

CAPÍTULO 1

Introducción. Estado de la cuestión sobre los códigos éticos y de conducta

Manuel Villoria Mendieta

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Rey Juan Carlos*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La ética aplicada a las profesiones y a las organizaciones: fundamentos. 3. Orígenes y expansión. 4. Pros y contras de los códigos éticos y de conducta. 5. Tipos de códigos éticos y de conducta. 6. Contenidos de los códigos. 7. ¿Qué requiere un código ético y de conducta para tener éxito? 8. Conclusión. 9. Bibliografía.

Este texto introductorio pretende presentar un estado de situación de la investigación existente sobre códigos éticos y de conducta, con especial énfasis en los códigos para los empleados públicos y las Administraciones. A partir del mismo, posteriormente, se irán desarrollando aspectos innovadores que se han ido introduciendo en diversos códigos éticos especializados y que permitirán, finalmente, ofrecer un modelo de código holístico para los Gobiernos locales. Ciertamente, no todas las áreas de riesgo moral podrán ser incorporadas, pero esperamos que las más importantes y que han generado más debate sí puedan quedar incluidas en este código que, de esta forma, se convierte en el primero que recoge sintéticamente tantos elementos novedosos para la autorregulación ética de los Gobiernos locales. En concreto, se pretenden incluir principios y normas relativos a la contratación pública, el urbanismo, la digitalización e inteligencia artificial, la gestión económico-financiera y de recursos humanos, y, transversalmente, criterios de actuación medioambientales y de igualdad de género. Este código establecería valores, principios y normas para los cargos electos, altos cargos y empleados públicos implicados en gestionar las áreas de riesgo mencionadas.

1. Introducción¹

Los códigos éticos y de conducta (CEC) son documentos formales que contienen normas morales para guiar el comportamiento de la organización y de sus empleados. Pero también pueden ser instrumentos de autorregulación ética de las profesiones. Los CEC del sector público abarcan profesiones y organizaciones muy diferentes, pero todos deben confluir en la búsqueda del interés común como fundamento del servicio público. A partir de estos criterios normativos, el texto hace referencia a la historia, los distintos tipos de códigos existentes, los pros y los contras de los códigos y los requisitos para el éxito de los CEC en el sector público.

Comenzaremos esta labor analítica separando los códigos morales de los códigos de conducta y ética (CEC). Los primeros son fruto de concepciones e intuiciones sobre el bien y el mal que las distintas comunidades humanas consolidan a través de la costumbre en forma de normas de conducta. No pretenden generar una posición ética general y coherente. Suelen estar vinculados a relatos míticos y concepciones religiosas. Un ejemplo serían los Diez Mandamientos. Los CEC deben partir de una reflexión ética previa sobre el valor de las profesiones y organizaciones y su función social. No se trata de añadir preceptos sin más, no es una suma de normas repetitivas y bienintencionadas, sino que un buen CEC trata de aplicar teorías normativas contrastadas y sólidas, mediante principios y reglas coherentes, con la finalidad de ayudar a resolver problemas prácticos de la vida profesional (Thompson, 1987). La ética, en general, adopta diversas formas y se extiende por los distintos aspectos de la existencia humana, incluido el mundo del trabajo. Así, toda profesión tiene, en mayor o menor medida, una dimensión ética que no puede ignorarse. Por muy técnica que sea una actividad, siempre deja espacio para la consideración de los valores que guían su práctica. En suma, la ética profesional no debe separarse de la ética general ni de la integridad institucional, especialmente en la Administración pública, pero sí debe evitar confundirse con códigos morales (Goss, 1996; Kirby, 2018; Ceva y Ferretti, 2021).

Por otra parte, los CEC deben situarse en el marco de la ética aplicada para comprender su papel actual. Sobre todo, encuentran su mejor definición como guías para que los distintos profesionales, en el entorno de las diferentes organizaciones, conozcan los fundamentos axiológicos de lo que está bien y lo que está mal en su profesión, así como las formas de hacer las

1. Este texto se basa en mi contribución a la *Edward Elgar Encyclopedia of Corruption*, de próxima publicación.

cosas de manera éticamente correcta. La ética profesional tiene elementos comunes para todas las profesiones, aunque diversos factores influyen en cómo se aplica en las distintas actividades y organizaciones (Geuras y Garofalo, 2011: 16). Por ejemplo, tanto un ingeniero como un médico desarrollan una actividad profesional, para ambos el valor de la eficacia es importante; sin embargo, su aplicación es diferente. Además, un médico en una organización pública puede tener reglas que no se aplicarían si trabajara en el sector privado: por ejemplo, la imparcialidad (en el sector privado, puede dar mejores servicios al que paga más). Por todo ello, creemos que las reflexiones sobre la ética aplicada a las profesiones nos pueden dar un fundamento común para los CEC, aunque, posteriormente, cada organización y profesión desarrollará estos principios de forma equilibradamente diferente.

2. La ética aplicada a las profesiones y a las organizaciones: fundamentos

Los seres humanos realizan actividades cooperativas que pueden denominarse prácticas, y, dentro de las prácticas, están las **profesiones** (MacIntyre, 1984); una práctica es una profesión cuando cumple una serie de requisitos, como el reconocimiento social, la exigencia de habilidades técnicas, la complejidad, el control mutuo por los colegas y un código ético (Larson, 1977; Cooper, 1987). Esto incluye no solo médicos o ingenieros, sino también carpinteros o yesistas, por ejemplo. Todas las profesiones reconocidas van aportando su granito de arena al bienestar colectivo. Las profesiones, en definitiva, son prácticas de cooperación que, si se desarrollan adecuadamente, generan bienestar para la sociedad. Cada profesión adquiere todo su sentido tratando de proporcionar bienes específicos (“bienes internos” en la terminología de MacIntyre), y esa misión le aporta su dimensión cooperativa; estos “bienes internos” son los que justifican socialmente la profesión y son la razón de ser de la actividad profesional. En cualquier caso, estos bienes internos deben ser sacados a luz, conocidos y comprendidos para que, entonces, los profesionales traten de desentrañar qué principios de conducta les permitirán alcanzarlos y qué valores y hábitos deben incorporar para conseguir hacerlos reales (Cortina, 1994).

Por supuesto, todas las profesiones deben proporcionar también bienes externos; por ejemplo, remuneración, poder o prestigio. Sin remuneración, nadie podría trabajar permanentemente; sin poder, nadie podría ser policía o inspector de tributos. Sin embargo, estos bienes externos no pueden situarse por encima del bien interno. Un médico, por ejemplo, no puede poner el dinero por encima de la razón de ser de su profesión, engañando a los pacientes con continuas e innecesarias visitas y pruebas en su clínica, a fin

de obtener más ingresos económicos (Rodwin, 2011); o un policía no puede usar su poder para obtener sobornos. En consecuencia, la ética profesional exige que todo profesional, sea cual sea la profesión, busque la integridad y, para ello, reflexione continuamente y tenga clara la razón de ser de su trabajo —esos bienes internos— y los valores que debe respetar. “Cuando alguien es reconocido como un ‘verdadero profesional’, se reconoce que tiene algo que profesar y la habilidad con la que hacerlo. Se le admira no sólo porque la persona sabe lo que hay que hacer, sino también por qué hay que hacerlo” (Bowman, 2001: 340).

