

EL EMPLEO PÚBLICO EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE: ¿CONTINUIDAD O REFORMA?

Empleo Público y Código ético: la necesidad de reforzar los valores públicos de una institución cuestionada^(*)

MANUEL VILLORIA MENDIETA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL PROBLEMA: DESAFECCIÓN, DESCONFIANZA, RECHAZO.– III. BUSCANDO SOLUCIONES: MARCOS DE INTEGRIDAD.– IV. LOS CÓDIGOS COMO PARTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD: EL CASO DE ARAGÓN.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: El artículo parte de la existencia de un problema de fuerte desafección institucional en España. Desafección que ya forma parte de nuestra cultura política «dura», pero que, con los múltiples escándalos de corrupción sufridos en los últimos años, se está reforzando. La corrupción es un problema importante para la democracia española y está generando efectos en la economía y sociedad española bastante negativos. La respuesta no es sencilla, pero el diseño e implantación de marcos de integridad nacionales, autonómicos, locales y organizacionales podría ser una respuesta idónea. Dentro de estos marcos, los códigos éticos juegan un papel muy importante. Eso sí, siempre que junto a su redacción, se implementen mecanismos de formación, consulta, seguimiento e, incluso, sanción adecuados. En suma, fomentar la integridad y prevenir la corrupción exige instrumentos, procesos y estructuras coherentes, holísticamente diseñados. El código de la ley aragonesa es un primer paso en ese sentido.

Palabras clave: ética pública; códigos éticos; desafección política; Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón.

ABSTRACT: This article starts with the existence of a problem of strong institutional disaffection in Spain. Disaffection that is already part of our «hard» political culture but, with sustained multiple corruption scandals in recent years, is being strengthened.

(*) El presente artículo ha sido posible gracias a la Concesión de un Módulo de Encuesta al autor, en colaboración con Fernando Jiménez, en la Convocatoria 2009 del CIS y gracias al proyecto CSO2008-03663/CPOL de CYCIT, dirigido por Fernando Jiménez (Universidad de Murcia). La primera parte del artículo se basa, precisamente, en investigaciones conjuntas de Fernando Jiménez y Manuel Villoria.

Corruption is a major problem for Spanish democracy and generates negative impacts on the economy and Spanish society. The answer is not simple, but the design and implementation of national, regional, local and organizational integrity framework might be an appropriate response. Within these frameworks, ethical codes play an important role. This necessarily requires that, with his writing, are implemented mechanisms for training, consultation, monitoring and even appropriate sanction. In addition, to promote integrity and prevent corruption requires instruments, processes and coherent structures, holistically designed. The Aragonese law code is a first step in that direction.

Key words: public ethics; codes of ethics; political disaffection; Draft Law on Public Employment of Aragon.

I. INTRODUCCIÓN

Es obvio que la crisis económica, unida a factores como las abundantes noticias de corrupción y la recuperación del discurso antiestatal en las tertulias radiofónicas y televisivas, están reforzando la tradicional desafección institucional de los españoles. El cuestionamiento de la Administración se produce por varias vías, por una parte con la presunción de despilfarro y corrupción generalizados, por otra, con la creencia en la existencia de un número de empleados públicos excesivo para las posibilidades de financiación de nuestra economía. Más adelante intentaremos ver qué hay de verdad detrás de estas creencias, aunque inicialmente tenemos que reconocer que las posibilidades de mejora en eficiencia, integridad y buena organización de nuestras Administraciones públicas son enormes, como nos demuestra en otro texto Koldo Echeverría.

En este artículo buscaremos, ante todo, dar respuesta a la pregunta de cómo estructurar un marco de integridad que aporte legitimidad a las Administraciones y, en concreto, qué añade la norma aragonesa al proceso de relegitimación que las Administraciones deben emprender. Para responder a esta pregunta el texto se estructura en tres partes. En primer lugar, analizaremos el problema de origen, es decir, el de la corrupción en las Administraciones, tratando de ver si existe realmente tal debilidad en nuestro sistema. En segundo lugar, expondremos los rasgos esenciales de la respuesta ética al discurso de desconfianza existente. Finalmente, comprobaremos si el texto del anteproyecto de Ley de Función pública aragonesa nos ofrece un aporte positivo en la materia objeto de estudio. Concluiremos con algunas propuestas para el desarrollo de una política de integridad en la función pública.

II. EL PROBLEMA: DESAFECCIÓN, DESCONFIANZA, RECHAZO

En un momento en el que la democracia ha alcanzado una extensión desconocida en la historia de la humanidad (HUNTINGTON, 1991; MARKOFF, 1999), se observa, paradójicamente, un creciente debilitamiento de la legitimidad de los gobiernos, las Administraciones y, en general, las instituciones representativas de las democracias contemporáneas, como diversos estudios empíricos demuestran (DALTON, 2004; LINDE y EKMAN, 2003; MONTERO, GUNTHER y TORCAL, 1997; NORRIS, 1999; PHARR y PUTNAM, 2000; TORCAL y MONTERO, 2006). Es lo que ha venido denominándose, desde la creación del concepto por Di Palma (1970), «desafección». Algunas investigaciones señalan la corrupción como una de las variables causales de tal fenómeno de desafección. Por ejemplo, PHARR y PUTNAM (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, un factor clave para explicar el deterioro en la percepción de confianza es el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos/as. En cuanto al cambio de expectativas sociales, algunos autores consideran que una ciudadanía más educada y más escéptica es más rigurosa en el juicio a sus dirigentes además de ser más sensible a cuestiones éticas (PARKER, SPIRES, FAROOK, & MEAN, 2008).

Por ahora, no se observa en las democracias consolidadas un peligro cierto para la subsistencia de los regímenes democráticos derivada de tal fenómeno perceptivo, aunque en países con democracias jóvenes sí pueden darse regresiones o deterioros serios en la calidad de la democracia si la desafección continúa su progreso (TORCAL, 2003). De acuerdo a una reciente auditoría democrática, siguiendo la metodología del *Human Rights Center* de la Universidad de Essex (encuesta a expertos), la calidad de la democracia española está decayendo y la razón más importante para ello es la corrupción (ESTEFANÍA, 2010). Precisamente, y en consonancia con lo anterior, en ese estudio los expertos consideran la corrupción el déficit mayor de nuestra democracia. En otra reciente encuesta, hecha esta vez a ciudadanos/as, la «Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en España» (Encuesta 2701 del CIS) (1), se puede comprobar que existe una percepción generalizada de las carencias de la democracia española para detectar la corrupción.

