

# PROPUESTA DE UN PLAN DE FORMACIÓN EN ÉTICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN LA GENERALITAT VALENCIANA

Universidad Politécnica de Valencia

Ma. Cecilia Diaz Prado  
J. Félix Lozano Aguilar  
28-11-14



## INDICE

1. Introducción .....	3
<b>1.1 Resumen y Metodología .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Objeto del TFC y justificación de las asignaturas relacionadas .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>9</b>
2. Antecedentes .....	10
<b>2.1 Ética y Responsabilidad social.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Administraciones Públicas.....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Ética en las Administraciones Públicas.....</b>	<b>16</b>
3. Desarrollo .....	18
<b>3.1 Ética en las organizaciones.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Generalitat Valenciana. IVAP .....</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Instrumentos de gestión ética en las administraciones públicas .....</b>	<b>27</b>
<b>3.4 Plan de formación .....</b>	<b>36</b>
3.4.1 Por qué .....	36
3.4.2 Objetivos .....	36
3.4.3 Programación.....	37
3.4.4 Metodología.....	38
3.4.5 Presupuesto.....	38



4. Conclusiones y recomendaciones.....	40
Bibliografía .....	49
Anexos.....	50

## INDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES

TABLA 1. ELABORACIÓN PROPIA.....	8
----------------------------------	---

ILUSTRACIÓN 1. FUENTE BUSCADOR GOOGLE.....	18
--	----



# 1. Introducción

## 1.1 Resumen y Metodología

Con este proyecto lo que se quiere destacar, en esencia, es la importancia de la ética en el puesto de trabajo.

La administración pública debe servir con objetividad los intereses generales. La transparencia y la imparcialidad deben formar parte de ese servicio también. Si no se fomenta el buen hacer desde dentro de la organización con éstos y otros principios, los ciudadanos perderán la confianza en la administración pública y, por tanto, en los gestores de las mismas. Por tanto, resulta importante que se nos permita ser partícipes en cualquier actividad pública y, de esa manera asegurar que nuestra opinión y nuestras necesidades quedan reflejadas. Esto consta en el Artículo 23 de la Constitución Española: 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes)

Este proyecto trata de proponer una mejora en las administraciones a nivel autonómico debido a los recientes casos que conocemos de corrupción, malversación de fondos, tráfico de influencias, etc. Son las razones por las que es conveniente reforzar la ética y afirmar los principios y objetivos del personal funcionario a la hora de realizar su trabajo.

Para ello, se va a diseñar un plan cuyo fin es el de ser presentado en las administraciones públicas, dar a conocer los instrumentos de gestión ética y proponer un plan de formación.

Actualmente, existe un organismo que proporciona formación ética a administraciones públicas que lo soliciten (desarrollaremos esto más adelante), pero, lamentablemente, no se hace mucha publicidad de ellos, al menos a los ciudadanos a pie de calle no les llega esta información. De ahí la idea de ésta propuesta. Porque parece que hemos asumido con normalidad todos éstos hechos y, en realidad, estamos contribuyendo al desastre y al fin de la transparencia.

En él se va a definir el concepto de ética y las finalidades de las administraciones públicas. Se trata de ver en qué lugar se sitúa dentro de las mismas.

Como queremos centrarnos en la Generalitat Valenciana, vamos a hablar en qué consisten sus funciones. También hablaremos del Instituto Valenciano de las Administraciones Públicas (IVAP).



Analizaremos los instrumentos de gestión en cuanto a la ética en las administraciones, es decir, que trataremos con códigos éticos e informes de Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

Identificaremos posibles problemas éticos por medio de una encuesta, y a partir de los datos obtenidos se diseñará el curso/taller de formación. Para centrar, enfocar, la temática hacia un lado u otro.

Se harán unas breves recomendaciones, se adjuntará la bibliografía consultada y los anexos correspondientes.



## 1.2 Objeto del TFC y justificación de las asignaturas relacionadas

El objeto de estudio de este proyecto es la ética. Su importancia en los tiempos que corren es vital, puesto que se están perdiendo los valores y principios básicos en los que se fundan las organizaciones públicas.

A parte de querer que la sociedad crea nuevamente en los gestores públicos, es necesario hacer que éstos vuelvan a creer en su propia ética, moral, guiándoles hacia la finalidad última de la administración: servir a los ciudadanos.

De esta manera, podríamos decir que los objetos del TFC son tres: el estudio de la ética, los principios morales, y los valores profesionales.

En posteriores capítulos desarrollaremos con detalle qué se entiende por ética, los problemas éticos, etc.

A continuación, se expone en una tabla la justificación de las asignaturas a las que se van a hacer referencia y de las cuales se ha extraído mucho de los conceptos que se van a utilizar.

Capítulo del TFC	<b>Introducción</b>
Asignaturas relacionadas	Ética en las organizaciones Gestión Administrativa I Gestión de Calidad
Breve justificación	Para comenzar, se va a realizar un breve resumen en el que se resalta la importancia de los principios en los que se deben basar las administraciones, la cultura y el cambio en la organización; del diseño de encuestas y planes de mejora estudiados; y, por supuesto, de la ética en las organizaciones. La asignatura de ética va a servir de base junto con las mencionadas anteriormente, y otras también estudiadas.

Capítulo del TFC	<b>Ética en las Administraciones Públicas</b>
Asignaturas relacionadas	Ética en las organizaciones Gestión Administrativa I Derecho Administrativo Estructuras Políticas/Administración Pública
Breve justificación	En éste capítulo se hará una introducción al concepto de ética aplicado a las administraciones y la finalidad de las mismas. Ambos conceptos se han visto en diversas asignaturas a lo largo de la diplomatura, profundizando cada vez más.

Capítulo del TFC	<b>Generalitat Valenciana. IVAP</b>
Asignaturas relacionadas	Gestión Administrativa I
Breve justificación	A razón de que el plan de formación va dirigido a la administración territorial y, en concreto, a la Generalitat Valenciana, es conveniente dedicarle un capítulo en que se hablará de sus funciones, qué instituciones la forman y cuáles son sus objetivos. En cuanto al IVAP, es un concepto que no ha sido estudiado pero que se considera importante desarrollar, debido a que utiliza la formación como medio para responder a las necesidades de los ciudadanos. Por ello, se recurrirá a otras fuentes.

Capítulo del TFC	<b>Instrumentos de gestión ética en las Administraciones Públicas</b>
Asignaturas relacionadas	Ética en las organizaciones Derecho Administrativo II Recursos Humanos
Breve justificación	Para adentrar al lector en la materia, se hará referencia a los instrumentos de gestión ética estudiados, los cuales son los códigos éticos y los informes de Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Dentro de los códigos éticos, destacan el Informe Nolan y el código de conducta del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), cuya materia no ha sido cursada, aunque sí consultado su contenido.

Capítulo del TFC	<b>Plan de Formación</b>
Asignaturas relacionadas	Ética en las organizaciones Gestión Administrativa III Gestión de Calidad Teoría Social I Gestión Financiera y Contabilidad II
Breve justificación	En este punto, se identificarán problemas éticos que se presenten en las Administraciones Públicas. Para ello, se realizará unas encuestas en las que se cuestiona a los empleados públicos sobre si son protagonistas o espectadores de alguna situación que requiera intervención. El diseño de las encuestas se realizará siguiendo los pasos estudiados. Se buscará qué demandan los ciudadanos en referencia a éstos problemas éticos. Por ejemplo: en situaciones de soborno, qué soluciones darían a ese problema. Se configurará un programa y un presupuesto. A partir de ahí, se procederá a confeccionar dicho plan de formación del cual es objeto éste proyecto.



Capítulo del TFC	<b>Recomendaciones</b>
Asignaturas relacionadas	Ética en las organizaciones Gestión de Calidad
Breve justificación	Para finalizar, se evaluará a las administraciones para comprobar si dicha formación ha resultado beneficiosa. Si es así, quiere decir que se puede proporcionar ésta formación al resto de órganos públicos. Se reflexionará sobre la situación actual y se darán ésta y otras recomendaciones personales.

TABLA 1. ELABORACIÓN PROPIA.

### 1.3 Objetivos

El objetivo claro es el diseño de un plan de formación que se pueda llevar a cabo en administraciones públicas pertenecientes a la Generalitat Valenciana. Sin embargo, no sólo es un plan destinado a estas organizaciones, si no, también a cualquier organización que quiera aportar a sus trabajadores formación básica e importante en la materia.

El concepto de ética no es fácil definirlo, por lo que se precisa introducir el término poco a poco a base de ejemplos. Por ello, se recurrirá a diversas fuentes facilitando la comprensión y el entendimiento de dicho concepto.

Como primordial objetivo, podemos destacar la concienciación de aquellas personas que vayan a ser partícipes del programa y de su desarrollo. De ahí que se precise de ejemplos empíricos. Debido a que vivimos diversas situaciones en las que la ética se pone de por medio, es importante que los "espectadores" sepan reconocerla e identificarla en acciones rutinarias.

El segundo objetivo clave, es que, una vez aprendido el concepto base, se ayude al funcionario, en este caso, a solucionar o afrontar problemas éticos dentro de la organización. Puesto que cada persona tiene sus propias convicciones morales y reacciona de la forma que cree conveniente, se le darán instrucciones de acuerdo al código ético de la organización. Es así como también diferenciaremos entre ética y moral.

Por último, las organizaciones deben satisfacer unas exigencias para desarrollar la ética en las organizaciones. Éstas exigencias son: la necesidad de confianza, el aumento de la complejidad de las organizaciones y de nuevas demandas, la responsabilidad social de la empresa, el reconocimiento de valores universales y, finalmente, la voluntad de justicia y felicidad de las personas que trabajan en la organización. Las desarrollaremos más adelante a cada una de ellas.

