

La ética pública como valor y orientación del nuevo servicio público español. Especial consideración en el ámbito local.

Bernabé Aldeguer Cerdá

Universidad de Alicante

Dpto. Estudios Jurídicos del Estado

Área de Ciencia Política y de la Administración.

Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas.

bernabealdeguer@gmail.com

RESUMEN:

El objetivo de la ponencia es analizar la articulación de la ética pública como elemento clave del nuevo servicio público en el ámbito local. La ponencia pretende abordar el modo en que se configura y concreta la ética pública en los diferentes marcos institucionales y cuáles son los valores que aporta para la formulación y prestación de los servicios públicos. Se estudia la presencia de la ética en distintas dimensiones del ámbito local a la luz de los procesos de reforma administrativa, la configuración profesional de la Función Pública en base a compromisos basados en principios de ética pública; o, la orientación en la generación, diseño y prestación de servicios públicos según los acontecimientos dados durante la primera década del S. XXI. Se pretende describir el modo en que la ética pública se manifiesta en la construcción de un nuevo paradigma en cuanto que valor y orientación del nuevo servicio público español en el ámbito local. Para ello, se analizarán los documentos y recomendaciones internacionales del CLAD o la OCDE que incluyen principios éticos de orientación y prescripción para los procesos de reforma y prestación de servicios públicos. Además, se considerarán los compromisos profesionales y políticos respecto a estándares y criterios de Buen Gobierno, así como sus concreciones administrativas y legislativas en el ámbito efectivo de la gestión local, concluyendo con una reflexión sobre la importancia de institucionalizar un sistema de evaluación de la ética caracterizada por la participación ciudadana y la consideración de los valores y percepciones de los ciudadanos en un marco de pluralidad axiológica.

Palabras clave: ética pública, servicio público, indicadores, gestión pública, administración local.

Currículum Vitae

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UMH). Premio Extraordinario de Licenciatura, Certificado de Excelencia Académica (Generalitat Valenciana-Conselleria d'Educació) y Mención Especial del Ministerio de Educación (Gobierno de España-Ministerio de Educación). Máster en Gestión Pública y Liderazgo Político (UA). Diplomado por la Escuela de Métodos de Análisis Sociopolítico (USAL) y por el Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología. Doctorando en el Programa Estudios Políticos y Constitucionales (Línea de Investigación: Modernización y Fortalecimiento del Estado, de las políticas públicas y de las Administraciones Públicas).

1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.

1.1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la primera década del S. XXI, se han venido sucediendo un conjunto de cambios en las Administraciones públicas de distinto nivel, así como en variados campos académicos y profesionales asociados con la gestión y la Administración pública, en el marco de una tendencia registrada en la regulación de los procedimientos administrativos, el papel y extensión de la Administración Pública y, en última instancia, la generación, provisión y evaluación de los servicios públicos.

Todo ello, no obstante, ha implicado la generación de un intenso debate que desde el punto de vista ideológico y del discurso político en una dimensión, y que desde la perspectiva académica en otra, ha pretendido abordar las consecuencias que estas reformas supondrían desde el punto de vista de la propia configuración ontológica del servicio público o de los fines que legitiman las atribuciones de las Administraciones públicas. Este artículo constituye un eslabón más de esa inmensa cadena al albur de las transformaciones institucionales a las que también nos referiremos.

Pero, sobre todo, nuestra intención pretende siquiera una aproximación a la articulación propia que en este marco de confrontaciones académicas y discursivas ha venido a ocupar el tema de por sí recurrente y siempre presente en el ámbito de la gestión pública; a saber, la ética pública.

Tal y como ha venido a señalar Olías de Lima (2005): “nada más significativo al respecto de la creciente preocupación por la ética pública y los valores de empleados y directivos”, en un momento en que la cultura basada en la preocupación por “los costes, los resultados, la hegemonía del cliente y, más recientemente la calidad de los productos, cede terreno ante la preocupación por los valores de lealtad y probidad del servicio público” (Olías de Lima, 2005). Máxime cuando consideramos “la relevancia del elemento cultural en las organizaciones y su relación con la NGP” (Roman Masedo, 2001). Pues como señala Camps (1999): “Hay, en estos momentos, en España un número considerable de investigadores dedicados al estudio y a la docencia de la ética, sea como parte principal o subsidiaria de su especialidad” (Camps, 1999)¹. En definitiva: “(...) aparece la ética como un principio y un valor en alza, para lograr comportamientos deseables de forma voluntaria e interiorizada, por el deber ser y por una filosofía de servicio a la ciudadanía” (Canales Aliende, 2002)².

¹ Victoria Camps (1999) pone en evidencia el hecho de que, en atención a “los actuales *intereses del conocimiento*”, se esté “perdiendo un cambio de enfoque: el de intentar una Historia de la filosofía que invierta los términos y contemple en primer lugar la obra ética y política”, por encima de la tradicional dicotomía metafísica-teoría del conocimiento” (Camps, 1999).

² Máxime en un momento en que es de particular importancia identificar e instrumentalizar la ética pública como variable que emerge en el marco de las reformas motivadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Y en este sentido, no podemos sino acercarnos a la reflexión emitida por Ormond y Löffler (1999), según la cual “(...) es evidente que las reformas en la gerencia pública han cuestionado los valores tradicionales del servicio público”.

En esencia, nos atenemos a la idea de que “transformar éticamente las instituciones y las organizaciones es hoy de primera necesidad” (Cortina, 2005).

Y es que, uno de los subcampos de la Ciencia de la Administración que ha venido siendo destacado de forma creciente bajo dicho ámbito académico y profesional, es el de la ética pública. Si bien, como el propio Canales Aliende (2007) señala, "(...) la ética pública no es algo novedoso ni tampoco sólo una mera moda ocasional, sino que se entronca con una larga tradición del pensamiento desde Aristóteles"³.

Sobre la base de esta preocupación históricamente evidenciada respecto de la ética en los asuntos públicos, y considerando el precedente de reformas administrativas que con mayor profundidad han transformado el escenario de las Administraciones y los modos de gestión pública (en el marco de la Nueva Gestión Pública)⁴, nos proponemos afrontar el estudio y sistematización de los particulares procesos experimentados e impulsados durante la primera década del S. XXI, y analizar las reformas que respecto de la ética pública se han dado de forma simultánea o alterna en el mismo período.

Máxime cuando al albur de la presente crisis financiera internacional, la ética pública se ha convertido en un parámetro de preocupación evidente en el marco de las distintas esferas de gestión (privada y pública) en un escenario en que se ha registrado un funcionamiento viciado de distintas instituciones públicas y privadas (financieras de forma mayoritaria) y que se han valorado necesariamente sujetas a reforma a la luz de distintos códigos y textos normativos de contenido axiológico.

Algunas de las razones para comprender este interés redoblado por la ética en general y por la pública en particular, más allá de cuestiones circunstanciales o coyunturales asociadas a escándalos políticos o de mera rentabilidad electoral en su exposición en base a principios de solvencia del proyecto político, también encontramos una interpretación que, conforme a Rodríguez-Arana Muñoz (1999), podemos entender en base a la actual necesidad de buscar un nuevo referente ético y compendio de valores a partir de los cuales construir la civilización que emerge tras la crisis de los "valores tradicionales"⁵.

1.2. METODOLOGÍA.

El presente estudio es de naturaleza empírico-descriptiva, si bien, incluyendo apartados con vocación empírico-explicativa, que representan la intención de relacionar explicativamente distintas variables vinculadas a la ética pública en diferentes dimensiones de la gestión pública en particular, y del propio sistema político en general. En términos generales, la investigación se propone avanzar en el proceso de consolidación de un marco explicativo en el que se aborde el rol presente y las tendencias de futuro que

³ Cuestión coherente con aquella consideración de Séneca según la cual "la corrupción es un problema de los hombres, no de los tiempos".

Diego Bautista (2010), destaca este aspecto y hace mención a testimonios tales como: El Código de Hammurabi (S. XVIII a. C., Babilonia), Los Cuatro Grandes Libros (en particular, el capítulo *Los principios chinos sobre conducta pública* del sabio Confucio (S. V a.C., antigua China), las obras de *Ética* de Aristóteles (S. V a.C.), *Las obras morales* (Plutarco), *Los principios del rey Asoka* (S. III a. C., India); *Sobre los deberes* (Cicerón) o *Los tratados morales* (Séneca) (S. I. a. C y S. I d. C, Roma Clásica). El propio GANDHI señalaría como uno de los siete pecados sociales de la Humanidad, el primero de los cuales era la política sin principios.

⁴ Ver Olías de Lima. 2001. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall. Y en la misma, de forma particular respecto del marco conceptual de la presente ponencia, el capítulo de Román Masedo (2001): "La cultura organizativa y la ética pública". pp. 225-251.

⁵ Ello resultaría también considerado según la reflexión de Küng, Hans (2006): según la cual "(...) Occidente se encuentra en un vacío de sentido de valores y normas, que no sólo afecta a los individuos, sino que constituye un problema político de enorme magnitud. La cuestión no es ya si Occidente ha triunfado definitivamente sobre el socialismo del Estado, sino más bien, si Occidente va a ser capaz de solucionar sus inmensos problemas económicos, sociales, ecológicos, políticos y morales. Se impone un cambio de mentalidad. Pero, ¿en qué sentido?"

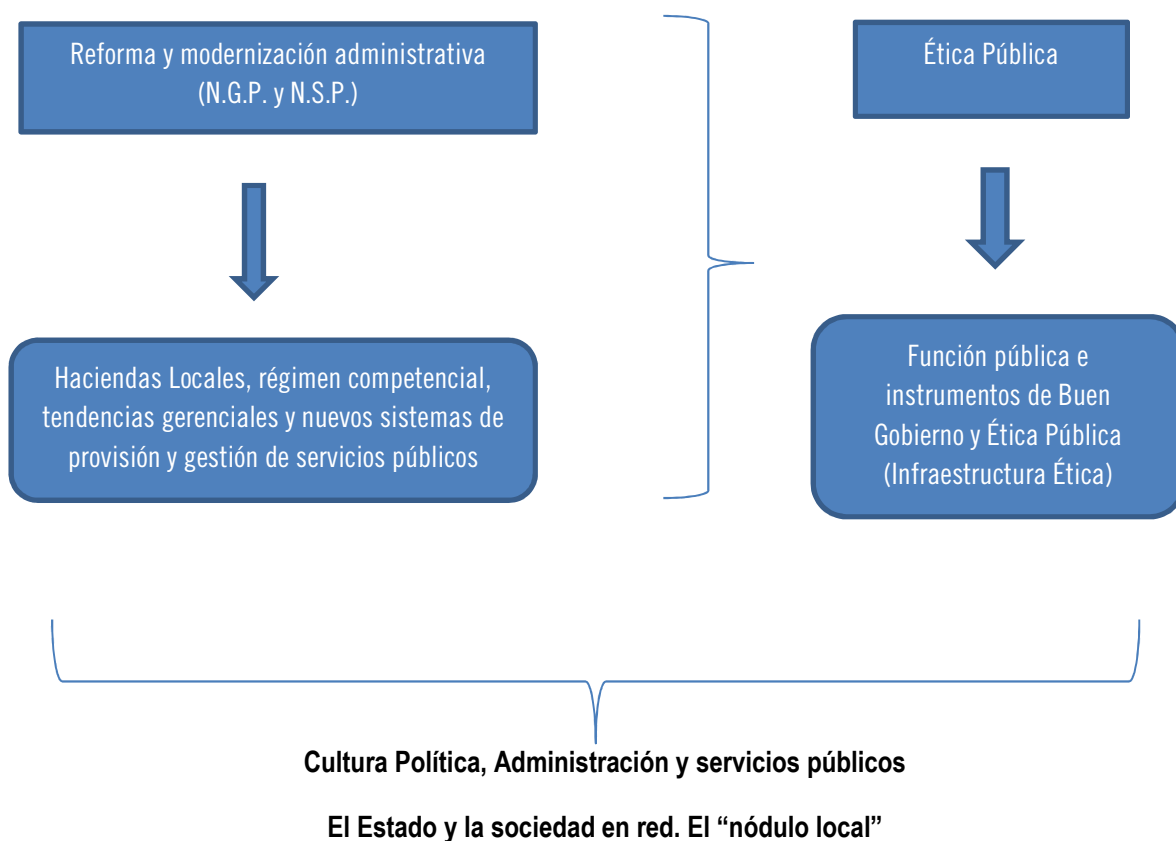
desde la ética pública se avizoran con respecto a la configuración del Nuevo Servicio Público (en adelante, NSP) en el ámbito local.

El artículo encuentra su motivación y toma como punto de partida la inquietud generada por el hecho constatable de que en la primera década del S. XXI, paralelamente a un cambio sustancial en los procesos de provisión y gestión de los servicios públicos a nivel local, ha venido apareciendo con notable profusión todo un elenco de recomendaciones, textos e indicadores de administración ligados a principios de ética pública desde una perspectiva transversal o sectorial. La relación causal entre las distintas dimensiones ligadas a la Administración pública local y la ética pública va a ser determinada a partir de la identificación de los principios de ética pública que con mayor o menor grado de explicitud y concreción se incluyen en las correspondientes normas e instrumentos de regulación en la provisión de servicios públicos a nivel local y de promoción de la integridad en este nivel de Gobierno y Administración.

Nuestro proyecto, por tanto, parte de una pregunta de investigación basada en la siguiente formulación: ¿Se están dando y registrando procesos de cambio (y en qué medida, intensidad y dirección) en la formulación de principios de ética pública como valor y parámetro de orientación en el nivel concreto de los procesos de reforma de la Administración pública y el servicio público local?

La hipótesis que se deriva de esta primera aproximación nos lleva a formular que *los cambios en la cultura política de la ciudadanía y los retos que plantean las reformas y cambios dirigidos a una nueva forma de provisión y gestión de los servicios públicos a nivel local, están motivando en las respuestas a adoptar por parte de las Administraciones públicas y en las propias reformas, un mayor papel de principios e indicadores de ética pública.*

El mapa conceptual que hemos diseñado y que estructuraremos metodológicamente en su desarrollo teórico y empírico, viene dado por el siguiente esquema:



Elaboración Propia.

La variable que precede el conjunto de las reflexiones asociadas a la ética pública, queda configurada por las siguientes cuatro dimensiones:

1. *Sistemas de provisión y gestión de los servicios públicos locales.* Nuestros indicadores vendrán dados por el registro de los cambios en la regulación que en el ámbito local se han experimentado e impulsado en los últimos años conforme a la introducción de los sistemas de provisión de servicios públicos.
2. *Tendencias gerenciales.* El cambio en la estructura directiva superior de las Administraciones públicas locales ha sido evidente y se avizora una tendencia dirigida a homogeneizar las correspondientes normativas, así como a dotar de la correspondiente regulación el régimen de esta figura directiva. Ello ha supuesto retos en las áreas de decisión de los directivos públicos frente a los que una de las respuestas ha venido a ser identificada desde la ética pública.
3. *Modelos presupuestarios y de financiación local. Reforma de la Hacienda Local.* Abordamos las distintas reformas que han implicado una redefinición de los mecanismos relativos al funcionamiento de las Haciendas Locales.
4. *Sistema competencial,* conforme al paradigma de los derechos de tercera generación, y de acuerdo con la reforma del propio Estado en el desarrollo del municipalismo a partir del ámbito competencial.

La variable que ubicamos en una segunda etapa lógica en el marco de nuestro esquema conceptual, viene dada por los parámetros, principios y recomendaciones de ética pública desarrollados en el ámbito de la Administración Local a lo largo de la última década.

Las dos dimensiones que contemplamos en nuestra investigación vienen dadas por la proyección de la ética pública en la función pública, a partir de la cultura administrativa de los funcionarios y empleados públicos en general; y, por otra parte, a través de los indicadores concretos contenidos en los distintos instrumentos de regulación y reglamentación del proceso administrativo asociado a los procesos de creación y gestión de los servicios públicos, sin obviar los condicionantes referidos al propio estilo de gobierno y las transformaciones asociadas a la participación ciudadana, la calidad total o la transparencia, entre otros principios.

El conjunto de dichos instrumentos, que se analizan a la luz de las más recientes reflexiones académicas en el campo de la Ciencia de la Administración, se relacionan tanto con el ámbito operativo como con el ámbito estratégico-directivo. Si bien, de forma conjunta, los instrumentos que utilizamos como unidades de análisis para identificar los indicadores de ética pública introducidos en el ordenamiento regulador de los servicios públicos en el ámbito local, vienen dados por las recomendaciones y estudios de la OCDE y el CLAD, así como de otros organismos nacionales e internacionales de naturaleza institucional o académica y profesional. Pretendemos, en todo caso, el estudio de la ética pública y su relación con la fase de evaluación en el ciclo de políticas públicas en un modelo que avance hacia indicadores medibles de ética en las políticas públicas, la articulación de principios de ética y conducta en la función pública, así como otro tipo de principios e instrumentos asociados con la ética pública (Códigos, prescripciones legales) o con instrumentos y otros principios asociados (calidad, transparencia, responsabilidad, control, participación o calidad, entre otros).

La particular configuración e identidad de toda investigación en el ámbito de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, viene dada por su correspondiente estructura metodológica, presidida por el constante esfuerzo en operativizar los conceptos amplios, abstractos y de elevada flexibilidad y

controversia interpretativa respecto de los significados políticos y sociales correspondientes a los conceptos con que trabajamos. En este sentido, resultan de particular elocuencia para ilustrar nuestra reflexión los procesos de conceptualización de la democracia⁶, y que constituyen uno de los paradigmas relacionados con los modelos de operacionalización conceptual a los que nuestra disciplina aspira y que la identifican. Por ello, nuestra investigación, dentro de la lógica metodológica señalada, materializa un esfuerzo constante por concretar los indicadores que incrementan el grado de concreción de un concepto (v.gr., ética pública) con objeto de evitar un nivel tal de abstracción que incardinara el estudio en la especulación filosófica y, que en cualquier caso nos llevar a incurrir en un impracticable tratamiento operativo de los conceptos y variables a manejar, muy a pesar de la correspondiente pérdida de riqueza conceptual (Manheim y Richard, 1988; Anduiza, Crespo y Méndez, 2011). Máxime cuando el objeto de nuestra investigación pretende, desde el punto de vista práctico y prospectivo, avanzar en la formulación de indicadores de ética pública aplicados susceptibles de ser medidos desde una combinación metodológica cuantitativa y cualitativa, en el ámbito, por ejemplo, de la fase de evaluación de políticas públicas.

Nuestra investigación no ha obviado el marco metodológico mediante el que se concretan y conectan los epígrafes en que se estructura y los contenidos que abarca. De este modo, el trabajo se incardina en una lógica institucionalista de carácter normativo⁷. Tal y como señalara Sartori, a pesar del antiinstitucionalismo cuantitativista sin vocación práctica⁸ a la que nuestra disciplina ha recurrido para fundar su identidad, este artículo pretende avanzar en la línea de los estudios que atienden a la pregunta del “¿conocimiento para qué?”⁹. En el marco de estas reflexiones acerca de la propia naturaleza y el

⁶ Ver, entre otros muchos trabajos, aquellos que para ilustrar nuestra reflexión pueden resultar de suficiente utilidad con objeto de comprender la lógica de la operacionalización en el caso concreto de las investigaciones sobre democracia: Coppedge, Michael & Reinicke, Wolfgang H. 1990. “Measuring Polyarchy”, *Studies in Comparative International Development Spring*. Vol. 25, núm. 1: 51-72; Bollen, Kenneth, A. 1988. “Political democracy: conceptual and measurement traps”, Paper preparado para la conferencia *The Measurement of Democracy*, Hoover Institution, Stanford University, May 27-28; Bollen, Kenneth, A. 1990. “Issues in the comparative measurement of political democracy”, *American Sociological Review*, 45 (June): 370-390; Azpuru, Dinorah. 2007. “Marco Teórico y Metodológico”. En Azpuru, D. et al., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo; Munck, Gerardo L. & Verkuilen, Jay. 2002. “Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos”, *Política y Gobierno*. Vol. IX, Núm. 2, II Semestre.

⁷ Conforme a Olías de Lima (2010), existen tres modelos interpretativos a partir de los cuales afrontar los términos de eficacia, desde la Nueva Gestión Pública (Olías de Lima. 2001. *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall), de participación (teorías del discurso. En este sentido, Habermas, J. 1962. *Escritos Políticos*. Madrid: Tecnos) y, en última instancia, las teorías normativas e institucionalistas, que “enfatan las reglas, las estructuras y el cambio controlado (técnico). Subraya los senderos de dependencia –profundiza en la cultura administrativa y la ética pública” (Olías de Lima, 2010).

⁸ En este sentido también se ha manifestado Taibó (2004), al señalar cómo: “(...) la autodenominada Ciencia Política, que hace tiempo renunció a la tarea de determinar *qué es lo que procede hacer para garantizar una activa y constante presencia de la ciudadanía en la toma de decisiones*: en la mayoría de los casos su cometido de estas horas estriba en perfilar instituciones que puedan funcionar con plena autonomía, lejos del ruido molesto que emiten l@s ciudadan@s”. (Taibó, C. 2004).

⁹ Al respecto de las reflexiones iniciadas por Sartori (2005) en “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 12, Abril 2005, pp.: 9-13 (publicado originalmente en la revista *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, II Semestre de 2004) en la línea en que nos hemos manifestado más arriba, ver las reflexiones de Colomer, J. M. 2004. “La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori”, *Política y Gobierno*. Vol. XI, Núm. 2, II Semestre de 2004, pp.: 355-359; así como los comentarios de Laitin, D. 2005: “¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que “la ciencia política estadounidense no va a ningún lado”, *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 12, Abril 2005, pp.: 15-20. Este último, hilando su reflexión acerca de las implicaciones normativas y aplicadas de investigaciones en curso tales como las referidas a la Teoría de la

estado de la disciplina, nuestra investigación pretende nutrirse de la configuración normativa e institucional que caracteriza, entre otros elementos, los estudios de ética pública en el marco de la Ciencia de la Administración. Y por eso, nos hacemos eco de la advertencia de Leo Strauss (1970), según la cual: “la ciencia social positivista es avalorativa y éticamente neutra: es imparcial ante el conflicto entre el bien y el mal” (Strauss, 1970). Lo cual nos conduce, siguiendo a A. Llano (199): “a un estado de indiferencia hacia los logros cualitativos, un talante de falta de metas y la imposibilidad, un estado cuya lógica consecuencia es el nihilismo”. Como sostiene Victoria Camps (199), efectivamente, “¿Cómo separar el conocimiento del mundo del propósito de transformarlo en *La República* de Platón, en la *Ética* de Spinoza o en la *Gaya*?

Por un lado, el institucionalismo ha sido revelado como una de las bases fundamentales de la ciencia política, en cuanto que enfoque centrado en el estudio de “las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno” (Rhodes, 1997). Así pues, en la medida en que nuestra investigación contemplará el detalle de los procesos de reforma y modernización operados sobre la Administración local en los últimos años (primera década S. XXI), habremos de hacer uso de una metodología de corte institucional-descriptivo y de naturaleza formal-legal (Rhodes, 1997). Y es que, el estudio de la ética requiere, por tanto, de un enfoque institucionalista, en tanto en cuanto, como señala Serrano Sánchez (2003): “la ética no se rige por las valoraciones subjetivas, sino por el estudio deontológico y por tanto naturalista de los entes (...): el ente social, el Estado y sus instituciones... sacando de ellas las consecuencias normativas correspondientes” (Serrano Sánchez, 2003).

El enfoque normativo define el propio contenido de nuestra investigación: la ética pública, configurada como una concreción axiológica que informa las conductas individuales y las prescripciones legislativas de distinto rango. Si por un lado el universo de análisis definido por las reglas, procedimientos e instituciones de la Administración local nos obliga a considerar el enfoque institucionalista, por otro lado, la ética pública, nos debe remitir a una referencia metodológica y teórica relativa al normativismo. De este modo, allí donde las opciones de los individuos y los grupos son diversas y dependen en su resolución de principios, guías y orientaciones libremente asumidas para la obtención deliberada de las mismas, la teoría normativa se hace patente (Glaser, 1997).

De forma particular se hace precisa esta reflexión en un apartado metodológico y de forma particular cuando a lo largo del texto nos encontraremos con una reflexión ontológica respecto de la ética pública en relación con sus principales componentes conceptuales y prácticos (desde una perspectiva teleológica). Porque un debate acerca de los indicadores concretos de ética pública susceptibles de ser identificados y erigidos como factores de orientación y valor del NSP, se hallarán estrechamente ligados con implicaciones ideológicas que no sólo tendrán proyecciones estratégicas en el debate político y con una implicación conductista respecto de las posiciones ideológicas y las actitudes ciudadanas, sino que nos encontraremos, más allá de esta reflexión, con que un debate sobre el papel de las Administraciones públicas, su extensión, competencias, funciones, potestades y orientaciones básicas (éticas) de actuación. Todo lo señalado nos remitirá a un debate sobre la esencia del Estado, su extensión y su papel en relación con el sistema económico y la sociedad civil. Todo ello en el marco de los modelos de democracia por los que las sociedades y Estados de todo el mundo (y de Europa y Latinoamérica en particular) se debaten, y que suponen una implicación evidente respecto de la naturaleza del modelo administrativo que regulará los servicios públicos proveídos y gestionados en un determinado modelo de relaciones Estado-mercado-sociedad civil.

Justicia (Rawls), el “Teorema del Votante Mediano” (Black) o el Proyecto Comparativo de Rokkan. En particular, también resultan reseñables las contribuciones de Rawls y Habermas, que para Elster J. (ed) (1999), tienen en común el señalar que: “political choice, to be legitimate, must be the outcome of deliberation about ends among free, equal, and rational agents”.

Si bien, combinaremos esta perspectiva institucional y normativa con los resultados y las herramientas propias del enfoque conductista / positivista asociado en mayor medida a las investigaciones sobre el comportamiento político y la cultura política. Ello resultará necesario a la hora de estudiar el contexto cultural en el marco del cual se desarrolla la irrupción de las nuevas formas de concretar la ética pública en los modelos de provisión y gestión de los servicios públicos a nivel local. Podremos así conocer el escenario de actitudes y creencias ciudadanas respecto de los servicios públicos, máxime en un ambiente generalizado en el que la práctica y la teoría constatan un enfoque asociado al NSP, donde se hace preciso materializar una metodología de naturaleza participativa, interactiva, horizontal y proactiva en la generación, provisión y evaluación de los servicios públicos, donde ciudadanía e instituciones operan (interaccionan) con permanente relación. Si, además, consideramos la asociación existente entre las creencias y las actitudes ciudadanas en un marco de configuración ética en concreto, el correspondiente epígrafe resulta, según nuestro criterio, ciertamente pertinente. En definitiva, “el pluralismo metodológico y el enfoque multiteórico reinventan el institucionalismo, no vuelven a instaurarlo en su forma clásica y, lo que es más importante, un institucionalismo defendible aporta a la ciencia política una identidad clara” (Rhodes, 1997). Siguiendo a Crozier (1995): “A estas alturas ya no resulta necesario insistir demasiado en las insuficiencias descriptivas de las aproximaciones legal-formalistas a la hora de explicar los procesos decisiones de las Administraciones públicas, y su legitimación en aras del interés general” (Crozier, 1995).

2. EL CONTEXTO Y LA REGULACIÓN DEL NUEVO SERVICIO PÚBLICO EN EL ÁMBITO LOCAL ESPAÑOL. PRINCIPALES PROCESOS Y TENDENCIAS DE CAMBIO Y MODERNIZACIÓN.

2.1. NUEVOS SISTEMAS DE PROVISIÓN Y GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Al socaire del paradigma de la NGP se procedió a ejercitar todo un conjunto de reformas dirigidas a una superación del modelo weberiano¹⁰, con objeto de avanzar hacia un paradigma postburocrático presidido por una preocupación en los costes y los resultados, e instrumentalizado conforme a la satisfacción de los principios de eficacia, eficiencia y economía, procurando una nueva forma de relación con el ciudadano¹¹, y potenciando principios, entre otros, de calidad, transparencia, participación, control (*accountability*) y responsabilidad.

Uno de los modos de afrontar la gestión de los servicios públicos ha venido por la privatización y liberalización de los mismos, y en particular a partir de una colaboración creciente entre el sector público y el privado¹². El volumen 70 (núm. 2, Jun 2004) de la *Revue Internationale des Sciences Administratives* queda dedicado a “Le partenariat public-privé: implication pour une gouvernance future; l’administration publique entre globalisation et décentralisation”. El texto parte del reconocimiento del partenariado público-privado como “un phénomène généralisé dans l’administration et la gestion publiques”. Entre los

¹⁰ Conforme a López Camps y Gadea Carrera (2001): “Las propuestas reformadoras de la Nueva Gestión Pública pretenden sustituir la burocracia weberiana por una gestión flexible, eficiente, orientada a los objetivos y preocupada por los resultados. Desde esta perspectiva son importantes todas aquellas técnicas de gestión que permitan definir objetivos, determinar responsabilidades, controlar costos, establecer indicadores y medir resultados. Se trataría, dicen, de preocuparse, fundamentalmente, por la economía, la eficacia y la eficiencia de las actuaciones administrativas. Se trata de cambiar la visión, dominante actualmente en el sector público, muy escorada hacia un pensamiento legalista por otra más preocupada por la realización práctica del que se denominan las tres E: economía, eficacia y eficiencia”. (López Camps y Gadea Carrera, 2001).

¹¹ Los preceptos legales que se han venido desarrollando a lo largo de los últimos años respecto del uso de la Administración Electrónica por parte de las Administraciones Públicas, como un nuevo modo de relación con el ciudadano, y que está siendo asumido por la Administración Local a través de distintas Ordenanzas Municipales, cuentan con el siguiente compendio normativo.

- Art. 45 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Reforma de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, mediante la introducción del artículo 70 bis (apartado 3), conforme a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- La Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- En el ámbito de la Comunidad Valenciana, la Ley 3/2010, de 5 de mayo de la Generalitat, de la Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.
- También en el ámbito de la Comunitat Valenciana, el convenio marco de colaboración entre la Generalitat, las diputaciones provinciales y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, en materia de administración electrónica en el ámbito de la Comunitat Valenciana, de 3 de julio de 2008.

Los elementos contemplados en la legislación vienen dados, entre otros, por la configuración de la Sede Electrónica, los procedimientos de Identificación y Autenticación, la regulación del Registro Electrónico, así como la definición de los Requisitos y Eficacia de los Documentos y Comunicaciones Electrónicas. La creación de los Archivos Electrónicos o la inclusión de la Factura Electrónica y los procedimientos de Pago Electrónico.

¹² Rosenbaum, A. 2006. “La prestation de service concertée : la dynamique de la collaboration entre le secteur public, le secteur privé et la société civile”, *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 72, no. 1 (mars 2006: p. 45-59).

diferentes tópicos que aborda la revista¹³, se encuentra el del estudio de las “implications pour les dispositions futures en matière de gouvernance-partenariats IT, implications sur les valeurs et l'éthique”. Y es que, como más adelante trataremos de señalar, las reformas impulsadas y la nueva configuración normativa respecto de los modos de provisión y gestión de los servicios públicos, han llevado a una redefinición respecto de los valores y principios éticos que inspiran el entramado institucional entorno a los servicios públicos.

Las reformas serían impulsadas, tal y como ha señalado Ramírez (2009), legitimadas en mayor medida conforme “a criterios fiscales, de recorte del gasto, que en el interés por optimizar la gestión estatal” (Ramírez, 2009). Y es que, las reformas llevadas a cabo, consolidadas o en curso respecto de los modos de gestión de los servicios públicos, han venido a generar una intensa polémica de corte doctrinal respecto de la propia esencia conceptual de los servicios públicos. En este sentido, Zegarra Valdivia (2005) se refiere a la polémica doctrinal respecto de los servicios públicos; un debate pendular entre la perspectiva liberalizadora / neoliberal, y aquella postura que “reivindica el rol que cumple la noción de servicio público dentro del desarrollo social y económico y plantea su necesaria adaptación en el nuevo entorno, de manera que siga cumpliendo con los fines a los que está destinado, es decir, garantizar la prestación de actividades necesarias para lograr la cohesión social y económica dentro del marco general del principio de solidaridad que es la base que integra a los países de la Unión Europea” (Zegarra Valdivia, 2005). Pues, como se verá más adelante, el debate acerca de los procesos de reforma implica una confrontación doctrinal respecto de la naturaleza del servicio público, así como un debate de naturaleza política e ideológica. En nuestro ámbito, Muñoz Machado (1998) resulta defensor de la postura contraria a la privatización señalando que “sería injustificada la concesión de que la reforma incluye como precio la muerte de los servicios públicos” (Muñoz Machado, 1998) o al coste de una Europa del *no servicio público*, conforme a Garrido Falla (1954) de quien obtenemos la expresión del *réquiem* por el servicio público (Garrido Falla (1954). Partimos, en este sentido, de una prudencia necesaria derivada de la configuración axiológica propia de la Administración pública y que determina su lógica de identidad pública y su cultura organizativa. Y así, se destaca que todo tipo de reforma, no sólo las económico-financieras, sino también aquellas establecidas en el ámbito de las privatizaciones o las tendencias gerenciales, no son una panacea para las enfermedades del sector público¹⁴ (Hans van Mierlo, 1998).

