

## **Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno**

**Manuel Villoria Mendieta**

### **I. Introducción**

La búsqueda del buen gobierno atraviesa la historia de la humanidad como un sendero inacabado. A partir de la denominada tercera ola de democratización, que surge con la Revolución de los claveles en Portugal, parecía que la expansión de la democracia sería imparable y que, en poco tiempo, habríamos alcanzado “el fin de la historia” en el sentido hegeliano, o la paz perpetua en términos kantianos. La milenaria pregunta sobre cómo organizar un buen gobierno ya tenía respuesta teórica y práctica, la democracia liberal era la solución. Sin embargo, algunos iniciales fracasos en los procesos de democratización impuesta –especialmente en Oriente Medio– han ido generando una corriente que, poco a poco, nos permite ya hablar claramente del avance de un reflujo autoritario y del fin del efecto dominó. De acuerdo al último informe de Freedom House<sup>1</sup>, un total de 67 países sufrieron reducciones netas de derechos políticos y libertades civiles en 2016, en comparación con 36 países que registraron aumentos. Esto supuso el 11º año consecutivo en el que las reducciones superaron las mejoras.

Ante este reflujo la opción más equivocada sería la de dar la razón a los anti-demócratas y empezar a aceptar algunas de sus reivindicaciones, como la de que la democracia no permite gobernar eficazmente y que hay que recuperar “gobernación”. Frente a ello, estimamos que la respuesta al ataque a la democracia es más y mejor democracia, no más “gobernación”. Esto implica hablar de la calidad de la democracia y de la necesidad de definir vías para superar la democracia de mínimos, construyendo unas democracias plenamente relegitimadas. Unas democracias que aseguren un sistema de controles del poder suficientemente consolidados como para evitar derivas autoritarias y donde la voluntad popular, al tiempo, no sea secuestrada por élites de poder político y económico que son opacas, no responden y no permiten que surjan alternativas. Democracia de calidad implica y exige controles fuertes sobre el poder político, no sólo elecciones. A partir de esta reflexión inicial, el camino que pretendo seguir para exponer con más detalle mi argumento es el siguiente: en primer lugar, la opción por una democracia de calidad es una opción ética, exige una difícil renuncia al ejercicio del poder discrecional por parte de los políticos y sus resultados positivos se ven a medio y largo plazo; lo que hemos aprendido a través de la historia es que el buen gobierno es un gobierno democrático que sabe auto-limitar su poder. Pero para ello es preciso, además, construir instituciones que promuevan la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas y que, en definitiva, eviten la corrupción de los pilares esenciales de la sociedad y, especialmente, del gobierno y la Administración. Estas instituciones se entienden mejor si comprendemos que la legitimidad democrática no se basa tan sólo en ganar elecciones. Por ello, reflexionaremos sobre la legitimidad de la democracia en la sociedad actual y sobre la necesidad de generar reglas y órganos que controlen a los gobiernos estandarizadamente, sin estar sometidas a la buena o mala voluntad de estos. Esta visión macro necesita su complemento micro.

Por ello creemos que las instituciones generales de control deben ser acompañadas por sistemas organizacionales que, a través de instrumentos, procesos y estructuras adecuados, generen en cada dependencia estatal un marco de refuerzos mutuos que promuevan integridad y desincentiven comportamientos deontológicamente indeseables; y en ese marco un lugar central lo tienen los códigos éticos. Finalizaremos con unas reflexiones sobre cómo construir y sostener estas instituciones desde las últimas investigaciones sobre cambio institucional.

---

<sup>1</sup> <https://freedomhouse.org>

## II. El buen gobierno como gobierno limitado. Antecedentes

En su origen, las primeras instituciones estatales surgen en el momento en que existen excedentes (de grano, por ejemplo) que hay que gestionar de forma que se eviten conflictos internos (Mulgan, 2007), aunque la guerra externa es también una de las variables clave para explicarse el nacimiento de lo que hoy denominamos Estado (Bobbitt, 2002). En consecuencia, ese gobierno de lo común surge inicialmente para garantizar seguridad interna y externa a los habitantes de un territorio, a través de lo que Max Weber denomina el monopolio de la violencia legítima (Weber, 1967, 83 y ss), lo cual provee al gobernante de una capacidad de mando que puede usar de forma discrecional e, incluso, arbitraria. A lo largo de la historia hemos vivido repetidamente la experiencia de cómo el poder político tendía a expandirse y a facilitar el abuso de los privilegios que se atribuían al que gobernaba. Corrupción, arbitrariedades y abusos han sido un componente intrínseco de los gobiernos desde los orígenes de la civilización humana. La necesidad del gobierno ha abierto el paso a la justificación del despotismo. Es cierto, además, que en el acceso al poder, así como en su mantenimiento y expansión, necesariamente siempre hay luchas y tensiones, lo cual nuevamente ha justificado comportamientos brutales y despiadados; la garantía del orden y la necesidad de asegurar el poder han sido la fuente de inmensos abusos y comportamientos contrarios a la moral socialmente aceptada en cada momento histórico.

En esencia, las visiones “realistas” de la política hacen que pueda justificarse toda esta actividad o bien por la mera lucha por el poder y el honor que genera, o bien por los privilegios y riquezas que asegura al que llega. Siguiendo este razonamiento, el buen gobierno sería una noción que se construye para legitimar el poder y nada existiría tras ella. Pero el objetivo de la llegada al gobierno no puede ser alcanzar el poder por el poder, o por los privilegios que asegura. Agustín de Hipona ya critica esta visión del gobierno como mero fruto o ejercicio de la fuerza y la astucia a comienzos del siglo V de nuestra era con esta certera sentencia: “Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?” (2007, libro 4, cap 4). En suma, la tensión entre ética (en sus diversas concepciones) y poder político hunde sus raíces en los más remotos arcanos de las sociedades humanas. Y desde esos remotos arcanos han surgido múltiples teorías para conectar el ejercicio del poder con un fin superior que lo justifica. La idea de que los gobernantes tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de “mandato celestial” (*tianxia*), en el concepto indio de *rajadharma* (los deberes morales del rey) o en la tradición occidental del buen gobierno. (Mulgan, 2007, p. 11). La preocupación por intentar definir y garantizar un buen gobierno es parte, así pues, de todas las tradiciones de pensamiento político de las civilizaciones conocidas. Buen gobierno no como manipulación, sino como elemento sustantivo de referencia para la acción estatal.

Desde la perspectiva subjetiva, menos sostenida en leyes y más en las personas, las respuestas a cómo promover el buen gobierno se han basado también, tradicionalmente, en la creencia en que la ética de la virtud del gobernante era la clave para conseguir un reino en paz y una comunidad protegida por la justicia. La literatura sobre “espejos de príncipes” da cuenta de los intentos por guiar a los gobernantes por el camino de la virtud –con notables diferencias, lógicamente, entre territorios, culturas y épocas- y alejarles del camino del abuso de poder y el despotismo. En Occidente, el cristianismo aportó abundante literatura en la materia. Sin embargo, el Príncipe de Maquiavelo, rompe con la tradición cristiana y, en lugar de preocuparse por cómo garantizar el buen gobierno a través del ejercicio de la virtud, se centra en cómo garantizar el poder y en resaltar la inevitable tensión entre poder y moral. Maquiavelo (1985), plantea cómo a veces, incluso para lograr el bien de la comunidad, su seguridad y su protección, la política contradice la ética. Vuelve, en definitiva a situarnos frente al reto de cómo poder mantener el poder y asegurar el orden sin otorgar al gobernante privilegios morales. Unos privilegios de los que la historia nos demuestra que abusa hasta el más moderado.

