



Universidad Autónoma
del Estado de México

16



Colectión Cuadernos de integridad
para las organizaciones

LA GESTIÓN DE INTEGRIDAD COMO COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Jaime Rodríguez Alba

Imagen de portada: Georg Pencz (c. 1500-1550), Artemisia, (1540), en: Paul André (coordinador) (1996), *The Renaissance Engravers. Fifteenth and sixteenth Century. Engravings, Etchings and Woodcuts*, Besancon (France), Parkstone Publishers, p.72.

LA GESTIÓN DE INTEGRIDAD COMO
COMBATE A LA CORRUPCIÓN

COLECCIÓN

CUADERNOS DE INTEGRIDAD PARA LAS ORGANIZACIONES

Óscar Diego Bautista | Jaime Rodríguez Alba

Coordinadores

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS
Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México

Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales

Carlos Eduardo Barrera Díaz

Rector

Doctora en Humanidades

María de las Mercedes Portilla Luja

Secretaria de Difusión Cultural

Doctor en Administración

Jorge Eduardo Robles Alvarez

Director de Publicaciones Universitarias

LA GESTIÓN DE INTEGRIDAD COMO COMBATE A LA CORRUPCIÓN

JAIME RODRÍGUEZ ALBA



Universidad Autónoma
del Estado de México



Centro de Investigación
en Ciencias Sociales y Humanidades

"2025, 195 años de la apertura del Instituto Literario en la ciudad de Toluca"

Rodríguez Alba, Jaime.

La gestión de integridad como combate a la corrupción / Jaime Rodríguez Alba.

1ª ed.

Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2025.

52 p. : il. ; 24 cm.

Cuadernos de integridad para las organizaciones

ISBN: 978-607-633-968-8

ISBN: 978-607-633-600-7 (Colección)

Incluye referencias bibliográficas (p. 47-51).

1. Administración pública -- Aspectos morales y éticos.
2. Ética política -- Siglo XXI.
3. Responsabilidad administrativa.
4. Corrupción -- Prevención.

JF1525.E8 R64 2025

Primera edición, febrero 2025

LA GESTIÓN DE INTEGRIDAD COMO COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Jaime Rodríguez Alba

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ore.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: 722 481 1800

<http://www.uaemex.mx>

Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt): 1800233



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional. Los usuarios pueden descargar esta publicación y compartirla con otros, pero no están autorizados a modificar su contenido de ninguna manera ni a utilizarlo para fines comerciales. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-633-968-8

ISBN: 978-607-633-600-7 (Colección)

Hecho en México

El contenido de esta publicación es responsabilidad de las personas autoras.

Director del equipo editorial: Jorge Eduardo Robles Alvarez

Coordinación editorial: Ixchel Edith Díaz Porras

Coordinación de diseño y portada: Luis Alberto Maldonado Barraza

Corrección de estilo: Estefani Guadalupe Juárez Galindo y Alma Lilia Oria Cerón

Formación: Antonia Aguilar Araujo



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: ÉTICA PROFESIONAL, ÉTICA CÍVICA Y ÉTICA ORGANIZACIONAL	11
DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN AL FOMENTO DE LA INTEGRIDAD	15
LA INTEGRIDAD PÚBLICA COMO SISTEMA	19
MARCOS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL PARA LAS ORGANIZACIONES	23
INTEGRAR INTEGRIDAD: LOS SISTEMAS NACIONALES DE INTEGRIDAD	43
REFERENCIAS	47

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza cómo la ética ha de construirse para el espacio público de modo integrativo mediante gobernanza colaborativa entre actores e instituciones diversas. La construcción ética de integridad permite que el Estado y sus instituciones cumplan sus funciones, aminorando los costes que un enfoque punitivo tiene. En sintonía se explora cómo construir integridad en las organizaciones (marcos de integridad institucional), y cómo componer la integridad en las redes de interacción institucional que suponen una sociedad (sistemas de integridad).

ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: ÉTICA PROFESIONAL, ÉTICA CÍVICA Y ÉTICA ORGANIZACIONAL

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

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

La ética pública en el ámbito de la Administración es un fenómeno complejo derivado de la enorme cantidad de variables que se interrelacionan en la producción de una conducta ética o

una corrupta (Villoria, 2000: 21). En la acción administrativa intervienen variables políticas, culturales y sociales. Además, la conducta del servidor público se ve traspasada por variables de tipo psicológico-moral. El grado de desarrollo de la cultura ética que exista, así como el perfil de juicio moral que el servidor ejerza son condicionantes claros de la acción. La decisión correcta no brota sólo de la reflexión prudencial sobre las diferentes combinaciones: exige además características como la medida, el juicio, la autotransformación y la capacidad de enfrentar el desgarramiento que las acciones pueden tener respecto de la forma de vida imperante.