En la **esfera pública**, diversos tipos de servidores públicos desempeñan diferentes tareas profesionales en distintas organizaciones. Sin embargo, para todos ellos existe un mismo bien interno, un componente normativo estándar, que es su servicio al interés común; posteriormente, algunos servidores públicos servirán al bien común cuidando de ancianos en residencias o garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades, como los policías; otros, desarrollarán labores muy complejas de articulación e innovación social; así, “los directivos públicos y los analistas de políticas son responsables no sólo entre sí, sino sobre todo ante la ciudadanía, del bien público y de ayudar a las comunidades a florecer, generando espacios públicos de deliberación, de forma tal que estas comunidades desarrollen las habilidades y la imaginación moral necesarias para abordar cuestiones políticas importantes” (Ventriss, 2001: 266). Los CEC ayudan a los profesionales del sector público a orientarse para evitar fracasar en el desarrollo de prácticas de colaboración para la sociedad. Como ahora veremos, estos códigos pueden ser generales, tratando de establecer estándares comunes a todas las profesiones del sector público, o también pueden ser específicos, para determinadas profesiones públicas.

En cuanto a los códigos desarrollados por las **organizaciones**, tienen un fundamento ético marginalmente distinto, pero también identificable. Para empezar, es importante recordar que las organizaciones tienen una responsabilidad en la promoción o el bloqueo de la cooperación entre seres humanos y, en definitiva, en la construcción de sociedades guiadas por el bien común. Las organizaciones públicas y privadas, legalmente constituidas, en una sociedad democrática compleja como la que vivimos, son pilares de un sistema social justo si están construidas sobre sólidas bases morales, cooperan y promueven la integridad de sus miembros (esencialmente, la integridad profesional); el resultado de ese esfuerzo redundará en el bienestar colectivo y la paz social. Si, por el contrario, promueven el pillaje, incumplen sus misiones o incentivan la visión de silo, el resultado será un país sin futuro y una traición a los objetivos que la humanidad se ha dado en los ODS y

que todo país debe contribuir a alcanzar. Necesitamos unos pilares sociales que interactúen para conseguir la cooperación y el bien común gracias a los valores que asumen en su misión y a la integridad que promueven entre sus miembros. Si las organizaciones generan objetivos irreales, incumplen la ley, promueven el engaño u ocultan información clave para juzgarlas están atentando contra la cooperación y la confianza colectiva, además de promocionar entre sus miembros conductas antisociales y contrarias a los fines que como sociedad hemos asumido. Si sus políticas laborales promueven la lealtad extrema, la hipocresía, la traición o la competición salvaje, desincentivan la integridad de sus empleados también, impidiendo las sinergias positivas que organizaciones íntegras generan en su interacción. En resumen, las organizaciones son tractores de integridad o barreras frente a ella.

Esto nos lleva, en primer lugar, a entender las diferentes organizaciones como dotadas de un valor institucional inserto en su misión, pues cada una de ellas, cumpliendo su auténtica misión, contribuye al bien común. Las organizaciones, en el sentido definido por Selznick (1949), están influidas e influyen en la consecución de los intereses locales y nacionales, y no pueden desentenderse de ese rol y esa responsabilidad social. Si el poder judicial sirve a su misión, contribuye al buen funcionamiento de la sociedad; si los partidos políticos cumplen su misión, tal y como es establecida en el artículo 6 de la Constitución (“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política [...] Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”), sirven al buen funcionamiento de la sociedad; si las empresas sirven a su misión en sentido amplio, y no simplemente como generadoras de beneficios cortoplacistas para sus propietarios, sirven a la comunidad. Siguiendo a Cabanes Fuentes (2016: 189), una empresa es una “organización social estructurada y coordinada en su actuación, con la función de contribuir, con o sin ánimo de lucro, a la satisfacción de las necesidades humanas mediante la generación de bienes y servicios, llamados *productos*, empleando para ello otros bienes y otros servicios”.

La misión de la empresa es la generación de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, sí, pero de forma rentable o sostenible económicamente. Ahora bien, la misión verdadera de toda empresa no puede estar en la mera obtención de beneficios para sus accionistas, ni siquiera si añadimos a ello el requisito del cumplimiento de la ley (Friedman, 1970). Las empresas es cierto que tienen que ser rentables o, al menos, sostenibles, pues sin ello no podrán cumplir su misión, pero con su rentabilidad no basta. Tampoco nos basta entender que la misión de toda empresa es

generar bienes y productos de forma eficiente y sostenible económicamente, siendo por ello “conveniente”, como estrategia de marketing, que asuma compromisos de responsabilidad social (Argandoña, 1998). Esta opción deja al puro interés del momento, o a la relación de fuerzas, ser o no ser responsable socialmente. Así, cuando un sector empresarial alcanzara un poder oligopolístico afianzado podría saltarse toda estrategia de responsabilidad social; al fin y al cabo, los consumidores no tendrían opciones alternativas y sería imposible para ellos sancionar la falta de integridad de las empresas partícipes. Buscar los oligopolios, en consecuencia, sería la mejor estrategia empresarial.

Si el mercado ignora a la sociedad en la que opera y rompe sus propias reglas del juego —esencialmente la competencia justa—, tendrá un impacto negativo en su propia actividad y, en última instancia, atentará contra su propia supervivencia, como acabamos de ver en la Gran Depresión; finalmente, cuando llegue la crisis, será necesaria la intervención pública para salvar al propio mercado de sus excesos (Polanyi, 2002), eso sí, con dinero de todos. Para evitar estas tensiones destructivas, el mercado debe entenderse como parte del sistema social y, por tanto, como un socio clave en el desarrollo del valor social y de las políticas económicas que sirven esencialmente al bien común. El valor social implica productos y resultados no financieros, es decir, intervenciones que implican a las personas, las comunidades, el capital social y el medio ambiente, y que mejoran el bienestar social (Mullan, 2010). En cuanto a la política económica, no se trata de una mera lista de cosas que el Estado debe realizar a través de la regulación, sino que es un proceso colectivo en el que intervienen consumidores, trabajadores, empresarios y accionistas. Por eso es tan crucial alinear los intereses de todas las partes de forma que se favorezca la innovación social y la creación de valor compartido. Los mercados con implicación social están compuestos por partes interesadas, y se enfrentan a retos sociales fundamentales, por lo que el concepto de implicación compartida debe incluirse en la definición de los problemas en cuestión, en el diseño y la búsqueda de objetivos, y en la evaluación conjunta de productos e impactos (Meyer, 2018: 16). Todo ello crea la necesidad de que las empresas tengan una estrategia corporativa que contemple la implicación permanente en el entorno fuera del mercado, donde se definan las opciones sociales que la empresa quiere y puede asumir, así como el potencial valor económico para la empresa (Baron, 1995).

Desde la perspectiva de lo público, esta preocupación por entender y defender la misión social de cada organización también es esencial. Si el poder legislativo existe es para cumplir una misión esencial en una democracia. Dedicar toda su energía al cumplimiento de la misión es un factor clave para

la construcción de bienestar colectivo. Del mismo modo el poder judicial, o los órganos de control, todos ellos deben cumplir su misión, pues cumpliéndola contribuyen al buen funcionamiento de la democracia. De ahí la importancia de liderazgos, individuales o colectivos, que en cada organización pública impulsen el cumplimiento de la misión como criterio esencial de su estrategia. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración pública, Terry (1995: 81) considera que la labor esencial en un administrador público es conservar la misión de su organización, entendiendo por esta la que *“is established by legislative mandates and other legally binding acts that grant authority to administrative agencies to act within a designated realm or field of action and to pursue specific policy objectives”*. Como consecuencia lógica de dicha obligación, un administrador debe respetar el espíritu y la letra de la ley que le aporta su legitimidad institucional (Terry, 1995: 89). Otra consecuencia de ello es que un administrador debe proteger los límites jurisdiccionales de su agencia, proteger su autonomía frente a otras agencias rivales y frente a las restricciones políticas que dificulten su acción (Terry, 1995: 99). Esta visión, con una clara orientación funcionalista, creemos que es muy importante asumirla para la generación de los CEC que dan origen a este texto. Cada organización, cumpliendo su misión, contribuye a la misión colectiva de construir sociedades cooperativas y que aportan bien común. Dicho esto, hay que volver a introducir una idea que incluí al comienzo de estas reflexiones; con independencia de la importancia de trabajar en el marco de la misión de cada organización, todas deben asumir la cooperación, la coordinación y el compromiso colectivo como parte esencial de su ética institucional. A ello habría que añadir que, en tiempos de incertidumbre y cambio permanente, como los que vivimos, la misión debe adaptarse a la realidad del momento. Vivimos en sociedades complejas que exigen pensamiento complejo para ser mínimamente comprendidas. Y por ello, las misiones de las organizaciones requieren cambios cuidadosos, adaptaciones templadas pero continuas; al tiempo, su propia presencia nos aporta la seguridad de que mantenemos un marco de referencia estable y previsible. Cambiarán los nombres de las organizaciones y sus competencias, nacerán nuevas organizaciones de control y morirán o se fusionarán otras, pero las misiones esenciales permanecerán, aunque las organizaciones que las lleven adelante cambiarán, se renovarán, serán más diversas.