Las críticas posteriores al maquiavelismo han insistido en asegurar un marco moral de referencia al príncipe que debería respetar salvo situaciones extraordinarias, pero pronto han tenido que reconocer que, además de la moral eran necesarias las leyes y los tribunales para controlar la inevitable sed de poder.

En China, sin embargo, esa preocupación por el buen gobierno encuentra respuestas que anticipan mucho mejor el ideal de la rendición de cuentas moderna. Las ideas de la Escuela de Legistas y de Confucio insisten en que el Emperador debe rodearse de los mejores, no de los más leales; esto da como resultado el surgimiento de una burocracia meritocrática, sobre todo a partir del siglo VI, con la dinastía SUI, aunque el mejor ejemplo de emperador que se anticipa a las ideas modernas de rendición de cuentas es Li Shiming conocido como Taizong quien asentó la meritocracia para designar al funcionariado. Para ello, estableció la realización de exámenes para el servicio civil como medio para reclutar a oficiales capacitados. Asimismo, castigó a los funcionarios corruptos, advirtiendo a su heredero que expulsase a este tipo de individuos del gobierno y la Administración. Taizong entendió bien que el buen gobierno es la suma de buenas instituciones más valores del gobernante.

En conjunto, lo que vemos históricamente al repasar los orígenes del Estado es una búsqueda de ideas, reglas y principios de buen gobierno que nos permitan superar el ejercicio ciego del poder. Superarlo porque el poder no se justifica por sí mismo, de ahí que todo gobierno necesite aportar razones para mantenerse. Esto explica que hasta los más poderosos y despóticos gobernantes, como Caracalla, también buscaran legitimarse con obras públicas que demostraran su preocupación por el pueblo. Una visita a las Termas en Roma deja bastante en evidencia este sorprendente hecho. El estudio del gobierno a lo largo de la historia nos permite comprobar cómo también se ha caracterizado por proveer justicia, bienestar y conocimiento a sus súbditos, no sólo seguridad. En la búsqueda de legitimidad los gobernantes se vuelven hacia los gobernados y procuran que la obediencia sea voluntaria y fruto del reconocimiento por sus resultados y por sus formas. Por desgracia, unas masas sumisas y que aceptan la esclavitud no presionarán lo suficiente como para que quien tiene el poder deba esforzarse en legitimarse por resultados; pero una ciudadanía exigente sí lo hará, provocando un gobierno más eficaz y cercano que en el caso contrario. Esto nos lleva a las ideas clave que quiero recalcar, todo gobierno tiene a abusar de su poder, pero los gobiernos que están limitados en su ejercicio, que tienen que rendir cuentas son mejores gobiernos; los países con ciudadanía exigentes y que controlan al poder son países más prósperos; no nos basta confiar en la moral del gobernante sino que tenemos que tener mecanismos de control del poder y sanción de sus abusos. En definitiva, es necesario controlar al poder para que cumpla su función de servir al pueblo y no servirse a sí mismo. De ahí el valor de la conciencia cívica, las instituciones democráticas y sus mecanismos de presión y control.

En torno a estas ideas de cómo evitar formas de gobierno depravadas surge en el pensamiento griego la noción de democracia y las configuraciones tipológicas de las buenas y malas formas de gobernar. El pensamiento romano, sobre todo con Polibio y Cicerón configura la idea de los modelos mixtos de gobierno, que incluyen diferentes componentes de la democracia, la aristocracia y la monarquía para que se limiten mutuamente y se evite con ello la degeneración de cada uno de ellos. En suma, los gobiernos benevolentes necesitan asegurarse con adecuados controles mutuos. En la Ilustración, conscientes ya de que centrar en la virtud del príncipe todas las garantías contra el despotismo era ilusorio, empieza a desarrollarse una teoría que concentra en los controles institucionales la clave del buen gobierno. Montesquieu y, sobre todo, posteriormente, los padres fundadores de la democracia americana abandonan la creencia en que una buena educación del príncipe nos baste para garantizar el buen gobierno y, recuperando algunas de las ideas del viejo republicanismo romano, comienzan la construcción de los sistemas de accountability modernos (Jiménez Asensio, 2016).

Lo expresa perfectamente James Madison, en el número 51 de El Federalista cuando nos dice: “Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario”. Pero los hombres no somos ángeles y, por ello, es preciso construir un sistema de controles y de pesos y contrapesos que reduzca la capacidad de arbitrariedad de los gobernantes y les limite su tendencia a abusar del poder. Y lo expresa también Tocqueville (1994), anticipando las teorías sobre cultura cívica, cuando reconoce que en el éxito de la democracia en América un elemento esencial es la capacidad de asociarse de los recién llegados y sus sistemas de implicación cívica y control social.

### **III. La legitimidad democrática**

Llegados a este punto, creo que podremos entender mejor algunos de los fundamentos del sistema democrático tal y como lo necesitamos en este momento histórico. La legitimidad democrática requiere de las elecciones pero no se agota en ellas. Por eso hoy en día hay una tendencia bastante fuerte a criticar la democracia electoral, la democracia que basa toda su legitimidad en las elecciones y no en el ejercicio del poder, en la rendición de cuentas, en la transparencia. Algunos dicen, incluso, que hay que proteger a la democracia de las elecciones, como Pettit (2004).

Y ¿qué quieren decir con esto? pues que hay que rechazar esta idea de que cuando ganó las elecciones tengo derecho a hacer lo que me da la gana, porque entonces convertimos la democracia en un autoritarismo que dura cuatro años, y que, además, desde el poder generará decisiones que harán muy difícil el recambio de gobernantes, en suma, una especie de dictadura que, como mucho, podría ser intermitente. Cuando Putin u Orban hablan de la democracia iliberal lo que quieren decir es que ellos son demócratas porque mantienen las elecciones, pero rechazan el sistema de controles que la democracia liberal les establece. En la democracia iliberal hay elecciones, las elecciones son hasta competitivas, pero hay elementos esenciales del Estado de derecho que no se respetan, porque por ejemplo no se garantizan plenamente los derechos constitucionalmente reconocidos. Lo estamos viendo en Turquía o en Venezuela, donde hay por ahora elecciones, pero no estamos ante una democracia verdadera, pues la oposición es perseguida, la prensa libre desmontada, la separación de poderes poco a poco eliminada. Por eso algunos autores (Rosanvallon, 2010; 2015) nos recuerdan la importancia de combinar diferentes factores de legitimidad en la verdadera democracia. Por ejemplo, la legitimidad de imparcialidad, que es garantizar la aplicación imparcial de la ley, la gestión imparcial de los servicios públicos, y eso no se consigue sino con una administración imparcial, por ejemplo. Una Administración garantizada con los principios de mérito en el acceso y carrera; una Administración que tiene la capacidad de decir no al poder, de decirle la verdad, de no dejarse presionar para que incumpla las normas; en una verdadera democracia hay que evitar que el gobierno use la policía, o a hacienda, para su servicio e interés, ocultando su corrupción o persiguiendo a los opositores. Garantizar la imparcialidad y la legalidad de la Administración es clave en la democracia.

