



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Villoria Mendieta, Manuel

Dilemas morales y percepción de la corrupción en las organizaciones públicas: El factor cultural

Buen Gobierno, núm. 1, julio-diciembre, 2006, pp. 6-27

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660509007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Dilemas morales y
percepción de la corrupción
en las organizaciones públicas:

El factor cultural

Por: Manuel Villoria Mendieta

INTRODUCCIÓN

Diariamente leemos en la prensa o escuchamos en la televisión noticias sobre casos de corrupción, dentro y fuera de nuestro país, que afectan a la clase política y al funcionariado en sus más diversos niveles. Sin embargo, a pesar del grado de detalle con que en ocasiones se narran los comportamientos individuales,

faltan estudios sistemáticos que nos permitan conocer el papel de la cultura organizativa en la promoción o impedimento de la corrupción en los órganos públicos. De ello quisiera hablar en este artículo. Teniendo, en todo caso, como referencia esencial de mis análisis las organizaciones públicas españolas.

El texto comienza definiendo los conceptos con los que vamos a trabajar, y que no son tan neutros como pudiera parecer: qué es corrupción es una pregunta cuya respuesta expresa ya toda una concepción del gobierno; del mismo modo, qué es ético en una organización pública no admite una respuesta unívoca, todo depende de concepciones y teorías previas que conviene aclarar. La corrupción empieza con definiciones poco claras del fenómeno y la ética se convierte en retórica vacía cuando se funda en definiciones sin sustento teórico suficiente.

El modelo habitual de plantear la problemática ética en las organizaciones públicas dificulta que los dilemas morales tengan soluciones coherentes. En relación a los dilemas éticos me gustaría presentar un conjunto de categorías típicas de conflicto, extraídas de algunas encuestas y grupos de discusión con empleados públicos, en ellas se observa cómo la agregación de valores de referencia no auxilia en la resolución de conflictos.

Al final, se observa que existen eslabones perdidos entre los valores proclamados y las conductas obtenidas, y uno de esos eslabones es la cultura organizativa. Desde la teoría de la cultura organizativa trataré de ver cómo ciertas culturas favorecen más unos valores que otros e, incluso, cómo algunas pueden ser más propicias a la corrupción.

En su conjunto, espero que este artículo nos ayude a entender mejor la problemática de la ética y la corrupción en las organizaciones públicas españolas y nos señale un camino sobre cómo empezar a trabajar para fortalecer los comportamientos morales en ellas.

LA ÉTICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

No es sencillo definir lo que es ético en una organización pública. Algunos podrían pensar que es ético lo que es eficaz o útil. Pero la utilidad o la eficacia no es un concepto que produzca resultados unívocos y por todos reconocidos. Lo que es eficaz para algunos, incluso para la mayoría, puede no serlo para otros, aunque sean la minoría. Por ejemplo, una organización pública como la Guardia Civil o la Policía Nacional puede ser muy eficaz combatiendo el crimen o el terrorismo pero puede hacerlo a costa de sacrificar derechos fundamentales, como ocurrió en la España franquista y, por desgracia, en algún momento posterior. Esa eficacia, aunque sea útil, no podría ser aceptada por todos. Incluso yo diría que es una eficacia inmoral.

El modelo habitual de plantear la problemática ética en las organizaciones públicas dificulta que los dilemas morales tengan soluciones coherentes.

También podría ser ético reducir costes de forma continuada, pues se entiende que es el mercado quien posee el monopolio de la real eficacia, por lo que reducir el papel del sector público es la auténtica respuesta moral. Nuevamente, no todos podríamos estar de acuerdo. Por muchos fallos que tenga el Estado, el mercado sigue sin resolver todos los problemas sociales, y los ejemplos que de esta afirmación podríamos exponer son innumerables, empezando por el deterioro medio ambiental y acabando por los ámbitos de la seguridad o la justicia.

Así, se dice en algunas normas que los valores que deben guiar la conducta del empleado público son: la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia, la jerarquía, etc. Lo cual es casi como no decir nada.

La opción que se suele seguir para promover las conductas éticas por los diferentes gobiernos en sus diversos códigos de conducta, cuando existen, y en sus normas legales es la de agregar valores de referencia, de forma que todos aquellos valores que se entienden como promovibles en el sector público sean reconocidos y encomiados. Esta opción de agregar sin priorizar y sin establecer una explicación coherente para su sustento no creo que consiga aclarar demasiado qué es lo que se debe hacer o no ante un caso concreto, aunque pueda ser un avance sobre la ausencia total de referencias morales. Así, se dice en algunas normas que los valores que deben guiar la conducta del empleado público son: la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia, la jerarquía, etc. Lo cual es casi como no decir nada.