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

La ética administrativa, especificidad de la ética pública aplicada a la Administración, es una ética profesional. En tanto ética pretende, precisamente, romper, cuestionar y relativizar el aislamiento de las profesiones (Hortal, 2002), sacar la profesión de su dimensión estrictamente técnica y comunicarla con las problemáticas sociales que toda actividad comporta, dotándola de una necesaria reflexión sobre los fines de la acción (pensamiento que excede la simple dimensión técnica, pero

también la simple deontología profesional). Por ello, es preciso considerar también la intersección que la ética en la gestión pública tiene con la denominada ética profesional y, así como con la ética organizacional, la ética profesional atañe también a elementos sociales. Busca sacar a la profesión del ámbito de sí misma y situarla en el espacio público (Hortal, 2002). Puede considerarse un tipo de ética aplicada próxima a la deontología (Blackburn, 2006). Si bien puede diferenciarse la ética profesional de la deontología, en tanto ésta es más próxima a un enfoque normativo mientras la ética profesional involucra teorías de la virtud.

Las cuestiones éticas asociadas a las profesiones vinculadas a la gestión pública están unidas también a la ética organizacional, puesto que el desempeño profesional se da siempre en el contexto de la organización pública, más precisamente las instituciones públicas. Los procesos de profesionalización de la función pública han corrido muy parejos a la idea de servicio público, razón de estado, etc., nociones todas que remiten el *ethos* profesional a su dimensión organizacional, así como a problematizaciones diversas en el ámbito de la ética política o la ética cívica. El abordaje de la ética profesional estará presente de múltiples modos en los autores referentes, entre ellos bajo el análisis de los valores y virtudes inherentes al servicio civil, pero también bajo la consideración de las competencias profesionales que exige.

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

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

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

DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN AL FOMENTO DE LA INTEGRIDAD

En el ámbito de los organismos multilaterales se ha transitado desde un lenguaje centrado en la consideración de la ética como “combate a la corrupción”, a otro que pone foco en la tarea preventiva: ética como fomento de la integridad. La palabra “corrupción” viene del latín *corruptio*: con(r)-rumpere (consolidar – romper). Justo la inversa de la corrupción es la integridad: *Integritas* totalidad, robustez, salud, honestidad. El lenguaje cotidiano nos pone ante una pista importante: allí donde se termina la integridad, irrumpe la corrupción.

Señalar causas de la corrupción puede ser tarea complicada desde el punto de vista epistemológico: determinar causas exige establecer estadísticamente un horizonte de correlación entre variables que para el caso de la corrupción es complicado, porque de por sí la corrupción se oculta y por lo mismo es difícil de medir o determinar. Sí se puede comprender la corrupción como práctica que se sienta sobre un horizonte contextual que la favorece, y en esta dirección los expertos suelen señalar una serie de factores que favorecen la misma. Así, Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018); Rothstein y Holmberg (2019): bajo desarrollo moral; desigualdad; partidos corruptos; ausencia de una administración profesionalizada; controles insuficientes; baja calidad democrática y bajo desarrollo económico; poder monopolístico y discrecionalidad; régimen federal (si hay descoordinación gubernamental); globalización;

y variables culturales: a mayor desconfianza interpersonal, mayor corrupción.

La corrupción puede comprenderse como un modo de actuar que supone intención y decisión racional, pero en un sentido más amplio es importante comprender que la corrupción es una suerte de instrumento con valor contextual (Malem Seña, 2017). De tal modo, vamos anticipando el anclaje de la integridad como prevención de la corrupción y fomento de buenas prácticas, ha de aventurarse en la dinámica de los contextos favorecedores de la corrupción. Contextos como sistemas punitivos ineficaces; no tipificar delitos de corrupción; función decorativa de las agencias anticorrupción; ausencia de sentencias condenatorias; confirmación de actos jurídicos derivados de corrupción; no recuperación de activos desviados por corrupción; rehabilitación y participación política de los sospechosos; sistemas financieros internacionales opacos; falta de transparencia; puertas giratorias; o necesidades de financiamiento de los partidos (Malem Seña, 2017: 47-50).

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

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

Si exploramos cualquiera de los demás factores llegaremos a la misma situación. Pongamos sólo un ejemplo, el bajo desarrollo moral. Este factor está asociado a culturas en las que lo moral es denigrado, devaluado, en resumen, no tematizado o incluso denostado. Allí donde se potencian culturas cínicas, la moralidad pasa a un segundo plano. Ahora bien, potenciar desde las instituciones (desde la familia a las organizaciones, pasando por la escuela) pautas de relación asentadas en el diálogo, debate, comprensión de la pluralidad de opciones morales, ayuda a generar una cultura moral, a potenciar el razonamiento y deliberación moral.