Otro elemento muy importante es la legitimidad de reflexividad que es asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental, para eso está el papel de los tecnócratas, de los juristas y la capacidad de un análisis desapasionado de los problemas y la búsqueda razonable de soluciones. No quiere decir esto que se sustituya a los políticos, pero sí reconocer que los políticos son unos actores más en ciertos ámbitos y que muchas veces tienen que ceder sus decisiones a órganos técnicos, a esto que llamamos instituciones no mayoritarias. En las democracias que funcionan cada vez hay más órganos independientes para controlar al poder y asegurar una legitimidad de reflexividad e imparcialidad. Y finalmente, la legitimidad de proximidad, que es la cercanía de las propuestas al entorno y a las circunstancias, la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, la cercanía a la gente en lugar de la distancia gubernamental propia del modelo de gobernación.

Como ven, entonces, la idea de la democracia *para el pueblo* se complejiza y para que el gobierno democrático sea *para el pueblo* es muy importante que participe una Administración imparcial, expertos, técnicos, juristas, la propia ciudadanía y no sólo los gobernantes, que siempre pueden poner por delante su interés en la reelección sobre el bien común. Todo esto nos lleva a entender que la democracia requiere, además de elecciones libres y justas e igualdad política, un sistema procedimental que nos asegure el libre ejercicio de nuestras libertades, la respuesta a nuestras demandas y el respeto a nuestros derechos. Ello demanda un Estado de derecho sólido: la primacía de la ley; el control efectivo de los poderes “extraoficiales” –crimen organizado, terrorismo, etc.-; la independencia judicial, etc. ; un gobierno que responda a las demandas ciudadanas, pues los ciudadanos tienen preferencias y hay que dar respuestas a las mismas, respuestas que tienen que ser justas, equitativas, equilibradas; un Gobierno que sea eficaz, que pueda afrontar los problemas existentes y para que podamos comprobarlo tiene que someterse a la rendición de cuentas. De ahí que la importancia de la rendición de cuentas horizontal no pueda dejarse de lado; es necesario consolidar sólidos controles horizontales: Tribunales de Cuentas que funcionen, organismos de evaluación de políticas que evalúen seriamente, autoridad fiscal independiente, órganos de control de la transparencia e integridad del gobierno, etc.

Y, además, cómo no, la legitimidad democrática demanda un gobierno honesto. La corrupción aparece repetidamente en diversos estudios como el factor esencial para reducir la calidad de la democracia donde esta existe (ver Kauffmann, Kraay y Mastruzzi, 2004); así, de acuerdo con un reciente estudio empírico de De Miguel y Martínez-Dordella, la variable que correlaciona más con democracia es la (falta de) corrupción, con un coeficiente de 0,61 (2014). Y precisamente la variable que más correlaciona con reducción de corrupción es la eficacia del gobierno, con un coeficiente de correlación de 0,86; eficacia entendida como competencia de los funcionarios (mérito), independencia frente a presiones políticas y clientelares (ética de la imparcialidad), y credibilidad que aporta el gobierno en su capacidad de generar políticas adecuadas honestamente (ver Rothstein y Holmberg, 2014). En suma, una Administración meritocrática y honesta es esencial para la calidad democrática y en torno a ella deberíamos centrar estrategias clave de buen gobierno.

#### **IV. Los marcos organizacionales de integridad**

Todo este conjunto de reflexiones debe completarse, desde los estudios de Administración pública, con la construcción dentro de cada organización pública, de un marco de instrumentos, procesos y órganos que promuevan la integridad, el mérito, la rendición de cuentas y, en definitiva el buen gobierno del organismo correspondiente. Un marco de integridad de la organización incluye todo un conjunto de medidas que buscan garantizar que tanto la dirección como los empleados y stakeholders desarrollan sus actividades de manera honesta y comprometida con la misión, valores y fines de la organización. Un marco de integridad incorpora normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces que contribuyen conjuntamente a prevenir la ilegalidad y a fomentar la ética. Hablamos de un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es un continuo progreso, pasándose de implantar mecanismos de control de conductas anti-productivas a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad.

En el marco de integridad (ver figura 1) existen toda una serie de instrumentos esenciales para promover la ética y también hay una serie de instrumentos complementarios para ello. Los complementarios no tienen como fin primario la búsqueda de integridad, sino que cada uno tiene sus propios fines (la gestión de recursos humanos el suyo, la gestión presupuestaria el propio, etc.), ahora bien, si funcionan inadecuadamente generan incentivos para las conductas no éticas en la organización.

Por otra parte, la organización se sitúa en un contexto social que también influye sobre los comportamientos de las personas de la organización. 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 miembros de la organización. El contexto es interno (el clima ético interno) y externo a la organización.

Figura 1 aquí

El contexto interno se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización. De este modo, en organizaciones donde los trabajadores tengan una percepción negativa sobre la equidad e integridad de los procedimientos internos de la misma (gestión de personal: ascensos, distribución de primas por productividad; gestión de los conflictos de interés, control de las finanzas, respeto a las normas disciplinarias y a los códigos éticos, etc.), tendrán una mayor probabilidad de que su comportamiento se aleje de las exigencias de la integridad. El clima ético de las organizaciones es, en consecuencia, un factor que conviene conocer y controlar. 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. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de lobbying, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc.

En la figura se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los miembros de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados...

Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir integridad, para lo cual la evaluación de riesgos, los códigos éticos y las normas de conflictos de interés cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas ilegales o contrarias a los códigos éticos, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma progresiva, para que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún miembro de la organización debe traspasar. Esto exige que los propios códigos y normas internas establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos, como una Comisión de Ética.

Dejando de lado el código ético, en el que nos vamos a centrar posteriormente, en primer lugar hay que determinar cuáles son las zonas de mayor riesgo en una organización, aquellas por las que puede dejar de ser íntegra. Es decir, dentro de una asociación hay que detectar las áreas en que la naturaleza de la actividad dirigida hacia el cumplimiento de la misión pueda, con más facilidad, desviarse y transformarse en un interés privado. Además, es necesario tener un sistema de formación en ética que garantice que las personas de la organización tienen clara la misión, los valores y los estándares de comportamiento que se requieren. Como quiera que, a menudo, los valores deseables entran en conflicto, o los estándares pueden interpretarse de forma diferente, es preciso que exista un comité de ética que aporte interpretaciones comunes y actualice el código ante los cambios sociales o jurídicos existentes. Y, cómo no, hay que tener sistemas de control interno para evitar la impunidad que genera la falta de detección, entre estos sistemas la denuncia interna puede ser un instrumento eficaz si se protege al denunciante y se exige rigor en la denuncia.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la asociación de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos. Cuando las políticas de recursos humanos permiten la percepción de inequidad, o quiebran el contrato psicológico entre empleados y organización los resultados pueden ser muy negativos. También son importantes las normas y procesos de contratación, las normas y procesos presupuestarias, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de conductas no éticas, generando procesos de monitoreo que den inputs apropiados al sistema de integridad esencial. Finalmente, sólo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones indebidas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles. Desde este aspecto, la generación y consolidación de un servicio profesional directivo es un aporte esencial al marco de integridad, pues asegura profesionales en los puestos de dirección, y además, reduce las posibilidades de presión político-partidista en la toma de decisiones técnicas.

