

Programa de sensibilización en ética pública

UNIDAD DIDÁCTICA: ÉTICA PÚBLICA

Esta unidad didáctica, pensada para estudiantes de enseñanza secundaria obligatoria, pretende ser una introducción a lo que se conoce como ética pública o ética de las organizaciones y entidades del sector público, entendida como un ejemplo muy significativo de ética aplicada. En este sentido, contribuye a conectar el conocimiento teórico con su aplicabilidad a la realidad social, profesional y personal del estudiante. Se busca un aprendizaje significativo de conceptos, instrumentos y competencias de gran valor para la vida comunitaria en un periodo especialmente crítico de la maduración personal de los jóvenes. El contenido, material y actividades que se incluyen en esta unidad didáctica constituye una caja de herramientas para el profesorado de ética y filosofía que modulará su temporalización y desarrollo de acuerdo con la programación docente del curso, el número de alumnos y las características de los grupos.

Objetivos

- Analizar los conceptos básicos de la ética pública.
- Entender la importancia de la ética pública para una buena sociedad.
- Conocer los instrumentos y herramientas de la ética pública.
- Familiarizar al estudiante con el Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno.

Competencias

- Fomentar la sensibilidad hacia las buenas prácticas en la esfera pública.
- Detectar las situaciones de riesgo ético en el ámbito de las organizaciones.
- Favorecer la integridad en el desempeño profesional.
- Promover una cultura de la cooperación y la participación ciudadana en la gestión de lo público.
- Fomentar el trabajo en equipo, el respeto y el compromiso con la comunidad.
- Fortalecer la confianza entre la ciudadanía y las instituciones como elemento indispensable para la resiliencia colectiva y el desarrollo social sostenible.

ÍNDICE

1.- Qué es la ética pública.....	4
2.- El contexto de las éticas aplicadas	7
3.- Clima ético y cultura institucional	8
4.- El interés general	11
5.- Por qué la ética pública: el cuidado.....	13
6.- Por qué la ética pública: la confianza (frente a las malas prácticas).....	15
7.- Instrumentos de ética pública: tradición e innovación	17
8.- Objeciones a los sistemas de integridad y posibles respuestas	21
9.- Requisitos de los sistemas de integridad	24
10.- Ética pública en red en la CAPV: el SVIBG	

1.- QUÉ ES LA ÉTICA PÚBLICA

Hablamos de 'ética pública' o 'ética para la política y la Administración pública' para referirnos a la ética aplicada relativa a los asuntos del gobierno y de las administraciones. Se trata, por tanto, de la ética aplicada a los servidores públicos, aquellos que ocupan un cargo público, bien por elección bien por oposición u otro medio, en tanto que agentes de una panoplia de actividades mancomunadas con vistas a favorecer la utilidad pública (el interés general, el bien común). Por ello, cabe también definirla como la ética de las instituciones y organizaciones del sector público.

Empezando por lo obvio, hay que reconocer la ineludible dimensión moral de las actividades que desarrollan las administraciones y organizaciones del sector público. Moral en tanto en cuanto dicho conglomerado de acciones, gestiones, actividades, procesos, trámites, etc. afectan a las personas en particular y a la comunidad en general donde se desenvuelven, constituyendo además la espina dorsal de la configuración del Estado. No en vano, la Administración pública es el instrumento del que se vale la política para contribuir al logro del interés general (bien común) mediante el ofrecimiento de servicios y bienes de calidad (servicio a la ciudadanía). Dedicaremos un apartado específico a la noción de interés general.

Precisamente, a pesar de las críticas que han venido recibiendo los aparatos administrativos estatales (burocracia), éstos propician la ejecución de las decisiones políticas, ocupando un papel subordinado, aunque autónomo, del subsistema político. Sin embargo, ello no implica que los empleados públicos deban permanecer pasivos, tanto por su necesario concurso en los procesos de toma de decisiones como por su función de sostener y preservar los principios constitucionales y, en consecuencia, controlar la arbitrariedad en el uso del poder político, así como ser un elemento clave en la creación y el mantenimiento de la confianza en las instituciones públicas y en el sistema político.

Asimismo, las burocracias no sólo ejercen labores administrativas, sino que también asumen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasi-legislativos y cuasi-judiciales. Como han reconocido muchos científicos sociales, la Administración hace política, presupone una opción ideológica y contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía.

Por ello, en la medida en que la Administración está implicada en todas las etapas de las políticas públicas (inicio, formación, diseño, adopción e implementación), cobra una especial relevancia la cuestión de los valores y principios que la orientan y que caracterizan su actividad, de modo que la discrecionalidad no quede automáticamente identificada con la arbitrariedad y, de ahí, con la corrupción.

Pues bien, en este marco hay que recalcar, una vez más, la inevitable dimensión moral de la gestión pública, ya que los efectos de tales acciones inciden de manera notable en la vida de la población y su medioambiente y, por tanto, exigen reflexión ética y asunción de responsabilidades (a diferencia de otras acciones y actividades humanas que podemos considerar indiferentes y carentes de tal dimensión moral).

- **MATERIALES**

Óscar Diego Bautista, *Necesidad de la ética pública*. Cuadernos de ética para los servidores públicos nº1 [adjunto].

- **ACTIVIDADES**

Lectura dramatizada de “Un enemigo del pueblo”, de Ibsen.

Un ejercicio para poner sobre el tapete las complejas relaciones entre el poder, el individuo, la verdad, los medios, la opinión pública, los conflictos de intereses, etc.

Visionado en RTVE: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/estudio-1/estudio-1-enemigo-del-pueblo/861893/>

Película: <https://www.filmaffinity.com/es/film633030.html>

2.- EL CONTEXTO DE LAS ÉTICAS APLICADAS

Desde finales del pasado siglo cabe hablar de un 'giro aplicado' en la filosofía moral que se ha ido haciendo cada vez más evidente y, a la vez, necesario. Si Ferrater Mora abogaba entre nosotros por un “Cambio de marcha en filosofía” (1974) en la línea de dar paso al filosofar analítico en España, autores como Richard Hare, John Rawls o Stephen Toulmin propugnaron un decidido giro aplicado en la filosofía moral. Si la filosofía analítica imprimió un ‘giro lingüístico-argumentativo’ a la filosofía moral, el reto contemporáneo para el análisis filosófico en ética es la deliberación y la acción, la vida moral concreta como banco de pruebas para la teoría moral,

la argumentación normativa ante el caso concreto. Pero, además, este giro hacia la ‘vida moral’, hacia los casos y problemas morales sustantivos, no comporta un menoscabo de la tarea de análisis y definición conceptual, sino que más bien la orienta y fructifica, rescatándola de la ‘torre de marfil’ académica.

Así, pervive y revive en las éticas aplicadas el debate entre visiones globales de la filosofía moral: consecuencialismo, éticas de la virtud y deontologismo. Igualmente, muchos de los conceptos propios de la filosofía moral se están sometiendo al escrutinio implacable de su plasmación en la vida moral real: qué es una obligación moral, la cuestión del mal menor, la relevancia o no de la distinción entre acciones y omisiones, los conflictos o dilemas, la tensión entre libertad y bienestar, la definición de la identidad personal, la responsabilidad, el daño, la causalidad, etc.

No se puede obviar, sin embargo, la controversia en torno al concepto de ‘éticas aplicadas’. Parece redundante el adjetivo ‘aplicada’ con relación al sustantivo ‘ética’ pues la reflexión sobre las cuestiones morales implica, cuanto menos, la dimensión de actuar en consecuencia; esto es, la ética está indefectiblemente ligada a la acción y la conducta humanas. Sea como fuere, no se trata de una ‘disciplina’, dado el enorme abanico de cuestiones, problemas y dominios a que puede hacer referencia (gestión pública, biomedicina, medio ambiente, otros animales, negocios, investigación científica, comunicación, etc.), de ahí el uso en plural de la denominación ‘éticas aplicadas’. Pero de lo que no cabe duda es que bajo este marchamo u otro similar (‘ética práctica’; ‘ética y asuntos públicos’) se destaca la importancia de los casos de la vida moral concreta para la teoría ética, de modo que la teoría no solo debe ‘aplicarse’ a la práctica moral concreta, sino que esta última actúa como estímulo, acicate y guía para la teoría (*theoria cum praxi*).

A pesar de la pluralidad, temática y metodológica, de ese campo que se denomina ‘éticas aplicadas’, cabe establecer cuatro ejes sobre los que pivota: la participación, la interdisciplinariedad, la deliberación y la divulgación.