Aunque la desafección en España es un fenómeno muy persistente y la corrupción afecta poco a la denominada parte dura (*thick*) de la cultura política

(1) Encuesta fruto de un convenio entre el CIS y el Instituto de Estudios Sociales Avanzados del CSIC. Se entrevistaron 2983 personas mayores de edad entre el 5 y el 20 de mayo de 2007.

(MISHLER y POLLACK, 2003), lo cierto es que los escándalos de corrupción consolidan tendencias casi estructurales y «vacunan» contra la respuesta cívica. Al justificar la frase «todos son iguales», los múltiples escándalos de corrupción que hemos conocido en España generan un cierto fatalismo que lleva a descontar tal fenómeno en el momento de depositar el voto (JIMÉNEZ, 2008). Pareciera que se da por descontado este problema en un sistema que se muestra incapaz de anticiparse a aquél con medidas eficaces (GÓMEZ FORTES et al.: p. 145). En todo caso, probablemente, la corrupción también afecta, esta vez fuertemente, a la parte más maleable de la cultura política y desarrolla actitudes que son dañinas para la calidad democrática.

Intentaremos ahora demostrar brevemente dos hipótesis, la primera es que las noticias de corrupción afectan negativamente a rasgos de la cultura cívica de los españoles, y la segunda, que existe una imagen distorsionada de la corrupción funcionarial, en base a esas variables de desafección. Empezaremos por la primera. Las noticias de corrupción en los últimos tres años han sido una constante en las portadas de los periódicos españoles de mayor difusión. Según un estudio del Grupo de trabajo «Agenda y Voto» del CIS, las noticias sobre corrupción han supuesto desde septiembre de 2008 a junio de 2010 casi el 12% de las portadas de los seis diarios de información general más leídos de España, en su conjunto han ocupado 897 portadas, siendo tras las noticias de crisis económica (21,6%) y partidos políticos (15,8%) las más numerosas. Ello ha influido notablemente en la percepción de corrupción. Basándonos en la encuesta 2826 del CIS, creemos poder demostrar que existe una correlación significativa entre la percepción de corrupción y ciertas consecuencias sociales vinculadas a la desafección (VAN RYZIN, VILLORIA y LAVENA, 2010).

Dicha encuesta, elaborada por el autor de este artículo junto a Fernando Jiménez y al equipo de investigación del CIS, se centró en opiniones relacionadas con la ética pública y en actitudes hacia la corrupción pública en España, además de incluir preguntas sobre actitudes políticas tradicionalmente incluidas en estudios y barómetros del Centro. Tras realizar un análisis factorial(2), consideramos que se pueden definir tres factores que explican el 70% de la variable corrupción, los denominamos corrupción en el Estado de derecho, corrupción regulatoria y corrupción política. Pues bien, dichos factores correlacionan significativamente con las siguientes variables independientes extraídas de la propia encuesta: Satisfacción con la democracia, satisfacción con el gobierno, satisfacción con el partido de oposición, justificable incumplir normas, confianza Interpersonal, confianza institucional e interés en la política

(2) El análisis factorial utilizó «principal component», «varimax rotation», y el «eigenvalue>1 criterium» en relación al número de factores. La solución de tres factores explica el 70% de la variable.

(tabla I). Estas asociaciones se sostienen una vez controladas variables como exposición a los medios, identificación con partidos políticos, ideología política, sexo, edad, educación, religiosidad y estatus socioeconómico. Todo ello, en su conjunto, crea un círculo vicioso de desconfianza institucional. Mayor persecución de corrupción produce mayor número de noticias de detenciones de políticos que, a su vez, producen mayor percepción y refuerzan elementos culturales de desafección institucional.

Tabla I: Regresiones OLS (con coeficientes estandarizados). Relaciones entre corrupción percibida y consecuencias sociales potenciales

	Satisfacción con la democracia	Satisfacción con el gobierno	Satisfacción con el partido de oposición	Justificable incumplir normas	Confianza Interpersonal	Confianza institucional	Interés en la política
Vars. Independientes							
Corruption percibida	-.1114***	-.1290***	-.1114***	.0453**	-.1008***	-.3054***	-.0341*
Corrupción en el Estado de derecho	-.0496**	-.0547***	-.0496**	-.0260	-.1052***	-.0919***	-.0866***
Corrupción regulatoria	-.0618***	-.0644***	-.0618***	.0149	.0361	-.1356***	.0254
Corrupción política	-.023	-.0372*	-.0231	.0668***	-.0605**	-.1453***	.0167

Note: *p<10, **p<05, ***p<01

Fuente: VAN RYZIN, VILLORIA Y LAVENA, 2010

Analizada la primera hipótesis, pasemos a la segunda. De los casos de corrupción importantes, en términos cuantitativos y cualitativos, analizados en los últimos seis años, lo que se observa es que la participación funcional es muy minoritaria. Puede haber intervenido algún secretario municipal, arquitecto municipal o algún asesor jurídico, pero no suelen ser funcionarios de carrera. Las causas abiertas por delitos contra la Administración Pública que pueden relacionarse claramente con corrupción y que llegaron o llegarán a juicio oral no superan las 400 en estos seis años, ello nos daría unas 50 o 60 condenas anuales en el más pesimista de los casos. En España había, en enero de 2010, 2.698.628 empleados públicos según el Registro Central de Personal, a los que habría que añadir los más de 150.000 empleados de las 2347 empresas públicas que el Ministerio de Economía y Hacienda tiene computadas. En total, estaríamos un poco por encima de los 2.850.000 empleados. La tasa de criminalidad del funcionariado español en estos últimos seis años, según estos datos, sobre la base de un empleado público por condena, sería casi

inexistente, un 0,014% de corruptos condenados, apenas uno entre 10.000 si consideráramos que todas las causas son imputables a empleados públicos, lo cual es imposible conociendo los datos sobre políticos imputados (el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento eran 730(3), datos obtenidos a partir de un muestreo de los asuntos relevantes que afectaban a cargos públicos electos o de designación política por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones).