En resumidas cuentas, instituciones morales generan personas morales. Modificar las instituciones no es imposible, existen de hecho múltiples saberes y prácticas que nos ayudan en este camino. Esta es la lógica que desde organismos multilaterales

como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y desde ONG's como Transparencia Internacional se viene desplegando, bajo el paraguas de los sistemas de integridad.

LA INTEGRIDAD PÚBLICA COMO SISTEMA

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

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

En un sistema de integridad se busca, por decir de modo redundante, integrar la integridad. Esto es que, aun respetando la idiosincrasia de los agentes morales, se produzcan sinergias para evitar las brechas éticas que emergen de modo automático ante la complejidad social, económica y cultural. Por eso en un sistema de integridad se ha de trabajar con los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), con el sector público, con los órganos responsables de la aplicación de la

ley, los órganos de gestión electoral, la defensoría del pueblo, las instituciones de auditoría, las agencias anticorrupción y los partidos políticos. También el sistema ha de integrar acciones con los medios de comunicación, las empresas y la sociedad civil. Cada uno de estos actores y agentes morales tiene su especificidad y el modo de trabajar es diferente.

Pongamos un ejemplo. Si tomamos el horizonte de la gobernanza y del gobierno abierto como construcción de gobernanza ética, podemos comprender que los pilares del gobierno abierto —principios éticos, pero también pautas metodológicas para generar valor público—, como son: transparencia, la rendición de cuentas, la información pública, la participación ciudadana, o la colaboración e innovación pública, pueden cultivarse desde cada uno de estos pilares de modo diferente. Hoy ya se habla no sólo de administración relacional, sino de justicia abierta, legislatura abierta, etc. Las empresas pueden desarrollar programas de transparencia e integridad, y existen estándares y auditorías al respecto. Y a nivel de sociedad civil se pueden potenciar instituciones abiertas: escuelas abiertas, por ejemplo. Esta apertura, que en la institución misma ha de ser ejemplar, sin duda tendrá el efecto de potenciar esa cultura moral que incide en la corrupción, como hemos señalado. Puede, por ejemplo, incorporarse en la currícula de los estudios, elementos como el gobierno abierto, para que los ciudadanos se formen en los derechos y obligaciones que tienen.

Hay varias iniciativas al respecto. Y en lo tocante a los partidos, potenciar no sólo la transparencia en materia de financiación de los partidos, sino generar apertura de sus estructuras burocráticas y democratizar la dinámica de liderazgo interno. No olvidemos que los partidos políticos fueron también analizados desde la sociología política por sus dinámicas burocráticas que potencian élites políticas, cooptadas con facilidad por las élites

empresariales, gremiales, etc., para mantener prácticas antiéticas de diverso modo.

Sin duda, una política integral de tales dimensiones tiene que ser consensuada por los diversos *stakeholders* —instituciones, poderes, empresas, asociaciones, gremios, universidades, etc. Un proceso en el que el estado ha de orientar y direccionar— cumplir sus funciones de metagobernanza (Ramió, 2017), para lo que precisa un claro liderazgo ejemplar. Pero para tal liderazgo se requiere, a su vez, modificar la estructura misma del estado y de los partidos políticos que nutren sus funcionarios políticos. El círculo vicioso de una ciudadanía escéptica y cínica que potencia unos funcionarios a su servicio puede romperse usando algunas estrategias para gestionar la integridad en las instituciones.

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

- Complementar incentivos racionales, materiales y emocionales. Pensar, por ejemplo, en formas de reciprocidad indirecta: prestigiar ser un funcionario con valores, un motivador moral, etc., mediante recompensas simbólicas.
- Reconocer que la responsabilidad ética es respecto al futuro como la responsabilidad jurídica lo es al pasado. De tal modo, cultivar la responsabilidad ética exige anticipar, aprender a deliberar, a escuchar otras posturas (tolerancia) y exponer las necesidades e intereses propios *sine ira et studio*.
- Comprender que son finalidades ineludibles para la gestión de integridad: evitar malas prácticas y fortalecer el clima ético (equidad, colaboración, solidaridad).
- Claves para las reformas institucionales orientadas a la integridad: el carácter holístico, buen diseño de incentivos y atender tanto a los aspectos formales como informales.

MARCOS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL PARA LAS ORGANIZACIONES

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

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomienda que, en las instituciones, pero también en las empresas, asociaciones, etc., cristalicen estructuras, elementos y procesos orientados a la gestión de integridad. Para tales marcos de integridad considerar como elementos básicos: código ético; cultura ética; canales para resolver dilemas, quejas o denuncias, sistemas de garantías del código de conducta; sistemas de seguimiento y evaluación (OCDE, 2020).