## 2. Antecedentes

### 2.1 Ética y Responsabilidad social

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia tras el escándalo de “Watergate” en los años setenta en Estados Unidos. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética, como por ejemplo la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno, creadas en 1978.

En 1976, un grupo de trabajo sobre ética perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés) acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos. En 1979, esta misma asociación llevó a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidos en las Escuelas e Institutos de Administración Pública.

En 1980, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública en el que se encuestaba sobre el comportamiento y la responsabilidad del servicio público. Las conclusiones denotaron la necesidad de reforzar los códigos de ética

En 1981, la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebró en Washington D. C. el Primer Congreso Internacional de Ética Pública. Estuvo organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EEUU. Este congreso fue el primero de alcance mundial en la materia.



En 1987, también en los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (NASPAA, por sus siglas en inglés) dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Y un año más tarde, al igual que la IASIA, solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

En 1994, el Reino Unido crea el Comité Nolan y elabora el documento sobre las "Normas de Conducta para la vida pública". (OCDE, 1997).

Se destaca este informe (Informe Nolan, como se le conoce normalmente), sobretudo, por la influencia que tiene en la creación, renovación y modificación de los códigos de conducta de la administración española y del Estatuto de la función pública.

En España, Rodríguez-Arana, cuyos trabajos se publican entre 1995 y 1998 (quien, también, afirma que para alcanzar los intereses colectivos es necesario educar en conducta ética) junto con los de la Escuela Gallega de Administración Pública se remontan a mediados de la década, y desde entonces no cesan las jornadas, seminarios, cursos, etc.

Trasladándonos al año 1997, hacemos hincapié en unas Jornadas sobre Ética Pública que se realizaron en Madrid, el 15 y 16 de abril de aquel año. Como antecedente, nos ayuda a conocer cómo se encontraba la ética en ese momento. El resultado de dichas jornadas supuso una revelación de ideas en común que compartían la mayoría de los interventores y la consiguiente búsqueda de responsabilidades, tanto personales como sociales, sobre los juicios emitidos, los actos realizados y las técnicas empleadas en el ejercicio de la profesión.

Lamentablemente, no existen muchos más antecedentes en cuanto a la ética en las administraciones públicas de España.

Actualmente, estamos necesitados de ética. Precisamos de ella para que la administración y la sociedad avancen hacia los mismos fines. De momento, nos queda confiar en cursos y talleres que provee el Instituto Valenciano de Administraciones Públicas (IVAP) en la Comunidad Valenciana, tan protagonista de variopintos asuntos de corrupción, y en las personas, sobretudo.



## 2.2 Administraciones Públicas

Como se ha introducido antes, la finalidad de la administración pública es el servicio a los ciudadanos.

El artículo 103 de la Constitución Española recoge la esencia de lo que debe ser la ética: Servir al interés general y al bien común. La persona que entra en la Administración Pública se encuentra ya con esta finalidad, por tanto, como le vienen dados por la actividad misma, tiene que aceptarla y desarrollarla.

Haciendo un matiz, la esencia de la función pública es el servicio a los ciudadanos a través de la prestación de servicios con calidad y de la promoción del ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos. Por decirlo de otra manera, tiene una misión capital, que es promover el libre ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todos los ciudadanos, como decía Rodríguez-Arana, y éstos, deben aspirar a ser colaboradores y protagonistas.

En síntesis, su función es servir al interés general y al bien común. Y para lograrlo, es esencial que todos los que participan en esa actividad tengan 4 cuestiones claras:

- ¿Cuál es la finalidad última de su trabajo?
- ¿A quién deben lealtad?
- ¿Qué tipo de valores son los centrales y más importantes de su trabajo?
- ¿Qué comportamiento se espera de él?

Adela Cortina, en las Jornadas mencionadas antes, considera la Administración Pública desde tres perspectivas:

- Como una actividad social, que precisa sentido y legitimidad social.

Se refiere al ya citado artículo 103 de la CE y remarca que quien ingrese en la Administración Pública lo hace por el móvil que sea y a sabiendas de los bienes internos de la misma.

“En este sentido se distinguen tres términos: incentivo, motivo y razón. El motivo es la causa que mueve para actuar en un sentido. En una actividad socialmente legitimada, la razón es el bien interno. El incentivo es externo (factor económico, retribución, ascenso...)



- Como una organización.

La función de la Administración Pública consiste en el servicio a los ciudadanos. Por esa razón, Weber exigía a quienes en ella trabajan que cumplan el requisito de dedicarse a un interés que trasciende al del individuo mismo y con el que se identifica.

Como es una organización, precisa de una cultura organizativa: “un sólido grupo de creencias sobre las que se asienta su política y acciones, para poder sobrevivir.

Por otra parte, las organizaciones son comunidades morales. “En ellas hay solidaridad, que prevalece frente a los conflictos y desacuerdos. De ahí que resulten esenciales las buenas relaciones laborales y de cooperación entre quienes trabajan en ella y con los ciudadanos.”

- Como una institución social, “como uno de los pilares básicos del tejido social. Desde esta perspectiva, necesita normas de comportamiento que descansen en los valores de la institución y asumir una posición ética, porque lo ético posibilita la identificación con la institución y una motivación eficiente.”

La Administración Pública, puesto que es una organización que viene definida por el Derecho Administrativo, cuenta con una estructura más o menos predeterminada. Ello hace que su propio funcionamiento no sea tan flexible como en la empresa privada.

Así, las administraciones públicas, se dividen en territoriales y no territoriales. Señalamos las territoriales, que se dividen entre Comunitarias (es decir, de la Unión Europea), Administración General del Estado (AGE), autonómicas (Comunidades Autónomas), y, Administración Local.



La **Administración General del Estado** se caracteriza por su competencia sobre todo el territorio nacional, en contraposición a las Administraciones autonómicas y locales.

Está integrada por la Administración Central (Gobierno o Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno, Ministerios, Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Comisiones Interministeriales), la Administración Periférica (Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas) y la Administración del Estado en el Exterior (embajadas y consulados).

Su régimen general se recoge en el ya citado artículo 103 de la Constitución Española, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la cual establece que la Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo.

En cuanto a la **Administración de las Comunidades Autónomas**, su organización se recoge en cada uno de los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma.

Como órganos básicos, y conforme el artículo 152 de la Constitución, deberán contar con una Asamblea Legislativa o Parlamento, un Consejo de Gobierno y Presiente, y, un Tribunal Superior de Justicia.

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, recoge la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el cual indica la estructura básica de la **Generalitat Valenciana**. Esta reúne a les Corts, el Consell y el President, otras instituciones (de índole similar al Síndic de Greuges, por ejemplo) y el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Se le atribuye al Consell la regulación reglamentaria de la organización o estructura de la Administración de la Generalitat Valenciana, la denominación de Consellerías y la aprobación de un Reglamento orgánico para cada Consellería a propuesta del Conseller respectivo.



La **Administración Local** ha tomado un gran impulso a raíz de la “Carta Europea de Autonomía Local” plasmada en España como “Pacto Social”. La organización local está compuesta por las provincias, municipios y por entidades locales menores. A su vez, se dividen en territoriales (municipios, provincias, etc.) e institucionales (mancomunidades, consorcios, etc.) que se crean para prestar distintos servicios.

Estos conceptos resultan interesantes ser señalados puesto que introducen conceptos de los cuales hablaremos a continuación.

No solo se trata de hablar de ética en las organizaciones partiendo de su definición y desarrollo, consta de partir de unos conceptos básicos generales e ir, poco a poco, desarrollando el papel que tiene la ética en la Administración Pública.





## 2.3 Ética en las Administraciones Públicas

La ética pública estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. No se trata de aumentar su conocimiento técnico ni de las leyes ni de los procedimientos, si no de interiorizar valores.

Como decía Aristóteles, se estudia la ética para aprender a hacernos virtuosos y buenos.

En este sentido, la ética pública debe ayudar en el proceso de comportamiento del funcionario o gestor público a través del autocontrol y del uso correcto de la razón a partir de la idea de servicio a la colectividad. Así pues, el objetivo de la ética en la Administración Pública es fomentar la sensibilidad de los funcionarios hacia esos valores del servicio público. La ética es la toma de conciencia de unos valores y el querer educar la voluntad hacia el bien. Rodríguez-Arana afirma que el reto de la ética es la interiorización de la ética y el ejercicio a través de las virtudes morales.

El compromiso personal es fundamental para lograr el buen servicio, y se consigue compartiendo valores, los cuales deben ser asumidos y vividos.

La Ética en la Administración Pública tiene por valores irrenunciables la honradez, la laboriosidad, la eficacia y la transparencia. (Adela Cortina, 1997:69).

De esa transmisión de valores se encargan diversas instituciones, tanto nacionales como internacionales. Una de ellas es el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). A través de ella Rodríguez-Arana, nombrado anteriormente, publica el libro "La dimensión ética de la función pública" (reeditado en 2003), donde desarrolla los conceptos y la dimensión de la ética, su cultura y algunas experiencias sobre este pilar fundamental en el que se asienta la nueva administración.

Como órgano internacional que trata estos temas, también se encuentra la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Ha publicado cantidad de informes relacionados con la ética en las administraciones españolas que han aportado a este proyecto muchos datos e información.



Uno de esos informes se concentra en un libro publicado en 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) llamado "La Ética en el Servicio Público" sobre cuestiones y prácticas actuales. Nos aporta también varios conceptos que son desarrollados más adelante.

Otras publicaciones son: "Code of Good Governance" (Código de buen gobierno), "Ethics Training for Public Officials" (Formación Ética para los Funcionarios Públicos), "Trust in Government: Ethics Measures in OECD countries" (Confianza en el Gobierno: Medidas de Ética en los países de la OCDE). Todos en relación con nuestro país, España.

A continuación, se desarrolla con detalles el concepto de ética y se comentan los diversos documentos mencionados previamente.



