



4

Ética y valores públicos en la política local

CAPÍTULO 4

Ética y valores públicos en la política local

Los profesionales de la política son personificaciones de la ética implícita vigente en una sociedad al mismo tiempo que configuradores privilegiados de ella. La corrupción de sus costumbres individuales explícita, de una forma concreta y tangible, el espectáculo colectivo de una deshonestidad latente en el grupo, lo que a su vez tiene consecuencias desmoralizadoras porque de su ejemplo la ciudadanía solo puede extraer modelos de vulgaridad. En cambio, la ejemplaridad pública es comunitaria de suyo por cuanto la regla universal de la que es portador, como ocurre con la verdadera obra de arte, encierra la pretensión de ser aceptada por todos los hombres dotados de buen gusto (“sensus communis”) que saben reconocer la excelencia cuando se les muestra con una tal evidencia personal.

Javier Gomá

Contenidos

1. Los diferentes campos morales: ética privada, moral social, ética pública y sistema normativo-institucional [116](#)
2. Una ética profesional para el político: la ética de la política [119](#)
3. Los riesgos para la ética política y la manera de superarlos: el marco institucional de integridad [125](#)
4. Conclusiones [127](#)
5. Algunas lecturas para profundizar [128](#)
6. Instrumentos de gestión: confeccionar el marco institucional de integridad [129](#)

1. Los diferentes campos morales: ética privada, moral social, ética pública y sistema normativo-institucional

Las cualidades de un gran hombre son visión, integridad, valentía, comprensión, poder de articulación, y profundidad de carácter.

Dwight David Eisenhower

Los seres humanos somos seres morales, en el lenguaje diario emitimos juicios morales continuamente, juzgamos como buenas o malas conductas propias y ajenas, establecemos deberes y prohibiciones para nosotros y para los demás.

El desarrollo moral implica la capacidad de tomar una decisión siguiendo principios universales, así como la coherencia en su actuación conforme a esos principios.

Predicar moral es cosa fácil; mucho más fácil que ajustar la vida a la moral que se predica.

Arthur Schopenhauer

Por principios universales entendemos aquellos que nadie racional y razonable podría rechazar, como **el derecho a una vida digna** para todo ser humano **o el derecho a definir su proyecto de vida con autonomía** y a vivir conforme a él, siempre que no dañe a los demás.

La ética privada es el conjunto de concepciones generales e intuiciones de un individuo sobre lo que se puede hacer y lo que no, sobre lo que está bien o mal.

Más allá de la moral desarrollada por cada individuo, todas las sociedades generan **un sistema de valores** para reducir los conflictos sociales y poder predecir las conductas de sus miembros. Ese sistema de valores se refuerza a través de la socialización, de las reglas informales y de la presión social.

La moral social incluye las concepciones y creencias mayoritarias que sobre lo bueno y lo malo y sobre los deberes públicos existen en una sociedad.

La moral social busca la integración comunitaria y la reducción del conflicto. Hoy en día, la moral social no es comprehensiva, aunque existen aún concepciones mayoritarias sobre lo bueno y lo malo que integran la sociedad.

También, dada la importante presencia de inmigrantes en ciertas ciudades y pueblos, podemos comprobar cómo, en algunos barrios y comunidades, morales sociales alternativas pretenden guiar la conducta de los miembros de dichos grupos.

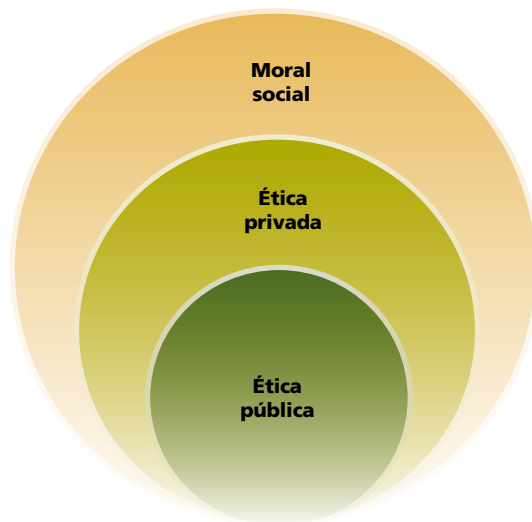
El principio de tolerancia y de pluralismo nos debe hacer respetuosos de otras concepciones morales. No obstante, la aceptación ciega nos plantea el problema del relativismo. No cabe, sin embargo, la aceptación de cualquier moral independientemente de si respeta principios morales universales o no. **Como no podemos caer en el relativismo y rechazamos el fundamentalismo, en nuestras sociedades se requiere una ética pública.**

La ética pública es el patrón moral común, universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones, que es compatible con las diferentes éticas privadas, siempre que sean respetuosas con las de los demás, y que se obtiene con la máxima deliberación y consenso posible.