No obstante, lo peor del hecho es que esa invitación a respetar valores a menudo no se acompaña de incentivos y normas internas coherentes con tales deseos. Así, por ejemplo, promover la transparencia debería ir acompañado de normas y prácticas sobre derecho a la información mucho más ambiciosas, o promover la calidad debería ir acompañado de un sistema de recursos humanos que realmente ayudara a premiar el esfuerzo por la calidad y no el amiguismo, el corporativismo o la politización partidista. En cualquier caso, lo cierto es que es difícil encontrar una coherencia entre normas y sistemas internos, por una parte, y valores proclamados, por otra.

Hecha esta crítica, me parece necesario matizarla. Es muy difícil que una organización pública pueda optar por una teoría ética y desechar las otras. Y es difícil porque la necesaria objetividad, que además se proclama en la Constitución como calificativo clave en el servicio a los intereses generales por parte de la Administración, imposibilita recoger y promover una sola teoría ética en una organización pública determinada. Imaginemos que un partido que se define como cristiano gana unas elecciones y decide que el modelo ético con el que debe operar la Administración es el cristiano, ello atentaría contra el derecho a la libertad religiosa de los empleados públicos, pero además dificultaría hasta el extremo la objetividad de la actuación pública. La opción ética es individual e intransferible, también para los empleados públicos, y la ética colectiva sólo puede existir respetando esos ámbitos individuales e intangibles en lo que tienen de razonables (Habermas, 2000).

Esta afirmación no implica una aceptación del relativismo moral, de forma que cada uno dentro de la Administración pueda optar por el camino que desee y que todo sea válido. No es aceptable, a mi juicio, la idea de que no se debe juzgar a otras personas con valores diferentes, ni intentar que se adecúen a los propios valores (Wong, 1995), y menos aún en la Administración pública, donde tal opción permitiría justificar el latrocinio. De hecho, las Administraciones no aceptan tal relativismo. Pero como no pueden imponer una sola ética verdadera, su opción frente al relativismo es la agregación de valores de referencia para que los empleados actúen de forma coherente con tal catálogo. Opción que, como ya anticipé, no permite mejoras evidentes en el comportamiento moral.

Sin embargo, de cara a la construcción de un sistema más efectivo de decisiones moralmente válidas, es posible superar tanto la opción relativista como la mera agregación de valores y defender un modelo de referencia que permita que los razonamientos de juicio moral de los empleados públicos muestren consistencia y estabilidad, sin atentar contra la objetividad o el derecho a la autonomía moral. Ello nos lleva a la defensa de una ética pública: aquella que surge de un consenso superpuesto entre éticas diversas y razonables (Rawls, 1993), en suma, aquella que acoge los valores básicos de la democracia y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo y la promoción de los derechos humanos. O dicho de otra forma, sería correcto universalmente aquello que podría justificarse ante los demás sobre bases que ellos, si estuviesen adecuadamente motivados, no podrían rechazar razonablemente. E incorrecto precisamente lo contrario, aquello que no podríamos justificar ante otros (Scanlon, 2003). Ciertamente, esto, en un contexto de pluralidad como el presente, nos sitúa en un ámbito moral de mínimos, dado que se busca un acuerdo universal, en suma, en una ética esencialmente procedimental (Kohlberg, 1992), pero es la única solución frente al dilema de definir principios sin agotar contenidos. De alguna forma, ese marco de referencia es el que debe guiar en el nivel macro a nuestras instituciones públicas, aunque algunas lo desconozcan. Posteriormente, en un nivel micro, los códigos de conducta por unidad pueden auxiliar en la resolución de problemas específicos de cada organización pública, eso sí respetando el nivel ético superior.

En definitiva, una cosa es que quienes ganan las elecciones y ocupan posteriormente los cargos políticos clave puedan optar por un conjunto de políticas, fundadas en sus valores de referencia, y otra distinta es que puedan transferir esos valores a las instituciones estatales como si fueran a continuar en el poder de forma definitiva. Una cosa es que un ministro, por ejemplo, tenga

En definitiva, una cosa es que quienes ganan las elecciones y ocupan posteriormente los cargos políticos clave puedan optar por un conjunto de políticas, fundadas en sus valores de referencia, y otra distinta es que puedan transferir esos valores a las instituciones estatales como si fueran a continuar en el poder de forma definitiva.

En cualquier caso, la ética pública, cuando se desarrollan sus principios, conlleva la defensa de una democracia de calidad, y los contenidos de tal democracia son exigentes

una ética de referencia y otra es que quiera que todos sus subordinados sigan el mismo modelo de elección moral. Más bien es al contrario, las instituciones democráticas se sustentan en una serie de valores, en una ética pública compartida y razonable, y los políticos de turno deben someter sus decisiones públicas a dicha serie de valores y principios, aunque queden por debajo de sus expectativas éticas particulares. En cualquier caso, la ética pública, cuando se desarrollan sus principios, conlleva la defensa de una democracia de calidad, y los contenidos de tal democracia son exigentes. Por desgracia no puedo abundar sobre este tema en este texto, pues pretende cumplir otros objetivos¹.