### 3. Desarrollo

La necesidad de la ética es la capacidad de juzgar algo como bueno o malo. Nos dota de racionalidad y justicia, y es algo que tenemos en nuestros genes, como la capacidad de hablar o comunicarnos. Por tanto, cuando nos preguntamos si es ético o no, razonamos y buscamos razones que justifiquen esa acción según nuestras emociones o sentimientos.

#### 3.1 Ética en las organizaciones

Como hemos señalado antes, explicaremos el significado de ética. Partiremos de un simple concepto a uno más enrevesado.

En primer lugar, hemos recurrido al buscador ya que muchos de nosotros habríamos recurrido a él para saber de manera rápida y simplificada de lo que estamos hablando. Así, entonces tenemos que ética significa esto:

#### ética

*nombre femenino*

1. Disciplina filosófica que estudia el bien y el mal y sus relaciones con la moral y el comportamiento humano.  
"Aristóteles fue el fundador de la ética; don Joaquín fue catedrático de psicología, lógica y ética"
2. Conjunto de costumbres y normas que dirigen o valoran el comportamiento humano en una comunidad.  
"su ética profesional le impide confesar más cosas"  
*sinónimos:* moral, moralidad

ILUSTRACIÓN 1. FUENTE BUSCADOR GOOGLE.

Una vez introducido éste término, vamos a sacar partido a los apuntes estudiados en la asignatura de Ética en las Organizaciones, en la Diplomatura de Gestión y Administración Pública, los cuales también han servido para enfocar este proyecto hacia la visión de la implantación de un curso/taller no solo con la formación básica que requiere, sino, también, con la puesta en situación de hechos poco éticos que ocurren actualmente, tal y como se solía hacer en las clases.

La palabra ética (proviene del griego *ethos*) y posee diversos significados. Se define como una actividad y área de juicio. Se ocupa de indagar por los valores morales, de resolver los casos morales, y de justificar los juicios morales (es decir, se preocupa del uso que hacemos de nuestra libertad). En este sentido, en las organizaciones sería la disciplina o actividad que pretende guiar el ejercicio profesional.

Se define, también, por oposición a los problemas no éticos; y, finalmente, como el conjunto de creencias, actitudes y hábitos que declara o ejerce una persona o un grupo de personas. Tiene un carácter descriptivo que explica cómo se comportan determinadas personas o grupos a la hora de resolver los problemas morales.

Para D<sup>a</sup> Adela Cortina, Catedrática de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, la ética es “un saber que pretende orientar la acción humana en un sentido racional, para que obremos racionalmente, en el conjunto de nuestra vida” (Cortina, 1994: 18).

Vamos a desmenuzar ésta frase y a extraer los rasgos más importantes:

“Es un saber”. Quiere decir que es una disciplina que tiene sus autores y obras de referencia. Por tanto, hablar de ética requiere estudio y conocimiento, no vale decir cualquier cosa, y, como es un saber, se puede enseñar y aprender.

“Para actuar”. La ética nos describe **cómo debe ser** el mundo. Y de aquí salen tres conclusiones. Primero, el hecho de que las cosas no sea como deben, no deslegitima lo que debería ser. Segundo, el que mucha gente realice una acción inmoral no la hace moral. Y, tercero, no se trata de cuánta gente lo hace o lo deja de hacer.

“De un modo racional”. Quiere decir que en cuestiones éticas “no todo vale” y no “cualquier argumento, idea u opinión es correcta”. Tiene que pasar el examen razón. Y, que la ética es **intersubjetiva**, porque aun habiendo aprendido nuestros criterios y opiniones morales en un contexto con otras personas, las interiorizamos y las asumimos como propias cuando no son “sólo nuestras”. La ética no es “relativa”, es decir, que no da igual cualquier cosa, sino que hay criterios racionales para dilucidar qué modo de actuación es más correcto que otro.

“En el conjunto de nuestra vida”. La dimensión ética está presente en nuestras decisiones más cotidianas. No solo en el ámbito personal, sino también en la dimensión pública, laboral y profesional.

A partir, de ésta definición de Adela Cortina, resulta complementario e interesante hacer referencia a su intervención en las Jornadas sobre ética pública a las que hacíamos referencia anteriormente. Esta vez destaca su concepto de ética enfocado hacia la Administración pública, que es lo que incumbe a este proyecto.



Primeramente, expone una serie de diferencias entre unos conceptos que ya conocíamos, pero los matiza y analiza y le da un sentido diferente al que teníamos al principio. Destacamos los siguientes:

*“Ética de la Administración Pública”, más que “ética pública”*

Porque cualquier ética intentará presentarse en público. Por tanto, se proponen también asumir responsabilidades públicas. “En definitiva, cualquier ética tiene vocación de publicidad”. Pero a la ética profesional, respecto a la Administración Pública, convendría denominarla: “Ética de la Administración Pública”.

*Ética de la vida pública, más que de la vida privada*

“Si algunos ciudadanos no están de acuerdo con esas actuaciones privadas y pesan para ellos más que otras actitudes públicas, éste no es tema de una ética de la Administración Pública”.

Siguiendo la línea de la diferenciación de la ética con otros significados, toca el turno de diferenciarla con la moral. Se suele utilizar ambas como sinónimos por lo que asimilamos de un significado y de otro. Sin embargo, vamos a diferenciarlos para que se comprenda mejor esta diferencia.

Mientras ética viene de la palabra griega *ethos*, que significa “carácter”, moral proviene del latín *mos/morris*, que significa “costumbre”. El carácter es individual, mientras que la costumbre es algo de la comunidad.

Así, moral es el conjunto de prácticas, hábitos y costumbres que se dan en una sociedad determinada. La diferencia con la ética, es que se entiende la ética como la reflexión teórica (filosófica) acerca de lo moral.

La ética lo que hace es preguntarse y justificar las prácticas morales de una sociedad.

Por esa razón la ética toma varios caminos, los cuales se dividen según la interpretación que se haga de ella. Surgen así, las teorías éticas.

*Ética de la virtud.* Tiene su origen en una obra de Aristóteles. Afirma que el fin último y moral de los seres humanos es la felicidad, y, ésta se entiende como lo que le conviene a una persona en el conjunto de toda su vida.

La moral es el ámbito de realización de la vida buena (eudaimonia). Según Aristóteles, buscamos la felicidad pero cada uno entiende una cosa diferente por felicidad. Las cosas hay que buscarlas como un bien por sí mismo y no como medio para otra cosa.



Considera que la ética debe ocuparse de forjar un carácter basado en buenos hábitos o virtudes para conseguir una vida feliz.

*Deontologismo, o ética de los deberes.* Su máximo representante es Kant. Afirma que el final moral del ser humano radica en conseguir una buena voluntad capaz de guiarse por leyes que nos autoimponemos porque podrían ser queridas por cualquier ser humano. Es decir, algo está bien o mal no porque nos aleje o nos acerque de un fin dado sino porque está bien en sí mismo, independientemente el fin que se persiga.

El criterio o principio moral es la universalización. Es decir, que los pensamientos que guíen nuestra conducta deben seguir unos rasgos esenciales, como son, la universalidad (deber moral que todos deberíamos cumplir) y, que tiene que tratar a las personas como fines en sí mismos y no solo como medios para cualquier otro objetivo.

El bien moral no reside en la felicidad, sino en conducirse con autonomía, en construir correctamente la propia vida.

*Éticas del diálogo.* Defiende que el diálogo es el único procedimiento válido para decidir sobre la corrección de las normas. Debe ser racional. Implica que todos son interlocutores válidos, que se debe dar en condiciones de simetría, que el factor clave es la fuerza del mejor argumento, que los que participan deben estar dispuestos a decir la verdad y a escuchar a los demás.

*Ética cívica.* Es la ética de la sociedad civil. Se compone de un conjunto de valores y principios de justicia que subyacen a una sociedad pluralista, donde las diversas creencias, filosofías, religiones y tradiciones culturales comparten unos mínimos de justicia que permiten la convivencia pacífica.

Los valores básicos son: libertad, solidaridad, igualdad, respeto activo y diálogo.

De esta última hablaremos en el apartado de Instrumentos de gestión pública (3.3)

Es así como se pretende que los profesionales cumplan una serie de características a la hora de desempeñar su trabajo. Que persigan aquello que les haga felices, que se autoimpongan normas a las que luego deberán recurrir en situaciones laborales, que se comuniquen mediante el diálogo y que tengan en común una serie de valores.

Estas características son las propias de una profesión. Sin embargo, posee muchas otras.



Bien es sabido que la administración provee un servicio que no puede proveer una empresa privada, por ejemplo. Entonces, podemos decir que es un servicio único; definitivo porque el funcionario sabe a qué atenerse sobre sus competencias; y, esencial porque es un servicio del que la sociedad no puede prescindir.

Para su correcto desempeño, también precisa vocación, unos conocimientos y técnicas intelectuales, preparación especializada y formal, autonomía para desempeñar sus tareas bajo su propio juicio y la responsabilidad personal para cuando ejerza su profesión bajo este, fijación más por el servicio prestado que por las ganancias, y, por último, disponer de una organización profesional que permita impulsar la competencia y el estatus de los miembros.

En el momento en el que el funcionario ingresa en la administración pública careciendo alguna de estas características, hay más posibilidades de que incurra en irresponsabilidades administrativas.

Aparte de carecer o no una de ellas, las irresponsabilidades administrativas también están fomentadas por la falta de sensibilidad y la despersonalización de las decisiones, entre otras razones.

La estructura de las nuevas y modernas organizaciones diluye la responsabilidades individuales (al ser un sistema descentralizado, las decisiones que se toman pueden no ser correctas y, por tanto, se culpa al sistema) y la escasez de recursos propios hacen que el problema de la eficacia administrativa siga creciendo (la eficacia exigible en la Administración Pública debe integrarse en la legalidad, respetando las normas jurídicas y los derechos de los ciudadanos).