La ética pública es, por tanto, una ética de mínimos, aquellos principios que, si deliberáramos en condiciones de igualdad, libertad, con la máxima información y la máxima racionalidad y razonabilidad, aceptaríamos, o que no podríamos razonablemente rechazar. Hoy en día, esta ética de mínimos, esta ética pública, se expresa en la idea de la dignidad de toda persona y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en otros textos internacionales de derechos humanos y en la propia Constitución de 1978.

Nuestra ética privada, no debe contradecir la ética pública; ahora bien, **la moral social de determinadas comunidades en nuestras ciudades podría contradecirla, y, en ese caso, debemos asegurar la primacía de la ética pública** sobre concepciones del bien irrazonables.

Ello afecta, por ejemplo, a los matrimonios forzosos, a la ablación de clítoris o a actuaciones degradantes sobre seres humanos en entornos cerrados y socialmente inexpugnables. Pero también a las tendencias racistas y xenófobas que puedan generarse en la población autóctona.



Además de las reglas informales propias de la moral social, y de las convenciones sociales, **en nuestra sociedad también existen reglas formales, normas jurídicamente sancionadas y que son implantadas e interpretadas oficialmente por los poderes públicos.** Con estas reglas se persigue motivar una regularidad en el comportamiento individual y social, y generar conductas socialmente positivas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas.

Un adecuado sistema institucional y normativo genera incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo económico y calidad democrática, y desincentiva comportamientos oportunistas e inmorales.

Hace no mucho tiempo una ministra sueca tuvo que dimitir porque había aplicado los puntos de su tarjeta de vuelo frecuente para obtener billetes privados. En España esto seguramente lo haga todo aquel que tenga esa posibilidad, ya sea a través de una empresa o de un cargo público, generalmente se hace; allí no.

Fernando Vallespín

Los conflictos y tensiones entre las diferentes éticas son normales y recurrentes. Tal vez un alcalde pueda considerar que, de acuerdo con su ética privada, debería incumplir una ley. En ese caso, debe recordar que su papel institucional está por encima de sus concepciones privadas del bien y debe cumplir la ley, incluso aunque no esté de acuerdo con ella. Otra cosa es que busque la interpretación más acorde posible con sus valores o que, como político, luche por anularla o modificarla, pero, hasta tanto, no puede saltarse leyes y atentar contra la necesaria seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho.

Otras veces, en aras de la cercanía y de las reglas informales consolidadas en su pueblo o localidad, puede ser presionado a que no ejecute una sanción o a que haga la vista gorda frente a ilegalidades. Nuevamente, aquí debe primar el cumplimiento de la institucionalidad, pues de lo contrario se consolida la creencia en que las normas pueden no cumplirse, que los acuerdos son siempre relativos y que en general es aceptable un sistema basado en las relaciones personales, por encima de la aplicación imparcial del Derecho.

Un último ejemplo es el de que servir los intereses generales con objetividad debe llevar a rechazar presiones sociales para emprender obras ineficientes, o procesos selectivos en la Administración basados en criterios clientelares.

2. Una ética profesional para el político: la ética de la política

Además de su ética privada, de la moral social, de la ética pública y del sistema institucional-normativo, **los políticos locales están ejerciendo una peculiar actividad y, en muchos casos, una profesión, la de representantes públicos, y por tanto también debe guiarse la ética profesional** que se deriva de su papel.