A ello habría que añadir, de nuevo, que los delitos de prevaricación no siempre son delitos que expresen una actuación corrupta en sentido estricto, con lo que los casos de corrupción se reducirían aún más. Para cerca de 3.000.000 de personas trabajando en el sector público español no puede considerarse, en principio, un dato preocupante esos 50-60 casos anuales. Pero ¿son esos casos todos los casos? Seguramente no, pero tampoco podemos saberlo con certeza en estos momentos. Una comparación (con todos sus problemas metodológicos) con Estados Unidos permite comprobar que los 50-60 casos por año son muy bajos. En 2009 se acusó de corrupción en EE.UU. a 425 empleados federales, 93 estatales y 270 locales, y el número total de empleados es de 19.145.431 (U.S. CENSUS BUREAU, 2009). Las condenas finales suelen ser superiores al 90%(4) Es muy dudoso que en España haya menos corrupción administrativa que en Estados Unidos. Muy posiblemente, se persigue menos. Una razón es que estas investigaciones son costosas y complicadas, por lo que sólo las causas más graves acaban generando un proceso en los juzgados. En todo caso, los datos objetivos expresan una corrupción administrativa muy baja.

Estos datos son en gran medida coherentes con los propios de las encuestas de victimización (personas que reconocen haber tenido que pagar un soborno en el último año). Así, en España, en 2009 y 2010, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes (1%-2%), los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2%-3% y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3%-6%. Es decir que, como era de prever, aparece el área urbanística como el espacio privilegiado para la corrupción en España (5). En todo caso, los datos de victimización de España, como los de Portugal, no son muy coherentes con la percepción de corrupción (ver tabla II), lo que refuerza la idea de un cierto

(3) Comparecencia, a solicitud de varios Grupos Parlamentarios, ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, del Fiscal General del Estado, Don CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO, para dar cuenta de la Memoria de actividad de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2008 (Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 de noviembre de 2009, 16:00 h.).

(4) REPORT TO CONGRESS ON THE ACTIVITIES AND OPERATIONS OF THE PUBLIC INTEGRITY SECTION FOR 2009. Public Integrity Section, Criminal Division, US Department of Justice

(5) Ver Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International, 2009, 2010.

componente cultural en las respuestas, vinculado a la desafección institucional en ambos países (TORCAL y MAGALHAES, 2010).

Tabla II: Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental y su relación con la percepción

	2009	2010	Puntuación en CPI	Eurobarómetro 2009. Acuerdo con: «Corrupción es un problema importante en mi país».
Austria	2%	9%	7,9	61%
Rep.Checa	11%	14%	4,6	88%
Dinamarca	1%	0%	9,3	22%
Finlandia	2%	2%	9,2	51%
Francia	2%	7%	6,8	73%
Alemania	2%	2%	7,9	75%
Grecia	18%	18%	3,5	98%
Hungría	14%	24%	4,7	96%
Holanda	2%	2%	8,8	51%
Polonia	4%	15%	5,3	81%
Portugal	2%	3%	6,0	93%
R.U.	3%	1%	7,6	74%
Rumanía	14%	28%	3,7	93%
España	2%	5%	6,1	88%

Fuente: Barómetro Global TI, CPI-TI y Eurobarómetro 325

Sin embargo, a pesar de todo ello, en enero de 2007, el 34,3% de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los funcionarios públicos estaban implicados en casos de corrupción en España (CIS 2671). En una encuesta muy reciente, de diciembre de 2010, sólo en Cataluña, el 34% consideraba que los funcionarios eran poco o nada honestos(6). En la encuesta 2826 del CIS, sobre ética pública y corrupción, de diciembre de 2009, esos datos siguen reproduciéndose con sorprendente similitud. Así, ante la pregunta:

(6) «La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes», elaborada por el Centre D'Estudis D'Opinió para la Oficina Antifrau de Catalunya.

«Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre...», quienes consideran que está muy (1) o bastante (2) extendida son un 35,5% (ver tabla III).

Tabla III. Extensión de la corrupción

	1	2	3	4	5	6	N.S.	N.C.
Las fuerzas de seguridad	12.1	29.9	12.2	26.6	5.1	1.0	13.0	.1
La administración de justicia	12.2	32.3	13.0	24.8	4.0	.6	12.5	.6
Los/as políticos/as	38.6	40.6	8.8	5.8	.7	.0	5.2	.4
Las autoridades que otorgan contratos públicos/ subvenciones	33.2	39.4	8.4	8.2	1.1	.2	9.3	.2
Los/as inspectores/as (de sanidad, urbanismo, etc.)	21.2	32.8	11.3	16.9	2.8	.4	14.4	.2
Las autoridades que conceden permisos y licencias de obras	35.6	40.3	7.5	7.0	1.0	.1	8.3	.2
Los/as trabajadores/as de las administraciones públicas	10.7	24.8	13.2	28.7	8.5	1.2	13.0	.1

Fuente: CIS 2826

Creemos que este tipo de respuestas tienen que ver con factores culturales «thick» —desafección institucional— más que con la realidad de los datos y encuestas de victimización. En todo caso, probablemente, la percepción sobre la corrupción de los funcionarios está también contaminada por la percepción de la corrupción de la clase política que ofrece datos bastante más extremos. Por ejemplo, en la citada encuesta 2826 del CIS, ante la pregunta: «Me gustaría que me dijera si cree que la corrupción está muy extendida, bastante, poco o nada extendida en/entre... los políticos», el 79,2% de los encuestados creía que estaba muy o bastante extendida, y sólo un 6,5% creía que lo estaba poco o nada. Estos datos empeoran bastante los de la encuesta del CIS 2671, de 2007, en donde «sólo» el 51,9% de los encuestados consideraba que bastantes o casi todos los políticos estaban implicados en cuestiones de corrupción.