LA CORRUPCIÓN Y SUS DEFINICIONES

Al final, dadas las dificultades y conflictos que arrastra el concepto de ética, una opción de menos riesgo es afirmar que la ética en las organizaciones públicas es la ausencia de corrupción. Pero dado que estamos ante conceptos que se construyen mutuamente, negándose uno al otro, la consecuencia final podría ser que, rehuyendo la definición de uno, hagamos imposible la definición del contrario. Creo que, en gran medida, ese problema se da con bastante frecuencia en las organizaciones públicas. Se habla de ética pero no hay claridad en el concepto, se habla de corrupción pero falta una definición de la misma que supere los tópicos legal-penalistas. Y en conclusión, no se trata con rigor el tema.

El concepto de corrupción no es un concepto neutro. Según se defina de una u otra forma las consecuencias que se derivan del mismo son diferentes y las estrategias de los corruptos y corruptores también. Si se adopta un concepto de mínimos, de forma que la corrupción se reduzca a conductas penadas y condenadas judicialmente la estrategia se centrará en evitar la condena penal. Si por el contrario se adopta un concepto mucho más comprehensivo, las posibilidades de eludir la condena social y política son menores. La lucha contra la corrupción comienza, así pues, con su concepto.

Para que una sociedad funcione económica, social y políticamente requiere instituciones, es decir reglas formales e informales, procedimientos y organizaciones (Williamson 2000). Pero esas reglas, procedimientos y organizaciones deben ser interiorizadas y respetadas por la ciudadanía, de forma que surja una confianza mutua en su respeto (Almond, 1998). Las sociedades democráticas se sostienen en una sutil y frágil red de confianza. Confianza en que las reglas del juego se respetarán, en principio, por todos, confianza en que existen instituciones imparciales que garantizan el respeto y sancionan los incumplimientos de las normas, confianza en que las políticas públicas tienden a buscar el bienestar colectivo y no el de unos pocos. Y para que esta confianza exista y se renueve se requiere, entre otros factores, un gobierno que respete los valores que proclama.

Frente a ello, es evidente que una de las mayores amenazas para poder sostener tal red de confianza es la corrupción, en general, y, sobre todo, la corrupción de los gobiernos. La corrupción precisamente es un abuso de confianza, una utilización fraudulenta del poder, otorgado a ciertos actores para que lo usen en bien de quienes se lo otorgan, y, sin embargo, ejercido para beneficio privado. El poder público reconvertido en palanca de defensa de intereses privativos es un poder utilizado de forma corrupta. Cuando un gobierno al completo, uno de sus miembros o uno de sus funcionarios usa el poder para beneficiarse directa o indirectamente en lugar de buscar el interés general, está actuando de forma fraudulenta. Es cierto que esta definición tan general abre la vía para una evaluación muy rigurosa de la actuación gubernamental, lo que puede situar el debate sobre la corrupción en cualquier análisis sobre políticas o decisiones públicas, pero la opción contraria, la de considerar sólo corrupción la definida como tal legalmente produce un mal mayor: el de dejar fuera del escrutinio moral la inmensa mayoría de la actuación de los gobiernos.

La corrupción en las democracias se alimenta de un discurso legitimador basado en algunos argumentos retóricos (Hirschman, 1991). La primera argumentación retórica que sirve a la corrupción es, como ya anticipamos, la de estrechar al máximo sus límites, de forma que sólo sea considerado corrupción por la opinión pública lo que es perseguible y finalmente sancionado penalmente. El siguiente paso, por supuesto, consiste en cambiar las leyes o manipular las instituciones para que deje de ser perseguible lo que incomoda al poder. Entonces, cuando un cargo público no puede ser condenado penalmente se le debe suponer honesto. Incluso da lo mismo que la sentencia, reconociendo la existencia de los hechos sancionables, absuelva por prescripción, o por fallos procedimentales, lo importante es que no haya condena. Pues si no hay condena hay honestidad.

No obstante, en las sociedades democráticas consolidadas las instituciones judiciales, administrativas y sociales sólo pueden ser corrompidas hasta un cierto punto. Siempre es posible la presencia de funcionarios, jueces, fiscales, periodistas o auditores honestos, que están dispuestos a ejercer su labor incluso contra las presiones del poder político, burocrático o económico. En estas personas prima la lealtad a los principios democráticos o deontológicos sobre la lealtad a sus superiores. La estrategia de los corruptos frente a este "peligroso" empleado o funcionario honesto es de doble tipo: por una parte se les hace la vida imposible dentro, por otra se les denuncia hacia fuera como miembros del partido de la oposición, o de grupos radicales, o por promocionar sus intereses personales. La segunda argumentación retórica es la de que es imposible luchar imparcialmente contra la corrupción, todo enemigo de la corrupción es demasiado amigo de partidos opositores, ideas radicales o intereses inconfesables. No conviene, pues, entrar en el fondo; da lo mismo si es verdad o no lo denunciado, lo importante es que el mensajero-denunciante no debe ser escuchado.