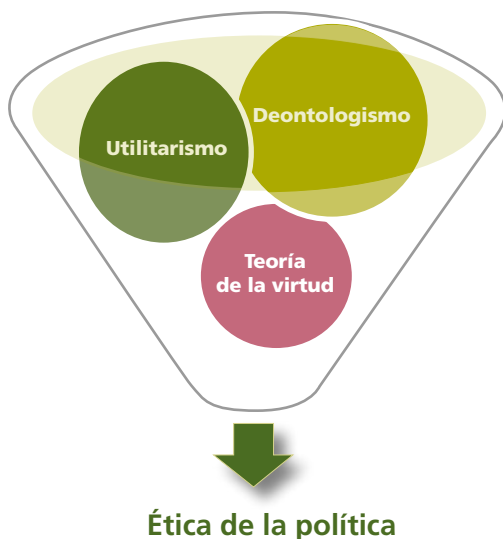
En el ámbito público, tanto un buen número de políticos como los funcionarios desarrollan una labor profesional, aunque los primeros lo hagan con carácter temporal y los segundos de forma permanente. De ahí que deban seguir también los deberes de su ética profesional.

La ética política es una ética profesional, que se refiere a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los responsables públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad.

La ética profesional en este ámbito debe especificar:

- ▶ Los principios, valores y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad.
- ▶ Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad, para que sus consecuencias sean beneficiosas para todos o, al menos, para la mayoría.
- ▶ Las virtudes que deberían incorporar a su forma de ser para poder ser íntegros.

En la teoría ética contemporánea existen tres grandes corrientes: deontologismo, utilitarismo y teoría de la virtud. En la ética de la política sería deseable realizar una síntesis de las tres.



Desde la concepción deontológica se consideraría que **los políticos deben actuar respetando unos principios éticos irrenunciables**, principios que son los que la razón nos muestra como universalizables y generalizables.

Desde esta perspectiva, consideramos que los políticos:

- ▶ Tienen la obligación de facilitar, en el marco de sus competencias, la participación y la deliberación en torno a las decisiones públicas fundamentales, y promover el libre encuentro de pareceres.
- ▶ Deben promover y respetar la democracia, único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas, así como preocuparse por el buen funcionamiento de sus instituciones. Cuanta más calidad tiene una democracia, más reales y efectivos son los principios éticos antes señalados.
- ▶ Han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones, respetar el marco constitucional y hacerlo efectivo a través de sus decisiones públicas.
- ▶ Deben buscar el interés general de la ciudadanía, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar los principios de la ética pública.

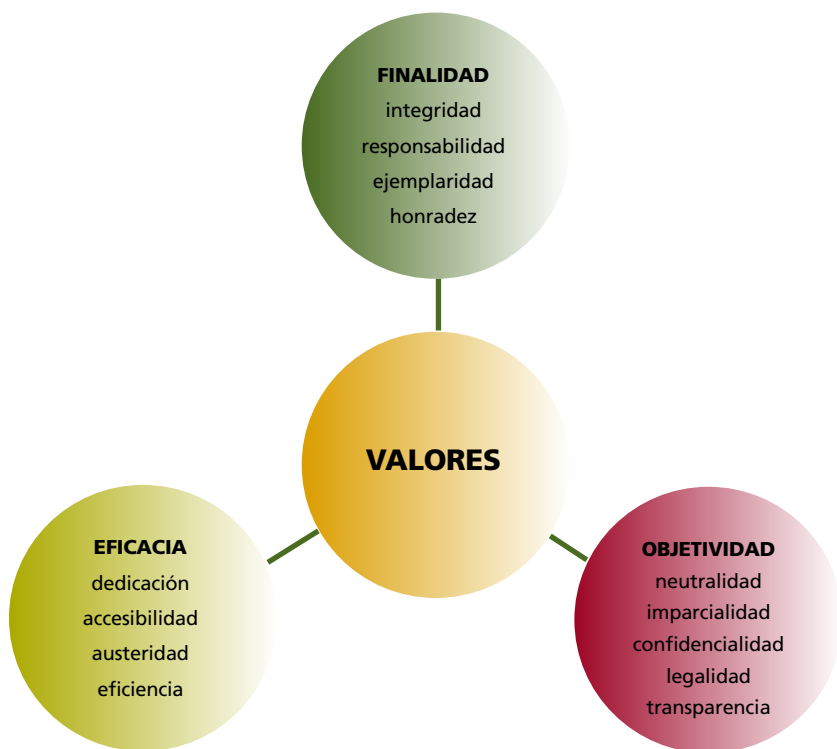
La actuación deontológica del político local implica actuar de acuerdo con unos valores. Los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y

medios para la acción. Ahora bien, el político debe enfrentarse continuamente a conflictos de valores:

- ▶ Hay una pluralidad de valores deseables implicada en cualquier opción de política pública.
- ▶ Los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones.
- ▶ También hay conflictos entre valores y combinaciones de valores cuando nos enfrentamos a la implantación o evaluación de una política pública, no solo existen en la fase de formulación de esa política.