III. BUSCANDO SOLUCIONES: MARCOS DE INTEGRIDAD

Ante esta situación, creemos que es necesario dar respuestas relegitimadoras que nos acerquen a una democracia de mayor calidad. Una democracia

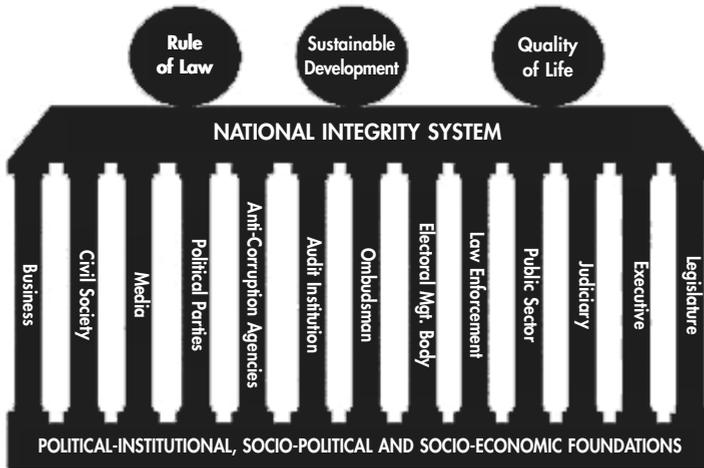
de calidad es esencial para que se desarrolle un buen gobierno, y un buen gobierno debe preocuparse de construir calidad democrática. Pero, en el marco de una democracia de calidad, existe también la conveniencia de construir marcos institucionales específicos que fomenten la integridad de los pilares esenciales de tal democracia y que prevengan la corrupción. Un marco de integridad nacional toma los pilares esenciales de una sociedad democrática y los diseña de forma que, además de cumplir su función sistémica, cumplan una función de promoción de la integridad y prevención de la corrupción.

En concreto, los sistemas nacionales de integridad es un modelo de Transparency International (TI) con el que se pretende analizar y evaluar los sistemas de integridad existentes en muy diferentes países para, a partir del análisis, proceder a realizar toda una serie de propuestas de mejora y consolidación de marcos estables de integridad y anticorrupción. Los sistemas se basan en un esquema de trabajo en el que se parte del análisis de las «foundations» o cimentaciones, que constituyen los elementos sociales y estructurales sobre los que se asientan las columnas del sistema. Dichas cimentaciones son políticas, como el desarrollo del Estado de Derecho y el desarrollo sustentable de políticas y servicios públicos eficaces y eficientes; socio-económicas, como la calidad de vida del país estudiado; y socio-culturales, como la cultura cívica y la conciencia del problema de la corrupción entre la ciudadanía. Cuando el sistema de valores cívicos es sólido la indignación con la corrupción es mayor y los pilares se asientan más sólidamente. También un Estado de Derecho consolidado correlaciona con más baja corrupción, al igual que unas políticas públicas eficaces proporcionan un mayor nivel y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiene a reforzarse.

Por su parte, los pilares del sistema son, esencialmente, la voluntad política en el ejecutivo de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate a la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; un conjunto de órganos de investigación y represión del crimen coordinados y eficaces, además de responsables ante la sociedad y el gobierno; partidos políticos comprometidos con la lucha anticorrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anticorrupción; una defensoría del pueblo y/o varios sistemas de defensa del ciudadano frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central en la detección e investigación de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación que se toman en serio la corrupción y la combaten con la investigación y la denuncia;

unas empresas que se toman en serio la responsabilidad social; y una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados (ver figura 1).

Figura 1. Transparency International. National Integrity Framework



Fuente: POPE, 2000

Cada uno de los pilares es evaluado en tres dimensiones: 1. La capacidad global de funcionamiento-eficacia de cada institución, para lo que existen indicadores como los recursos que consume y su independencia; 2. Su gobernanza interna, es decir, en qué medida es transparente, rinde cuentas, promueve la integridad; 3. Su papel en la contribución a la integridad global del sistema nacional. La mayor parte de los indicadores se descomponen en dos elementos de análisis, por una parte el análisis de los elementos formales, es decir, de sus leyes y, por otra, el funcionamiento de sus prácticas reales y su conducta concreta. Con esta última estrategia lo que se busca es comprobar las lagunas entre lo declarado y lo real, entre lo formal y lo existente.

Obviamente, donde el sistema nacional de integridad, tras su evaluación, es sólido, las posibilidades de corrupción son mucho menores y la ética en la acción de gobierno está claramente fomentada. Desde el punto de vista de este modelo, es importante considerar que la existencia de un contexto lo más cercano al marco ideal hará que los códigos éticos en el sector público puedan cumplir con su función de una manera mucho más efectiva. No obstante, los

marcos de integridad nacionales conviene que sean completados, dentro de la Administración y el Gobierno, por marcos organizativos más específicos. Veamos en qué consisten los marcos organizativos de integridad de acuerdo al modelo definido recientemente por la OECD.

Situados en el *marco de integridad nacional*, tomamos el pilar sector público y, a partir de ahí, desarrollamos ahora el marco de integridad que todas las organizaciones de dicho sector deberían instaurar para fomentar la integridad. La razón fundamental de este desarrollo del marco nacional es que, en el contexto del sector público, la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad para el poder ejecutivo se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE (2009) ha diseñado un nuevo marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas e implantado de forma coordinada y sistémica. Un *marco de integridad organizacional* incluye todos los instrumentos, procesos y actores que influyen la integridad de los miembros de una organización. El marco de gestión de la integridad organiza los instrumentos de gestión en cuatro categorías: los que sirven a la determinación y definición de la integridad (por ejemplo, un código ético), los que guían hacia la integridad (por ejemplo un curso de formación en ética del servicio público), los que monitorean la integridad (por ejemplo una auditoría anual sobre el cumplimiento del código ético) y los que hacen cumplir la integridad (por ejemplo un sistema de sanciones por incumplimiento de las normas del código). Para que un marco de integridad sea eficaz es preciso que exhiba un equilibrio saludable entre los cuatro tipos de instrumentos y que el «mix» entre ellos sea apropiado para el peculiar contexto y necesidades de cada caso.

En la gestión del marco de integridad hay toda una serie de instrumentos, procesos y estructuras que son esenciales y otros que son complementarios. Los esenciales son aquellos que tienen como objetivo esencial mejorar la integridad en sentido estricto, es decir, que definen deberes éticos, establecen los estándares morales del servicio público, organizan el monitoreo y control del comportamiento ético en la organización, etc. Los complementarios son instrumentos, procesos y estructuras que cumplen otra función en la organización, pero que son esenciales para la integridad de la misma. Por ejemplo, el sistema de recursos humanos tiene una función que es la de atraer, retener y motivar personal competente y que trabaje eficazmente junto, pero los resultados de su gestión son esenciales para la integridad de la organización; lo mismo ocurre con los sistemas de contratación o la gestión presupuestaria (ver tabla IV).

