

SISTEMAS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y CÓDIGOS DE CONDUCTA EN EL SECTOR PÚBLICO

Rafael Jiménez Asensio
www.rafaeljimenezasensio.com

INTEGRIDAD Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

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

INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA

- ▶ *“Se obedece de buena gana a quien gobierna con rectitud”* (Séneca).
- ▶ *“Es preciso estar recto, no que te pongan recto”* (Marco Aurelio)
- ▶ Claudiano: *“Las costumbres del príncipe son una lección más consistente y fuerte que todas sus ordenanzas”* (Citado por Holbach)

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

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

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

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL

- ▶ **Ética Pública como Ética Institucional**
 - ▶ **Función institucional de cargos y empleados públicos**
 - ▶ **Malas prácticas o conductas: erosión legitimidad institucional**
 - ▶ **Diferenciación: Reputación personal/Imagen institucional**
 - ▶ **PRESERVAR LA IMAGEN INSTITUCIONAL Y LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LAS INSTITUCIONES**
- 

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 2

- ▶ Derecho y Códigos de conducta
 - ▶ Normas jurídicas/normas "morales"
 - ▶ Regulación/Autorregulación
 - ▶ Sistemas continentales: Predominio de la Ley/
casi sin espacio en la autorregulación
 - ▶ Sistemas anglosajones: Ley/amplios espacios
a la autorregulación
- 

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 3



SISTEMA NORMATIVO

- SISTEMAS NORMATIVOS: LEYES Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS



AUTORREGULACIÓN

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



AUTORREGULACIÓN

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

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 4

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL?

1.- Es, en efecto, una POLÍTICA; que exige visión estratégica, capacidad de anticipación y de adaptación, así como liderazgo fuerte

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

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

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

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 5

MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL (OCDE 1997)

1.- CÓDIGO DE CONDUCTA

2.- SISTEMA PREVENCIÓN/DIFUSIÓN

3.- CANALES, CIRCUITOS Y PROCEDIMIENTOS

4.- ÓRGANO DE GARANTÍA (AUTONOMÍA FUNCIONAL)

5.- EVALUACIÓN DEL SISTEMA

6.- ADAPTACIÓN PERMANENTE

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 6

OCDE: REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD (2016):
DRAFT RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC INTEGRITY

SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL “HOLÍSTICO” (1997): DE
TODA LA ORGANIZACIÓN

DESARROLLO DE UNA CULTURA ÉTICA EN LA SOCIEDAD CIVIL

SISTEMA CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

INTEGRIDAD: MARCO CONCEPTUAL 7

OBJETIVOS DE UN MARCO INSTITUCIONAL DE INTEGRIDAD: CÓDIGOS ÉTICOS Y DE CONDUCTA:

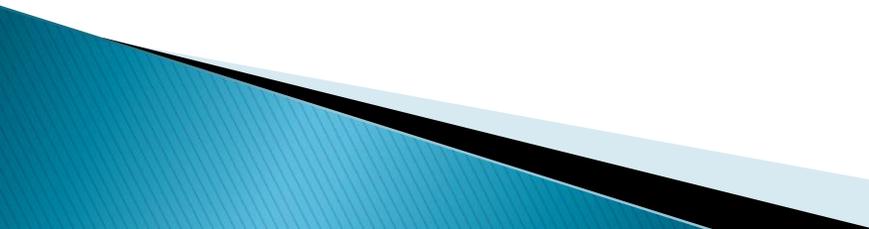
Complemento Marco normativo. Mejora de la calidad institucional. Refuerzo de la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Implantación de un Sistema de Garantía, Seguimiento efectivo y real del cumplimiento de los objetivos y conductas del Código (aspecto sustantivo del Marco Institucional de Integridad)

Proceso de mejora continua de los estándares de conducta (sociedad cada vez más exigente)

LA DIFERENCIA SUSTANTIVA ENTRE APROBACIÓN DE UN CÓDIGO NO INSERTADO EN UN MARCO INSTITUCIONAL (DECLARATIVO) Y AQUEL OTRO INTEGRADO EN UN MARCO INSTITUCIONAL (EFECTIVO)

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS

- ▶ Nula tradición de códigos éticos y de conducta en los "sistemas continentales"
 - ▶ La situación cambia a partir del incremento de la corrupción
 - ▶ El Derecho (por su carácter represivo y "ex post") no resuelve el problema (*Rapport Nadal 2015*)
 - ▶ Se necesita incrementar la cultura de la prevención
 - ▶ España: muy poco receptiva a estas ideas
- 

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-2

- ▶ Incorporación tardía y equívoca de la ética en las instituciones públicas
- ▶ **CÓDIGOS SIN MARCO DE INTEGRIDAD:**
 - 2005: Código Buen Gobierno altos cargos AGE
 - 2007: Código de conducta EBEP (52-54 / DA 1ª)
 - 2008-2015: Código Buen Gobierno FEMP
 - 2013: Buen Gobierno (T. II Ley 19/2013, transparencia)
 - 2015: Ley estatuto alto cargo (principios éticos y derogación Código Buen Gobierno)
- ▶ **LA ÉTICA NO ES COSMÉTICA (ADELA CORTINA)**

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-3

CÓDIGO GOBIERNO VASCO 2013

Código para “altos cargos”

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

Instrumento vivo

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

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

Proceso de adaptación continua:

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

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-4

Código Ético Institucional de la Xunta de Galicia-2014

Ley 1/2016, lo reconoce “ex post”

Denominación: “Código Institucional”

Ámbito de aplicación integral

Sistema de promoción y difusión

No prevé canales de resolución dilemas

Órgano de garantía interno (DG Evaluación y reforma administrativa)

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-5

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA (BOE 277/ 15-XI-2015)

Código de conducta: aplicable a todo el personal (miembros de la Comisión; directivos; empleados públicos; pero con diferencias)

No contiene valores ni principios, solo normas de conducta

Marco de integridad: prevención, procedimientos

Órgano de garantía interno: departamento control

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-6

Código de Conducta Ayuntamiento de Bilbao (25-XI-2015)

Aplicable a cargos representativos y personal directivo

Toma como modelo el Código del Gobierno Vasco y el borrador de código EUDEL 2013

Marco de integridad: prevención, difusión y procedimientos.