## **V. Los códigos éticos. Un análisis empírico**

Hablemos ahora de los códigos éticos. El desarrollo de Códigos éticos es uno de los componentes esenciales de las políticas de buen gobierno, tanto en el sector público como privado. Los Códigos de conducta tienen, por lo común, unas notas distintivas o contenidos básicos que se pueden sintetizar, siguiendo a Jiménez Asensio (2016) del siguiente modo:

- A) Valores y Principios, que se tratan unas veces de forma diferenciada y otras de forma conjunta o solo con la explicitación de valores o principios esenciales.
- B) Normas de conducta, que tienen mayor o menor alcance en sus detalles, dependiendo del contexto y de los países.
- C) Sistema de seguimiento y control (Comisión de Ética o Comisionado de Ética). Se trata de una pieza clave para construir un Marco de Integridad Institucional que sustente una infraestructura ética eficiente y creíble.

La característica fundamental de los Valores y/o Principios es que no sirve sólo con el mero enunciado de los mismos, sino que una dimensión determinante de este tema es que esos Valores y/o Principios se enuncien, pero además se defina cuál es su contenido o alcance material y su significado, más aún, con el tiempo sería bueno incorporar ejemplos de la interpretación que se pueda dar de los mismos en casos concretos y relevantes. Si se toma como referencia un modelo de Códigos de conducta del personal directivo o de aquellos altos cargos que conforman el poder ejecutivo hay que acudir a ejemplos anglosajones, que son sin duda los que tienen un desarrollo más amplio en esta materia. Un importante Código de estas características es el *Code of Conduct and Ethics, del Senior Executive Service* de la Administración Federal estadounidense publicado en enero de 2012. En el ámbito territorial más próximo, en España tenemos el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y del personal eventual del Gobierno Vasco, aprobado en junio de 2013.

Los valores y principios se concretan en determinadas normas de conducta, que como su propio nombre indica se trata de ámbitos definidos en los que se pauta cuál ha de ser el comportamiento o los estándares de comportamiento adecuados para que los destinatarios de las mismas no infrinjan tales pautas o comportamientos y actúen en el cumplimiento de sus funciones de forma acorde con tales normas. El grado de detalle de las Normas de Conducta varía en todo caso de unos modelos de códigos a otros. Los modelos anglosajones son, por lo común, muy detallados en la regulación de tales conductas. Y cuando no lo son o simplemente lo son de forma no muy exhaustiva, que en algunos casos es así, tales Códigos vienen acompañados de Guías o Manuales de aplicación en las que se detallan de forma pormenorizada qué conductas son las que contravienen el Código, así como de qué manera se han de resolver o se han resuelto los distintos dilemas éticos, incorporando incluso soluciones o ejemplos para que puedan ser tomados como referencia. Son de enorme utilidad práctica y el grado de detalle puede ser muy exhaustivo. Para ello, es fundamental que los códigos se refieran a unidades u especialidades concretas del aparato administrativo, por ejemplo, los aduaneros e inspectores de finanzas británicos tienen su propio código, los policías el suyo, etc. Finalmente, es importante que el Código se conecte con sistemas de control, denuncias, actualización, sanciones y formación. Para ello es esencial la creación de Comités de ética con capacidades de gestión, formación, asesoramiento y, si es preciso, sanción.

Con estas afirmaciones volvemos a resaltar que el código ético es sólo una parte –esencial, eso sí,- de todo el marco de integridad que la organización puede diseñar. En España, las diferentes normas de transparencia (la estatal y las autonómicas) han generado unos códigos para los altos cargos. También las normativas de función pública han aprobado códigos para los empleados no directivos. Pero nuestras normas no han requerido la generación de marcos de integridad para nuestras organizaciones (excepto en algunos casos como el de la Diputación de Guipuzkoa). Ese requerimiento sería positivo para la lucha contra la corrupción y para la clarificación de obligaciones morales en el ejercicio del cargo público. En todo caso, las normas existentes abren la vía para empezar a trabajar en el desarrollo en cada organización de códigos y para su inserción en el marco de integridad correspondiente. Códigos que deberían hacerse de forma participativa y abierta con los empleados y stakeholders y que deberían dar respuestas específicas a los problemas típicos de la organización. Si no se hiciera así y simplemente se dejaran los códigos como un conjunto de reglas abstractas de cumplimiento deseable, sin conexión con otros instrumentos y procesos, los impactos finales serían muy reducidos; para ello, basta ver lo que está pasando en España en términos de corrupción y conductas éticamente desviadas a pesar de la existencia de códigos en las normas generales. En consecuencia, es preciso regular los códigos de forma que en ellos ya existan componentes que los conecten a los marcos de integridad y con ello se favorezca la generación e implementación de todo el sistema.



Sobre esta base, hemos procedido a definir unos parámetros para analizar la calidad de los códigos existentes, una especie de check-list muy sencilla. Todo ello nos ha llevado a establecer como contenidos mínimos del Código los siguientes:

1. El establecimiento de unos principios éticos y unas reglas de conducta coherentes con lo establecido en las normas generales.
2. El desarrollo al menos de los aspectos siguientes:
  - Publicidad de la agenda de los altos cargos.
  - Definición de los conflictos de interés y criterios para regularlos.
  - Garantías de imparcialidad en el ejercicio del cargo. Por ejemplo, la prohibición de aceptar regalos o los protocolos en caso de tener participaciones en empresas que contratan con la administración.
3. La existencia de un sistema explícito de adhesión al código.
4. La creación de un Comité de ética que responda a demandas de clarificación y que vigile el cumplimiento.
5. La existencia de mecanismos de denuncia de los incumplimientos del código con protección al denunciante.
6. La existencia de un régimen de sanciones por incumplimiento.

Con todos estos criterios pasaremos ahora a detallar los resultados de la evaluación realizada en Cataluña de (1) la existencia de códigos en las organizaciones obligadas a ello por ley; (2) la calidad de los códigos existentes. Hemos elegido Cataluña por ser el lugar de España donde más se ha desarrollado esta normativa y más se ha avanzado en la materia. En Cataluña, la Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno (LTABG), de 2014, ha regulado diferentes instrumentos para garantizar el buen gobierno, que es definido en el art. 2 d, como los “principios, las obligaciones y las reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la Administración y los principios éticos y las buenas prácticas de acuerdo con las que han de actuar los altos cargos de la Administración, los cargos directivos y el resto de personal al servicio de la administración, con el objetivo de que esta funcione con la máxima transparencia, calidad y equidad y con garantía de rendimiento de cuentas”.