No obstante, en las sociedades democráticas consolidadas las instituciones judiciales, administrativas y sociales sólo pueden ser corrompidas hasta un cierto punto.

Ahora bien, a pesar de la personalización cada vez mayor de la política democrática y de la crisis de los partidos, éstos continúan siendo los actores más importantes del juego electoral y del debate político permanente. Los partidos más importantes trabajan para gobernar, y para gobernar hay que ganar elecciones. Ello exige financiación suficiente y lealtad generalizada. En teoría, los partidos políticos de la democracia deben asumir los principios y tradiciones de la democracia en su interior. No obstante, los debates que este ejercicio de la democracia comporta no pueden dar lugar a un sistema de decisiones constantemente criticado, ni a un programa en discusión permanente. Por esta razón la disciplina interna es necesaria. Pero la invocación a la disciplina puede llegar a anular la democracia. Además, los partidos exigen unos ingresos cada día mayores en un contexto de americanización de las campañas y de generalización de éstas. Esos ingresos deben incorporar donaciones y aporte externo, pues ni las cuotas ni las ayudas públicas bastan. En este estado de cosas, los corruptos pueden ser una “solución”. Aportan fondos al partido y refuerzan el poder de la dirección. Pero exigen a cambio apoyo en caso de denuncia o investigación de sus prácticas. La tercera argumentación retórica es la de que se puede apoyar la corrupción por un bien mayor: ganar las elecciones y con ello defender valores que los ciudadanos necesitan ver transformados en políticas. Es la tesis del mal menor. Mejor taparse la nariz que estar en la oposición.

Cuando estos tres tipos de argumentos se incorporan al lenguaje explícito o implícito de los gobiernos, lo que se comunica realmente a los corruptos es que la vía está abierta. Ahora puede ser hasta racional, en términos puramente egoístas, implicarse en negocios y actuaciones fraudulentas. El resultado final, si no se detienen estas prácticas, es la expansión de la corrupción hasta límites ciertamente peligrosos para el propio sistema democrático, además de ser muy perjudicial para el desarrollo económico y la estabilidad social del país en cuestión. Es el camino hacia la corrupción sistémica.

La utilización de conceptos exigentes y amplios de corrupción se convierte en consecuencia en una estrategia necesaria para combatirla. Según Della Porta y Vanucci, la corrupción “tiene que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento (2002: 86). En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente

En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial.

la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias, también puede usarse la información para favorecer al corruptor, o la sanción a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios, pueden consistir en dinero, pero también

en regalos no monetarios, y, últimamente, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales, incluso

pueden ir destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto. Finalmente, la definición incorporada permite considerar como corruptas conductas que no son sancionables penalmente, pero que sí lo son moralmente en el marco de lo que una comunidad democrática entiende como éticamente reproable.

Es cierto, también, que, en algunos países, ese posible uso de recursos públicos para favorecer a algún actor en particular puede hacerse a la luz, como es el supuesto de las reuniones con grupos de interés reconocidos, los cuales buscan beneficios particulares en la toma de decisiones públicas y publicitan sus aportaciones a campañas. La pregunta que surge ahora es si la posible corrupción de los actos que favorecen a unos actores y no a otros, a cambio de algún beneficio para los decisores, desaparece si se hace a la luz pública. Si un partido en el gobierno o un representante público favorecen con una decisión a un grupo empresarial en un acto que tiene carácter público, y se reconoce en el acto que el grupo empresarial entregará una sustancial donación al partido o al candidato ¿estamos o no ante corrupción?

Posiblemente, en sociedades con sólida cultura cívica, ante este tipo de actos, se presume que la consideración de si hay o no corrupción corresponde a la ciudadanía. Pero este supuesto sería, como mucho, aplicable a sociedades con ciudadanos formados, informados y con capacidad de análisis y evaluación de procesos y acuerdos complejos adecuadamente publicitados. Y no lo sería en otro tipo de sociedades, donde estos acuerdos pueden hacerse a la luz y, sin embargo, no pueden ser interpretados correctamente por la mayoría de la sociedad. De ahí que se entienda por el autor de este texto que la definición debe ir aún más allá y considerar corruptos incluso los actos realizados públicamente si, además de la publicidad no se dan otras condiciones (Thompson, 2002): 1. Que no exista relación directa entre la toma de decisión y la aportación, es decir, la decisión se toma por razones de interés general y es justificable en tales términos. 2. Que la vía utilizada no deteriore el proceso democrático, de forma que se evite que sólo quienes tengan posibilidades económicas puedan acceder a exponer su caso o defender sus intereses. 3. Que exista una coherencia ideológica entre lo defendido por el político en relación al grupo de interés beneficiado y los ideales y programa de su partido.

