nes de menor poder en los periodos considerados se produce con mayor aceleración.

En el capítulo VII se expone y describe la composición del núcleo desde la doble perspectiva de agregado humano y de conglomerado de puestos. Se muestra cómo el núcleo adopta unas características generales comunes a las tres situaciones políticas. Del agregado de personas que concurren en el núcleo hay una importante presencia de burócratas (entre 50 y 60%, dependiendo de la situación política) que dominan al menos en dos de los tres ámbitos de poder. Ello ocurre también en las tres situaciones políticas, no identificándose, sin embargo, un subconjunto que desempeñe puestos en los tres ámbitos. Como ya se ha puesto de manifiesto se constata de nuevo que la renovación del núcleo se produce por desplazamiento hacia posiciones de menor poder y la insignificancia del número de personas que permanecen en el núcleo en los tres periodos considerados.

En el octavo y último capítulo se estudian las relaciones y conexiones de los puestos del núcleo al tiempo que se comprueba que las relaciones entre los tres ámbitos se producen mediante asociaciones recurrentes de puestos en los distintos periodos. Estas asociaciones se configuran en retículos a base de enlaces nodales a través de los cuales circula la información y se transmiten cogniciones. Esta estructura reticular es común a los tres periodos, es decir, existen conexiones entre los elementos de las redes de los distintos periodos, sin embargo, la forma de la red de relaciones es específica de cada uno de ellos. Así pues, la especificidad de las redes está en su renovación, pero su estructura subyacente permanece. A lo largo del capítulo se analizan estas especificidades haciéndose explícito que las asociaciones que se reiteran en los tres periodos son mínimas e irrelevantes. Finalmente y de consuno con lo anterior se establece la persistencia de una estructura, análoga a las estructuras orgánicas, que asegura la reproducción del sistema reticular.

ÁNGEL IGLESIAS

MANUEL VILLORIA MENDIETA,, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, 2000, 198 pp.

El texto que se comenta es fruto de la reflexión de un autor con una larga trayectoria de trabajo en distintos ámbitos de la administración pública. Ello hace que sea interesante en varios sentidos. En primer lugar, es el resultado de su experiencia profesional como técnico y directivo de la admi-

nistración pública, lo que le ha permitido estar en contacto con la realidad, con los conflictos y las dificultades que afrontan quienes a diario adoptan las decisiones públicas. Es, además, el producto de una intensa tarea de estudio y discusión intelectual sobre la democracia, la administración pública y sus problemas. Y, finalmente, el libro es deudor también de la labor académica y docente que el autor ha desarrollado en los últimos años en la universidad y en diferentes organizaciones responsables de la formación tanto de directivos como de empleados públicos en general de distintas nacionalidades. Todo ello está plasmado en este texto que compagina la perspectiva empírica, apoyada con datos procedentes de todo el mundo, en especial de los Estados Unidos, América Latina y Europa, con la perspectiva normativa que el autor gusta de utilizar en todas sus aportaciones, convencido, como está, de que es una buena fórmula para el progreso de la ciencia política y de la administración.

El texto viene a ocupar un lugar hasta ahora vacío, al menos en España. Si bien es cierto que algunos autores habían ya iniciado una reflexión sobre la ética pública, el libro del profesor Villoría lo aborda por primera vez de manera directa desde un enfoque politológico. Era, por tanto, una aportación necesaria que debe, no obstante, considerarse como el punto de partida para una posterior profundización, como el propio autor sugiere. En este sentido, se denuncia en el texto la escasa investigación sobre la ética pública y se proponen diversas posibilidades de desarrollo de cada uno de los temas; de modo que existen tantas oportunidades para profundizar como seguramente variedad de lectores que acudan a leer y reflexionar sobre este texto.

En cuanto a la lectura del texto hay que señalar que es sencilla. El autor no escatima ejemplos muy actuales que puedan ilustrar desde las cuestiones más controvertidas hasta las más evidentes y ello contribuye a su atractivo. Del mismo modo, a medida que el lector avanza va resolviendo, con mayor o menor profundidad, la mayoría de las cuestiones que se le plantean, pero, en cualquier caso, casi todas ellas son recogidas por el autor. Es por ello un libro destinado y útil para distintos públicos. Al empleado público y al político puede aportarles ideas para la reflexión y para la práctica cotidiana; al académico le sugerirá la urgencia de detenerse y pensar sobre la necesidad de contribuir a la edificación de una ética democrática; al estudiante lo acercará, seguramente por primera vez, a la complejidad de lo público y le permitirá verse como ciudadano activo y comprometido en la construcción de la mejor sociedad.