Tanto para los políticos como para los funcionarios, la tarea de los códigos éticos en las organizaciones públicas comienza por aclarar y determinar, mediante valores, principios y criterios, cuándo se está dentro de la línea del interés público y cuándo se ha cruzado esa línea (Lewis y Gilman, 2005a). Según Kirby (2018: 4), debemos adoptar un enfoque de “la institución primero” en lo que respecta a la integridad. Para él, la integridad institucional es la in-

tensa disposición de una institución para perseguir su propósito de manera eficiente, dentro de las limitaciones de la legitimidad y en consonancia con sus compromisos. Por otra parte, la integridad de los funcionarios públicos es la intensa disposición de un funcionario a apoyar la integridad de su institución. Por lo tanto, el CEC debe funcionar como una expresión formalizada de la ética institucional. En cualquier caso, los códigos institucionales deben coexistir con los códigos profesionales, generando, en muchos casos, una doble servidumbre a la profesión y a la institución. Estas múltiples servidumbres deben integrarse en la vida práctica de los empleados públicos.

3. Orígenes y expansión

Si bien el contenido específico y el formato de los códigos de ética han variado a través del tiempo y las culturas, su propósito ha permanecido constante: proporcionar un conjunto de directrices o principios que rijan el comportamiento y la conducta de los individuos dentro de una profesión u organización en particular. Si los vemos en perspectiva histórica, los códigos deontológicos tienen una larga y rica tradición que se remonta a las civilizaciones más antiguas, aun cuando en aquellos momentos estaban muy vinculados a los códigos morales. En el antiguo Egipto, uno de los textos más destacados es el de la “Instalación del Visir”, cuya copia más importante es la que se encuentra en la tumba del visir Rekhmire, quien vivió bajo el reinado de Tutmosis III (dinastía XVIII). Alude a las competencias y los deberes de este magistrado y, entre otros muchos temas, en ella se apela a la imparcialidad del visir y al comportamiento adecuado para la aplicación de la justicia (Tarancón Huarte, 2016: 16). Regidos por el *maat*, los egipcios debían evitar los comportamientos dañinos para la sociedad, evitar el *isfet*. La Confesión Negativa (también conocida como Declaración de Inocencia) es una lista de 42 pecados que el alma del difunto puede decir honestamente que nunca ha cometido cuando sea juzgada en la otra vida. El alma los recitaba en presencia de los dioses, que sopesaban su veracidad a la hora de decidir su destino. Esta lista expresaba un código ético que todos los que pretendían salvarse debían seguir. En la antigua Mesopotamia, el Código de Hammurabi, establecido en Babilonia hacia 1754 a.C., ya definía el papel del monarca como la promoción del bienestar de sus súbditos a través de la justicia, impidiendo que el fuerte oprimiera al débil. Incluía normas que regían diversos aspectos de la sociedad, como el comercio, el trabajo y la familia (Larue, 1993). También establecía normas éticas para jueces, médicos y otros profesionales.

Los CEC para empleados públicos existen en Europa y Estados Unidos desde principios del siglo XIX. Un ejemplo es: “Los deberes de los funcionarios

públicos”, publicado por Amos Kendall en 1829 (Gilman, 2005). A comienzos del siglo XX ya existen interesantes ejemplos de códigos generales, como el Manual del Empleado Público en España, de 1905, elaborado por Enrique Mhartín y Guix, y de códigos para algunas áreas del gobierno; más tarde, en 1978, la *Office of Government Ethics* estadounidense impulsó un código ético para todo el sector público y, ya a partir de los 1990, surgen el Comité Nolan británico y sus famosos “Estándares de conducta para la vida pública” (1995). Hoy en día, la expansión de los códigos para organizaciones y servidores públicos es imparable, con miles de ejemplos a lo largo del planeta.

En las empresas privadas, una razón esencial para explicarse este incremento de códigos éticos está en la regulación pública o en la jurisprudencia. A partir de 2004, en Estados Unidos, la Bolsa de Nueva York y el NASDAQ exigieron que las empresas tuvieran y divulgaran un código ético como requisito previo para poder cotizar en ellos. La introducción de la responsabilidad penal de las empresas es otro factor muy importante. Las Directrices Federales, elaboradas por la US Federal Sentencing Commission —una agencia independiente que forma parte del poder judicial—, instruyen a los jueces en la evaluación de penas, y un factor atenuante en la evaluación de la pena por infracción era, desde 1991, si la empresa tenía o no un código ético (Fort, 2005). En España y otros países, la existencia de códigos éticos, en el marco de sistemas de *compliance*, constituye también un instrumento clave para evitar sanciones penales.

Pero este movimiento a favor de los códigos de conducta también se da en el sector público de todo el mundo. Desde mediados de los años ochenta, la prevalencia de los enfoques neoinstitucionalistas en economía (véase, entre otros, North, 1990) y ciencia política (véanse March y Olsen, 1989; Ostrom, 1990) ha producido un aumento de la investigación sobre la calidad de las instituciones, considerada ahora como la variable crítica para entender el éxito o el fracaso de las naciones (Acemoglu y Robinson, 2013). La baja calidad institucional permite y fomenta la corrupción y esta impide el desarrollo. Construir instituciones de buena gobernanza reduce la corrupción y asegura paz y estabilidad, además de seguridad jurídica y, con ello, desarrollo económico (Kaufmann *et al.*, 1999; Evans y Rauch, 1999; Rothstein, 2011; Fukuyama, 2015). Estas ideas permitieron a las organizaciones internacionales comprender mejor las causas de la mayoría de sus fracasos en la promoción del desarrollo, y las llevaron a modificar sus estrategias, generando una nueva agenda global para construir buena gobernanza (World Bank, 1996; International Monetary Fund, 1997; ONU, 2004). En este marco, la OCDE se ha convertido en el *think tank* de políticas de promoción de la integridad de los países más desarrollados (OCDE, 2020), con constan-

tes documentos, sólidamente generados, sobre las medidas que los países miembros deberían adoptar para evitar la corrupción y promover el buen gobierno²; y, entre ellas, destaca la adopción de códigos de ética. A ella se ha sumado el Consejo de Europa, a través del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que, mediante sus detallados informes y propuestas, aporta una presión por la introducción de CEC ciertamente positiva. Con todo ello, la Unión Europea ha ido incorporando una gran parte de las propuestas OCDE/GRECO a su normativa interna, para la gestión de sus presupuestos, configurando un sistema de prevención de la corrupción y el fraude interno bastante sólido, en el que los códigos éticos ocupan un lugar destacado. En la literatura constructivista sobre relaciones internacionales, estamos ante lo que se denomina un proceso de socialización. Este proceso tiene éxito cuando, siguiendo el modelo de March y Olsen (1997), el agente receptor pasa de seguir una lógica de consecuencias a una lógica de lo apropiado, integrando los códigos éticos en su gestión como un instrumento plenamente normalizado.