Si nos centramos en los códigos éticos, es evidente que la LTABG ha pretendido expandir el sistema de Códigos por las Administraciones catalanas, pero más aún, ha intentado que principios éticos guíen la contratación y el sistema de subvenciones públicas. En concreto, la Ley establece en su artículo 55.3 que “El Gobierno, los entes locales y los otros organismos incluidos como sujetos obligados por la ley, han de elaborar un código de conducta de sus altos cargos que concrete y desarrolle los principios de actuación a que hace referencia la propia ley en su apartado primero, establezca, en su caso, otros adicionales y determine las consecuencias de incumplirlos, sin perjuicio del régimen sancionador que la ley ya fija”.

Veamos en primer lugar si esta obligación establecida en la norma se ha cumplido o no. En 2016 y 2017 un equipo de investigadores hemos preparado un cuestionario para el Defensor del Pueblo de Cataluña con el que se ha preguntado a todos los entes obligados por la Ley catalana de transparencia (64 entidades autonómicas/comarcales y provinciales y 948 ayuntamientos) si se había aprobado ya un código ético en su entidad (ver tabla 1). Posteriormente, se solicitó a todos los que lo habían aprobado que mandaran un enlace para acceder al contenido del mismo. Los ratios de respuesta no han sido todo lo elevados que debían ser, máxime cuando quien enviaba el cuestionario era la autoridad encargada por la LTABG de hacer la evaluación de la implementación de la misma.

Tabla 1 aquí

En cuanto a los datos de fondo, se puede ver en la tabla 2 cómo el número de ayuntamientos con código ético es aún bastante bajo, a pesar de que la ley les obliga a ello. Como se puede ver, el progreso general ha sido positivo, aunque todavía es bastante bajo el nivel de cumplimiento de la norma en esta materia específica. Tal vez la mejor explicación para este bajo nivel de cumplimiento sea que ya existe y está en pleno funcionamiento el proceso de elaboración del Código ético del Sector Público de Cataluña, que se calcula afectará a 400.000 personas muchas de las cuales pertenecerían a gobiernos locales<sup>2</sup>.

Tabla 2 aquí

Como se puede ver, la implementación de los códigos en los ayuntamientos está siendo lenta y ello sin contar con el análisis de su calidad. Para ayudar en esta labor la propia Generalitat ha elaborado una Guía muy completa para la elaboración del Código ético de los altos cargos locales y a través de una comisión ad hoc está elaborando el “Codi Ètic del Servei Public de Catalunya”<sup>3</sup>. La tarea del Comité es elaborar un código que sea aplicable a todas las administraciones públicas catalanas.

En cuanto al resto de entes obligados los resultados de cumplimiento son los siguientes (ver tabla 3):

Tabla 3 aquí.

Los bajos resultados en entes supra-municipales, comarcales y provinciales probablemente se deban a la razón antes mencionada de la labor del Comité para la elaboración del Codi Ètic del Servei Public de Catalunya y el Codi ètic del Sector Públic. En 2016, los datos eran aún peores, un solo Consell y la Generalitat empezaban a generar su código. En todo caso, como se puede ver, se están dando aún los primeros pasos. No obstante, durante este último año, la Generalitat ha procedido a realizar una labor muy interesante en relación a los códigos de conducta, labor que nos permite asegurar que en esta materia el cumplimiento de la ley por el Gobierno de la Generalitat ha sido completo. Así, el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo aprobado en verano de 2016 ha sido un punto de inflexión importante. En dicho código se establece, por ejemplo la obligación de registrar debidamente todos los regalos, viajes y agenda de estas personas, lo cual ha dado lugar a una página web donde se puede comprobar todos estos datos<sup>4</sup>. También se ha procedido a la adhesión individualizada por parte de todo el personal afectado, sin ningún incidente; ahora se está procediendo a exigir la adhesión a todo el personal directivo de empresas públicas, el cual ya no queda excluido de esta obligación tras la correspondiente consulta. Muy importante es que se ha creado el Comité Asesor de Ética Pública, el cual recibe consultas, hace recomendaciones, interpreta el código, recibe denuncias, propone sanciones a los órganos competentes para dictar resolución y elabora un informe anual sobre el cumplimiento del código. Un comité ya en pleno funcionamiento y que ha emitido 12 resoluciones consultables. También se ha creado un Buzón de denuncias on line con garantía de confidencialidad. Aún no se han recibido denuncias de incumplimiento cuando se escriben estas páginas. En suma, que tras analizar el sistema del gobierno de la Generalitat se puede afirmar que reúne los seis requisitos antes mencionados como requisitos de calidad de los Códigos.

<sup>2</sup> [http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_funcio\\_publica/pgov\\_empleats\\_publics/codi-de-conducta-i-bones-practiques/comite-per-a-lelaboracio-del-codi-etic-del-servei-public-de-catalunya](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/codi-de-conducta-i-bones-practiques/comite-per-a-lelaboracio-del-codi-etic-del-servei-public-de-catalunya)

<sup>3</sup> <https://drive.google.com/file/d/0B80PcATPBshOcjZuMUyT1VseGs/view>. ACORD GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

<sup>4</sup>

[http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_funcio\\_publica/pgov\\_empleats\\_publics/pgov\\_carrecs\\_publics/codi-de-conducta-altos-carrecs-personal-directiu/publicitat-activa-derivada-del-codi-de-conducta-00001/](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/pgov_carrecs_publics/codi-de-conducta-altos-carrecs-personal-directiu/publicitat-activa-derivada-del-codi-de-conducta-00001/)

Pasaremos ahora al análisis de contenido del resto de códigos a los que hemos tenido acceso. De los códigos remitidos, empezaremos por analizar los de ámbito local (ver tabla 4).

Tabla 4 aquí

Los Consells, por su parte, también han empezado a aprobar Códigos éticos, en concreto se nos han remitido siete que, en esencia, reúnen los requisitos de definición de los principios éticos y las reglas de conducta coherentes con la LTABG, de desarrollo de algunos de estos principios (en esencia la regulación de los conflictos de interés y la garantía de la imparcialidad). En algún caso, como el del Val D'Aran, se han adherido al Código ético de la Federación Española de Municipios y Provincias. Pero hay ejemplos como el de Baix Camp o el del Vallés Occidental que reúnen casi todos los requisitos previamente enumerados como pertinentes para el pleno cumplimiento de la LTABG. En relación con el resto de entes obligados, la Universidad de Lleida ha remitido un Código ético; no obstante, el mismo es anterior a la aprobación de la LTABG. Por ello, no reúne ninguna de las condiciones que hemos establecido previamente. En todo caso, es un código que no afecta sólo a los altos cargos (no es sencillo delimitar los altos cargos en la universidad), sino a cada miembro de la comunidad universitaria y tiene un carácter meramente orientador no sancionador. Debería adaptarse a los criterios de la LTABG en la medida de sus posibilidades y de la naturaleza de la universidad. También el Consell de Garantías Estatutarias tiene un compromiso ético, pero esencialmente es una declaración sencilla de principios y no reúne los requisitos antes mencionados para los códigos. La Oficina Antifrau tiene un proyecto sometido a la aprobación del Parlament. Este proyecto reúne prácticamente todas las condiciones establecidas previamente.