En el ámbito local, los servicios públicos de naturaleza social¹⁵ constituyen un elemento de particular importancia (Tormos Mas, 2006), y se han visto claramente influenciados por el proceso de liberalización en el marco del proceso comunitario europeo y, en todo caso, “el concepte de servei públic adquireix en

¹³ A saber: “Le significations et interprétations de la notion de partenariat et les types de partenariat (...); les objectifs des partenariats (...); les types de partenaires: entreprises, secteur de l'économie sociale, autres administrations; tirer des leçons de l'expérience dans la création, la mise en oeuvre et la résiliation d'un partenariat-meilleures pratiques et obstacles pour un partenariat efficace”. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 70, núm. 2, Juin 2004.

¹⁴ Según este autor, “the *mass* or *radical* privatisation undertaken in the USA and UK did not deliver the results promised. Where the same solution has been adopted on the European mainland (as in The Netherlands and France, particularly) privatisation has been undertaken much more cautiously and with more recognition of the problems and disadvantages it entails” (Hans van Mierlo, 1998).

¹⁵ Tormo Mas (2006) define como servicios públicos: “(...) aquelles activitats prestacionals necessàries per a la cohesió social, i el que sigui necessari per a tal cohesió no ho pot determinar el mercat, sinó la mateixa societat a través de les seues normes de màxima rellevància, la Constitució i les lleis” (Tormo Mas, 2006). La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Mayo de 1993 caracteriza, conforme señala Martínez Pallarés (2008): “los servicios públicos locales por la declaración formal, la naturaleza prestacional y el criterio teleológico de servir fines señalados como de la competencia de las entidades locales, incluyendo con ello a las actividades que presten los entes locales sin necesidad de que se hayan reservado o sean susceptibles de serlo” (Martínez Pallarés, 2008).

els últims anys un nou protagonisme i una pluralitat de continguts” (Tormo Mas, J., 2006). Sobre todo, en el ámbito de un nuevo reconocimiento de catálogos de derechos (de tercera generación) y en un contexto de mayor protagonismo de la Administración local en la función por fortalecer la cohesión social más allá de las tradicionales competencias de gestión operativa y prestacional, lo cual nos introduce en la necesidad de reconocer un compromiso ético de particular importancia (Schweinheim, 2011).

En el marco de las múltiples formas de provisión y gestión de los servicios públicos encontramos la gestión indirecta¹⁶. Quintans García (2003) lleva a cabo una enumeración de los diferentes sistemas de provisión de los servicios públicos tales como:

1. Gestión interesada en la que la administración y el empresario privado participan en la explotación del servicio.
2. El concierto con empresarios que se dedican al sector del servicio a prestar o realizan actividades parecidas.
3. La sociedad de economía mixta. En esta dimensión se expresa Sosa Wagner (2005) al referirse a las sociedades de capital íntegramente público o mediante una sociedad mixta (Sosa Wagner, 2005).
4. La concesión administrativa por la que el empresario privado gestiona a su suerte y ventura un servicio público.

Como formas de gestionar un servicio público encontramos las siguientes fórmulas:

- Gestión directa¹⁷, mediante diferentes formas, conforme a la Disposición Final 1ª de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por la que se reforma el apartado segundo del artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tales como:
 - o Gestión por la propia entidad local.
 - o Organismo autónomo local.
 - o Entidad pública empresarial local.
 - o Sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública.
- Fundaciones:
- Consorcios.

¹⁶ “És un fenomen cada vegada més freqüent que l’administració acudeixi al recurs de la gestió indirecta” (Quintans García, 2003).

¹⁷ Téngase en consideración, en este punto, además, el Artículo 24.6 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. 6. *A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n, los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública. En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan. La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.*

- Subrogaciones (Bañón y Jiménez, 2008)¹⁸.

Respecto de la gestión indirecta, el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público remite a las siguientes modalidades respecto de la contratación de la gestión de los servicios públicos:

1. Concesión.
2. Gestión interesada.
3. Concierto.
4. Sociedad de economía mixta.

En el marco de la OCDE, y conforme al paradigma señalado en el primer párrafo del presente epígrafe, el objeto de las reformas impulsadas y cuyo resultado ha venido dado por el escenario de modalidades detallado a lo largo de las últimas décadas, ha avanzado en el cambio de modelo respecto de los siguientes puntos (OCDE, 1997)¹⁹:

- “Mayor atención a los resultados y obtener mejor relación calidad/precio.
- Transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad.
- Una responsabilidad y un control fortalecidos.
- Una orientación hacia el cliente y el servicio.
- Una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas.
- Introducir la competencia y otros elementos del mercado.
- Modificar las relaciones con los otros niveles administrativos” (OCDE, 1997).

En general, las consecuencias derivadas de las reformas y ajustes en el marco de las administraciones públicas a lo largo de últimas décadas, en el marco del paradigma de la NGP, han sido las siguientes (Ormond y Löffler, 1999):

- Corporatización o semi-privatización.
- Nuevas formas de organización en el sector público. V. gr.: cuerpos (semi-) autónomos.
- “La mayor libertad gerencial en el seno de las organizaciones públicas permite también más oportunidades para un comportamiento irregular” (Ormond y Löffler, 1999).
- Se ha difuminado la frontera entre el sector público y el sector privado.

Respecto de las consecuencias abordadas desde el punto de vista de la cultura organizativa, Ramió y Salvador (2005) hacen mención a la introducción de la cultura neo-empresarial en el ámbito de la Administración pública y el correspondiente choque cultural que eventualmente puede darse, cuando “se introduce en unas organizaciones o ámbitos de gestión pública con una *sólida cultura organizativa que agrupa valores públicos (...)*”. Pero en una cultura como la de las Administraciones latinas, con poco arraigo de lo público, la introducción de valores neo-empresariales de la mano de la NGP “suele

¹⁸ El Preámbulo de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local señala el modo en que: “En materia de gestión de los servicios públicos locales, se establece una nueva clasificación de las diversas formas de gestión, incorporando al ámbito local una figura que la experiencia ha demostrado eficaz en otras Administraciones públicas, como son las entidades públicas empresariales. Por otra parte, se incorpora a la Ley la regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias. Asimismo, se incorporan a nuestra legislación básica de régimen local los consorcios transfronterizos, como mecanismo asociativo que puede utilizarse en una actividad de creciente importancia como es la cooperación transfronteriza de nuestras entidades locales”.

¹⁹ Rodríguez Álvarez, José Manuel (Traducción); Canales Aliende, José Manuel (revisión) (1997): *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, MAP, BOE.

comportar efectos perversos, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos” (Ramió y Salvador, 2005).

Tabla 1. *El impacto de los valores neo empresariales sobre las culturas organizativas de los países latinos.*

Cultura previa		Resultado
Cultura débil (escasos valores públicos). Mayoritario en las administraciones latinas.	+ valores neo empresariales de la Nueva Gestión Pública	Cultura empresarial sin valores públicos
Cultura fuerte (potentes valores públicos). Minoritario en las administraciones latinas.		Cultura de lo público con valores eficientistas
Cultura fragmentada (valores profesionales-corporativos). Presente en algunos ámbitos de las administraciones latinas		Cultura variable

Fuente: Ramió y Salvador. 2005.

2.2. REFORMAS EN EL ÁMBITO DE LAS HACIENDAS LOCALES

Los nuevos criterios que informan y orientan la gestión económico-financiera de las Haciendas Locales se incluyen en el artículo 133 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, caracterizados por una preocupación en los costes y en los principios de eficacia, eficiencia y economía, así como en un refuerzo de los instrumentos de control y fiscalización de la gestión presupuestaria.

De este modo, “la gestión económico-financiera se ajustará a los siguientes criterios:

- a. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que lo regule.
- b. Separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera.
- c. La contabilidad se ajustará en todo caso a las previsiones que en esta materia contiene la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.
- d. El ámbito en el que se realizará la fiscalización y el control de legalidad presupuestaria será el presupuesto o el estado de previsión de ingresos y gastos, según proceda.
- e. Introducción de la exigencia del seguimiento de los costes de los servicios.
- f. La asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos.
- g. La administración y rentabilización de los excedentes líquidos y la concertación de operaciones de tesorería se realizarán de acuerdo con las bases de ejecución del presupuesto y el plan financiero aprobado.
- h. Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración municipal y de todas las entidades dependientes de ella, sea cual fuere su naturaleza jurídica, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico estarán sujetos al control y fiscalización interna por el órgano que se determina en esta Ley, en los términos establecidos en los artículos 194 a 203 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales”.

Junto con este reconocimiento de principios, que implican un cambio general en el modo de configurar la gestión presupuestaria y económico-financiera de las Entidades Locales, resulta precisa una mención a otras novedades introducidas conforme a la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, por la que se incluyen algunas novedades tales como la introducción de distintas figuras impositivas (Chamorro González, 2004). En concreto en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) en base al *Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la FEMP sobre el nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales* (Madrid, 21 de Noviembre de 2002).

Puesto que la idea que cada sector doctrinal, ideológico o social disponga del Estado va a estar ligada directamente con el debate acerca de los servicios públicos (su extensión, titularidad y modos de provisión y gestión), también contamos con un claro planteamiento ideológico en el conjunto de las propuestas de estabilidad presupuestaria, principio reconocido como uno de cuantos orientan la gestión económico-financiera de las Haciendas Locales. Así, Requero Ibáñez (2003) se refiere a Uría para señalar que "(...) és fàcil deduir que rere l'estabilitat pressupuestària batega un debat sobre el paper de l'Estat en l'economia" (Requero Ibáñez, 2003). Y en el marco de este mismo debate, Vargas Hernández, (2005) señala que "el Estado intervencionista usa el poder para colonizar la sociedad y el Estado neoliberal subyuga a la sociedad al libre juego del mercado (...)"²⁰.

2.3. TENDENCIAS GERENCIALES: LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS.

Uno de los elementos que ha venido adquiriendo un mayor desarrollo en el marco de las reformas en el ámbito de la Gestión Pública, y en este caso de la local, es el de la introducción de un espacio directivo ubicado en la interfaz política-administración. En distintos organismos (Universidades, Hospitales) y Ayuntamientos, al socaire de los principios del *Management*, se ha producido el incremento de directivos profesionales, cuyas funciones han venido a ser ejercitadas por funcionarios de habilitación nacional, por políticos electos, personal eventual de confianza política, funcionarios de la propia entidad local (de carrera o interinos), personal de alta dirección²¹ o personal en régimen laboral común (Longo, 1999).

El que en un trabajo como el presente asociado a la ética pública incluyamos un epígrafe dedicado a la emergente evolución de las tendencias gerenciales viene legitimado por cuanto: "los directivos públicos, tanto política como profesionalmente, son decisivos en relación con la cultura organizativa. Dichos directivos, a través de sus acciones en la gestión y en el plano simbólico, fijan las normas no escritas que se transmiten al resto de la organización. De estos actores emana buena parte de los valores e ideología organizativa y sus actuaciones son las que con el tiempo configuran la mitología de la

²⁰ Considerando el debate sobre la Administración pública como un debate de implicaciones ideológicas o de marcos interpretativos de referencia, debemos considerar la idea de que "two conflictivly ideologies, *state* versus *market*, dominate the contemporary discussion of public manage reform (...)" (Mierlo, 1998). Y en el actual momento histórico, recuperamos la reflexión de Ignacio Ramonet de que, tras los certificados de defunción de la confrontación ideológica o fin de la Historia (Fukuyama, 1992), en el actual período de crisis en que es preciso buscar alternativas y soluciones: "El Estado y la política están de regreso. En todos los rincones del mundo, los gobiernos se reubican en primera línea. Retoman su función de actores protagónicos del campo económico, nacionalizan establecimientos financieros, realizan inyecciones de liquidez, multiplican los planes de reactivación. En suma, sustituyen al mercado defectuoso". (Ignacio Ramonet, 2010).

²¹ Sujeto a las prescripciones previstas en el *Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección*. Según el artículo 1.2 del texto: *Se considera personal de alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad solo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad*.

organización. Los altos funcionarios deben ser un ejemplo a la hora de transmitir los valores públicos de la organización. Los políticos que, en muchos casos, carecen de conocimientos necesarios para transmitir los valores e ideología organizativa deben ser muy cuidadosos y, al menos, tienen la obligación de no actuar en contra de los valores públicos de carácter legal o legitimados socialmente” (Ramió y Salvador, 2005)²².

La creciente importancia de los directivos o gerentes públicos se ha materializado en el ejercicio de funciones tales como la planificación y la evaluación, la dirección de la organización e implementación, la innovación y mejora de la gestión, o las relaciones con los órganos de gobierno (Longo, 1999), ubicándose, por tanto, en el eje central de los principales procesos y ámbitos de gestión y reforma de la Administración y los servicios públicos. Si bien, nos encontramos con que, a pesar de esta gran importancia de las atribuciones públicas a cargo de los directivos públicos, no siempre estos proceden del seno de la propia Administración pública, y se incentiva el acceso a partir de ámbitos profesionales ligados al ámbito empresarial o privado. Ello implica la importación de un *ethos* de distinta naturaleza, contrapuesto a los valores propios de la Administración burocrática, caracterizándose por los principios de racionalidad económica, y presididos por las nociones instrumentales de eficiencia, eficacia y economía²³.

A pesar de la elevada fragmentación normativa respecto de la regulación en el régimen de atribuciones y posición orgánica de los directivos públicos en el entramado institución de la Administración local, “alejado de un marco normativo proclive a la institucionalización de la función directiva en los gobiernos locales” (Longo 1999), existe una tendencia creciente a la hora de articular fórmulas directivas, resultando ciertamente paradigmático el ejemplo de Cataluña²⁴.

²² Ver también Martín-Castilla (2004): “La dimensión ética del directivo público y político, resulta aún más fundamental, si cabe, que en el ámbito privado, ya que la concepción democrática de la Administración por y para servir a la sociedad implica una serie de exigencias tanto desde la sociedad como desde el ámbito individual (obligaciones y requisitos) hacia las personas que encarnan los puestos directivos dentro de la Administración y la política” (Martín-Castilla, 2004).

En este sentido Villoria (2007) sostiene que:“(…) es preciso comprender las dinámicas institucionales y modificar el papel del empleado público cognitiva, normativa y regulativamente. Es necesario replantearse qué se espera del empleado público, de dónde le viene su legitimidad, por qué y para qué tiene poder, en quién hay que fijarse isomórficamente y por qué, etc.” (Villoria, 2007).

²³ “En los años noventa, por referirnos a los procesos más recientes de modernización, se puso en marcha un proceso de reforma administrativa con el Plan de modernización de la Administración General del Estado, que recogió la cultura de la nueva gestión pública, basada en la búsqueda de la calidad, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y que atribuyó al INAP, a través del estudio delphi sobre competencias del directivo público un papel relevante en el proceso de reforma administrativa” (...). La potenciación de las habilidades gerenciales de los directivos públicos se haría mediante el diseño de programas específicos de actualización de conocimientos que incluyeran las mejores prácticas de los sectores público y privado (...)” (Sáinz Moreno y Martínez Herrán, 2003).

²⁴ Al respecto, ver la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en cuyo artículo 313 se contiene: “1. El pleno, a propuesta del alcalde o del presidente, podrá nombrar personal directivo cuando la complejidad de los servicios del ente local lo requiera. Si fuera más de uno se determinará la rama o servicio, que quedará bajo su dirección. 2. Los puestos reservados al personal directivo figurarán en la relación de puestos de trabajo de la corporación. La designación recaerá en personas con la titulación, aptitud y condiciones específicas que se exigen a los funcionarios que puedan ocupar estos puestos. 3. No podrán ser nombrados como personal directivo los miembros de la corporación. 4. Se aplicarán al personal directivo las causas de incapacidad e incompatibilidad establecidas para los miembros de la corporación y tendrán la consideración de funcionarios eventuales. 5. El personal directivo podrá asistir a las sesiones de los órganos de Gobierno de la corporación cuando sea requerido por el presidente o lo solicite la mayoría de los miembros de la corporación. El personal directivo presente en la sesión se limitará a informar y, en su caso, asesorar. También, ver el Decreto 179/1995, 13 Junio (Cataluña) Departamento de Gobernación. Reglamento de obras, actividades y servicios de las Entidades Locales, así como la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal de Cataluña.

Y es que, en este escenario, “el interés teórico y práctico, jurídico y político sobre el régimen de los directivos públicos no ha dejado de crecer en nuestro país durante los últimos años” (Séndez Morán, 2009). De este modo, queda justificada la regulación general que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público establece respecto del *personal directivo* en su artículo 13.1 según el cual: “El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.
4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”.

2.4. REFORMA COMPETENCIAL

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, señala en su preámbulo cómo el texto queda legitimado sobre la base de:

1. “Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente.
2. Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras”

Todo ello hace que en términos generales se esté reconociendo el protagonismo creciente y ya efectivo de la Administración local en el escenario de los profundos cambios sociales y culturales que operan en las sociedades occidentales y que implican un cambio de enfoque respecto del papel del Estado y de las Administraciones públicas de distinto nivel en la promoción económica, el liderazgo social y la coordinación cultural.

Establecido el régimen competencial de los Municipios en el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local²⁵, tanto el Pacto Local en primer lugar, como el proceso de reforma del Gobierno Local concretado a partir del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en segundo lugar (Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Madrid, 2005), se proponen una revisión en curso de dicho régimen conforme a una ampliación de las correspondientes competencias. Así, el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local señala que: “Para el Gobierno, es preciso que se haga un reconocimiento explícito de la naturaleza política de la autonomía local, así como

²⁵ “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. (Art. 25 Ley de Bases de Régimen Local”.

proceder a las reformas necesarias para dotar a los gobiernos locales en España de más competencias y de más medios, en el marco de una articulación territorial del Estado sustentada en la lealtad institucional entre los tres niveles de gobierno, el central, el autonómico y el local". En base a los principios de subsidiariedad y proximidad, esta reforma se proyecta como un elemento clave para la configuración de un particular modelo de Estado en el que la administración local venga a ocupar una nueva posición en el escenario multinivel.

El texto a partir del cual se inicia el proceso de reforma del régimen de Gobierno Local y que se encuentra en sede parlamentaria, realiza un diagnóstico en el que destaca, respecto de las competencias y los servicios locales y, entre otros aspectos, los siguientes: la ausencia de un listado de competencias locales, con constante remisión al legislador sectorial; la ausencia de medios adecuados de defensa de las competencias; importantes limitaciones de la potestad normativa local; o, la ausencia del principio de suficiencia financiera.

Así mismo, se sostiene como principios que deberán orientar la regulación del sistema de competencias locales, los siguientes:

- Autonomía.
- Naturaleza política del gobierno local.
- Subsidiariedad.
- Diversidad, flexibilidad y supletoriedad.
- Principio de proporcionalidad.
- Cláusula general de competencias.
- Garantías de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias.

El Libro Blanco destaca como propuestas para la reforma del régimen competencial municipal los siguientes ejes:

- Cláusula universal de atribución de competencias (no reservadas a otras instancias o no prohibidas por la Ley).
- Elenco de servicios locales mínimos, configurados como competencias.
- Enumeración de las materias en las que se han de asegurar competencias a los municipios, así como las correspondientes potestades, por existir un interés local.
- Fijación de potestades.
- Carácter normativo de los principios más arriba detallados, incluido el de suficiencia financiera vinculado a las competencias.

En el contexto de las transformaciones vividas en el ámbito local, junto con otros aspectos como la participación, la calidad, la cercanía y apertura al ciudadano, el elemento de las competencias resulta una "variable clave" (Lucarelli, A; Marcou, G. y Wollmann, H., 2006).

Y con todo lo señalado, desearíamos finalizar este epígrafe haciendo referencia a los derechos de tercera generación y a los denominados Principios Rectores de la Política Social y Económica (Artículo 39 y ss., de la Constitución Española)²⁶, pues estos constituyen un título legitimador respecto de las potestades de titularidad pública ligadas a la Administración local. Nos hallamos ante derechos que, en realidad, son la

²⁶ El contenido de los principios rectores viene dada por la siguiente enumeración; a saber: principios protectores de...1) La familia. 2) La juventud. 3) Los disminuidos. 4) La tercera edad. 5) Principios rectores de defensa de los emigrantes. 6) De defensa de los consumidores. 7) Principios rectores de la política social y económica referidos al progreso social, la formación y readaptación profesional, Seguridad Social, así como los relativos al patrimonio histórico, cultural y artístico.

expresión de una expectativa “de derecho o, utilizando otras categorías conceptuales vigentes en otras disciplinas, ante auténticos derechos potestativos” (Álvarez Conde, 2005). Nos referimos al derecho a la protección de la salud, el acceso a la cultura, al medio ambiente o a la vivienda, y en relación a los que la Administración local está adquiriendo un particular protagonismo prestacional y de desarrollo y promoción.

La mención a los derechos de tercera generación, independientemente de cualquier otra configuración conceptual y temporal, resulta, pues, de especial relevancia. Y ello es debido a que conforme al *neoconstitucionalismo*, los derechos fundamentales constituyen la fuente de legitimación del propio poder político y no sólo sirven como límite para la acción de los Estados frente a eventuales vulneraciones, sino que estos derechos sirven de guía y orientación en la actuación de los poderes públicos, sujetos a las Constituciones en un sentido positivo y de promoción de los derechos y valores en ella reconocidos (Fioravanti, 2001, 2003)²⁷.

Y es que, la nueva configuración de las demandas sociales, junto con la articulación de las competencias atribuidas a las Entidades Locales, hacen que las Administraciones públicas de carácter local deban contemplar este compendio de nuevas exigencias con mayor carácter de exigencia según se materializan por parte de las colectividades sociales. Y en este sentido, encontramos una importante producción bibliográfica respecto de los llamados derechos humanos de tercera generación²⁸, con una gran vocación de futuro y que sirven de guía para comprender la aparición de distintos servicios públicos a nivel local legitimados por el reconocimiento de dichos derechos.

²⁷ Según señala Fioravanti (2003): “(...) la cultura de los derechos y libertades de las constituciones democráticas posteriores a la segunda guerra mundial se forma en contraposición con el estatalismo liberal del siglo pasado; y en particular aparece reforzada por una intención original de combinar las dos tradiciones revolucionarias distintas: la constitución como norma fundamental de garantía y la constitución como norma directiva fundamental” (Fioravanti, 2003).

²⁸ Pablo Jiménez, E. 1997. *Los derechos humanos de tercera generación*. Buenos Aires, EDIAR; Vaquer, M. 1998. *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces; Vidal Gil, E. J. 2002. *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*. Valencia, Tirant lo Blanch; Iglesias, L. A. 2003. “Los Derechos Humanos de tercera generación y los movimientos sociales”, *Humanismo y trabajo social* Nº. 2, pp. 47-70; Tomás Mallén, B. 2004. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid, INAP, MAP; Cuchi Denia, Javier M. 2006. “La constitucionalización del deporte: ¿existe un derecho al deporte?”, *Herri Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria*. Enero-Abril 2006 nº 74; Pérez Luño. 2006. *La tercera generación de derechos humanos*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi; Rey Pérez, J. L. 2007. *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas. Univerisdad Carlos III. Madrid, Dykinson; Cecchetto. 2007.” ¿Una ética de cara al futuro?: derechos humanos y responsabilidades de la generación presente frente a las generaciones por venir”. *Revista de investigación social*, Nº. 6, pp.: 61-80; Arlucea Ruiz, E. 2008. *Conceptos ambientales básicos de la Constitución de 1978*. Oñati, IVAP; Murillo Torrecilla y Román. 2008. “La Evaluación Educativa como Derecho Humano”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 1, Nº. 1, pp. 1-5; Ray Pérez, J. L., Rodríguez Palop, M. E. y Campoy Cervera, I (eds.). 2010. *Desafíos actuales a los derechos humanos: el derecho al medio ambiente y sus implicaciones*. Madrid, Dykinson.

3. CONTEXTO CULTURAL. CULTURA POLÍTICA Y SERVICIOS PÚBLICOS.

Resulta de especial importancia incluir en nuestra ponencia sobre el papel de la ética pública en la orientación de las actividades públicas un apartado relativo a la cultura política de los ciudadanos. Y ello por cuanto dicha cultura política queda configurada como la manifestación subjetiva y psicológicamente asociada a los objetos (instituciones, actores) y procesos políticos (Pye, 1977). O, en una perspectiva agregada, nos referimos a la cultura política a partir de la “distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros” de una determinada nación o, en general de una comunidad social políticamente organizada (Almond y Verba, 1980)

El análisis de los cambios que están afectando a la configuración del Estado y de los servicios públicos que este provee, precisa de un estudio de las características y aspectos que desde el punto de vista de la cultura política muestran los ciudadanos respecto de la ética pública y los servicios públicos. Y en este sentido, tal y como señala Guerrero (1999), uno de los aspectos fundamentales a considerar de cara a futuro en el ámbito de la Ciencia de la Administración viene dado por la necesidad de considerar las particulares características de la cultura política de cada escenario social e institucional. Es elemental tener en cuenta el contexto cultural y axiológico sobre el que se erigen las organizaciones públicas, las Administraciones y los líderes políticos, en el ejercicio del poder. De ahí la necesidad de “(...) considerar el ambiente moral o inmoral en el que (los líderes) actúan, que modela la conciencia de los líderes y sus seguidores, o los ciudadanos en general” (Robles Egea, 2009).

Este apartado cobra sentido conforme al enfoque metodológico detallado, según el cual, un paradigma dirigido a la generación y consolidación de un NSP (caracterizado, entre otros elementos, por una vocación participativa, horizontal e interactiva entre las Administraciones y los ciudadanos -individual o colectivamente organizados-), requiere de un detalle acerca de los fundamentos axiológicos y conductuales de la población. Además, tal y como más abajo consideraremos, la remisión a la cultura política resulta de especial importancia en el marco de un modelo de evaluación de las políticas públicas basado en el *social learning model*²⁹, donde la propia fase de evaluación supone la confrontación de distintos marcos interpretativos, culturas políticas y orientaciones respecto de las instituciones y los resultados (outputs) de estas, ya puestos en confrontación en la fase por la que, inicialmente, se dota de significado a la propia problemática a abordar. Tal y como ha puesto de manifiesto Jenkins-Smith (1993): “(...) the key to understand (and predicting) policy change is the dynamics of beliefs and policy learning: policy-orientated learning involves relatively enduring alteration of thought or behavioural intention that result from experience and which are concerned with the attainment or revision of the precepts of the belief system of individuals or of collectivities (...)” (Jenkins-Smith, 1993).

El trabajo, además, considera como una de las bases del nuevo escenario la percepción social negativa de las Administraciones públicas y de los servicios públicos (a través de sus resultados), así como en la desilusión/descontento con respecto a las democracias emergentes latinoamericanas según su capacidad de gestión y rendimiento institucional.

²⁹ Conforme a Parsons, W. (1996): “The (social learning) model provides an alternative framework to the dominant paradigm of public policy as a input-output, producer-consumer process. The social learning approach argues that men and women are involved in the production of their lives in society: they are not just consumers at the end of a delivery process. Democracy, power, politics, and participation are the means by which people can learn about themselves and about social, economic and other problems. “Problemsolving” is therefore a process of public learning and, as Dunn argued in 1971, if we are to make a better job of ameliorating the human condition in the future then we have in recent history, finding ways of improving the capacities and opportunities of people to learn through public policy –rather than just consume public policy- is essential. The implications for the way in which policies are delivered and co-produced form, perhaps, the agenda for the next millennium for both the developed and the less-developed world” (Parsons, 1996)

Ello se enmarca, a su vez, en los numerosos estudios desarrollados en relación con la crisis democrática en los Estados occidentales³⁰. Así, Pharr, Putnam y Dalton (2000) inauguran la primera década del S. XXI con su reflexión: “*A Quarter-Century of Declining Confidence*”, centrando su estudio en los cada vez menores niveles de confianza desde la década de los años setenta en Japón, Estados Unidos o las democracias Occidentales europeas en dimensiones tales como: 1) Los políticos. 2) Los partidos políticos. 3) Las instituciones políticas (*formal institutions of democratic government*). Década de los setenta, a partir de la que hacen patente su reflexión y de la que dispondríamos a través de la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975) sobre la crisis de la democracia. El modelo explicativo que desarrollan Pharr, Putnam y Dalton (2000) les lleva a manifestar tres argumentos fundamentales. En primer lugar, el cambio en las pautas desarrolladas por los ciudadanos a la hora de hacerse con información pública y el modo en que esta es proporcionada por las instituciones y Administraciones públicas. En segundo lugar, la posibilidad de que haya cambiado el criterio para la evaluación de que disponen los ciudadanos a la hora de valorar dicha información pública. Finalmente, el hecho de que el propio desempeño de las instituciones representativas se haya deteriorado.

Por ello, como señalan Seijo Suárez y Añez Telleria (2008): “(...) el estudio de la ética pública, sugiere el reforzar la confianza en los organismos públicos (...), de tal forma, que puedan ayudar a los poderes públicos, a encontrar nuevos medios de valorar la integridad y cohesión con los ciudadanos respecto a rasgos valorativos sobre los cuales interactuar como parte de la función pública”³¹. Pues, tal y como asume el texto *Panorama de las Administraciones Públicas* (OCDE, 2010): “La previsión de la integridad y la prevención de la corrupción en el sector público (...) son esenciales para mantener la confianza en el gobierno (...)” (OCDE, 2010).

De ahí la importancia de la ética, no sólo como un elemento limitador de las conductas contrarias a la esencia de servicio al bien común y a los valores y regímenes disciplinarios civiles o penales que lo materializan en el ámbito de la función pública, sino como un sustrato de acción positiva destinado a orientar y servir de referencia axiológica y material para la construcción de prescripciones normativas y desarrollar políticas públicas. Y en ese sentido, la ética juega un papel elemental en la construcción de lazos de confianza entre la ciudadanía para con las instituciones públicas, lo cual ha quedado reflejado en el documento “*Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE*” (PUMA, OCDE, 2000).

En esencia, nos encontramos con el dilema acerca de cuál debe ser el papel que la ética pública puede o debe cumplir en la generación de mayores niveles de confianza ciudadana en las instituciones y Administraciones públicas, y conforme a esto establecer mayores niveles de legitimidad democrática. En esta tendencia, el modelo SERVQUAL (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1988), contempla cinco

³⁰ Entre otros ver: Schattschneider, E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York, Rinehart and Winston; Nye, J. S., Zelikow, P. D. y King, D. C. (eds). 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Harvard University Press; KLINGEMANN Klingemann, H-D y Fuchs, D. (eds). 1995. *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press; Montero, J. R., Gunther, R. y Torcal, M. 1998. “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 85, pp. 9-49; NORRIS, P. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press;

También; Ver Weingast, B. 1997. “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2 (Jun., 1997), pp. 245-263. Welzel, C. y Inglehart, R. 2009. “Mass Beliefs and Democratic Institutions”. En Boix, C. y Stokes, S., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford Handbooks Online.

Respecto de las actitudes ciudadanas en el marco de las reformas del Estado del Bienestar, ver: Calzada, I. y del Pino, E. 2008. “L'efficacité perçue et les attitudes des citoyens à l'égard de la réforme de l'État Providence”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 74, n° 4, décembre 2008.

dimensiones del servicio público, entre ellos la de *seguridad*, que “se refiere al conocimiento y profesionalidad de los empleados y su capacidad para inspirar confianza y seguridad; a la gestión y control de los peligros y riesgos; y a la ética, veracidad y confianza en el servicio que se realiza” (2009)³².

Pues, siguiendo a Fernández Colina, Delgado y López Pérez (2011): “La dimensión ética del funcionario público, como agente activo, estimula a los ciudadanos a participar en la gestión y contribuir así en la búsqueda del bien común”, una vez se haya conseguido traducir la confianza ciudadana en las instituciones, a través de los funcionarios públicos, en unos índices de mayor eficacia política (interna y externa) a partir de los cuales incentivar la implicación en los espacios y procesos de participación ciudadana. De ahí que el estudio de la cultura política resulte más idóneo que nunca, máxime cuando se trata de ajustar la práctica y el desempeño a cargo de instituciones, funcionarios y cargos públicos, a las expectativas y actitudes de la ciudadanía, conectadas con una mayor demanda de transparencia, información pública y participación. Y así, cabe considerar cómo “la confianza de los ciudadanos en el gobierno se debilita cuando los funcionarios públicos no son neutrales en la adopción de decisiones” (OCDE, 2010)³³.