Por tanto, es importante garantizar la racionalidad administrativa. Hacer que el funcionario racionalice si la decisión que está tomando es la que da resultados nefastos pero más rápidamente o si es la más eficiente.

---

En la Administración pública se habla de dos niveles de decisión: el político y el de la organización. La política es el ámbito de la decisión. El poder político representa la decisión y la Administración la que la ejecuta.



Con esto se quiere llegar a la idea primordial de la Administración Pública: servir con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Por tanto, ha de garantizar la participación ciudadana. Y si falla en la toma de ciertas decisiones, la confianza del ciudadano depositada en la Administración (y en los políticos) se ve afectada, y esto conlleva al declive de ese principio básico. Es preciso garantizar que el político pone atención suficiente al ciudadano como para averiguar sus necesidades y demandas, y, tomar las decisiones correctas procurando un sistema sostenible, tanto en las Administraciones que son el reflejo de esas decisiones como en la sociedad, puesto que una sociedad descontenta con el servicio público y el poder político, exige medidas más justas, más éticas. Al fin y al cabo, la Administración pública presta servicio a todos los ciudadanos y no está al servicio político.

Cierto es que el clima ético de una organización es la percepción que tienen algunos empleados sobre las señales de la organización a lo que a la toma de decisiones se refiere, y es partir de lo que haya percibido la manera que tendrá de actuar en esa organización. Sin embargo, existen los que actúan respondiendo conscientemente a su propia voluntad (ambición, venganza, egoísmo) y los que actúan influenciados por el entorno inconscientemente (prácticas y hábitos de la organización, conducta de superiores o compañeros).

Es entonces cuando se ve necesaria la formación en ética. Para detectar esos problemas éticos y subsanarlos por el bien y el buen funcionamiento de la función pública.

---





### 3.2 Generalitat Valenciana. IVAP

En la Comunidad Valenciana, la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, aprobó su Estatuto de Autonomía en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

La última reforma aprobada por las Cortes Valencianas, entra en vigor con su aparición en el BOE: Ley 1/2006, de 10 de abril de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

El Estatuto resume las instituciones que forman parte de la organización valenciana. Éstas son:

- Las Cortes Valencianas
- El Consell y el Presidente
- Otras instituciones como la Sindicatura de Cuentas, Síndico de Agravios, etc.
- La Administración de Justicia que corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

El Consell es quien dirige la Administración, y se compone de los Consellers más el Presidente de la Generalitat. Se le atribuye al Consell, también, la regulación reglamentaria de la organización o estructura de la Administración de la Generalitat Valenciana junto con la denominación de Consellerías.

Se crea el **Instituto Valenciano de Administración Pública** se crea mediante Decreto del Consell, de 28 de enero de 1980, como órgano encargado de la formación del personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana, y se encuentra adscrito a la Consellería de Hacienda y Administración Pública.

El equipo del IVAP entiende “la **formación** como un medio para lograr dar respuesta a las necesidades y requerimientos de la estrategia de la Administración Pública, que debe responder a las demandas de los ciudadanos”.

El **modelo metodológico** que utiliza, pretende dar respuesta a la demanda de realizar una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos dedicados a los programas de formación al servicio de la Administración de la Generalitat Valenciana.

Sus programas de formación movilizan un importante volumen de recursos humanos y materiales que deben ser gestionados en base a unos criterios de calidad. Se hace necesario así:



- Conocer las **necesidades formativas** de los empleados públicos para poder desarrollar un Plan Formativo adecuado.
- La **Evaluación Continua** de dicho Plan así como un **Análisis Final de los Resultados de su Impacto**, que ayudarán a diseñarlo y rediseñarlo constantemente para que responda lo más rápidamente posible a los cambios que se van produciendo en la Generalitat.

Sus funciones se dividen en dos servicios:

- Servicio de Formación y Estudios:  
Se encarga de la puesta en marcha de los planes formativos gestionando la homologación y perfeccionamiento de los cursos formativos. Entre sus funciones, se encuentra la recopilación y realización de trabajos de investigación referentes a la administración y gestión pública.
- Servicio de Programación y Gestión:  
Se encarga de la planificación, programación y gestión económica de los fondos para la realización de los planes formativos, elaborando informes y propuestas. A su vez, supervisa y controla los gastos e ingresos derivados de las acciones formativas.

En su carta de servicios se compromete institucionalmente. Considera a las personas como un factor clave de la organización pública y desea contribuir en su desarrollo de manera eficaz y eficiente devolviendo a la administración su prestigio y credibilidad por medio de la formación para hacer frente y resolver las situaciones de cambio y de adaptación a las nuevas condiciones del entorno.

Por otra parte, la formación de los empleados y empleadas de la administración contribuye, también, a su crecimiento personal y los hace mejores servidores públicos.

Esta Carta de Servicios garantiza la calidad en la formación de sus empleados mediante la optimización de los recursos didácticos, materiales y personales de los procesos formativos.

El plan de formación del IVAP está dirigido al personal al servicio de la Generalitat y comprende la formación continua y la formación especializada.

La Formación Continua está relacionada con el entorno de la propia persona. Su objetivo se centra en el desarrollo personal y la autorrealización, pretende integrar y motivar a la persona en el desarrollo de su trabajo.



La Formación Especializada está relacionada con la actividad y el puesto de trabajo que una persona desarrolla en la Administración Pública. Su objetivo se centra en mejorar los conocimientos y habilidades de la actividad profesional que desarrolla el empleado público, para mejorar la calidad de los servicios públicos. Por ello atiende, preferentemente, las necesidades de formación de las Consellerías y organismos de ellas dependientes, así como las peticiones comunes a todas ellas por grandes áreas de especialidad, o formación dirigida a colectivos específicos.

Se pueden ver los diversos cursos de ambas formaciones en los anexos correspondientes al final de este proyecto. Ha resultado curioso observar en las estadísticas sobre los cursos más demandados este año 2014 por los empleados públicos, que entre ellos no se encuentra ninguno relacionado con la ética pública (anexo también adjuntado). De hecho, se imparte uno sobre integridad y ética pública que, aparentemente, no resulta atractivo entre tanta variedad.



### 3.3 Instrumentos de gestión ética en las administraciones públicas

A continuación, hablaremos de códigos éticos, de conducta, y de valores puesto que son los instrumentos más reconocibles cuando hablamos de instrumentos de gestión.

Respecto a los Códigos de Conducta, éstos son sus antecedentes. En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el Código de Conducta del Servicio Público; en 1991 en Portugal, el Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, en Estados Unidos, las Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo; en 1995, en el Reino Unido, se publicaron las Normas de Conducta de la Vida Pública así como el Código de la Función pública; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el Código de conflictos e intereses y de post-empleo para el servicio público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con códigos descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el Código Ministerial, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un Código para los Consejeros de organismos públicos que operan en el entorno del gobierno. (OCDE, 1997, 77).

En España, la tarea a desarrollar por los códigos de conducta comprende una revisión y búsqueda constante de los mandatos explícitos o implícitos contenidos en nuestra Constitución. Requiere la adaptación y concreción de los valores y principios a los nuevos contextos y escenarios.

Es aconsejable que cada organización elabore un código de conducta propio, pues tales códigos podrían contener el enunciado de valores que guían la actividad de esa organización.

Adela Cortina, en las Jornadas sobre ética pública a las que nos hemos referido anteriormente, habla de códigos éticos y los define como “el conjunto de valores y normas que comparten los miembros de una sociedad pluralista, sean cuales sean sus proyectos de vida feliz”.

Añade que “la ética civil contiene aquellos elementos que todos estos ciudadanos (miembros de una polis, de una civitas) comparten sea cual fuera su creencia religiosa, su adscripción familiar, su profesión. Esos elementos comunes son los que permiten a una sociedad responder conjuntamente a retos comunes”.

Por tanto, considera “perjudicial establecer la legalidad en contra de la sensibilidad moral de una parte de la población, y la manera de evitarlo es ir calibrando la justicia de tal manera que la legalidad responda a la sensibilidad moral de la población”.



“Los códigos éticos pretenden hacer reflexionar en voz alta sobre cuáles son los valores con los que se eleva la moral de una profesión”, concluye.

Por hacer una ligera diferencia, para Wittmann, un código es una autoobligación institucionalizada que expresa un compromiso con unas pretensiones éticas fundamentales a la hora de tomar decisiones. En cambio, para Jacquie LÉtang lo que diferencia a un código ético de los códigos de conducta es que este último se caracteriza por ser un corto listado de principios éticos expresados en un modo imperativo. Aun así, la esencia de ambos es la misma.

Los rasgos esenciales de un código ético son:

- Participación. Es esencial. Trata de hacer reflexionar sobre cuáles son las responsabilidades compartidas y por qué.
- Responsabilidad. Debe ser realista y coherente y pensar en las consecuencias de nuestras acciones como persona y como organización.
- Publicidad. Un código ético es fundamentalmente un compromiso ético. Al hacer públicas las responsabilidades y obligaciones impuestas se está asumiendo un rasgo esencial como es el uso de la razón, y favoreciendo la crítica razonada de los miembros de la organización, así como de la sociedad en general.
- Integración. Conjunto de finalidades, valores y criterios bien organizados y armónicamente estructurados.

La finalidad de un código es colaborar en forjar el carácter de una organización mediante la dirección de la acción y decisión moral de los miembros de la organización en situaciones específicas. Son tres las funciones esenciales demandadas de los códigos éticos.

La **función aspiracional** se refiere a la necesidad de transmitir sentido y explicitar el fin social de la organización y la meta que legitima su existencia.

La **función educativa** informa a los miembros de la organización de sus valores y de los que se espera de ellos.

La **función reguladora**, finalmente, marca los límites de lo que se puede o no se puede hacer en la organización.