4. Pros y contras de los códigos éticos y de conducta

Existen diferentes argumentos a favor y en contra de los códigos éticos. Por ejemplo, algunos consideran que lo único importante para garantizar los comportamientos correctos son las leyes, y que los códigos de este tipo no sirven para casi nada; otros opinan que la naturaleza humana y nuestra tendencia natural al particularismo, es decir, a favorecer a los más cercanos, probablemente no permitirán que los códigos sean útiles sin sanciones y un control riguroso (Fukuyama, 2014); con ello, acercan de nuevo los códigos al marco legal y a los sistemas de sanciones de naturaleza jurídica. Por su parte, Rohr considera los códigos como parte del “camino bajo”, que reduce el comportamiento ético a “no meterse en líos” (Rohr, 1989: 54); para él, la ética implica ir más allá del mero cumplimiento de los códigos, sin rechazarlos. Según Chandler (1983), desde una visión un tanto cínica y descreída, se desconfía de los códigos por varias razones: en primer lugar, porque deberíamos resistirnos a moralizarlo todo y ser prácticos a la hora de aceptar niveles moderados de inmoralidad en la vida; en definitiva, no deberíamos perder mucho tiempo en déficits de moralidad menores, sino centrarnos en lo importante, los delitos y las faltas administrativas graves o muy graves. En segundo lugar, porque los procedimientos para desarrollar el consenso y el debate sobre las cuestiones se ven obstaculizados por la codificación rígida de lo correcto y lo incorrecto; la realidad es muy compleja y requiere un uso

2. Una visita al *anticorruption and integrity hub* nos puede mostrar claramente la producción en la materia: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/>

de la razón práctica, entendiendo los múltiples intereses en juego, con todos los pactos y acuerdos necesarios para que el sistema funcione, aunque no sea éticamente perfecto. En tercer lugar, porque la tradición de neutralidad burocrática considera positivo evitar los juicios morales, aplicando normas y procedimientos de forma automática, sin entrar en su mayor o menor nivel de eticidad; en el fondo, esta idea confluye con la visión tecnocrática de la acción de gobierno, aquella que considera la gobernanza como un ejercicio esencialmente técnico, donde la política y la moral generan más problemas que beneficios (Plant, 2001: 313).

Estas tres críticas nos sitúan en el ámbito del relativismo moral y, por ello, creemos que abren un peligroso campo de juego. Con respecto a la primera crítica, parece que generar un espacio donde las pequeñas fechorías se aceptan no tiene ninguna repercusión sobre el funcionamiento de las Administraciones; pero la realidad nos muestra que quienes realizan con impunidad pequeñas fechorías posteriormente las amplían y van construyendo un lugar de trabajo donde las personas se socializan en prácticas cada vez más inaceptables. Del mismo modo, aceptar que hay que saber jugar a la política y negociar con los corruptos para alcanzar consensos sobre pequeños avances es muy peligroso, pues al final se aceptan actos inmorales y se les protege siempre que quienes los desarrollen tengan poder suficiente. La tercera crítica nos hace recordar el famoso proceso a Eichmann, que tan magistralmente nos narra Hanna Arendt, reivindicando una burocracia fría e insensible eficaz en la gestión del Holocausto. Cuando en una organización se desarrollan prácticas no éticas y no hay consecuencias adversas para los culpables, se produce un fenómeno de normalización que puede tener consecuencias devastadoras (Anand *et al.*, 2005). Una organización puede pasar de ser ética a tener casos aislados de corrupción y, posteriormente, debido a la impunidad, la organización se convertiría en una de individuos corruptos y, en última instancia, en una organización corrupta en sí misma y plagada de corruptos si no se detienen los procesos por los que se normaliza la inmoralidad (Pinto *et al.*, 2008). Esta normalización se deriva de tres procesos que se refuerzan mutuamente (Anand *et al.*, 2005). El primero es a través de la institucionalización, donde una decisión no ética se toma en un momento dado y permanece dentro de las estructuras y los procesos, por lo que se convierte en rutina. El segundo es a través de la racionalización y la justificación, donde se desarrollan historias e ideas a favor de las personas no éticas para justificar e incluso valorar la corrupción o el fraude (Zyglidopoulos y Fleming, 2008). Estas justificaciones pueden ir desde mantener que (1) “la acción no causó ningún daño a nadie o no es técnicamente ilegal”, o que (2) “todo el mundo lo hace” y eso es lo que mis compañeros esperan de mí, hasta que (3) es necesario para la supervivencia de la organización o de nuestro

partido (Aguilera y Vadera, 2008). El tercero es a través de la socialización, por la que se induce a los neófitos de una organización a ver las conductas inmorales como algo normal e incluso deseable (Milgram, 2005). Estos procesos de normalización deben servirnos para advertirnos, una vez más, de la tendencia a asumir que defender de forma poco ética los intereses de una organización o de un grupo político, en un momento dado (y aislado), no es censurable y, por tanto, no se deben aplicar sanciones. Quien emprende el camino de la corrupción o el fraude tendrá cada vez más dificultades para cambiar de rumbo a medida que vayan surgiendo fenómenos incrementales difíciles de controlar.

Sin embargo, también hay buenas razones para promover los códigos éticos. Según Rothstein y Sorak (2017: 7-12), hay razones por las que los códigos éticos pueden ser necesarios para la Administración pública. En primer lugar, hay límites a lo que pueden hacer las leyes. En determinados ámbitos, es imposible establecer leyes que regulen todas las situaciones y posibilidades; por ejemplo, para los médicos, la policía y los trabajadores sociales. Por lo tanto, son necesarias la discreción y la confianza en la profesionalidad de los funcionarios. En segundo lugar, los funcionarios también diseñan políticas y asesoran a los políticos de una forma que debe ser imparcial y técnicamente coherente. En estos casos, las leyes no bastan. En tercer lugar, dado que no es posible incentivar económicamente a los funcionarios para que persigan el interés público, será necesario transmitir razones morales y generar cooperación con los políticos para cambiar el círculo vicioso en el que los intereses egoístas y cortoplacistas nos sitúan. Además, la investigación muestra que, contrariamente a las ideas de la elección pública, muchos funcionarios públicos tienen motivación de servicio público, una forma de motivación laboral que conduce a un mayor nivel de compromiso, implicación y rendimiento (Ritz *et al.*, 2016). Los códigos éticos les guían en su compromiso. En general, una Administración guiada adecuadamente por sus CEC proporciona legitimidad al gobierno, bienestar a los ciudadanos y prevención de la corrupción (Helliwell *et al.*, 2017; Holmberg *et al.*, 2009).

Además, los CEC cumplen otras funciones prácticas. Por ejemplo, los códigos protegen a los funcionarios de las presiones de familiares y amigos para que les favorezcan, estableciendo prohibiciones y posibles sanciones (Gilman, 2005). Más aún, en ocasiones pueden ayudar a reflexionar sobre el modelo organizativo y la estructura de la organización, si se adapta o no a los valores y prioridades cambiantes del momento y si las adaptaciones respetan la misión y los valores esenciales del servicio público (Van Wart y Denhardt, 2001). Por último, tienen un componente simbólico, ya que ex-

presan cómo la organización y su personal quieren ser vistos por los demás, generando emociones positivas de orgullo (Plant, 2001; Gilman, 2005).