Tabla IV. Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos Para:	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Ver NIS
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas de clima ético, etc...	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar y adaptar	Responsables de la gestión de la integridad.	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión Presupuestaria Gestión de la calidad Control interno y externo de eficacia y eficiencia	Planificación, implantación, evaluación y adaptación.	Gestores de RR.HH Inspectores, Interventores, etc.		

Fuente: OCDE (2009) y elaboración propia

Además, como se ve en la tabla IV, un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan específicamente la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. Este contexto puede ser externo. Por ejemplo, el sistema de financiación de los partidos puede tener una influencia indebida sobre la imparcialidad de la Administración. La presión partidista sobre los responsables políticos puede llevar a que quiebren normas de mérito en el acceso, o, a que favorezcan a financiadores del partido en concursos de contratación. El contexto externo es evaluado por el NIS, como antes vimos, mas en todo caso afecta a cada organización pública en sentido positivo, si el sistema es completo y está bien coordinado, o en sentido negativo, si está infradesarrollado. Dicho contexto puede ser también interno. Dentro del cual, lo esencial es el clima ético existente; diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones. Una organización donde sus integrantes perciban inequidad en los

ascensos y retribuciones, inexistencia de sistemas de control de los conflictos de interés, clientelismo y ausencia de incentivos para rendir eficazmente, es una organización donde los empleados tendrán incentivos para actuar deslealmente, incumpliendo sus deberes de servicio público.

Volviendo a la gestión de la integridad, sin perjuicio de lo importantes que puedan ser los instrumentos de integridad, éstos instrumentos necesitan ser implantados y gestionados, necesitan ser mantenidos con buena salud a través de un proceso de desarrollo, lo cual constituye el segundo pilar del marco de integridad de gestión. Los procesos necesitan ser continuos, con un recurrente proceso de planificación, implantación, evaluación y adaptación, tanto individualmente como en su relación con el resto de procesos del marco de integridad. Esto es muy importante porque las posibilidades de que los instrumentos se implanten efectivamente depende mucho de que los procesos se mantengan vivos (JOHNSTON, 2009). En la evaluación es importante considerar qué medidas están implantadas, clarificar por qué evaluar, definir qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar y cómo asegurar impacto

Finalmente, el anclaje estructural de la gestión de la integridad es una cuestión crucial para el éxito a largo plazo. Es decir, es importante evaluar qué órganos están implicados en gestionar estos instrumentos y procesos, qué nivel de competencia e independencia tienen y cómo se coordinan entre ellos. Este anclaje puede ser evaluado a un nivel macro (nacional e inter-organizacional) y a nivel meso (intra-organizacional). Por ejemplo, puede existir un órgano centralizado para controlar los conflictos de interés en el poder ejecutivo, el cual tiene una naturaleza interorganizacional. Los Tribunales de Cuentas pueden tener naturaleza nacional y controlar las cuentas de todas las organizaciones públicas, centrales y locales. Un inspector interno puede controlar las actividades de gestión de todo un Ministerio y tiene una naturaleza intra-organizacional. En cualquier caso, lo importante es ver qué independencia tienen para desarrollar su trabajo, cuán ajenos están a las presiones político-partidistas y qué competencia y recursos tienen.

Tras este análisis macro, tal vez se entienda mejor el papel que un código puede desempeñar en la promoción de la ética en la Administración. Lógicamente, si el sistema nacional de integridad tiene problemas tanto en sus normas como en la implantación de las mismas, será muy difícil que desde un sistema autonómico se puedan compensar los efectos negativos y menos con un código ético. Los pilares antes expuestos en el marco de integridad nacional pueden analizarse también a nivel autonómico, aunque algunos de ellos necesitarían adaptaciones y reconversiones. En todo caso, ese marco macro influye enormemente en el éxito de las políticas de promoción de la integridad y prevención de la corrupción en el sector público subnacional. El sistema nacional de integridad en España tiene déficits importantes, sobre todo

en la implantación de normas y en la asunción de principios de transparencia, rendición de cuentas e independencia de los órganos de control. Estos déficits se trasladan al ámbito autonómico casi siempre. En la lucha contra la corrupción y la promoción de integridad es necesario mejorar el marco nacional para tener mayor éxito en el nivel subnacional.

Dicho esto, y dado que está fuera del ámbito de control del gobierno autónomo de Aragón mejorar el marco nacional, la adopción de un código ético en la ley aragonesa de Función pública hay que reconocerlo como positivo. Ciertamente, para que este código pueda desempeñar su función adecuadamente es preciso que el marco de integridad autonómico mejore en su conjunto, con más transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas, con más responsabilidad social en las empresas, con más independencia en los órganos de control, con más compromiso ético en los partidos, etc. Pero, sobre todo, a nuestros efectos, con el compromiso por parte de las diferentes organizaciones públicas del Gobierno de Aragón de establecer marcos de integridad organizacionales, de acuerdo a la metodología que hemos expuesto anteriormente.

IV. LOS CÓDIGOS COMO PARTE DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD: EL CASO DE ARAGÓN

A continuación, procederemos a ir analizando el código ético del anteproyecto de Ley, en base a una serie de parámetros que suelen ser los usados para catalogar y analizar códigos de esta naturaleza. En primer lugar, un código puede ser normativo y detallado o simplemente basado en valores. En esta línea de trabajo, es importante destacar que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece ya un Código aplicable a todas/os las empleadas/os públicos del Estado con principios, valores y deberes, un código que se situaría más cerca de lo normativo que de lo puramente axiológico o basado en algunos valores de referencia pero sin normas y deberes concretos. De forma coherente con el modelo básico, el código de Aragón está más cerca de lo normativo, pero simplifica bastante lo definido en el EBEP.

En general, creemos que antes de enunciar los valores es importante establecer unos principios que guíen la conducta del servidor público; estos principios deben expresar una ética de fines y no de meros medios. Una ética basada en valores instrumentales, desconectada de los fines a los que sirve el Estado, puede generar funcionarios eficaces pero que, en base a la obediencia debida, pueden pisotear derechos humanos o incumplir principios de legalidad y objetividad. Un buen gobierno no es meramente el gobierno eficaz. En el marco de una consideración meramente eficaz y eficiente del

Estado, un buen funcionario sería aquel que es leal, eficaz y objetivo, fiel cumplidor de las órdenes y entregado en cuerpo y alma al deber profesional, mas, sobre todo, alguien que no se pregunta por la moralidad de las decisiones, alguien que no se plantea los fines, sino que los asume ciegamente sin ninguna veleidad intelectual. No creemos que ese deba ser el modelo de este código ético.