Las cuestiones que abordan las éticas aplicadas producen importantes desacuerdos en la sociedad y entre los expertos e implican la toma de decisiones, individuales y colectivas, y la asunción de riesgos en contextos de incertidumbre. Es el paradigma contemporáneo de la complejidad. Se requiere, por tanto, debate ético, deliberación pública y medidas políticas

(control social). Por ello, las éticas aplicadas han de favorecer la participación social en el debate público, propiciando la información, la transparencia y la intervención de no expertos en la deliberación y toma de decisiones.

La participación significa la toma colectiva de las decisiones con la intervención de (todos) los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes (elegidos por el cuerpo social). Participación que se ha de producir no sólo en el momento de la decisión, de la votación, sino también y de modo muy relevante, en el momento de la deliberación y el intercambio de razones y argumentos. Éste es precisamente un momento clave en el que juegan un papel fundamental las éticas aplicadas.

Se trata, además, de un momento caracterizado por la interdisciplinariedad ya que, como decía admirablemente Ferrater Mora, la ética solo en manos de los filósofos no es muy buena idea, no es cosa muy prudente. Y es que, en última instancia, las éticas aplicadas suponen un ejercicio de reflexión pública, de deliberación, en tanto que forma de discusión pública que tiene por objeto encontrar soluciones colectivas a los desafíos y problemas sociales. La deliberación tiende a “cambiar las cosas”, a influir en las políticas: opiniones, actitudes, leyes. La deliberación se refiere a una discusión que es informada, que se basa en valores y que es transformativa.

Precisamente, el imperativo de acceso a la información (y por tanto de transparencia) es otra de las claves de las éticas aplicadas en su faceta de instrumentos de divulgación y diseminación del conocimiento científico y humanístico. Más aún, la emergencia de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) plantea un nuevo escenario social donde sustanciar e intensificar la información, la participación y la deliberación. Actualmente se discute mucho sobre las potencialidades democratizadoras de las TIC y su impacto en la configuración de un nuevo espacio público deliberativo. Sin embargo, cuanto menos, las TIC constituyen una herramienta valiosa para el acceso a la información, favoreciendo y ensanchando los términos de la discusión pública.



- **MATERIALES**

DILEMATA, revista internacional de éticas aplicadas: www.dilemata.net

Presentación adjunta: ÉTICAS APLICADAS presentación.pptx

Filosofía inevitable: <https://theconversation.com/la-filosofia-no-es-util-ni-inutil-es-inevitable-105353>

- **ACTIVIDADES**

Diálogo sobre la importancia de la reflexión ética en las actividades humanas.

3.- CLIMA ÉTICO Y CULTURA INSTITUCIONAL

La ética pública es especialmente compleja y rica porque atañe tanto a la misma actividad profesional desempeñada por el empleado público, como a su condición de «servicio público», orientado a los intereses generales y al desarrollo humano.

Y, asimismo, porque afecta tanto al individuo concreto que desarrolla su actividad en el ámbito de la Administración pública, como a la misma organización de dicha función pública; esto es, la reflexión ética sobre las administraciones públicas presenta la doble vertiente de una ética aplicada tanto a las actividades (profesionales, del tipo que sean) como a las organizaciones (las diferentes administraciones y entidades públicas).

La ética ‘en’ las organizaciones y la ética ‘de’ las organizaciones no son dos lógicas antagónicas, sino complementarias, si bien el contexto organizativo o institucional posibilita, configura y acota el campo de la responsabilidad profesional. En consecuencia, el cambio de “cultura” organizacional será uno de los objetivos de toda intervención ética en las administraciones públicas.

Precisamente, la variable organizacional en la toma de decisiones éticas individuales ha sido uno de los principales *leit-motiv* de la literatura sobre ética de las administraciones. Esta “variable institucional” en las elecciones morales de los servidores públicos constituye el marco, el contexto, la “cultura”, que influencia enormemente las percepciones y elecciones de dichos empleados públicos, de modo que el entorno de expectativas, reglas, lealtades y roles afecta y explica una parte importante de la decisión final. Así, la estructura de la organización puede atenuar seriamente la sensación de responsabilidad personal como resultado de la especialización, la jerarquía y las numerosas reglas y reglamentos. Existirían, por tanto, unos valores institucionalmente preferidos y lo normal es que se den por buenos, de modo que el reconocimiento es lo que permite la calificación de un empleado público como bueno o malo. En consecuencia, valores organizacionales definidos por la eficiencia, la eficacia, la racionalidad formal y la competencia técnica pueden desplazar valores y principios del servicio público más fundamentales, como el interés general, la justicia, la igualdad o el cuidado. Surge, por tanto, el eterno problema de la responsabilidad grupal, en la interacción entre el individuo empleado público y la organización -recuérdese que los servicios públicos son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas-. No obstante, toda responsabilidad grupal implica responsabilidad compartida y frente a posiciones extremas -responsabilidad invariable, aunque sea ampliamente compartida o responsabilidad totalmente diluida-, hay que reconocer una responsabilidad modulada por el número de participantes en la acción pero que no elimina un umbral de responsabilidad.

En este contexto se introduce la noción de “clima ético”, que se entiende como los factores ambientales y estructurales de una institución o entidad que determinan en gran medida las actitudes, creencias, valores y motivación de las personas que trabajan en dicha organización. Más en concreto, el clima ético se refiere a la forma de razonamiento y reflexión ética que existe en dicha organización y a la percepción del funcionamiento de las estructuras que promueven la integridad en dicho entorno; esto es, las percepciones compartidas en una organización de lo que es éticamente correcto y de cómo los problemas éticos deben ser abordados. Ello nos permite conocer qué asuntos de índole ética afronta la entidad y que tipo de criterios son usados para hacer frente a ellos.

El medio ambiente ético tiene un indudable efecto sobre la implicación en el trabajo de los afectados. Incluye el sistema de valores reconocido e integrado en la organización, los espacios de riesgo ético y su percepción, la reacción ante la existencia de conflictos de interés, los instrumentos de rendición de cuentas y de transparencia y la justicia percibida en el sistema de gestión de recursos humanos.

El clima ético de una organización permite conocer el sistema formal e informal de respuesta ante problemas éticos, así como los factores ambientales que afectan a los marcos de integridad institucional y a las actitudes y decisiones de índole moral.

- **MATERIALES**

Darío Páez et al., *Psicología social, cultura y educación*:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=468031>

[capítulo 21 adjunto: “Cultura e influencia social: conformismo e innovación”].

- **ACTIVIDADES**

Diálogo en el aula sobre el “clima ético” en la clase o el colegio en general: cuáles son los valores del centro, si se cumplen o no, si existen mecanismos para reaccionar ante problemas éticos, si hay transparencia y rendición de cuentas en los procesos, etc.

4.- EL INTERÉS GENERAL

Como hemos dicho, la gestión pública es un conjunto de actividades ejercidas desde las administraciones y organizaciones del sector público y que se orientan hacia el interés general.

En algunos casos, este objetivo fundamental está expresamente recogido en el ordenamiento jurídico, como es el caso del artículo 1 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos que señala que los principios que rigen el código de conducta estarán orientados, en todo caso, a la defensa del interés general.

Sin embargo, existe una importante controversia sobre el concepto indeterminado, confuso y hasta ideológico de “utilidad pública”, “interés general” o “bien común” (se usarán indistintamente las tres expresiones).

Relevantes especialistas en la Administración pública, como Alejandro Nieto, recelan absolutamente de este concepto, recordando episodios recientes en los que se alegó por parte de gobiernos el “interés general” para justificar determinadas decisiones políticas, como fue el caso de las retransmisiones de partidos de fútbol por televisión.

No obstante, puede ofrecerse una aproximación razonable a este concepto indeterminado de “interés general”. Negativamente, cabría definirlo como todo aquello que no se refiere ni está sometido ni condicionado exclusivamente por intereses particulares, personales, familiares, corporativos, clientelares, etc. Aquí juegan un papel importante las declaraciones de intereses de los servidores públicos, especialmente de los altos funcionarios y de los representantes políticos.

Positivamente, se podría caracterizar la “utilidad pública” como la satisfacción de las demandas de bienestar, atención, cuidado y servicio a la población, en términos de equidad, que permitan el ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales (demandas que responderían a un conjunto ordenado de preferencias sociales y a un elenco de “capacidades funcionales” —en la terminología de Amartya Sen y Martha Nussbaum—) como la vida, la salud,

la integridad corporal, cuya deficiencia o descuido supone no sólo un deterioro físico sino también privación de libertad real, de capacidad de elegir, de auto-realización humana.

Y es que son innumerables las actividades de utilidad pública que desempeñan las administraciones y las organizaciones públicas, a pesar de la actual exaltación de lo privado y de lo individual y la desconfianza hacia lo público y mancomunado. Van desde la atención sanitaria a las comunicaciones pasando por el alcantarillado, la instrucción pública, los equipamientos culturales, la protección civil y la prevención de catástrofes, la seguridad social, los registros de certificación, la habitabilidad urbana, el orden público o la administración de justicia, entre muchas otras.