La eficacia de estos documentos depende del proceso de elaboración y de la integración de la cultura ética en el día a día de la organización. El objetivo es crear una cultura donde se dificulte las conductas deshonestas y se marque el camino a seguir por todos los miembros de la organización.



Así pues, los valores vienen a ser una creencia duradera de qué modo de conducta personal o social es preferible a otro. Son fruto de procesos de desarrollo individual y social que se hacen efectivos en la interacción con las condiciones culturales, sociales y naturales del entorno.

Su contenido proviene de la necesidad de acomodar la realidad y se concretan en determinadas metas, criterios, prácticas y normas. En este sentido los valores sirven para la legitimación, orientación o enjuiciamiento de los modos de acciones de los hechos.

Como decía Xavier Zuribi (filósofo español) "los valores son cualidades que nos permiten acondicionar el mundo, hacerlo habitable. Son cualidades de la realidad que son descubiertas por la creatividad humana".

Cuando percibimos un valor, captamos al mismo tiempo si es positivo o negativo. Los positivos nos incitan a tratar de alcanzarlos (belleza, salud, justicia), mientras que los negativos, tendemos a erradicarlos (fealdad, enfermedad, injusticia).

Para la ética los valores poseen tres rasgos esenciales:

- Es una creencia prescriptiva perdurable muy interiorizada que nos marca el camino de forma persistente.
- Elaborada personalmente a partir de su inmersión social. Los valores son interiorizados por cada persona de manera que los incorpora a su cosmovisión y a su personalidad, es decir, que son intersubjetivos.
- Tiene un componente cognitivo, que permite comunicarlos, argumentarlos y discutirlos; y, otro afectivo. Los valores nos impulsan, motivan, nos hacen actuar de una manera determinada.

Los valores morales son valores que nosotros asumimos internamente y se caracterizan por depender totalmente de la libertad humana, por referirse a seres humanos y porque contribuyen a hacer más humana la convivencia social y estaríamos dispuestos a universalizarlos.

El papel fundamental de los valores éticos y morales propios de una ética cívica es el de organizar y dar cohesión a los demás sistemas de valores, de manera que en caso de conflicto sean los valores humanos los que primen.



Una persona que representa al completo el tema de los códigos de conducta, es Lord Nolan, Presidente del Comité sobre normas de conducta en la vida pública en el Reino Unido. De su intervención en las Jornadas sobre ética pública, se han extraído sus ideas principales.

Como se ha introducido antes, ha sido el creador de la Comisión Nolan, la cual funciona como un organismo consultivo formal, sin carácter jurídico. Su tarea es la de examinar las inquietudes actuales relativas a las normas de conducta de las personas que desempeñan cargos públicos, y recomendar los cambios necesarios para asegurar los más altos niveles de corrección en el ámbito público.

Una de sus primeras tareas era la de restablecer los valores de la vida pública.

“No podemos suponer que todas las organizaciones aplicarán siempre los valores adecuados a no ser que dispongan de un marco de trabajo dentro del cual se puedan desenvolver. Por ello, no es de extrañar que las organizaciones den por sentado que la nueva persona que ingrese en ellas, conozca y comprenda el comportamiento ético de la misma sin que se lo hagan saber”, expone.

Para Nolan, existen “unos valores universales del servicio público que comprendemos y aceptamos instintivamente” y los plasma de forma sencilla, con palabras simples, para identificarlos fácilmente en cualquier organización.

“Los Siete Principios de la Vida Pública” se introdujeron en el primer informe de la Comisión. Estos son:

- Altruismo
- Integridad
- Objetividad
- Responsabilidad
- Transparencia
- Honestidad
- Liderazgo

Lo que pretende es darle énfasis al comportamiento ético, o enfatizar los modales, como lo definía antiguamente Lord Moulton.

De manera resumida, afirma que entre el derecho positivo y la absoluta libertad, existe la obediencia. “La obediencia es la obediencia de un hombre en nombre de la cual no puede ser obligado a obedecer. Él mismo es el que se aplica y hace cumplir la ley. Este terreno es considerado como el ámbito de los modales”.



Lo que persigue es centrar las leyes no en la ética, si no, en las malas acciones, en actos no éticos. Por ello, se quiere alentar a desarrollar una cultura corporativa positiva por medio de los códigos de conducta, la formación y el análisis externo.

Haciendo referencia a los Códigos de conducta, anuncia que es necesario constituir una "ethos" acorde a la cultura corporativa de la organización. "Para lograr este objetivo, las reglas deben ser consideradas razonables por grupos de presión afines. Se debe confiar en que la gente ejercite su propio criterio" y demostrar confianza al personal.

En cuanto a la Formación, reivindica que es esencial para reforzar las normas. Una formación básica e inicial en materia ética es importante para que los funcionarios no aleguen desconocimiento de las reglas, y también, para inculcar buenos hábitos antes que los malos se aprendan.

Es recomendable una formación continua y que se extienda a todos los niveles de la organización.

Finalmente, sobre el análisis externo dice que la Administración puede precisar de la realización de auditorías, que velen "por las normas de conducta y por los asuntos relativos a la ética" y que valoren si las decisiones tomadas han sido las correctas. El Foro de Auditoría Pública es un instrumento para alcanzar este objetivo.

Recalca que la existencia de una crisis de confianza, y que para recuperar esa confianza, sería muy positivo que a través de la transparencia y la información se logre conductas y correcciones que lleven a ese fin.

Con palabras de Lord Moulton, en "Ley y Modales", concluye su intervención: "La independencia del deber personal, conduce a la gente a tener la impresión de que al obedecer la ley, cumple con su deber. Los modales son aquellos que debe poseer un hombre. Por la regla de la obediencia, cumple la ley de poseer esos modales, por tanto, se puede decir que los *modales hacen al hombre*".

El ya nombrado, D. Lorenzo Martín-Retortillo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, se muestra admirado por el Informe Nolan en su presentación en las Jornadas sobre ética pública y recalca la amplitud que posee el Informe ya que incluye a altos cargos, parlamentarios y a "la Administración Institucional".





Como la idea central es la de devolver confianza a la ciudadanía, articula su intervención en torno a cuatro reflexiones:

- I. La primera trata sobre el principio de objetividad, que en este caso, prefiere hablar de respeto al principio de mérito. Pretende concienciar a las bases, e insistir en “el reparto partidista de espacios en los órganos públicos que deben orientarse por la objetividad”.
- II. Insiste, nuevamente, en el respeto del principio de mérito, esta vez, en cuanto a la selección de funcionarios. Reivindica la necesidad de “extirpar el compadreo al designar los empleados públicos”. Surge así una “aspiración por lograr un funcionamiento adecuado del procedimiento administrativo que introduzca pautas de funcionamiento y reduzca arbitrariedades”. Es el principio menos respetado y el proceso es trabajoso y lento, en cuanto a incluir el mérito como criterio en la designación de los empleados públicos.
- III. Reflexiona sobre la “Ética pública” y afirma “que en la Constitución hay elementos suficientes para dar soporte riguroso a las exigencias de una Ética Pública”.  
 Recuerda el artículo 6 de la Constitución Española en el que se cita que debemos “ser benéficos”, que significa *que hace bien*, es decir, que debemos hacer el bien.  
 Dice “que no es solución exclusiva de España, sino del mundo cultural que nos rodea. Se entiende entonces que nuestro Tribunal Constitucional, en su sentencia 62/1982, se decantara por interpretar la *moral pública como mínimo ético exigido por el Derecho*”.  
 Concluye este apartado reafirmando la “importancia de la ética pública, una ética a la altura de unas sociedades abiertas y pluralistas”.
- IV. Para finalizar con su exposición, habla sobre los instrumentos y los métodos. Precisa tener claro los límites del Derecho, y recalca que “los políticos son el instrumento fundamental para la participación política”.  
 Dice que hay que “disuadir con la buena fama a cualquier aspirante a prevaricador que pretendiera conseguir un contrato ventajoso a base de sobres o maletines para el partido y sus desprendidos intermediarios, porque esos no son servicios al partido, sino un auténtico cáncer”. Por tanto, “habrá que imponer el más absoluto rigor en las cuentas, en los gastos, en todo”.

“El correcto y fluido funcionamiento de los partidos deberá así asegurar que se respetan las reglas sobre las incompatibilidades y que se ajustan a la legalidad”.

Señala “la necesidad de constancia y paciencia”, e insiste en los códigos de conducta, que los relaciona con la autovinculación. Que “es ese juego de compromiso personal de sentirse vinculado y responsabilizado por esos criterios predeterminados”.

Otro de los interventores de las Jornadas que, particularmente, resulta muy interesante nombrar, es D. Pedro Antonio Ríos Martínez, del grupo parlamentario de Izquierda Unida, que se posiciona a favor de los códigos de conducta puesto que ofrecen orientaciones o pautas de conducta y no pretenden implantar sistemas de control, que responden a una tradición alejada de la nuestra y trata de sistemas que apoyan al funcionario público exigiendo una regulación exacta y rigurosa de la actividad, tanto a cargos públicos electos como no electos.

Justifica las Jornadas por el Estatuto de la Función Pública todavía no publicado, en ese año, y porque ese Estatuto debe hacerse a base de un código ético en el que participen empleados y trabajadores públicos, la Administración Pública y las fuerzas políticas; y el INAP, que es el encargado de toda esa faena, es el que por medio de la formación, el seguimiento o la estructuración debe conseguirlo.

Afirma que entendemos la Ética en las Administraciones Públicas dentro de un paquete global, donde ésta debe ser cooperativa y cercana, eficaz y ágil sea quien sea quien gobierna y, que esas dos partes se delimiten separando lo administrativo de lo político.