En resumen, se ha empezado a dar respuesta a las demandas de la LTABG, pero de forma poco exigente (excepto, como es obvio, por la Generalitat). En este año próximo, considerando que existirá un código marco y que existen ya buenas prácticas, esperamos que se expanda de forma sustantiva la aprobación de sistemas de integridad, comenzando por un código ético con las características enunciadas en este texto, en todos o la mayoría de los sujetos obligados. El siguiente paso debería ser la creación de marcos de integridad en cada organización, de acuerdo a lo defendido en este texto.

Finalmente, en cuanto a la incorporación de cláusulas éticas a la contratación, podemos decir que se ha avanzado bastante, aunque todavía el nivel de cumplimiento es bajo (ver tablas 5 y 6). Por desgracia, el modelo establecido no es el propio de los pactos de integridad en la contratación pública, que daría unas garantías mayores y una institucionalidad mucho más sólida. Pactos de integridad que están empezando a expandirse por España de la mano de Transparencia Internacional aunque aún no se han aplicado en Cataluña.

Tablas 5 y 6 aquí

En esta materia de contratación existe ya un gran conjunto de experiencias europeas (no españolas aún) en relación a los pactos de integridad (PI). Los PI tienen la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, nivelar las condiciones existentes entre los distintos actores, así como mejorar la eficacia de los procedimientos de contratación pública. Su finalidad primordial es clara, y no es otra que la de atajar el problema de la corrupción en el seno de la contratación pública. Los PI ya cuentan con una sólida experiencia a nivel global, lo cual es una muestra de la flexibilidad de esta herramienta. En efecto, entre los países que los han desarrollado e implementados, encontramos algunos tan dispares en cuanto a su modelo político, económico, social y cultural, como lo pueden ser, entre otros, México, Alemania, China o Zambia.

Transparencia Internacional propone que los PI se articulen en torno a seis ejes esenciales, que se resumen de la manera siguiente:

- El compromiso de que los funcionarios no acepten sobornos o cualquier otro tipo de prebendas, con la previsión de sanciones en caso de que dicho compromiso sea vulnerado;
- El compromiso por parte de los licitantes de no pagar u ofrecer sobornos o cualquier tipo de prebendas, con la previsión de sanciones en caso de que dicho compromiso sea vulnerado;
- El compromiso por parte de cada licitante de no coaligarse con otros licitantes para tener determinada influencia en el procedimiento de contratación pública;
- El compromiso por parte de cada licitante de divulgar a las autoridades competentes así como al supervisor los pagos realizados o prometidos en relación al contrato en cuestión;
- La consentimiento explícito por parte de cada licitante de que el compromiso de no pagar u ofrecer sobornos seguirá vigente hasta la completa ejecución del contrato;
- El consentimiento explícito por parte de cada licitante de que tendrá que mantener los mismos compromisos adquiridos por medio del PI con sus distintos subcontratas y socios.

Junto a ello, el PI fomenta la participación de la sociedad civil en el monitoreo del contrato, desde su fase previa (análisis de necesidades) hasta su fase final (finalización de la obra o servicio y pagos de cierre). Y lo hace con la selección de un grupo de expertos en contratación pública que, pagados con fondos de la ONG promotora, o de un tercero se dedica a controlar la honestidad del proceso desde la fase previa a la fase final del contrato.

## V. Conclusiones

Al final, para entender las dificultades en la generación de instituciones de control es indispensable considerar la variable del poder; en el espacio metafórico que denominamos arena de políticas (“espacio de acción” en Ostrom, 2005) hay siempre actores diversos con diversos niveles de poder, lo cual genera unos balances o equilibrios. Cambiar instituciones exige cambiar los equilibrios de poder, modificar las asimetrías existentes. No es sencillo que el cambio surja desde los que disfrutan del statu quo. Sobre todo, es verdaderamente complicado que surja el cambio cuando se dan tres patologías de las asimetrías de poder (BM, 2017: 7-11). Primero la exclusión; cuando los excluidos son poderosos o están desesperados surge la violencia; en todo caso, la exclusión de sectores importantes de la sociedad impide que las instituciones cumplan sus funciones y se alcancen los impactos deseados. Segundo la captura; cuando grupos poderosos consiguen que las políticas les beneficien desproporcionadamente gracias a su indebida influencia los resultados son negativos para la competitividad y la eficiente distribución de recursos; además de deslegitimar la democracia, creando gobiernos que no dan respuesta a las demandas colectivas. Tercero el clientelismo, entendido como el intercambio de privilegios en el acceso a los servicios públicos a cambio del apoyo electoral; en entornos de desigualdad alta estos intercambios generan redes de protección cortoplacista y discrecional para masas de personas que viven en la pobreza, pero en entornos no tan desiguales generan también una doble captura, del patrón político hacia las clientelas y de estas hacia el patrón, que depende para su supervivencia política de ellas; en todo caso, quiebran el principio de imparcialidad y, con ello, la calidad del gobierno (Charron et al. 2015). La captura y el clientelismo son aspectos esenciales de la corrupción. Cuanto más fuertemente arraigadas están las patologías más difícil es el cambio.

En general, cuando las instituciones no funcionan siempre hay alguien que parece que gana y muchos que pierden. Para hacer que las instituciones cumplan con sus funciones es necesario rediseñar la arena de políticas y producir tres tipos de transformaciones. La primera es la generación de contestabilidad, es decir, cambiar las reglas para permitir la incorporación de actores diferentes que puedan enfrentarse al statu quo e influir en las decisiones a tomar; con ello se produce legitimidad y cooperación.

La segunda exige la capacidad de crear nuevos sistemas de incentivos y desincentivos que transformen la conducta de los actores y les hagan más flexibles frente al cambio. La tercera es el cambio de las creencias y preferencias de los actores, generando cambios en las ideas que guían su conducta y, a ser posible, en los valores. Todo ello se puede hacer a través de nuevas normas formales, del uso de las normas informales o de leyes de procedencia internacional (tras la ratificación de los tratados). En todo caso, los juegos de normas (*rules game*) se producen a un doble nivel, por una parte siguiendo las normas existentes se intenta mejorar el impacto a alcanzar, pero al tiempo los actores están continuamente intentando cambiar las propias normas, de forma que modifiquen las asimetrías de poder (BM, 2007: 12-16). Las normas son de tres tipos, las operacionales, que definen deberes o derechos concretos a los sujetos afectados; las procedimentales, que definen qué sujetos pueden participar en la elaboración de las normas operativas y cómo se deben tomar decisiones en general; y las constitucionales, que definen quiénes pueden tomar decisiones en la elaboración de las leyes y los procedimientos para su adopción o cambio. Cuanto más abstractas y generales son, más difíciles serán de cambiar (Ostrom, 2005, p.58-59).

