitutional Reform and Governance Act de 2010*.

# Canadá: Código de Valores y de Ética del Sector Público-I.

“Bajo la autoridad del gobierno elegido y en virtud de la ley, los funcionarios federales ejercen un rol fundamental al servicio de la ciudadanía canadiense, las entidades y el interés público. En su condición de profesionales cuyo trabajo es esencial a la bienestar de Canadá y a la viabilidad de su democracia, son garantes de la confianza pública”.

La Constitución de Canadá y los principios de gobierno responsable sirven de base al papel, a las responsabilidades y a los valores del sector público federal.

Un sector público federal, profesional e imparcial es un elemento clave de nuestra democracia”.

# Canadá: Código de Valores y de Ética del Sector Público-II.

El presente código establece, en grandes líneas, los valores y los comportamientos que deben adoptar los funcionarios en todas aquellas actividades relacionadas con el ejercicio de sus funciones profesionales.

Al adoptar esos valores y al comportarse según las expectativas establecidas, los funcionarios refuerzan la cultura ética del sector público y contribuyen a mantener la confianza de la ciudadanía en la integridad del conjunto de las instituciones públicas.

# Canadá: Código de Valores y de Ética del Sector Público–III.

Los Valores que a continuación se exponen guían a los funcionarios en todas sus actividades. No pueden ser tomados aisladamente, pues ellos coinciden o se solapan a menudo. El presente código y los códigos de conducta de las organizaciones constituyen guías importantes para los funcionarios. Las organizaciones (entidades) deberán integrarlos a sus decisiones, medidas, políticas, procesos y sistemas. Asimismo, los funcionarios deben esperar ser tratados según estos valores.

# Canadá: Código de Valores y de Ética del Sector Público-IV.

*Respeto a la democracia.*

*Respeto hacia la ciudadanía*

*Integridad.*

*Administración o gestión eficiente de los recursos*

*Excelencia.*

Al margen de este detallado y preciso catálogo de Valores, el Código define posteriormente *los comportamientos esperados por los funcionarios relacionados con cada Valor enunciado*

# ETICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

## ELEMENTOS NUCLEARES DE LA INSTITUCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA:

1.- PROFESIONALIDAD: Acceso por mérito y desarrollo profesional; Competencias Técnicas (y Virtudes o Valores).

2.- PERMANENCIA O ESTABILIDAD: Inamovilidad, garantía de protección frente a los vaivenes de la política.

3.- IMPARCIALIDAD: Garantía de imparcialidad de los funcionarios públicos, vinculada con la objetividad del actuar administrativo (intereses generales).

LOS VALORES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DERIVAN DE ESTOS TRES EJES CONSTITUTIVOS DE LA INSTITUCIÓN.

No hay institución de función pública si no se dispone de los tres elementos citados. Aunque recientemente se cuestiona el segundo de ellos, que puede afectar a los restantes.

# Función pública y Ética en España

## EBEP–Exposición de motivos

*“Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite a las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no solo comportan derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Éste, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica ‘cultura’ de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer.”*

# ÉTICA PÚBLICA: LOS ERRORES DEL EBEP

- 1) Regular por Ley algo que no debe hacerse: solo los valores o los principios, nunca las normas de conducta
- 2) Recoger una batería amplísima de principios (15), sin definirlos en su alcance
- 3) Confundir normas éticas con normas de conducta
- 4) Relacionar indirectamente ética pública con régimen disciplinario
- 5) Ha sido ninguneado por los empleados públicos y por los sindicatos.
- 6) Resultado: Una función pública SIN VALORES. Anorexia de valores y bulimia de derechos. ¿Cómo luchar con la integridad contra conducta contraproductivas?

# RECUPERAR LOS VALORES EN EL EMPLEO PÚBLICO

Retos del empleo público a corto/medio plazo: envejecimiento de plantillas y relevo intergeneracional. La lucha por la igualdad.

La construcción de valores públicos como presupuesto de un nuevo tipo de empleo público

La integridad como faro u orientación de los futuros empleados públicos.

Cultivar valores: formación de acogida y formación continua.

Vencer las resistencias sindicales y ganar a los actores sociales para la lucha por la integridad y la confianza ciudadana.

“ADMINISTRACIÓN CON VALORES”,  
INAP, 2015; Longo/Albareda

*“Para mantener unos estándares de ética pública elevados no solo se requiere unos servidores públicos ejemplares, sino también unos ciudadanos decentes y conscientes de sus derechos y de sus obligaciones”*

# VICTORIA CAMPS, *Breve Historia de la Ética*

*“Una sociedad sin virtudes no es un ‘demos’; la democracia necesita buenas costumbre para que las instituciones funcionen como deben, pues, a fin de cuentas, éstas dependen del buen o mal hacer de las personas que las gestionan”*

# FINAL: CÓDIGOS Y EJEMPLARIDAD

*“Una norma social internalizada tiene una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo. Pero ‘internalizada’ significa ‘sentida’, no solo sabida” (V. Camps)*

*“En el ámbito moral, solo el ejemplo ‘predica’ de modo convincente, no las promesas ni los discursos, los cuales, sin el ejemplo, carecen de convicción y aun de un mínimo de verdad” (Javier Gomá)*