La ética pública tiene como eje central la idea de servicio, de modo que las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella.

Como punto de partida elemental hay que reconocer que los servidores públicos tienen a su cargo la gestión y prestación de servicios e intereses que son de todos y, por principio, no debe utilizarse el empleo público para beneficio privado.

- **MATERIALES**

Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/08/1403439a.shtml>

- **ACTIVIDADES**

Encontrar por grupos las ocurrencias del término “interés general” en el texto de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos y debatir sobre su significado.

5.- POR QUÉ LA ÉTICA PÚBLICA: EL CUIDADO

Precisamente vinculada a esa idea de servicio, la ética pública viene definida también por la noción de cuidado (ética del cuidado).

La condición básica del ser humano es su vulnerabilidad, su susceptibilidad de ser herido, de sufrir daño o perjuicio, de recibir lesión física o moral. Esto es, compartimos una identidad universal en el sufrimiento, el dolor y la vulnerabilidad. No obstante, aparte de esta vulnerabilidad consustancial, contingente y subjetiva, existe otra vulnerabilidad social (precariedad), asimétricamente distribuida, con individuos y grupos más vulnerables donde el daño, el sufrimiento, el dolor, la crueldad, el abandono y la indefensión son fruto de situaciones, estructuras, procesos y factores sobre los que se puede intervenir y que pueden ser cambiados (espacios de vulnerabilidad). Por ejemplo, la epidemiología ha estudiado ampliamente lo que se conoce como “condicionantes sociales de la salud” (tu código postal es más importante para tu salud que tu código genético).

Sin embargo, en la medida en que el ser humano está inevitablemente abierto y sometido al daño, también lo está a la cura y el cuidado. Para impedir, minimizar o mitigar el daño y el sufrimiento debemos ser cuidadosos, debemos cuidar. Precisamente, la vida humana es inconcebible sin relaciones de cuidado y es en concreto la ética del cuidado la que ha puesto en el centro de la reflexión filosófica la misma noción de cuidado.

Somos una especie social, con vínculos recíprocos (derechos y deberes), con compromisos de cuidado y responsabilidad social, no un grupo de individuos solitarios cuyas obligaciones mutuas se limitan a no invadir el espacio de los otros. La vulnerabilidad y fragilidad del ser humano (y de nuestro entorno animal, social y natural) implica aceptar una antropología relacional frente al individualismo y el “yo desvinculado”, soberano e independiente de muchos modelos sociales contemporáneos. El reconocimiento de la vulnerabilidad supone una crítica al mito de un sujeto independiente y descorporizado, un sujeto que no nace, ni enferma, ni envejece, ni pierde facultades, ni está limitado. Por el contrario, el estado que mejor nos caracteriza como miembros de una comunidad social es la interdependencia.

En consecuencia, existen obligaciones sociales positivas de minimizar la inestabilidad y su distribución desigual (obligaciones de cuidado), reduciendo en lo posible el daño. Algunas tan básicas y elementales como alimento, agua potable, vivienda, atención sanitaria, educación, movilidad, libre expresión, etc.

Estas expectativas de cuidado no se limitan a una esfera íntima o familiar, en función de una ideología de la naturalización de los sentimientos de compromiso, sin ningún tipo de responsabilidad social más allá de la responsabilidad individual o familiar. Los deberes de cuidado tienen una dimensión social, pública e institucional, de modo que la ética del cuidado conforma el buen gobierno en una suerte de “solidaridad organizada” (fraternidad) que configura lo que se ha llamado “ética pública del cuidado”.

La noción de cuidado delimita y orienta la acción de gobierno, lo que implica, empatía —ponerse en el lugar del otro— así como responsabilidad. Ello supone actuar con fuerza, coraje y eficacia, características propias de una buena gobernanza.

El cuidado requiere del gobierno y de la gestión pública dos roles entrelazados: la protección y el empoderamiento (capacitación). La protección se entiende no solo como policía, servicio de bomberos o de emergencias, sino que significa igualmente seguridad social, salud pública, alimento y agua seguros, protección laboral y del consumidor, prevención de desastres o cuidado del medioambiente. Incluso protección con relación al poder del gobierno y la administración (*checks & balances*) para lo que son indispensables elementos de buena gobernanza como la transparencia, la apertura, la rendición de cuentas o la participación.

El empoderamiento consiste en la maximización de la libertad para alcanzar las metas y proyectos de vida de los ciudadanos, su auto-realización. Comprende acciones como las comunicaciones, la educación pública, la intermediación financiera o el sistema legal y remite a la profesionalidad, eficiencia e innovación en las políticas públicas como facilitadoras necesarias de la realización personal y del desarrollo humano sostenible de la comunidad.

- **MATERIALES**

Tronto, Joan C. (2005), "Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad", en *Congreso Internacional Sare 2004 ¿Hacia qué modelo de ciudadanía?*, Vitoria, EMAKUNDE (ed.), Instituto Vasco de la Mujer: 231-253

<https://www.yumpu.com/es/document/view/13347962/congreso-internacional-sare-2004-emalekunde>

- **ACTIVIDADES**

Describir por grupos las actividades de cuidado desempeñadas por los ayuntamientos de la localidad del centro educativo como ejemplo de la responsabilidad por el cuidado y la protección de la ciudadanía que constituye el eje y fundamento ético de las políticas públicas.

6.- POR QUÉ LA ÉTICA PÚBLICA: LA CONFIANZA (FRENTE A LAS MALAS PRÁCTICAS)

Vivimos un momento histórico donde se da una profunda crisis de crédito. Hay desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos, los partidos, los medios, las empresas y las instituciones en general. Las familias desconfían de los maestros y educadores. Los pacientes y usuarios de los servicios sanitarios desconfían de los médicos y del personal asistencial. Es lo que Carlos Pereda ha llamado un "principio de desconfianza sistemática", en tanto en cuanto desconfiamos de la capacidad de las personas para comportarse como se espera que lo hagan y deben hacerlo.

La desconfianza generalizada es una productora de sospecha que conduce inevitablemente a una cultura del miedo y, como decía Condorcet, el miedo es el origen de casi todas las estupideces humanas y, sobre todo, de las estupideces políticas. En una época de grandes incertidumbres y riesgos, con la situación de la pandemia y la crisis social y económica sobrevenida, la desconfianza, la sospecha y el miedo al futuro remiten a un "miedo especial", al temor a que la sociedad en la que vivimos se desplome, a la sensación de hundimiento y de pérdida de la identidad.

¿Qué genera la desconfianza y el descrédito?

1.- La “colonización” creciente que el mercado ejerce en la vida social, de modo que múltiples relaciones que se basaban en la confianza, como las relativas al ejercicio de profesiones —Max Weber ya destacó que la confianza es un elemento inherente al ejercicio profesional—, quedan reducidas a transacciones mercantiles fuertemente determinadas por contratos y posiciones “defensivas”.

2.- Las malas prácticas profesionales, políticas y de gobierno. Se tratarían de daños ocasionados al interés general tanto por acción (despilfarro, transmisión de información privilegiada, hacer negocios a costa del servicio público, obtener comisiones y regalos, ...) como por omisión (desidia, negligencia, incompetencia, imprevisión, incumplimiento de ciertos deberes de precaución, ...). Remiten al concepto genérico de “corrupción” entendida no solo como corrupción económica sino también como otros anti-valores ejercidos en el servicio público tales como el abuso de autoridad, el acoso, la falsedad, el nepotismo...

La corrupción es un fenómeno universal (se ha dado siempre, en todos los países y bajo todos los sistemas políticos) y puede definirse como la violación o transgresión del deber propio (el bien interno) de quien ejerce un cargo público con la expectativa de un beneficio indebido directo o indirecto: sobornos, cohechos, malversaciones, incumplimiento de las normas de concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones, información privilegiada, conflicto de intereses no declarados, puertas giratorias, etc.

Los ámbitos de riesgo para estas malas prácticas son principalmente:

- La administración de recursos públicos: compras, obras, subvenciones, asignación de recursos...
- Las autorizaciones urbanísticas.
- La gestión de personal.
- La elaboración de normativas de regulación, inspección y sanción (que pueden ser influenciadas por grupos de presión).

Las malas prácticas no solo son una fuente de desconfianza de la ciudadanía, sino que provocan desánimo y frustración entre los empleados públicos honestos e íntegros (distrés moral), el entorpecimiento en la ejecución de las políticas públicas y, en última instancia, efectos negativos

sobre el bienestar y el desarrollo económico —volveremos al final sobre la relación entre gobernanza ética y felicidad-.