Todo ello requiere conocimiento del entorno, los diseñadores han de tener un conocimiento profundo de (Olsen, 2010: 6): a) El orden institucional en el que se va a intervenir y sus niveles de adaptabilidad. b) Cómo debería ser el orden institucional preferido y si los arreglos institucionales mejores y necesarios serían posibles. c) Cuáles son los arreglos institucionales que permitirían una mejora y cómo diseñarlos para que resuelvan problemas, alcancen objetivos y reduzcan las distancias entre el ser y el deber ser. d) Qué tipo de proceso de diseño preciso sería el que, considerando el entorno, generaría el resultado adecuado. La cuestión que surge ahora es ¿quién puede incentivar el cambio? ¿quién lidera el rediseño institucional? En conjunto, podríamos decir que los cambios pueden venir de las negociaciones entre las elites, del compromiso ciudadano y su movilización y de la influencia internacional. En ocasiones puede ocurrir que las propias elites comprendan que es preciso cambiar por su propio interés o el del país, sacrificando incluso sus propios intereses (como ocurrió con las últimas Cortes franquistas en España). En otras ocasiones pequeños cambios permiten el surgimiento de órganos de rendición de cuentas horizontal que, una vez constituidos, son potentes fuerzas de cambio en su ámbito de acción (por ejemplo, un Consejo de la Transparencia o una Agencia Fiscal Independiente activos y vigilantes), exigiendo a las elites una *accountability* mayor. Cuando las elites anticipan su pérdida de elecciones están mucho más abiertas a cambios en las instituciones que controlan al poder, pues ello les permitirá a ellas controlar mejor al nuevo gobierno. En todo caso, la sociedad civil organizada en grupos bien estructurados y que aprovechan las nuevas tecnologías de información es un elemento esencial de cambio (Castells, 2012). En ocasiones esa sociedad civil a favor del cambio se estructura en partidos nuevos (caso Podemos en España), en otras se mantiene a través de diferentes ONG,s que pueden coordinarse y constituir con otros agentes privados (asociaciones de empresarios, por ejemplo) o gubernamentales potentes coaliciones promotoras del cambio (Sabatier, 1998). Finalmente, ciertas organizaciones internacionales pueden ser agentes impulsores de cambio (en el caso español, sin lugar a dudas, la Unión Europea o el Consejo de Europa, entre otros, lo han sido) (BM, 2017: 17-27).

Todos esos cambios han de ser implementables e implementados. La buena implementación se genera ya en la fase de diseño, creando las condiciones para que sea posible (por ejemplo, reservando presupuesto adecuado para la ejecución). Pero en todo caso esta fase es extraordinariamente compleja y en ella se estrellan muchos de los sueños de cambio institucional. Considerando sólo el enfoque *top-down* en la implementación (existe un enfoque *bottom-up* que insiste en que los agentes públicos operativos pueden en el día a día de la implementación transformar los diseños hechos arriba o generar diseños propios), los requisitos para una adecuada implantación son muy numerosos y de difícil control (ver figura 2).

Figura 2 aquí

Resumiendo todo lo dicho, el ciclo de diseño tiene seis fases (ver figura 3). La primera de diagnóstico, donde se analiza la institución y se ven sus problemas funcionales subyacentes relacionados con el compromiso, la coordinación y la cooperación. La segunda de evaluación de las asimetrías de poder y de sus posibles patologías (exclusión, captura y clientelismo). La tercera de definición de objetivos, en la que se identifican los puntos de entrada para la reforma, bien sea generando contestación (voz), modificando incentivos o cambiando las creencias y preferencias de los actores. Cuarto, de diseño en sentido estricto, en la que se identifica el mejor mecanismo para la intervención, con normas de un tipo u otro (operativas, procedimentales o constitucionales). Quinto, implementación a través de los apoyos y estrategias adecuados para reducir las resistencias. Sexto, evaluación y adaptación.

Figura 3 aquí

La construcción del buen gobierno es y será un sendero inacabado, siempre estaremos trabajando por mejorarlo, siempre estará en riesgo el trabajo ya hecho, siempre será necesaria una ciudadanía exigente y dispuesta a luchar por sus derechos.

### **Bibliografía**

- AGUSTÍN DE HIPONA (2007) *La Ciudad de Dios*, libro IV, cap. 4. Gredos, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2017) *Governance and the Law. World Development Report 2017*. Washington D.C.: Banco Mundial
- BOBBITT, P. (2002) *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*, Allan Lane, Londres.
- CASTELLS, M. (2012) *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- CHARRON, N., DIJKSTRA, L. y LAPUENTE, V. (2015) “Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions”. *Social Indicators Research*, vol. 122: 315-346. doi:10.1007/s11205-014-0702-y
- DE MIGUEL, J. y SANTIAGO MARTÍNEZ-DORDELLA (2014). «Nuevo índice de democracia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146: 93-140
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016) *Los frenos del poder*, Marcial Pons-Ivap, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2017) *Integridad y transparencia*. Libro en prensa.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY, and M. MASTRUZZI (2004). *Governance matters III: Governance indicators for 1996–2002*. Washington, DC: World Bank.
- MAQUIAVELO, N., (1985): *El príncipe*, Cátedra, Madrid.
- MULGAN, G. (2007) *Good and Bad Power*. Penguin, Londres: p. 11
- OLSEN, J.P. (2010) *Governing Through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press.
- OSTROM, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press
- PETTIT, PH (2004) “Depoliticizing Democracy”. *Ratio Juris*. Vol. 17 No. 1 March 2004 (52–65)
- ROSANVALLON, P. (2010) *La legitimidad democrática*. Paidós, Barcelona. ROSANVALLON, P. (2015) *Le bon gouvernement*. Ed. Du Seuil, Paris.
- ROTHSTEIN, B. (2011): *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago.
- ROTHSTEIN, B. y HOMBERG, S. (2014) *Correlates of Corruption*. Working Paper Series 2014:17. QOG The Quality of Government Institute, Department of Political Science. University of Gothenburg.
- SABATIER, P. (1998) “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”. *Journal of European Public Policy* 5 (1): 93-130.

SABATIER, P. y D. MAZMANIAN (1980) The implementation of public policy: a framework of analysis . *Policy Studies Journal*, Volume 8, Issue 4, January 1980: 538–560  
 TOCQUEVILLE, A. de, (1994) La democracia en América, (7ª reimpresión), México: FCE.  
 WEBER, M. (1967) *El político y el científico*. Alianza, Madrid, 1967, pp. 83 y ss

### Reseña biográfica

Manuel Villoria Mendieta, catedrático de Ciencia Política, desarrolla su docencia en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es Director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG)-UIMP y del Máster en Gestión de la Seguridad, crisis y emergencias IUOG-URJC; Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA, donde estudió el Master in Public Affairs por la Indiana University. Es autor de unas doscientas publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública y ética administrativa. Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. En la actualidad es miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas y Calidad de los servicios (AEVAL) y del Consejo Científico del organismo internacional CLAD. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency Internacional, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, así como en diversos institutos de Administración Pública, consultor para el Banco Mundial, la OCDE, el BID, la Unión Europea, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina.

### Tablas y figuras

**Figura 1: 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	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc...
Códigos éticos, evaluaciones de riesgos, formación en ética, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias...	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar integridad Sancionar e imponer integridad Evaluar integridad	Responsables de la gestión de la integridad. Comités u oficinas de ética, inspectores internos...	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión Presupuestaria Gestión de la calidad Control interno y externo	Procesos y medidas implantadas Qué ha pasado Quién evalúa Cómo evaluar Cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH Auditores internos, etc		

Fuente: OCDE 2009 y elaboración propia.