5. Tipos de códigos éticos y de conducta

La bibliografía disponible emplea diferentes términos para referirse a los códigos éticos: códigos de ética, códigos de conducta, códigos de ética administrativa, códigos de buen gobierno, normas de conducta, manuales de conducta, principios éticos y valores (Rothstein y Sorak, 2017: 14; Gilman 2005). Sin embargo, a menudo es difícil encontrar diferencias claras entre ellos. En general, podemos clasificar los códigos en torno a seis características. En primer lugar, algunos se basan en el *ethos* burocrático (que incluye eficiencia, eficacia, pericia, lealtad y responsabilidad). Otros se basan en el *ethos* democrático (que abarca los valores del régimen, la ciudadanía, el interés público y la equidad social) (Frederickson, 1997). Sin embargo, un sistema operativo de ética en la función pública requiere la conciliación de los *ethos* burocrático y democrático. Es lo que Bowman denomina el *ethos* profesional; un excelente ejemplo de ello es el código ético de la Asociación Americana de Administración Pública (ASPA) (Bowman, 2001: 336-339).

En segundo lugar, existen códigos éticos y códigos de conducta; los primeros se basan en la integridad y los segundos en el cumplimiento (Gilman, 2005). Los primeros se centran en definir valores y principios, pero no detallan comportamientos concretos, ni establecen sistemas de sanciones. Los códigos de conducta establecen normas y prohibiciones detalladas, así como sanciones. Un ejemplo de los primeros es el Código Nolan, y de los segundos, el Código de Ética de la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos. Sin embargo, es difícil encontrar ejemplos claros de cada uno de ellos en la vida real, ya que suelen ser complementarios; por ejemplo, las normas Nolan se introdujeron posteriormente en diversos códigos, como el código de conducta de la Cámara de los Comunes. Los códigos de ética pueden ser el primer paso para elaborar códigos de conducta. Esta distinción responde a un debate más amplio sobre las estrategias de integridad en las organizaciones. Existen dos estrategias posibles a la hora de definir políticas de integridad: una se centra en el control, el cumplimiento y la gestión de las consecuencias, y la otra se centra en la generación de cultura moral y la promoción de valores éticos (Huberts y Hoekstra, 2016: 19). Tras analizar múltiples prácticas, la conclusión es que la mejor estrategia es lograr un delicado equilibrio entre ambos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad (Huberts, 2014: 179; Maesschalck, 2004).

En tercer lugar, las experiencias comparadas en este ámbito son muy diversas, pero parece muy extendida la idea de que un código colectivo (promulgado por el Gobierno para todas las organizaciones públicas), como el *British Civil Service Code*, el código deontológico promovido por la *US Office of Government Ethics*, o las *Standards of Integrity and Conduct* de Nueva Zelanda, es perfectamente compatible con los códigos por agencia, como se hace en muchos países de la Commonwealth. En América Latina, el modelo chileno se caracteriza por la generación de códigos de ética por parte de cada organización, sin que exista un código general que defina el sistema. Sin embargo, el modelo colombiano actual se basa en generar un código general y permitir adaptaciones. India es probablemente el mejor ejemplo de tener códigos e instituciones ampliamente descentralizados. El código ASPA es un excelente ejemplo de código deontológico promulgado y aplicado por una asociación profesional. Adoptado por primera vez en 1924, el código ICMA ha sido revisado varias veces. Ahora está equilibrado por una Declaración de Ideales, adoptada para que la gestión sea humana, equitativa y comprometida con los valores democráticos (Plant, 2001: 318). Las organizaciones internacionales también promulgan convenciones anticorrupción (Interamericana, ONU, OCDE...) y promueven códigos de ética para funcionarios u organizaciones públicas; por ejemplo, el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley o el modelo de código de conducta del Consejo de Europa para funcionarios públicos (Gilman, 2005; Kernaghan, 2003; Lewis y Gilman, 2005b). En cuanto al debate sobre si deben existir códigos específicos para cada organización o si basta con un código general para toda la Administración, se tiende a considerar que los códigos específicos para cada organización ofrecen respuestas más concretas a los dilemas propios de cada una de ellas y son más útiles que los códigos generales. Pero los dos pueden convivir. También es importante considerar la relación entre los códigos de conducta y la cultura organizativa. Cuando una organización se preocupa por tener una cultura en la que la ética sea importante, necesita códigos deontológicos que refuercen “los patrones compartidos de interpretaciones o percepciones cognitivas, de modo que los miembros de la organización sepan cómo se espera que actúen y piensen y qué se espera que valoren” (Grosenick y Gibson, 2001: 246).

En cuarto lugar, los códigos de conducta privados también son auxiliares de los códigos de conducta públicos; por ejemplo, el Departamento de Defensa australiano exige a los contratistas que adopten un código ético estándar para hacer negocios con ellos. En quinto lugar, los códigos éticos están a veces, pero muy a menudo no, integrados en leyes. A menudo se considera que la ley es la base de los códigos éticos o normativos. Los códi-

gos incorporados solo como ley, y vistos únicamente como un problema de aplicación de la ley, tienden a ser los menos eficaces (Gilman, 2005: 23). Las leyes establecen qué comportamiento está prohibido, pero los códigos deben establecer qué comportamiento se espera. Los códigos deontológicos “exigen algo más que el simple cumplimiento; obligan a ejercer el juicio y a aceptar la responsabilidad por las decisiones tomadas: el verdadero trabajo de la ética. Los códigos éticos, reconociendo las ambigüedades y complejidades del servicio público, ofrecen marcos interpretativos para aclarar los dilemas en la toma de decisiones” (Bowman, 2001: 344). Sin embargo, es normal que los Gobiernos utilicen las leyes para reforzar la aplicación de los códigos.

En sexto lugar, están los códigos éticos para funcionarios públicos y los códigos de “buen gobierno”. Los códigos de buen gobierno son una adaptación al sector público de los códigos de buen gobierno de las grandes empresas (véase Aguilera y Cuervo-Cazurra, 2009). Estos códigos definen las responsabilidades de una organización hacia sus grupos de interés o la conducta que espera de sus empleados, mejorando su entorno ético (Clarke, 2007). Es importante entender que estos códigos forman parte de la ética empresarial en el sector privado. La ética empresarial puede entenderse como el estudio de las dimensiones éticas del intercambio de bienes y servicios y de las entidades que ofrecen bienes y servicios para su intercambio (Donaldson y Walsh, 2015). En el sector público, un código de Buen Gobierno establece las pautas de conducta y un conjunto de recomendaciones de buenas prácticas para guiar el comportamiento de los cargos políticos y directivos que ocupan la cúpula de las organizaciones públicas. Los códigos de conducta ministeriales son muy típicos en muchos países de la Commonwealth.

Existe un debate interesante sobre la ética aplicada a los cargos políticos. No puede decirse que los políticos ejerzan una profesión estable. Sin embargo, cuando dirigen organizaciones públicas, se insertan en un ámbito profesional que les exige asumir la ética de los gestores públicos y la integridad de su institución, aunque su empleo sea temporal. Además, dada la relevancia y responsabilidad de su trabajo, los códigos éticos son también esenciales para evitar que la lucha por el poder les desvíe de su labor institucional y justifique el uso de cualquier medio para conseguir sus fines (Walzer, 1973: 174; Thompson, 1987, 2019). En respuesta “a la creciente presión de la opinión pública, en cumplimiento de obligaciones legales o como un esfuerzo por cumplir con las normas internacionales, algunos partidos políticos han emprendido recientemente una serie de reformas intrapartidarias, introduciendo CEC” (De Sousa y Coroadó, 2022: 71).