Los valores se pueden agrupar en lo que se denomina como “polos de integridad”. Y se pueden sintetizar en tres:

- ▶ **Son valores situados dentro del polo de integridad “finalidad” los siguientes: responsabilidad, ejemplaridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.**
- ▶ **Son valores situados dentro del polo de integridad “eficacia” los siguientes: dedicación al servicio público, accesibilidad, austeridad, eficacia, eficiencia.**
- ▶ **Son valores situados dentro del polo de integridad “objetividad”: neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, legalidad, transparencia.**



Los que gobiernan a un pueblo no hallarán medio más fácil para granjearse sus simpatías, que una vida austera y moderada.

Cicerón

En la vida diaria, aun cuando se tengan claros los principios de referencia, frente a los conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas. En suma, **el conflicto ético está presente en la vida diaria del político.**

Por su parte, **para el utilitarismo las reglas morales óptimas son aquellas que sean capaces de producir los máximos beneficios a la sociedad**, juzgada desde un punto de vista moral, equitativo e imparcial.

Normalmente, los utilitaristas centran su atención en consecuencias como el placer o el dolor, la felicidad y la desdicha, o la satisfacción o frustración de las preferencias.

Además de respetar principios deontológicos como los enunciados previamente, **los políticos locales**, en su búsqueda del interés general, también **deben considerar las consecuencias de sus acciones, y procurar dar la mayor felicidad posible a todos los ciudadanos, pero cuando esto es imposible, deben considerar el mayor bien para el mayor número, respetando, eso sí, los derechos fundamentales de las minorías.**

El Principio de la mayor felicidad sostiene que todas las acciones son correctas en la medida que tienden a promover la felicidad, incorrectas cuando tienden a producir lo contrario de la felicidad.

John Stuart Mill

No hay que olvidar el cultivo de las virtudes como un elemento esencial del comportamiento ético. Entre estas, deberían considerarse: la prudencia, que implica una capacidad de hacer en cada momento lo que hay que hacer, una sabiduría práctica basada en la intuición y la experiencia; la justicia o búsqueda de una conducta equitativa; la valentía o la capacidad de arriesgarse por ser íntegro; y la templanza o saber encontrar el justo término, alejándonos de extremos.

Estas virtudes son responsabilidad de cada persona, la cual ha de cultivar las mismas a través de una autodisciplina y una actitud favorable a la autoeducación, y la autorreflexión. Estas virtudes facilitan el compromiso con una serie de valores y conducen al cumplimiento de los deberes y responsabilidades que legitiman la acción pública.



Existe una diferencia considerable entre la virtud y la mera corrección, entre las cualidades y las acciones que merecen ser admiradas y celebradas y las que simplemente merecen ser aprobadas.

Adam Smith

La prudencia como la capacidad de actuar con pleno conocimiento de causa, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía con sus propios bienes. Un alcalde prudente genera confianza entre la comunidad donde actúa.

La justicia como virtud implicaría una actitud de alerta para intentar ser justo en las actuaciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el propio Estado, como con los subordinados, compañeros y ciudadanía.

La templanza implica desarrollar las funciones con respeto a los intereses en juego y con sobriedad, usando las prerrogativas inherentes al cargo y los medios disponibles para el exclusivo cumplimiento de sus deberes, equilibrando los valores en liza.

La valentía implica la capacidad de tomar iniciativas cuando las cosas no funcionan como es debido, impulsar el cambio y la adaptación al entorno, así como promover la creatividad cuando las ideas en juego ya no sirven.