A mi juicio, como he desarrollado en otros lugares (Rodríguez Alba, 2019; 2020), para que los sistemas de integridad sean operativos y funcionen como dinamizadores de integridad en las instituciones se precisa comprenderlos de modo integral en los procesos de la organización, institución, asociación, etc. Por ejemplo, el código ético es un elemento esencial que nos arroja los valores, principios y conductas deseables en la organización. Pero precisa ser aplicado, lo que remite a un comité o comisión. Al tiempo, la aplicación del código puede verse distorsionada por los sesgos (OCDE, 2018) cognitivos y emotivos de quienes lo vigilan, por esto es adecuado establecer un sistema de gestión de riesgos de integridad que cristalice luego de un trabajo interdisciplinar —abogados, psicólogos, sociólogos, expertos en gestión humana, etc.— que permita estandarizar herramientas para valorar riesgos. Finalmente, para que la integridad cristalice en las prácticas de gestión sería oportuno operativizar la noción de integridad bajo el formato de una competencia que puede ser valorada y evaluada, tanto por una evaluación 360° del desempeño, cuanto por formas de heteroevaluación y autoevaluación. Salta a la vista que tal operativización no ha de comprenderse como una herramienta de clasificación del desempeño, sino más bien de socialización moral en la organización. Y, sobre todo, destinada a que el sujeto moral mismo tenga una visión reflexiva sobre sus propias prácticas.

Las combinaciones de herramientas (ver tablas 1 y 2), procesos y estructuras de tales marcos de integridad variarán dependiendo del tipo de organización, la cultura moral de fondo a nivel cívico, o las urgencias de riesgos de integridad a satisfacer. Pero como tal instrumento, los marcos de integridad pueden ser un puntapié inicial para generar redes de integridad y, combinando una visión estratégica global (*top down*) con la formación de consensos y adaptación a la escala individual y grupal (*top up*), poder sistematizar las infraestructuras de integridad.

Tabla 1. Elementos de los marcos de integridad institucional

		Marco de Integridad de la OCDE				Contexto Integridad	
		Gestión del Marco de integridad		Complementarios		Interno	Externo
Instrumentos	Esenciales		Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	
	Proceso	Estructuras	Procesos y medidas implementadas	Instrumentos	Estructuras		
<p>Códigos de Evaluación de riesgos</p> <p>Formación ética</p> <p>Gestión de conflictos de interés</p>	<p>Determinar y definir integridad</p> <p>Guiar hacia la integridad</p> <p>Controlar, sancionar e imponer</p> <p>Evaluar</p>	<p>Responsables de gestión de integridad</p> <p>Comités u oficinas de ética</p> <p>Inspectores internos</p>	<p>Evaluación del sistema de RR. HH</p> <p>Procedimientos de contratación</p> <p>Gestión presupuestaria</p> <p>Gestión de calidad</p> <p>Control interno y externo</p>	<p>Procesos y medidas implementadas</p> <p>Qué ha pasado</p> <p>Quién evalúa</p> <p>Cómo evaluar</p> <p>Cómo asegurar impacto</p>	<p>Gestores de RR. HH</p> <p>Interventores, etc.</p>	<p>Partidos políticos</p> <p>parlamento</p> <p>Sistema Judicial</p> <p>Tribunal de cuentas</p> <p>Defensor del pueblo</p> <p>Policía</p> <p>Fiscalía</p> <p>Medios de comunicación</p> <p>Instituciones Sector privado, etc.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018.

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

Tabla 2. Ejemplo de Integración de Instrumentos éticos

Elementos esenciales

Instrumentos	Procesos	Estructuras
Código de ética (motivacional)	Canales de denuncia	Comité de ética
Código de conducta (sancionatorio)	Protocolos de cumplimiento	Auditoría interna
Código deontológico	Instalaciones socializadoras	Auditoría externa
Sistema de riesgos de integridad	Fundamentación en sistema jurídico	Evaluadores estándares éticos (SGE21)

Elementos complementarios

Instrumentos	Procesos	Estructuras
Evaluación de competencia ética e integridad	Evaluación del desempeño mediante apps, comparación autoevaluación con evaluación 360°, etc.	RR. HH en coordinación con diferentes niveles de la organización. Sistemas de evaluación <i>multistakeholder</i>
Contexto de integridad: clima ético organizacional (contexto interno); política de actuación en entornos corruptos (contexto externo).		

Fuente: Elaboración propia.