**Tabla 1. Ratio de respuesta al cuestionario en Ayuntamientos por tamaño de población**

Año	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5000	+ de 500
2016	100.00%	80.49%	81.38%	65.28%
2017	87,5%	68,42%	87,50%	69,69%

**Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia**

**Tabla 2. Número de Ayuntamientos con Código ético separados por número de habitantes**

Año	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5000	+ de 500
2016	4 sí	6 sí	6 sí	4 sí
2017	17 sí 39 no	5 sí 34 no	8 sí 69 no	30 sí 485 no

**Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia**

**Tabla 3. Códigos éticos de otros entes obligados por la norma**

Consells Comarcals	Consell General de Aran	Diputaciones	Entidades supra-municipales	Generalitat	Consell de Garantías Estatutarias	Universidades	Entidades reguladoras
6 sí 32 no	Sí	4 no	1 No	Sí	Sí	9 no	2 sí 3 no

**Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia**

**Tabla 4. Contenidos de los códigos éticos de Ayuntamientos de Cataluña**

Ayuntamientos	Principios éticos y unas reglas de conducta coherentes con la LTABG	Desarrollo de conflictos de interés, publicidad de agendas y garantías de imparcialidad	Sistema explícito de adhesión al código	Comité de ética	Mecanismos de denuncia	Régimen de sanciones
Calella	Sí	Parte	No	No	No	No
Capmany	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No	No	No
Copons	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No
Juncosa	En parte	No	No	No	No	No
Puig Reig	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	Sí	No	No
Reus	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	Sí	En parte	Sí
Riudoms	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No	No	No
Salou	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No (hay una Comissió de Serveis Generals)	No	No



				que evalúa anualmen- te)		
Sant Cugat del Vallés	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí (en parte)	Sí
Sant Fost De Campsen- telles	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No
Vic	Sí	Sí (excepto la agenda)	Sí	No	No	Sí
Vilanova i la Geltrú	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	Sí	Sí (en parte)	Sí
Masnou	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	Sí	Sí (en parte)	Sí
Prats de Rei	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No
Soses	En parte	No	No	No	No	No
Seva	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	Sí
Quart	Sí	Sí (excepto la agenda)	No	No	No	No

**Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia**

**Tabla 5. Contratos firmados con cláusulas éticas en Ayuntamientos**

Año	+ de 50.000	+de 20.000	+ de 5000	+ de 500
2017 Contratos	Nº de contratos 2780	Nº de contratos 792	Nº de contratos 764	Nº de contratos 1336
	Nº de cláusulas éticas 757	Nº de cláusulas éticas 115	Nº de cláusulas éticas 191	Nº de cláusulas éticas 435

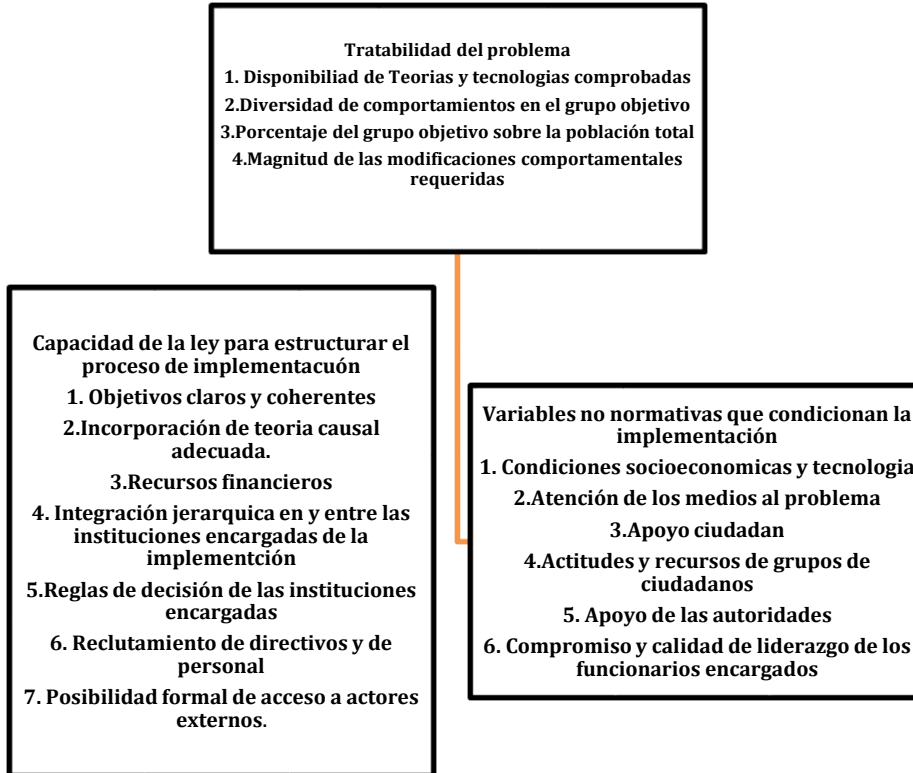
**Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia**

**Tabla 6. Contratos firmados con cláusulas éticas en resto de entes obligados**

Año	Consells	Diputa- ciones	Genera-litat	Entes Supramu- nicipales	Consell Garantías Estatutarias	Univer- sidades
2017 Contratos	Nº de contratos 808	Nº de contratos 951	Nº de contratos 4389	Nº de contratos 116	Nº de contratos 0	Nº de contratos 399
	Nº de cláusulas éticas 184	Nº de cláusulas éticas 180	Nº de cláusulas éticas 3595	Nº de cláusulas éticas 1	Nº de cláusulas éticas 0	Nº de cláusulas éticas 294

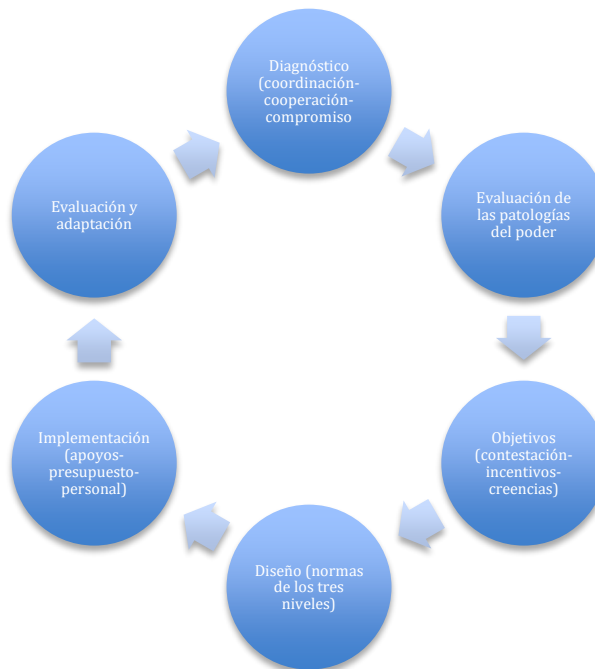
**Fuente: Sindic de Greuges de Catalunya y elaboración propia**

**Figura 2. Diagrama de Flujo de las variables del proceso de Implementación**



Fuente: Sabatier & Mazmanian, 1980

**Figura 3. El ciclo del cambio institucional**



Fuente: BM, 2007: 30.