La confianza, por tanto, resulta una variable fundamental en la legitimación de la ética pública como principio para la instrumentalización de metodologías participativas y de integridad. Gil Calvo (2010) sostiene el modo en que “la crisis de confianza en las instituciones públicas que se extiende por todo Occidente, alimentada por el incremento de los escándalos políticos, ha hecho crecer sobremanera la literatura especializada en el análisis de la calidad de la democracia” (Gil Calvo, 2010).

En el sentido de abordar las implicaciones existentes entre la confianza ciudadana en las instituciones y los líderes locales y la consiguiente participación de los ciudadanos en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas, cabe referirse a S. de Vries (2005), quien considera en su marco conceptual y metodológico otras variables tales como la urgencia y gravedad de los problemas sociales a abordar, o el tipo de sistema democrático respecto de su mayor o menor antigüedad. De ahí que resulte especialmente importante estudiar los niveles de confianza en los líderes políticos en el ámbito local y la efectividad que de ello se derivará a la hora de una mayor inclusión de la ciudadanía en las correspondientes fases de gestión pública desde un punto de vista participativo³⁴.

Y en este sentido, la mayoría de los documentos e instrumentos de buen gobierno y códigos de ética pública, se fundamentan y justifican en la necesidad de articular mecanismos que, como señala el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006), permitan “promover gobiernos sostenidos por la

³² Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos. Agencia de evaluación y calidad. Ministerio de la Presidencia. Madrid.

³³ En este sentido, la *Declaración de México 2011 (Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica)* (CLAD, 13 de Julio de 2011) señala: “Compartimos la idea de que para fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones, necesitamos de administraciones públicas eficaces, efectivas y honestas, capaces de hacer cumplir el orden jurídico vigente”. (CLAD, 2011).

³⁴ En relación con el ámbito de la participación ciudadana, García García (2009), al referirse a: “La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos”, *Revista Vasca Administración Pública*, Enero-Abril, nº 83 pp. 45-91, sostendrá que estas formas de actividad “no constituyen una manifestación de soberanía popular, ni implican el ejercicio de poder político, sino que se insertan en el marco de una función o actividad de naturaleza administrativa que implica la celebración de los ciudadanos con la Administración (...)”.

En este sentido, ver el estudio de Olken (2010) acerca de los efectos sobre la legitimidad democrática y la satisfacción ciudadana respecto de los proyectos y servicios públicos en el marco de procesos de participación directa en los procesos de decisión pública.

confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas” (Preámbulo, Código Iberoamericano de Buen Gobierno, 2006).

La conexión, por otra parte, entre la cultura política de la ciudadanía y el desempeño de las Administraciones públicas, ha sido asumida por las propias instituciones internacionales, tales como la OCDE. En este sentido, “(...) los valores manifestados en los documentos públicos dan forma a las expectativas de los ciudadanos sobre la misión, la visión y las actividades diarias de las organizaciones del sector público” (OCDE, 2010).

Por otro lado, el establecimiento de los objetivos y las prioridades de la agenda pública y la naturaleza del conflicto social que aquella pretende abordar, constituye una de las principales y más cruciales fases en el conjunto del ciclo de políticas públicas (Schattschneider, 1960). Y es que, la naturaleza dialéctica y conflictiva de la política lleva irremisiblemente implícita la necesidad de considerar metodologías inclusivas, participativas y no meramente asociadas a la gestión, debiendo trascender a la propia naturaleza de los *cleavages* y a la cohesión social. En última instancia, el cargo electo o el correspondiente directivo público local establece unas prioridades de gestión, aunque la legitimidad democrática y la instrumentación de esta deben ser los fundamentos que permitan abordar el conflicto latente en toda situación susceptible de ser abordada. Como señala Brugué (1996), “(...) si la Administración pública no es un mero instrumento ejecutor, sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario, y (...) esta incorporación (...) debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica” (Brugué, 1996).

Desde un punto de vista ontológico, son diversas las propuestas dirigidas a entender la política como la gestión del conflicto social (Vallès, 2004) y en un mismo sentido se articula la formulación de Martin Lipset y Rokkan (1967), al afirmar esta misma noción bajo la formulación del concepto de *cleavage* en cuanto que manifestaciones del *sistema estable de divisiones y oposiciones* en la vida social y política (Martin Lipset y Rokkan, 1967)³⁵. De ahí que una de las pautas de análisis fundamentales en el marco de las redes de actores sea “el tipo de relación entre actores, con predominio de elementos antagónicos, de conflicto y contradicción, o bien de elementos de cohesión, comunidad y consenso” (Subirats, 1996).

En definitiva, es importante fomentar los valores en la Administración pública por cuanto sus ventajas respecto de las instituciones son (Diego Bautista, 2010) el fortalecimiento de “los valores y la filosofía de la institución, (lo cual) genera identidad de grupo, *permite recuperar la confianza de los ciudadanos*, optimiza el uso de los recursos públicos, evita el despilfarro de recursos; frena o pone un dique a la corrupción; fortalece el papel de los funcionarios de carrera frente a los políticos con fines diferentes a los del Estado; permite contar con reglas claras que dirijan a los miembros, logra mayor alcance los objetivos y metas en los servicios públicos; evita prácticas obsoletas; e, inyecta dinamismo y buen ambiente de trabajo” (Diego Bautista, 2010).

En los niveles de apoyo o legitimidad mostrada hacia los actores políticos (Gobierno, partidos políticos, entre otros) y administraciones públicas (directamente ligadas con la prestación de los servicios públicos), encontramos diferentes comportamientos y actitudes. De este modo, a pesar de los niveles de apoyo y satisfacción con la democracia a través del elevado índice de legitimidad democrática difusa³⁶, las

³⁵ Ver también Herbert, Kaufman (1999): “La descentralización administrativa y el poder político. Conflicto y coalición”. En Shafritz, J. M y Hyde, A. C. *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

³⁶ Conforme a la Encuesta Mundial de Valores, la distribución marginal de los resultados estadísticos respecto al enunciado “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor”, es la siguiente: Muy de acuerdo (43,3 %); Acuerdo (49,7 %); Desacuerdo (5,6 %); Muy en desacuerdo (1,4 %). Conforme a datos del Centro de Investigaciones Sociológicas

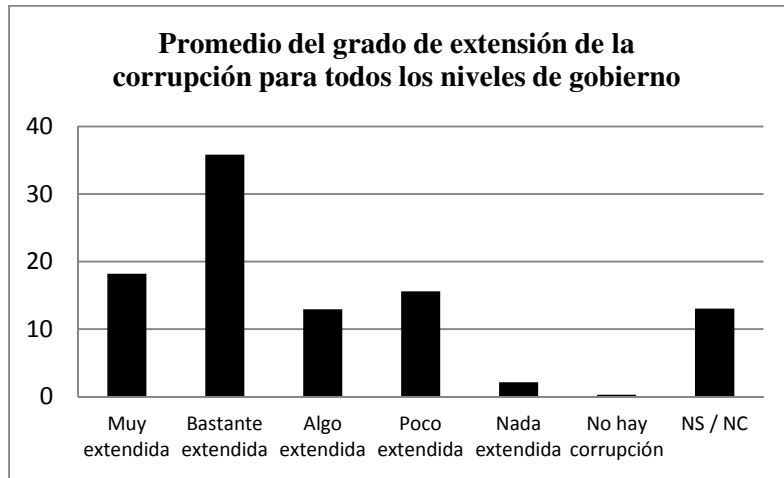
administraciones públicas se enfrentan a un escenario de cultura política definido por los siguientes aspectos (Estudio 2826 CIS):

1. Un elevado índice de desinterés por la política, con un 19,5 % de ciudadanos a quienes la política les interesa mucho o bastante, un 20,9 % a los que les interesa algo, y un 59,0 % a quienes les interesa poco o nada.
2. Un porcentaje de satisfacción positivo con la democracia del 30,5 % (en grado de 7 a 10, donde 9-10 es completamente satisfecho), frente a un 21,9 % poco o nada satisfecho. Un 44,6 % se ubica en el centro de una escala de 0 (completamente insatisfecho) a 10 (completamente satisfecho).
3. Una tasa de desconfianza interpersonal del 32,4 %, frente a un 21,7 % que se considera próximo a la idea de que “se puede confiar en la mayoría de la gente”.
4. Una baja tasa de eficacia política externa e interna, junto con una baja tasa de información política que se combina con un porcentaje del 46,0 % para los que la política resulta tan complicada “que la gente como yo no puede entender lo que pasa”.
5. Una consideración positiva de la función representativa y de gestión del conflicto social a cargo de los partidos políticos, combinado no obstante con una percepción y valoración negativa respecto de su actividad estratégica (dividir a la gente [47,7 %] y “todos son iguales” [68,8 %]).
6. Sentimiento mayoritario de desconfianza o irritación, aburrimiento e indiferencia.
7. Confianza en las instituciones públicas según el siguiente orden:
 - 4,31: medios de comunicación.
 - 4,06: Ayuntamientos y gobiernos locales.
 - 3,95: Poder Judicial.
 - 3,87: Gobiernos autonómicos.
 - 3,47: Gobierno central.
 - 3,19: partidos políticos.
8. Destacada valoración de la honradez como cualidad que en primer lugar deben tener los políticos, seguido de la capacidad de gestión y la cercanía a la gente.
9. Baja confianza en la adecuada intención y actuación desinteresada de los políticos y destacada valoración en favor de la idea según la cual “los políticos están en la política sólo por lo que pueden sacar personalmente” (61,1 %).
10. Una valoración del 3,83 respecto de la política como profesión, muy por debajo de profesiones como médico (8,05) o de policía, abogado, empresario, juez o militar (por encima, todas ellas, del umbral del 6,00).

(Estudio 2790: *Calidad de la Democracia II*), el 78,8 % de los encuestados optan por suscribir la idea de que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, frente a un 7,6 % que opta por la opción “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario es preferible a un sistema democrático”. Para un 10,6 % de los encuestados “da igual un gobierno que otro”.

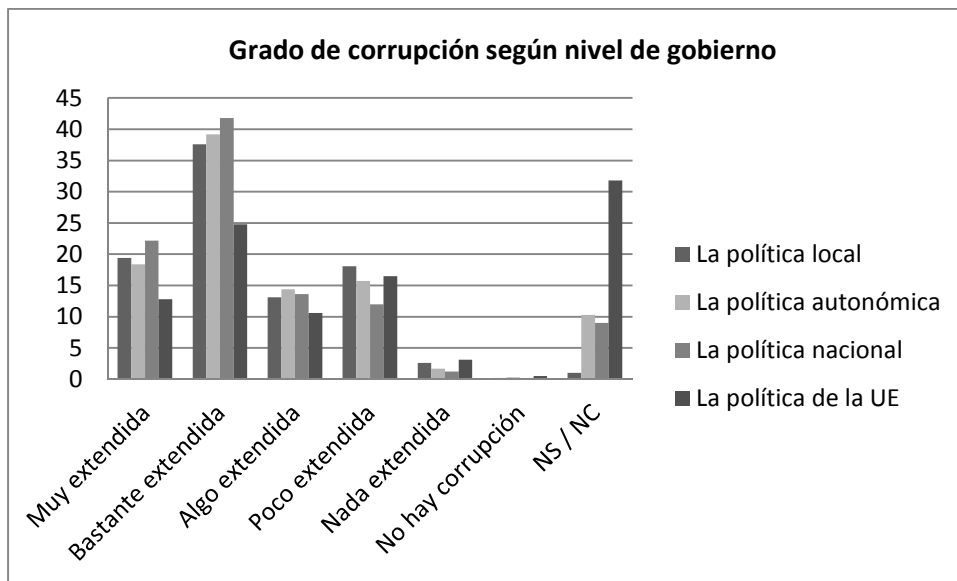
11. Se considera, con una diferencia de 28,6 puntos porcentuales, como más importante que los políticos cumplan siempre con las leyes, incluso si eso les hiciera ser menos eficaces a la hora de resolver los problemas de los ciudadanos (56,2 %), que no, por otro lado, que los políticos resuelvan los problemas de los ciudadanos si, para hacerlo de forma más eficaz, tuvieran que incumplir alguna ley (27,9 %).
12. Una consideración de que el funcionario debe ocuparse de las cosas y comportarse de manera imparcial (40,4 %) por encima de que el funcionario intentase ayudar a un familiar o persona cercana, intentando no perjudicar el interés general (24,4 %) o de que rechazar ocupar ese caso y hacer que otro funcionario o empleado público lo hiciera. En el Estudio nº 2790 (*Calidad de la democracia II*), el 52,9 % de los ciudadanos se muestran Muy de acuerdo o De acuerdo con la expresión de que “los ciudadanos y ciudadanas que pertenecen al partido en el poder, reciben mejor trato por parte de la Administración”, frente al 23,9 % que se muestra en desacuerdo o muy en desacuerdo con tal afirmación.
13. Una extendida idea de que la corrupción está muy o bastante extendida entre los políticos (79,2 %), las autoridades que otorgan contratos públicos / subvenciones (72,6 %) o las autoridades que conceden permisos y licencias de obras (75,9). Se observa una diferencia significativa entre la valoración mayoritariamente negativa asignada a los niveles directivos o estratégicos con facultades de decisión o márgenes de discrecionalidad (políticos o autoridades), por encima de los planteamientos, mayoritariamente positivos hacia la valoración, en términos de menor corrupción, en el nivel operativo (funcionarios y empleados públicos de las Administraciones públicas).
14. Se atribuye la responsabilidad de luchar contra la corrupción de forma prioritaria a los gobiernos (42,1 %) y con carácter secundario, de forma mayoritaria, al sistema judicial (27,5 %), frente a partidos políticos (24,4 %) y ciudadanos (20,0 %).
15. Se registra un alto índice en las valoraciones dirigidas a la administración local (porcentaje más bajo de no contestaciones en este nivel de gobierno) y positiva consideración del nivel local con respecto a la extensión de la corrupción, por debajo de los niveles autonómico y nacional. Si bien, es mayoritaria, para todos los niveles, la consideración general de un elevado nivel de extensión (muy o bastante extendido) de la corrupción. Conforme a los registros estadísticos contenidos en el Estudio nº 2790 (*Calidad de la democracia II*: pregunta 30), el 55,8 % de los ciudadanos consideran que entre los políticos hay más o mucha más corrupción que en el resto de la sociedad. El 36,0 % piensa que el nivel de corrupción entre políticos y sociedad es igual, y tan sólo un 3,3 % considera que hay menos o mucha menos corrupción entre los políticos que en el conjunto de la sociedad.

Gráfico 1. Promedio del grado de extensión de la corrupción para todos los niveles de gobierno (percepción ciudadana).



Elaboración Propia. Fuente: Estudio nº 2790 (*Calidad de la democracia II*). Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gráfico 2. Grado de corrupción según nivel de gobierno (percepción ciudadana)



Elaboración propia. Fuente: Estudio nº 2790 (*Calidad de la democracia II*). Centro de Investigaciones Sociológicas

Respecto de las experiencias vividas por los ciudadanos en su relación con los empleados públicos, ver la tabla 2, conforme a la cual se mide la frecuencia en que, conforme a experiencias ciudadanas, se han producido las siguientes conductas:

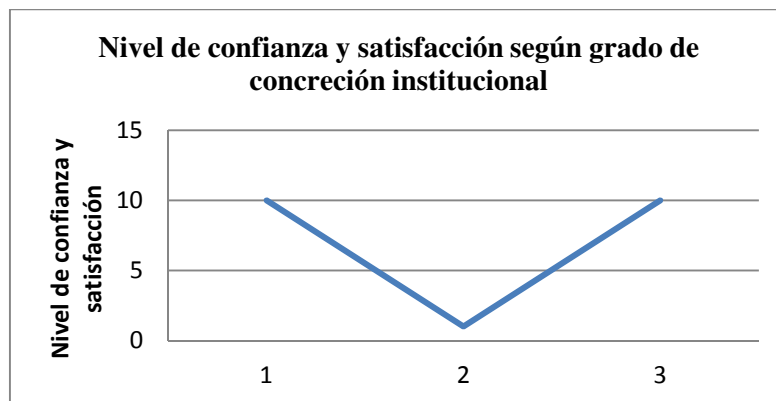
Tabla 2. Atención ciudadana.

	La persona que le atendió le dio información incompleta y poco clara	Le pidieron algún tipo de comisión	Se ha sentido discriminado
Mucha frecuencia	8,3	0,2	2,2
Bastante frecuencia	14,8	1,1	4,3
Alguna frecuencia	21,4	1,7	8,2
Poca frecuencia	20,4	3,8	7,9
Ninguna frecuencia	31,8	90,2	74,4
N. S.	2,5	2,2	2,2
N. C.	0,7	0,8	0,8
(N)	(2977)	(2977)	(2977)

Elaboración propia. Fuente: Estudio 2790. CIS.

Por tanto, observamos que los niveles de confianza y satisfacción respecto de los objetos políticos e institucionales muestran una curva en forma de U sobre la línea de la concreción de dichos objetos, de tal forma que en un nivel máximo de abstracción y carácter difuso, tal y como pudiera referirse al de la legitimidad democrática, los índices son elevados, siendo a continuación bajos o muy bajos cuando se trata de valorar actividades estratégicas y decisionales, así como niveles institucionales y administrativos intermedios (autoridades, políticos), volviendo a incrementarse dichos valores de confianza cuando se refieren a la concreción máxima de contacto con la administración, referida a la recepción de los servicios públicos o su relación con los empleados públicos.

Gráfico 3. Nivel de confianza y satisfacción según grado de concreción institucional.



Elaboración propia.

Así, conforme al gráfico 3, el intervalo 1 se referiría al mínimo nivel de concreción institucional, a saber, las actitudes referidas a la máxima abstracción posible de carácter político (nivel de legitimidad difusa). El intervalo 2 haría referencia a los objetos y sujetos políticos ubicados en el nivel estratégico y decisional de la administración (políticos, partidos políticos, autoridades con capacidad discrecional). Finalmente, el máximo grado de concreción viene referido a la valoración, actitudes y conductas de los ciudadanos en relación a sus experiencias en contacto con los funcionarios públicos, donde los niveles de confianza y satisfacción se elevan (ver Tabla 1).

Como se sostiene en el presente trabajo, el debate sobre el papel y extensión de las Administraciones públicas, con implicaciones sobre la estructura impositiva, las facultades y potestades prestacionales y protectoras de la Administración pública, o la distribución del poder entre los diferentes niveles de gobierno, hunden sus raíces en un auténtico debate de naturaleza ideológica y doctrinal en el que se perfilan los límites del Estado: rol (competencias, potestades y titularidad), legitimidad e implicación colectiva. Así, cabe considerar las series estadísticas incluidas en los cuestionarios y resultados de la Word Values Survey³⁷ sobre el modelo de sociedad en relación al papel y extensión del Estado conforme a las percepciones y actitudes ciudadanas estadísticamente analizadas.

Tabla 3. *Sociedad actual: sociedad con amplio sistema social de bienestar vs. Sociedad con bajos impuestos.*

	BASE=1164 Ponderación	Suma
Sociedad actual: Sociedad con amplio sistema social de bienestar vs. Sociedad con bajos impuestos	Primera afirmación	25,0 %
	Algo más de acuerdo con la primera	27,5 %
	No puede decidirse	12,3 %
	Algo más de acuerdo con la segunda	24,7 %
	Segunda afirmación	10,5 %
	Suma	1164 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Tabla 4. *Sociedad actual: sociedad regulada vs. Sociedad responsable.*

	BASE=1164 Ponderación	Suma
Sociedad actual: Sociedad regulada vs. Sociedad responsable	Primera afirmación	31,6 %
	Algo más de acuerdo con la primera	28,6 %
	No puede decidirse	13,8 %
	Algo más de acuerdo con la segunda	18,0 %
	Segunda afirmación	8,0 %
	Suma	1164 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Tabla 5. *Objetivos nacionales: mayor participación de la gente en las decisiones importantes.*

	BASE=1178 Ponderación	Suma
Objetivos nacionales: Mayor participación de la gente en las decisiones importantes	Muy importante	44,7 %
	Importante	47,4 %
	No muy importante	6,8 %
	Nada importante	1,0 %
	Suma	1178 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

³⁷ En base a los datos del fichero agregado de las cuatro oleadas de los Estudios de Valores, correspondiente al fichero combinado de cuatro oleadas (1981, 1990, 1995/1998 y 1999/2000) que integra estudios EVS y del WVS.

Tabla 6. *Confianza: El Servicio Civil.*

	BASE=9745 Ponderación	Suma
Confianza: El Servicio Civil	Mucha	5,9 %
	Bastante	32,7 %
	No mucha	45,3 %
	Ninguna en absoluto	16,1 %
	Suma	9745 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Tabla 7. *Nuestro gobierno debería ser más abierto al público.*

	BASE=3645 Ponderación	Suma
Nuestro gobierno debería ser más abierto al público	Completamente de acuerdo	45,6 %
	Algo de acuerdo	40,4 %
	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	11,6 %
	Algo en desacuerdo	1,9 %
	Completamente en desacuerdo	0,5 %
	Suma	3645 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

En relación con la tabla 7 cabe referirse al texto *Panorama de las Administraciones Públicas* (OCDE, 2010), conforme a cuya literalidad: “Un gobierno abierto y receptivo, tiene transparencia en las acciones de gobierno, la accesibilidad a los servicios e información del gobierno, y la receptividad del gobierno a nuevas ideas, demandas y necesidades”. Las variables que lo definen, y que cuentan con reconocimiento normativo en los distintos países de la OCDE, son las siguientes: 1) Leyes de acceso a la información. 2) Leyes sobre privacidad y protección de datos. 3) Las leyes sobre procedimientos administrativos. 4) Las leyes sobre instituciones de Defensoría del Pueblo. Y, 5) Las leyes sobre Entidades Fiscalizadoras Supremas.

Tabla 8. *País gobernado por intereses de unos pocos vs. Beneficio de todos los ciudadanos.*

	BASE=3447 Ponderación	Suma
País gobernado por intereses de unos pocos vs Beneficio de todos los ciudadanos	Para satisfacer intereses de unos pocos	58,6 %
	Para beneficio de todos	41,4 %
	Suma	3447 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Según los distintos gráficos y tablas incluidos en este epígrafe, nos encontramos con una variación considerable en los parámetros de valoración a los que la ciudadanía recurre a la hora de testar el desempeño, papel y legitimidad de las instituciones y Administraciones públicas. Todos los datos pueden ser integrados en una interpretación conjunta de la realidad, que nos permita consolidar la perspectiva de un ciudadano exigente, crítico con el sistema democrático, que aun asumiendo la legitimidad de la

democracia como (el mejor) sistema político, resulta preciso, por la propia naturaleza dinámica y permeable de tal modelo político (democrático), introducir reformas dirigidas a la apertura del sistema político o a mejorar los índices de servicio público ante la baja tasa de confianza en el servicio civil, entre otros. Las Administraciones públicas, por tanto, deben convivir en un contexto de cultura política determinado por las características anteriormente detalladas.

Gobierno y Administración local.

Si centramos nuestra atención en el conjunto de valores y conductas ciudadanas respecto del ámbito local de Gobierno y Administración pública local, nos encontramos con la siguiente correlación de datos y resultados.

Tabla 9. *Cambios futuros: Más poder para las autoridades locales.*

BASE=1058		Suma
Ponderación		
Cambios futuros: Más poder para las autoridades locales	Bueno	40,4 %
	No importa	31,9 %
	Malo	27,7 %
	Suma	1058 (100%)

Elaboración propia. Fuente: <http://www.worldvaluessurvey.org/>

La tabla 9 se encuentra en el fundamento de las reformas dirigidas a incrementar el protagonismo de las Entidades Locales en la gestión de los distintos problemas, cada vez más complejos, transversales y que trascienden la propia extensión y naturaleza del ámbito local.

Por otro lado, la calificación de los ciudadanos respecto de las distintas políticas y servicios públicos contempla el siguiente orden decreciente: La sanidad (6,16), la educación (5,62), la limpieza de las calles (5,53), la seguridad ciudadana (4,81), las pensiones (4,34), la inmigración (3,80) y la vivienda (3,30). Es preciso considerar que las dos políticas con mayor implicación a cargo de los gobiernos locales (limpieza de las calles y seguridad ciudadana), junto con una cada vez más creciente implicación en las políticas de vivienda, obtienen una valoración por debajo del aprobado (5,00), a excepción de la limpieza de las calles (5,53).

En relación con el grado de eficacia atribuido a las funciones desarrolladas por los distintos niveles de gobierno (central, autonómico y municipal), resulta preciso atender a la siguiente distribución de frecuencias porcentuales:

Tabla 10. Grados de eficacia según niveles de gobierno (central, autonómico y municipal).

	Gobierno central	Gobierno autonómico	Gobierno municipal
Muy eficaz	1,4	2,8	4,0
Bastante eficaz	21,0	22,9	24,7
Algo eficaz	33,8	33,7	34,4
Poco eficaz	28,5	26,7	23,3
Nada eficaz	10,9	9,0	9,3
N. S.	3,7	4,3	3,8
N. C.	0,7	0,6	0,6
(N)	(2977)	(2977)	(2977)

Me gustaría que me dijera con qué grado de eficacia desarrolla sus funciones cada una de las siguientes instituciones. Elaboración propia. Fuente: Estudio nº 2790. *Calidad de la democracia (II)*. Febrero-Marzo 2009. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Tabla 11. *¿De los factores que aparecen en esta tarjeta, cuál es más importante para Ud., a la hora de elegir su voto en las elecciones municipales?*

	%	(N)
El cumplimiento del programa	19,4	(578)
Los candidatos o candidatas	24,6	(733)
El Partido	12,5	(372)
La gestión del partido del Gobierno	9,4	(280)
El programa electoral	12,7	(378)
La ideología	13,1	(390)
N. S.	6,3	(187)
N. C.	1,9	(55)
TOTAL	100,0	(2977)

Elaboración propia. Fuente: Estudio nº 2790. *Calidad de la democracia (II)*. Febrero-Marzo 2009. Centro de Investigaciones Sociológicas.

El Gobierno municipal representa la tercera institución que mayor confianza genera entre los ciudadanos, con un 29,5 % de encuestados que se ubican en el nivel de bastante o total confianza, tras las Fuerzas Armadas (37,6 %) y las ONG (35,7 %). Con un nivel de neutralidad en relación al posicionamiento respecto de dicha pregunta del 45,1 %, el Gobierno municipal representa la quinta posición de menor confianza tras los partidos políticos (35,2 %), la Justicia (29,9 %), el Gobierno central (26,2 %), el correspondiente Gobierno autonómico (23,3%) y, finalmente, el Gobierno municipal, con un porcentaje del 21,9 % de ciudadanos que muestran ninguna o poca confianza en dicho nivel de gobierno.

4. EL ESTADO Y LA SOCIEDAD EN RED. EL NÓDULO LOCAL.

El presente epígrafe tiene como objetivo abordar, siquiera de forma sucinta, dada la complejidad teórica y la vastedad académica del tema, dos elementos fundamentales que resultan precisos para el desarrollo de nuestro trabajo; a saber:

1. La fragmentación y pluralidad axiológica de las sociedades occidentales, y la consiguiente diversificación de las demandas conforme a múltiples marcos interpretativos; y,
2. La implicación teórica y las consecuencias prácticas de las transformaciones experimentadas por el Estado, así como las reflexiones en torno a las formas de democracia y de organización administrativa asociadas a los nuevos conceptos y nociones de configuración política de los Estados. Pues, tal y como señala Román Masedo (2001), siguiendo a Hugues (1994), hablar de la Nueva Gestión Pública no sólo implica una reflexión o análisis relativo a “los estilos y las técnicas de gestión, sino de la emergencia de un nuevo paradigma sobre el que construir el papel del Estado en la sociedad y la relación entre aquél y la ciudadanía” (Román Masedo, 2001).

Respecto de la primera cuestión, el incremento en la diversidad y el grado de complejidad cultural y axiológica en las sociedades Occidentales, requiere de la generación de cauces de participación que canalicen el intercambio propio de los sistemas plurales conforme a mecanismos de participación en las distintas fases del ciclo de políticas públicas, tales como la generación de redes de actores, en el marco de un nuevo paradigma del gobierno local (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002)³⁸. Si bien, el principal elemento para la coordinación fluida y coherente de los procesos de diálogo entre distintos grupos sociales y culturales incardinados en una determinada comunidad políticamente organizada, requiere de que los líderes estén socializados en dicha pluralidad e integrarse en esta realidad. Y es que, en el marco de un paradigma de gobernanza local y de un Estado relacional / en red, resulta imprescindible una interiorización de los valores y actitudes de tolerancia y respeto a la diversidad, no tanto como un factor asociado al liderazgo, sino como un valor de estricta naturaleza y configuración democrática e instrumental asociada a la gestión pública. Todo ello implica una reestructuración de “las pautas de interacción entre Estado y sociedad civil mediante intensos procesos de interpenetración” (Navarro Yáñez, 2002). García Fariñas, Adriano y Vidal Beltrán, José María, (2005), así como Canales Aliende y Pérez Guerrero (2002), conforme al Foro Urbano de las Naciones Unidas, destacan la importancia de las redes como elemento característico de la gobernanza, y proponen la recuperación de una serie de principios como bases para el gobierno del futuro, tales como los de subsidiariedad, solidaridad, asociaciones o complementariedad entre lo público y lo privado, relaciones entre gobierno y sociedad civil, acción integrada y complementariedad, separación entre dirección política y gestión administrativa, así como el seguimiento de las buenas prácticas.

La gestión pues, de la pluralidad social manifestada en distintas redes de actores vertebrados según intereses sectoriales, supone una gestión del pluralismo axiológico, que “alcanza todos los órdenes de la vida, extendiéndose a la cultura, caracterizándose así nuestras sociedades como sociedades multiculturales” (Rodríguez-Arana Muñoz, 1999). De ahí que en la alternativa democrática “ya no será (...) tan (extensivo el) sector estatal (...), sino que asimismo actuará y se configurará a través de un más plural y dinámico sector social” (Elías Díaz, 2006).

³⁸ “El espacio público de participación se ha ampliado claramente. El paradigma del gobierno tradicional en que los partidos políticos transmitían, de modo casi exclusivo, las demandas de la ciudadanía, ha de convivir con el nuevo planteamiento de la *gouvernance*, en el que las redes de múltiples actores públicos y privados contribuyen activamente en los procesos de gobierno en los diferentes niveles territoriales” (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002).

De este modo, la gobernabilidad local se entiende como la “capacidad de coordinación y acción del gobierno local para dirigir una sociedad como colectivo, es decir, la acción misma de gobernar mediante las decisiones de los representantes políticos y gobernantes” (Vargas Hernández, 2005).

No obstante, uno de los elementos que mayor interés académico ha venido suscitando a lo largo de las últimas décadas ha sido el de la revisión conceptual y la reestructuración práctica del Estado-nación (Giuseppe Grasso, 2005)³⁹, de modo que, por cuanto a efectos del presente trabajo nos interesa, este escenario de reconfiguración va a afectar a una nueva posición de la Administración local en la gestión pública⁴⁰.

Y esta reflexión, además, nos obliga a realizar un planteamiento sobre el modelo de democracia. Y es que, en un artículo como el presente, tal y como señala Cortina (2007), resulta necesario hacer mención a los modelos de democracia, pues “son los distintos ámbitos de la llamada *ética aplicada* (...) los que están exigiendo que se realicen las ideas de una democracia que vaya a la raíz” (Cortina, 2007). Y así, nuestro trabajo se incardina en reflexiones tales como la de Gutmann y Thompson (2004) al identificar como bases del sistema democrático deliberativo una mayor interacción y fortalecimiento del control gubernamental por parte de los ciudadanos⁴¹.

Por su parte, Elster (1999) señala que la idea de la democracia deliberativa y su implementación práctica son dos cuestiones tan viejas como la propia democracia. Y ahora, sin duda, asistimos a una revitalización del debate, con implicaciones en muchos casos que contemplan la conexión entre la democracia deliberativa y la promoción de los derechos humanos⁴². Fishkin (1995) se refiere al concepto de “deliberative opinion poll” o, “encuesta de opinión deliberativa”, el cual “ofrece un nuevo tipo de democracia, la que combina deliberación e igualdad política”. Según la propuesta, “la democracia debe

³⁹ En el capítulo “La decadencia del Estado”, Giuseppe Grasso señalará que: “Las observaciones que preceden corresponden a un estadio de evolución caracterizado por divergencias crónicas y generales entre las categorías y las figuras del derecho público positivo, heredadas del tiempo anterior, con la realidad. Desde el verano del 1945, el curso de los acontecimientos enseñó que habían cambiado mucho las condiciones histórico-espirituales, por lo que habría sido inimaginable hacer revivir el pasado, por el solo hecho de restablecer las formas, los modelos y las instituciones anteriores. A la ya recordada pérdida de la fuerza política real y a las insuficiencias sobrevenidas con respecto a los objetivos institucionales siguieron la pérdida del consentimiento popular por las instituciones estatales y la crisis de los presupuestos ideales antes considerados esenciales como fundamento del Estado (...)”. (Grasso, G. 2005).