Si comprendemos las organizaciones públicas como instituciones, podremos apreciar que en las mismas operan *lógicas de lo apropiado* (Villoria Mendieta, 2000; 2007) que orientan las prácticas. La ética se presenta frente a esta habituación repetitiva de las prácticas como una herramienta que permite la convergencia entre la lógica de lo apropiado y el interés común, que ha de ser el objetivo de la gestión pública (Villoria Mendieta, 2000). Las instituciones tienen un *ethos* caracterizado por valores y compromisos, tácitos o explícitos, así como por rutinas y hábitos (Villoria Mendieta, 2000). En contextos de diferenciación social y complejidad — económica, social y política— como los que definen la actualidad, es inevitable que emerjan contradicciones en los procesos, respecto a las finalidades o en los marcos institucionales que amparan la gestión. La tematización ética ayuda en el abordaje de la complejidad, aportando adaptabilidad, desarrollo humano y mejoras en los procesos (Etkin, 2012). La ética permite así una suerte de metacontrol del sistema organizacional (Etkin, 2012: 57), posibilitando que se compatibilicen las tensiones entre adaptación e identidad, abordando el riesgo generado de la doble moral y el doble discurso, generando prácticas de explicitación,

problematización y tematización de los valores como criterios axiológicos intersubjetivos. La reflexión ética permite la mediación entre hechos y prescripciones (Etkin, 2012: 68), ayudando así a una nueva forma de racionalidad no destructiva como la que emerge al reducir la racionalidad organizativa a pura actuación conforme a creencias y prejuicios dados por rutinas que no son revisadas en los hechos, aunque se diga hacerlo en las declaraciones.

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

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

en la cultura organizacional; definición clara de roles y relaciones; procesos de decisión directiva: catálogo de decisiones, estándares de integridad, sistemas de información y rendición de cuentas.

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

Avanzar hacia arreglos institucionales orientados a la integridad, supone una consideración integral de la ética, no sólo con base a los elementos normativos y los sistemas de control externo, sino prestando atención a la prevención de anticonductas y a la generación de buenas prácticas (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018).

La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella, existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, afirmamos de alguien que es íntegro/a cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener (Villoria Mendieta, 2011: 108).

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

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

Como se aprecia en la tabla 1, el marco de integridad se desglosa en una serie de instrumentos principales o esenciales y otro grupo de instrumentos secundarios o complementarios. La gestión de la integridad es holística y exige contemplar tanto el contexto interno como el externo de la organización. El contexto interno es relativo a “todos los actores y factores que pueden afectar la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad” (Villoria Mendieta, 2018: 96). Es el caso de los factores relacionados con el clima laboral. En organizaciones con doble moral —dicen sostener unos valores, pero practican otros— tienden a desarrollarse actitudes cínicas que favorecen la pérdida de integridad (Etkin, 2012).

En organizaciones que en encuestas de clima laboral arrojan que los empleados perciben escasa equidad o participación en los beneficios materiales o simbólicos de la misma. También, gestionar con políticas integrales de recursos humanos el buen clima laboral favorece la integridad. Por su parte, “el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio, del sector público en general, y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros” (Villoria Mendieta, 2018: 97). El contexto de integridad en sus elementos de contexto externo a la organización involucra dimensiones como la financiación de los

partidos y las elecciones, la regulación del *lobbying*, etc. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Villoria Mendieta, 2018).

La gestión de la integridad implica considerar elementos esenciales y elementos complementarios (ver tabla 1), tanto unos como otros exigen contemplar los instrumentos que se pueden usar y precisar la gestión en el ámbito de los procesos y las estructuras organizacionales.

Así, si se busca impactar sobre el clima laboral mejorando el clima ético de la organización, la estructura involucrada es el área de Recursos Humanos de la organización y los procesos a los que se ha de apuntar serán los relativos a los mecanismos de promoción si se busca potenciar la igualdad de oportunidades en la distribución de cargos o la transparencia en los sistemas de promoción interna. Si se pretende tematizar el conflicto de interés, se apoyarán en instrumentos como los códigos de ética y la gestión de conflictos de interés, se abocarán estructuras como los comités de ética o inspectores internos y se hará sobre la base del análisis de los procesos estandarizados. Y así sucesivamente. De tal modo, los marcos de integridad organizacional cuentan con elementos esenciales y complementarios que coadyuvan al logro de los objetivos de integridad.

Enfocando el análisis de las organizaciones públicas desde el enfoque institucional —cuya pertinencia viene por la consideración de que las organizaciones públicas tienen un grado de institucionalidad más elevado que las empresas (Villoria Mendieta, 2000:115)— el diseño de sistemas de integridad precisa considerar la dimensión política, cultural y social de las mismas. La institución presenta siempre campos de juego en los que los actores se posicionan con lógicas diversas que es preciso penetrar para poder abordar con garantía de éxito cualquier proceso de reingeniería organizacional. Generar acuerdos y comprometer a los agentes de los procesos es así fundamental. En esta dirección

pueden reforzarse instrumentos como los contratos psicológicos y las políticas de integridad.