Habla de democratizar la Administración Pública y de delimitar cómo se contrata y se suministran los servicios público; de colocar detectores y fortalecer las convicciones de los empleados públicos; recuperar y articular su compromiso con la creación de una oficina de ética pública (que ya funciona en EE.UU.); y, finalmente, de la creación de un plan anual de formación, de selección y de promoción para que el que entre tenga carrera administrativa.



Ya casi al final de este documento, que son las Jornadas sobre Ética pública, interviene D. Rafael Catalá Polo, Director General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, quien separa su intervención en dos apartados: uno sobre Ética del servicio público en el que destaca la Escuela Gallega de Administración Pública, que anterior a ese “expansionismo ético”, en 1993 celebró un Seminario de Ética Pública y Formación de Funcionarios. Opina que los códigos de conducta no son una panacea y que bastaría con fijar el compromiso por parte de las Administraciones Públicas de fomentar los “valores éticos del servicio público”, consignar cuáles son los mismos y expresarlos *en positivo* para que no se confundan con el régimen sancionador.

Y otro, sobre los Valores Éticos del servicio público donde añade a los principios del Artículo 103 de la Constitución Española, la accesibilidad, integridad o rectitud moral, transparencia en la gestión y competencia profesional. Estos valores serían bases del régimen estatuario de los funcionarios públicos aplicables a todo el personal con el fin de obtener *la calidad y perfección en el trabajo, la mejora en el clima laboral, la atención al ciudadano, etc.*

No hay que olvidar que el respeto a los principios establecidos y a las normas establecidas es el objeto expreso de aprendizaje, análisis y reflexión. Para ello, es importante la introducción al tema, los cursos, programas de formación permanente y la puesta en práctica real.

En este aspecto, el Instituto Nacional de Administración Pública tiene el papel de liderazgo en la reflexión sobre los contenidos y el diseño de estrategias de elaboración de códigos de conducta, así como la orientación y la puesta en práctica en instituciones, organismos y unidades. También, es responsable de diseñar los planes de formación que garanticen a los servidores públicos el pleno cumplimiento de su función constitucional.

Tras el estudio minucioso de éstas Jornadas basadas en el informe de la OCDE/PUMA, y la exposición de conclusiones varias de diversos expertos en la materia, se afirma que la renovación del interés por los valores es un factor común en todos los interventores y que hay una percepción de confianza en todos ellos.



Las conclusiones de carácter general encontradas estas Jornadas son:

- Exigir a las Administraciones y a los sectores públicos que su actuación sea correcta y de manera honesta.
- Se suman otros objetivos como: promover la integridad, educación de conductas, consenso sobre los valores y orientación para su implantación.
- Elaborar un código de conducta.

Los **valores comunes** que se resaltan son interés general, neutralidad, lealtad, honestidad, integridad, imparcialidad, sentido del deber, responsabilidad creativa, transparencia, desinterés, pluralismo, tolerancia y cercanía con la sociedad y al ciudadano.

Por suerte, actualmente, gozamos de un Estatuto Básico del Empleado Público que en su Capítulo VI, sobre los Deberes de los empleados públicos, se describe el Código de Conducta a seguir por aquella persona que pertenezca a una administración pública. Allí se encuentran todas las premisas tratadas en este apartado. Tanto deberes y derechos como principios éticos y principios de conducta. Podemos ver detalladamente los mismos en el apartado de Anexos.

Estando “todos” de acuerdo en que la formación sería una solución más que acertada para que la ética empiece a tener la importancia que corresponde, y porque la situación actual lo requiere, es tiempo de cambios en la gestión de la misma. Es hora de tomar cartas en el asunto y educar en ética.

Por tanto, hemos ideado un plan de formación que exponemos a continuación.



### 3.4 Plan de formación

Puesto que el IVAP es el encargado de crear cursos y talleres de formación en la Generalitat Valenciana, nos hemos apoyado en unos de sus programas y destacado varios propósitos que tiene en común con nuestro plan de formación y el suyo.

#### 3.4.1 Por qué

Como hemos remarcado en la introducción de este proyecto, y como lo describe también la propuesta de programa de formación del IVAP, estamos sumergidos en una crisis económica e institucional que muchos han catalogado como crisis de valores. Estamos acostumbrados a oír sobre la falta de “confianza”, y es justamente ese un valor imprescindible para la acción. Ambas propuestas coinciden en mostrar el impacto que tiene la ética en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones. Necesitamos retomar valores como el respeto, la igualdad, la libertad, etc., para el correcto funcionamiento de las instituciones de una sociedad democrática y finalmente exponer en qué medida estos valores pueden servir de referencia para realizar una gestión ética de las organizaciones.

#### 3.4.2 Objetivos

El objetivo general es mejorar la gestión de la ética en las administraciones públicas. Los objetivos específicos se concretan en:

Familiarizar al personal con el lenguaje de la Ética y la conexión que tiene con los ámbitos de práctica profesional.

Descubrir el papel que desempeñan los valores morales y las normas éticas para el desempeño de la profesión mediante el incremento del conocimiento de los deberes y responsabilidades de los miembros de la organización

Profundizar en la importancia de la ética como factor clave del desarrollo organizativo.

Identificar los problemas éticos que aparecen en la administración y gestión pública localizando esas zonas grises a las que haremos referencia más adelante.

Y, por último, aplicar la Ética como un instrumento para el análisis, diagnóstico y toma de decisiones en situaciones profesionales.



### 3.4.3 Programación

Este curso/taller se estructurará de manera similar a como se estructuraba la asignatura de Ética en las Organizaciones puesto que seguía un orden que permitía la comprensión de todos los términos que se trataban, es lógico y abarca todo el contenido que se quiere enseñar. Sin embargo, al ser una asignatura que se ha impartido a estudiantes universitarios, se añadirá materia dedicada exclusivamente a funcionarios públicos.

El programa que se propone es el siguiente:

1. Introducción: necesidad de la ética en las organizaciones
2. La ética aplicada a la gestión de organizaciones
  - Definición, características y teorías
  - Ética y Derecho: complementariedades y diferencias
  - La ética aplicada y responsabilidad social
3. Ética y administraciones públicas
  - La ética profesional
  - Finalidad de las administraciones públicas
  - La responsabilidad en la gestión pública
4. Problemas éticos frecuentes en la gestión y administración pública
  - La despersonalización de la AA. PP.
  - Ética privada y ética pública, el acoso moral
  - Conflicto de intereses y corrupción
  - Transparencia y privacidad de la información
  - Conflicto de intereses
  - Gestión de la diversidad y multiculturalidad
5. Valores esenciales de la gestión y administración pública
  - Qué son los valores y para qué sirven
  - El papel de los valores en la gestión de organizaciones
  - Informe Nolan
6. Instrumentos para la gestión ética de las organizaciones
  - Códigos éticos
  - Auditorías y modelos de gestión ética
  - Informes de Responsabilidad Social
7. Casos prácticos y debate
8. Conclusiones

#### 3.4.4 Metodología

La metodología será activa y participativa.

La formación se realizará en 6 sesiones de 3 horas de duración cada una, tres días durante dos semanas, que hacen un total de 18 horas en las que se expondrá la parte teórica.

Constará de dos horas más el último día de taller para realizar la puesta en situación con casos prácticos y, finalmente, debatir y discutir compartiendo puntos de vista y opiniones. Esta será la parte práctica.

Como ésta última es la que más se quiere destacar, se pedirá, por ejemplo, al funcionario que identifique los valores que considere esenciales para el buen funcionamiento de la organización, que los defina de forma sencilla y ponga un ejemplo de acción que refuerce esos valores.

Debido a que identificar zonas grises es uno de los objetivos de la formación, recogeremos información por medio de unas cuadrillas en las que deben valorar unas acciones que posiblemente hayan realizado ellos mismo o sus propios compañeros en el puesto de trabajo.

Encontraremos esta y otras plantillas en los anexos.

#### 3.4.5 Presupuesto

Se tiene constancia que un profesor experto en la materia puede llegar a cobrar 70€ brutos/hora si el taller es impartido para la Administración Pública, en este caso, uno que vaya a impartir un curso por medio del IVAP.

En cambio, si fuese a realizar un curso de ética pública por medio del Centro de Formación Permanente (CFP), perteneciente a la Universidad Politécnica de Valencia, éste pasa a cobrar 90€ brutos/hora.

Como profesor director de este proyecto impartiría el curso **José Félix Lozano Aguilar**, doctor en Filosofía y CC de la Educación por la Universidad de Valencia. Es profesor titular de ética empresarial y Ética en la Ingeniería en la UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA, y Director del Máster en Responsabilidad Social Empresarial de la misma Universidad. Desde 1996 a 2000 fue Director Adjunto de la Fundación ÉTNOR, para la ética de los negocios y las organizaciones. Realizó estudios de doctorado en la Universidad Erlangen-Nürnberg gracias a una beca del DAAD, y ha impartido clases en la Universidad de Zittau (Alemania), y en diversos centros de Ecuador, Cuba, Argentina, Colombia, México y Uruguay. Es miembro del comité de ética de la Investigación en la UPV.



Entre las publicaciones más relevantes cabe destacar: *Códigos éticos para el mundo empresarial*, en la Editorial Trotta (2004); *¿Qué es la ética de la empresa?*, Barcelona, Editorial Proteus (2011); y *Responsabilidad Social Empresarial*, Editorial Pearson, México [Editor junto a E.Rafufflet, C. García y E. Barrera] (2012).

Ha realizado proyectos de asesoramiento para la elaboración de códigos éticos para: ACERALIA, ONCE, UNIVERSIDAD DE LLEIDA, y AECID.

La contabilización de la factura del material de oficina sería como una simple compra para la Administración, por tanto, se puede contabilizar en esa partida de gastos en material de oficina que tiene presupuestada para el ejercicio corriente. Se adjudicaría a cada asistente un librito con folios para tomar notas.

En cuanto al alquiler de la sala y de medios audiovisuales, se calculan unos 20-30€ por hora.