La desconfianza y el descrédito son letales para organizaciones, empresas e instituciones y minan las bases de la organización política de la sociedad. Como recogían varios informes de la OCDE (1997, 2000), desde la década de los noventa del siglo pasado se detecta un declive de la legitimidad de los gobiernos y la caída de la confianza en las instituciones públicas en muchos países, con un efecto negativo para la legitimidad de tales gobiernos e instituciones: se da un creciente descontento con las instituciones públicas y un descenso de la confianza social, concretado en una bajada conjunta de la participación electoral, del compromiso público con los partidos políticos y de la afiliación sindical.

- **MATERIALES**

Oficina Antifrau de Catalunya: <https://antifrau.cat/es/>

¿Qué es la corrupción?:

https://antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0002esp_eines_integricat.pdf

- **ACTIVIDADES**

Elaborar por grupos una lista de áreas de riesgo de posibles malas prácticas en el instituto o colegio.

7.- INSTRUMENTOS DE ÉTICA PÚBLICA: TRADICIÓN E INNOVACIÓN

Las herramientas, procedimientos e instrumentos de los que se dota la ética pública están en constante evolución y revela esta disciplina como una de las áreas de mayor innovación práctica en el ámbito de las éticas aplicadas.

No obstante, la referencia a códigos deontológicos tiene una larga tradición histórica en muchas actividades y ámbitos profesionales. Es bien conocido el caso del “Juramento Hipocrático” que orienta a los médicos en su actividad profesional y que se atribuye a Hipócrates o a un discípulo suyo en el siglo V a. C. Los así llamados “códigos deontológicos” definen los principios y conductas de actividades profesionales como la medicina, el periodismo, la ingeniería, la abogacía, etc. El término “deontología” remite a Jeremy Bentham y hace referencia

al conjunto de principios y reglas de carácter no técnico que rigen el ejercicio de una profesión y que determinan, por tanto, la pertenencia a un grupo profesional; de ahí la estrecha vinculación de los códigos deontológicos con los colegios y agrupaciones profesionales. No deja de ser compleja la relación de los códigos deontológicos con la ética y, muy especialmente, con el Derecho. Sobre todo, cuando van más allá de su carácter orientador y se convierten en obligaciones de necesario cumplimiento para los profesionales sometidos a las mismas.

En el ámbito de la función pública podemos encontrar también un “precedente” de los códigos de buenas prácticas en los llamados *Tribunales de Honor*, donde los miembros de un determinado colectivo juzgaban si una persona era digna o no para ejercer una determinada profesión, pero sin basarse en criterios legales sino en cuestiones de corte moral y subjetivo.

Frente a este “peso” de la tradición con relación a la ética pública, también hay que decir que, por otro lado, tiene un innegable carácter de innovación social en la medida en que desarrolla soluciones nuevas o creativas, aporta mejoras e incorpora capacidad de cuestionamiento, retroalimentación y reorientación de las actividades a las que se refieren. Recuérdese que las innovaciones se caracterizan por ser procesos interactivos que generan algo nuevo, transformador y valioso en sistemas y entornos determinados. Las innovaciones alteran los sistemas y entornos donde se producen. En este sentido, la ética de la gestión pública suscita no pocas veces rechazo y resistencias (sin oposición, no hay innovación), precisamente porque conlleva cambios y a veces transformaciones profundas: pensemos en el nuevo paradigma de gobierno abierto, de transparencia y de acceso a la información, considerado uno de los elementos fundamentales de las buenas prácticas de la Administración pública contemporánea. O en el valor de la participación ciudadana desde una perspectiva de Administración relacional. Y es que la ética en el ámbito de las organizaciones del sector público adquiere el carácter de innovación social que surge de la experiencia, el uso y la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía, en el sentido de la “democratización de las innovaciones”.

En una primera aproximación podríamos distinguir cuatro tipos generales de instrumentos en ética pública, que suponen diferentes niveles de concreción y realización de sus principios y valores, desde declaraciones y directivas de índole política e intergubernamental, a códigos de conducta y buenas prácticas, pasando por la formación y por entidades de monitorización de las instituciones y políticas públicas.

- Acuerdos sobre ética pública:

Son numerosos los documentos y recomendaciones relativos a la lucha contra la corrupción, como la *Convención Interamericana contra la corrupción* de la OEA (29/03/1996), los *Veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción* del Comité de Ministros del Consejo de Europa (06/11/1997), el *Convenio sobre la Lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales* de la OCDE (21/11/1997), la *Convención penal sobre la corrupción* del Comité de Ministros del Consejo de Europa (04/11/1998), el *Modelo de Código de Conducta para los titulares de cargos públicos* del Comité de Ministros del Consejo de Europa (11/05/2000) o, recogiendo buena parte del espíritu de todos estos documentos, la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción* (Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31/10/2003). Se ha generado de este modo un conglomerado de *soft law* internacional relativo a la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública.

- Entidades públicas y privadas:

Al hilo de estos acuerdos sobre ética pública y corrupción se ha ido desarrollando todo un entramado institucional relativo a la probidad y buenas prácticas en el servicio público. Incluye grupos de trabajo internacionales *ad hoc* sobre el blanqueo de capitales, el soborno y la corrupción promovidos por la OCDE, el Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO) del Consejo de Europa o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea. También existen organismos anti-fraude y anti-corrupción de carácter nacional y entidades de evaluación y control de la calidad de las políticas públicas, como es el caso de la (ya desaparecida) Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), organismos con una clara inspiración «gerencial» en las doctrinas de la Nueva Gestión Pública. Asimismo, cabe incluir en este apartado a los comités y comisiones dedicadas al seguimiento de documentos y códigos de buenas prácticas del sector público (comisiones, oficinas, comités nacionales de ética pública). Por otro lado, en este apartado hay que considerar a las organizaciones no-gubernamentales que impulsan la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública, como son *Transparencia Internacional*, *Global Witness*, *Common Cause*, *Probidad para América Latina* o *Global Integrity*, por citar algunas relevantes. En conjunto, esta red de instituciones, públicas y privadas, nacionales y supranacionales, busca mejorar la calidad de los gobiernos y administraciones mediante la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación y la eficiencia en la gestión de los servicios y políticas públicas.

- Formación en ética pública:

Los programas de formación y capacitación en el ámbito de la ética pública, el buen gobierno y las buenas prácticas resultan una herramienta indispensable de mejora de la calidad del servicio público. Aunque todos los empleados públicos necesitan y deberían recibir formación ética, las limitaciones de presupuesto, así como la necesidad de priorizar objetivos concretos ha hecho que en la mayoría de los países la formación se haya focalizado en los empleados públicos de áreas de riesgo (impuestos, policía, contratación) y en altos cargos públicos. La variedad de formadores es grande, desde el personal de los Institutos Nacionales de formación en Administración pública, a docentes externos y personal del ámbito de la investigación, la universidad y las organizaciones civiles no gubernamentales. Incluye conferencias y clases magistrales, seminarios y talleres, estudios de caso y formación *on line*. Es importante a la hora de planificar la formación involucrar directamente a los organismos y departamentos concernidos de modo que se eviten las resistencias y demoras y se ajuste en lo posible la carga de trabajo, planteándose objetivos, competencias y contenidos específicos y concretos.

- Códigos de conducta y buenas prácticas:

Son declaraciones sobre principios, valores y conductas deseables y exigibles en las organizaciones del sector público y que presentan diferentes niveles de generalidad y de especificidad. Se proponen como estándares de buena conducta y buenas prácticas en el ámbito del servicio público promoviendo la excelencia profesional y los bienes internos de la actividad: integridad, honestidad, imparcialidad y respeto, entre otros.

- **MATERIALES**

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Documentos sobre anticorrupción e integridad:

<http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

- **ACTIVIDADES**

Dinámica de *rol playing* donde estudiantes, profesores y dinamizadores representen situaciones de riesgo ético en la gestión pública y los cursos de acción correspondientes. Esta dinámica se plantea como un medio de aprendizaje significativo a través de situaciones reales y casos concretos que pueden presentarse en el mundo del empleo público, la gestión política, la contratación y la concesión de ayudas y subvenciones.