Las carencias de la obra están relacionadas con el propio sentido de la misma. Sin duda, muchos temas merecerían una reflexión más profunda. No obstante, tiene la capacidad de ofrecer una panorámica global de las

distintas aristas por considerar para, poco a poco, poder enfocar con precisión un objeto: la ética administrativa. La otra limitación no es responsabilidad del autor, sino más bien de lo ya señalado más arriba: la escasa investigación empírica sobre esta materia. Y, en este sentido, con el objetivo de neutralizar o disminuir esta carencia el autor proporciona abundantes datos y, sobre todo, una magnífica agenda para el futuro.

El libro consta de 15 capítulos –incluyendo la introducción y las conclusiones– y 198 páginas. En el primer capítulo el autor trata de acotar el objeto de estudio. Los capítulos segundo y tercero están dedicados respectivamente al repaso de los estudios que, sobre ética administrativa, se han realizado especialmente en los Estados Unidos, y a la exposición de algunos enfoques sobre la investigación en este campo. Desde el capítulo cuarto al decimocuarto el autor discute las variables individuales y del contexto que pueden condicionar el comportamiento de los empleados públicos, con especial énfasis en los últimos capítulos en las cuestiones más estrechamente vinculadas a la administración pública. El capítulo decimoquinto está dedicado a las conclusiones.

En el primer capítulo del libro se realiza una aproximación al contenido del concepto de ética –no se propone una definición definitiva– para posteriormente acotar el objeto de estudio: la ética administrativa. Aunque, como señala el mismo autor, ello no sea una tarea fácil, sí es posible establecer algunos puntos de partida de una concepción progresista de la ética. Lo más llamativo de su planteamiento es que supera las estrecheces de otras propuestas en las que la ética es entendida como un límite necesario ante la maldad y el egoísmo humano. El autor inicia su reflexión con una apuesta firme por una visión optimista de la naturaleza humana: los seres humanos son seres sociales que tienen buenas cualidades y que son capaces de hacer buenas elecciones que les permitan avanzar hacia el logro del ideal de una vida mejor. En las sociedades plurales contemporáneas, la construcción del consenso sobre los medios y los fines para alcanzar la vida buena es una labor en la que necesariamente están implicados los ciudadanos, las organizaciones sociales y las instituciones del Estado. Entre estas últimas, la administración pública y, en ella, los empleados públicos desempeñan un papel clave en la construcción y en la promoción del controvertido consenso sobre el interés general.¹

Es importante señalar que el optimismo del autor no es necio. Él mismo señala las dificultades para avanzar hacia una definición de la ética pú-

¹ Véase un trabajo del autor sobre este asunto en M. Villoria, "El concepto de interés general", *Papeles de Trabajo* del Departamento de Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

blica –para la colectividad– desde esta perspectiva. El principal escollo que salvar es la necesaria libertad que permita optar entre todas las alternativas para escoger la mejor. La libertad se encuentra amenazada por innumerables factores –internos de las personas y externos del contexto– que afectan las elecciones cotidianas de los individuos en cuanto ciudadanos pero también en cuanto empleados públicos. Sin embargo, esta dificultad no debe desanimar en el camino hacia la ética porque “en cada contexto es posible intentar mejorar o cambiar la realidad, o dejarla como está y eso ya es una decisión ética” (pág. 22). La segunda dificultad está relacionada con la pretensión de hacer una definición universal de la ética que sea válida para todas las sociedades y en todas las épocas. Si esto fuera posible, experimentos éticos que hubiesen demostrado su éxito en una sociedad podrían ser aplicados a otras. Pero las peculiaridades culturales, sociales, políticas y económicas de cada pueblo impiden encontrar una definición de ética que vaya más allá de un contenido mínimo. Es por ello necesario pensar en la construcción de la ética como un proceso sin final en cuyas etapas, a través de procedimientos libres, abiertos y discursivos, y del análisis de sus resultados, los miembros de cada sociedad y, en especial, las personas con responsabilidad pública –en sentido amplio– puedan avanzar hacia una definición de lo que es éticamente correcto.