Los políticos tienen también unos deberes específicos derivados de una serie de normas, desde la obligación de abstención cuando toman decisiones en las que tienen interés personal y directo, a la obligación de declarar bienes e ingresos, o la búsqueda de la concurrencia y economía en la concesión de contratos. Esos deberes son parte de las cargas de desarrollar la profesión, pero gracias a ellos la profesión puede defenderse de los practicantes indeseables y de la corrupción. Sobre ello se volverá en el Capítulo 5.

3. Los riesgos para la ética política y la manera de superarlos: el marco institucional de integridad

Nuestra mísera condición nos empuja a menudo a utilizar malos medios para un buen fin.

Montaigne

Cabe preguntarse cuáles serían los riesgos para un buen gobierno municipal desde esta aproximación a la integridad democrática:

Riesgos para un buen gobierno local

- ▶ La debilidad o el exceso paralizador en la rendición de cuentas y los controles administrativos internos.
- ▶ La debilidad o la parcialidad en la rendición de cuentas externa.
- ▶ La interferencia política excesiva y la utilización partidista de la Administración.
- ▶ Objetivos inalcanzables, contradictorios, ilegítimos.
- ▶ Insuficiencia clara o inadecuación de recursos para las unidades administrativas.
- ▶ División del trabajo defectuosa, poco clara, propiciatoria de la arbitrariedad y la desresponsabilización.
- ▶ Excesiva y no controlada discrecionalidad.
- ▶ Expectativas sociales inapropiadas o ilegítimas.
- ▶ Clientelismo.
- ▶ Corrupción.

Fuente: Johnston (2009).

Para afrontar estos riesgos, todo Ayuntamiento debería diseñar un buen marco institucional de integridad que incluya todos los instrumentos, procesos y actores que influyen la integridad de los miembros de una organización.

El marco de gestión de la integridad organiza los instrumentos de gestión en cuatro categorías. A saber:

- A) Los que sirven a la determinación y definición de la integridad (por ejemplo, un código ético).**
- B) Los que guían hacia la integridad (por ejemplo, un curso de formación en ética del servicio público).**
- C) Los que controlan la integridad (por ejemplo, una auditoría anual sobre el cumplimiento del código ético).**
- D) Y los que hacen cumplir la integridad (por ejemplo, un sistema de sanciones por incumplimiento de las normas del código).**

En la gestión del marco de integridad hay toda una serie de instrumentos, procesos y estructuras. La integridad del contexto de una organización, se refiere al conjunto de los factores que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización.

Este contexto puede ser externo; por ejemplo, el sistema de financiación de los partidos puede tener una influencia indebida sobre la imparcialidad de la Administración, la presión partidista sobre los responsables políticos puede llevar a que quiebren normas de mérito en el acceso o a que favorezcan a financiadores del partido en concursos de contratación.

El clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones. Una organización donde sus integrantes perciban inequidad en los ascensos y retribuciones, inexistencia de sistemas de control de los conflictos de interés, clientelismo y ausencia de incentivos para rendir eficazmente, es una organización donde los empleados tendrán incentivos para actuar deslealmente, incumpliendo sus deberes de servicio público.

Los procesos de gestión de la integridad necesitan ser continuos, con un recurrente proceso de planificación, implantación, evaluación y adaptación, tanto individualmente como en su relación con el resto de procesos del marco de integridad.

Finalmente, es importante evaluar qué órganos están implicados en gestionar estos instrumentos y procesos, qué nivel de competencia e independencia tienen y cómo se coordinan entre ellos. En cualquier caso, lo importante es ver qué independencia tienen para desarrollar su trabajo y cuán ajenos están a las presiones político-partidistas, así como qué competencias y recursos tienen.

Dentro de los instrumentos, junto a los códigos éticos, los análisis de riesgo de integridad constituyen el bloque inicial de todo marco de integridad.

Las evaluaciones son importantes y determinan las áreas vulnerables y los procesos en riesgo. **Ayudan también a definir,** a través del análisis normativo, **qué es aceptable y qué**

no lo es en, por ejemplo, la contratación pública, o en la gestión urbanística, y cuáles son las lagunas legales en la materia evaluada.