Al respecto de la crisis del Estado y las respuestas de futuro, también se dedica el *Numéro spécial sur la Conférence de l’IISA à Helsinki: L’Histoire et le futur de l’édification des Nations: le rôle des administrations publiques, des fonctionnaires et des finances publiques*. Vol. 76, Núm. 2, Juin 2010. Revue Internationale des Sciences Administratives.

⁴⁰ En el marco de lo propuesto por Osborne y Gaebler, se vienen a determinar las claves de la Nueva Gestión Pública, la cual vino acompañada, por un lado, “del agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático de las administraciones públicas y, por otro, de la expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría” (Diego Bautista, 2008).

Y es que, como señala Olías de Lima (2002), nos encontramos más que ante una política de modernización, ante una reforma del Estado caracterizado, además, por “procesos descentralizadores mediante la transferencia de poderes o competencias a distintos niveles de Gobierno y Administración” (Olías de Lima, 2002).

⁴¹ Las características de este modelo de democracia deliberativa vendrían dados por las siguientes proposiciones: 1) “Deliberative democracy affirms the need to justify decisions made by citizens and their representatives. 2) The reasons given in this process should be *accessible* to all the citizens to whom they are addressed. 3) Its process aims at producing a decisión that is *binding* for some period of time”.

⁴² Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (compiladores). 2004. *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona Gedisa.

satisfacer simultáneamente tres condiciones: debe lograr la igualdad política, sus decisiones deben incorporar la deliberación y debe evitar la tiranía de la mayoría”.

Dryzek (1990) aborda la relación entre racionalidad y democracia en el marco del concepto de democracia discursiva, señalando que esta noción combina, “democracy and rationality, politics and policy” según sigue: “In short, the rationality and democracy of politics and political science run together. I have tried to show that this joint program outperforms its rivals in domains as diverse as congenial and meaningful political community, effectiveness in resolving complex social problems, harmonious and productive international relations, democratic development, and effective social science” (Dryzek, 1990). Archibugi y Held (1995) sostienen que “(...) this model is based upon the recognition of the continuing significance of nation-state, while arguing for a layer of governance that would constitute a limitations on national sovereignty. The case is made for the creation of new Cosmopolitan institutions which would consist with the system of states but would override states in clearly defined spheres of activity. The term democracy in this context refers not merely to the formal construction of new democratic institutions, but also to the possibility of broad civic participation in decision-making and the redistribution of power at regional and global levels”(Archibugi y Held, 1995).

Si bien, en una línea de investigación paralela a los modelos de democracia en el marco de las transformaciones contemporáneas del Estado-nación, también debemos incardinarnos en los retos de dicha forma de organización política en el marco de un mundo cada vez más “interdependiente y policéntrico” (Küng, 2006), quien por su parte propone el reconocimiento de la alteridad mediante la empatía y la tolerancia como formas de articular una convivencia a nivel internacional. Cabe señalar, en el marco de las fundadas reflexiones en torno a la crisis del Estado-nación: “(...) una sólida pervivencia de los Estados-nación acompañado, (...) de un paradójico retroceso de aquello en lo que a sus funciones económicas y sociales se refiere (...)” (Taibó, 2004), provocando, por tanto, ese “arrinconamiento de los Estados-nación integrados en la Unión”, más por “la globalización capitalista”, que no por “el propio (proceso) de la UE”. (Taibó, 2004). Como señala Bauman (2006), el Estado-Nación “pierde parte de su fuerza, que se evapora actualmente hacia el espacio global, así como mucha de su sagacidad y de su destreza política, que hoy se ven cada vez más regaladas (¿o abandonadas?) a la esfera de la política individual (Bauman, 2006). Tal y como hemos sostenido en otros trabajos (Aldeguer y Sotornickova, 2009), nos encontramos ante “un modo de ejecución del poder *compartido* en la medida en que el fruto de las decisiones colectivas que vinculan a los individuos asentados sobre un territorio determinado, son fruto de la deliberación mutua entre Estado y región (...). El titular del poder no queda claramente definido en una institución o grupo de instituciones, sino que el poder se presenta como el resultado de la confluencia de agentes de todo tipo de que determinan el resultado final (...). Es necesario introducir en el escenario teórico y filosófico una nueva síntesis político-jurídica que racionalice y discipline las nuevas formas de poder, los nuevos *superiores* que están emergiendo” (Aldeguer y Sotornickova, 2009).

Conforme a todo lo descrito, se ha venido produciendo una redefinición del papel, el estatus y la posición del Estado conforme a una nueva configuración conceptual y reguladora del servicio público. Si bien, algunos autores consideran que “(...) lo que importa a fin de cuentas es el control, sea de precios, de calidad o de libre acceso, y la extensión del servicio público a toda la población, sin discriminaciones” (Villar Palasí, 1997). De este modo, tan sólo resulta precisa y justificada una reflexión acerca de la crisis del Estado-nación por cuanto ello suponga una reformulación de la noción de los servicios y las Administraciones públicas. Así: “Ao fío dos cambios económicos e sociais que nas dúas últimas décadas se produciron, encontrámonos inmersos, en efecto, nunha profunda reformulación do valor mesmo da Administración Pública na sociedade actual. Unha reformulación ineludible ante a posta en circulación de novas esixencias e obxectivos aos que deben responder as administración públicas, o que está a repercutir con intensidade nas tradicionais fórmulas organizativas e funcionais do poder público. Fórmulas

organizativas e funcionais que, como xa dixen, non son neutras en orde a favorecer ou non a observancia deses valores éticos que sancionan os códigos de bo goberno” (Fernández Ferreres, 2007).

En este contexto dirixido a establecer los retos a futuro, la Administración pública resulta esencial, entre otros elementos, como ha destacado Olías de Lima (2010), en la “generación de *capital social*, es decir, de una ciudadanía activa y comprometida que ayude a mejorar la eficiencia de la sociedad y en rendimiento institucional” (Olías de Lima, 2010).

En el presente período nos encontramos ante una mutación en la propia configuración del Estado. Así, señala Castells (1997) las tendencias desde el Estado del bienestar hacia el *Estado del bien obrar*, en la sociedad informacional, y que viene dado por una “Intervención estratégica del Estado sobre las condiciones sociales de la productividad (educación y formación); reforma del empleo y del trabajo; nueva política para la vejez y el ciclo de vida; elegir entre: a. Proteccionismo arancelario; o, b. Pacto Social Global anexo al Acuerdo GATT.; La relegitimación de las instituciones de solidaridad pasa por su descentralización; y, ampliar mecanismos de solidaridad a la sociedad civil” (Castells, 1997). Nos encontramos, de este modo ante la sustitución del Estado-productor, empresario, empleador, previsor y prestador por un Estado-fiscalizador, regulador y evaluador (Ramírez, 2009).

Respecto del papel de las Entidades Locales en un contexto de red internacional, resulta de particular importancia el texto de Sarasíbar Iriarte (2011) relativo a *la participación de las entidades locales en los ámbitos estatal y supranacional*, en particular, cuando se refiere al derecho de participación local como “un elemento más de la garantía institucional de las entidades locales y, por ello, en los distintos niveles territoriales existen órganos que se encargan de impulsar dicha participación”.

El concepto relacional resulta fundamental, por tanto, para entender el contexto en el que se incardina nuestro tema de investigación. Y así, el Código de Buen Gobierno Local (FEMP), señala en una de las medidas para el fomento de la democracia participativa, el desarrollo de “una Administración relacional, dialogante, que implique y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales, facilitando los cauces y los medios necesarios”.

5. LA “INFRAESTRUCTURA ÉTICA”⁴³ DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LAS FUENTES DE LA ÉTICA: LOS FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA ARTICULACIÓN DE LA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INSTRUMENTOS DE BUEN GOBIERNO Y ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

5.1. LAS FUENTES DE LA ÉTICA: LOS FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Dada la imposibilidad material de abordar una noción detallada acerca del concepto de ética pública, a continuación abordamos una aproximación a dicha variable desde una perspectiva aristotélica, esto es: teleológica⁴⁴. Y es que, la ética, en términos generales, constituye un compendio de parámetros de referencia a partir de los cuales orientar las decisiones, tomadas en el ámbito privado, o en el público, y radicadas en una decisión individual o colegiada, y que en el ámbito de la gestión y la Administración pública, será ejecutada y tramitada, en última instancia, por funcionarios o electos en su relación con otras Administraciones públicas o con ciudadanos y sociedad civil.

La importancia de la ética pública radica en la propia estructura antropológica del ser humano, y en la naturaleza social del mismo, conforme a la noción shopenhaueriana de la *libertad de la voluntad* según la cual: “el hombre hace siempre lo que quiere y, sin embargo, lo hace necesariamente. Lo que se explica porque él es ya lo que quiere, pues de lo que él es se sigue, necesariamente, todo lo que pueda hacer” (Sopenhauer, 2010). Y para ello, es necesario un conjunto de referentes y orientaciones éticas que guíen las decisiones individuales en el plano personal o colectivo.

Los principios éticos quedan computados en el complejo entramado institucional que representan los ordenamientos jurídicos, las costumbres y las propias instituciones proyectadas en Administraciones públicas, desde las Entidades Locales, hasta la materialización más genuina y directa del Estado-nación, la Administración General del Estado. Y es que, “la ética es, en cuanto tal, personal y social. Lo personal y lo social son primarios en ella, e inseparables de ella” (Aranguren, 2010). Pero cuando tratamos de realizar un ejercicio de ética aplicada⁴⁵, es necesario recurrir a las fuentes de la ética para poder identificar los elementos que, en relación a la Administración pública, permitirán establecer dimensiones, variables, conceptos y, en el más alto nivel de concreción, indicadores respecto de los que obtener prescripciones claras que contribuyan a orientar y evaluar las conductas individuales y colegiadas en el ámbito de las instituciones públicas⁴⁶. Pues, en este sentido, los instrumentos y recomendaciones de

⁴³ Seguimos a Román Masedo (2001) a la hora de delimitar el concepto de infraestructura ética conforme a los elementos que se asocian a cada una de las funciones de la ética; a saber, la función de orientación ética (elementos: el compromiso político, los códigos de conducta y las actividades de socialización profesional), la de control (elementos: marco legal, mecanismos efectivos de responsabilidad, compromiso de los ciudadanos) y la función de gestión de la ética pública, cuyos elementos vienen dados por las condiciones de trabajo adecuadas y la existencia de órganos de coordinación (Román Masedo, 2001).

⁴⁴ “Una cosa es buena si cumple bien su función o el cometido para el que fue diseñado” (Camps, 1999).

⁴⁵ De acuerdo con Victoria Camps (1999): “El marxismo, la filosofía analítica y el existencialismo (...), por encima de sus obvias divergencias, coincidieron en la lucha contra un mismo enemigo —la especulación vacía, inoperante y, a la postre, engañadora—, y acabaron por encontrarse navegando por un mar más balizado y, al parecer, más dominable que aquel contra el que combatieron. Ese espacio común es el de la filosofía aplicada que hoy defienden al unísono, y un tanto eclécticamente, los herederos de Nietzsche, de Marx y de Wittgenstein. En ese terreno, se les permite ignorar algunos de los grandes y tradicionales conceptos filosóficos —como el de verdad— a favor de otros menos impersonales —validez, legitimación—, puesto que las costumbres, los deberes y las normas se hallan cargados de subjetividad y relativismo” (Camps, 1999).

⁴⁶ Máxime si como señala Robles Egea (2009) asumimos como concepto de ética cívica el “conjunto de valores que inspiran el ordenamiento político y jurídico de un país” (Robles Egea, 2009).

gestión pública a los que más adelante nos referimos, parten de nociones acerca de la configuración axiológica básica de los servicios públicos como sigue; a saber: “los valores sirven de guía al sentido común acerca de lo que es bueno o malo sirviendo al interés público” (OCDE, 2010).

Para determinar la fuente de la ética pública, ya Russell (1987) se refiere a la cuestión en los siguientes términos: “(...) hay algunos aspectos en los que coinciden las percepciones de la mayoría, y (que) se pueden ignorar las percepciones divergentes de los daltónicos y de los que sufren alucinaciones. Puede que haya algún modo parecido de llegar a la objetividad en la ética; si es así, como debe incluir una llamada a la mayoría, nos llevará de la ética personal a la esfera de la política que, de hecho, es muy difícil separar de la ética” (Russell, 1987)⁴⁷.

Y así, desde un punto de vista teleológico-aristotélico, y siguiendo a Russell (1987): “(...) la única forma de dar una respuesta teóricamente posible es descubrir algún fin para el que la conducta sea útil, y juzgar que una conducta es “correcta” cuando está proyectada para producir este fin”. En nuestro caso el interés general, el bien común.

Una vez conocido el entorno en el que se desarrollan las tendencias de cambio y transformación en el ámbito de las administraciones públicas, en plena interacción con las dimensiones cultural, axiológica, administrativas y de la propia configuración constitucional del Estado, nos insertamos en el ejercicio de descubrir las implicaciones, dimensiones y ámbitos de la ética pública aplicada. De este modo, cabe considerar el interés redoblado que por el campo de la ética se ha suscitado en la última década en el ámbito de la gestión pública, no sólo a partir de la Ciencia de la Administración (en el marco de las reflexiones y respuestas hacia la NGP), sino desde las perspectivas más especulativas (filosóficas) y hasta las más empíricas (operativas y de gestión pública). Camps (1999) destaca el hecho de que, en atención a “los actuales *intereses del conocimiento*”, se esté “pidiendo un cambio de enfoque: el de intentar una Historia de la filosofía que invierta los términos y contemple en primer lugar la obra ética y política” por encima de la tradicional dicotomía metafísica-teoría del conocimiento”, máxime cuando resulta vital abordar la cuestión de: “¿Cómo separar el conocimiento del mundo del propósito de transformarlo en *La República* de Platón, en la *Ética* de Spinoza o en *La Gaya Ciencia* de Nietzsche?”⁴⁸.

Uno de los elementos fundamentales consiste en determinar, por tanto, las fuentes de la ética. Y de forma particular, en una sociedad caracterizada por la pluralidad axiológica, la fragmentación-atomización social y el carácter multinivel en la organización del poder político, resulta más complejo si cabe dilucidar los principios mínimos que servirán de consenso para la formulación de propuestas éticas proyectadas hacia la Administración pública. Y así, “puede que haya algún modo parecido de llegar a la objetividad en la

Barrio García (2003) sostendrá que a la necesaria mejora de la eficacia y la economía, “no es ajeno, desde luego, el imprescindible cambio en la cultura administrativa que ha de suponer un *correcto entendimiento de la ética pública conforme a principios y opciones explícitas en el texto constitucional*” (Barrio García, 2003).

Y, es que, esencia, la ética se desprende de las concreciones prescriptivas contenidas en las normas y leyes, y a la vez aquella es la que legitima estas. Tal y como señala Lugo Verduzgo (2011): “los valores éticos están consignados en el derecho”. Si bien, más allá de lo tipificado penalmente: “(...) aún falta avanzar, sobre todo para lograr la plena eficacia de las disposiciones en la materia y el reconocimiento personal del valor implícito en una conducta apegada a la ética, y el baldón que representa una actuación inmoral” (Lugo Verduzgo, 2011).

⁴⁷ “La moralidad cívica y la personal son igualmente necesarias para un mundo feliz, pues sin moralidad cívica las comunidades perecen, sin moralidad personal su supervivencia no tiene valor” (Russell, 1987).

⁴⁸ “(...) Aún más allá de Marx, tenemos a pensar que ni la interpretación del mundo ni su transformación son actividades aisladas y distintas. Hoy sabemos que el conocer no es pasivo, sino un producto de nuestra interacción con la realidad” (CAMPS, 1999).

ética; si es así, como debe incluir una llamada a la mayoría, nos llevará de la ética personal a la esfera de la política que, de hecho, es muy difícil separar de la ética (Russell, 1987)". Motta y Lima Bandeira (2005) sostienen por su parte que, "dada la mayor descentralización, autonomización y fragmentación de la gestión pública a la que conduce la perspectiva del *public management* se dificulta la existencia de referencias valorativas más universales y compartidas" (Motta y Lima Bandeira, 2005)⁴⁹.

De este modo, podremos encontrar fuentes derivadas de la propia literatura especializada, así como de los textos y prescripciones normativas de diferente rango y vinculación legal. No obstante, cabe considerar metodologías dirigidas a extraer las fuentes de la ética y que, conforme a Lewis (1995), podrían venir dadas según la idea de que: "el sistema de valores puede tener su origen en fuentes diversas, a saber, la autoridad, lógica deductiva, experiencia, emociones, intuición y ciencia" (Lewis, 1995). Además, algunos métodos éticos de constante presencia histórica son: la regla de oro, la ley de talión, el principio de doble efecto, el imperativo categórico, el utilitarismo, la ética material de los valores, la ética del cuidado, la ética del discurso. (Serrano Sánchez, 2003).

Pero, en cualquier caso, a la hora de identificar las fuentes de la ética pública, cabe remitirse a la propia noción del bien común. Tal y como señala Olives Puig (2006): "toda la teoría clásica sobre los Tres Tipos de Gobierno gira en torno a esa idea. Independientemente de la forma que tome el gobierno (monárquico, aristocrático o democrático) lo que legitima su praxis es que se halle orientado al bien común y no al bien particular. Es lo mismo que considerar el gobierno como un servicio. Y en el respeto a ese principio se puede sintetizar la influencia de la autoridad en el poder. Ello se encarga de recordarle los principios de la política y los medios legítimos" (Olives Puig, 2006).

Canales (2002) sostiene que "la ética pública es la seña identificadora de la función pública, que se caracteriza por el servicio público, o más gratificante, por el servicio al público, que son dos manifestaciones de la misma disposición general en la medida en que se orienta a la consecución del bien común" (Canales, 2002). De ahí que a la hora de determinar los límites conceptuales que determinan la noción de integridad nos refiramos a: "The use of funds, resources, assets, and authority, according to the intended official purposes and in line with public interest" (OCDE, 2009)⁵⁰. De nuevo aparece la noción de propósito: a saber, finalidad u objetivo, y este es, el bien común y el interés público.

⁴⁹ La idea prospectiva de los autores consiste en señalar que: "Aunque desafiante, la propuesta de integración de la ética privada con la pública remite a más investigaciones e intercambios de experiencias e ideas. Se pretende que estas reflexiones proporcionen elementos para pensar cómo la práctica administrativa puede ser remodelada, en el sentido de rescatar su credibilidad a través de la responsabilidad" (Motta y Lima Bandeira, 2005).

⁵⁰ El mismo texto considera violaciones de la integridad las siguientes conductas y manifestaciones: 1) "Corruption including bribery, *kickbacks*, nepotism, cronyism and clientelism. 2) Fraud and theft of resources, for example through product substitution in the delivery which results in lower quality materials. 3) Conflict of interest in the public service and in post-public employment. 4) Collusion. 5) Abuse and manipulation of information. 6) Discriminatory treatment in the public procurement process. 7) The waste and abuse of organisational resources". (OCDE, 2009).

Además, se identifican como prácticas particularmente recurrentes en el ámbito local: clientelismo, favoritismo, ejercicio de competencias en su propio interés, conflicto de intereses, abuso de bienes o de confianza, uso abusivo o anormal de la gestión mediante concesiones administrativas (Rodríguez Álvarez, 2001).

En España, de forma particular, se han venido registrando deficiencias y disfunciones "de la burocracia heredada del franquismo, tales como el patrimonialismo, la colonización de sectores administrativos en beneficio propio, la autarquía, o la ausencia de una carrera administrativa basada en los méritos, y sus repercusiones en la disciplina y el *ensimismamiento* de los servicios" (Oliás de Lima, 2002).

El CLAD, a través del *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (2006), destaca como "inaceptables" las siguientes acciones continuadas, tales como que un Gobierno: 1) Ampare y facilite la corrupción. 2) Dificulte el escrutinio público

En todo caso, a estas alturas del trabajo, la perspectiva que asumimos no entiende (tan sólo) la ética desde un punto de vista negativo, es decir, desde *lo que no se debe hacer*, sino más bien desde *lo que se debe hacer*, aquello que, además, “los ciudadanos esperan de sus representantes y funcionarios” (Sáinz Moreno, 2004). En esencia, “(...) os códigos sobrepónense a normas que xa tipifican e sancionan condutas contrarias á ética, configurándoas, no entanto, como contrarias á lei. Esta é, ante todo, a dirección que hai que seguir e reforzar” (Fernández Ferreres, 2007). Ello requiere la obtención de una serie de principios éticos, que una vez traducidos en prescripciones concretas realizables, serán sometidos a un proceso de ejecución por cuanto resultan necesarias y/o deseables para la satisfacción de los objetivos que legitiman y justifican la existencia de la institución, órgano o Administración.

Y así, una forma de considerar los principios éticos propios de la función pública, podría venir dado por catálogos tales como los que nos ofrece Robles Egea (2009), al sostener que la armadura ética de los políticos ha de venir dada por: 1) Los principios de la democracia. 2) La mejora del comportamiento ciudadano y la consecución del bienestar general. 3) “Respeto a la opinión diferente. 4) Tolerancia con las ideas ajenas. 5) Defensa de la igualdad. 6) Responsabilidad. 7) Racionalidad. 8) Desinterés personal” (Robles Egea, 2009). Asimismo, en la línea de una construcción ontológica de la ética y la integridad desde un punto de vista de cuanto *no se debe hacer*, encontramos prácticas tales como: “abus de pouvoir aux fins de profit personnel; subornation, vol, détournement de fonds; fraude et acceptations de dessous-de-table; activités d’acquisition de rentes; fraude fiscale; extorsion et intention de resquiller; sollicitation de faveurs sexuelles ou autres; pratique de la discrimination, du “clientélisme”, du patronage et du copinage; omission de dire la vérité; distorsion de la réalité ou falsification des preuves de façon malhonnête dans le but de s’insinuer dans les bonnes grâces des riches et des puissants” (Argyriades, 2006).

Más recientemente, la Mesa de trabajo *La ética en las Administraciones Públicas*⁵¹, abordó, entre otras cuestiones, la legitimidad de la ética pública y su justificación en el ámbito de la gestión pública, incluso en la propia explicación y legitimación del Estado. Así, Lorenzo Peña se refirió a la legitimidad funcional, en el sentido de que no fuera tanto el consentimiento la noción ontológica que determinara el ejercicio de

sobre su toma de decisiones. 3) No tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos. 4) Actúe de modo irresponsable y que no rinda cuentas.

Cabe referirse a la reflexión que sobre la vanidad hace Weber (2007) como sigue: “(...) el político tiene que vencer cada día y a cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común *vanidad*, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda mesura, en este caso de la mesura frente a sí mismo. La vanidad, (la necesidad de aparecer siempre que sea posible en primer plano) es una cualidad muy extendida y tal vez nadie se vea libre de ella (...) (y se encuentra ligada a una) falta de responsabilidad (que lleva al demagogo) a gozar del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad” (Weber, 2007).

Vanidad a la que se refiere también Russell cuando alega a la codicia, la rivalidad o la vanidad y el “amor al poder”, que considera “(...) íntimamente relacionado con la vanidad, pero es desde luego lo mismo (...). El poder, como la vanidad, es insaciable. Nada podría satisfacerlo por completo excepto la omnipotencia (...). El amor al poder crece con la experiencia del poder, y esto se refiere al poder insignificante lo mismo que al de los potentados (...). El hombre que actúa por amor al poder es más capaz de hacer daño que de permitir el placer (...). El amor al poder (...) es un móvil (...) peligroso “...”. (Russell, 1987)

⁵¹ Viernes 10 de Junio de 2011. Área de Ciencia Política y de la Administración (Dpto. Estudios Jurídicos del Estado), Universidad de Alicante, donde se abordaron temas tales como la *democracia en América Latina: amenazas y desafíos éticos* (Francisco Lizcano Fernández), *Las exigencias de la ética para la agenda estatal en la política ecuatoriana* (Marcelo Vasconez Carrasco), *Servicio público y bien común: ¿Viviremos mejor sin Estado?* (Lorenzo Peña Gonzalo), *Ética y valores públicos* (José Manuel Canales Aliende), *El control de las conductas corruptas en el ámbito público* (Óscar Diego Bautista) y *Contra la corrupción en la Administración: La ética pública y la finalidad objetiva en el pensamiento weberiano* (José J. Sanmartín Pardo).

la autoridad conforme al planteamiento weberiano⁵², sino que lo que permite reclamar la obediencia (a saber; el título que justifica el ejercicio legítimo del poder y de la fuerza de la que es titular en cuanto que monopolio, el Estado)⁵³ sería aquella función para la que el Estado se configura (y que por ejemplo, en la propuesta Hobbessiana sería la seguridad) y que vendría dado por el *bonum commune comunitatis*.

Entre uno de los retos que a nivel macro se han destacado como propios de las prioridades y retos pendientes de innovación por parte de las Administraciones Públicas, se destaca la necesidad de “configurar y desarrollar un nuevo marco de referencia, o un nuevo modelo de cultura y de gestión pública, apropiados al momento y a las exigencias del mismo” (Canales 2003)⁵⁴. Un nuevo paradigma por tanto que establezca las prioridades, puntos de referencia y objetivos que satisfacer. Las finalidades, pues, que éticamente habrán de ser satisfechas y potenciadas en torno al eje de rotación (el interés general y el bien común) que ontológicamente determina el ejercicio del poder y que legitima la función para la que se movilizan los recursos sobre los que se erige la Administración pública de distinto nivel.

Resulta útil señalar en este punto aquellas virtudes públicas a las que Camps (1990) se refiere y que sirven de referencia para operacionalizar la ética pública; a saber: La solidaridad, la responsabilidad, la tolerancia, la buena educación o la profesionalidad. Y en este último extremo, la profesionalidad en cuanto que “virtud pública (lo es) en la medida en que sirva a los intereses comunes de la sociedad. No en la medida en que sirva sólo al mantenimiento y conservación de los roles, funciones y corporaciones existentes” (Victoria Camps, 1990). Cerezo Galán (2005) genera un catálogo de virtudes cívicas proyectada a partir de la prudencia, la razonabilidad, la civilidad, la tolerancia, el respeto a la ley, la libertad e igualdad, la justicia, la solidaridad, la responsabilidad, la profesionalidad o el patriotismo. Así mismo se incluye el respeto a la ley (Elías Díaz, 2005).

⁵² La forma de dominación vendrá dada por el criterio de legitimidad que se considere como fuente (legitimación o *Legitimiätsgeltung*) para la obtención de la obediencia por parte del cuerpo social; o, lo que es lo mismo: “el tipo de motivo (por pura costumbre o por sentimientos o por intereses materiales o por motivos ideales), caracteriza en gran medida el tipo de dominación” (Weber, M. 2007).

⁵³ Nos referimos a la clásica noción del Estado como monopolizador de la violencia que de este modo deviene en legítima, y que derivará en posteriores debates tan interesantes como el que plantea Weber en torno a la tensión o controversia entre medios y fines. Su noción acerca del Estado, fuertemente vinculado con la idea que formula respecto de la política, no supone que su formulación al respecto solape Estado y política, lo cual le impide incurrir en el que durante tiempo fue el habitual error de confundir la política con el poder hasta el punto de reducir la ciencia política a una suerte de *cratología* (Vallès, 2004). Conforme a Weber (2007: “Política significará, pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen” (Weber, 2007). Por su parte, entiende como Estado “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 2007). Finalmente, por legitimidad o *justificaciones internas* entiende las fuentes de justificación para la obediencia por parte del cuerpo social y que son de tres tipos: tradicional (*legitimidad del “eterno ayer”*), carismática, o basada en la “legalidad”, en la creencia, en este último caso, “en la validez de preceptos legales y en la “competencia” objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas” (Weber, 2007). Si bien, podría introducirse en este punto el elemento dogmático-ético que fundamenta dicha legalidad, que en el caso del Estado liberal sería la democracia de distinto signo y en el marco del correspondiente sistema político (parlamentario o presidencialista), y respecto del cual Weber reflexionará en sus *Escritos Políticos* al escribir sobre *Parlamento y Gobierno en una Alemania Reorganizada (1917-1918)* o, en su caso, sobre *El Presidente del Reich (1919)*.

⁵⁴ Se destacan como otros retos y prioridades pendientes: 1) La “Repolitización” de las Administraciones Públicas. 2) Confirmar y consolidar “el papel legitimador de los gobiernos de las Administraciones Públicas”. 3) “Articular una forma diferente de relación, de cooperación y de coordinación entre las varias y diversas Administraciones Públicas (...)”. 4) “Intensificar y reafirmar la plena vigencia del Estado de Derecho y del principio de legalidad y la garantía e igualdad de los derechos de los ciudadanos”. 5) “La introducción de los nuevos paradigmas y técnicas para el estudio y gestión de las Administraciones Públicas”. 6) “Superar la visión puramente mercantilista y consumista de los años setenta (...)”. (Canales, 2003).

Al considerar la profesionalidad como una virtud ética propia del ámbito público, resulta ciertamente útil la propuesta que se incluye en el trabajo de Matías Azín (2005) respecto del ámbito subnacional en Argentina. Así, se contemplan principios tales como el altruismo, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad o el liderazgo. Según el autor, desde una perspectiva genuinamente normativa, "(...) debe asegurarse un fuerte compromiso por la defensa de los valores y la ética pública (...)" (Matías Azín, 2005). Su propuesta contempla una *infraestructura ética* configurada por los siguientes tres bloques: A) La orientación ética (compromiso ético, código de conducta y actividades de socialización profesional); B) El control (marco legal, mecanismos efectivos de responsabilidad y el compromiso de los ciudadanos); y, C) La Gestión Ética (condiciones de trabajo adecuadas y órganos de coordinación) (Matías Azín, 2005).

Conforme a Cortina (2005): "el profesional se esfuerza por conocer las mejores técnicas porque le importa promover a la sociedad de asistencia sanitaria de calidad, educación justicia e información, y sabe que para hacerlo a la altura de la dignidad humana ha de incorporar ciertos valores y principios sin los que no tendrá éxito en su acción. *Es buen profesional* el que aplica buenas técnicas a buenas metas" (Cortina, 2005). Desde un punto de vista práctico, el texto *Integrity in Public Procurement: Good practice from A to Z* de la OCDE (2007), dedica un apartado destinado al fortalecimiento de la profesionalización como modo de prevenir riesgos tales como los conflictos de intereses o la corrupción y, en definitiva, promover la integridad en la contratación pública, así como en el conjunto de las actividades asociadas a la gestión pública (OCDE, 2007).

5.2. LA ARTICULACIÓN DE LA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INSTRUMENTOS DE BUEN GOBIERNO Y ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO.

5.2.1. FUNCIÓN PÚBLICA

Sin duda alguna, la dimensión considerada a partir de la función pública, resulta en cualquier trabajo propio del estudio de la ética en el marco de las Administraciones públicas un elemento clave, máxime en un escenario en el que nos encontramos ante "(...) una Administración orientada a la consecución de objetivos y una redefinición del tipo de responsabilidad del funcionario público y (...) (que junto con) su papel como garante del interés público y servidor del mismo, han puesto en cuestión algunos de los principios del modelo tradicional de Administración pública" (Román Masedo, 2001). Es por ello que "la ética pública estudia y analiza el perfil, la formación y la conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas" (Diego Bautista, 2007).

Respecto del liderazgo político, la perspectiva proyectada desde la ética pública resulta si cabe más destacada y justificada. Pues como señala Argyriades (2006): "L'expérience révèle l'importance fondamentale de *l'exemple moral* et du *leadership* dans la détermination des valeurs publiques" (Argyriades, 2006). Lo que, conforme a las reflexiones de Transparency International (2000), se valora según sigue; a saber, que "el compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos". Y así, la ética pública ha sido considerada en el ámbito del liderazgo político, y en concreto en cuanto que armadura frente a los amplios márgenes de arbitrariedad, discrecionalidad y elección que en el ámbito deliberativo y, sobre todo ejecutivo, tienen los líderes políticos (junto con los directivos públicos y en menor medida los funcionarios más alejados del nivel estratégico e insertos, por otra parte, en el nivel operativo) en el ejercicio del poder político (Robles Egea, 2009)⁵⁵. En este sentido, el estudio del liderazgo político y sus implicaciones éticas, tiene su máximo interés en la medida en que

⁵⁵ Tal y como ha venido en señalar Canales Aliende (2002): "Los que ocupan cargos públicos, deberían fomentar y apoyar estos principios con su liderazgo y su ejemplo (Canales Aliende, 2002).

se atribuye a los líderes las funciones de motivar cambios, no sólo materiales, de asignación de recursos, sino cambios en el sentido cultural, por cuanto los líderes se erigen en transmisores y generadores de creencias y valores.

