

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

MANUEL VILLORIA MENDIETA
AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

REGENERANDO
LA DEMOCRACIA Y LUCHANDO
CONTRA LA CORRUPCIÓN
DESDE EL SERVICIO PÚBLICO

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso expreso escrito de los titulares del Copyright.

www.tecnos.es

© MANUEL VILLORIA MENDIETA y AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ, 2015

© INAP

NIPO en papel: 635-15-011-9

NIPO en formato electrónico: 635-15-012-4

ISBN en papel: 978-84-7351-441-5

ISBN en formato electrónico: 978-84-7351-442-2

© de la edición, EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2015

Juan Ignacio Luca de Tena, 15. 28027 Madrid

ISBN: 978-84-309-6849-7

Versión digital de la 1ª edición, 2015

ÍNDICE

PREFACIO	Pág.	11
CAPÍTULO 1. BASES TEÓRICAS Y JUSTIFICATIVAS DE LA ÉTICA.....		15
1. ¿QUÉ ES LA ÉTICA?.....		15
1.1. <i>Moral y ética</i>		15
1.2. <i>Filosofía moral</i>		17
1.3. <i>Otras normas</i>		20
1.4. <i>«Bueno» y «malo» en sentido moral</i>		21
1.5. <i>El punto de vista moral: la perspectiva común</i>		22
1.6. <i>Control interno</i>		25
1.7. <i>Normas morales</i>		28
1.8. <i>Las normas morales son objetivas y universales</i>		30
1.9. <i>Moral y sociedad. Cooperación</i>		33
1.10. <i>Moral, naturaleza y virtud</i>		36
2. CUESTIONES DE METAÉTICA		41
2.1. <i>Realismo</i>		42
2.2. <i>Posturas no cognitivistas</i>		44
2.3. <i>El problema de la objetividad de los valores morales</i>		47
2.4. <i>Relativismo</i>		50
2.5. <i>La afirmación de la moral y los límites de su universalización</i> ..		55
2.5.1. <i>La existencia de fenómenos morales</i>		55
2.5.2. <i>Universalización</i>		57
3. PLURALISMO Y UNIVERSALISMO		59
3.1. <i>Religión y moral</i>		60
3.2. <i>Locke</i>		62
3.3. <i>Spinoza</i>		63
3.4. <i>Rorty</i>		66
3.5. <i>Conclusión</i>		67
4. LOS INTENTOS DE SUPERAR EL SUBJETIVISMO Y EL RELATIVISMO EN LA FILOSOFÍA CONTEMPORÁNEA		69
4.1. <i>John Rawls: teoría de la justicia como equidad</i>		71
4.1.1. <i>Primacía de la justicia</i>		71
4.1.2. <i>El papel de los principios de justicia</i>		71
4.1.3. <i>El objeto de la justicia</i>		73
4.1.4. <i>La teoría del contrato</i>		73
4.1.5. <i>Los poderes morales: la racionalidad y la razonabilidad</i>		75
4.1.6. <i>La posición original garantiza que los principios elegidos sean equitativos</i>		76
4.1.7. <i>Equilibrio reflexivo</i>		77

4.1.8.	<i>El razonamiento que lleva a la elección de los principios</i>	78
4.1.9.	<i>La justicia como equidad</i>	79
4.1.10.	<i>El argumento de la arbitrariedad</i>	80
4.1.11.	<i>Mérito moral y derechos</i>	82
4.1.12.	<i>Críticas de otras concepciones de la justicia</i>	83
4.1.13.	<i>Primacía de lo justo sobre lo bueno</i>	87
4.1.14.	<i>Autonomía</i>	88
4.1.15.	<i>Objetividad y constructivismo</i>	89
4.1.16.	<i>El problema de la estabilidad</i>	90
4.1.17.	<i>Congruencia de lo justo y de lo bueno</i>	92
4.2.	<i>La ética del discurso: Habermas</i>	94
4.2.1.	<i>La afirmación de los hechos morales</i>	94
4.2.2.	<i>Cognitivismo</i>	95
4.2.3.	<i>El principio de universalidad</i>	96
4.2.4.	<i>Fundamentación del principio de universalidad</i>	97
4.2.5.	<i>Contradicción performativa</i>	98
4.2.6.	<i>Los presupuestos pragmáticos de la argumentación práctica</i>	99
4.2.7.	<i>El principio moral de la ética del discurso</i>	101
4.2.8.	<i>La ética del discurso es formal</i>	101
4.2.9.	<i>El hecho del pluralismo y la moral</i>	103
4.2.10.	<i>Características de la ética del discurso</i>	105
4.2.11.	<i>Tipos de razón práctica</i>	106
5.	LA MORAL Y SU APLICACIÓN AL ÁMBITO PÚBLICO	108
5.1.	<i>Liberalismo político</i>	108
5.2.	<i>El procedimiento democrático</i>	111
5.3.	<i>Límites de estas teorías para la actuación gubernamental</i>	113
5.4.	<i>Conclusión</i>	117
CAPÍTULO 2. ÉTICA Y POLÍTICA.....		119
1.	INTRODUCCIÓN	119
2.	EL PROBLEMA DE LAS MANOS SUCIAS	125
2.1.	<i>Maquiavelo</i>	125
2.2.	<i>Michael Walzer</i>	131
2.3.	<i>Interpretaciones de las manos sucias</i>	132
3.	SCHMITT: AUTONOMÍA Y SUPREMACÍA DE LA POLÍTICA, NEGACIÓN DE LA MORAL.....	138
4.	LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE CONTROL.....	144
5.	CONCLUSIONES	149
CAPÍTULO 3. ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN.....		155
1.	INTRODUCCIÓN	155
1.1.	<i>Ética aplicada</i>	155
1.2.	<i>Integridad, ética aplicada y Administración pública</i>	157
2.	FUNDAMENTACIÓN DE LA ÉTICA DEL SECTOR PÚBLICO.....	164
2.1.	<i>El fin (moral) del Estado</i>	164
2.2.	<i>El funcionario como servidor público</i>	166
3.	ELEMENTOS DE LA ÉTICA ADMINISTRATIVA.....	171
3.1.	<i>Modelos de toma de decisiones éticas</i>	171
3.2.	<i>El desarrollo moral</i>	174