8.- OBJECIONES A LA ÉTICA PÚBLICA Y POSIBLES RESPUESTAS

En muchas ocasiones, estos instrumentos de ética pública se han percibido como la defensa de unos privilegios de grupo, que refuerzan el poder de determinadas actividades o agrupaciones profesionales. Así, en el debate en la II República española sobre la abolición de los Tribunales de Honor, se adujo que, por principio, en un Estado de Derecho no es aceptable el mantenimiento de una justicia privada de carácter gremial —a lo que se añade el irregular procedimiento que normalmente seguían estas instituciones- y la falta de equidad derivada tanto de la imprevisión de las causas como de la no posibilidad de recurrir contra sus decisiones. Nicolás Pérez Serrano decía, por su parte, con respecto a los Tribunales de Honor: “... nacidos para velar por el honor profesional, degeneraron muchas veces, sirviendo su secreto y las escasas garantías de sus procedimientos para satisfacer pasiones políticas, rencores de Cuerpo o estímulos de codicia. Justo es reconocer también que en ocasiones sirvieron para librar a verdaderos delincuentes de las penas que su conducta merecía. En general, pues, eran instrumentos de inmenso peligro y de harto discutible provecho: muy pocos sentirán su desaparición”. Más recientemente, Alejandro Nieto ha criticado la falta de precisión de los códigos de ética y de conducta, que supondrían una quiebra del principio de legalidad en tanto en cuanto pueden dar lugar a expedientes disciplinarios o evaluaciones desfavorables.

En esta línea crítica, también se ha aducido que el concepto de “buenas prácticas”, ligado a la ética de la gestión pública, remite a una estrategia de despolitización y a un enfoque pragmático, cientificista, basado en la experiencia y que reniega de la política. Un enfoque que supone un modo de capturar la realidad de una actividad obviando consideraciones políticas y de poder, subrayando la pertinencia de prescindir de los prejuicios, separando lo técnico de lo político y defendiendo la aplicación de las “buenas ideas”, vengan de donde vengan ideológicamente, en lo que Pierre Bourdieu llama “políticas de despolitización”. Para esta crítica del concepto de “buenas prácticas” hay preguntas previas ineludibles que han de responderse: ¿Qué es una “buena práctica”? ¿Para quién? ¿Quién evalúa y decide su bondad? ¿Cómo?

¿Sirve para algo realmente la ética pública?

Esta pregunta planea siempre sobre los sistemas de integridad institucional y sus códigos de ética y de conducta. Y no es de extrañar. En muchas ocasiones los códigos de ética pública han tenido un carácter meramente retórico y vacío, cuando no descaradamente publicitario, pero sin ningún impacto sobre la calidad del servicio público ni la mejora de las relaciones entre política, administración y ciudadanía, limitándose a una suerte de «moralina burocrática» sin cargas de fondo, fría y desangelada. Peor aún, este tipo de códigos meramente programáticos, que conciben la ética como mera cosmética, han generado mayor frustración, escepticismo y desconfianza de la ciudadanía. Son códigos que no se traducen en pautas concretas, ni tienen fuerza vinculante, ni contemplan mecanismos de seguimiento y supervisión ni ofrecen información pública y accesible.

Un paradigma de este «anti-modelo» es el caso del Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (3 de marzo de 2005) al que se adhirieron numerosas administraciones públicas, derogado expresamente por la Ley 3/2015 de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (disposición derogatoria c). Para evaluar sus 10 años de vigencia, se solicitó información al Gobierno sobre sus informes y decisiones adoptadas. La respuesta del Ejecutivo fue:

“... no se ha elaborado ningún informe de los previstos en el apartado cuarto del Código de Buen Gobierno ... dado que dicho documento solo se elaboraría en el supuesto de un eventual incumplimiento de los principios éticos y de conducta de dicho Código. En consecuencia, al no haberse producido ninguno de esos incumplimientos no ha sido preciso elevar informe alguno en relación con ese Acuerdo.” (sic)

Sin embargo, volviendo a la pregunta inicial, sí que pueden señalarse aspectos positivos de los códigos de ética pública.

- Reconocimiento:

Los códigos de ética pública suponen un reconocimiento público de la dimensión moral de la actividad del servicio público. Remiten a una toma de conciencia de los compromisos morales en este ámbito, no solo relativos al combate contra la corrupción económica sino también con relación a otros valores y anti-valores implicados en el servicio público, como el abuso de autoridad, el acoso, la falsedad o el nepotismo. Y se refieren no solo a valores morales

indispensables, como el respeto, la honestidad o la integridad sino también a un conjunto de exigencias y competencias técnicas y organizativas de modo que un principio ético básico de beneficencia en el servicio público se interpreta como hacer bien las cosas para hacer el bien a los demás.

Como poco, los códigos introducen reflexividad en la actividad del servicio público, constituyendo una reflexión en voz alta, pública, sobre las dimensiones morales de esta actividad, sobre qué prácticas ayudan a alcanzar las metas de la misma y sobre qué valores y principios se consideran necesarios para proporcionar a la sociedad el bien interno que le incumbe.

- Pedagogía:

Al establecer normas, obligaciones y buenas prácticas, los códigos funcionan como guías éticas de la actividad. En este sentido, tienen una triple función: informativa, argumentativa y de aprendizaje, constituyendo un acervo moral de la actividad del servicio público. El objetivo último es cambiar la cultura de una determinada organización o servicio (recuérdese la dimensión organizacional y no meramente individual de la ética pública), forjando hábitos y convicciones y favoreciendo la interiorización de buenas prácticas, más allá de los controles. En definitiva, se trata de desarrollar un *ethos* profesional, un carácter que se adentre en la lógica propia del servicio público. Recuérdese que los servicios públicos son actividades cooperativas, recurrentes e institucionalizadas y que, en consecuencia, la cultura institucional ejerce una enorme influencia en las percepciones y elecciones de los servidores públicos. Así, el entorno de expectativas y roles afecta y explica una parte importante de las conductas finales de los servidores públicos.

- Protección

Los códigos de ética pública contribuyen a defender la actividad y los bienes internos que la caracterizan frente a presiones externas (económicas, mediáticas, etc.). Constituyen por ello mecanismos protectores del servicio público que operarían como garantía de imparcialidad.

- Prevención

Son un valioso instrumento de prevención de malas prácticas pues cuando intervienen los tribunales de justicia, el daño a la institución y al servicio público ya está hecho y es muy difícil revertirlo.

- Ejemplaridad:

Los códigos de ética y de conducta acrecientan el prestigio de una actividad, dignificándola socialmente y estableciendo condiciones de. De ahí que necesariamente los códigos hayan de ser públicos, proporcionando información no solo a los profesionales sino también a la sociedad. Incluso, sería deseable que los ciudadanos, los legos, pudieran participar en su elaboración, atendiendo a un principio de participación en la gestión de lo público propio de una concepción relacional (densa) de la Administración pública. Sin duda, la ejemplaridad constituye uno de los valores esenciales para la dignificación de la política y el servicio público y la restauración de la confianza entre ciudadanos y servidores públicos.

- **MATERIALES**

Ricardo Gutiérrez Aguilar, ed. *Predicar con el ejemplo. Ser y deber (de) ser en lo público*, Ed. Bellaterra, 2019.

- **ACTIVIDADES**

Detectar conductas públicas (y también en el ámbito escolar) donde lo que se dice, los valores expresados, no se corresponde con lo que se hace, las conductas realizadas. Debatir el impacto que esa discordancia tiene sobre la educación ética de los jóvenes.

9.- REQUISITOS DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD

En consecuencia, para que los sistemas de integridad cumplan las importantes funciones a las que nos hemos referido (reconocimiento, pedagogía, protección, prevención y ejemplaridad) han de satisfacer una serie de requisitos mínimos que explicitamos a continuación.

- Participación

Los códigos se han de desarrollar e implementar desde las propias organizaciones, desde quienes llevan a cabo la actividad de servicio público, con todo el asesoramiento externo que se precise y, si fuera posible, la intervención de la ciudadanía. En cualquier caso, no habría que «importar» documentos ajenos, elaborados por otras organizaciones, para otros contextos, o

por comisiones ajenas al propio entramado de la organización (así ha ocurrido en algunos de los llamados «procesos de modernización» de las administraciones públicas).

- Flexibilidad

Los códigos han de ser documentos abiertos y flexibles. No son las tablas de la ley inmutables y fijas. La evolución de las demandas de la sociedad, las nuevas exigencias, circunstancias y comportamientos, hacen que los códigos se vayan reformando y modificando, convirtiéndose en un instrumento «vivo» para la mejora continua de los estándares éticos del servicio público y el fortalecimiento de la confianza pública.

- Adhesión

Debe quedar claro a quién afecta el código y cómo se establece la fuerza vinculante del mismo pues no se deriva del cumplimiento de las leyes (va de suyo la obligación de cumplir las leyes). Por ello son necesarios mecanismos de adhesión al código que sean sencillos, transparentes y públicos de modo, además, que queden claros los compromisos y responsabilidades que se asumen al adoptar un código ético y de conducta (los incumplimientos tienen consecuencias).