Y así, de entre las competencias de los líderes políticos, alegadas en torno a las habilidades políticas, de dirección, relacionales y de eficacia personal, encontramos las competencias de ética pública, a saber: el respeto a la igualdad y la diversidad, la honestidad y la ética, que se concretan en deberes tales como: 1) “Integridad y responsabilidad. 2) Honradez y honestidad. 3) Sometimiento a unas normas y pautas, libremente aceptadas, que regulan su conducta personal y profesional”. 4) Transparencia y rendición regular de cuentas. 5) Sensibilidad por la defensa del interés general. 6) Atención a las necesidades de la comunidad política. (López Camps y Leal Fernández, 2005).

Resulta particularmente interesante el propio título que Ciulla (2004) da a su obra “Ethics, the Heart of Leadership”, ubicando de este modo la ética en el corazón del liderazgo. Y es que, para la autora, no resulta tan importante la cuestión de *qué* es el liderazgo, sino la idea de *qué es un/el buen liderazgo*, moralmente bueno y efectivo, tal y como en los crecientes estudios sobre el papel de la ética en el liderazgo se está manifestando. Si bien: “normative theories of leadership, such as transforming leadership and servant leadership, are not well developed in terms of their moral implications. They require more analysis as ethical theories and more empirical testing” (Ciulla, 2004). Por eso: “as an area of applied ethics, leadership ethics needs to take into account the research on leadership, and it should be responsive to the pressing ethical concerns of society” (Ciulla, 2004).

En momentos de crisis política o económica, resulta más necesario que nunca identificar claros valores, principios y prescripciones éticas a partir de las cuales fortalecer el proceso de decisión sometido a importantes presiones, demandas y restricciones de tiempo y recursos. Y es que, como señala Dorna (1997): “en las sociedades complejas toda crisis profunda se acompaña de un bloqueo de las élites gobernantes. El pueblo–elector deja de creer en ella y un sentimiento de callejón sin salida corroe la confianza en las instituciones republicanas. La psicología del fascismo nos enseña que el miedo anida en la duda y la espera. La sensación de morosidad hace que las bases fundadoras (morales) del régimen democrático se vuelvan vulnerables (Dorna, 1997)”⁵⁶.

Los empleados públicos, desde su posición de goznes entre el poder político y la sociedad, constituyen núcleos de fricción constantes entre situaciones, valores, conductas, exigencias y cobertura de necesidades. “El funcionario, como representante directo de la Administración, es quien debe responsabilizarse del cumplimiento de una conducta administrativa aceptable en consecuencia con su cargo y del desarrollo ético de sus funciones” (Canales, Benito y Agulló, 2007). La posición de los distintos empleados públicos, desde el ámbito estratégico, donde los directivos, gerentes o empleados de la alta dirección pública gozan de ciertos márgenes de discrecionalidad⁵⁷, hasta el ámbito operativo, donde el funcionario público satisface el control y ejecución de los procedimientos legales dirigidos a la producción de unos determinados resultados; en cualquiera de estos niveles, pues, el contexto social,

⁵⁶ De ahí la importancia, como señala Argyriades, “(...) des preuves historiques fait apparaître la valeur essentielle de cadres institutionnels capables de résister à l’assaut de dictateurs en herbe, mai aussi la nécessité de limiter les moyens des leaders démocratiques” (Argyriades, 2006).

⁵⁷ Si bien, siguiendo a Román Masedo (2001): “Al centrar nuestro análisis en algunos de los aspectos de la NGP que mejor ponen de relieve el problema de los valores éticos en la Administración, como son la delegación de autoridad y la ampliación de los márgenes de discrecionalidad en el proceso de decisión pública, resulta inevitable recordar que ambas cuestiones afectan de lleno a los mecanismos tradicionales de exigencia de responsabilidad política en las democracias parlamentarias” (Román Masedo, 2001).

cultural y axiológico viene determinado por lo que Küng (2006) considera el vacío de sentido, de valores y de normas: "(...) Occidente se encuentra en un vacío de sentido, de valores y de normas, que no sólo afecta a los individuos, sino que constituye un problema político de enorme magnitud. La cuestión no es ya si Occidente ha triunfado definitivamente sobre el socialismo del Este, sino más bien, si Occidente va a ser capaz de solucionar sus inmensos problemas económicos, sociales, ecológicos, políticos y morales. *Se impone un cambio de mentalidad. Pero, ¿en qué sentido?*". Y es que, dado que los empleados públicos, al igual que los líderes políticos, se enfrentan a situaciones difíciles en las que una decisión concreta implicará el surgimiento de evidentes conflictos de valores, el proceso de resolución deberá tener presente, para una adecuada resolución, el que los líderes políticos tengan muy claros sus valores y principios⁵⁸ (López Camps y Leal Fernández, 2005).

La cuestión de los códigos deontológicos en este punto resulta especialmente interesante. Russell (1987) destaca el elemento positivo de tales códigos frente a la dimensión negativa relativa a la sanción o restricción de conductas "incorrectas". De ahí la acción positiva, reseñada en el artículo 9.2 de la Constitución Española, y que ha servido de basamento legitimador de los principales procesos de reforma institucional y administrativa por cuanto tiene que ver, en particular, en relación al desarrollo de la dimensión social del Estado en los diferentes niveles de gobierno: central, autonómico y municipal. De ahí que, siguiendo a Russell (1987), "(...) para ser un *buen* hombre hay que abstenerse del pecado; (y por tanto) no se necesita ninguna acción positiva", pero "existe más o menos la misma obligación positiva en cada uno de los oficios o profesiones y, en realidad, en cualquier puesto que proporcione poder". Y así, "(...) cada profesión llega a tener su propio código ético, diferente en parte al de los ciudadanos corrientes, y en lo esencial más positivo" (Russell, 1987).

Con la idea de ofrecer unas pautas para la generación de un modelo de función pública basada en la vocación por lo público como forma de reforzar las tendencias gerenciales procedentes del *management* privado, Seijo Suárez y Añez Tellería (2008) plantean las siguientes orientaciones:

1. La conducta ética llevada a cabo por parte del funcionario público orientada a la "búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea".
2. En segundo lugar, los autores remiten a la formación de los empleados públicos en referencia a la ética, que consideran un elemento imprescindible a la hora de desarrollar los correspondientes planes de formación de acceso a la función pública y en la formación continua. "En la enseñanza de la Ética pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no se interiorizan en la praxis del empleado público".
3. Erigir el orgullo de la actividad pública como valor deontológico básico.
4. Idea de perfección en la formación continuada debido a que el trabajo realizado está orientado en beneficio de "otros".
5. Generación de un clima laboral positivo a través de un buen tono y educación.
6. Actitud de interés y servicio hacia lo colectivo como elemento fundamental de la cultura administrativa.
7. Ejercicio del principio de igualdad y no discriminación en la actividad pública.
8. La limitación absoluta del tráfico / transmisión de información privilegiada o confidencial. Importancia reforzada de los principios clásicos de mérito y capacidad (Seijo Suárez y Añez Tellería, 2008)

⁵⁸ Y por ello, tal y como señala Olías de Lima (2007): "por más que la Constitución y las leyes reconozcan derechos y obligaciones, si la Administración no los vive, promueve y respeta en cada una de sus actuaciones, la *ciudadanía* acaba siendo un término vacío y carente de vigencia". (Olías de Lima. 2007).

La Conferencia de Siena, Conferencia Mundial de la Asociación Internacional de Secretarios Generales y Funcionarios Ejecutivos de la Administración Local (Siena, 18/20, Abril de 2002)⁵⁹, elaboran una referencia respecto de las orientaciones éticas que los funcionarios públicos de la Administración local asumen en base con el siguiente código:

1. El reconocimiento del “profundo sentido de la responsabilidad personal, profesional y social en el perseguimiento del bien público y de los intereses de todas las personas”.
2. Dedicación, en base al cumplimiento del deber público, conforme “a los ideales más elevados de honor e integridad personal”.
3. “No pretender favor alguno, ni aprovecharme de mi cargo para conseguir beneficios particulares”.
4. “Evitar cualquier actividad que mine la confianza en la Administración profesional”.
5. “Respetar y aplicar con imparcialidad las leyes (...)”.
6. “Rechazar toda violación de la ética profesional o las responsabilidades (...)”.
7. “(...) Adoptar las medidas adecuadas para que los ciudadanos reciban toda la información necesaria acerca de los límites legales”.
8. Gestión de los cargos públicos conforme a principios de meritocracia, justicia, imparcialidad y no discriminación.
9. “Mantener informada a la colectividad sobre las cuestiones relacionadas con las políticas, facilitar el acceso a la información importante y fomentando un servicio amistoso y amable para todos”.

En esencia, “los funcionarios públicos se encuentran al frente de la preservación de los valores que conforman la infraestructura ética del gobierno, como la imparcialidad, la legalidad y la integridad” (OCDE, 2010).

Según hemos verificado, el estudio de la ética en el ámbito de la Administración pública cuenta, por tanto, con una constante variación entre lo concreto y lo abstracto, y entre lo colectivo-organizacional y lo personal. Respecto de este último aspecto, resulta imprescindible, conforme a las referencias teóricas que representan Guedez (2008) o Maxwell (2005), incardinar la ética de los funcionarios, directivos y políticos en un interfaz entre lo individual y lo institucional, determinado el primero por la socialización en el marco de las directrices de acceso y desempeño marcados por el segundo (las instituciones) (Fernández Colina, Delgado y López Pérez, 2011)⁶⁰.

Salminen (2006)⁶¹ lleva a cabo un estudio por el que pretende analizar, mediante encuestas, las actitudes y creencias de los legisladores finlandeses respecto de conceptos relativos a la integridad en el servicio público operativizando los conceptos de imputabilidad, valores y principios éticos del servicio público. Así,

⁵⁹ Declaración aprobada en la I Conferencia Mundial de Secretarios Municipales y CEO's celebrada en Siena, los días 18, 19 y 20 de abril de 2002, impulsada y organizada por la IIMC (USA), UNDITE (Europa) y UIM (Iberoamérica).

⁶⁰ Fernández Colina, Norcka; Delgado, Francys; y, López Pérez, Alicia (2011): Dimensión Ética del Funcionario Público. *VII Jornadas Nacionales de Investigación humanística y educativa*. 6, 7 y 8 de Abril de 2011. Universidad Católica de Táchira, Universidad de Los Andes – Táchira.

⁶¹ El artículo se enmarca en el Volumen 72, Número 2 (Junio) del año 2006 de la *Revue Internationale des Sciences Administratives*, en el que encontramos artículos de interés respecto de la presente ponencia tales como el de Argyriades, D. (2006): Bonne gouvernance, professionalisme, éthique et responsabilité; Stejin, B. y Leisink, P. (2006): L'engagement organisationnel du personnel du secteur public néerlandais; Caulfield, J. (2006): La réforme du gouvernement local en Chine: une perspective d'acteur rationnel; y, Rodríguez Bolívar, M., Caba Pérez, C. y López Hernández, A. (2006): Les contextes culturels et les informations numériques gouvernementales.

el concepto de imputabilidad contemplaba dos dimensiones: la identificación del actor subjetivo al que rendir cuentas y la responsabilidad. De este modo, los resultados permitían señalar que los funcionarios son ante todo responsables ante: los ciudadanos (23 %), los legisladores (23 %), su organismo (21 %), el gobierno (13 %), los clientes (11 %) o el sistema judicial (8 %). Por otro lado, respecto de los deberes éticos de los funcionarios, los legisladores finlandeses consideraron estar totalmente de acuerdo con que estos deberes éticos del funcionario son: ser leal, mostrar respeto por los demás, ser autónomo-independiente, ser fiel y actuar en defensa de los ciudadanos. Por otro lado, los encuestados se mostraron mayoritariamente de acuerdo en cierta medida con que los deberes de los funcionarios debían ser, además: actuar de forma independiente, ejercer la tolerancia, aplicar la discreción, actuar sin demora, ser sistemático y evitar los conflictos de interés. Respecto de los valores éticos, aquellos que se señalan como principales a partir de las encuestas de los funcionarios y legisladores finlandeses son: la legalidad, la experiencia, la orientación hacia el servicio, la lealtad y la imparcialidad. Respecto de los principios éticos, el artículo lleva a cabo la construcción de dos dimensiones: los atributos de una buena gobernanza (Integridad y honestidad, respeto a la dignidad humana, Estado de derecho y aplicación regular de la ley, defensa de los derechos civiles; protección de los segmentos vulnerables de la sociedad, tolerancia y respeto a la diversidad, protección de la naturaleza) y los valores y principios del trabajo, siendo los más favorablemente considerados por parte de los legisladores finlandeses respecto del trabajo de los funcionarios los siguientes: las competencias profesionales, la entrega (a sus atribuciones), proceso autónomo-independiente en la toma de decisiones y capacidad de cooperar. La conclusión obtenida por Salminen (2006) se resume como sigue: “Enfin, en ce qui concerne les caractéristiques de la bonne gouvernance, les attentes du législateur semblaient presque idéalistes; les principes éthiques défendus sont vastes et exigeants pour les fonctionnaires” (Salminen, 2006).

En el ámbito de la función pública se considera fundamental el elemento de la evaluación en el acceso (reclutamiento y selección) a los correspondientes espacios de gestión. Así, encontramos algunos requisitos en el estudio de los contenidos para dicho acceso, tales como la cultura administrativa y la ética pública. Se prescribe la necesidad de manejar los conceptos básicos respecto de los instrumentos previstos para la gestión de los conflictos de intereses, los códigos de buen gobierno, de buenas prácticas administrativas o los códigos de conducta⁶². Del mismo modo, para el acceso a plazas de Técnico/a de Administración Especial, se exige el manejo de nociones asociadas a la ética en el servicio público, así como el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas⁶³. A pesar de este proceso de evaluación ligado a un período de selección más o menos estructurado y limitado temporalmente: “las culturas organizativas, y en especial las relacionadas con la administración pública, requieren de tiempo para que cada persona asimile como principios y valores las nuevas formas de trabajar y decidir que implica, en su totalidad, cada evaluación” (Caballero Quintana y Sanz Mulas, 2005).

Por otro lado, en el ámbito de la función pública, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, ha implicado una modificación del artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual: “Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier

⁶² El ejemplo utilizado se ha obtenido del *Decreto de 28 de marzo de 2011 del Delegado del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública por el que se aprueban las bases específicas que regirán la convocatoria de pruebas selectivas para el acceso a la categoría de Técnico de Administración General (Rama Jurídica) del Ayuntamiento de Madrid y se convocan plazas de dicha categoría.* (BOAM, núm. 6412, 13/04/2011).

⁶³ *Bases para la provisión de una plaza de Técnico/a de Administración Especial en turno de libre acceso correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 2006.* (BOPA, núm. 168, 21/07/2010).

actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades”⁶⁴.

En última instancia, respecto de los principios concretos que se derivan de las virtudes públicas más arriba enunciadas, en el ejercicio de la función pública se alegan los siguientes principios (Seijo Suárez y Añez Tellería, 2008):

- Importancia del mérito y la capacidad.
- Idea de perfección en la formación continuada debido al beneficio en relación a “otros”.
- Buen tono y educación esmerada en generar un clima laboral positivo.
- Actitud e interés y servicio hacia lo colectivo como elemento más importante de la cultura administrativa.
- Valor deontológico: orgullo por el ejercicio de la actividad como funcionario.
- Principio de igualdad y no discriminación en la actuación pública.
- No transmisión de información privilegiada o confidencial.
- La formación ética debe ser el factor imprescindible en los planes de formación para funcionarios públicos. Además deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública y en la formación continua. En la enseñanza de la ética pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no se interiorizan en la praxis del empleado público.
- El comportamiento ético debe llevar al funcionario público a la búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea.

⁶⁴ Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

- a. La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.
- b. La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieren relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones. En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo”.

Por otro lado, los artículos 150 y 151 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local contienen las prescripciones básicas respecto del régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración local⁶⁵. Si bien, nos interesa detallar en este punto aquellos principios éticos que de acuerdo con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público⁶⁶, se consideran en el Capítulo VI del Título III, junto con el Código y principios de Conducta⁶⁷ en cuanto que deberes de los empleados públicos. En este sentido, ver la tabla 12 respecto de los principios éticos y de conducta según la formulación del texto legal referido.

Respecto de todo lo señalado en el presente epígrafe, cabe destacar, siguiendo a Diego Bautista (2010), como ventajas del fomento de los valores en los servidores públicos el hecho de que esta actuación constante: “Fortalece y reivindica la dignidad de los profesionales del servicio; despierta el espíritu de cooperación, comunicación y cohesión de grupo; eleva la moral y fomenta la motivación; crea disposición para la resolución de conflictos; fortalece la conciencia sobre lo público; forma personal responsable y eficaz en sus tareas; forma personal que ejercita el autocontrol; incorpora y/o fortalece, cuando ya existen, principios y valores; aclara los pensamientos ante situaciones de duda o dilemas; otorga madurez de juicio; reitera los fines del Estado mediante el espíritu de servicio” (Diego Bautista, 2010).

⁶⁵ Conforme al *Artículo 150 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local*: 1. Son órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios a los funcionarios de la Administración Local los siguientes: a) El Presidente de la Corporación, en todo caso, o el miembro de esta que, por delegación de aquél, ostente la jefatura directa del personal. b) La Dirección General de la Función Pública, cuando se trate de funcionarios con habilitación de carácter nacional, por faltas cometidas en Corporación distinta de aquélla en la que se encuentren prestando servicios, o cuando, por la gravedad de los hechos denunciados, pudiera dar lugar a sanción de destitución o separación del servicio. 2. El órgano competente para acordar la incoación del expediente, lo será también para nombrar instructor del mismo y decretar o alzar la suspensión provisional del expedientado, así como para instruir diligencias previas antes de decidir sobre tal incoación. 3. En cualquier caso, decretada por el Presidente de la Corporación la instrucción de expediente disciplinario a funcionario con habilitación de carácter nacional, aquel podrá solicitar de la Dirección General de la Función Pública la instrucción del mismo si la Corporación careciera de medios personales para su tramitación. 4. La tramitación del expediente se ajustará a lo que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva y supletoriamente el reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. *Artículo 151*. Son órganos competentes para la imposición de sanciones por faltas graves o muy graves al resolver el expediente disciplinario: a) El Ministro de Administraciones Públicas, cuando se trate de imponer sanciones que supongan la destitución del cargo o la separación del servicio de funcionarios con habilitación de carácter nacional. También lo será para imponer la sanción de suspensión de funciones a los funcionarios con habilitación de carácter nacional cuando la falta se hubiera cometido en Corporación distinta de la que se encuentren actualmente prestando servicios. b) El Pleno de la Corporación, cuando se trate de sanciones a funcionarios con habilitación de carácter nacional no comprendidas en el párrafo anterior o de la separación del servicio de otros funcionarios cuyo nombramiento esté atribuido a la Corporación.

⁶⁶ Chalud Lillo y Chalud Aguilera. 2007. *La función pública local*. Barcelona, Bayer Hermanos.

⁶⁷ “(...) Objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres (...)”.

Tabla 12. Principios éticos y de conducta conforme al Estatuto Básico del Empleado Público.

<i>Principios éticos (Artículo 53)</i>	<i>Principios de conducta (Artículo 54)</i>
<p>Respeto de la Constitución y el ordenamiento jurídico; satisfacción de los intereses generales con objetividad, imparcialidad e interés común; Lealtad y buena fe con la Administración y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos; Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas evitando toda discriminación; Abstención en asuntos en los que se tenga un interés personal; Evitar conflictos de intereses a la hora de contraer determinadas obligaciones económicas o intervenir en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos; No aceptación de tratos de favor ni privilegios o ventajas injustificadas; Actuación conforme a los principios de eficacia, economía y eficiencia; No influencia en la agilización o resolución de trámites o procedimientos administrativos sin justa causa; Cumplimiento diligente de las tareas y resolución en plazo de los procedimientos o expedientes de su competencia; Dedicación al servicio público absteniéndose de conductas que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos; Guardar el secreto de las materias clasificadas y otras cuya difusión esté prohibida legalmente (principio de discreción).</p>	<p>Atención y respeto a ciudadanos, superiores y restantes empleados públicos; Desempeño diligente del puesto de trabajo; obediencia de las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, excepto cuando constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico; Satisfacción del derecho de información al ciudadano; Principio de austeridad e interés general; Rechazo de regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas; Garantía de la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables; Actualizada formación y cualificación; Observancia de la seguridad y salud laboral; Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados; Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.</p>

Elaboración propia. Fuente. Artículos 52, 53 y 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

5.2.2. INSTRUMENTOS DE BUEN GOBIERNO Y ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

5.2.2.1. Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD).

Carta Iberoamericana de la Función Pública

Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003) y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”; Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003), la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* parte del planteamiento de que “para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria”, siendo ello necesario para la consecución de sus finalidades⁶⁸. Y en este propósito por desarrollar una función

⁶⁸ Finalidades de la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

- a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
- b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

pública profesionalizada que permita una mejor consecución de los objetivos políticos establecidos por el Estado en base a unos estándares de eficacia y eficiencia suficientes, y como factores para una confianza ciudadana en las instituciones vital para una eventual inclusión participativa de la ciudadanía en la gestión pública, la ética deviene en uno de los criterios que inspiran el texto. En particular, en relación con “la observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales”.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Los gobiernos de los Estados miembros del CLAD, firman en Montevideo (Uruguay) con fecha 23 de junio de 2006, el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, definiendo como tal buen gobierno aquél “que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho). Si bien el texto no tiene como ámbito de aplicación de forma explícita el ámbito local, lleva a cabo un reconocimiento de los principios que guían la acción del buen gobierno (respeto y reconocimiento de la dignidad humana; el interés general; la legitimidad democrática y la igualdad política; así como la promoción del Estado de Derecho y la justicia social) y los valores del mismo, tales como:

1. Objetividad.
2. Tolerancia.
3. Integridad.
4. Responsabilidad.
5. Credibilidad.
6. Imparcialidad.
7. Dedicación al servicio.
8. Transparencia.
9. Ejemplaridad.
10. Austeridad.
11. Accesibilidad.
12. Eficacia.
13. Igualdad de género.
14. Protección de la diversidad étnica y cultural, y del medio ambiente.

Respecto de las medidas concretas que, impulsadas por los gobiernos y las Administraciones públicas, habrán de promover y materializar dichos valores y principios, desde el punto de vista ético, explícitamente se reconocen las siguientes reglas dirigidas a los miembros del poder ejecutivo respecto de la ética gubernamental⁶⁹:

-
- c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

⁶⁹ Se mencionan otras reglas vinculadas a:

- A. La naturaleza democrática del gobierno.
 - a. Satisfacción del interés general basándose en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, “al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio”.
 - b. Independencia e imparcialidad del Poder Judicial.
 - c. Resguardar la independencia de los cargos públicos a la hora de adoptar decisiones.
 - d. Asegurar “la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas”.

- Evitar el abuso de poder o el uso de información privilegiada.
- Abstención respecto del ejercicio de una actividad privada incompatible o conflictiva para con las funciones públicas.
- Rendición de cuentas.
- Fortalecer la limitación del cohecho.
- Actuar conforme a motivaciones de interés público evitando justificaciones “sin justa causa” o derivadas del beneficio privado, familiar o particular.
- Principio de responsabilidad legal en distintas formas (civil, penal, entre otras).
- Ejercicio de sus competencias conforme “a los principios de buena fe y dedicación al servicio público”. Principio de neutralidad, parcialidad e independencia respecto de funciones políticas (en partidos políticos o asociaciones) que pudieran desempeñar.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

La *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* fue aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008) y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008 / Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador"). El texto contempla como inspiradores de una gestión pública de calidad los siguientes principios de:

1. Servicio público.
2. Legitimidad democrática.
3. Transparencia y participación ciudadana.
4. Legalidad.
5. Coordinación y cooperación.
6. Ética pública.
7. Acceso universal.
8. Continuidad en la prestación de servicios.
9. Imparcialidad.
10. Eficacia.
11. Eficiencia.
12. Economía.
13. Responsabilidad.
14. Evaluación permanente y mejora continua.

B. La gestión pública.

- a. Actuación conforme a principios de legalidad, eficacia, celeridad y eficiencia.
- b. Enfoque centrado en el ciudadano.
- c. Garantizar el derecho a toda la información relativa al funcionamiento de los servicios públicos.
- d. Accesibles a los ciudadanos y contestación a sus escritos, solicitudes y reclamaciones.
- e. Actuación propia de una referencia de ejemplaridad.
- f. Administración basada en la austeridad evitando usos impropios.
- g. Protección del patrimonio cultural y medio ambiental.
- h. Integridad de los documentos y archivos oficiales.
- i. Promoción del tratamiento estadístico de la información y los servicios públicos.
- j. Fomento de la participación “en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas”.
- k. Evaluación permanente de las políticas y programas.
- l. Contribución a la profesionalización de la administración pública.
- m. Trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos.
- n. Administración receptiva y accesible.

De todos ellos, los principios de ética pública y de evaluación permanente y mejora continua, son aquellos que desde la perspectiva de nuestro trabajo adoptan mayor relevancia analítica. Y así, el principio de ética pública viene a convertirse en un parámetro por el que se reconoce su importancia en una gestión pública de calidad, con carácter orientador, y basado en valores éticos tales como “la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del interés público sobre el privado”. Respecto del principio de *evaluación permanente y mejora continua*, el documento señala como características de una gestión pública de calidad, aquella en la que se ejercita una “evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas”.

Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI.

El CLAD, en la Reunión Ordinaria de su Consejo Directivo, aprueba el noviembre de 2010 el documento *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. En el mismo se diagnostica el estado de la cuestión respecto del estudio y aplicación práctica de la ética. Se señala la destacada atención y perspectiva centrada en la corrupción, y se propone como objetivo “el de fortalecer la noción de servidor público como parámetro ético, que los funcionarios y los gobernantes deben perseguir siempre”. Y con esto se refuerza la más arriba señalada acción positiva de la ética pública, proponiéndose en el citado documento una noción de ética pública destinada a ser considerada como un parámetro moral, destinada a “la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos”. De nuevo, como diversos autores ya han destacado (Canales, 2007), el documento referido destaca el papel de conexión entre los medios y los fines de la gestión pública por parte de las es de la Administración Pública: eficiencia, eficacia, equidad, ética (“como combate a la corrupción y conducta orientada por el interés público”), capacidad emprendedora, equilibrio (o coordinación) y empoderamiento ciudadano.

El XV Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública⁷⁰ contempló el Área Temática “La ética pública en la consolidación de una nueva cultura democrática en Iberoamérica”⁷¹. En el mismo se reconoce el resurgir de la ética a partir de la demanda ciudadana y “de los sectores organizados”, dirigida a la configuración de un paradigma de buen gobierno. Los ejes temáticos que aborda esta área temática, que reconoce los principios y valores éticos como fuente de sentido y legitimidad a la función pública, son los siguientes:

1. “Las comisiones de ética en la administración pública.
2. Ética, transparencia y buen gobierno.
3. Ética, rendición de cuentas y construcción ciudadana.
4. Acceso a la información, comunicación y democracia.
5. Ética, servicio público y consolidación democrática”.

⁷⁰ Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de noviembre de 2010.

⁷¹ Coordinador: Marcos Villamán Pérez. Secretario de Estado-Director Ejecutivo del Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). República Dominicana.

Declaración de México y Consenso de Asunción.

Más recientemente, cabe referirse a la *Declaración de México 2011*⁷² (*Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica*) [13 de julio de 2011] o el *Consenso de Asunción* fruto de la XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado (Asunción, Paraguay; 30 de Junio y 1º de Julio de 2011).

El *Consenso de Asunción* parte, entre otras circunstancias que motivan las propuestas que aborda, el hecho de que “persisten prácticas que deben ser erradicadas, tales como el clientelismo, el patrimonialismo, el formalismo, el burocratismo y la ineficiencia en la gestión pública” y que “entre las condiciones institucionales necesarias, se encuentra una profunda transformación de la Administración Pública, consolidando instituciones orientadas por la legitimidad, legalidad, previsibilidad, eficacia, objetividad, imparcialidad e integridad, así como por principios que puedan contribuir a su democratización y a su capacidad de aportar soluciones integrales –y por ende intersectoriales- a los problemas sociales”. El *Consenso de Asunción* acuerda encomendar al CLAD la constitución de una Red Iberoamericana de Ética Pública “para fomentar el intercambio de información, análisis comparado e intercambio de buenas prácticas en la promoción de valores éticos y en la prevención y ataque a la corrupción en la gestión pública”.

Por su parte, la *Declaración de México 2011*, cuyo objetivo prioritario consiste en establecer las bases de un paradigma asociado a la Reforma Regulatoria (que se define como una “estrategia para contar con un marco regulatorio sencillo y comprensible que promueva el desarrollo sostenible, que aliente la participación de la ciudadanía y ordene la acción del gobierno para ser más eficiente, eficaz y efectivo”), hace referencia a la participación de la ciudadanía como uno de los elementos básicos en los procesos de reforma destinados a mejorar la regulación.

5.2.2.2. OCDE

Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE (2000).

El texto trata de identificar los valores esenciales para la administración pública más representativos en los países de la OCDE para, a continuación, establecer un compendio, no sólo de las normas que determinan límites de conducta (leyes penales, sanciones disciplinarias, lucha contra la corrupción) sino, sobre todo, un conjunto de pautas aplicables en el trabajo cotidiano de la organización; a saber:

1. Creación de un ambiente de trabajo que garantice la transparencia y refuerce la integridad.
2. Selección de los funcionarios en el acceso y promoción interna conforme al mérito.
3. “Los países de la OCDE prestan una atención creciente y particular a los funcionarios que se encuentran en puestos con mayor riesgo de corrupción” (OCDE, 2000). Las medidas al respecto son:
 - a. Reglamentos y orientaciones específicos.

⁷² En el ámbito del Estado de Jalisco (México), se encuentra en vigor la *Gran Alianza para desarrollo de Ética en el Servicio Público*, y que implica un esfuerzo en la generación de una cultura ética y de persecución de la corrupción a través de acciones concretas en la dimensión profesional del servicio público, en la lógica de lo que queda registrado en el documento como un “Gobierno de Resultados”. Como uno de los ejes rectores⁷² de la estrategia encontramos el desarrollo de una “Cultura Ética en el Gobierno”, que contempla como una de las iniciativas de Ética en Regiones y Municipios la creación de Comités Ciudadanos de Iniciativas de Ética conformada por miembros titulares del liderazgo social y político a nivel local. El espíritu de dichos comités viene dado por una vocación por incluir e integrar los diferentes sectores sociales y ciudadanos junto con el gobierno municipal.

- b. Controles más estrictos.
 - c. Rotación periódica del personal.
4. Dar a conocer intereses privados.
 5. Mayor grado de exigencia en la transparencia conforme más alto sea el puesto.

Con objeto de contribuir a incrementar los niveles de confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones públicas, el texto ofrece las siguientes recomendaciones:

- Definir una misión clara para la administración pública.
- Salvaguardar los valores y adaptarse al cambio al mismo tiempo.
- Otorgar poder para denunciar conductas reprochables a ciudadanos y servidores públicos.
- Incluir medidas de integridad en la gestión general.
- Coordinar las medidas de integridad como requisito previo para el éxito.
- Preferir la intervención al castigo.
- Anticipar problemas.
- Aprovechar las nuevas tecnologías.

Integrity in Public Procurement. Good Practice From A to Z (2007)

El texto, partiendo de la importancia que la contratación pública ha venido adquiriendo en la gestión pública de los países de la OCDE a lo largo de las últimas décadas, conforme al paradigma al que nos venimos refiriendo a lo largo de los párrafos precedentes, pretende ofrecer un conjunto de conductas que permitan evitar, en la vastedad de estas operaciones que ligan lo público y lo privado, prácticas propias del ámbito de la corrupción o de los conflictos de intereses (ver, además: *Directrices para la gestión de conflictos de interés en la Administración Pública* (OCDE, 2003)).