Adela CORTINA (1997: p. 265), basándose en MCINTYRE (1984), nos dice: «Cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos —unos bienes internos». Esos «bienes internos» son aquellos bienes que justifican socialmente esa profesión, aquellos bienes que son la razón de ser de cada profesión. Puede ser, entre otros, «defender y asesorar legalmente a sus clientes» para un abogado o «prevenir y combatir el crimen» para un policía... En cualquier caso, esos bienes internos tienen que ser sacados a luz, ser conocidos y comprendidos, para que, después, los profesionales intenten «desentrañar qué principios de conducta permitirán alcanzarlos, qué valores y hábitos es preciso incorporar para llegar a ellos» (CORTINA, 1997, p. 265). Obviamente, estas actividades profesionales —y cooperativas— permiten obtener a cambio ingresos económicos, y, en algunos casos, fama, poder, reconocimiento social... pero esos son bienes externos, consecuencias deseadas y deseables del trabajo bien hecho, pero no el fin de la profesión. Si un médico, cuando recibe a un paciente, considera a éste como un objeto al que sacar el máximo dinero posible, dicho médico es una deshonra para su profesión, porque está traicionando el bien interno de la misma, lo que la justifica socialmente. Y si todos los médicos actuaran así, la profesión dejaría de tener sentido o razón de ser, por muy necesaria que fuera. Y no serviría socialmente.

Llegados a este punto, podemos decir que la ética del empleado público trata de clarificar, post-convencionalmente, el bien interno de trabajar como servidor público, lo que justifica la existencia de esta profesión. Y, a partir de ahí, definir los principios, valores, normas de conducta y hábitos que permitirán construir empleados públicos virtuosos, es decir, empleados que han asumido e interiorizado la forma de servir justa y decentemente a su sociedad. No obstante, es muy importante no olvidar que la profesión de servidor público va unida, en muchas ocasiones, al ejercicio de potestades y privilegios que no tienen el resto de profesiones, de ahí la importancia de enmarcar su labor dentro de una lógica de lo correcto que supere la mera asunción del sistema de valores instrumental. Los empleados públicos sirven al interés general objetivamente, pero lo deben servir respetando una ética de nivel superior que sea general y universalizable: una ética pública. Ética que, por fortuna, la Constitución española vigente y el Estatuto de Autonomía de Aragón han juridificado de forma bastante escrupulosa y coherente.

Un funcionario del Gobierno de Aragón debe asumir los valores democráticos y el respeto a la dignidad del ser humano, debe buscar el interés general y, si considera con fundamentos sólidos que la orden superior fomenta la ilegalidad, la corrupción, el abuso, el fraude o el despilfarro, debe asumir la responsabilidad de la discrepancia (de ahí la importancia de que el Código sea auxiliado por normativa de protección de la discrepancia argumentada y, en casos graves, de la denuncia sólida). Por ello, creemos que el código ético debe comenzar con un compromiso con los principios democráticos y con el bien interno o razón de ser de la profesión. En consecuencia, a los encomiables principios que el anteproyecto incorpora, creemos que sería necesario añadir, en primer lugar, el del «respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana», y a éste los de «la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos» y el «respeto y promoción de las instituciones del Estado social y democrático de Derecho».

Muy a menudo, los códigos incorporan también una serie de valores. Según GORTNER (1994), los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción. Definir unos valores apropiados y socializar a los miembros de la organización en los mismos se puede convertir en una labor de la máxima importancia, pero sólo funciona si además de los valores de referencia se definen los principios que permiten articular y priorizar valores y transformarlos en conductas moralmente deseables. Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1. Son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido. 2. Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente. 3. Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines.

De acuerdo con Victoria CAMPS (2010), los valores que deben guiar la conducta del servidor público serían:

- Imparcialidad, que permite realizar la justicia distributiva o redistributiva, propia de la acción del Estado.
- Competencia científica y técnica, que implica tratar de mejorar lo que se hace cada día.
- Eficacia-eficiencia y diligencia. Hacer lo que debe hacerse, al menor coste y en el tiempo oportuno.
- Integridad y honradez, que implica no sólo el ser honrado, sino también el parecerlo. No es válido aparentar falsamente, pero tampoco es aceptable el permitir la generación de sospechas, aunque sean infundadas.
- Austeridad, de las personas y, a través suyo, de la institución.

- Disponibilidad, que implica asumir un sentido de servicio, un estar disponible.
- Flexibilidad, que exige una aceptación de la discrecionalidad imprescindible para adecuar la conducta a las circunstancias y tensiones. No se puede actuar como máquinas, pretendiendo aislarse de una realidad que es compleja y donde existen contextos que hay que considerar seriamente.

En cualquier caso, como antes dijimos, la organización también debe asumir unos valores, y adoptar las reformas institucionales necesarias para implantarlos en el marco de integridad organizacional correspondiente. Los tres valores clave en este momento serían (además de los que aportan los servidores públicos, que se deberán reflejar en su actuación colectiva):

- Transparencia
- Rendición de cuentas (*accountability*, palabra en inglés que expresa mejor lo que implica esta actitud proactiva hacia la explicación y el sometimiento al control institucional y social).
- Participación.

Cuando los valores que se asumen como válidos son muy numerosos, como en el EBEP, se podrían agrupar en lo que se podrían definir como «roles o conjuntos de valores» (VAN WART 1996: p. 526), o también como «polos de integridad». Estos polos de integridad agrupan diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización o sociedad correspondiente. Los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los empleados públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos no permite respuestas matemáticas, sino que debe buscarse, en cada caso, prudencialmente, un justo medio que evite que el desarrollo de un rol implique el sacrificio completo de otro.