Mediante los contratos psicológicos se busca: primero aclarar reglas y valores sociales; en segundo lugar, especificar promesas y expectativas; y en tercer lugar clarificar las mismas en procesos de socialización (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 205). Los contratos generan así la capacidad de la organización para hacerse transparente, así como la implicación motivacional de las personas que la componen. Generar contratos psicológicos ayuda en la mejora del clima ético en la organización de diversos modos, entre otros evitando, si hay una adecuada tematización ética, la creación de lógicas de perversidad organizacional (Etkin, 2012) que conducen a la ruptura de los contratos tácitamente generados y que puede apreciarse en la “queja, el silencio, la retirada, la destrucción y la salida” (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 205) del contrato. La ruptura del contrato es más peligrosa en el sector público puesto que sienta con mayor firmeza —dadas las características del empleo público— la posibilidad de anticonductas.

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

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

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

Sin duda alguna en la gestión de integridad en las organizaciones los códigos éticos y de conducta son instrumentos esenciales. Los códigos en las organizaciones son herramientas fundamentales en la instrumentalización de la ética. Algunos autores sostienen que han de ser revisados cada tres años (González Esteban, 2007), o en todo caso han de ser entendidos dinámicamente, lo que exige su revisión periódica. Entre otros elementos es esencial que contengan: definición de principios; compromiso

con los valores que desarrollan estos principios; compromisos concretos. Otros autores señalan también como elementos (García-Marzá, 2017: 272): los valores de la organización (su carácter); los compromisos y apuestas de la organización; la conducta: obligaciones; el cumplimiento: comités de ética; la comunicación: línea ética. Sus contenidos básicos pueden sintetizarse en valores y principios —que en ocasiones se tratan de modo diferenciado y en otras no; normas de conducta —con mayor o menor precisión y detalle; y sistemas de control y seguimiento pieza clave para que los códigos puedan servir (Villoria Mendieta, 2018: 100). Entre estos hay varias opciones como comisiones, comités de ética, siendo central que se les otorgue capacidad de investigación, para llamar a declarar, y se les autorice a generar opiniones, advertencias y recomendaciones (Villoria Mendieta, 2000:181). Los códigos pueden ser puramente orientativos o pueden ser normativos, comportando sanciones (Villoria Mendieta, 2000).

El gran problema de los códigos es que por lo común se orientan más a mínimos que a óptimos, además de que para su funcionalidad se haya de reforzar su poder coercitivo (Plant, 2001). En esta dirección es importante comprender que los códigos tienen una función más bien pedagógica que sancionadora, puesto que “no pretenden regular conductas legalmente estipuladas, va de suyo el cumplimiento de la ley y de los reglamentos aplicables a cada actividad del servicio público” (Ausín, 2018: 431). Más bien están orientados “a la generación de confianza y capital social” (Ausín, 2018: 431). Constituyen una especie de *Soft Law*, no apoyados en principios de jerarquía, coherencia y legalidad, sino en criterios de coherencia valorativa (García Rubio, 2012).

Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación

completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detención y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia a los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 210-211).

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

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

4. Ejemplaridad, otorgando prestigio a la actividad y condiciones de ejemplaridad pública de la misma.

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

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

interiorización de los mismos. Se pueden usar diversos medios y oportunidades: seminarios, cursos, etc.

En tanto normas o principios guías, los códigos clarifican relaciones, determinan responsabilidades, orientan el trabajo profesional, integran a las personas en un proyecto, potencian la cooperación y regulan conductas (Cortina, 2000: 118). Para lo que es importante que los códigos sean lo más específicos posibles; públicos; claros, breves y prácticos; revisables; y ejecutables (Debeljuh, 2009: 204-206). Para la elaboración de un código pueden seguirse las siguientes recomendaciones (Villoria Mendieta, 2000: 182-184):

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

Una herramienta importante en la generación de buenas prácticas de gobierno de las instituciones y de la función pública en general son los códigos de buen gobierno. Tanto las instituciones concretas, como los estados en sus diversos niveles pueden conformar uno. Para el ámbito iberoamericano se respaldó el *Código iberoamericano de buen gobierno* por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006 (CLAD, 2006). Dicho código se inserta, según su propia declaración, en la tradición de búsqueda consensuada de una ética universal y en la tradición de una ética apoyada en el diálogo civilizatorio. Su ámbito de aplicación: presidentes, vicepresidentes, ministros, secretarios de estado, y en general altos cargos del poder ejecutivo.

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

Los códigos de buen gobierno son una herramienta que permiten equilibrar transparencia y calidad democrática —una transparencia total puede conllevar pérdida de acción pública; equilibrar control con competencia— para no limitar burocráticamente la dinámica política; en general equilibrar los principios de control y la proactividad política (adaptado de Castel Gayán, 2013). Sin duda potenciar la transparencia y nuevos espacios de participación son elementos centrales para el buen gobierno.