- Canales

Se precisan procedimientos, medios y protocolos accesibles tanto para las denuncias como para las consultas relativas a los sistemas de integridad. Para ello, se garantizará la confidencialidad, cuando sea necesario, y se atenderá especialmente a la protección de los denunciantes (*whistleblowers*).

- Monitorización

Es imprescindible la existencia de un sistema de seguimiento y evaluación de los sistemas de integridad que, además, ofrezca información pública y accesible sobre la actividad desarrollada en torno a estos documentos. Así se han constituido comisiones o comités de ética pública que impulsan, coordinan y realizan el seguimiento de los códigos de ética y de conducta de las organizaciones del sector público, como los desarrollados en el ámbito de la comunidad autónoma de Euskadi. Entre sus cometidos concretos están el atender quejas y denuncias, resolver consultas y dilemas que se presentan al servidor público, formular propuestas y recomendaciones (ya hemos dicho que los códigos son instrumentos vivos y flexibles) y promover la difusión y la formación a través de cursos, seminarios, conferencias, etc.

- Difusión

Para que los sistemas de integridad contribuyan efectivamente al cambio de cultura institucional en una determinada organización o servicio público ha de promoverse no solo su conocimiento y difusión entre los concernidos por el mismo (y la sociedad en su conjunto) sino que se debe profundizar en la formación y comprensión de sus valores, principios, procedimientos y desarrollo a fin de favorecer la interiorización de los mismos para la mejora continua del clima ético en las instituciones y organizaciones del sector público. Cursos, seminarios, conferencias y el uso de tecnologías de la información y la comunicación, como páginas web, *apps*, redes sociales y otros recursos electrónicos, son fundamentales para esta extensión de la cultura ética y de las buenas prácticas.

- **MATERIALES**

Julio Alguacil, “Presupuesto participativo”:

<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2208>

Partaidetza, Gipuzkoa:

<https://www.gipuzkoa.eus/es/web/partaidetza/inicio>

- **ACTIVIDADES**

Elaborar un presupuesto participativo de la clase o del centro. El objetivo es desarrollar una actividad de participación para la gestión en el sentido de hacer significativa la importancia de una construcción de la integridad institucional de abajo a arriba. La participación es un elemento crucial para el buen desarrollo y desempeño de los sistemas de integridad institucional. Asimismo, se pueden considerar otros de los elementos importantes para un sistema de integridad comentados en este capítulo.

10.- ÉTICA PÚBLICA EN RED EN LA CAPV: EL SVIBG

Las instituciones vascas, en sus diferentes niveles, han sido pioneras en la puesta en marcha de mecanismos legales y administrativos para el fomento de la ética pública y el impulso del buen gobierno que van desde el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos de Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y su sector público (2013) y la pionera experiencia ELOGE impulsada por EUDEL, hasta los recientes códigos aprobados por los ayuntamientos al amparo de la ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi, junto con las

normas reguladoras de la actividad de los cargos públicos o sobre la transparencia y la participación o marcos de integridad institucional de las diputaciones forales. Existe, por tanto, una importante labor en el desarrollo de políticas públicas de integridad institucional.

Si bien este desarrollo se ha realizado de manera independiente, no cabe duda de que su motivación responde a un interés político común y compartido: asentar una gestión pública ejemplar, apoyada en sólidos principios éticos, para contribuir al fortalecimiento de la confianza entre instituciones y ciudadanía en un contexto de crisis de la legitimidad política y de las administraciones públicas. En este sentido, es importante señalar el amplio consenso político obtenido en dichas acciones, entendidas como políticas de país.

Desde este punto de partida, la CAPV se ha planteado —en el marco de los compromisos de *Open Government Partnership*-Euskadi— avanzar en la profundización y ampliación de dichas estrategias de integridad institucional por la vía de la colaboración, las sinergias positivas y la interdependencia.

Para ello se ha propuesto un sistema en red, el Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno (SVIBG) con 3 características, que se aplica a los 3 niveles de la administración pública vasca, basado en 3 principios éticos fundamentales y que desarrolla 3 tipos de estrategias básicas de buen gobierno (3+3+3+3).

3 características:

- Un sistema evolutivo

El SVIBG es un sistema flexible y evolutivo que se asienta en pilares sólidos. La realidad social, los comportamientos y circunstancias en los que se desenvuelve la función pública, son enormemente variables y un sistema de integridad y buen gobierno debe ser susceptible de reformas y modificaciones a través su evaluación constante, convirtiéndolo en un instrumento vivo y abierto. Este dinamismo garantiza la sostenibilidad de todo sistema que aspira a perdurar en el tiempo y, con ello, a tener un impacto positivo y transformador en la función pública y, por ende, en la comunidad donde se desarrolla.

- Un sistema descentralizado

Las diferentes administraciones y servicios públicos de la CAPV presentan características, contextos y situaciones muy diversas. Así, el Gobierno Vasco, que cuenta con una amplia experiencia en ética pública y buen gobierno aplicados a sus altos cargos a través del Código Ético y de Conducta y de la actividad de su Comisión de Ética Pública, presenta una enorme complejidad debido a que cuenta con numeroso personal empleado público y que, además, desarrolla su función pública en sectores muy diversos y, por ende, con exigencias éticas profesionales diferenciadas y específicas (administración, enseñanza, sanidad...). Precisamente, esta especificidad y diversidad de situaciones en las diferentes instituciones conllevará que cada Administración determine sus tiempos en los procesos de implantación de las estrategias recogidas en el SVIBG. Es inevitablemente un sistema descentralizado y adaptado a las diferentes realidades de las diversas instituciones públicas vascas, respetando sus propios ritmos, procesos, hitos y logros ya realizados en virtud de su competencia de auto organización. Un modelo de abajo-arriba y sensible a la diversidad de agentes, de niveles organizativos, de actividades realizadas por las instituciones públicas, de recursos técnicos y presupuestarios disponibles.

- Un sistema interdependiente

No obstante lo anterior, el SVIBG aspira a la mejora continua de la calidad ética de las instituciones vascas y por ello plantea una interconexión entre los distintos niveles y subsistemas a través de un espacio de colaboración, estudio, coordinación y propuesta de buenas prácticas que posibilite conectar todos ellos. La idea es establecer un “sistema en red”, con sinergias positivas entre todos los niveles, estructuras, acciones y agentes implicados en la integridad institucional de la CAPV, favoreciendo la “capilaridad” entre todos mediante la extensión y adaptación de buenas prácticas y la acción de compartir problemas, experiencias y soluciones. Se genera así un importante conocimiento compartido que supone un valor añadido a la implantación de este sistema.

3 niveles:

Las instituciones y organizaciones del sector público en la CAPV son muy diversas, como hemos dicho anteriormente, y ello hace que debamos distinguir al menos 3 niveles de actuación de nuestro sistema de integridad, atendiendo a 3 clases de organización administrativa: autonómico, foral y local. La estructura de los tres niveles de Administración es diferente tanto

por su dimensión como por su complejidad en concordancia con las competencias de auto organización de cada Institución.

- Autonómico

Se refiere al Gobierno autonómico vasco, su organización central y sus departamentos correspondientes.

- Foral

Es el propio de los territorios históricos de la CAPV y su gestión pública está asignada a las Diputaciones Forales (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa). Su estructura organizativa y de personal es mucho menor que la del Gobierno Vasco, aunque desarrolle un importante papel en sectores como los Servicios Sociales o las Infraestructuras.

- Local

Aquí hablamos de los ayuntamientos y entidades locales, de muy diversos tamaños. No es comparable el volumen de presupuesto, empleados y gestión de los ayuntamientos de las capitales vascas, Gasteiz, Bilbao y Donostia, con el de pequeñas entidades locales, que dependen para muchos de sus servicios de las diputaciones correspondientes.

En el sector público están empleadas, según el Directorio de Administraciones públicas 2018 de EUSTAT, un total de 135.761 personas.

3 principios éticos:

La legislación, códigos y prácticas que se incluyen en el SVIBG como subsistemas del mismo comparten una serie de valores y normas de conducta que pueden subsumirse en 3 principios éticos generales. De este modo, adoptamos un enfoque minimalista con respecto a los principios éticos que informan el SVIBG, al estilo de los modelos de integridad institucional anglosajones. A diferencia de otros modelos de integridad basados en una inflación de valores, principios y preceptos éticos y técnicos -no siempre bien delimitados y con la pretensión de abarcar lo inabarcable, esto es, todo el abanico de problemas, situaciones y conflictos que pueden presentarse en la gestión pública-, este modelo adopta un enfoque “prudencial”, abierto y flexible, sobre la base de 3 principios éticos orientadores de carácter general, que luego las administraciones y entidades que conforman el sector público vasco irán concretando en

normas, acciones, reglas y procedimientos en función del contexto, las estructuras organizativas y el cambio tecnológico, social y cultural.