Al final, nuestro concepto de corrupción es coherente con el concepto de ética que proponíamos. Corrupción (en el sector público) es toda actuación que voluntariamente o de forma gravemente culposa atente contra la calidad de la democracia, que deteriore los procedimientos democráticos, la igualdad política, el ejercicio de la soberanía del pueblo.

DILEMAS ÉTICOS EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Como ya indicamos al comienzo, a menudo la utilización que de los conceptos de ética y corrupción se hace por los gobiernos, especialmente cuando legislan e, incluso, cuando elaboran códigos de conducta genéricos, es más bien retórica. Tras los conceptos usados no existe una clara definición y, por ello, las posibilidades de interpretación son muy diversas y contingentes. En España, la actuación gubernamental, desde esta perspectiva, es muy ilustra-

tiva. Así, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado –LOFAGE–, establece como valores o criterios de actuación de la AGE:

La eficacia.

La jerarquía.

La descentralización.

La desconcentración.

La coordinación.

La simplicidad y proximidad a los ciudadanos.

La programación de los procedimientos, el desarrollo de objetivos y el control.

La responsabilidad por la gestión.

La racionalización y la agilidad.

La objetividad y la transparencia.

La cooperación y coordinación entre todas las Administraciones Públicas.

El servicio efectivo.

La ética.

Para esta ley la ética es un valor como la programación de los procedimientos. Y la defensa y promoción de los derechos humanos ni siquiera aparece. Ni que decir tiene que esta opción de acumular valores como guía e incluir además la palabra ética como colofón es errónea si realmente se pretende ayudar a los empleados públicos a mejorar su comportamiento moral o si se pretende ayudarles a razonar mejor éticamente. Esta opción parece desconocer qué es un valor, que los valores entran en conflicto, que varían en su interpretación a lo largo del tiempo, etc.

De acuerdo con Gortner (1994), los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción. Definir unos valores apropiados y socializar a los miembros de la organización en los mismos se puede convertir en una labor de la máxima importancia, pero sólo funciona si además de los valores de referencia se definen los principios que permiten articular y priorizar valores y transformarlos en conductas moralmente deseables. Los valores cumplen tres funciones esenciales:

1. Son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido.
2. Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente.
3. Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines.

Pero si se suman valores muchas veces contradictorios y se pretende que éstos influyan real y colectivamente en la conducta de los funcionarios, entonces se desconoce su forma de operar e influir sobre las personas. Los conflictos de valores son parte de la experiencia diaria de cualquier empleado público. En general, en relación con los valores surgen tres tipos de problemas (Gortner, 1994):

1. Hay una pluralidad de valores implicada en cualquier opción de política pública. Gente

1. diferente tiene valores e intereses diferentes o, incluso con valores iguales, prioriza los mismos de diversa manera o los interpreta de forma que conectan con sus previos intereses.
2. Los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones.
3. También hay conflictos entre valores y combinaciones de valores cuando nos enfrentamos a la implantación de una política pública.

En general, si se sirve a un valor plenamente, no se puede servir del mismo modo a otro contradictorio, o, si se mantienen uno o varios de una naturaleza, se deben negar o relegar otro u otros de otra naturaleza. En la vida diaria, frente a estos conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas. En suma, el conflicto ético está presente en la vida diaria del empleado público.

Los tipos de conflictos más frecuentes entre los empleados públicos son de cuatro clases:

- a. Entre valores políticos y organizativos.
- b. Entre valores organizativos y valores sociales
- c. Entre valores organizativos y valores económicos
- d. Entre los propios valores organizativos

Con respecto a la primera, en una reunión con sindicalistas de la Administración Pública éstos me transmitían el conflicto que tenían entre, por una parte, lo que ellos entendían como una obligación político-constitucional -la defensa del Estado social y del valor solidaridad- y, por otra, la aceptación del principio de jerarquía cuando esta aceptación implicaba participar en el desmontaje de un programa social.

En otra ocasión, debatiendo con funcionarios que trabajaban en áreas de participación de gobiernos locales, éstos me indicaron que, a su juicio, la objetividad que establece la Constitución, como valor que debe guiar la conducta del empleado público, sólo podrá ser respetada en la elaboración de políticas, si el sistema político y los propios empleados públicos favorecen la participación activa y en igualdad de condiciones comunicativas de todos los ciudadanos afectados por las mismas. Ahora bien, si los proyectos políticos con los que funciona el Gobierno de turno no conectan ni con la promoción de la participación ni con la defensa de la solidaridad, o, más aún, son claramente promotores de desigualdad y, con ello, de reducción de la competencia comunicativa de sectores importantes de la sociedad, ¿qué debe hacer un empleado público?