Una evaluación de riesgo adecuada incluye las siguientes fases:



Evidentemente, en el proceso de elaboración de esos marcos de integridad y en la definición de los instrumentos, procesos y estructuras aplicables en los distintos ayuntamientos (al menos en buena parte de ellos), **es necesario que se articule una asistencia técnica en estas materias por parte de los Gobiernos locales intermedios (diputaciones, cabildos y consejos insulares), que deberán definir unas estructuras de apoyo y una política propia en este ámbito, con el fin de asistir a los municipios en el proceso de puesta en marcha de ese complejo, pero necesario, marco de integridad,** con el objetivo de implantar una política de calidad democrática y buen gobierno en las instituciones locales, reforzando así su legitimidad institucional entre la ciudadanía.

4. Conclusiones

1. El político municipal debe tomar decisiones que siempre tendrán una dimensión moral. Su actuación estará sujeta a su ética privada, es decir, a sus propias convicciones morales, así como al escrutinio de las convicciones morales de los ciudadanos a los que sirve. **El estándar moral que debe tener en cuenta el político no se corresponde ni con su ética privada ni con la moral social imperante, sino que debe tener como guía una ética mínima, fruto de la racionalidad y el consenso, que es la ética pública.**

- 2** Además de compartir esta ética pública mínima, **el político municipal debe cumplir con aquellos elementos morales que rigen la ética profesional de la política. En primer lugar, su conducta debe respetar unos principios éticos irrenunciables:** actuar democráticamente, fomentar la participación ciudadana, defender los derechos humanos, buscar el interés general. **En segundo lugar, debe actuar conforme a unos valores fundamentales** que se articulan a través de las ideas de integridad, objetividad y eficacia. **En tercer lugar, el político municipal debe atesorar una serie de virtudes** como son la prudencia, la justicia, la valentía y la templanza. Finalmente, en el marco del respeto de estos principios, valores y virtudes, **el político municipal debe actuar siempre en aras de maximizar el interés general**, de tal manera que sus decisiones satisfagan el interés del máximo de personas posibles.
- 3. El político municipal**, pese a tener como guías la ética pública y política, **se enfrenta a enormes riesgos que pueden socavar su integridad**. La corrupción es una de las lacras de toda democracia. Para evitar o minimizar estos riesgos, **es imprescindible elaborar y aplicar un marco institucional de integridad**. Este debe comprender todos los procesos, instrumentos e instituciones que permitan diagnosticar las amenazas a la integridad, prevenirlas, combatirlas y superarlas.

5. Algunas lecturas para profundizar

- ▶ ÁGUILA, Rafael, *La senda del mal*, Taurus, Madrid, 2000.
- ▶ BLACKBURN, Simon, *Sobre la bondad. Una breve introducción a la ética*, Paidós, Barcelona, 2002.
- ▶ EIGEN, Peter, *Las redes de la corrupción*, Bronce-Planeta, Barcelona, 2004.
- ▶ SAVATER, Fernando, *El valor de elegir*, Ariel, Barcelona, 2003.

6. Instrumentos de gestión: confeccionar el marco institucional de integridad

1. Evaluar el riesgo para la integridad de la organización con el objetivo de **elaborar y planificar adecuadamente el marco institucional de integridad**.
2. **Aprobar códigos de buen gobierno** que incluyan los valores, deberes y compromisos éticos del equipo de gobierno y de los funcionarios locales, así como las sanciones correspondientes en caso de no cumplirse. Los códigos deberían elaborarse por áreas de actividad, de forma que se adapten a las peculiaridades de las distintas unidades del Gobierno.
3. **Elaborar un Reglamento de conflictos de interés e incompatibilidades para los políticos locales y directivos**, que, respetando la normativa general, desarrolle obligaciones para los electos y directivos del Ayuntamiento.
4. **Creación de una Comisión de Ética**, formada por personas respetadas en el municipio, que vele por el cumplimiento de los códigos de buen gobierno y el Reglamento sobre conflictos de interés e incompatibilidades.
5. **Impartir cursos de ética al equipo de gobierno**, directivos, y a los funcionarios locales. La formación en materia de ética tiene que ser continua y obligatoria.
6. **Asistencia técnica por parte de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, para hacer efectivo todo este tipo de arsenal de instrumentos en los diferentes ayuntamientos del territorio, independientemente de su nivel de población**. Los Gobiernos locales intermedios deberán proveer de esos marcos de integridad, elaborar modelos tipo de códigos éticos y de reglamentos de conflictos de intereses, así como impartir la formación adecuada en estas materias.