6. Contenidos de los códigos

El contenido de los códigos debe basarse en una visión clara de la razón de ser del Gobierno: la búsqueda del bien común. Además, deben estar integrados en el sistema de integridad institucional de cada organización. Los códigos que tienen impacto empiezan por preguntarse cuáles son los objetivos de comportamiento, cuál es la misión organizativa (el Servicio Nacional de Salud es diferente de la Agencia Tributaria) y cuáles son los objetivos políticos (por ejemplo, relegitimar tras los escándalos o diferenciarse del Gobierno anterior). “Los objetivos conductuales tienen que estar claros. ¿Qué comportamientos quieres fomentar y cuáles quieres desalentar?” (Gilman, 2005: 60). A partir de ahí, se definen los valores que deben guiar la conducta de los servidores públicos. Klamer definió los *valores* como “cualidades que se aprecian por contribuir o constituir lo que es bueno, correcto, bello o digno de alabanza y admiración” (Klamer, 2003: 195). Según Gortner (2001), los valores son normas de deseabilidad que influyen en la selección de fines y medios para la acción. Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1) son esenciales para la selectividad de la percepción, ya que aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido; 2) influyen en la interpretación de los productos surgidos de las respuestas a los problemas sociales, de forma que unos productos se consideran positivamente y otros negativamente; 3) proporcionan directrices no detalladas para la selección de los fines. Además de los valores, en los códigos también es importante aclarar los principios. Un principio es una declaración relativa a la conducta o al estado del ser necesarios para cumplir un valor (Cooper, 1998: 12). En resumen, los valores son obligaciones morales generales, mientras que los principios son las condiciones o los comportamientos éticos que esperamos. Además, “la mayoría de los códigos intentan tomar los temas básicos de la ética en el gobierno y aplicarlos al trabajo de la profesión. Cómo tratar con el público, qué constituye la realidad o la apariencia en los conflictos de intereses, en qué consiste la honradez personal en el entorno laboral, qué constituyen relaciones impropias con intereses privados: estas son las claves para entender casi todos los códigos” (Plant, 2001: 326).

El problema con los valores es que el número de valores de referencia es inmenso cuando se analizan los miles de códigos éticos existentes en todo el mundo. Van der Wal y Huberts (2008) sugieren hasta 30 grupos de valores extraídos de 538 valores declarados. Rothstein y Sorak (2017: 21) han analizado los códigos de 22 países de todo el mundo, incluidos códigos de África, Asia y América Latina, superando el “sesgo occidental”, y han encontrado nueve grupos de valores fundamentales en los códigos de todos los países: Imparcialidad, Apertura, Integridad, Legalidad, Lealtad, Igualdad de trato, Fiabilidad, Servicio y Profesionalidad. Diferentes hallazgos sugieren que la cultura des-

empeña un papel menos importante en sus diferencias que otros factores importantes (Rothstein y Sorak, 2017; Gilman y Lewis, 1996), como la influencia de las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Christensen y Laegreid, 2011). Desde una perspectiva diacrónica, podríamos decir que los valores que se van integrando en los códigos se corresponden con los cambios de paradigma dominante en las Administraciones públicas. Así, el paradigma burocrático, dominante durante más de 100 años, situó en la cabecera de los valores relevantes para el servicio público la legalidad. Vinculadas a ella, también eran esenciales la imparcialidad, la neutralidad política o la objetividad. La llegada de la Nueva Gestión Pública y su dominancia como paradigma del servicio público, a partir de los años 80, provocó la introducción de valores como la eficiencia, la economía, la calidad o la austeridad en los códigos de ética. La crisis de la NGP y la llegada del paradigma de la buena gobernanza, con el reforzamiento de las instituciones de control democrático, permitieron la introducción de valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación o la apertura. Finalmente, las transformaciones sociales, políticas y tecnológicas de este comienzo del siglo XXI, así como la consciencia de la crisis medioambiental, han hecho aflorar valores como la igualdad de género, la equidad, el respeto al medio ambiente, la diversidad o la privacidad, además de los relacionados con el control de las tecnologías y la inteligencia artificial, como la no maleficencia, la autonomía o la beneficencia. Todo ello hace que, en la actualidad, todos estos valores se incorporen a los códigos, generando un mapa axiológico ciertamente complejo.

Una complejidad que se expresa en múltiples dilemas, pues, en la toma de decisiones cotidiana, los valores suelen entrar en conflicto, ya que, en cualquier elección de política pública, suele intervenir una pluralidad de valores deseables que no siempre pueden acomodarse o respetarse plenamente en su totalidad (Gortner, 2001). Los conflictos de valores generan, así pues, dilemas difíciles de resolver. De ahí que, en algunos países, un panel judicial superior resuelva estos dilemas cuando los empleados públicos los plantean ante los comités de ética. Los valores en conflicto se pueden agrupar en los que se podrían definir como “roles o conjuntos de valores” (Van Wart, 1996: 526), aunque aquí los vamos a denominar polos de integridad. Cada uno de estos polos de integridad agrupa diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización correspondiente. Pero, a su vez, cada polo tiende a rechazar los otros valores que no se adecúan a sus prioridades. Los polos de integridad, así pues, expresan bien la tensión entre valores; hay valores que incentivan, por ejemplo, la eficacia, y otros que incentivan la legalidad; algunos que incentivan la imparcialidad, y otros que promueven la discriminación positiva y que, en la toma de decisiones concretas, pueden generar tensiones que no son fáciles de resolver.

En todo caso, creemos interesante y útil definir los diversos polos de integridad que existen en la actuación pública y los valores que acompañan a cada polo, a efectos de garantizar que ningún valor esencial se olvide y, con ello, se generen decisiones que, pretendiendo ser correctas, al final no lo sean plenamente.

Un ejemplo de cómo situar los valores en el marco de distintos polos de integridad sería el siguiente:

Polo de integridad	Valores conexos
1. Polo de integridad vinculado a la generación de una Administración eficaz, útil, técnicamente competente.	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Calidad • Cortesía • Dedicación • Planificación • Evaluación • Innovación • Austeridad
2. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica.	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad • Legalidad • Neutralidad • Objetividad • Coherencia • Lealtad • Disciplina
3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática.	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Rendición de cuentas • Participación • Apertura • Colaboración
4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la sostenibilidad, la cohesión social y la equidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de oportunidades • Igualdad de género • Discriminación positiva • Cohesión territorial • Respeto al medio ambiente • Sostenibilidad • Cuidado • Empatía • Reconocimiento
5. Polo de integridad vinculado al desarrollo de una sociedad digital centrada en el ser humano y justa.	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad digital • No maleficencia • Beneficencia • Autonomía • Imparcialidad digital • Explicabilidad
Valor subyacente	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad, que implica un carácter capaz de actuar de forma coherente, en todo momento, con los valores y principios que guían al servicio público, y de hacerlo de forma equilibrada y empática.

Ante estos conflictos, la respuesta no puede ser universal y permanente; por el contrario, es individual y contingente; y fruto, en última instancia, del ejercicio de la virtud aristotélica de la prudencia, o capacidad de conectar los principios generales con la realidad concreta. Para facilitar dicha labor de elección surgen las normas concretas dentro de los códigos de conducta, pues aportan criterios para equilibrar valores, guían la conducta de forma detallada, aunque no eliminan la necesidad de razonar. También surgen para informar a los empleados públicos de lo que pueden o no pueden hacer en concreto.

7. ¿Qué requiere un código ético y de conducta para tener éxito?