Así, se parte de un concepto de integridad que, en el marco de la contratación pública, se entiende configurado por cuatro elementos:

- “Procurement procedures are transparent and promote fair and equal treatment for bidders.
- Public resources linked to public procurement are used in accordance with intended purposes.
- Procurement officials’ behaviour is in line with the public purpose of their organisation.
- Systems are in place to challenge procurement decisions, ensure accountability and promote public scrutiny” (OCDE, 2007).

En el sentido de disponer de una metodología basada en indicadores a partir de los cuales sistematizar las medidas analizadas por parte de la OCDE respecto de sus países miembros en el ámbito de la integridad y la transparencia, podemos disponer de un compendio de concreciones conceptuales a partir de las cuales señalar una guía de acción por la que promover desde un punto de vista positivo las buenas conductas en el ámbito de la gestión pública en general. Así, el trabajo de la OCDE de 2007, señala los

elementos contenidos en la tabla 13 (*Indicadores de integridad y transparencia en el sistema público de contratación*).

Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (2010).

Las principales dimensiones y recomendaciones extraídas del documento son las siguientes:

I. Building an Effective and Fair Framework for Openness and Access

- 1. Countries should provide a level playing field by granting all stakeholders fair and equitable access to the development and implementation of public policies.*
- 2. Rules and guidelines on lobbying should address the governance concerns related to lobbying practices, and respect the socio-political and administrative contexts.*
- 3. Rules and guidelines on lobbying should be consistent with the wider policy and regulatory frameworks.*
- 4. Countries should clearly define the terms 'lobbying' and 'lobbyist' when they consider or develop rules and guidelines on lobbying.*

II. Enhancing Transparency

- 5. Countries should provide an adequate degree of transparency to ensure that public officials, citizens and businesses can obtain sufficient information on lobbying activities.*
- 6. Countries should enable stakeholders – including civil society organisations, businesses, the media and the general public – to scrutinise lobbying activities.*

III. Fostering a Culture of Integrity

- 7. Countries should foster a culture of integrity in public organisations and decision making by providing clear rules and guidelines of conduct for public officials.*
- 8. Lobbyists should comply with standards of professionalism and transparency; they share responsibility for fostering a culture of transparency and integrity in lobbying.*

IV. Mechanisms for Effective Implementation, Compliance and Review

- 9. Countries should involve key actors in implementing a coherent spectrum of strategies and practices to achieve compliance.*
- 10. Countries should review the functioning of their rules and guidelines related to lobbying on a periodic basis and make necessary adjustments in light of experience.*

Tabla 13. *Indicadores de integridad y transparencia en el sistema público de contratación.*

<p>A. <i>The country has effective control and audit systems.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>A legal framework, organisation, policy, and procedures for internal and external control and audit of public procurement operations are in place to provide a functioning control framework.</i> 2. <i>Enforcement and follow-up on findings and recommendations of the control framework provide an environment that fosters compliance.</i> 3. <i>The internal control system provides timely information on compliance to enable management action.</i> 4. <i>The internal control systems are sufficiently defined to allow performance audits to be conducted.</i> 5. <i>Auditors are sufficiently informed about procurement requirements and control systems to conduct quality audits that contribute to compliance.</i>
<p>B. <i>Efficiency of appeals mechanism.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Decisions are deliberated on the basis of available information, and the final decision can be reviewed and ruled upon by a body (or authority) with enforcement capacity under the law.</i> 2. <i>The complaint review system has the capacity to handle complaints efficiently and a means to enforce the remedy imposed.</i> 3. <i>The system operates in a fair manner, with outcomes of decisions balanced and justified on the basis of available information.</i> 4. <i>Decisions are published and made available to all interested parties and to the public.</i> 5. <i>The system ensures that the complaint review body has full authority and Independence for resolution of complaints.</i>
<p>C. <i>Degree of acces to information.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Information is published and distributed through available media with support from information technology when feasible.</i>
<p>D. <i>The country has ethics and anti-corruption measures in place.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>The legal and regulatory framework for procurement, including bidding and contract documents, includes provisions addressing corruption, fraud, conflict of interest, and unethical behaviour and sets out (either directly or by reference to other laws) the actions that can be taken with regard to such behaviour.</i> 2. <i>The legal system defines responsibilities, accountabilities, and penalties for individuals and firms found to have engaged in fraudulent or corrupt practices.</i> 3. <i>Evidence of enforcement of rulings and penalties exists.</i> 4. <i>Special measures exist to prevent and detect fraud and corruption in public procurement.</i> 5. <i>Stakeholders (private sector, civil society, and ultimate beneficiaries of procurement/end-users) support the creation of a procurement market known for its integrity and ethical behaviour.</i> 6. <i>The country should have in place a secure mechanism for reporting fraudulent, corrupt, or unethical behaviour.</i> 7. <i>Existence of Codes of Conduct(Codes of Ethics for participants that are involved in aspects of the public financial management systems that also provide for disclosure for those in decision-making positions.</i>

Elaboración propia. Fuente: *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z.* OCDE, 2007.

Panorama de las Administraciones Públicas (2010).

La primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas* a cargo de la OCDE y publicado en español a través del Instituto de Administración Pública (OCDE, 2010), contiene amplias referencias a los instrumentos dirigidos a fomentar la integridad entre los funcionarios públicos y en las Administraciones públicas en general. El escenario de crisis económica, junto con los retos de la gobernanza, sirven de diagnóstico a partir del cual ofrecer indicadores homogéneos entre los países miembros de la OCDE a partir de los cuales obtener datos comparables conforme a los que realizar propuestas de gestión. Algunas medidas para el fomento de la integridad son:

- La declaración de conflicto de intereses por parte de quienes adoptan decisiones, con objeto de disolver cualquier duda acerca de la motivación y vocación pública y de interés general que orienta los procesos de decisión a cargo de funcionarios y cargos públicos.
- La declaración de interés público: la denuncia de irregularidades.
- La prevención de la corrupción en la contratación pública.

La estructura de las Encuestas sobre Integridad de la OCDE, realizadas en los años 2000 y 2009, contemplan tres bloques de indicadores:

- La comunicación de valores de base a funcionarios del gobierno central por parte de los países miembros. Al medir cómo los países llevan a cabo estas acciones, se mide si efectivamente existe tal comunicación de valores de base. En caso afirmativo, se evalúa el formato en que se hace llegar dicha información de naturaleza pedagógica. A saber; si la entrega de los valores de base es automática, o si, por otro lado, los valores son comunicados por nueva tecnología, a través del contrato de trabajo, distribuidos después de la revisión, y/o entregados en el nuevo puesto.
- La existencia de requerimientos para revelar conflictos de interés
- La regulación de procedimientos para la protección de denunciantes que inicien procedimientos para informar acerca de malas conductas o sospechas de corrupción.

El período de crisis económica y las medidas de financiación a nivel de generar Planes de Empleo y Desarrollo Local⁷³ han supuesto, como en distintos países miembros de la OCDE, la proliferación de contratos que han supuesto complejas y no siempre claras relaciones en la interfaz de lo público y lo privado, incrementándose los casos de corrupción asociados a contratos públicos a los que en numerosas ocasiones se asocian prácticas clientelares e incluso delictivas directamente relacionadas con los delitos tipificados a nivel penal. De ahí la necesidad de establecer mecanismos que permitan un

⁷³ En España, en base a la crisis económica y al endurecimiento de las condiciones para el acceso al crédito, se llevará a cabo la aprobación del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL) y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEDE) y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. El mismo será emitido en el marco del *Plan E*: Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. En conjunto, se regula el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo. Se trata de la aprobación de créditos extraordinarios por un total de 11.000 millones de euros. 8.000 de ellos corresponderán al FEIL y 3.000 al FEDE. En total, ha supuesto, entre 2008 y 2009, un total de 30.845 proyectos aprobados por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (Ministerio de Administraciones Públicas), implicando la multiplicación de contratos en distintas modalidades y cuantías a través de los Ayuntamientos y conforme a lo previsto en la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público. Sobre las reflexiones al respecto de esta cuestión, ver: Berberoff, D. 2008. "Contratación pública, derecho comunitario y entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, 18.

mayor control mediante mecanismos tales como los más arriba detallados. En un ámbito donde convergen imperativos legales de naturaleza administrativa, constitucional, contractual y presupuestaria de estricta naturaleza pública, junto con modos de gestión radicados en la actividad empresarial, en el marco de la prestación de servicios públicos, se hace más necesario que nunca redoblar los esfuerzos para hacer efectivos parámetros éticos, de transparencia y participación como garantías para un adecuado proceso de gestión.

5.2.3. ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LAS EXPERIENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (LOCAL, AUTONÓMICA Y GENERAL DEL ESTADO) EN ESPAÑA.

A lo largo de la primera década del S. XXI han venido a desarrollarse distintos textos normativos destinados a la regulación de instrumentos de ética pública e integridad. A continuación se detallan algunos de los más relevantes para el conjunto de las Administraciones públicas españolas.

- En el ámbito nacional, resulta de especial importancia el *Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la AGE*⁷⁴. En el mismo se establecen principios y acciones tales como:
 - La dedicación al servicio público.
 - La transparencia informativa.
 - La austeridad en el uso del poder.
 - La prohibición de aceptar regalos.
 - La supresión de los tratamientos.
 - La promoción del entorno cultural.
 - La protección y el respeto de la igualdad de género.
- *Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la AGE*⁷⁵. El texto permite establecer una regulación acerca del Régimen de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la AGE en base a indicadores tales como la dedicación exclusiva al cargo, la consideración de las limitaciones patrimoniales en participaciones societarias, respecto del deber de inhibición y abstención, o considerando las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese. El documento contempla un régimen de actividades a partir de la correspondiente compatibilidad con actividades públicas y privadas, así como un catálogo de las obligaciones asociadas a los altos cargos concretadas en la necesidad de establecer declaraciones de actividades, bienes y derechos, o mediante el control y gestión de valores y activos financieros.
- La *Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo*⁷⁶ viene a articular mecanismos para el control de las incompatibilidades y conflicto de intereses tal y como se ha analizado más arriba.
- Código Ético contenido en la *Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público* según se ha detallado en la Tabla 10 y párrafos precedentes.

⁷⁴ Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el se aprueba el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*. BOE número 56, 7 de marzo de 2005.

⁷⁵ BOE número 86, 11 de marzo de 2006.

⁷⁶ BOE número 128, 29 de mayo de 2007.

- *Carta de Buenas Prácticas en la Administración Autonómica y Local de la Comunitat Valenciana* donde se reconocen los principios de:
 - a. Estado de Derecho.
 - b. Participación.
 - c. Elecciones regulares.
 - d. Receptividad.
 - e. Transparencia y rendición de cuentas.
 - f. Eficacia y eficiencia.
 - g. Coordinación.
 - h. Compromiso ético. En este punto se alega como forma de garantizar la satisfacción del interés general por encima de cualquier consideración privada. “El interés público debe prevalecer sobre los intereses individuales, o singulares de grupos, y establecer medidas adecuadas contra aquellos que no respeten y mantengan una cierta ética en las actuaciones de sus gobiernos, articulando un Código Ético de Conducta Política, que plasme el compromiso de actuación ética de los cargos elegidos democráticamente para con la sociedad, para con la administración, con los partidos políticos que representan y para con los miembros de su gobierno autonómico o local.
 - i. Innovación.
 - j. Sostenibilidad.
 - k. Consolidación presupuestaria (Déficit cero).
 - l. Fomento del diálogo interreligioso.
 - m. Derechos Humanos.
 - n. Integración.
 - o. Lucha contra la xenofobia.
 - p. Información.

- *Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y se regulan las Cartas de Servicios en la Generalitat Valenciana*⁷⁷. Mediante este texto se articula el marco general conforme al cual determinar el conjunto de “expectativas y aspiraciones que los ciudadanos y ciudadanas deben tener aseguradas en sus relaciones con la administración de la Generalitat Valenciana” (art. 3). Partiendo de un enfoque basado en una administración orientada al ciudadano, el texto recoge un reconocimiento dirigido a mejorar la cercanía entre Administración y ciudadano, a partir de la participación y potenciando los instrumentos de conocimiento respecto de las sugerencias, quejas, reclamaciones, expectativas y necesidades ciudadanas. En cualquier caso, dicha normativa constituye la concreción de las aspiraciones y prescripciones éticas basadas en una vocación de servicio público, en este caso a partir de una orientación hacia el ciudadano conforme a la participación y la cercanía.

- *Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears*⁷⁸. El texto reconoce, como principios que guían la buena administración y el buen gobierno, los siguientes:

⁷⁷ DOCV. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, número 4156, 27 de Diciembre de 2001

⁷⁸ BOIB. Butlletí Oficial de les Illes Balears, número 53, 9 de Abril de 2011.

- Orientación a la ciudadanía.
- Participación ciudadana.
- Información administrativa.
- Transparencia.
- Eficacia y eficiencia.
- Calidad normativa.
- Simplicidad y comprensión.
- Gestión del conocimiento.
- Calidad de los servicios y mejora continua.
- Anticipación y celeridad.
- Integridad.
- Gobernanza.
- Responsabilidad y rendición de cuentas.
- Responsabilidad social de la administración.
- Igualdad de género.
- Accesibilidad.

El texto, además, dedica dos apartados a establecer los Principios del Buen Gobierno⁷⁹, así como a regular el régimen de los Conflictos de Intereses.

- *Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno*⁸⁰. Reconociendo explícitamente haber sido elaborada conforme a las líneas directrices de la OCDE, el legislador comienza advirtiendo que “los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso”. Más allá del estricto ámbito foral, la norma es de aplicación a los representantes electos de las Entidades Locales de Navarra (art. 1), por lo que, en el apartado de *control del cumplimiento del Código de Buen Gobierno* (art. 4), se señala que, “en el caso de las Entidades Locales, se establecerán, en el ámbito de las competencias de las mismas, las condiciones en las que se haya de velar por el cumplimiento de los principios

⁷⁹ Artículo 31 de la *Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears*. Principios éticos y reglas de conducta. 1. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación que establece el artículo anterior tienen que observar, en el ejercicio de sus funciones, lo que disponen la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y el resto del ordenamiento jurídico, tienen que promover el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas y tienen que ajustar sus actuaciones a los siguientes principios éticos y de conducta: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. 2. Estas personas tienen que promover los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y de las ciudadanas y tienen que evitar toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. 3. Estas personas tienen que velar por el interés general evitando el conflicto de intereses. No tienen que aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada. 4. Las actividades públicas relevantes de estas personas tienen que ser transparentes y accesibles para la ciudadanía con las únicas excepciones que prevé la Ley. 5. Estas personas tienen que administrar los recursos públicos con austeridad y evitar actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con la cual se debe ejercer el cargo público. 6. El tratamiento oficial de carácter protocolario de los miembros del Gobierno y de los altos cargos es el de señor o señora, seguido de la denominación del cargo, ocupación o rango correspondiente. Es compromiso del Gobierno fomentar y extender este tipo de tratamiento a todos los órganos vinculados al Gobierno, a la Administración de la comunidad autónoma o al Parlamento.

⁸⁰ BON. Boletín Oficial de Navarra, número 60, 28 de Marzo de 2011

regulados en la presente Ley Foral”. Los principios éticos y de conducta contenidos en el texto resultan asimilables a repertorios ya detallados tales como los del *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, el *Código de Buen Gobierno Local* o los contenidos en la Tabla 10 (*Principios éticos y de conducta conforme al Estatuto Básico del Empleado Público*).

- *Declaración de Vitoria*. Desde un anhelo basal acerca de un mayor protagonismo de los gobiernos municipales y otras Entidades Locales⁸¹ en la participación de los procesos de desarrollo y cohesión social, transversalizando la perspectiva territorial en los procesos de toma de decisiones, la Declaración de Vitoria-Gasteiz⁸² supone la asunción de los compromisos a los que se someten las asociaciones y redes de gobiernos locales que impulsan el Foro; compromisos que se asumen desde el punto de vista del refuerzo de la gobernabilidad local, la cooperación entre gobiernos locales y el desarrollo sostenible. Dichos compromisos constituyen la legitimación de un paquete de propuestas basadas en la aplicación del concepto de innovación social⁸³ como eje vertebrador en un nuevo paradigma de desempeño político, estableciendo los mecanismos de viabilidad del mismo y reconociendo el Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe “como un espacio permanente de diálogo y concertación política de los gobiernos locales de dichas regiones” (Declaración de Vitoria-Gasteiz, 2010).
- Inspirándose en los anteriores documentos y, en particular, en las recomendaciones 60 y 86, así como en la declaración sobre la “participación democrática y la ética pública a nivel local y regional” (Conferencia de Ministros, CPLRE, 15-16 Octubre 2007, Valencia), se aprueba, por parte de la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias el *Código de Buen Gobierno Local*, y que conforme a distintos principios⁸⁴, establece una serie de actuaciones concretas agrupadas en cinco bloques, tales como:

⁸¹ La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local contempla como entes locales, bajo la regulación general del Municipio, el régimen de Concejo Abierto o los Municipios de Gran Población (Titulo X LRRL) declarando, además, en su artículo 30 que: “Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes” (Art. 30, LRRL). Cabe considerar, además, la Provincia, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades de Municipios, los Consorcios y las Mancomunidades de Villa y Tierra (Canales Aliende y Pérez Guerrero, 2002), a lo cual cabe añadir, bajo la habilitación a las Comunidades Autónomas para la creación de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio.

⁸² El Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. *Innovando desde lo local*. Vitoria, 5, 6 y 7 de mayo de 2010.

⁸³ Se entiende por Innovación Social la “capacidad colectiva de dar respuesta a situaciones consideradas insatisfactorias en diversos ámbitos de la vida social”.

⁸⁴ Tales principios vienen dados por el siguiente decálogo:

1. Actuación por parte de los electos locales conforme a la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.
2. Eficiencia, modernización administrativa y buen servicio a la ciudadanía, honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad y cercanía a la ciudadanía.
3. Mejora de la gestión y buen Gobierno Local.
4. Fomento de la transparencia y la democracia participativa.
5. Inclusión social y equilibrio territorial.
6. Lealtad política y respeto a la voluntad ciudadana.
7. Respeto de los derechos humanos y fomento de los valores cívicos.

- *Medidas para mejorar la gestión y la calidad de la democracia local.* Con actuaciones tales como la creación de Comisiones de Control y Seguimiento en la contratación pública, Comisiones Especiales de Sugerencias y Reclamaciones, reuniones periódicas con la oposición para facilitar acuerdos y mejorar la gobernabilidad local, celebración de Plenos ordinarios con carácter trimestral como mínimo, incorporar a la oposición en los Consejos de Administración de las Sociedades y Empresas Públicas Municipales y en los Patronatos de las Fundaciones Locales en las que se aplicarán los códigos éticos (Responsabilidad Social Empresarial), regulación de la comparecencia en las comisiones informativas de los directivos públicos, publicidad y transparencia en la concesión de subvenciones y ayudas, regulación de una carta de derechos ciudadanos-cartas de servicios, impulsar la vigencia de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a la Administración, colaboración con la ciudadanía, disposición por parte de los Grupos Políticos de dependencias municipales para reunirse y recibir visitas, garantizar la pluralidad en los medios locales de comunicación, promoción del diálogo social y celebración anual de un debate sobre el Estado del Municipio.
- *Incompatibilidades y Declaraciones de Actividades y Bienes.* Declaración y publicidad de las causas de posible incompatibilidad y traslado de los mismos al Registro de bienes e intereses cuando hubiere cambio en las declaraciones. Publicación íntegra de las retribuciones percibidas por el desempeño del cargo.
- *Retribuciones Económicas de los Electos.* Establecimiento de retribuciones a electos locales conforme a criterios objetivos (población, presupuesto o situación financiera municipal) y según baremos inspirados en el régimen retributivo de cargos públicos de otras instituciones y/o funcionarios públicos; relación de Concejales de gobierno y oposición; recomendaciones sobre dedicaciones exclusivas y parciales; principios de austeridad y prudencia.
- *Medidas de Democracia Participativa.* Complemento/refuerzo entre democracia representativa y participativa; fomento de una Administración relacional; instrumentos participativos tales como el Consejo del Municipio, Presupuestos Participativos, el Consejo Económico y Social y los Consejos Asesores sectoriales; programas de pedagogía participativa-ciudadana; fórmulas de participación dirigidas a diferentes colectivos (niños, jóvenes, mayores o inmigrantes, entre otros); derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes locales; y, desarrollo de fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local.

Conforme al Código de Buen Gobierno Local, se emplaza para la creación, en el seno de la FEMP, de un Observatorio de evaluación de calidad democrática encargado de valorar la aplicación del Código.

-
8. Prohibición del favoritismo y el ejercicio de autoridad en beneficio propio.
 9. Prohibición del cohecho.
 10. Lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y la ordenación racional y sostenible del territorio.

5.2.4. Algunas notas acerca de un análisis comparado de la gestión pública ética.

Otros documentos, en forma de códigos, cartas y recomendaciones en el ámbito europeo e internacional son:

- En el marco del Consejo de Europa, han sido aprobados por el Comité de Ministros:
 - o Recomendación nº R (2000) 10. Código deontológico para los funcionarios públicos.
 - o Recomendación nº R (98) 12. Control de la acción de las entidades locales.
 - o Recomendación nº R (99) 8. Responsabilidad pecuniaria de los electos locales por los actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

- Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE):
 - o Recomendación 60 (1999), sobre la integridad política de los electos locales y regionales (Código de conducta europeo).
 - o Carta Urbana.
 - o Recomendación 86 (2000). Transparencia en la financiación de partidos políticos y funcionamiento democrático a nivel regional.

Otros códigos e instrumentos de ética pública en el sector público a nivel internacional son:

- Estados Unidos: Oficina de Ética de Gobierno (OGE; 1978).

- Queensland: Ley del Servicio Público (1996), Ley de Ética del Servicio Público (1994) y Ley de Protección de los Delatores (1994).

- Canadá: Comisionados de Ética, Integridad y Conflictos de Intereses de las Provincias de Canadá.

- En Gran Bretaña, el Informe NOLAN reconoce siete principios de la Vida Pública (Canales Aliende, 2002), tales como: el desinterés, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y el liderazgo.

- Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (1977), aprobada por el IX INCOSAI de Lima (Perú) y evaluado por INTOSAI en 1998 (Viena), cuyo propósito esencial consiste en la defender y promover la independencia en la auditoría de la Administración pública (Fiedler, Franz; INTOSAI, 1998). Se destaca en la valoración que “los conceptos que aparecen en la Declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años (...)” (Fiedler, Franz, INTOSAI, 1998). Y siendo el objetivo principal el control y fiscalización de los fondos públicos para su uso racional y eficaz, se pueden extraer del texto valores asociados al ejercicio profesional de la fiscalización y la auditoría, algunos tales como: 1) La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de los miembros y funcionarios de dichas Entidades. 2)

6. ÉTICA Y EVALUACIÓN. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE ÉTICA PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES EN EL MARCO DEL NUEVO SERVICIO PÚBLICO.

Uno de los retos a los que se enfrentan las Administraciones públicas, en el marco del paradigma teórico y de las experiencias prácticas del NSP, es el de la construcción de indicadores medibles, desde técnicas cuantitativas y cualitativas según sea la naturaleza de la dimensión a considerar; indicadores en cualquier caso necesarios para materializar las propuestas de medición de resultados⁸⁵ que posibiliten la rendición de cuentas, así como la disposición de datos concretos que proveer a la ciudadanía y a los órganos de gobierno, control y fiscalización con objeto de facilitar el control y la inclusión ciudadana, mediante procesos activos de participación⁸⁶.

Y en este sentido, la concreción de distintos indicadores de ética pública debe permitir a las Administraciones públicas disponer de datos acerca del grado de cumplimiento relativo a las prescripciones normativas previstas en distintas declaraciones, códigos, cartas, leyes u otro tipo de documentos asumidos por las Administraciones como fuentes de orientación ética para la actuación de electos y funcionarios. De este modo, la tendencia creciente en la asunción de compromisos y guías éticas en la provisión de servicios públicos en el ámbito local, precisa de un ejercicio por concretar dichas prescripciones. Además, elegir la ética como un elemento a evaluar constituye toda una decisión cuya justificación requiere de un esfuerzo teórico y metodológico evidente⁸⁷.

Si bien nuestra propuesta se centra en el análisis de las propuestas de concreción conceptual basada en la generación de indicadores (tal y como se ha visto más arriba al analizar los proyectos de la OCDE, sobre todo), así como en una noción plural de la sociedad, el gran reto consistirá en combinar estas dos perspectivas: a saber, la necesidad de *construir indicadores de ética pública capaces de ser sujetos a evaluación, considerando la pluralidad axiológica de las sociedades contemporáneas y la necesidad de la*

⁸⁵ En el modelo del NSP resulta vital considerar la gestión por resultados, pues como señala Bouckaert, Geert (), son reglas de legitimación del gobierno: 1) La fidelidad y respeto a la norma constitucional. 2) Fidelidad al propio programa político. 3) Ejecución del programa, y por tanto en este último aspecto reside la esencia de la rendición de resultados.

Bouckaert, G. 1993. "Governance between legitimacy and efficiency: citizen participation in the belgium fire services", en Kooiman, J. *New Government-Society Interactions*, Rotterdam: Erasmus University.

⁸⁶ Los objetivos destinados a conseguir la institucionalización de la evaluación en el ámbito local deben contar, "en el marco de un compromiso ético" con, "la ética institucional y la participación ciudadana, (de modo que) el Servicio Público debería desarrollar diversas funciones que, junto a la propia realización de evaluaciones, contribuyera a impulsar y fomentar la cultura de la evaluación y de la gestión de calidad, con especial referencia a los aspectos metodológicos y de elaboración de indicadores" (Moreno Bernal, 2008).

Infante Rejano y Dueñas Cabrera (2009) señalan que "se tiene que producir un fenómeno de mayores repercusiones. García Roca, J. A. (2004:12) alude a una institucionalización de la evaluación, entendiendo por tal *el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios a instancias de las Administraciones a las que encargar tal función, ubicándonos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar*. De igual modo, este autor alude al (...) concepto de cultura de la evaluación, identificándola como *una práctica institucional cotidiana (...) erigida por los principios de validez, transparencia y ética* (Garce Roca, J. A., 2004:15)".

⁸⁷ Como señala Spink, Longo, Echebarria y Stark, (2001): "los varios tipos posibles de indicadores de resultados, consecuencias e impactos pueden desplegarse a lo largo de las dimensiones de eficiencia y efectividad, pueden ser de naturaleza cualitativa o cuantitativa y pueden tener concurrencia natural o requerir de acciones específicas para ser estimados. Sin embargo, el punto de partida es siempre el mismo: la elaboración de un modelo conceptual de las varias secuencias de acción y de las consecuencias, seguido de la selección de un amplio conjunto de áreas en las que el impacto es posible o donde existe interés por determinar las consecuencias potenciales. Como podrá verse de inmediato, *el problema no está en encontrar cosas que medir, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, sino en decidir en qué es importante centrarse*".

inclusión y la participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de políticas públicas, en concreto el de evaluación.

Así, como señala Monnier (1995), el modelo de sociedad compleja y en red consolida la necesidad de abordar el modelo de evaluación pluralista (Monnier, 1995). Y es que, al hablar de modelo pluralista, señala Cortina (2007) que "(...) la experiencia de vivir en sociedades pluralistas, en las que conviven distintas propuestas de vida feliz –distintas morales de máximos-, nos ha llevado a dirigir los ojos hacia la ética pidiéndole esas respuestas que, por racionales, deberán ser comunes a todos" (Cortina, 2007).

Desde una perspectiva pluralista, resulta fundamental basarse en una metodología inclusiva, participativa e integradora que permita elaborar indicadores representativos de la composición axiológica propia de una sociedad configurada por distintos sectores sociales.

Sobre todo, cuando, además, pretendemos convertir las prescripciones éticas en un elemento de carácter positivo y no solamente restrictivo, sancionador o negativo. Pues: "(...) las exigencias éticas asumidas en el ordenamiento pueden, por ejemplo, servir para orientar con fuerza, es decir, con sólidas razones, la futura legislación que dará lugar, entonces sí" (Cerezo Galán, 2005), a nuevas estructuras y estratos de derechos con plena validez y legitimidad que vinculen a de la totalidad del sistema político e institucional. Y como primera advertencia cabe advertir la consideración de Alejandro Llano (1999), cuando sostiene que: "(...) procede comprometerse en serio con la tarea de articular técnica y prácticamente las exigencias fácticas de las técnicas con los requerimientos normativos de la moral. Para orientar bien tal empeño, es imprescindible que la ética pública encuentre su *topos*: que no oscile monótonamente entre la autoexaltación y la autoanulación" (Llano, 1999).

En el ámbito de la evaluación, los indicadores cuantitativos asociados a la eficiencia y eficacia en la gestión pública resultan ciertamente más susceptibles de un tratamiento cuantitativo y estadístico, permitiendo además el ejercicio de homogeneidad al que debemos aspirar en cuanto a los instrumentos compartidos por el conjunto de las Entidades Locales, permitiendo así el análisis y la comparación de los resultados. Ortiz Rodríguez (2005) pone de manifiesto la dificultad de proveernos de indicadores homogéneos para la evaluación de la eficiencia y la transparencia en el ámbito de la Administración local. Ello se ha manifestado en un problema de heterogeneidad y fragmentación en la construcción de dichos indicadores con respecto a la evaluación de los servicios públicos locales. El enfoque asumido y desarrollado por el autor se basa en la evaluación de los principios de transparencia y eficiencia, y aborda la homogeneidad de los datos como sigue: "(...) la disposición de estos datos nos facilitaría las comparaciones tanto en costes como en prestaciones de los distintos servicios estudiados, pudiendo diseñar indicadores de forma más concreta y acertada" (Ortiz Rodríguez, 2005).

Pero no es menos cierto que "(...) los valores como la legalidad, debido al proceso, la imparcialidad y un tratamiento igualitario son tan importantes como la eficacia y la eficiencia" (OCDE, 2010). De ahí la importancia de añadir a las tres *és* (eficacia, eficiencia y economía), otras como: la excelencia, la equidad, el entorno-la ecología, la elegibilidad, la evaluación y el *empowerment*, junto con la ética pública (Canales, Benito y Agulló, 2007). En esencia, el modelo hacia el que deseablemente debiera aspirar la Administración pública, y que por otra parte es la tendencia a la que el entramado institucional se dirige, es un enfoque "(...) verdaderamente más amplio de la gobernanza pública, lo que implica la reincorporación de valores públicos básicos como la integridad, la transparencia, la responsabilidad, la equidad y la participación en el conjunto de herramientas de mejora de la eficacia y la eficiencia" (OCDE, 2010).

Precisamente, el cambio de enfoque en el marco de un nuevo concepto de servicio público tal cual puede ser caracterizado por una orientación basada en los resultados como forma de evaluar, dirigir y controlar la gestión pública, así como fuente de legitimidad institucional y democrática, obliga a cambiar el dimensionamiento de la medición de dichos resultados y de la evaluación de todas las áreas implicadas, incluida la ética pública. Como resultado del paradigma de la NGP, nos hemos encontrado con una importante actividad dirigida a concretar indicadores medibles de transparencia y eficiencia, lo cual no se ha proyectado de igual modo a los ejercicios de operacionalización de conceptos tales como los de ética pública. Tal y como señala Monnier, uno de los más claros retos de futuro es el de “cómo lograr que sea operativo en la evaluación el concepto de sistema de valores (cuestiones todas ellas) que requieren indudables perfeccionamientos metodológicos” (Monnier, 1995).

Ya en el ámbito teórico encontramos las reflexiones de Parsons (1996), quien pone de manifiesto el desarrollo de múltiples enfoques⁸⁸ destinados a dotar de sentido teórico y de proyección práctica a un paradigma de evaluación de las políticas y los servicios públicos caracterizado por:

1. El ejercicio de la evaluación como un elemento de desarrollo del “*social learning*”, a saber: “(...) if we regard control as having a political and wider social dimension, then evaluation should provide a significant opportunity for social learning and the promotion of democratic skills or active citizenship (Coote, 1992; Warren et al., 1992)”.
2. La evaluación como un proceso de construcción democrática, por tanto, y precisamente por ello basado, no sólo en la medición de resultados cuantitativos. Así, nos encontramos con enfoques post-positivistas tales como el desarrollado por Guba y Lincoln (1987), en virtud de los cuales, el elemento central de la evaluación no son los objetivos, las decisiones o los efectos de las políticas públicas, sino también “the claims, concerns, and issues put forth by members of a variety of stake holding audiences, that is, audiences who are in some sense involved with the evaluation” (Parsons, 1996).
3. Todo lo enunciado nos dirige hacia una superación de la evaluación positivista y cuantitativa puesta de manifiesto por Palumbo y Nachimas (1983) o Parsons (1996), caracterizada por la emergencia de tres grandes enfoques:
 - a. *Multiplist approach*. Basado en un conocimiento multidisciplinar, pluralista y abierto al intercambio de conocimientos e informaciones.
 - b. *Design approach*, enraizado “in the apprehension of the political and value-loaded multiple-reality and multi-framed context of policy-making and analysis” (Parsons, 1996).
 - c. *Naturalistic approach*. Conforme a la reflexión desarrollada a partir de Guba y Lincoln (1987).