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

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

El interés general, que es el interés de toda la sociedad, de todos los integrantes de la sociedad en cuanto tales, ya no es asumido completa y acabadamente por el poder público, ya no puede ser

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

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

El buen gobierno y la buena administración contemplados desde la perspectiva de la gobernanza han de orientarse hacia el bien común que puede considerarse como el resultado de evitar conductas extractivas por parte del gobierno y conductas desintegradoras por parte de la sociedad, conformando así una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). Son indicadores de la presencia de una buena gobernanza respecto al proceso, voz y rendición de cuentas más la estabilidad y la ausencia de violencia; respecto a la capacidad: la efectividad gubernamental y la capacidad regulatoria; y respecto a la ciudadanía e institucionalidad: el estado de derecho y el control de la corrupción (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018:

320). Sumando la dimensión relacional que la administración y el gobierno han de contemplar con la ciudadanía, en el marco de los modelos de gobernanza, se ha de considerar la construcción cívica como elemento central en la edificación de una cultura ética que sea tejido tanto para las instituciones públicas como para el espacio público y la sociedad en general.

INTEGRAR INTEGRIDAD: LOS SISTEMAS NACIONALES DE INTEGRIDAD

De tal modo, la construcción de integridad pública no es algo que compete sólo a las autoridades e instituciones públicas, si bien las mismas han de ser actores clave y ejemplares. El trabajo en sistemas de integridad incluye en su diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente.

Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad [...]. Cambiar la cultura cívica es importante, generar las adecuadas preferencias entre la ciudadanía, promover la confianza, construir capital social son actuaciones esenciales [...]. También es importante considerar el sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, estableciendo la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto. Desde luego que los partidos y movimientos políticos son también parte esencial en la formulación de una política de integridad global (de la que la integridad en la Administración es solo una parte). Y cómo no, los medios de comunicación deben mantener una política de combate contra la corrupción objetiva y basada en información veraz (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 321).

Los sistemas nacionales de integridad suponen una consideración integral de las instituciones públicas, las empresas y la

sociedad civil (ver figura 1). Cada uno de sus pilares puede evaluarse conforme a tres dimensiones: la capacidad general de funcionamiento de las instituciones; su gobernabilidad interna integridad, transparencia y rendición de cuentas; y su contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018: 322).

Figura 1. Pilares de un sistema nacional de integridad



Fuente: Transparencia Internacional España, 2012, p. 21.

¿Cómo trabajar la integración de la gestión de integridad en diversas organizaciones, poderes, instituciones, etc.? Un ejemplo son las propuestas de la Oficina Anticorrupción Argentina: los enlaces de integridad y el Registro de Integridad Empresarial.

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

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

Estos equipos de integridad tendrán un enfoque multidisciplinar y además de las competencias técnicas y de liderazgo, se buscará como fundamental la destreza para la coordinación entre organismos. Cabe señalar que dichos enlaces de integridad también pueden ser promovidos en el sector privado y tercer sector, como hemos hecho en la propuesta de Ley de Ética e Integridad para la Provincia de Córdoba, también en Argentina.

La creación de enlaces de integridad permite generar redes de trabajo coordinado entre instituciones y niveles de gobierno, tanto para desarrollar acciones contra actos indebidos como para prevenir, mediante la identificación de riesgos de integridad. Las redes de integridad se conforman como un entramado de

organismos de control especializados. En esta dirección destaca la propuesta del RITE: un registro de empresas contratistas del Estado que destacan por sus prácticas de transparencia e integridad, tras auditorías imparciales articuladas entre sector público y sector privado.

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

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ausín, T. (2011). “Ética en las administraciones”. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad* (1), septiembre 2011- febrero 2012, pp. 141-147. Madrid: Universidad Carlos III. Disponible en: <<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/issue/view/382>>
- Ausín, T. (2018). “Tomarse en serio los códigos de ética pública” en *Gobierno abierto y ética*, Lariguet, G. G. y Rodríguez Alba, J., (comps.). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Ausín, T. (2020) “Las experiencias del País Vasco” en *Tiempo de Derechos*, Núm. 27, julio, pp. 90-97. Disponible en: <<https://www.tiempodederechos.mx/index.php/component/content/article/108-revistas/atrasadas/243-numero-27?Itemid=437>>
- Blackburn, P. (2006). *La Ética. Fundamentos y problemáticas contemporáneas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caldera Ortega, A. R. (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas: ensayos desde la ciencia política*. México: Universidad de Guanajuato- M.A. Porrúa.