3.3.	<i>La ética administrativa como ética postconvencional</i>	175
4.	LA ÉTICA ADMINISTRATIVA.....	181
4.1.	<i>Principios, valores y virtudes</i>	181
4.2.	<i>La cultura organizativa</i>	189
5.	LAS FUERZAS INTERNAS Y EXTERNAS EN LA ÉTICA ADMINISTRATIVA .	195
6.	LOS MARCOS DE INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL	202
7.	LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.....	209
7.1.	<i>Los códigos de conducta</i>	209
7.2.	<i>Formación en ética</i>	214
7.3.	<i>Asesoramiento y control</i>	218
7.4.	<i>Conflictos de interés</i>	220
7.5.	<i>El clima ético</i>	230
8.	CONCLUSIONES	235
CAPÍTULO 4. LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, VARIABLES DE ANÁLISIS, EFECTOS E INSTRUMENTOS DE LUCHA.....		
1.	INTRODUCCIÓN	237
2.	CONCEPTOS.....	238
2.1.	<i>Tipos de actividades corruptas</i>	239
2.2.	<i>Otros conceptos</i>	242
3.	LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN	247
3.1.	<i>Medición objetiva</i>	249
3.2.	<i>Medición subjetiva por expertos</i>	252
3.3.	<i>Medición basada en percepción ciudadana</i>	256
3.4.	<i>Las encuestas de victimización</i>	262
4.	LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN	263
4.1.	<i>Introducción</i>	263
4.2.	<i>Bajo desarrollo moral</i>	264
4.3.	<i>Desigualdad y desconfianza social</i>	266
4.4.	<i>Partidos corruptos</i>	272
4.5.	<i>Ausencia de una Administración profesionalizada</i>	274
4.6.	<i>Controles insuficientes</i>	275
4.7.	<i>Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico</i>	277
4.8.	<i>Poder monopolístico y discrecionalidad. La prensa</i>	279
4.9.	<i>Régimen federal</i>	280
4.10.	<i>Globalización</i>	281
4.11.	<i>Variables culturales</i>	282
5.	POR QUÉ PREOCUPARSE POR LA CORRUPCIÓN: LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN	283
5.1.	<i>Introducción</i>	283
5.2.	<i>Razones políticas</i>	285
5.3.	<i>Razones económicas</i>	289
5.4.	<i>Razones institucionales</i>	296
5.5.	<i>Razones de eficacia en la gestión</i>	300
5.6.	<i>Razones sociales</i>	303
6.	ANALIZANDO TEÓRICAMENTE LA CORRUPCIÓN	304
6.1.	<i>La teoría principal-agente</i>	304
6.2.	<i>Límites de la teoría del principal-agente: la acción colectiva</i>	306
6.3.	<i>Algunas conclusiones</i>	308
7.	LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	311

CAPÍTULO 5. EL BUEN GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	315
I. INTRODUCCIÓN	315
2. INSTITUCIONES Y MARCOS DE INTEGRIDAD	316
2.1. <i>El valor de las instituciones</i>	316
2.2. <i>La buena gobernanza</i>	319
2.3. <i>Los marcos de integridad nacionales</i>	321
3. UNA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE CARA A LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	324
3.1. <i>Introducción</i>	324
3.2. <i>Prevención de la corrupción y marco institucional en España</i> ...	325
3.3. <i>Breve análisis por pilares institucionales</i>	328
3.4. <i>Conclusiones y propuestas</i>	336
4. EL BUEN GOBIERNO EN SENTIDO ESTRICTO	343
4.1. <i>Introducción</i>	343
4.2. <i>¿Qué debe hacer un buen gobierno?</i>	345
4.3. <i>¿Cómo debe hacerlo? Componentes</i>	346
4.3.1. <i>Imparcialidad</i>	346
4.3.2. <i>Efectividad</i>	347
4.3.3. <i>Transparencia</i>	348
4.3.4. <i>Rendición de cuentas</i>	352
4.3.5. <i>Responsividad y participación</i>	358
5. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD.....	361
5.1. <i>Introducción</i>	361
5.2. <i>El concepto</i>	362
5.3. <i>La trampa social y sus límites</i>	363
5.4. <i>Normas sociales y normas morales</i>	367
5.5. <i>Niveles de cultura de la legalidad</i>	368
5.6. <i>La medición y los efectos</i>	371
5.7. <i>Relaciones de la cultura de la legalidad con la buena gobernanza</i>	371
5.8. <i>Conclusiones</i>	374
EPÍLOGO	375
BIBLIOGRAFÍA.....	381
ÍNDICE DE NOMBRES Y CONCEPTOS.....	383