Órgano de garantía; Comisión Ética (presencia internos/externos 3/2)

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-7

SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA
<http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>

Aprobación Sistema y Código de altos cargos con Marco de Integridad.

Finalidad Construir un sistema de integridad para la institución en su conjunto (cargos, empleados, contratistas, entidades subvencionadas, etc.)

Sistemática nueva y avanzada

Comisión Ética internos/externos 2/3

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-8

GENERALIDAD DE CATALUNYA: Acuerdo Gobierno 21 junio 2016

Código de Conducta de altos cargos

Aplicación de la Ley 19/2015 (art. 55)

Compleja delimitación ética/sanciones

Principios/Normas de conducta (exigentes)

Marco de integridad: difusión/procedimientos

Comité Asesor de Ética: íntegramente interno (cargos de designación política i funcionarios: 2/3)

Se completa con temas de contratación, subvenciones i grupos de intereses.

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-9

MODELOS DE CÓDIGOS “NORMATIVIZADOS”

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

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

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

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y SISTEMAS DE INTEGRIDAD. EJEMPLOS-10

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CASTELLON 2017

Código “integral”: ámbito de aplicación

Valores éticos (con principios de buen gobierno)

Marco de Integridad Institucional: se anuncia su constitución.

Comisión de Ética integrada en una Comisión informativa: debilidades (composición y funciones)

Un primer paso en una buena dirección: pero debe confirmarse.

CÓDIGOS POR EXIGENCIA LEGAL: LA LEY CATALANA DE TRANSPARENCIA 2014

- ▶ Ley catalana de transparencia 19/2014.
 - ▶ Contiene principios éticos y de actuación aplicables a todas las administraciones públicas
 - ▶ Obligación de elaborar un código de conducta
 - ▶ Solo aplicable a “altos cargos” Generalitat o locales.
 - ▶ Concepto de “alto cargo”.
 - ▶ No exige aprobación de un Marco de Integridad Institucional.
 - ▶ Muy vinculado al régimen sancionador: problemas aplicativos.
- 

CÓDIGOS POR EXIGENCIA LEGAL: LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI

- ▶ 1.- Las entidades locales vascas han de aprobar un código de conducta que recoja valores, principios y normas de conducta y actuación. Puede recoger pautas de buen gobierno.
- ▶ 2.- Ámbito subjetivo: representantes políticos y (de forma opcional) personal directivo.
- ▶ 3.- Se aprueba por el pleno o, en su defecto, Junta de Gobierno (alcance en este último caso: ¡cuidado!)
- ▶ 4.- Las entidades locales pueden adherirse a un código tipo que se elabore por “sus representantes” (EUDEL, debería ser la instancia adecuada para hacerlo)
- ▶ 5.- Adhesión “voluntaria”, expresa e individual.
- ▶ 6.- Podrá tener sistema de seguimiento. Marco Integridad.
- ▶ 7.- Otras previsiones (igualdad y legislación conflictos interés)

ANTEPROYECTO DE CÓDIGO DE CONDUCTA DE “ALTOS CARGOS” LOCALES DE LA FMC

- ▶ El contexto: Ley de transparencia que obliga a las entidades locales a disponer de un código de conducta de sus “altos cargos”. Alcance.
- ▶ Elaboración de un Anteproyecto de código de conducta-tipo por una Comisión Técnico-política.
- ▶ Código de mínimos.
- ▶ Código con sistema de integridad institucional: prevención, canales de consulta y queja, comisionados y comisión de ética.
- ▶ Cada entidad local se adhiere mediante acuerdo plenario y puede establecer su sistema de garantía.
- ▶ Hay una Comisión de Ética de la FMC que resuelve dudas y elabora informes, como apoyo de los comisionados locales.

ADELA CORTINA: “PARA QUÉ SIRVE REALMENTE LA ÉTICA”, PAIDÓS 2013

- ▶ *ÉTICA, NO COSMÉTICA: “El maquillaje se esfuma al cabo de unas horas, mientras que el carácter se labra día a día, requiere esfuerzo, entrenamiento, tomar decisiones, optar por las cosas que realmente valen y que por eso mismo dan sentido a trabajar en esa dirección (...) Labrarse un buen carácter, un buen éthos, es lo más inteligente que puede hacer una persona para aumentar sus posibilidades de llevar a cabo una vida buena, feliz” (p. 45)*

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

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

VICTORIA CAMPS, *Breve Historia de la Ética*

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

FINAL: CÓDIGOS Y EJEMPLARIDAD

- ▶ *“Una norma social internalizada tiene una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo. Pero ‘internalizada’ significa ‘sentida’, no solo sabida” (V. Camps)*
- ▶ *“En el ámbito moral, solo el ejemplo ‘predica’ de modo convincente, no las promesas ni los discursos, los cuales, sin el ejemplo, carecen de convicción y aun de un mínimo de verdad” (Javier Gomá)*