⁸⁸ Por su parte, Eguzki Urteaga (2009) reconoce tres modelos emergentes en el proceso de consolidación e institucionalización de las actividades de evaluación. 1) La evaluación como “ciencia de la medida de los efectos económicos y sociales de la intervención pública”. 2) Como “la práctica de una corporación de profesionales especializados que se reconocen en un conjunto de valores y de reglas éticas y metodológicas”. 3) Como “un conjunto de dispositivos y de reglas de procedimiento que imponen la utilización del conocimiento social en los procedimientos de decisión y en la gestión de los servicios públicos”.

Se trata de introducir una proyección en la que se incluya la percepción ciudadana como modo de computar la valoración de los resultados derivados de los servicios públicos, a partir de contenidos basados en conceptos de ética pública, y que a su vez se encontrarán determinados por la orientación axiológica del ciudadano o funcionario.

Y en la perspectiva de considerar las percepciones también se incluye la de los propios funcionarios. De este modo, se destaca la implementación de un sistema de evaluación que, en el ámbito de la tercera edición del Plan de concertación RBMC (Red Barcelona Municipios de Calidad) de la Diputación de Barcelona, supuso la introducción “(...) de forma plena, en lógica estratégica y operativa, (de) la percepción y la puntuación de los usuarios clave de los entes locales (electos y secretarios municipales)”(Pérez Rodríguez y Carbó Riart, 2009). De este modo, “se ha desarrollado un programa de introducción de objetivos políticos, compromisos de gestión y de toma en consideración de percepciones, valores y opiniones en la gestión de ayudas y subvenciones entre administraciones públicas” (Pérez Rodríguez y Carbó Riart, 2009).

En el ámbito local, como señalan Caballero Quintana y Sanz Mulas (2005), la cercanía de la Administración y el impacto de las actividades políticas, supone una mayor importancia respecto de la percepción ciudadana, resultando vital la incorporación de actores sociales y agentes de distinta naturaleza implicados en las políticas públicas. De ahí que obviar el componente axiológico, de capital social y de referentes éticos de la sociedad, resulte tan desacertado en función de este paradigma en el que nos movemos, basado en un detalle de los principios éticos traducidos en indicadores susceptibles de ser evaluados en relación con el desempeño institucional y administrativo⁸⁹.

Esta perspectiva acerca de la percepción ciudadana respecto de los problemas y del modo de orientar las soluciones, ha resultado ciertamente profusa en la fase de definición de los problemas, momento a partir del cual se inicia y desencadena el ciclo de la correspondiente política pública. Así, en “la elaboración de significado” juegan un papel crucial las interpretaciones sociales repartidas en grupos sociales definidos en función de principios éticos, ideológicos, etc., que configuran la percepción de la realidad, la priorización de temas y preocupaciones y el framen de la cuestión. Así, Lakoff (2007) sostendrá que “el enmarcado tiene que ver con elegir el lenguaje que encaja en tu visión del mundo. Pero no sólo tiene que ver con el lenguaje. Lo primero son las ideas. Y el lenguaje transmite esas ideas, evoca esas ideas” (Lakoff, 2007).

De este modo, nos encontramos con la perspectiva evaluadora respecto de la percepción ciudadana, de forma que conforme a Zeithaml, Parasuraman y Berry (1992), podemos considerar como criterios de valor de la calidad del servicio aquellos agrupados en los siguientes bloques (Caballero Quintana y Sanz Mulas (2005):

1. Elementos tangibles.
2. Fiabilidad.
3. Capacidad de respuesta.
4. Profesionalidad.
5. Cortesía.

⁸⁹ Albert de Gregorio (2008) aborda el uso de indicadores cuantitativos y cualitativos en la distribución de ayudas-subvenciones. En este sentido, destaca cómo “en el ámbito anglosajón, por ejemplo, el establecimiento de criterios éticos y políticos que garanticen la corrección y la eficacia de los procedimientos de apoyo gubernamental a la cultura tienen una larga experiencia. En contraposición, en los países europeos de tradición latina, han faltado procedimientos de autorcontrol y reflexión sobre la praxis del proceso de distribución de subvenciones”.

6. Credibilidad.
7. Seguridad.
8. Accesibilidad.
9. Comunicación.
10. Comprensión del cliente.

No se trata en este artículo de abordar la ética en la evaluación⁹⁰, sino la evaluación de la ética. En este sentido, una de las propuestas de indicadores para evaluar el desempeño ético de la actividad administrativa podría resultar como sigue, según la publicación de Transparency International del año 2000 (TI, 2000⁹¹):

1. “Respeto por parte de los políticos de la independencia y el profesionalismo de los funcionarios públicos de alto rango.

⁹⁰ Ver, entre otros, Bustelo Rueta, M. (2004): El potencial impacto del establecimiento de normas, estándares y códigos en la creación de una cultura de evaluación. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004; Zúñiga (2000): La evaluación comunitaria: contextos éticos y políticos. *Cuadernos de Trabajo Social*, 13: 211-229; Garde Roca (2007): La Agencia de Evaluación y Calidad de la Administración española: un reto institucional en el espacio público. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 Oct-2 Nov. 2007. El Informe de Expertos que justificaba la creación de la Agencia de Evaluación señalaba que dicha Agencia debería: “Contribuir a la mejora de la acción y resultados de la actividad del sector público y sus instituciones, mediante la articulación de un Sistema Público de Evaluación de políticas públicas y de mejora de la calidad de los servicios, en un marco de transparencia y ética institucional” (Garde Roca, 2007). También ver Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2009): *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. AEVAL, Ministerio de la Presidencia, Madrid, así como el *Código Ético Profesional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (2009). AEVAL, Ministerio de la Presidencia, Madrid. Los principios rectores que se desprenden de dicho Código Ético son los siguientes (http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/principios/index.html):

“1.- **Independencia de criterio**, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional.

2.- **Transparencia y Participación**, entendidos respectivamente como la rendición de cuentas a los ciudadanos y como el compromiso de consulta y participación de los interesados en la realización de sus trabajos.

3.- **Autonomía y Responsabilidad**, entendidos respectivamente como la capacidad de la Agencia de gestionar con autonomía los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos, y como la disposición de la misma a asumir las consecuencias de los resultados alcanzados.

4.- **Cooperación interadministrativa y Participación institucional**, entendidos respectivamente como la disposición activa a colaborar con otras administraciones e instituciones, así como a fomentar la participación directa de las comunidades autónomas en la Agencia y el desarrollo de trabajos compartidos.

5.- **Calidad y mejora continua**, entendido como el compromiso sistemático con la autoevaluación y la utilización de modelos de excelencia que permitan establecer áreas de mejora y prestar sus servicios de forma innovadora.

6.- **Ética profesional y responsabilidad pública**, entendido como el compromiso del personal de la Agencia y especialmente de sus directivos, de observar en su actuación los valores contenidos en el código de ética profesional del personal de la Agencia, y en las normas de conducta aplicables a los Empleados Públicos de la Administración General del Estado.”

Ver, además, el *Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*.

Como señala García Añón (2006): “Partiendo del hecho de que a pesar de que la evaluación adopta un formalismo que parece garantizar la neutralidad y la objetividad de las conclusiones, hace falta rendirse a la evidencia, como dice Monnier (1992), ante el hecho de que toda evaluación tiene lugar en una situación social que la perturba y que, a su vez, influye en la conducta de las observaciones

⁹¹ Transparency Internacional (2000): *Sourcebook. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* Transparency International.

2. Expectativa de que los funcionarios expresen su opinión “franca y abiertamente” a los políticos.
3. Esfuerzos por racionalizar la burocracia y hacer la más abierta, eficiente y accesible al público.
4. Publicación de “Cartas de derechos ciudadanos” (o iniciativas semejantes) para establecer las obligaciones de quienes ofrecen servicios y los derechos de los usuarios.
5. Encuestas dirigidas a los usuarios para determinar los niveles de satisfacción.
6. Obligación de los servidores públicos de explicar los motivos de sus decisiones.
7. Existencia de un acuerdo mutuo entre las partes por el cual los políticos no deben interferir en el manejo cotidiano de las dependencias de que son responsables.
8. Acceso de los medios de comunicación a las dependencias gubernamentales.
9. Proporción regular de información sin necesidad de previa autorización por el político responsable o el jefe del departamento.
10. Fácil identificación por parte del público de los servidores públicos con quienes tratan.
11. Responsabilidad de los gerentes por motivo de corrupción o desempeño inadecuado de sus subordinados.
12. Mecanismos de denuncia (protección e informantes) en que pueda confiar el personal.
13. Registros de obsequios, cortesías, etc., para los servidores públicos en puestos vulnerables.
14. Rotación regular de los empleados en puestos vulnerables de manera que se les cambie periódicamente de adscripción física o de funciones.
15. Campañas de publicidad periódicas para explicar los procedimientos y criterios de las decisiones y procesos administrativos:
 - a. Otorgamiento de licencias.
 - b. Préstamos bancarios.
 - c. Terrenos para la construcción.
 - d. Avalúo fiscal.
 - e. Entre otros”.

El artículo 48 (*contenido de la evaluación*) de la *Ley 4/2011 de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de Les Illes Balears* señala que “las evaluaciones de las políticas públicas tienen que tratar como mínimo de los aspectos siguientes”:

- a. Necesidades detectadas y que se pretenden resolver.
- b. Objetivos que se pretende conseguir.
- c. Resultados alcanzados.
- d. Relación entre los tres elementos anteriores.
- e. Efectos producidos.
- f. Impactos constatados y sectores sobre los cuales se han producido.
- g. Medios y recursos económicos y humanos empleados.
- h. Costes y relación con los resultados alcanzados.
- i. Procedimientos escogidos para actuar y razones de su elección.
- j. Grado de colaboración interinstitucional en la elaboración y el desarrollo de la política.
- k. Grado de participación ciudadana en la elaboración y el desarrollo de la política.
- l. Opinión y valoración que han merecido para la ciudadanía las actuaciones desarrolladas.
- m. Cumplimiento de la legalidad y del derecho que asiste a la ciudadanía.

En el mismo texto se señala que como rasgos esenciales para una completa efectividad de los principios de ética pública cabría considerar los siguientes (TI, 2000):

- Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros.

- Los estándares éticos deben estar reflejados en la estructura legal.
- La guía ética debe estar disponible para los servidores públicos.
- Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando se expongan malos comportamientos.
- El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
- El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.
- Deben existir directrices claras para la interacción entre el sector público y el privado.
- Los directivos deben demostrar y promover una conducta ética.
- Las políticas de administración, los procedimientos y las prácticas deben promover la conducta ética.
- Las condiciones del servicio público y la administración de los recursos humanos deben promover la conducta ética.
- Los mecanismos adecuados para la rendición de cuentas deben estar ubicados en su lugar dentro del servicio público.
- Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para enfrentar las malas conductas.

Los indicadores pues, han adoptado un valor creciente en una cultura que pretende basar la legitimidad de las Administraciones en el desempeño de las mismas, así como en los resultados.

Como instrumentos para el control en general, y para la evaluación en particular, de la proyección ética de los servidores públicos, encontramos una propuesta emitida por Diego Bautista (2010), conforme a la cual se contemplarían:

1. Garantías sociales (mediáticas), administrativas e institucionales (Defensor del Pueblo) para el inicio de procedimientos sancionadores conforme a advertencias y denuncias ciudadanas, con las correspondientes sanciones asociadas.
2. *Sistema de quejas y denuncias.* En España, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local regula, en su artículo 132, la figura de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones como un órgano destinado a “supervisar la actividad de la Administración municipal” conforme a “las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales”.
3. *Sistema de sanciones ejemplares que incluya la depuración de elementos negativos.*
4. *Sistema de comunicación fluida con la ciudadanía.*
5. *Mejora continua en el funcionamiento institucional,* por lo que en el marco de los proyectos de ética pública cobra especial relevancia el paradigma de la calidad total.

Además, pueden servir de guía para la construcción de indicadores de evaluación de los servicios públicos desde la orientación ética, los propios principios en la aplicación del buen gobierno, conforme son contemplados por la OCDE (2009):

1. Transparencia.
 - a. “(...) Adequate degree of transparency in the entire public procurement cycle in order to promote fair and equitable treatment for potential suppliers.
 - b. (...) Maximize transparency in competitive tendering and take precautionary measures to enhance integrity, in particular for exceptions to competitive tendering”.
2. Buena gestión.
 - a. “(...) Ensure that public funds are used in public procurement according to the purposes intended.

- b. (...) Ensure that procurement officials meet high professional standards of knowledge, skills and integrity”.
- 3. Prevención de malas conductas, conformidad-aquiescencia y
 - a. “(...) put mechanism in place to prevent risks to integrity in public procurement. Foster a culture of integrity in the public service such as integrity training, asset declaration, as well as the disclosure and management of conflicto of interest”.
 - b. “(...) Encourage co-operation between government and the private sector to maintain high standards of integrity, particularly in contract management”.
 - c. “(...) Provide specific mechanisms to monitor public procurement as well as to detect misconduct and apply sanctions accordingly”.
- 4. *Accountability* y control.
 - a. “(...) Establish a clear chain of responsibility together with effective control mechanisms”.
 - b. “(...) Handle complaints from potential suppliers in a fair and timely manner”.
 - c. “(...) Empower civil society organisation, media and the wider public to scrutinise public procurement”.

Así, Transparencia Internacional (2005) ha establecido una línea de trabajo dirigida a generar estándares de transparencia e integridad a nivel local. Y en este sentido, habiendo reconocido como uno de los factores para el fortalecimiento de las técnicas de transparencia y fortalecimiento institucional la “promoción de la ética y la integridad del servicio público”, se procede a identificar medidas específicas para la promoción de la ética. Y así, por ejemplo, como variable categórica, se identifica la existencia de una regulación o mecanismos “meritocráticos” y de prevención de conflictos de intereses, escogiéndose como indicador la “aplicación de mecanismos de prevención de conflictos de intereses y promoción de la ética” (Transparencia Internacional, 2005).

A nivel municipal existe una propuesta de indicadores respecto de la transparencia municipal, del mismo modo que para el conjunto de las Comunidades Autónomas⁹². En el ámbito municipal el mapa general de indicadores viene dado por la siguientes cinco áreas (Lizcano, 2010):

- 1. Información sobre la Corporación Municipal: 17 indicadores.
 - a. Información institucional básica (11 indicadores).
 - b. Normas y Regulaciones municipales (6 indicadores).
- 2. Relaciones con los ciudadanos y con la sociedad: 20 indicadores.
 - a. Características de la página web (accesible, buscador interno, mapa web): 3 indicadores.
 - b. Información y atención al ciudadano (11 indicadores).
 - c. Grado de compromiso con la ciudadanía (6 indicadores)
- 3. Transparencia económica y financiera (de las cuentas anuales, presupuestos, etc.): 19 indicadores.

⁹² Transparencia Internacional – España consta de un documento de trabajo que maneja ochenta indicadores concretos acerca de la transparencia en ámbitos tales como: 1) La información sobre la Comunidad Autónoma (información institucional básica y sobre normas e instituciones autonómicas); 2) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad: características de la página web de la Comunidad Autónoma, información y atención al ciudadano, así como el grado de compromiso para con la ciudadanía; 3): Transparencia económico-financiera: información contable y *presupuestaria*, en los *ingresos* y *gastos* y en las *deudas* de la Comunidad Autónoma; 4) Transparencia en las contrataciones de servicios y suministros: procedimiento de contratación de servicios y relaciones y operaciones con proveedores y contratistas; y, 5) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas: ordenación territorial y urbanismo, anuncios y licitaciones de obras públicas, y seguimiento y control de la ejecución de obras

- a. Información contable y presupuestos.
 - b. Transparencia de los ingresos y gastos.
 - c. Transparencia en las deudas.
4. Transparencia en la contratación de servicios: 6 indicadores.
5. Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas: 17 indicadores.
- a. Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (4 indicadores).
 - b. Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones (2 indicadores).
 - c. Anuncios y licitaciones de obras públicas (3 indicadores).

La inclusión de la ética pública en las prácticas propias de la gestión pública, así como en la fase de evaluación de los servicios públicos a través de compendios de principios concretos a valorar, choca con el propio desarrollo del proceso político que genera dichos principios. En tal sentido se manifiesta Villoria (2007), al señalar como motivos de las trabas a la institucionalización de la ética pública los siguientes: 1) La brecha entre el discurso público y la falta de aplicación técnica, práctica y efectiva de las propuestas realizadas. 2) Las propias dinámicas institucionales y los intereses del poder burocrático que se encuentran en el origen mismo de las correspondientes instituciones y órganos de promoción ética. 3) Las exigencias coyunturales del discurso público tras circunstancias relevantes (campañas mediáticas, elecciones...). 4) Falta del liderazgo suficiente para asumir políticas de mejora democrática, con implicaciones más a largo que a corto plazo (Villoria, 2007).

En el ámbito de la calidad democrática, y en un esfuerzo por medir la esta dimensión, encontramos la generación de valores (negativos y positivos) respecto de distintas variables, a partir de las cuales se facilita la construcción de indicadores susceptibles de medición (Gil Calvo, 2010) (Tabla 14).

Tabla 14. Variables en la medición de la calidad democrática.

Variables	Valores negativos	Valores positivos
Legalidad	Incumplimiento legal, impunidad autoridades y tolerancia ciudadana	Seguridad jurídica, igualdad ante la ley y fiscalías de justicia penal
Responsabilidad	Monopolio decisiones, arbitrariedad discrecional, irresponsabilidad decisores	Sanción electoral del poder, autoridades independientes y control civil del poder
Libertad	Restricción de libertades, sujeción o dependencia y dominación o sumisión.	Políticas de empoderamiento, políticas protección social y redes servicios sociales
Igualdad	Pobreza, segregación, discriminación negativa y exclusión social	Igualdad de oportunidades, discriminación positiva y mediación intercultural
Responsividad	Corporativismo, clientelismo, patrimonialización poder, absentismo ciudadano	Democracia deliberativa, participación ciudadana, movilización reivindicativa
Legitimidad	Escándalos mediáticos, confrontación polarizada, descrédito democracia	Evaluación de calidades, transparencia informativa y comunicación veraz

Elaboración Propia. Fuente: Gil Calvo, 2010.

La Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública del Gobierno de México, a través de la *Encuesta para la evaluación del Control Interno Institucional*, lleva a cabo la medición de un conjunto de indicadores a ponderar mediante una matriz en la que, por ejemplo, si se da la existencia de un programa para sensibilizar al personal sobre la importancia de los valores de integridad, ética y transparencia. A partir de ahí se mide si: 1) Se cumple. 2) No se cumple. 3) No se aplica. Se detalla el Documento Soporte en que se contiene dicho elemento, y en función de la evaluación se recoge la acción de mejora junto con la fecha del compromiso respecto de dichas acciones. En el área de “Integridad y valores éticos”, el instrumento de evaluación contempla los siguientes elementos:

1. Existe un Código de Conducta y/o Ética en la Institución.
2. El Código de Conducta y/o de Ética han sido comunicados al personal.
3. Existe evidencia de la aceptación y comprensión del Código de Conducta y/o de Ética por parte del personal.
4. El Código de Conducta y/o de Ética promueven el autocontrol en las actividades del personal.
5. La Institución aplica acciones disciplinarias por desviaciones de políticas, procedimientos o violaciones al Código de Conducta y/o de Ética.
6. Cuando se conoce de algún acto indebido del personal, se aplican acciones disciplinarias, sin que necesariamente intervenga el órgano interno de control.
7. Las acciones disciplinarias aplicadas como resultado de violaciones detectadas, son ampliamente comunicadas en la Institución.
8. Existe un programa para sensibilizar al personal sobre la importancia de los valores de Integridad, ética y transparencia.
9. Existen mecanismos para la atención y respuesta oportuna e imparcial a todas las quejas y denuncias que se presentan en las áreas que ofrecen atención a la ciudadanía.
10. Existe un proceso para que el personal comunique situaciones impropias y se resguarda la identidad de quien las reporta.

Un paso adelante en el camino hacia la evaluación de la ética pública conforme a indicadores concretos lo constituye la disposición de acciones concretas dirigidas a la satisfacción de determinados parámetros de ética pública. Una vez identificadas tales acciones, resulta posible establecer rangos mensurables a partir de los que, conforme a distinto tipo de variables (categóricas-nominales, ordinales y continuas), medir el cumplimiento de los mismos. De ahí que, el documento *Ética Pública en el nivel local: paquete de iniciativas modelo* (Consejo de Europa, 2001), resulte una base para identificar conductas claras referidas a distintas dimensiones de la administración local identificadas como buenas prácticas, tales como:

- Los electos locales.
- La financiación de los partidos, de las asociaciones políticas y de los candidatos individuales en el nivel local.
- Los mecanismos de control y auditoría.
- El estatuto de los funcionarios locales.
- El ámbito de la transparencia, del acceso a la información y de los procedimientos administrativos.
- Las relaciones de las autoridades locales con el sector privado.

La tabla 15 recoge las dimensiones que se identifican para cada ámbito respecto de las iniciativas en la promoción de conductas y principios éticos asociados a la gestión pública.

Algunas medidas que desde el ámbito académico se han desarrollado para el fomento de la ética o de configurar “diques al mar de corrupción” entre los servidores públicos sería la siguiente (Diego Bautista, 2002):

1. Conciencia acerca de la importancia del comportamiento de los servidores públicos y generar instrumentos para el seguimiento de las correspondientes conductas.
2. Fomento del interés por la ética en los asuntos públicos.
3. Identificación de los valores éticos propios del servicio público e incardinarlos en el proceso de selección.
4. Exámenes exhaustivos para el ingreso en el servicio público.
5. Sensibilización del servidor público respecto de su compromiso con la sociedad. Interiorización de los valores éticos.
6. Formación de profesionales éticos y competentes para el servicio público.
7. Organismo autónomo independiente del gobierno que fomente la ética pública.
8. Fortalecimiento de la Inducción de los servidores públicos de nuevo ingreso (*Gobierno, ética y administración pública*).
9. Certificar a los servidores públicos.
10. Establecer un marco jurídico ético (v. gr.: código de conducta en el servicio público).
11. Sistema de denuncia que recoja cualquier acto indebido por parte de los servidores públicos.
12. Sistema de sanciones ejemplares.
13. Depurar a la Administración pública de los elementos negativos o sin vocación de servicio.
14. Establecer un sistema de comunicación directa con la población.
15. Rescatar experiencias de otros países.

Tabla 15. Ámbitos y dimensiones en la promoción de conductas y principios éticos.

Ámbito	Dimensiones
Estatuto de los electos locales	Marco general
	Incompatibilidades, cese de funciones y suspensión
	Derechos y deberes de los electos
	Responsabilidad de los electos
	Retribuciones, condiciones de trabajo y de carrera de los electos locales
	Formación, información y cooperación de los electos locales
Financiación de los partidos, de las asociaciones políticas y de los candidatos individuales en el nivel local	Marco general
	Financiación de los partidos y asociaciones políticas locales
	Financiación de las campañas electorales
	Control del respeto a las normas sobre la financiación de los partidos y las elecciones
	Información y publicidad
Mecanismos de control y auditoría	Control externo
	Control interno
	Procesos judiciales
	Otros mecanismos alternativos
Estatuto de los funcionarios locales	Marco jurídico
	Incompatibilidad, suspensión y cese de funciones
	Derechos y deberes de los funcionarios locales
	Responsabilidad de los funcionarios locales
	Selección, retribuciones, condiciones de trabajo y carrera de los funcionarios locales
	Formación, información, cooperación y transparencia
Transparencia, acceso a la información y procedimientos administrativos	Transparencia y acceso a la información
	Procedimientos administrativos
Relaciones de las autoridades locales con el sector privado	Contratos públicos sobre la adquisición por las autoridades locales de bienes y de servicios
	Concesiones de servicios públicos en el sector privado
	Participación en las empresas
	Privatización de las empresas públicas
	Relaciones con el sector no lucrativo: subvenciones y contratación de servicio público con el sector asociativo
	Concesión de permisos y de certificaciones (especialmente en materia de urbanismo)
	Gestión del patrimonio municipal

Se identifican tres actores implicados en el impulso de las correspondientes acciones; a saber, autoridades centrales, autoridades locales y electos y funcionarios locales, según el caso.

Elaboración propia. Fuente: Rodríguez Álvarez (ed.) (2001).

7. CONSIDERACIONES FINALES.

1. El objetivo del presente trabajo ha pretendido determinar el modo e intensidad en que, a lo largo de la primera década del S. XXI, y a la luz de la perspectiva teórica y práctica del NSP, se han desarrollado distintas recomendaciones, códigos y documentos de distinto rango normativo destinados a positivizar diferentes prescripciones éticas en cuanto que orientaciones y valor del NSP.
2. El marco metodológico ha identificado distintas variables que se han operacionalizado partiendo de una perspectiva de pluralidad teórica conforme a los enfoques normativo e institucionalista, aunque en el marco del paradigma del NSP. Se ha contemplado, además, de forma complementaria, distintos contenidos y métodos asociados al estudio del comportamiento político y las actitudes ciudadanas respecto de los servicios públicos y los procesos de reforma administrativa. Se ha considerado un primer conjunto de dimensiones relativas a los cambios que, en el marco de los principios de la NGP se han desarrollado en la Administración pública local española a lo largo de la última década: ámbito competencial, Haciendas Locales, nuevas formas de provisión y gestión de los servicios públicos y, tendencias gerenciales. En un segundo nivel, y realizada una reflexión previa acerca del concepto de ética pública y de las transformaciones del Estado-nación, se ha abarcado un estudio de las prescripciones éticas concretadas en distintas recomendaciones y códigos de distinto nivel de gobierno y en ámbitos como la función pública o la gestión y evaluación de los servicios públicos.
3. El trabajo ha puesto énfasis en la necesidad de afrontar el reto consistente en desarrollar indicadores concretos de ética pública que sirvan de contenido para un proceso de evaluación de los servicios públicos, partiendo de un modelo de evaluación que incluya mecanismos de participación ciudadana, que contemple la pluralidad axiológica presente en las sociedades contemporáneas (complejas y atomizadas conforme a intereses sectoriales y valores postmaterialistas) y que sea susceptible de medición cualitativa y cuantitativa y, a partir de ahí, del correspondiente tratamiento analítico.
4. De todos los documentos y recomendaciones profesionales e institucionales analizadas, y a la luz de la reflexión académica y teórica detallada, una propuesta de metodología respecto del modelo más arriba señalado contemplaría las siguientes fases:⁹³
 - I. Establecimiento de los principios éticos y de conducta conforme a los valores contenidos en las normas constitucionales y de regulación general de los servicios públicos y la función pública. En cualquier caso, siempre conforme a una inspiración general respecto de la orientación hacia el bien común y a los derechos de los ciudadanos en cuanto que legitimadores del orden normativo e institucional políticamente organizado, con especial atención a la reciente articulación doctrinal y con efectividad social relativa a los derechos de tercera generación y al derecho a una Buena Administración.

⁹³ Ver una propuesta de trabajo para la generación de acciones éticas en el ámbito local turco Kiliç, Özgür y Genç (2009): *Planning ethics at local level*. Council of Ethics for the Public Service (Ankara) & Council of Europe Directorate General of Human Rights and Legal Affairs (Strasbourg Cedex France),

- II. Identificación de las áreas y dimensiones en las que se pretende ejercitar acciones concretas, tales como la función pública, la provisión y gestión de los servicios públicos, las formas de relación entre Administración y ciudadanía, las técnicas de participación ciudadana y relación Administración-ciudadano (v. gr., cartas de servicio y Administración electrónica), así como las acciones concretas que compendian las distintas fases del ciclo de políticas públicas, prestando especial atención a la fase de definición del problema y a la evaluación, momentos en que las percepciones individuales y colectivas cobran especial relevancia y se manifiestan a través de marcos interpretativos enraizados en distintos sustratos axiológicos que dotan de sentido a dichas interpretaciones de la realidad.

- III. Establecimiento de las acciones concretas que en forma de medidas esenciales o complementarias (Villoria, 2010) permitan canalizar las distintas propuestas prescriptivas, contemplando:
 - a. Por un lado:
 - i. Actores políticos.
 - ii. Actores sociales.
 - iii. Instituciones, órganos y Entidades Locales.
 - b. Y en otro nivel las siguientes dimensiones (Villoria, 2010)⁹⁴:
 - i. Instrumentos.
 - ii. Procesos.
 - iii. Estructuras (órganos).

- IV. Asociar indicadores susceptibles de estricta medición categórica, ordinal y continua a partir del proceso: variables-dimensiones-conceptos-indicadores.

- V. Utilización de métodos de investigación:
 - a. Cualitativos: normativos (para acometer el ejercicio hermenéutico y el tratamiento discursivo de los valores y principios éticos y de

⁹⁴ Marco de Gestión de la Integridad (Villoria, 2010).

	Instrumentos	Procesos	Estructuras (órganos)
Medidas Esenciales	Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, orientación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc.	Determinar y definir integridad, orientar hacia la integridad, controlar, sancionar e imponer, evaluar. Derecho a una buena administración	Responsables de la gestión de la integridad, por ejemplo, servicio de prevención de la corrupción, oficinas de ética, etc.
Medidas Complementarias	Evaluación del sistema de RR.HH; Procedimientos administrativos y de contratación; Gestión presupuestaria; Gestión de la calidad; y, Control interno y externo.	Medidas implantadas, por qué evaluar, qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar, cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH, interventores, etc.