No obstante, el conflicto más típico de esta naturaleza es el que se produce entre los fines generales de la Administración y los fines particulares de las diferentes organizaciones. Puede que para el gobierno la prioridad sea, en un momento dado, el recorte de gastos corrientes;

En general, si se sirve a un valor plenamente, no se puede servir del mismo modo a otro contradictorio, o, si se mantienen uno o varios de una naturaleza, se deben negar o relegar otro u otros de otra naturaleza.

pero esa prioridad asumida por el gobierno, se supone que siempre a iniciativa del Ministerio de Hacienda, será incumplida sistemáticamente por los diferentes organismos públicos en el momento en que no exista un control exhaustivo. En las universidades este conflicto entre intereses generales, por una parte, y particulares de la organización, por otra, se da a menudo en los concursos de acceso a plazas docentes; el interés general demanda el respeto al mérito y la capacidad, el interés organizativo demanda la promoción interna del candidato de la propia universidad, incluso aunque carezca de méritos suficientes.

En otras ocasiones, el conflicto ético es entre valores organizacionales y valores sociales; así ocurre cuando, por ejemplo, una organización decide llevar adelante su misión con la máxima eficacia y dicha opción choca frontalmente con valores sociales arraigados que no aceptan el papel neutral y objetivo de la institución correspondiente.

En otras ocasiones, el conflicto ético es entre valores organizacionales y valores sociales; así ocurre cuando, por ejemplo, una organización decide llevar adelante su misión con la máxima eficacia y dicha opción choca frontalmente con valores sociales arraigados que no aceptan el papel neutral y objetivo de la institución correspondiente. Es el caso de la lucha contra el fraude menor en servicios sociales o el de la persecución del pequeño fraude fiscal, actuaciones que muchas veces chocan con la incomprensión, cuando no el rechazo social, sobre todo cuando la lucha contra el fraude de mayor nivel no se percibe como tan eficaz.

A veces, el conflicto es entre valores organizativos y valores económicos. Así, la eficiencia puede requerir la reducción de derechos procedimentales, o de mecanismos de rendición de cuentas, o puede exigir desregulación frente a la voluntad de la organización pública por controlar el mercado correspondiente para defender valores como la equidad o la igualdad de trato básico. También, los valores organizativos de eficiencia y ahorro pueden chocar con valores profesionales, como les sucede a menudo a los médicos, que buscan asegurar la máxima calidad en su trabajo y entran en conflicto con las gerencias de los hospitales cuando les recortan gastos en material o en medicinas.

El choque entre valores profesionales y organizativos es muy típico en los supuestos de emisión de dictámenes, es el caso del interventor, el médico, el abogado o el responsable de seguridad que tienen que emitir un informe que es vinculante y afecta de forma importante a los intereses y objetivos de la organización. En estos casos, normalmente, si los profesionales siguieran sus rigurosos criterios deontológicos tendrían que emitir informes constantemente negativos, pero con ello estarían atentando contra criterios de eficacia y eficiencia de la organización donde trabajan.

Finalmente, en ocasiones lo que se producen son conflictos entre los propios valores organizativos. Ello ocurre, ante todo, cuando se maximizan los valores. Así, la eficacia puede ser un obstáculo a la rendición de cuentas, sobre todo en el área de la seguridad. O la eficiencia puede chocar con la participación, que es costosa y consumidora de tiempo sin que las consecuencias sean fácilmente identificables. En el caso de la calidad, la clientelización puede generar algunos problemas con la equidad global del sistema. Un empleado que pone todo su conocimiento al servicio de los clientes cumple con sus obligaciones inmediatas. Pero si sus clientes gozan de un importante porcentaje de los fondos públicos y, en función de su poder fáctico, se niegan a repartir parte de esos fondos con otros sectores con menor capacidad de presión y una situación de necesidades no cubiertas, el empleado tendrá ante sí un importante problema moral. La clientelización llevaría a responder exclusivamente a las demandas de sus clientes o usuarios, pero una concepción del usuario como ciudadano llevaría a intentar articular los derechos colectivos en torno a unos mínimos garantizados, en un contexto de solidaridad social y equidad, guiado por principios de justicia.

Ciertamente, lo normal es que cada empleado se centre en los objetivos de su organización, con lo que cualquier desviación con respecto a los fines generales que surja en el seno de su unidad puede no ser percibida. El empleado se centra, más aun, en su labor inmediata, lo que puede, incluso, llevar al empleado a construir un tipo de fines que aíslan del entorno de su trabajo, generando conflictos con los fines de su unidad y con los fines de la organización en su conjunto.