¿Cuáles son los requisitos para que los CEC tengan éxito? Los códigos exitosos se integran con la ley, las instituciones, la cultura organizativa y la socialización a fin de mantener altos niveles de exigencia para los empleados públicos (Gilman, 2005: 24). En general, deben formar parte de un sistema holístico de integridad (OCDE, 2005, 2020). Como indicamos previamente, si todas las organizaciones, públicas y privadas, dispusieran de códigos éticos de calidad y bien implementados, integrados en sistemas de integridad institucional o de *compliance* completos y bien protegidos, la integridad del sistema estaría bien protegida. La exigencia de integridad interna en todos los pilares del sistema social, desde el poder ejecutivo al judicial, pasando por los partidos políticos o las empresas, ayudaría al cumplimiento de su misión a todos ellos y generaría un marco de exigencias mutuas enriquecedor y sinérgico. En suma, aunque sea una pretensión maximalista, si todos los pilares del sistema social tuvieran sistemas de integridad internos bien diseñados e implementados, con sus correspondientes CEC, podríamos tener los fundamentos de un modelo nacional de integridad efectivo. Obviamente, se necesitan más factores para conseguir que un país, en su conjunto, alcance la excelencia, como la capacidad de las organizaciones (que tengan los medios humanos, tecnológicos y presupuestarios necesarios para hacer bien su trabajo), o la transparencia y la rendición de cuentas, además de liderazgos transformadores. Pero la promoción de la integridad, por sí misma, aporta bases sólidas para el bien común.

Aunque ciertos autores defienden códigos basados meramente en valores, códigos orientadores y sin sistemas de sanción, creemos que incluso estos deben contar con sistemas de supervisión y aplicación. En suma, también los códigos éticos más cargados de valores y sin normas concretas de desarrollo necesitan un medio de incentivar su cumplimiento y asegurar, en la medida de lo posible, su implementación. Los ejemplos de códigos de valores olvidados en cajones y sin ninguna influencia en el comportamiento

de los servidores públicos son estruendosos. Pero si se quiere optar por este modelo, la experiencia internacional nos indica que hay que promocionar seriamente su cumplimiento a través de órganos de gran reputación, como ocurre en el Reino Unido con el *Committee on Standards in Public Life*. Este comité es formalmente responsable de lo siguiente: 1) asesorar al primer ministro sobre cuestiones éticas relacionadas con las normas de la vida pública; 2) realizar amplias investigaciones sobre las normas de conducta y su respeto; 3) hacer recomendaciones sobre cambios en las disposiciones actualmente existentes; 4) promover los Siete Principios de la Vida Pública.

En general, todo tipo de códigos, para su implementación y el control de su cumplimiento, deben contar con organismos con suficiente independencia y competencia. Algunos Gobiernos forman comisiones generales, mientras que otros nombran funcionarios independientes para controlar el cumplimiento y actualizar los códigos en cada organización (Gilman, 2005: 109). Los comités de ética internos son cruciales, siempre que estén protegidos de interferencias externas, cuenten con personal competente y dispongan de suficientes recursos para la investigación (Dobel, 1993). En las Administraciones públicas existen muy diferentes tipos de comités. En algunos países, los miembros de los comités son elegidos por los propios funcionarios en sistemas de elección interna. Este método tiene ventajas, siempre que el voto sea secreto, se proteja a los elegidos y se eviten las presiones y amenazas. En algunas organizaciones se ha optado por incluir, junto a funcionarios nombrados por la dirección, a expertos externos que ayudan y dan una cierta garantía de independencia. Suele funcionar si las personas nombradas por la dirección son técnicos de la organización, expertos en derecho o gestión de recursos humanos. Es más difícil que funcione si quienes forman parte son altos cargos de la organización o políticos electos, aunque si los políticos electos asumen su responsabilidad y ejercen un liderazgo ético se podría dar un equilibrio muy fructífero, pues los electos tienen posibilidades de impulsar decisiones difíciles y transformadoras. Lo que no suele funcionar son comités de ética formados por directivos internos, sin participación externa.

En general, el liderazgo y la ejemplaridad desde arriba son esenciales para el éxito de los códigos (Brown y Treviño, 2002). Más aún, el liderazgo ético también es esencial para crear una cultura de integridad en la organización, inspirando a otros a pensar y comportarse éticamente (Treviño, 1986); especialmente cuando los líderes predicán con el ejemplo y los seguidores ven al líder como un ejemplo moral, aceptando y buscando voluntariamente su liderazgo en relación con cuestiones éticas en el trabajo (Verdorfer y Peus, 2020). La congruencia entre la ética de los líderes y el nivel de ética

de los empleados se asocia positivamente con la satisfacción laboral y el compromiso organizativo, reduciendo así las fricciones dentro de las organizaciones (Schminke *et al.*, 2005).

Los códigos fracasan cuando plantean expectativas infundadas o son excesivamente rigurosos e impiden el desarrollo del trabajo del agente (por ejemplo, el de la Policía de Nueva York) (Anechiarico y Jacobs, 1996). A veces el control está en tantas manos que hay falta de coordinación e incoherencias. Falla especialmente si no hay voluntad política o el sistema jurídico e institucional no es viable para apoyar la aplicación del código (por ejemplo, si existe un sistema clientelar y de patronazgo) (Rothstein y Teorell, 2008; Dahlström y Lapuente, 2017). La aplicación efectiva de los códigos y las consecuencias de su incumplimiento son los principales retos para su vitalidad. Para ello, como ya hemos indicado, son esenciales la formación en valores y el apoyo presupuestario y político a los comités de ética/responsables de integridad y sus investigaciones. También es crucial facilitar las denuncias y proteger a los denunciantes.

8. Conclusión

Con este texto se inicia la reflexión sobre cómo generar un tipo de código que, asumiendo los criterios generales que los códigos de ética más prestigiosos incorporan, añade al mismo guías para afrontar riesgos específicos y muy relevantes a los que se enfrentan los directivos y empleados públicos locales, como la contratación pública, la gestión urbanística, la digitalización o la gestión de las personas, todo ello dentro de la promoción de la equidad de género y la sostenibilidad medioambiental. Esperamos cumplir con las expectativas.

9. Bibliografía

- Acemoglou, D. y Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail*. Londres: Profile Books, LTD.
- Aguilera, R. V. y Cuervo-Cazurra, A. (2009). Códigos de buen gobierno. *Corporate Governance: An International Review*, 17 (3), 376-387.
- Aguilera, R. V. y Vadera, A. K. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics*, 77, 431-449.
- Anand, V., Ashforth, B. E. y Joshi, M. (2005). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Executive*, 19 (4), 9-23. Disponible en <https://www.>

- researchgate.net/publication/266211728_Business_as_usual_The_acceptance_and_perpetuation_of_corruption_in_organizations.
- Anechiarico, F. y Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Argandoña, A. (1998). La teoría de los *stakeholders* y el bien común. *Documento de Investigación*, 355, IESE, Universidad de Navarra, Barcelona.
- Baron, D. (1995). The Nonmarket Strategy System. *Sloan Management Review*, 37 (1), 73-85.
- Bowman, J. S. (2001). De los códigos de conducta a los códigos éticos. The ASPA Case. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.^a ed., pp. 335-353). Nueva York: Marcel Dekker.
- Brown, M. E. y Treviño, L. K. (2002). Conceptualizing and measuring ethical leadership: development of an instrument. *Academy of Management Proceedings*, 2002 (1), D1-D6.
- Cabanes Fuentes, M. (2016). La misión de la empresa como objetivo supremo de la misma: análisis discursivo y mirada prospectiva. *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 99, 185-216.
- Ceva, E. y Ferretti, M. P. (2021). *La Corrupción Política. El Enemigo Interno de las Instituciones Públicas*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.
- Chandler, R. C. (1983). The problem of moral reasoning in American public administration: The case for a code of ethics. *Public Administration Review*, 43, 32-39.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2011). Ética y reformas administrativas. *Public Management Review*, 13 (3), 459-477.
- Clarke, T. (2007). *International Corporate Governance: A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Cooper, T. L. (1987). Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics. *Public Administration Review*, 47 (4), 320-328.
- (1998). *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics in the Administrative Role* (4.^a edición). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cortina, A. (1994). *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta.
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizando el Leviatán: Cómo la relación entre políticos y burócratas da forma al buen gobierno*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Sousa, L. y Coroado, S. (2022). *Ética e integridade na política: Percepções, control e impacto*. Lisboa: Fundación Francisco Manuel dos Santos.