- Interés general

El interés general, el bien común, es el objetivo esencial de la actividad de las administraciones y organizaciones del sector público y por ello ha de cuidarse y promoverse, evitando su daño, perjuicio o deterioro.

Bien común entendido como aquel que es compartido (a corto, medio y largo plazo) por y en beneficio de toda la ciudadanía y que coadyuva a la consecución del equilibrio entre intereses contrapuestos con equidad. Es relevante que en su búsqueda se fomenten mecanismos de participación ciudadana, de una ciudadanía educada en valores y empoderada.

Todo ello remite a la idea ética de no maleficencia (no daño), entendida como principio ético básico, elemental y compartido. El sector público ha de velar por el cuidado y el uso adecuado de los bienes públicos para el servicio de la ciudadanía.

Este principio ético general se despliega, a su vez, en una serie de principios que han sido objeto de reflexión conjunta con la ciudadanía que destaca los siguientes: responsabilidad, integridad, imparcialidad y objetividad, honestidad y desinterés subjetivo y ejemplaridad.

- Respeto y apertura

El principio de respeto consiste en tratar a todas las personas que se relacionan con la Administración, sean proveedoras, licitadoras, prestadoras o compañeras y compañeros y, especialmente, a ciudadanas y ciudadanos y asociaciones cívicas, con dignidad, esto es, como sujetos con conciencia (opinión, criterios, convicciones), libertad y derechos.

Este principio está vinculado con un necesario acercamiento entre la ciudadanía y la Administración pública, la búsqueda de una relación más cercana, más respetuosa y, en definitiva, más humana con las personas administradas y receptoras de los servicios públicos; lo que se ha llamado “Administración cordial”. En los códigos implantados ya en la CAPV se introducen normas de conducta en este sentido: cortesía, educación, empatía, deferencia, atención, etcétera.

Este principio refuerza la vocación de servicio de las administraciones al poner en el centro de su acción a la ciudadanía, a la vez que promueve las normas de conducta citadas de forma proactiva. Una Administración que trabaja con y para la ciudadanía, abierta y accesible, que ayuda a las personas y da respuestas; y una ciudadanía que asume compromisos y es corresponsable.

El principio de apertura conlleva escuchar y prestar atención a ciudadanas y ciudadanos como sujetos no sólo pasivos de su relación con las administraciones públicas sino también como agentes proactivos y transformadores, partícipes de las políticas públicas, que pueden mejorar la gestión de lo público y prestación de los servicios públicos por la vía de la participación, la co-creación o la co-gestión. La apertura de las administraciones y la promoción de espacios de colaboración y participación se presentan como oportunidad para innovar y generar un mayor valor público.

En coherencia con todo ello, y en el marco de los procesos de participación que se han llevado a cabo para definir el SVIBG, la ciudadanía consultada destaca en el despliegue de este principio general los siguientes: transparencia y datos abiertos, igualdad y no discriminación, participación ciudadana y co-creación, respeto, rendición de cuentas, escucha activa, equidad y sinceridad y veracidad.

- Eficacia y buenos resultados

Significa proporcionar los bienes y servicios propios de la actividad de las administraciones públicas, que en el ámbito del servicio público tienen como horizonte la ya mencionada promoción del interés general, del bien común. Este principio, razón de ser de la actividad en cuestión, conllevará una serie de competencias, individuales y organizacionales, de modo que el principio puede reformularse como “hacer bien las cosas para hacer bien a las personas”. El objetivo es lograr el bienestar y mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, no solo en términos de individualidad sino de colectividad, mediante una buena administración.

Aquí es donde entran en juego, aparte de los valores éticos, muchas de las normas técnicas, organizativas, ecológicas, económicas o de otra índole, que se toman en consideración para una buena administración pública, tales como: diligencia, formación continua, austeridad (gestión austera de los recursos, no políticas de austeridad), innovación, sostenibilidad (hacer lo necesario para hacer sostenible la vida de las personas), liderazgo o confidencialidad.

Este principio general atiende no solo a la eficacia y eficiencia con respecto a los resultados de la acción pública, sino igualmente a la organización de la misma función pública en términos de los dos anteriores principios de interés general y de respeto. Todo ello en pos de la calidad y la excelencia profesional.

En congruencia con todo ello y atendiendo a las conclusiones extraídas de la reflexión conjunta realizada con la ciudadanía, este principio general se desglosa, a su vez, en otros principios entre los que destaca la exigencia de una gestión responsable de los recursos públicos, además de: eficacia y eficiencia, sostenibilidad, cohesión económica, social y territorial, colaboración interinstitucional, liderazgo compartido y transformador y excelencia profesional.

3 estrategias:

- Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia es sin duda uno de los pilares de una gobernanza ética, del gobierno abierto, y es parte ineludible de la rendición de cuentas, pues no cabe una respuesta y justificación de las acciones y actividades de las personas empleadas públicas sin la información pertinente, veraz y necesaria correspondiente. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes; información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en una decisión. La transparencia implica la máxima publicidad con respecto a las políticas públicas, la obligación de publicar y la limitación en las excepciones al acceso a la información. Así, los datos ofrecidos han de ser los necesarios, reutilizables, integrados, agregados y comparables. La información pública ha de ser veraz, esto es, la información que se publique ha de ser cierta y exacta, y proceder de documentos u otras fuentes de información en los que se haya verificado su autenticidad y fiabilidad. Y será, asimismo, objetiva, actualizada y adecuada al cumplimiento de los fines de transparencia. La información se publicará de manera clara y estructurada y fácil de entender, utilizando un lenguaje accesible. Si por la naturaleza o el contenido de la información, ésta resulta compleja por los tecnicismos que contiene, se realizará una versión específica y más sencilla para su publicación.

Más aún, la transparencia en la gestión pública tiene efectos beneficiosos no solo en la mejora de la calidad de la democracia sino en la eficiencia tanto del sector público como del privado y en la economía, por ejemplo, a través de la agregación y reutilización de datos (open data) y por la reducción de costes de transacción que se incrementan con la opacidad y la falta de datos fiables.

Íntimamente relacionada con la transparencia está la rendición de cuentas que supone reconocer y asumir la responsabilidad de ser transparente con las decisiones que se adoptan y explicar el porqué de las mismas; es decir, informar con claridad sobre los objetivos y resultados obtenidos y aquellos no obtenidos y sus razones de forma periódica. En definitiva, una rendición de cuentas democrática en la que la ciudadanía actúa como vigilante y que combina transparencia y evaluación.

- Implicación pública (*public engagement*)

Una concepción ética de la función pública implica un modo de gobernar abierto que complementa la responsabilidad de las instituciones con la apertura a la pluralidad de los actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión. Se contempla así a la ciudadanía como sujeto no sólo pasivo en su relación con los servicios públicos sino también como agente proactivo y transformador, que puede mejorar la prestación y la gestión de los servicios públicos. En este sentido, todos los actores de las políticas públicas (políticas y políticos, personal empleado público, personal técnico, asociaciones, personas) definirían sus necesidades, reconociendo las necesidades de los demás, cooperando en el establecimiento de los indicadores, compartiendo soluciones e implicándose, en última instancia, en la ejecución, interviniendo en el balance social de los resultados (co-responsabilidad, co-gestión). Ejemplos de esta cultura participativa son los presupuestos participativos, los planes de desarrollo comunitario, las agendas 21, los foros y jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas o las consultas populares.

La mayor implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas contribuye a profundizar en la legitimación de dichas políticas públicas. Los contextos de gran incertidumbre demandan decisiones públicas, deliberación y política, en la medida en que están en juego cuestiones esenciales para la sociedad como la igualdad, el trabajo, la salud pública, el envejecimiento, etc. (pensemos en la crisis generada por la pandemia COVID-19). Se trata de incrementar la participación de ciudadanas y ciudadanos sobre la base

de la inclusión, el empoderamiento y la corresponsabilidad y en ello juegan un papel importante las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) como favorecedoras de la inclusión de la ciudadanía y de las organizaciones sociales y económicas en el desarrollo de las políticas públicas.

- Arquitectura ética

El desarrollo de una cultura de integridad y buen gobierno, una gestión sustentada en valores éticos por parte de las personas empleadas públicas y la prevención de prácticas no deseadas, no sólo significa una Administración eficaz, que trabaja por las personas y por la mejora de la calidad de vida, sino que es también una estrategia que contribuye al fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía y las instituciones y a la profundización en la legitimidad de estas últimas.

En este sentido, el desarrollo de marcos de integridad, a través de los cuales las organizaciones promueven instrumentos, procedimientos y órganos, se ha evidenciado adecuado para favorecer la creación de un contexto que facilite la interiorización de valores éticos como valores organizacionales, sin olvidar que contribuye a la puesta en valor de la función pública y la prestación de servicios.