El código aragonés ha optado por unir principios y valores bajo el rótulo global de «principios», con ello se pierde calidad técnica pero, al tiempo, se gana en simplicidad. Sus valores se sitúan en torno a tres polos: eficacia, imparcialidad e integridad. Por otra parte, creemos que incorpora tres principios plenamente defendibles: servicio efectivo al ciudadano, promoción del entorno cultural y medioambiental y fomento y garantía de la igualdad entre hombre y mujeres. En torno al polo de eficacia se sitúan los valores de «dedicación al servicio público», «accesibilidad» y, obviamente, «eficacia». En torno al de imparcialidad los de «objetividad», «neutralidad», «imparcialidad», «confidencialidad» y «legalidad». Finalmente, en torno al de integridad los de «ejemplaridad, austeridad y honradez» y los de «integridad, responsabilidad y transparencia».

De forma coherente con los principios y valores esenciales, se definen después toda una serie de principios de desarrollo que guían las actuaciones de los servidores públicos. En el código aragonés las actuaciones requeridas están marcadas por dichos principios de desarrollo, los cuales también se distribuyen en los tres polos citados, aun cuando el peso del polo imparcialidad es mayor al resto. Ello es normal y coherente con una Administración democrática en la que el Estado de Derecho se presume que se respeta y guía la acción de los poderes públicos. En todo caso, de cara a una mayor simplicidad y coherencia, tal vez sería mejor eliminar estos principios y reforzar el artículo dedicado a los deberes (art. 84) con alguna de las actuaciones definidas en el artículo 83.

Ahora bien, una vez definidos los principios y valores, las posibilidades de conflictos, por desgracia, no se limitan a los conflictos entre polos —por ejemplo, entre eficacia y legalidad—, sino que, incluso, pueden darse dentro de un mismo polo. Y en estos casos la prudencia y el consiguiente equilibrio de valores no son más sencillos de encontrar. Un ejemplo, siguiendo el artículo 83 e) —«Actuarán con lealtad, buena fe y respeto en relación con la Administración en la que presten sus servicios, sus superiores, así como en la que respecta a su trato con el resto de empleados públicos y ciudadanos»—, la lealtad al superior y a los subordinados puede entrar en conflicto, y el justo medio no es tan fácil de hallarse. De todas formas, los conflictos más importantes son los que se producen entre polos diferentes, pues en esos casos los valores de referencia pueden referirse a concepciones de lo deseable bastante diversas. Para auxiliar en la solución a estos problemas, lo mejor es tener un comité de ética que analice con el/la afectada la situación y busque con él/ella la mejor solución.

En general, es muy importante considerar, de cara a la implantación efectiva del código, los factores culturales existentes y las inercias que conllevan. Muy probablemente, la Administración de Aragón, como las del resto de España, tenga una tradición jurídicista que centra en el cumplimiento de la ley todo comportamiento ético. Es obvio que un funcionario debe respetar la ley, pero además debe preocuparse de ser eficiente, eficaz, transparente, etc. Por ello, si se quiere que el código sirva a una mejora en los niveles de integridad será necesario considerar de donde se parte. En consecuencia, los valores que el código proclama necesitarán de estrategias de cambio cultural para que puedan convertirse en guías efectivas de conducta. Si no, la lógica de lo apropiado, las rutinas e inercias del trabajo harán que las personas que trabajan para el gobierno de Aragón continúen priorizando los valores culturalmente asentados y dejando en segundo lugar los otros valores deseables; todo ello cuando lo importante, como hemos dicho, es que se busque un justo término entre todos los valores que se consideran importantes, sin que se sacrifiquen unos para dar total prioridad a otros. Este cambio cultural

requiere, ante todo, liderazgo. Ello exige la implicación de los más altos responsables en este cambio y la selección adecuada de los directivos públicos para llevarlo a efecto.

En la teoría ética contemporánea existen tres grandes corrientes: deontologismo, utilitarismo y teoría de la virtud. En la ética del servicio público sería deseable realizar una síntesis de las tres que nos permitiera definir la ética como la acción de cultivar una serie de virtudes, entendidas como disposiciones a actuar de acuerdo a una serie de principios, pudiendo hacerse responsable de lo que uno ha elegido (CAMPS, 2010). Por ello, no hay que olvidar el cultivo de las virtudes como un elemento esencial del comportamiento ético. Entre éstas, deberían considerarse, siguiendo la categorización aristotélica: la prudencia o *phronesis*, que implica una capacidad de hacer en cada momento lo que hay que hacer, una sabiduría práctica basada en la intuición y la experiencia; la justicia o búsqueda de una conducta equitativa; la valentía o la capacidad de arriesgarse por ser íntegro; y la templanza o saber encontrar el justo término alejándonos de extremos. Estas virtudes son responsabilidad de cada persona, la cual ha de cultivar las mismas a través de una auto-disciplina y una actitud favorable a la auto-educación, y la auto-reflexión. Estas virtudes son las que nos permiten tener unas actitudes que facilitan el compromiso con una serie de valores necesarios para el servidor público. Y el compromiso con los valores llevará al cumplimiento de unos deberes que, si se respetan, quebrarán estereotipos negativos hacia el servicio público y relegitimarán la acción pública. De ahí la conveniencia de incorporar las virtudes al código o, al menos, a la formación del funcionario público.

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

En cuanto a los deberes, parece lógico que un código ético autonómico, una vez aprobado el código del EBEP, debería incluir los deberes ya insertos en la normativa aplicable, sobre todo para evitar indefiniciones jurídicas y

conflictos interpretativos. Todos ellos son reglas instrumentales de acción, de indudable valor pero subordinadas a los principios éticos superiores. En estos casos los conflictos prácticamente ya no se producen, pues los deberes son lo suficientemente explícitos y coherentes como para evitar tales situaciones. Lo importante además es, a efectos jurídicos, que ya marcan conductas muy claras, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones disciplinarias, con alguna excepción.

V. CONCLUSIONES

Finalmente, como ya dijimos previamente al hablar de los marcos de integridad organizacionales, el hecho de tener un código ético no nos garantiza mejoras si el mismo no va unido a procesos y estructuras que auxilien en la implantación. Además, lógicamente, es imprescindible el impulso político para apoyar los cambios culturales e institucionales que se requieren. En esta línea de trabajo, creemos que la experiencia de algunas organizaciones públicas es muy interesante. Por ejemplo, en algún departamento de la Generalitat de Cataluña, se han incluido toda una serie de instrumentos para asegurar la implantación y la mejora permanente de su código ético. Así: Un plan de acogida, que incorpora la figura del mentor para el personal de nuevo ingreso; una formación de seguimiento; la creación de un buzón de quejas y sugerencias sobre la aplicación del código; la creación de un órgano interno para la difusión, dinamización y seguimiento del código; la difusión de cartas de servicio; la difusión de una memoria de sostenibilidad...