Ante las dificultades para precisar lo éticamente correcto, el autor propone empezar por un objetivo más modesto: la definición del mal, de lo que es éticamente reprochable para pasar después, ya pisando terreno firme, a “definir los valores que deben guiar la conducta” pública. Así, partiendo de la idea de la inseparabilidad de corrupción política y administrativa, el autor define ésta a partir de cuatro criterios. La corrupción desde un punto de vista jurídico es el incumplimiento de las normas por parte de los responsables públicos; la corrupción, de acuerdo con el criterio del mercado, es la cometida por el empleado público que utiliza su cargo como un negocio cuya cuenta de resultados desea maximizar; la corrupción como atentado al interés general se concreta en el favoritismo arbitrario hacia los intereses de un grupo frente a la obligada ecuanimidad que debe regir el comportamiento del empleado público; finalmente, la corrupción, desde el punto de vista histórico y sociológico, que incluiría una reflexión sobre las peculiaridades de cada sociedad antes de poder definir y valorar su cuerpo ético.

Cada una de estas definiciones tiene sus limitaciones –por ejemplo, la primera es inútil cuando no hay un cuerpo jurídico desarrollado o cuando éste es demasiado genérico o excesivamente prolijo; la última conduce a un peligroso relativismo con que juzgar las conductas– y por ello merece la pena considerar que cada una completa el resto. Pero, además de las limitaciones derivadas de cualquier intento de definir ajustadamente un fenó-

meno tan complejo como es la corrupción, hay otras que también deben ser superadas y, para esto, es necesario tener en cuenta: que es preciso buscar una referencia moral de la cual partir –y aquí el autor se confiesa deudor de Rawls y, en especial, de Habermas–; que es necesario construir una institucionalidad política para luchar contra la corrupción; que esta última, la institucionalidad política, en las sociedades democráticas ha de partir del análisis social y la comprensión de la cultura política porque su acción será más efectiva cuanto más se adecue a los valores compartidos por los miembros de la sociedad; que, junto a ello, la decisión última sobre ética o corrupción depende, en buena medida, de los propios individuos y que, por tanto, deben considerarse también los aspectos psicológicos y morales de los empleados públicos.

El segundo capítulo está dedicado al repaso de los estudios sobre ética administrativa como tal, que tienen su origen en los años setenta en los Estados Unidos. Pero más llamativo incluso que esto y la presentación de cuáles han sido los elementos centrales de la discusión del concepto de ética administrativa en estos años –la equidad social, los valores formalizados en las constituciones, o la reformulada virtud aristotélica, entre otros–, el autor expone las líneas de reflexión presentes en el debate: ciudadanía y teoría democrática, virtudes éticas, tradiciones y pensamiento constitucional, educación cívica, el contexto organizativo y, por último, la perspectiva teórica y filosófica.

En el tercer capítulo el autor pone en evidencia la escasa investigación sobre la ética administrativa debido, sobre todo, a la dificultad implícita que supone discutir de instituciones y de valores políticos y de su aplicación por el empleado público en las distintas fases de las políticas públicas para alcanzar el ideal de justicia. En este apartado se presentan también dos enfoques, el positivista y el pospositivista, y las técnicas de investigación utilizadas en cada uno de ellos. La elección del enfoque y la técnica dependerá de cuál sea el objetivo del investigador. La agenda de investigación que se propone incluye: la aproximación a un estándar de conducta general de los empleados públicos aunque deban tenerse en cuenta las peculiaridades en función de los contextos; la comparación de los estándares de las diferentes culturas, organizaciones y profesiones; el impacto que los mecanismos de control tienen sobre los empleados públicos; la evaluación de la formación en ética pública; el estudio de los efectos de los procesos de desregulación y de inmersión en el mercado de la administración pública; y, finalmente, el resultado de la disminución de la discrecionalidad administrativa en la eficacia y en la ética de las organizaciones públicas.