La elaboración de códigos, guías o manuales de conducta y buenas prácticas, la formación en ética, la evaluación de riesgo, la creación de mecanismos de consulta y denuncia y de gestión de conflictos de interés, entre otros, son elementos fundamentales en esa arquitectura ética que busca estándares de excelencia y calidad.

El SVIBG plantea, asimismo, la creación de un espacio de coordinación, estudio, análisis y prospectiva que posibilite la coordinación y colaboración entre los distintos niveles y los diversos grados de desarrollo de la ética pública en la CAPV. Porque un sistema de integridad y buen gobierno precisa de mecanismos de seguimiento y evaluación que, además, ofrezcan información pública y accesible sobre su propia actividad. Y, en coherencia con ello, el sistema ha de ser, también, transparente y ha de contar con la implicación no sólo de las personas directamente afectadas sino también de la sociedad.

Un sistema de integridad que no se evalúa, que no analiza su impacto, que no reflexiona sobre su propia actividad, está condenado al fracaso y a la inanidad. La evaluación de políticas

públicas, planes, programas y servicios públicos es un proceso integral, transparente y participativo de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. La evaluación va más allá que el seguimiento o la auditoría, puesto que supone un juicio global sobre el diseño, la adecuación de medios a los fines y los logros de la intervención, mientras que las mencionadas auditorías se quedan principalmente en la información y verificación de la actividad y del gasto.

El SVIBG es un sistema flexible y evolutivo, como hemos dicho anteriormente, y son estas cualidades las que exigen la observación de su actividad para responder adecuadamente a las necesidades cambiantes y exigencias tanto de la función pública como de la sociedad vasca. Para esta observación se han establecido en diferentes niveles de la función pública vasca comisiones o comités de ética que impulsan, coordinan y realizan el seguimiento de los códigos o manuales de dichas organizaciones y que actúan como órganos de garantía del cumplimiento y desarrollo de los mismos. Entre sus cometidos pueden estar, según lo establecido en su regulación: atender quejas y denuncias, resolver las consultas y dilemas que se presenten, formular propuestas y recomendaciones, y promover la difusión y la formación a través de cursos, seminarios o conferencias. En algunos casos, se incluyen entre sus cometidos el de proponer sanciones en caso de incumplimientos.

Pero más allá de estos órganos de resolución, en el seguimiento y observación y análisis del sistema, la ciudadanía consultada plantea vías de participación, tanto a través de procesos de contraste como con la inclusión de representantes de la ciudadanía en los espacios que puedan crearse para la mejora continua del SVIBG a través del estudio y análisis y, en todo caso, considera imprescindibles la transparencia y la rendición de cuentas de sus resultados.

- **MATERIALES**

Presentación adjunta: SVIBG.pptx

OGP Euskadi Compromiso 5: Sistema Vasco de Integridad:

https://www.ogp.euskadi.eus/ab92-contogp/es/contenidos/proyecto/ogp_compromiso_5/es_def/index.shtml

- **ACTIVIDADES**

Encuentro de los y las estudiantes con miembros de la Comisión de Ética Institucional de la DFG o de

la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco donde se expondrá su funcionamiento, los casos que aborda y los instrumentos que utiliza.

Visita guiada a instituciones públicas que han desarrollado elementos de integridad (en el marco del SVIBG) y diálogo con empleados y cargos públicos sobre el “clima ético” de la organización.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La ética pública y sus instrumentos aspiran a elevar la calidad del servicio público mediante la honestidad y la integridad, siendo asimismo mecanismos de control de la arbitrariedad en el uso del poder, pero no son fines en sí mismos sino medios. El fin, no hay que perderlo de vista, es el de restaurar y generar confianza entre los ciudadanos y sus Instituciones y para ello tiene que ser capaz de generar hábitos, convicciones y cambio de cultura.

Las instituciones “crean” un sentido de la responsabilidad colectiva, en lo que Rawls llama una “sociedad bien ordenada”, impregnando la mentalidad de la gente, produciendo un cambio de la cultura cívica y favoreciendo la interiorización de las normas.

Así, las relaciones sociales repetidas y las redes sociales en las que se cultiva la confianza constituyen una verdadera riqueza (capital social). Como consecuencia de la confianza en que seremos bien tratados por los demás (el médico, el científico, el profesional, el político, el servidor público), el capital social produce incentivos a cooperar, basados en pasadas experiencias positivas. La confianza entre individuos deviene en confianza entre extraños y confianza en el conjunto de las instituciones sociales. Sin esta interacción, la confianza decae y se manifiestan serios problemas sociales, como constatamos en la actual profunda desafección ciudadana hacia la política y la acusada desmoralización en la vida pública.

El objetivo, por tanto, del SVIBG es la transformación de la cultura institucional en el ámbito de la CAPV combinando un cambio en el *ethos* de todas las personas que trabajan al servicio de las administraciones públicas, avanzando hacia una co-gestión pública legítima y confiable, lo cual es un asunto crucial en un momento de grandes incertidumbres y transformaciones sociales y económicas como las actuales. Coherente con ello, el sistema de integridad ha sido y ha de ser compartido (co-creado) con la ciudadanía tanto en su definición y desarrollo como en su monitorización y evaluación.

A ello, que no es poco, cabría añadir que el servicio público tiene la responsabilidad de contribuir a la adecuada y efectiva protección de la ciudadanía, con especial atención a las poblaciones vulnerables (desde la perspectiva de una ética pública del cuidado a la que nos hemos referido). Por ello, no cabe justicia sin cuidado y el servicio público perseguirá proteger a los débiles y vulnerables, así como buscará transformar las bases para que dejen de serlo, poniendo el cuidado en el centro de las políticas públicas. Una democracia sensible y cuidadosa, una gestión pública ejemplar, demanda por tanto una ética pública del cuidado.

Finalmente, hablemos de felicidad. Es un viejo tópico filosófico la relación entre política y felicidad. Aristóteles afirmaba que el fin de la comunidad política (*polis*) era la felicidad y desde 2012, con la aparición del primer Informe Mundial sobre la Felicidad con el apoyo de la ONU, la felicidad se considera como una medida apropiada de progreso social y una meta de las políticas públicas. De hecho, en 2016, la OCDE se comprometió a redefinir la narrativa del crecimiento poniendo en el centro de los esfuerzos gubernamentales al bienestar de la gente. En un discurso reciente, la responsable del PNUD habló en contra de la lo que llamó la “tiranía del PIB”, argumentando que lo que importa es la calidad del crecimiento; prestar más atención a la felicidad debe ser parte de nuestros esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible.

Pues bien, el Informe Mundial sobre la Felicidad de 2017 señala la buena gobernanza, la confianza y la ausencia de corrupción en la administración y los negocios como elementos imprescindibles para la felicidad. Aparte de este factor de confianza social, otros que toma en consideración el informe, como la esperanza de vida saludable, el desarrollo económico y el apoyo social en situaciones de vulnerabilidad (cuidado), están vinculados también de algún modo a la gobernanza ética.

Atendiendo a otros informes anteriores, se ha comprobado que la buena gobernanza ha permitido a los países mantener o mejorar sus índices de felicidad, incluso durante las crisis económicas (resiliencia). Los resultados atestiguan que no solo la gente está más satisfecha con sus vidas en los países con mejor gobernanza sino que mejoras en la gobernanza desde 2005 han producido cambios significativos en la calidad de vida de las personas en los países donde se han acometido.

Ética pública para vivir y convivir mejor.

ACTIVIDAD FINAL

Elaboración de un proyecto de sistema de integridad para el colegio o instituto donde se desarrolla la actividad. Puede precederse de un análisis del “clima ético” de la entidad mediante encuestas. Para ello es necesaria la implicación de toda la comunidad educativa: estudiantes, padres y madres, personal de servicios, profesorado.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Diego Bautista, Óscar & Ausín, Txetxu (comps.), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2014.

Diego Bautista, Óscar, *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y las administraciones públicas*, Bilbao, Desclée De Brouwer, 2009.

Jiménez Asensio, Rafael, *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*, Madrid, Catarata, 2017.

Laporta, Francisco & Álvarez, Silvina, *La corrupción política*, Madrid, Alianza, 1997.

Longo, Francisco & Albareda, Adrià, *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

Malem, Jorge F., *La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, 2002.

Thompson, Dennis F., *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 2009.
Villoria, Manuel & Izquierdo, Agustín, *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Madrid, Tecnos, 2016.

VV.AA. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº9 (julio-diciembre 2015): <https://apps.euskadi.eus/t59auUdaWar/R3/t59auEjemplares/page>