Si, una vez aprobado el código ético general, estas medidas se generalizaran, probablemente sería muy útil generar en cada departamento un comité de ética que resolviera dudas y que analizara los supuestos que, sin caer en el régimen disciplinario, pudieran considerarse no éticos. Ante ellos, si se probaran las conductas no éticas, sería tal vez conveniente disponer de un sistema de sanciones que desincentivara la falta de ética y algún sistema de incentivos que premiaran la integridad. Las sanciones podrían ser simplemente reprimendas por escrito a incorporar al expediente por un año, de forma tal que formen parte de los datos a considerar para la evaluación del rendimiento anual. Los miembros de los comités de ética, que podrían participar en ellos de forma voluntaria, siempre que superaran los cursos de formación necesarios y no tuvieran veto justificado de los compañeros o superiores, podrían constituir una red que se reuniese periódicamente para debatir las mejoras a introducir en el código, para validar los ejemplos de mejores prácticas y para definir las soluciones compartidas a dilemas éticos producidos en el servicio público, dichas soluciones se publicarían periódicamente e incorporarían como anexo al Código ético.

Tras este repaso sumario por los temas que se consideran clave para la definición e implantación de un código ético, podemos concluir recordando alguno de los criterios que consideramos esenciales para el buen desarrollo de este código:

Los principios y valores de referencia deberían ser los básicos, no expandiendo de forma exhaustiva principios que, al final, generen más confusión que guía. La definición de los valores es muy importante. También podrían indicarse algunas virtudes que los empleados públicos deberían encarnar.

En la gestión del código es esencial la participación de los empleados afectados. De acuerdo al artículo 84.2 del anteproyecto se establece que: «Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán aprobar otros códigos de conducta específicos que desarrollen lo previsto en este capítulo, para colectivos de empleados públicos que, por las peculiaridades del servicio que presten o por el carácter directivo del puesto que ocupan, así lo considerasen necesario». Pues bien, esta acertada regulación se debe completar con la idea de que los códigos de desarrollo o específicos deben elaborarse con participación de los empleados. En todo caso, la dirección debe tener claros los objetivos finales a alcanzar y los requisitos a cumplir, de ahí que sea lógico que los órganos de gobierno los aprueben. En suma, la gestión debe ser participativa, y la elaboración de los códigos específicos también.

Una vez elaborado el código es esencial la formación en el mismo y la integración del mismo en la cultura de la organización. La gestión del cambio cultural será la clave del éxito en la implantación.

El código exige, además del documento en sí, un sistema de procesos que aseguren la formación, la guía en caso de dudas, la detección de incumplimientos, la sanción por los incumplimientos, y la evaluación del modelo y su mejora continua.

Para poder evaluar la eficacia del código deben tenerse claras las finalidades a cubrir con el mismo, sus objetivos últimos. Siendo conscientes de la dificultad de que objetivos muy ambiciosos se puedan alcanzar con este modesto instrumento.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CAMPS, V. (2010): «Actualitat de l'ètica i els valors», conferencia desarrollada en Barcelona, en el «Seminari de treball per a elaborar un codi d'ètica per al personal d'administració i tècnic de la Generalitat de Catalunya».
- CORTINA, A. (1997): «Ética en la sociedad civil», en LAPORTA, F. y ÁLVAREZ, S. (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial.

- DALTON, R. J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- DI PALMA, G. (1970): *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies*, Nueva York, The Free Press.
- ESTEFANÍA, J. (ed.) (2010): *Informe sobre la democracia en España/2010*, Madrid, Fundación AlternativasSe, Recuperado el 04 de mayo de 2011 del sitio Web Falternativas: <http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes>.
- FISCALÍA DEL ESTADO (2010): *Memoria*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- GÓMEZ FORTES, B., PALACIOS, I. PÉREZ YRUELA, M. y VARGAS MACHUCA, R. (2010): *Calidad de la democracia en España: Una auditoria ciudadana*, Barcelona, Ariel.
- GORTNER, H. F. (1994): «Values and Ethics» en COOPER, T. L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker.
- HUNTINGTON, S. P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- JOHNSTON, M. (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, Paris, OCDE.
- LINDE, J. y EKMAN, J (2003): «Satisfaction with Democracy: A Note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics» en *European Journal of Political Research*, Vol 42, No. 3, pp. 391-408.
- MARKOFF, J. (1999): *Olas de democracia*, Madrid, Tecnos.
- McIntyre, A. (1984): *After Virtue*, Notre Dame, Notre Dame Univ. Press.
- MISHLER, W y POLLACK, D. (2003): «On Culture Thick and Thin: Toward a Neo-Cultural Synthesis» en D. POLLACK y J. JACOBS (eds.), *Political Culture in Post-Communist Europe*, Londres, Ashgate.
- MONTERO, J.R. , GUNTHER, R. y TORCAL, M. (1997): «Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Dissatisfaction» en *Studies in Contemporary International Development* 32 (3), pp. 124-160.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes and Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF (2009)1, Governance, OCDE.
- PARKER, S., SPIRES, P., FAROOK, F., & MEAN, M. (2008): *State of trust. How to build better relationships between councils and the public*, Londres, DEMOS.

- PHARR, S. J. y PUTNAM, R. D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- POPE, J. (2000): *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, Berlin, TI Sourcebook, Transparency International.
- TORCAL, M. (2003): «Political Disaffection and Democratization: History in New Democracies», en *The Kellogg Institute Working Papers*, n° 308, octubre.
- TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (2006): *Political Dissaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*, Londres, Routledge.
- TORCAL, M. y MAGALHAES, P.C. (2010): «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en TORCAL, M. (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, Madrid, CIS.
- VAN RYZIN, G., VILLORIA, M. y LAVENA, C. (2010): «The social consequences of public sector corruption: An empirical study of Spain», paper presented at Northeast Conference on Public Administration, Rutgers University, Newark, New Jersey (USA), dates: october 22-23.
- VAN WART, M. (1996): «The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector», en *Public Administration Review*, vol. 56, n° 6, nov/dic 1996, pp. 525-533.