## 4. Conclusiones y recomendaciones

Para dar fin a este proyecto vamos a exponer algunas conclusiones y recomendaciones que se han ido recopilando a lo largo de la redacción del mismo.

En varias ocasiones, cuando alguien se interesaba por el tema de mi Trabajo Final de Carrera, me resultaba complicado explicar sobre qué trataba el mismo. La mayoría de las veces no sabían a qué me refería cuando hablaba de Ética y más cuando tiene que ver con la Administración Pública. Entonces, recurría al vago ejemplo de la corrupción, de los pocos escrúpulos que puede llegar a tener una persona, que supuestamente está al servicio de los ciudadanos, cuando cae en tramas de este tipo. Sin embargo, justo después de calificar ese hecho como el más indignante que han oído, no tenían ninguna otra aportación que darme sobre el tema.

Como hemos visto, la Ética posee tantos y diversos significados que, al fin y al cabo, lo único que se ha pretendido con este proyecto, es que se entienda que no está bien seguir permitiendo que se juegue con los fondos pertenecientes a la sociedad y, mucho menos, con esa confianza depositada en los gestores públicos.

El programa propuesto contiene tanta materia, que es por medio de las prácticas de aula se aportará al funcionario un ejemplo físico de cómo reaccionar y qué medidas tomar para que ese hecho poco ético y nada beneficioso para la función pública, se repita.

Mantengo la esperanza de que no solo se tome a la Ética como un simple tema del que hablar y del que concienciar al personal funcionario. Si no, aspiro a que desde la infancia, se enseñen los valores que echamos en falta en estos momentos.

Recuerdo una clase de Ética y Ciudadanía en 8º de EGB, y me parecía lo más acertado en ese momento la inculcación de valores como el respeto o la educación, puesto que estábamos en una edad en la que se piensa muy poco y se actúa demasiado conforme actúan tus compañeros de clase, tus amigos o la sociedad en general. Tengo la convicción que inculcar buenos valores, buenos modales, es beneficioso para la futura sociedad, sociedad que en un futuro puede ingresar en la Administración Pública.

Una frase de Adela Cortina con la que no puedo estar más de acuerdo y que reafirma mi pensamiento, dice así:



“Es bastante más efectivo introducir una asignatura de ética en las Escuelas de Administración Pública, de modo que la reflexión ética se vea desde un principio como un componente indispensable para el buen ejercicio de la profesión.”

Sin embargo, también me posiciono en el lugar del funcionario que llega nuevo a una organización y desconoce completamente el funcionamiento interno y la forma de “hacer las cosas”. En esa situación, estaría bien que alguien que posee buenos valores de la bienvenida al sujeto con una explicación sencilla de cómo ha de trabajar. También, se podría realizar un test previo al ingreso en la organización en el que se le ponga en situación o hacerle identificar esas zonas grises de las que hemos hablado antes. Para ello tenemos organismos éticos coordinantes, de los cuales apenas hemos oído hablar y que tienen la función de vigilancia, consejo o promoción de la ética. Tienen un papel consultivo, pero sería ideal que también tuvieran un papel denunciante.

Si el personal ya está dentro de la administración, lo recomendable es la imposición de un curso/taller sobre ética en el que se les recuerde cuáles son los valores y los objetivos primitivos de la función pública. Quizás, después de esto, reconozcan fallos en la toma de decisiones o en la estructura, por ejemplo.

La propuesta de representar situaciones reales, tiene como finalidad primera, hacer que el funcionario exprese cómo se siente en ese momento. La idea viene de eso que nos decían cuando éramos pequeños: “ya aprenderás”, y hasta que no nos caíamos, golpeábamos o nos pasaba algo, no dejábamos de hacerlo. No se basa en aprender a la fuerza, si no, experimentando lo que se siente, en sensibilizar. Podemos sentir vergüenza, indignación, injusticia. Y, ¿Por qué no hacer algo?

Debido a que se ha hecho un análisis exhaustivo de las Jornadas sobre ética pública, recalcaremos los puntos más importantes y que más coinciden con la opinión personal.



En la Constitución de Cádiz ya se nos imponía “ser justos y benéficos”. Pero, personalmente, resulta irónico que el Profesor Martín-Retortillo, considere que en el pensamiento democrático español existe una “arraigada tradición de exigencias éticas”. Claro está, que no se ha obrado justa y benéficamente ni en el pasado ni en la actualidad porque se están desvelando casos ocurridos hace unos 10 años y estas jornadas datan del año 1997. Si hubiese sido así, no estaríamos hablando de tramas corruptas ni de tráfico de influencias ni malversación de fondos, etc. Se habría destapado incluso mucho antes y se habría puesto cartas en el asunto si esa exigencia ética de la que habla hubiera existido. Tanto ocultar como el hecho en sí carecen de ética alguna.

María Maguire, representante de la OCDE (en adelante PUMA) y Jefa del Programa del Servicio de Gestión Pública propone exigibilidad frente a los ministros, y a través de ellos frente a los ciudadanos. Afirma que el imperio de la ley y la lealtad al interés público se encuentran entre los valores democráticos clave que sostienen el servicio público. Un ex ministro holandés expresa que “la administración se mantiene o se desmorona con la integridad del gobierno; cualquier disminución de la integridad del gobierno significa que éste pierde la confianza de los ciudadanos. Y sin su confianza, la democracia no puede funcionar” (Maas, 1996).

Como este proyecto no se centra en los problemas éticos como la corrupción, se ha de aclarar que la OCDE ha publicado una serie de informes donde se encuentran un listado de recomendaciones que puede tomar el Gobierno en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la ética no solo consiste en la prevención y erradicación de la corrupción, si no en su formación, como bien se venía diciendo.

Antes hablábamos de que el clima ético influye en los empleados de forma negativa. Pues los recursos limitados también tienen ese efecto y lo refleja un informe del PUMA donde los participantes se mostraron preocupados por los recortes en la formación ética debido a limitaciones del presupuesto; y es cuando se producen reducciones de personal que es más necesario guiar y aconsejar a los empleados (PUMA/OCDE, 1996).

A medida que el sector público se dirige hacia un entorno más flexible y discrecional, se hace necesario un esfuerzo mayor para acrecentar la conciencia en materia ética. Una mayor libertad en la gestión suscita una reorientación fundamental en la administración de la ética. Pasa de un enfoque basado en la conformidad de la ley a otro basado en la integridad, y éste es el tema primordial en los proyectos del PUMA (PUMA/OCDE, 1996).



Tal y como decíamos antes, existe una tendencia dirigida a alentar a los departamentos individuales y oficinas a que creen sus propios códigos de conducta, adaptados a las circunstancias específicas en las que opera el personal (PUMA/OCDE, 1996), y eso implica reformar el sector público.

Estas reformas han ayudado a crear un clima donde hay una mayor consciencia de los asuntos éticos y la necesidad de prestar atención continuada al fomento del comportamiento ético y a precaverse contra la pérdida de integridad. Por eso se pretende que los funcionarios den cuenta de acciones incorrectas o sospechas de comportamiento no ético facilitando el procedimiento, y que los cargos cumplan con imperativos de gestión estando, al mismo tiempo, atados por controles internos, por ejemplo (PUMA/OCDE, 1996).

Se destaca sobre todo la creación de códigos de conducta y su divulgación a los empleados. La socialización profesional es el proceso por el cual los funcionarios aprenden e inculcan valores y principios éticos. Su papel es el de comunicar. Los mecanismos claves son educación, programas de formación y ejemplificación (Kernaghan y Langford, 1990).

En la lectura de las Jornadas, resulta molesto que D. Gabriel Cisneros Laborda, del Partido Popular, hable de "efebocracia" (Gobierno o tiranía de los jóvenes, se usa de manera despectiva. Fuente Wikcionario) y afirme que el ámbito apropiado de la ética sería el sector privado, que en el público no tendría nada que hacer. Y recalca, que lo moral y lo político son incompatibles y que quien ha de actuar en política le es forzoso prescindir de la moral.

Estando completamente en desacuerdo con su palabras, he de decir que a estas alturas no se puede permitir al político actuar conforme sus convicciones y no se le condene, mientras que el ciudadano de a pie, sufre por todos esos actos mal labrados por el político. Si no quiere que exista la piratería o el fraude fiscal, por ejemplo, el político debería predicar con el ejemplo y no incentivar las malas conductas.

Por último, D. Gustavo Suárez Pertierra, del Partido Socialista Obrero Español, recalca el déficit de confianza mencionado anteriormente con el propósito de comprobar dónde radican los problemas que se han reflejado tanto en el Informe Nolan como en el estudio de la OCDE.

Reflexiona sobre la ausencia o falta de orientaciones en lugar de ser un problema de faltas de conducta de los servidores públicos.



Alude a una frase del Informe Nolan en la cual se destaca que cuando un servidor público se enfrenta a la realización de un acto con respecto del cual no sabe si es correcto o no, la única posición razonable y seria es no hacerlo. Sin embargo, tenemos el ejemplo vivo de las tarjetas black. Quienes las usaron reconocen no saber de dónde provenía el dinero, pero las utilizaron igualmente.

Para acabar ya definitivamente con las referencias a las Jornadas, destacamos al D. Jaime Rodríguez-Arana, Subsecretario de Administraciones Públicas, que parte de la idea de que no son las normas ni las leyes las que solucionan los problemas, sino el sentido común de las personas, y que, concretamente, los empleados públicos han de ser capaces de hacer percibir al ciudadano que la Administración gestiona objetivamente, como dice el art. 103 de la CE, sobre los intereses generales.

Es aquí como se vuelve a hacer hincapié en que a las personas no hay que subestimarlas, sino que hay que confiar en ellas y en que cumplirán con la ley en su tarea administrativa.