Los capítulos siguientes recogen una exhaustiva discusión sobre los distintos niveles de análisis necesarios para el estudio de la ética adminis-

trativa y diferentes variables de todo tipo que afectan la elección del buen camino o, por el contrario, de la senda del mal por los empleados públicos. Así, el capítulo cuarto está dedicado a exponer las variables individuales que afectan la adopción de decisiones públicas. El autor presenta una visión superadora de las teorías conductivistas y, para ello, repasa la propuesta de desarrollo moral en seis etapas que realiza L. Kohlberg tomando como punto de referencia las aportaciones de J. Rawls en su *Theory of Justice* y, posteriormente, en su *Political Liberalism*. La propuesta fundamental y novedosa de Kohlberg es la apuesta, en la última fase de desarrollo, por el criterio de benevolencia además del de justicia. Introduce también algunos factores psicológicos que no pueden desconocerse por afectar las decisiones de los empleados públicos y entre ellos cita la capacidad de control que un individuo siente que tiene sobre los resultados y los acontecimientos de su vida, la influencia de la socialización, el peso de la experiencia en las actitudes y la necesidad de buscar bases motivacionales, más allá de los beneficios materiales o del temor al castigo, para los presentes y los futuros empleados públicos.

En el capítulo quinto se profundiza en las éticas fundacionales y las antifundacionales para discutir acerca de los principios morales de referencia. Las fundacionales presentan a su vez dos opciones: las deontológicas y las teleológicas. Las últimas están orientadas a los resultados, en especial, el utilitarismo según el cual los beneficios personales, los de los otros y los de la sociedad son las únicas bases racionales para la obediencia de las reglas morales. Desde la perspectiva deontológica, sin embargo, las normas tienen valor en sí mismas. En la discusión se utilizan de nuevo las obras de Rawls y de J. Habermas y se incorporan los puntos de vista de Nozick y otros autores. Frente a estas éticas fundacionalistas, se sitúan las antifundacionales, básicamente el comunitarismo en sus diferentes versiones. La principal aportación en lo referente a la ética es la consideración del hombre como un ser social que sólo puede desarrollarse plenamente en comunidad, lo que supone la permanente dialéctica entre los individuos y su comunidad histórica, aunque también el aprendizaje de lo considerado bueno por la comunidad. Finalmente, tanto los argumentos fundacionalistas como los antifundacionalistas tienen su impacto en la ética administrativa y sugieren reflexiones acerca de distintos temas con importancia desigual. Entre ellos el más interesante y desde luego controvertido por su vigencia actual es la propuesta para los empleados públicos de una actuación basada en la equidad como garante de la igualdad de todos los ciudadanos.

Algunas de las reflexiones más interesantes que se realizan en el libro están recogidas en los capítulos sexto y séptimo. En el sexto capítulo el au-

tor da respuesta a la necesidad de definir la legitimidad democrática más allá del concepto tradicional que utiliza la adecuación a la legalidad como elemento central. Es necesario que la democracia tenga una legitimidad moral además de la racional y esta doble legitimidad es lo que finalmente la hace superior a cualquier otro régimen político. Con el decorado democrático de fondo es más fácil definir la ética administrativa que tiene una legitimidad derivada del propio régimen. Los administradores públicos, ya en terreno seguro, deben seguir esta ética aunque también tienen que luchar por el fortalecimiento de la democracia. Cuando el régimen no es democrático, la responsabilidad de los empleados públicos es más profunda: la lucha por la propia democracia. Aunque el autor no se detiene en esta parte del texto a proponer cómo, las pistas pueden encontrarse a lo largo del mismo.

En el capítulo séptimo el autor considera la siempre polémica y, en ocasiones, tensa relación entre la política y la ética. Tras un repaso a las diversas consideraciones sobre este difícil equilibrio (la teoría de la justificación de los medios por el fin o el debate weberiano entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, entre otras) se presenta el problema de los dilemas éticos a los que se enfrentan los políticos con responsabilidades gubernamentales y, por ende, los administradores públicos que deben seguir las directrices del gobierno. La definición de buen gobierno como la combinación de la legitimidad democrática, la moral y la eficacia, puede ser útil para encontrar un marco ético de actuación, aunque, como advierte el profesor Villoría, “ello no resuelve en la práctica el problema de qué valor priorizar en cada momento, cómo hacerlo...” (pág. 74). Los conflictos de valores –que serán objeto de un capítulo posterior– están presentes en las decisiones cotidianas y son la cuestión de fondo de otros grandes asuntos tratados por el autor como la razón de Estado –la transgresión de unos valores para la protección de otros–, el secreto de Estado, la responsabilidad política o la financiación ilegal de los partidos políticos. Finalmente, el autor advierte contra la “ética de ocasión”, aquella que apelando a supuestos valores superiores sirve al engaño, a la manipulación, y aprovecha la debilidad, por ejemplo, mediática, de la otra parte.