- Castel Gayán, S. (2013). “Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno”. Revista *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 6, diciembre, pp.168-180. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/367638>>
- CLAD (2006). “Código iberoamericano de buen gobierno”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Disponible en: <<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>>
- Cortina, A. (1992). *Ética mínima: Introducción a la Filosofía Práctica*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, A. (2000). *Ética de la empresa: Claves para una nueva cultura empresarial*. Madrid: Trotta editorial.
- De Michele, R., y Dassen, N. (2018). *Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. DOI: <<http://dx.doi.org/10.18235/0001362>>
- Debeljuh, P. (2009). *Ética empresarial en el núcleo de la estrategia corporativa*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Diego Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- Etkin, J. (2007). *Capital social y valores en la organización sustentable: el deber ser, poder hacer y la voluntad creativa*. Buenos Aires: Granica.
- Etkin, J. (2012). *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- García Rubio, M. P. (2012). “Responsabilidad Social Empresarial y autorregulación. Los códigos de conducta y las fuentes del derecho”. Boletín del Ministerio de Justicia, Año LXVI, Núm. 2141, 1-16. Disponible en: <<https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/issue/view/549/727>>

- García-Marzá, D. (2017). “De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura ética para la comunicación de la responsabilidad social”. *El profesional de la información, Barcelona*, Vol. 26, Núm. 2, 268-276. Disponible en: <<https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/56583>>
- González Esteban, E. (2007). “La teoría de los stakeholders. Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa”. *Veritas. Revista de Filosofía y Teología, Valparaíso*, Vol. II, núm. 17, 205-224. Disponible en: <<https://www.redalyc.org/pdf/2911/291122924002.pdf>>
- Hortal, A. (2002). *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Descleé de Brouwer.
- Lariguet, G. y Rodríguez Alba, J. (comps.) (2018). *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Malem Seña, J. (2017). *Pobreza, corrupción e (in)seguridad*. Barcelona: Marcial Pons.
- Merino Amand, F. J. (2013). *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública. Un marco para su aplicación en las organizaciones públicas* [Tesis doctoral]. Universidad de Valencia. Disponible en: <<https://roderic.uv.es/rest/api/core/bitstreams/3f3b14b6-6613-40e8-9af5-21923b3381a6/content>>
- Muguerza, J. (2007). “Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo”. En *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la Ética*. Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.). Madrid: Alianza Editorial.
- OCDE (2018). “La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción”. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OCDE Publishing, París. DOI: <<https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>>
- OCDE (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OCDE Publishers. París, DOI: <<https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>>

- Oficina Anticorrupción, Argentina (2020). *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales*. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>> [Recuperado el 20/02/2023].
- Pérez Riestra, R. N. (2010). *El comportamiento moral en las organizaciones: una perspectiva desde la ética de la empresa* [Tesis de doctoral]. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Disponible en: <<https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/a5c86433-4527-4187-91dcfb588dba9d07/content>>
- Plant, J. F. (2001). "Codes of Ethics". *Handbook of Administrative Ethics*. Cooper, T. L. (ed.). New York: Marcel Dekker, Inc. DOI: <<https://doi.org/10.4324/9781482270457>>
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro*. (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Alba, J. (2019). *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina* [Tesis doctoral]. UNED.
- Rodríguez Alba, J. (2020). "La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos". En Vilcher, D. (coordinadora) *Códigos y preceptos éticos*. México: INAP.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2014). "Caracterización constitucional de la ética pública (especial referencia al marco constitucional español)". En *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, Vol. 1, núm. 1. 67-80. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5340/534056249005/html/>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012). "El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración Pública". *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, La Coruña*, Nº 16: pp. 247-273. Disponible en: <<https://core.ac.uk/download/pdf/61909988.pdf>>

- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rothstein, B. y Holmberg, S. (2019). “Correlates of Corruption” *QOF (The Quality of Government Institute) Department of Political Science University of Gothenburg*. Disponible en: <https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2019_9_Holmberg_Rothstein.pdf> [Recuperado el 17/02/2023].
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos y Universidad Pompeu i Fabra.
- Villoria Mendieta, M. (2007) “Ética posconvencional e instituciones del servicio público”. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, Núm. 117: 109-142pp. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>>
- Villoria Mendieta, M. (2011). “Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada”. *Encuentros multidisciplinares*, Madrid, Vol. 13, Núm. 39: pp. 19-28. Disponible en: <<https://repositorio.uam.es/handle/10486/679117>>
- Villoria Mendieta, M. *et al.* (2012). *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Valencia: Transparencia Internacional, España- Tiran lo Blanch. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf>
- Villoria Mendieta, M. (2018). “Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno”. En *Gobierno abierto y ética*. Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comps.). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, A. (2018). *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: INAP-Tecnos.

16

Colección Cuadernos de integridad para las organizaciones

Doctor en Filosofía por la UNED. Maestro en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Filosofía por la Universidad de Oviedo. Actualmente es profesor e investigador en el Departamento de Filosofía Moral y Política de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. También es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Ha sido investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México, así como profesor de Transparencia y buen gobierno en la UNIR (Universidad Internacional de la Rioja) de España. Es profesor titular de Ética en grado y posgrado en la Universidad Siglo 21 de Argentina. Consultor internacional en temas de ética organizacional.

SDC