- conducta) e institucionales (con objeto de delimitar claramente los ámbitos orgánicos e institucionales destinatarios o implicados en la gestión de la integridad).
- b. Cuantitativos: contemplando de forma concreta las técnicas asociadas al comportamiento político en relación con el cómputo de perspectivas, actitudes, creencias y valoraciones, así como de los resultados derivados del desempeño institucional desde un punto de vista económico-financiero, presupuestario y prestacional.
5. En un escenario donde la legitimidad del sistema democrático se encuentra cada vez más vinculada a los resultados derivados del desempeño institucional, por vía de la fiscalización, la imputabilidad o la responsabilidad, la ética pública permite:
- a. Identificar las fuentes normativas de los valores y los principios cuyo reconocimiento permitirá disponer de un referente claro a partir del cual:
 - I. Orientar la acción de electos, funcionarios y ciudadanos.
 - II. Determinar la identidad axiológica del Estado o de la correspondiente Administración pública.
 - III. Establecer los parámetros de adhesión y promoción axiológica del sistema político en función de aquella identidad organizativa y estructural.
 - b. La construcción de un referente sobre la gobernabilidad del sistema político, a saber, sobre las pautas de funcionamiento y de cultura organizacional a partir de las cuales y conforme a cuyo cumplimiento se testará la capacidad de las instituciones para satisfacer y cubrir las demandas ciudadanas, así como para lograr las metas asociadas al sistema político.
 - c. La materialización y operacionalización de los principios éticos generales en un compendio de dimensiones, variables e indicadores concretos susceptibles de tratamiento estadístico-cuantitativo o cualitativo, como base empírica para una evaluación del desempeño institucional y como forma de medir, por tanto, la consecución de los objetivos social y políticamente concertados, y en última instancia ejecutados conforme a los mecanismos de provisión y gestión de los servicios públicos.
6. No se han obviado en la investigación otros principios y dimensiones propias de la gestión y la Administración pública colindantes respecto de las acciones asociadas a la promoción de la ética y la integridad. Se trata de ámbitos tales como los de la participación ciudadana, la calidad (en un paradigma de calidad total), la responsabilidad, el control, la imputabilidad, la información pública y la transparencia.
- a. Respecto de la *participación*, tal y como señalaran Almond y Verba (1963), la nueva cultura política parece venir caracterizada por un claro cariz de participación. A saber: “en todas las naciones jóvenes del mundo está ampliamente difundida la creencia de que el individuo corriente es políticamente importante; que debe ser un miembro activo del sistema político” (Almond y Verba, 1963). La participación permite dotar de mayor legitimidad al propio sistema político a través del proceso y a través de los resultados obtenidos conforme a

este. Al involucrar a la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones, estas estarán conectadas con las necesidades y demandas, así como con la propia dirección que simbólicamente y perceptivamente se ha considerado adecuada. En este sentido, Fernández-Figueroa (2004) señala algunos instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local, como recomendaciones a potenciar en la generación de un efectivo estatuto del vecino, tales como: 1) La creación del Consejo Social de la Ciudad. 2) La regulación por el ROF de los procedimientos de participación ciudadana. 3) La regulación mediante reglamento orgánico de la división de los municipios en distritos. 4) La preceptiva creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. Bandrés Sánchez-Cruzat destaca (2007) la importancia legitimadora de la participación ciudadana respecto de un modelo democrático basado, de forma creciente en los modos de gestión y los resultados generados por aquellos⁹⁵. Y es que, una gestión ética debe considerarse estrechamente ligada con el impulso de procesos de inclusión y participación ciudadana. Lo que siguiendo a Seijo Suárez y Añez Tellería (2008) queda formulado según sigue: "(...) la ética de la gestión debe plantearse como un agente activo que estimula a los ciudadanos a participar socialmente y responsablemente en la vida pública, contribuyendo en la búsqueda de ese bien común; esta situación obliga a los políticos a rendir cuentas de su actuación y crea exigencias éticas de solidaridad entre los ciudadanos y funcionarios públicos" (Seijo Suárez y Añez Tellería, 2008). En relación a Habermas, y como señala Cortina (2007): "el único empeño distintivo del modelo de democracia fundamentado desde la ética discursiva, según Habermas (1962), es un empeño moral: se trata de fomentar en el ámbito de la publicidad informal, espontánea y no institucionalizada, una voluntad y una opinión *democrático-radical*, es decir, decidida por intereses universalizables; se trata de animar a los ciudadanos que tienen la posibilidad de entrar en los discursos públicos a que favorezcan en ellos intereses generalizables, de modo que los políticos acaben teniendo que tomarlas en cuenta a la hora de justificar sus políticas concretas" (Cortina, 2007). Y tanto es así que, habiendo sido dedicada una parte del trabajo a identificar los diferentes modelos de democracia que se formulan en el marco de las transformaciones del Estado-nación, la democracia participativa sea definida por Aranguren (2011), como *democracia como moral*, pues como este señala, nos referimos a las *éticas aplicadas* como aquellas "éticas que tienen en común la necesidad y el deseo de que en los distintos campos son los *afectados* por las decisiones quienes tengan no sólo la última, sino también algo más que la última palabra" (Cortina, 2007). Aunque la defensa de nuestro enfoque se fundamenta en una perspectiva positiva de la ética, y dada la relación entre los principios que de esta se desprenden y las prácticas de participación ciudadana, también se han considerado algunas propuestas de participación ligadas a la lucha contra la corrupción no estrictamente ligadas a la promoción de aquello que se *debe hacer*. De este modo, partiendo de la preocupación creciente respecto de la corrupción y la necesidad de combatirla como fórmula para el fortalecimiento democrático, Cano Blandón (2008) se refiere a la importancia de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas

⁹⁵ "La legitimación del poder público local en un escenario de democracia local verdadera, acogiendo la expresión utilizada por el ensayista francés Alain Touraine, es una legitimación de ejercicio, que requiere de la validación permanente de los ciudadanos de las políticas municipales, de modo que éstos ya no ocupan una posición formal o estática como sujetos destinatarios de las decisiones municipales, sino que asumen una posición activa de conformación de dichos acuerdos" (Bandrés Sánchez-Cruzat, 2007).

públicas de control de la corrupción en el marco del paradigma de la gobernanza democrática⁹⁶.

b. Por otro lado, respecto de la *calidad*, Martín Mateo (1994) se refiere a algunas estrategias de calidad como sigue:

1. Óptima atención al cliente externo.
2. Participación concienciada de todos los miembros en la organización.
3. Liderazgo impulsor de los dirigentes.
4. Mejora continua del proceso.
5. Programas de formación.
6. Objetivo cero defectos.

c. Finalmente, podríamos referirnos, en relación a los modos de gestión dirigidos a concretar una Administración Abierta, a las *cartas de servicios*, ámbitos e instrumentos claros en los que se pueden identificar la inclusión de compromisos éticos concretos, identificables y con una mayor capacidad de manejo y cómputo conforme a indicadores medibles como referentes para la evaluación de los servicios públicos. Así, nos podríamos referir a la carta de Servicios del Área de Promoción Industrial y Comercio del Ayuntamiento de Mérida, que incluye una remisión clara a la asunción de valores éticos de servicio público por parte del personal del Área/Delegación referida tales como “la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos”. Se reconocen otros principios en la gestión administrativa y la prestación de servicios; a saber: mayor ayuda, mínima molestia, confidencialidad, confianza, actuación eficiente y trato personalizado. En el ámbito español, la normativa que de forma sectorial o transversal ha contemplado referencias relativas a las Cartas de Servicio, así como al principio de Información, y que viene dada por:

- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado
- Plan de Modernización de la Administración del Estado (1991).
- Plan de Modernización de la Administración del Estado (1992).
- Artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano.
- Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado. (Vigente hasta el 4 de septiembre de 2005)
- A nivel autonómico:
 - o Decreto 109/2001, de 21 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, la información sobre Procedimientos Administrativos y los premios anuales a la innovación y mejora de los servicios públicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

⁹⁶ La noción de gobernanza asumida por Cano Bandlón (2008) viene dada por la: “(...) necesidad de comprender el gobierno como un proceso y no como un sujeto directivo, lo cual implica una multiplicidad de actores y de centros de decisión difusos”.

- Decreto 191/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba la Carta del Ciudadano de la Comunidad Valenciana y se regulan las Cartas de Servicios en la Generalitat Valenciana.
- Decreto 161/2002, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de sugerencias y reclamaciones en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se modifica el Decreto 220/2000, de 4 de diciembre, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la calidad del servicio público y mejores prácticas en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos (Andalucía).
- Decreto 149/2004, de 14 de octubre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de los Ciudadanos, se regulan las Cartas de Servicios y se definen los sistemas de análisis y observación de la calidad en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, como órgano colegiado encargado de la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de las Administraciones públicas de Navarra.
- 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad de Cataluña a través de Internet.

Según destaca Tormos Mas (2006), las cartas de servicios han tenido una aplicación práctica destacada, máxime dado el carácter “marcadamente prestacional y muy próximo al ciudadano” del ámbito local (Tormos Mas, 2006).

7. Tras haber tenido la oportunidad de evaluar las consecuencias del enfoque centrado en los costes, la eficacia, la eficiencia y la economía, propio del paradigma de la NGP, el futuro precisa de una perspectiva que recupere para lo público aquellos principios que lo identifican como tal frente a cualquier otra dimensión social de corte privado o empresarial. El reto, en este sentido, consiste en clarificar los principios éticos mínimos que en una sociedad plural se dan. Y para ello, será precisa una metodología centrada en la construcción de indicadores de ética pública, susceptibles de medición cuantitativa y cualitativa, y que se encuentren impregnadas por la participación ciudadana a nivel individual o colectivo-organizado, pues de ello dependerá ajustar, en un ejercicio de apertura y cercanía institucional, las demandas colectivas a la estructura administrativa a cargo de la cual queda la legítima potestad y competencia de coordinación y gestión pública.
8. Dichas propuestas resultan adecuadas por cuanto la Administración pública requiere de un diseño axiológico propio y distinto de la gerencia empresarial y del ámbito privado en general. Pero más allá de esta idoneidad, la concreción de los indicadores de ética pública permiten evaluar y hacer más manejables estadística y analíticamente los parámetros relativos a la satisfacción y consecución efectiva mediante el desarrollo y promoción de dichos principios éticos, basados en una noción teleológica de la ética administrativa conforme a la consecución del interés general y el bien común. Pues, en última instancia, de la realización de los principios de ética pública depende la legitimidad del sistema democrático. Por ello, resulta preciso abordar el fortalecimiento del propio modelo institucional, por la vía de la promoción de la ética, la integridad y la identidad axiológica propia del

ámbito público. La intención resulta evidente: generar un incremento en los índices de confianza ciudadana en las instituciones democráticas desde la valoración de su propia configuración axiológica, el efectivo desempeño institucional de las mismas y, en última instancia, promoviendo la gobernabilidad del propio sistema político, por cuanto su diseño permita la consecución de los objetivos que le corresponden según el consenso sistémico política y socialmente instrumentado y constitucionalmente plasmado. Objetivos que deberán ser desarrollados y concretados de cara a la sociedad civil en el nivel de la Administración pública en orden al fortalecimiento institucional y la modernización democrática y participativa del Estado en su dimensión ética y prestacional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

- Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la FEMP sobre el nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales* (Madrid, 21 de Noviembre de 2002)
- AEVAL. 2009, *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Madrid: Agencia de evaluación y calidad. Ministerio de la Presidencia.
- AEVAL. 2009. *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Madrid: AEVAL, Ministerio de la Presidencia,
- AEVAL. 2009. *Código Ético Profesional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (2009). Madrid: AEVAL, Ministerio de la Presidencia.
- Albert de Gregorio. 2008. "Indicadores cuantitativos versis indicadores cualitativos". *Jornadas sobre evaluación externa de proyectos culturales – Mesa Redonda: Indicadores de evaluación: formatos y diseños*. Barcelona: 18 y 19 de Septiembre, 2008.
- Aldeguer, B. y Sotornickova, L. 2009. "Los retos a la noción de soberanía a principios del siglo XXI". *Actas del VIII Congreso "Cultura Europea", Pamplona, 26-29 Octubre de 2005*. Pamplona, Aranzadi.
- Almond, G. y Verba, S. 1963. *The Civic Culture*. Princeton University Press.
- Almond, G. y Verba, S. 1980. *The Civic Culture Revisited: an Analytical Study*. Bosto: Little Brown.
- Álvarez Conde, E. 2005. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. 2011. *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Archibugi, D. y Held, D. (eds). 1995. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Argyriades, D. 2006. "Bonne gouvernance, professionalisme, éthique et responsabilité", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 72, Nº 2 (Junio).
- Ariño Ortiz, G. y De La Cuétara, J. M. 1997. *El nuevo servicio público*. Madrid: Ed. Pons.
- Arlucea Ruiz, E. 2008. *Conceptos ambientales básicos de la Constitución de 1978*. Oñati, IVAP.
- Asociación Internacional de Secretarios Generales y Funcionarios Ejecutivos de la Administración Local. 2002. *Declaración de la Conferencia de Siena*. IIMC, UNDITE y UIM, 18, 19 y 20 de abril de 2002.
- Azpuru, Dinorah. 2007. "Marco Teórico y Metodológico", en Azpuru, D. et al., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*. Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. 2007. "Los derechos fundamentales en el ámbito local", *Cuadernos de derecho local*, 15, p.p.: 130-139.
- Bañón i Martínez, R. y Jiménez Meroño, S. 2008. *La nueva gestión pública*. Madrid: TQM investigación y formación ediciones.

- Barrio, A. G. 2003. "Servicios públicos y ciudadanía: el usuario ante el N. S. P.", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 7, pp. 125-153.
- Battle, A. (ed.). 2007. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel - Ciencia Política.
- Bauman, Z. 2006. *Miedo Líquido*. Madrid: Paidós.
- Berberoff, D. 2008. "Contratación pública, derecho comunitario y entidades locales", *Cuadernos de Derecho Local*, 18.
- Blanco Dopico, M. I., Aibar Guzmán, B., y Aibar Guzmán, C. 2007. "El papel de los indicadores de gestión en la implantación y evaluación de la filosofía de calidad en la administración local: estudio de un caso", *Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. V, nº 8, p.p.: 139-159.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E. y Sundelius B. 2007. *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: INAP.
- Bollen, K. A. 1990. "Issues in the comparative measurement of political democracy", *American Sociological Review*, 45 (June): 370-390.
- Bollen, K., A. 1988. "Political democracy: conceptual and measurement traps", Paper preparado para la conferencia *The Measurement of Democracy*, Hoover Institution, Stanford University, May 27-28.
- Bouckaert, G. 1993. "Governance between legitimacy and efficiency: citizen participación in the belgium fire services", en Kooiman, J. *New Government-Society Interactions*, Rotterdam: Erasmus University.
- Bustelo Rueta, M. 2004. "El potencial impacto del establecimiento de normas, estándares y códigos en la creación de una cultura de evaluación", *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.
- Caballero Quintana, A. y Sanz Mulas, A. 2005. "Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles", *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y buen Gobierno*. Madrid: AECPA.
- Calzada, I. y del Pino, E. 2008. "L'efficacité perçue et les attitudes des citoyens à l'égard de la réforme de l'État Providence", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 74, nº 4, décembre 2008.
- Camps, V. (ed.). 1999. *Historia de la Ética*. Madrid: Crítica.
- Canales Aliende, J. M. 2002. "Algunas reflexiones sobre la ética pública", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- Canales Aliende, J. M. 2002. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Alicante: Universidad de Alicante. Servicio de Publicaciones.
- Canales Aliende, J. M. 2003. "Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas", en M. Fernández Salmerón, J. Sierra Rodríguez y J. Valero Torrijos, *Nuevos Retos en el Horizonte de las Administraciones Públicas*. Murcia: Universidad de Murcia-Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.
- Canales Aliende, J. M. y Pérez Guerrero, P. L. 2002. *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. Alicante: Editorial Club Universitario (ECU).

- Canales Aliende, J. M., Benito Gil, V., y Agulló Mateo, R. 2007. *Documentos Básicos de Ética Pública y Lucha Contra la Corrupción*. Alicante: Editorial Club Universitario (ECU).
- Cano Bandlón, L. F. 2008. "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza", *Estudios Políticos*, nº 33, Medellín, Julio-diciembre 2008, p.p.: 147-177.
- Castells, M. 1997. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid, Alianza.
- Caulfield, J. 2006. "La réforme du gouvernement local en Chine: une perspective d'acteur rationnel", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 72, Nº 2 (Junio).
- Cecchetto. 2007. "¿Una ética de cara al futuro?: derechos humanos y responsabilidades de la generación presente frente a las generaciones por venir". *Revista de investigación social*, Nº. 6, pp.: 61-80.
- Chalud Lillo y Chalud Aguilera. 2007. *La función pública local*. Barcelona, Bayer Hermanos.
- Chalud Lillo, E. y Chalud Aguilera, M. 2007. *La función Pública local*. Barcelona: Bayer Hermanos.
- Chamorro González, J. 2004. "La reforma de las haciendas locales", *Cuadernos de Derecho Local*, 4.
- CIS. 2009. Estudio nº 2790. *Calidad de la democracia (II)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ciulla, J. B. 2004. *Ethics, the heart of leadership*. London: Praeger.
- CLAD. 2003. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra: CLAD.
- CLAD. 2006. *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo: CLAD.
- CLAD. 2008. *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.
- CLAD. 2010. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo: CLAD.
- CLAD. 2011. *Consenso de Asunción*. Asunción: CLAD.
- CLAD. 2011. *Declaración de México. Compromiso Ministerial para impulsar una Regulación efectiva en Iberoamérica*. México: CLAD.
- Colomer, J. M. 2004. "La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori", *Política y Gobierno*. Vol. XI, Núm. 2, II Semestre de 2004, pp.: 355-359.
- Copleston, F. 2004. *Historia de la Filosofía*. Barcelona: Ariel.
- Coppedge, M. y Reinicke, W. H. 1990. "Measuring Poliarchy", *Studies in Comparative International Development Spring*. Vol. 25, núm. 1: 51-72.
- Corporación Transparencia por Colombia. 2008. *En las empresas de servicios públicos: ser transparentes es un imperativo*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia (Informe Anual).
- Cortina, A. 2007. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Cuchi Denia, Javier M. 2006. "La constitucionalización del deporte: ¿existe un derecho al deporte?", *Herri Ardularitzazko Euskal Aldizkaria*. Enero-Abril 2006 nº 74.

Diego Bautista, Ó. 2002. "La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

Diego Bautista, O. 2008. "La corrupción de las instituciones públicas. ¿Realmente no hay alternativa?", *E-Prints, Complutense*. Madrid: UCM.

Diego Bautista, Ó. 2010. "Institucionalización de instrumentos éticos: un dique a la corrupción política en América Latina". *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*. UNAM, México.

Diego Bautista, Ó. 2010. "Viabilidad de la ética en la política y la gestión pública", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión de la Cámara de los Diputados*. México: Reporte CESOP, p.p.: 56-63

Dryzek, J. S. 1990. *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge: University Press.

Eguzki Urteaga. 2009. "La evaluación de las políticas públicas: principios metodológicos". *VI Conferencia Evaluación de Políticas Públicas: Políticas locales, políticas sectoriales, institucionalización y metodología*. Sociedad Española de Evaluación. Barcelona: 6, 7 y 8 de Mayo de 2009.

Elster J. (ed.). 1999. *Deliberative Democracy*. Cambridge: University Press

FEMP. 2009. *Código de Buen Gobierno Local*. Madrid: FEMP.

Fernández Colina, N., Delgado, F., t López Pérez, A. 2011. "Dimensión Ética del Funcionario Público". *VII Jornadas Nacionales de Investigación humanística y educativa*. 6, 7 y 8 de Abril de 2011. Universidad Católica de Táchira, Universidad de Los Andes – Táchira.

Fernández Farreres, G. 2007. "Os códigos de bo gobernó das administración públicas", *Administración & Ciudadanía*, Vol. 2, nº 2, p.p.: 25-44.

Fernández-Figueroa, F. 2004. "¿Un nuevo estatuto del vecino tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre? Sus derechos y deberes con especial referencia a la participación ciudadana", *Cuadernos de Derecho Local*, 5.

Fioravanti, M. 2001. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta.

Fioravanti, M. 2003. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*. Madrid: Editorial Trotta.

Fishkin, J. 1995. *Democracia y deliberación, nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.

Foro de Gobiernos Locales de la UE, América Latina y el Caribe. 2010. *Declaración de Vitoria-Gasteiz*. II Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe: Innovando desde lo local. Vitoria, 5, 6 y 7 de mayo de 2010.

García Fariñas, A. y Vidal Beltrán, J. M. 2005. "La Gobernanza local como estrategia ante los retos de la globalización. El caso español", en J. Prats i Català i J. M. Vidal Beltrán (coord.), *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*. Madrid: COLEX.

García García. 2009. "La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos", *Revista Vasca Administración Pública*, Enero-Abril, nº 83 pp. 45-91.

- Garde Roca, J. A. 2007. "La Agencia de Evaluación y Calidad de la Administración española: un reto institucional en el espacio público", *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 Oct-2 Nov.
- Garde Roca. 2007. "La Agencia de Evaluación y Calidad de la Administración española: un reto institucional en el espacio público", *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 Oct-2 Nov. 2007.
- Garrido Falla, F. 1954. *Las transformaciones del Régimen Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Generalitat Valenciana. 2010. *Carta de Bones Pràctiques en l'Administració Autònoma i Local de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Conselleria de Solidaritat i Ciutadania.
- Glaser, D. 1997. "La teoría normativa", en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza. Universidad Textos.
- González Ramírez, R. et al. 2007. *Gran Alianza para desarrollo de Ética en el Servidor Público*. Jalisco, México.
- Grasso, G. 2005. *El problema del constitucionalismo después del Estado moderno*. Madrid: Marcial Pons.
- Gutmann, A. y Thompson D. 2004. *Why Deliberative democracy?*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Habermas, J. 1962. *Escritos Políticos*. Madrid: Tecnos
- Hans van Mierlo, 1998. *Lesson from the Experience of OECD Countries*, en Verheijen y Coombes, p.p.: 388-403.
- Harold Hongju K. y Ronald C. S. (comp.). 2004. *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa.
- Herbert, K. 1999. "La descentralización administrativa y el poder político. Conflicto y coalición", en J. M. Shafritz y A. C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herbert, K. 1999. "La descentralización administrativa y el poder político. Conflicto y coalición". En Shafritz, J. M y Hyde, A. C. *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica
- Iglesias, L. A. 2003. "Los Derechos Humanos de tercera generación y los movimientos sociales", *Humanismo y trabajo social* N°. 2, pp. 47-70.
- Infante Rejano y Dueñas Cabrera. 2009. "Aportación metodológica para el diseño y la evaluación de políticas locales de empleo en el territorio andaluz", *Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, nº 8, p.p.: 32-44.
- Kilinç, Özgür y Genç. 2009. *Planning ethics at local level*. Strasbourg: Council of Europe-Directorate General of Human Rights and Legal Affairs.
- Klingemann, H-D y Fuchs, D. (eds). 1995. *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press.
- Küng, H. 2006. *Proyecto de una Ética Mundial*. Madrid: Trotta.

- Laitin, D. 2005. "¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que "la ciencia política estadounidense no va a ningún lado", *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 12, Abril 2005, pp.: 15-20.
- Lakoff, G. 2007. *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.
- Lipset, S. y Rokkan, S. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.
- Llano, A. 1999. *Humanismo Cívico*. Madrid: Ariel.
- Longo, F. 1999. *Política y gerencia pública en los gobiernos locales. Gobierno local y modelo gerencial*. Barcelona; Fundacio Pi i Sunyer: 21-54.
- López Aranguren, J. L. 2010. *Ética y Política*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.
- López Camps, J. y Gadea Carrera, A. 2001. *Una nueva Administración Pública*. Oñati: IVAP.
- López Camps, J. y Leal Fernández. 2009. *Aprender Liderazgo Político*. Barcelona: Paidós.
- Manheim, J. B. y Richard C. Rich. 1988. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- MAP. 2005. *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- Martín Mateo, R. 1994. "El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total, *Revista de administración pública*, nº 134, p.p.: 7-28.
- Martín-Castilla, J. I. 2004. "La dimensión ética del liderazgo en la Administración Pública". *XII Conferencia Anual de Ética, Economía y Dirección – Ética y Finanzas*. Úbeda (Jaén). 3 y 4 de junio de 2004.
- Martínez Pallarés. 2008. "La Ley de Contratos del Sector Público y la Administración local", *Cuadernos de Derecho Local*, 17.
- Monnier, E. 1995. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Montero, J. R., Gunther, R. y Torcal, M. 1998. "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 85, pp. 9-49.
- Moreno Bernal, F. 2008. "Reforma de la Administración y Evaluación de políticas públicas locales", *Revista de la Sociedad Española de Evaluación*, nº 5.
- Motta, P. R. y Lima Bandeira, M. 2005. "Responsabilidad pública: los reflejos de la diversidad ética en la gestión pública", en Echebarría K. *et al.*, *Responsabilidad y evaluación de la gestión pública*. Venezuela: CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.
- Munck, G. L. y Verkuilen, J. 2002. "Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos", *Política y Gobierno*. Vol. IX, Núm. 2, II Semestre.
- Muñoz Machado, S. 1998. *Servicio público y mercado. I. Los Fundamentos*. Madrid: Civitas.

- Murillo Torrecilla y Román. 2008. "La Evaluación Educativa como Derecho Humano ", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 1, Nº. 1, pp. 1-5.
- Navarro Yáñez, C. 2002. *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Norris, P. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press;
- Numéro spécial sur la Conférence de l'IISA à Helsinki: L'Histoire et le futur de l'édification des Nations: le rôle des administrations publiques, des fonctionnaires et des finances publiques. Vol. 76, Núm. 2, Juin 2010. *Revue Internationale des Sciences Administratives*.
- Nye, J. S., Zelikow, P. D. y King, D. C. (eds). 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE. 2000. *Aumentar la Confianza del Público: Medidas de Ética en los Países de la OCDE*. PUMA, OCDE.
- OCDE. 2000. *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief nº 7.
- OCDE. 2007. *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*.
- OCDE. 2007. *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*. Paris: OECD.
- OCDE. 2010. *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*. Traducción de Adela Romero Tarín. Madrid: INAP, OCDE.
- OCDE. 2010. *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.
- Olías de Lima, B. 2001. *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall
- Olías de Lima, B. 2002. "Las Administraciones Públicas españolas: balance y perspectivas", en G. Pastor y J. Crespo (coord.), *Administraciones Públicas Las Españolas. Balance y perspectivas*. Madrid: Graw Hill.
- Olías de Lima, B. 2002. "Nuevos compromisos, viejos problemas: las Cartas de servicios. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- Olías de Lima, B. 2005. "Servicios públicos y gobernanza", *Revista Sistema*, nº. 184-185, pp. 125-140.
- Olías de Lima, B. 2007. "Rendimiento institucional, ética y democracia", en Díaz, A., y Cuellar, E., (coord.), *Administración inteligente*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Olías de Lima, B. 2010. "Estrategias para el buen gobierno y la buena gestión local (eficiencia, modernización, participación y calidad democrática)", *El municipalismo en un Estado cooperativo*. Madrid: FEMP.
- Olives Puig, J. 2006. *La ciudad cautiva: ensayos de teoría sociopolítica fundamental*. Madrid: Siruela.
- Olken, B. A. 2010. "Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *American Political Science Review*, Vol. 104, nº 2, May 2010, pp. 243-267.

- Ormond, D. y Löffler, E. 1999. "Nueva Gerencia Pública, ¿qué tomar y qué dejar?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (Feb. 1999). Caracas
- Ortiz Rodríguez, D. 2005. "El papel de las actividades en la evaluación de la eficiencia en la gestión pública local", *Presupuesto y Gasto Público*, 40, p.p.: 185-202.
- Pablo Jiménez, E. 1997. *Los derechos humanos de tercera generación*. Buenos Aires, EDIAR.
- Parsons, W. 1996. *Public Policy: and Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pastor, G. y Crespo, J. (coord.) 2002. *Administraciones Públicas Las Españolas. Balance y perspectivas*. Madrid: Graw Hill.
- Pastor, G. y García, M. J. 2003. "La implantación y el seguimiento de la Ventanilla Única en la Comunidad Autónoma de Madrid", *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 26, p.p.: 137-160.
- Pastor, G. y García, M. J. 2010. "El Proyecto Municip@", *Política y Sociedad*, nº 47, p.p.: 109-130.
- Peña, L., Ausín, T., y Diego, Ó. (eds.). 2010. *Ética y Servicio Público*. Madrid: Dilemata.
- Pérez Luño. 2006. *La tercera generación de derechos humanos*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.
- Pérez Rodríguez, T. y Carbó Riart, C. 2009. "Por la medición hacia la evaluación: aumentar el valor público en procesos de cooperación económica entre administraciones manejando objetivos, percepciones y opiniones". *VI Conferencia Evaluación de Políticas Públicas: Políticas locales, políticas sectoriales, institucionalización y metodología*. Sociedad Española de Evaluación. Barcelona: 6, 7 y 8 de Mayo de 2009.
- Pharr, S. J., Putnam, R. D. y Dalton, R. J. 2000. "A Quarter-Century of Declining Confidence", *Journal of Democracy*, Vol. 11, nº 2, p.p.: 5-25.
- Ramió, C y Salvador, M. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Ramonet, I. 2010. *La catástrofe perfecta. Crisis del siglo y refundación del porvenir*. Madrid: Icaria Editorial – Éditions Galilée.
- Ray Pérez, J. L., Rodríguez Palop, M. E. y Campoy Cervera, I (eds.). 2010. *Desafíos actuales a los derechos humanos: el derecho al medio ambiente y sus implicaciones*. Madrid, Dykinson
- Requero Ibáñez, J. L. 2003. "Estabilidad presupuestaria y servicios públicos locales (estado de la doctrina)", *Cuadernos de Derecho Local*, 3.
- Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 70, núm. 2, Juin 2004
- Rey Pérez, J. L. 2007. *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?* Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III. Madrid, Dykinson.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "El institucionalismo", en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza. Universidad Textos.

- Robles Egea, A. 2009. "Calidad de la democracia y liderazgo político", *Presente, pasado y futuro de la democracia*, p.p.: 341-350.
- Rodríguez Álvarez (ed.). 2001. *Ética pública en el nivel local. Paquete de iniciativas modelo*. Funcació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Documents Pi i Sunyer, Barcelona.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (ed.). 2003. *Ética pública en el nivel local. Paquete de iniciativas modelo*. Barcelona: Documents Pi i Sunyer, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Rodríguez Álvarez, José Manuel (Traducción); Canales Aliende, José Manuel (revisión). 1997. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, MAP, BOE
- Rodríguez Bolívar, M., Caba Pérez, C. y López Hernández, A. 2006. "Les contextes culturels et les informations numériques gouvernementales", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 72, N° 2 (Junio).
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. 1999. "La Ética y el Hombre", *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, nº 4.
- Román Masedo, L. 1997. "Política y administración: algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico", *Revista de estudios políticos*, nº 98, p.p.: 115-135.
- Román Masedo, Laura. 2001. "La cultura organizativa y la ética pública", en B. Olías de Lima, *La cultura organizativa y la ética pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Rosenbaum, A. 2006. "La prestation de service concertée : la dynamique de la collaboration entre le secteur public, le secteur privé et la société civile", *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 72, no. 1 (mars 2006: p. 45-59).
- Russell, B. 1987. *Sociedad Humana: ética y política*. Madrid: Cátedra.
- Sáinz Moreno, F. y Martínez Herrán, G. 2003. "Formación y reforma administrativa: el papel de los institutos de formación en la reforma administrativa". *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 Octubre 2003.
- Salminen, A. 2006. "L'imputabilité, les valeurs et les principes éthiques du service public: l'avis des législateurs finlandais", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 72, nº 2, p.p.: 177-195.
- Sánchez Morón, M. 2009. "Los directivos públicos: análisis comparado", *Cuadernos de Derecho Local*, nº 19.
- Sánchez, M. A. 1997. "Ética, organización y formación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 77-78, p.p.: 185-198.
- Sartori, G. 2005. "¿Hacia dónde va la ciencia política?", *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 12, Abril 2005, pp.: 9-13 (publicado originalmente en la revista *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, II Semestre de 2004).
- Schattschneider, E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York, Rinehart and Winston.
- Schweinheim, G. F. F. 2011. "¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicaciones en las políticas públicas, el Estado y la Administración", *Reforma y Democracia*, 49, p.p.: 57-99.

- Seijo Suárez, C. y Añez Tellería, N. 2008. *La gestión ética en la Administración Pública: base fundamental para la gerencia ética del desarrollo*. Maracaibo: Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales.
- Séndez Morán, M. 2009. "Los directivos públicos: análisis comparado". *Cuadernos de Derecho Local*, 19.
- Serrano Sánchez, J. 2003. "Métodos éticos y estrategias de reforma ética institucional gubernamental", *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28-31 Octubre 2003.
- Sosa Wagner, F. 2005. "La gestió de serveis públics mijançant societat de capital íntegrament públic i mitjançant una societat mixta", *Quaderns de Dret Local* n. 7, p. 75-90
- Spink, P., Longo, F. y Echebarria, K. 2001. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y Desafíos*, CLAD.
- Stejin, B. y Leisink, P. 2006. "L'engagement organisationnel du personnel du secteur public néerlandais", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 72, Nº 2 (Junio).
- Strauss, L. 1970. *¿Qué es la filosofía política?* Madrid: Guadarrama.
- Taibó, C. 2004. *No es lo que nos cuentan. Una crítica a la UE realmente existente*. Barcelona: Ed. Grupo Zeta
- Tomás Mallén, B. 2004. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid, INAP, MAP.
- Tormo Mas, J. 2005. "Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público", *Cuadernos de Derecho Local*, 6.
- Tormo Mas, J. 2006. "Las cartas de servicios", *Cuadernos de Derecho Local*, 10.
- Transparencia Internacional. 2005. *Hacia la construcción de estándares de transparencia e integridad en los gobiernos locales*.
- Transparencia Internacional. *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas*.
- Transparency International. 2000. *Sourcebook. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.
- Vallès, J. M. 2004. *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel – Ciencia Política.
- Vaquero, M. 1998. *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución Española*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- Vidal Gil, E. J. 2002. *Los derechos de solidaridad en el ordenamiento jurídico español*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Villoria Mendieta, M. 2007. "Sobre o concepto de ética pública e a súa xestión na Administración española", *Administración & Ciudadanía*. Vol. 2, nº 2, p.p.: 171-191.
- Villoria, M. 2007. "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117, p.p.: 109-140.

Villoria, M. 2010. "Cómo prevenir la corrupción y promover conductas éticas en las Administraciones", en AEVAL, Ministerio de Política Territorial y Administración y FEMP, *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. Madrid: AEVAL, Ministerio de Política Territorial y Administración, y FEMP.

Weber, M. 2006. *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial. Sociología.

Weber, M. 2007. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial – Ciencia Política.

Weingast, B. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2 (Jun., 1997), pp. 245-263.

Welzel, C. y Inglehart, R. 2009. "Mass Beliefs and Democratic Institutions". En Boix, C. y Stokes, S., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford Handbooks Online.

Zuñiga, R. 2000. "La evaluación comunitaria: contextos éticos y políticos", *Cuadernos de Trabajo Social*, 13, p.p.: 211-229.

Zúñiga. 2000. "La evaluación comunitaria: contextos éticos y políticos", *Cuadernos de Trabajo Social*, 13: 211-229.