Uno de los objetivos de la ética es la pervivencia de las organizaciones, así con las siguientes exigencias vitales a desarrollar podemos asegurar su pervivencia a medio y largo plazo.

- Necesidad de confianza
- Reducción de la complejidad de las organizaciones y nuevas demandas
- Responsabilidad social empresarial
- Reconocimiento de valores universales
- Voluntad de justicia y felicidad de las personas que trabajan en la organización.

Una vez asumidas estas exigencias, toca seguir una serie de recomendaciones que pueden ayudar a que la ética se tenga más en cuenta en la Administración. Entre ellas, se encuentran las recomendaciones de la OCDE aprobadas el 23 de Abril de 1998:



1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras. Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.
2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal. El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.
3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética. La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta deben ponerse a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida. Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos. Los líderes políticos son responsables de mantener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que sólo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuercen la conducta ética y establezcan las sanciones a las conductas indebidas, así como el prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas y las leyes de ética para propósitos políticos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio. El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les confían. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento del papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes.
7. Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado. La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definan las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.
8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética. Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.



9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética. Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental no sólo debe delinear las normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino que también tiene que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.
10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética. Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.
11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacia la obtención de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios de los organismos o provenientes de uno externo especializado en esta función o pueden estar diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.



12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas. Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público, al igual que con sanciones proporcionales, ya sean administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas.

Una última aportación, y doy por finalizado este proyecto.

Resulta curioso que en ningún momento se habla de la implantación de soluciones éticas financieras. Como desarrollar una economía del bien común, que nos haría crecer económicamente y la cual tiene dominio sobre la educación. Puesto que habría una estabilidad económica, pues no tendríamos ya que preocuparnos por la limitación de recursos, que influye en nuestro clima ético profesional, que a su vez, influye en el comportamiento del empleado. Debemos salir de ese círculo vicioso que desestabiliza la administración y que hace que pierda esa condición primordial de servir al interés general.

Sería una solución válida, en mi opinión, para sacar del agujero en el que está sumergida la función pública. Sin que falte, y sobre todo eso, la formación y refuerzo de los valores más esenciales y el seguimiento y control según las directrices de la OCDE, ya que es un órgano que insiste en estas premisas e influye en las organizaciones para que apliquen ciertas modificaciones, tanto en códigos de conducta como en la formación de sus funcionarios.



## Bibliografía

Diego Bautista, Oscar:

La Gestación de la Ética Pública

[http://eprints.ucm.es/9700/1/3GESTACION\\_DE\\_LA\\_ETICA.pdf](http://eprints.ucm.es/9700/1/3GESTACION_DE_LA_ETICA.pdf)

La ética en la gestión pública

<http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>

Jornadas sobre ética pública. Madrid. 1997. Ejemplar impreso en Biblioteca Central UPV 0-42 1534.

[http://books.google.es/books?id=cZwCil-](http://books.google.es/books?id=cZwCil-3w0EC&lpg=PP1&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false)

[3w0EC&lpg=PP1&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false](http://books.google.es/books?id=cZwCil-3w0EC&lpg=PP1&hl=es&pg=PP1#v=onepage&q&f=false)

La Ética en el Servicio Público:

<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20etica%20en%20el%20servicio%20publico.pdf>

(De este documento existe un ejemplar en la Universidad Politécnica pero no al servicio del alumnado, de ahí que se recurra a su ejemplar online)

La confianza en el gobierno: Medidas éticas en los países de la OCDE.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>

Lozano Aguilar, J. Félix:

- Apuntes asignatura Ética en las organizaciones curso 2012-2013.
- Ética y Gestión Responsable de la Administración Pública.
- Herramientas de gestión ética: los códigos éticos.

Modelo de código de conducta para funcionarios públicos:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf) (documento en inglés)

Oltra Climent, Rafael Francisco y de Miguel Molina, María del Rosario. Editorial UPV. Ref.: 2007-689.

Significado

ética:

[https://www.google.es/search?q=definicion+de+%C3%A9tica&oq=definicion+de+%C3%A9tica&aqs=chrome..69i57j0l5.6476j0j7&sourceid=chrome&es\\_sm=93&ie=UTF-8](https://www.google.es/search?q=definicion+de+%C3%A9tica&oq=definicion+de+%C3%A9tica&aqs=chrome..69i57j0l5.6476j0j7&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8)



## Anexos

### Constitución Española

#### **TÍTULO IV**

#### **Del Gobierno y de la Administración**

##### **Artículo 103.**

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

### Código Civil

#### **Capítulo 1.**

#### **Fuentes del Derecho**

##### **Artículo 1.**

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada.  
  
Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.
4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a



formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.

## **Estatuto básico del Empleado Público**

### TÍTULO III

#### **Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos**

##### CAPÍTULO I

#### **Derechos de los empleados públicos**

##### **Artículo 14. Derechos individuales.**

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio:

- a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.

- g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- p) A la libre asociación profesional.
- q) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

#### **Artículo 15. Derechos individuales ejercidos colectivamente.**

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos individuales que se ejercen de forma colectiva:

- a) A la libertad sindical.
- b) A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
- c) Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- d) Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- e) Al de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 de este Estatuto.



## CAPÍTULO VI

### **Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta**

#### **Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.**

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: 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, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

#### **Artículo 53. Principios éticos.**

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y 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.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda



suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

#### **Artículo 54. Principios de conducta.**

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.



4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
10. 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. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

Plan                                      Formación                                      Continua:  
[https://www.just.gva.es/portal/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f625e8f9-f16b-49c9-ad38-ee8379522240&groupId=390906](https://www.just.gva.es/portal/c/document_library/get_file?uuid=f625e8f9-f16b-49c9-ad38-ee8379522240&groupId=390906)

Plan                                      Formación                                      Especializada:  
[https://www.just.gva.es/portal/c/document\\_library/get\\_file?uuid=7345251c-4c71-489b-b411-e8d35f030c72&groupId=390906](https://www.just.gva.es/portal/c/document_library/get_file?uuid=7345251c-4c71-489b-b411-e8d35f030c72&groupId=390906)

Estadísticas                              Cursos                                      2014                                      IVAP:  
[https://www.just.gva.es/portal/c/document\\_library/get\\_file?uuid=26e9b832-cb2b-4072-82fc-1ea3fe0085ea&groupId=390906](https://www.just.gva.es/portal/c/document_library/get_file?uuid=26e9b832-cb2b-4072-82fc-1ea3fe0085ea&groupId=390906)



### Plantillas para identificar zonas grises

1 = con mucha frecuencia      2 = con frecuencia      3  
= Algunas veces      4 = casi nunca      5 = nunca

¿Has visto alguna vez en tu trabajo que alguien?

1      2      3      4      5

1. Utilice material de la organización para uso personal					
2. No cumpla con sus obligaciones mínimas (horarios y actividades básicas)					
3. Cometa un error y no lo reconozca					
4. Llegue tarde al trabajo					
5. Mienta					
6. Realice mal una tarea a sabiendas					
7. Incumpla las normas de la organización					
8. Haga una promesa o se comprometa a algo y no lo haga					
9. Trate de forma irrespetuosa a sus "clientes"					
10. Hable en tono irrespetuoso a sus compañeros					
11. Difunda información privada o confidencial					
12. Se aproveche del trabajo de otros para su beneficio					
13. Difunda rumores					
14. Tome una decisión sin contar con las personas afectadas					
15. Solicite o sea cómplice de alguna irregularidad administrativa menor					

**Dirías que tu superior**

1. Escucha las críticas de buena fe					
2. Se esfuerza por aprender					
3. Oculta errores que ha cometido					
4. Explica las decisiones que toma a las personas afectadas por ella					
5. Miente					
6. Realiza mal una tarea a sabiendas					
7. Incumple las normas de la organización					
8. Está dispuesto a ayudar cuando hay un problema					
9. Abusa de su posición para conseguir ventajas personales					
10. Anteponen los intereses de promoción a los fines de su cargo					
11. Se enfrenta a una decisión "incorrecta" de su superior					
12. Habla en tono ofensivo a sus subordinados					
13. Es comprensivo con las situaciones especiales de algún trabajador					
14. Respeta a las personas, aunque no comparta sus opiniones					
15. Es justo en los "castigos y recompensas"					
16. Pregunta a los demás su opinión					
17. Hace explícitos sus valores éticos y es coherente con ellos					
18. Presiona para que sus subordinados cometan irregularidades menores					

**¿Normalmente tus compañeros realizan las siguientes acciones? , ¿Qué porcentaje del total dirías que representa?**

	Sí	No	25%	50%	75%	100%
1. Colaboran con sus compañeros						
2. Se esfuerzan por aprender						
3. Ocultan errores						
4. Inventan excusas para no cumplir sus obligaciones						
5. Mienten						
6. Realizan mal una tarea y no les importa						
7. Incumplen las normas de la organización						
8. Están dispuestos a ayudar cuando hay un problema						
9. Cumplen con sus obligaciones más allá del mínimo exigible						
10. Priorizan acciones que le sirven para promocionar						
11. Se enfrenta a una decisión "incorrecta" de su superior						
12. Hablan en tono ofensivo e irrespetuoso a sus "clientes"						
13. Crean y difunden rumores						
14. Respetan a las personas, aunque no compartan sus opiniones						
15. Actúan con lealtad a la organización						

**Cuáles dirías que son los 5 problemas éticos más presentes en tu organización. Numéralos por orden de importancia.**

Falta de respeto	
Abuso de autoridad	
Mentira y ocultación	
Falta de compromiso con la organización	
Falta de profesionalidad (incumplimiento de deberes básicos)	
Abuso verbal	
Acoso	
Falta de solidaridad y compañerismo	
Utilización de los recursos públicos para beneficio personal	
Incumplimiento de las normas	
Falta de confidencialidad	
Desigualdad en el esfuerzo y la recompensa	
Falta de diálogo	
Intolerancia	