Desde esta perspectiva, el conflicto de primer nivel implica priorizar excesivamente la propia labor frente a la necesaria cooperación con los miembros del grupo o equipo de trabajo. El empleado valora casi en exclusiva la eficacia, pero, además, la interpreta en términos individualistas, no comprendiendo la dimensión colectiva de la misma. El conflicto entre el valor eficacia y los valores de equidad y cooperación se resuelve claramente a favor del primero. En las organizaciones públicas es normal encontrar personas que se inhiben de las responsabilidades colectivas y consideran su propio puesto como el único relevante. Este conflicto de interpretación y priorización es muy normal en organizaciones en las que la evaluación individual del rendimiento es muy estricta y se conecta a retribuciones o donde los valores de la especialización y división estricta de competencias están muy arraigados. El empleado busca el cumplimiento de sus propios fines, aunque las externalidades negativas que genere para ello sean claramente ineficientes. Un ejemplo típico de este tipo de conflictos se da en unidades de inspección fiscal cuando parte de las retribuciones están conectadas con el número de actas abiertas, o en unidades de policía de tráfico cuando parte de la paga de productividad

El empleado valora casi en exclusiva la eficacia, pero, además, la interpreta en términos individualistas, no comprendiendo la dimensión colectiva de la misma. El conflicto entre el valor eficacia y los valores de equidad y cooperación se resuelve claramente a favor del primero.

está vinculada a denuncias puestas. Es frecuente, en estos casos, que los funcionarios opten por centrarse en los supuestos más fáciles, que les permiten sumar productos remunerables, y dejen sin denunciar aquellos casos más complejos que les obligaría a un mayor esfuerzo, casos casi siempre más graves y socialmente más reprobables. La consecuencia de conjunto es claramente inequitativa.

El segundo nivel implica priorizar la labor de la unidad donde se trabaja frente a los intereses de la organización en su conjunto. Nuevamente, aquí se produce una interpretación egoísta del valor eficacia. Una de las consecuencias de este tipo de conflictos es el falseamiento de información a otras unidades o la demora innecesaria en el envío de datos, o, incluso, la ausencia de comunicación entre unidades. Así, una unidad de la Intervención General que priorice al máximo el cumplimiento de sus objetivos, puede paralizar la acción del resto de la organización; o una unidad centralizada de compras que establezca procedimientos complejos y detallados de demanda para facilitar sus controles puede provocar ineficiencias en otras unidades. En las universidades es muy típico que los Departamentos defiendan sus intereses de forma muy poco cooperativa y responsable al elaborarse los planes de estudio, con resultados finales manifiestamente mejorables.

En el tercer nivel, el conflicto se produce cuando una organización pública prioriza sus objetivos y misión hasta el punto de atentar contra los intereses colectivos. Si esta organización, además, posee una fuerte cultura corporativa, se hace más difícil por los propios empleados percibir el desencuentro, “negándose así la posibilidad de que la recta voluntad sirva de freno a las desviaciones con respecto al bien público” (Izquierdo, 1994, p. 16). Un ejemplo típico con el que he trabajado es el de las distintas organizaciones policiales; en diversos grupos de discusión los policías y guardias civiles participantes han reconocido que se hurtan mutuamente información con tal de conseguir objetivos que favorezcan a su unidad y prestigien a sus respectivos cuerpos. Además, en la actualidad, cada vez es más común, en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, que existan organizaciones que firmen contratos programa con el Gobierno correspondiente y que reciban fondos en función del cumplimiento de objetivos programados; este tipo de actuaciones promueve la eficacia y eficiencia, pero, al tiempo, puede generar una tendencia al conflicto interorganizativo y a la actuación basada en el corto plazo y el egoísmo. Así, puede darse el caso de que problemas de difícil solución tiendan a no asumirse, pues no permiten el cumplimiento de objetivos; o que competencias conflictivas tiendan a abandonarse o externalizarse hacia otras organizaciones para evitar el fracaso. Los casos en el sector salud y los fracasos en la configuración de los hospitales públicos como unidades de negocio, funcionando en el marco de mercados internos, son muy conocidos.

Expuestos todos estos posibles conflictos de valores, parece evidente que la opción de enumerar valores y pretender que los empleados los apliquen de forma automática es inviable. Toda elección de un valor implica la pérdida de consistencia de otro u otros, especialmente cuando pertenecen a campos axiológicos diferentes. Pero, además, estos valores nacen, crecen y se desarrollan en el marco de organizaciones, por lo que la cultura corporativa es un factor esencial para prever y comprender la conducta de los empleados.