En el capítulo octavo el autor propone un Estado fuerte capaz de promocionar y garantizar un marco ético. Sin embargo, en el actual contexto de globalización, los estados nacionales se ven amenazados y disminuidos en esta tarea. Por ello necesitan la cooperación, a través del diálogo y la coordinación, con otros estados, pero también la complicidad de una sociedad civil sólida. Una sociedad civil fuerte equivale a una sociedad con cultura cívica, con un nivel elevado de capital social. La cultura cívica es condición para el desarrollo ético de la democracia, pero ello no significa

la condena de las sociedades con rasgos culturales demasiado débiles. La democracia, a través de la actuación de sus instituciones, de sus actores y de la educación, también puede contribuir a engendrar la cultura cívica. A pesar de ello, la cara amable de este círculo generador de virtudes democráticas se ve ensombrecida porque en las sociedades con cultura política alienada u hostil hacia el sistema es más fácil la corrupción y, al mismo tiempo, la corrupción produce desconfianza y fatalismo. Como Saramago en su brillante alegoría en *Ensayo sobre la ceguera*, el autor advierte de la necesidad de que los ciudadanos se hagan presentes y tomen el control que les corresponde si no quieren convertirse en manipulables ciegos morales.

Aunque el desarrollo económico no es una variable determinante de la corrupción, la desigualdad sí parece serlo, como se señala en el capítulo noveno de este texto, y ello no sólo porque deteriora el capital social y, por tanto, los niveles de confianza. El autor hace suyo el pensamiento de F. Savater según el cual “pensar que la riqueza, al menos en esos niveles tan fabulosos, es fruto del propio esfuerzo es inadmisibles” (pág. 107), pues los individuos o los grupos viven en sociedad y es en ella donde realizan actividades que les proporcionan ingresos. Ello implica la necesidad de establecer mecanismos a través de los cuales exigir responsabilidad y ésta debe considerarse *para con* toda la sociedad. Las instituciones públicas y los empleados públicos de todos los niveles, en contextos de desigualdad –que son casi todos–, tienen el doble papel del control y de la exigencia de esta responsabilidad social. Pero, además, está en su mano una tarea mucho más activa, que es la de tratar de disminuir las diferencias, a través de sus políticas públicas, y la integración de los más desfavorecidos en las redes de adopción de decisiones y en los canales de participación, lugares a los que, por su posición de debilidad, les es mucho más difícil acceder.

El capítulo décimo está dedicado a reflexionar sobre el contexto inmediato en el que realizan su trabajo los empleados públicos: la administración pública como conjunto de organizaciones, cada una de las cuales posee su peculiar cultura. La cultura de una organización es el lenguaje que permite a sus miembros entender, tener expectativas, interpretar y actuar conforme a lo que es lo apropiado dentro de su contexto. La cultura es, por lo dicho, un elemento central que debe tenerse en cuenta para analizar el comportamiento de los empleados públicos. Pero, todavía más allá de estas consideraciones, el autor plantea que todas las organizaciones y, en especial, las públicas tienen un grado de institucionalidad que expresa los valores, los deseos y los anhelos de la sociedad en la que están insertas. Así, el impacto del comportamiento de las organizaciones públicas, tanto en el sentido de permitir el fortalecimiento de ciertos valores como en el de generar cinismo o frustración en la sociedad, es enorme. Las adminis-

traciones públicas deben tender a lo primero y ello implicará en ocasiones la necesidad de cambio, y este cambio es precisamente la oportunidad para integrar los valores sociales generales representados por los diversos colectivos al tiempo que los propios de cada organización y de cada profesión.