- Dobel, J. P. (1993). The Realpolitics of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics. En H. G. Frederickson (ed.). *Ethics and Public Administration*. Armonk, NY: Sharpe.
- Donaldson, T. y Walsh, J. P. (2015). Toward a Theory of Business. *Research in Organizational Behavior*, 35, 181-207.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effect Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64, 748-65.
- Fort, T. L. (2005). Steps for Building Ethics Programs. *Hastings Business Law Journal*, 1 (1), 194-205.
- Frederickson, G. (1997). *El espíritu de la administración pública*. San Francisco: Jossey Bass.
- Friedman, M. (1970). *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. New York: New York Times Magazine, September.
- Fukuyama, F. (2014). *Orden político y decadencia política: de la revolución industrial a la globalización de la democracia* (1.ª ed.). Nueva York: Farrar, Straus & Giroux.
- (2015). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: MacMillan.
- Geuras, D. y Garofalo, C. (2011). *Ética práctica en la Administración pública*. Viena, Virginia: Management Concepts, Berrett-Koehler Publishers.
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative SuCECs and Lessons*. Preparado para el PREM, Banco Mundial, Washington, DC. Invierno de 2005.
- Gilman, S. C. y Lewis, C. W. (1996). Ética del servicio público: A global dialogue. *Public Administration Review*, 56 (6), 517-524.
- Gortner, H. F. (2001). Values and ethics. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (pp. 509-528). Nueva York: Marcel Dekker.
- Goss, Robert P. (1996). ¿Una ética distinta de la Administración pública? *Revista de Investigación y Teoría de la Administración Pública: J-PART*, 6 (4), 573-597.
- Grosenick, L. E. y Gibson, P. A. (2001). Ética gubernamental y cultura organizativa. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed., pp. 243-262). Nueva York: Marcel Dekker.
- Helliwell, J. F., Huang, H. y Wang, S. (2017). Los fundamentos sociales de la felicidad mundial. En J. F. Helliwell, R. Layard y J. Sachs (eds.). *Informe Mundial sobre la Felicidad 2017*. Nueva York: Universidad de Columbia, Centro para el Desarrollo Sostenible.
- Holmberg, S., Rothstein, B. y Nasiritousi, N. (2009). Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science*, 13, 135-162.

- Huberts, L. (2014). *La integridad de la gobernanza*. Nueva York: IIAS-Palgrave Macmillan.
- Huberts, L. y Hoekstra, A. (2016). *Gestión de la integridad en el sector público: El enfoque holandés*. La Haya: BIOS.
- International Monetary Fund. (1997). *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*. Washington, D.C.: IMF.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2196. Washington D.C.: World Bank.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating Values into Public Service. *Public Administration Review*, 63 (6), 711-719.
- Kirby, N. (2018). *Una concepción 'Institution-first' de la integridad pública*. Documento de trabajo para debate en el Taller Building Integrity. Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford.
- Klamer, A. (2003). Una visión pragmática de los valores en economía. *Journal of economic methodology*, 10 (2), 191-212.
- Larson, M. L. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Larue, G. A. (1993). Ancient ethics. En Peter Singer (ed.). *A Companion to Ethics*. Londres: Wiley-Blackwell.
- Lewis, C. W. y Gilman, S. C. (2005a). *The Ethics Challenge in Public Service*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- (2005b). Normative and institutional currents and commonalities: A global perspective for public managers. *Public Integrity*, 7 (4), 331-343.
- MacIntyre, A. (1984). *After Virtue*. Notre Dame, IN : Notre Dame Univ. Press.
- Maesschalck, J. (2004). The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. *Public Administration*, 82, 465-489. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Redescubrir las instituciones: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, H. (2018). Creating Shared Value (CSV). Operationalising CSV Beyond The Firm. *CBR Paper*, March 2018, University of Cambridge, Cambridge.
- Milgram, S. (2005). *Obedience to authority*. New York: Printer & Martin.
- Mulgan, G. (2010). Measuring Social Value. *Stanford Social Innovation Review*, Summer 2010.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. (2005). *Integridad del sector público: A Framework for Assessment*. París: OCDE.
- (2020). *Manual de integridad pública de la OCDE*. París: OCDE.

- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinto, J., Leana, C. E. y Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33 (3), 685-709.
- Plant, J. F. (2001). Codes of Ethics. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed., pp. 309-333). Nueva York: Marcel Dekker.
- Polanyi, K. (2002). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Ritz, A., Brewer, G. A. y Neumann, O. (2016). Motivación en el servicio público: Una revisión sistemática de la literatura y perspectivas. *Public Administration Review*, 76 (3), 414-426.
- Rodwin, M. A. (2011). *Conflictos de intereses y el futuro de la medicina*. Oxford: Oxford University Press.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethics for bureaucrats: an essay on law and values* (2.ª ed.). New York: M. Dekker.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, B. y Sorak, N. (2017). Códigos éticos para la Administración Pública. *Serie de documentos de trabajo 2017*, 12.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). ¿Qué es la calidad del gobierno? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21 (2), 165-190.
- Schminke, M., Ambrose, M. L. y Neubaum, D. O. (2005). The effect of leader moral development on ethical climate and employee attitudes. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97 (2), 135-151.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Tarancón Huarte, N. (2016). *Maat encadenada: la corrupción en Egipto durante el Reino Nuevo*. *Antesteria*, 5, 15-24.
- Terry, L. D. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies*. Londres: Sage.
- Thompson, D. F. (1987). *Political ethics and public office*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (2019). Ética de la política. *Enciclopedia internacional de ética*. Publicado en línea: 29 de junio de 2019. Wiley Online Library. DOI: 10.1002/9781444367072.wbiee633.pub2.
- Treviño, L. K. (1986). Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model. *Academy of Management Review*, 11 (3), 601-617.

- Van der Wal, Z. y Huberts, L. (2008). Value solidity in government and business: results of an empirical study on public and private sector organizational values. *The American Review of Public Administration*, 38 (3), 264-285.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G. y Lasthuizen, K. (2008). ¿Qué es lo que más se valora? Similitudes y diferencias entre los valores organizativos del sector público y privado. *Public Administration*, 86 (2), 465-482.
- Van Wart, M. (1996). The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector. *Public Administration Review*, 56 (6), 525-533.
- Van Wart, M. y Denhardt, G. (2001). Estructura organizativa: Un reflejo de los valores de la sociedad y un contexto para la ética individual. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed.; pp. 227-242). Nueva York: Marcel Dekker.
- Ventriss, C. (2001). La relevancia de la ética pública para la administración y la política. En T. L. Cooper (ed.). *Handbook of Administrative Ethics* (2.ª ed., pp. 263-289). Nueva York: Marcel Dekker.
- Verdorfer, A. P. y Peus, C. (2020). Leading by example: Testing a moderated mediation model of ethical leadership, value congruence, and followers' openness to ethical influence. *Business Ethics: A Eur Rev.*, 29 (2), 314-332.
- Walzer, M. (1973). *Political Action: El problema de las manos sucias*. *Philosophy and Public Affairs*, 2 (2), 160-180.
- World Bank. (1996). *The World Bank annual report 1996: Banco Mundial informe anual 1996 (Spanish)*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/672971468171577171/Banco-Mundial-informe-anual-1996>.
- Zyglidopoulos, S. y Fleming, P. (2008). Ethical distance in corrupt firms: How do innocent bystanders become guilty perpetrators? *Journal of Business Ethics*, 78, 4-5.