En el capítulo undécimo se presentan la definición, el origen y los tipos de conflictos de valores –entre valores políticos y organizativos, entre organizativos y sociales, entre organizativos y económicos, valores organizativos entre sí y, por último, el conflicto intergeneracional–, y se propone una guía de acciones que puede ayudar a los empleados públicos a superar esos problemas en la adopción de decisiones. Para ello, los empleados públicos españoles deben utilizar como marco de referencia los valores democráticos de la Constitución y deben analizar también los valores de tipo burocrático recogidos en la LOFAGE.² Después es necesario un debate, en el que todas las partes estén representadas, sobre la definición y las consecuencias de la aplicación de los principios y los valores, para poder así priorizarlos y, finalmente, adoptar una decisión que sea considerada como justa.

El capítulo duodécimo está dedicado al análisis de la profesionalidad del servicio civil como una de las condiciones necesarias para garantizar a los empleados públicos “la independencia de juicio y de acción para la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico” (pág. 140). El autor afirma la existencia de una relación directa entre el aumento de la corrupción y el incremento de puestos de trabajo ocupados por personas nombradas con criterios de confianza política. Como el profesor Villoria destaca en otro de sus escritos,³ no se puede desconocer que determinados puestos puedan estar cubiertos por este último tipo de personas, sin embargo, es necesario tener en cuenta el sentido originario de la profesionalización del servicio y la pervivencia de éste en la actualidad, si cabe de una manera todavía más intensa por el papel creciente de las administraciones públicas y de los empleados públicos en contacto permanente con sus públicos.

Se expone en el capítulo decimotercero el contenido de lo que el autor denomina la infraestructura ética. Se entiende por tal el conjunto de mecanismos que desde el interior y desde el exterior de las organizaciones públicas sirven para ejercer el control de la actuación ética de los empleados públicos. De modo que si los factores que se han analizado en capítulos anteriores facilitan y, en algunos casos, condicionan el comportamiento ético, los que se analizan en este apartado “evitan y sancionan las activida-

² Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

³ M. Villoria y E. del Pino, *Manual de gestión de recursos humanos para las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 1997.

des inmorales y proporcionan los incentivos para el profesionalismo y los modelos de conducta excelente en la Administración” (pág. 153). Antes de entrar a describir cada uno de ellos insiste el autor en la necesidad de contar con un marco sólido en el que los políticos demuestren estar seriamente comprometidos tanto en la lucha contra la corrupción como en la promoción de los valores éticos; exista un adecuado cuerpo jurídico y estructuras suficientes para ponerlo en marcha, así como una sociedad civil consciente de su capacidad de influencia. De entre las propuestas para la generación de la infraestructura ética, cada una de ellas con el máximo interés, se destacan en este comentario dos por la reflexión implícita que contienen. La primera es la idea de una burocracia representativa que sea la expresión de la pluralidad característica de las sociedades actuales; y la segunda se refiere a la capacidad potencial, a veces infravalorada, de las políticas de recursos humanos en las administraciones públicas –a través de la selección, formación, los mecanismos retributivos...– para generar y mantener comportamientos éticos.

En el capítulo decimocuarto se profundiza en dos instrumentos, los códigos éticos y la enseñanza de la ética, que ya habían sido mencionados con antelación. Una vez más se pone el énfasis en la necesidad de prevenir comportamientos reprobables y para ello el autor considera de gran utilidad ambos. Destacan en este capítulo dos cuestiones. La primera es el conjunto de recomendaciones y advertencias en la elaboración de los códigos de conducta y la segunda, esencial en el contexto actual de reflexión sobre el porvenir de la enseñanza, es la propuesta para una educación en valores tanto en la formación profesional como en la universidad.

Finalmente, en el capítulo de conclusiones el profesor Villoría insiste en la necesidad de hacer compatibles dos perspectivas para el estudio de la ética. De un lado, la empírica, ya que sólo a través del análisis de la compleja realidad puede, quien esté interesado en este tema, aproximarse a un fenómeno tan poliédrico como es la actuación pública. Y este acercamiento ha de realizarse en seis niveles de análisis: individual y psicológico, social y cultural, en el ámbito del régimen político, en el de la cultura corporativa, en el profesional y en el nivel jurídico y de control institucional. La segunda perspectiva para el estudio de la ética es la necesaria reflexión normativa implícita en la creencia en una determinada forma de estar y de ser en una sociedad, y en una administración al servicio de la democracia.⁴

ELOÍSA DEL PINO

⁴ Véase M. Villoría, *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, MAP, 1996.