LA CULTURA ORGANIZATIVA Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

La conducta de un empleado público, analizada desde la ética, es fruto de su nivel de desarrollo moral individual y de sus virtudes y carácter, pero el desarrollo moral puede ser favorecido o entorpecido por la cultura predominante en las organizaciones donde la persona trabaja, además, la cultura corporativa puede influenciar el contenido de cada acción concreta; aunque el nivel de desarrollo cognitivo y lógico de dos empleados sea el mismo, sus acciones pueden diferir como consecuencia de la forma en la que priorizan valores e interpretan los principios que les rigen moralmente, y en esa diferencia un factor clave es la cultura de las organizaciones donde los empleados laboran.

El concepto de cultura organizativa es polisémico. Para unos se trata de las conductas observadas con regularidad en las organizaciones, para otros de las normas que se van generalizando entre los grupos, algunos conectan la cultura con los valores dominantes recogidos por la organización, otros consideran cultura al ambiente o clima que se respira, finalmente otros hablan de la filosofía que guía a una organización. Pero la definición aquí elegida es ésta: "Unas pautas o patrones de asunciones básicas y creencias —inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna— que han funcionado lo suficientemente bien como para ser consideradas válidas y, por ello, son enseñadas a los nuevos miembros de la organización como la vía correcta de percibir, pensar y sentir en relación a los citados problemas de adaptación e integración" (Schein, 1985. 6).

Esta definición sitúa la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores. Los elementos culturales internos son de tres tipos (Schein, 1985): a) Los del nivel primero, o artefactos y creaciones, que expresan el aspecto más externo de la cultura y son observables, aunque de difícil interpretación en sí mismos, como: las anécdotas, las celebraciones, la jerga, los objetos materiales, los edificios, los símbolos. b) Los del nivel segundo, que son parcialmente observables aún, que expresan el deber ser de la organización, aquello que los líderes de la misma proponen, y que ayudan a entender el primer nivel, pero requieren, a su vez, interpretación, como: las creencias, las actitudes, los sentimientos, las identidades, los valores proclamados. c) Los del nivel tercero, que responden a los elementos más profundos de la cultura y que no son observables, es el nivel de las asunciones básicas, que expresan una visión de la naturaleza del mundo, del ser humano y de sus relaciones. Este tercer nivel es el más interiorizado por los empleados, lo asumen sin discutir, de forma casi inconsciente. Los empleados, en cada organización con historia, van asimilando los valores y creencias existentes, cuando éstos tienen éxito, hasta reproducir en su conducta los patrones básicos de forma inconsciente. Esas asunciones y creencias configuran la cultura profunda de las organizaciones.

En conjunto, la cultura cumple cuatro funciones (Ott, citado por Grosenick, 1994):

- 1) Proporciona pautas compartidas de percepción o interpretación, de manera que los miembros conocen cómo se espera que actúen o piensen.

- 2) Proporciona pautas compartidas de afecto, un sentido emocional de entrega a los valores organizativos y los códigos morales, de manera que los miembros de la organización sepan qué se espera que valoren y cómo se espera que sientan.
- 3) Mantiene y define fronteras, permitiendo la identificación entre miembros y no miembros.
- 4) Establece un sistema de control, prescribiendo y prohibiendo conductas.

Los empleados públicos trabajan en organizaciones públicas, y éstas tienen, como tales organizaciones una faceta institucional. Según March y Olsen (1997), las instituciones son estables, ya que poseen una cultura organizacional homogénea que facilita la cohesión y la interpretación correcta por parte de sus miembros; y esta cohesión es reforzada gracias a la obediencia por parte de los miembros a las normas de la institución. Las normas tienen su origen en las rutinas organizacionales, las cuales, a su vez, tienen su origen en la incapacidad de cualquier organización para atender a todos los problemas presentes en cualquier momento. Las rutinas permiten a la organización atender a lo importante, dejando que el resto de la realidad fluya pautadamente. Cuando las rutinas devienen reglas, los miembros de la organización comparten unos conocimientos y prácticas que se dan por hechos y no se cuestionan, tienen una "forma de hacer las cosas".

Frente a la teoría de la acción racional, estos autores consideran que los miembros de las instituciones no actúan para maximizar sus intereses, sino siguiendo la "lógica de lo apropiado".

Frente a la teoría de la acción racional, estos autores consideran que los miembros de las instituciones no actúan para maximizar sus intereses, sino siguiendo la "lógica de lo apropiado". En primer lugar, de acuerdo con el sistema de reglas, el actor se identifica con un papel a desempeñar en la institución; después, decide cuáles son las acciones más apropiadas para su papel, en la circunstancia dada y de acuerdo con las normas de la institución. Los miembros de las instituciones actúan de esta forma debido a la socialización que reciben, la simplificación que implica, la predictibilidad que genera y la minimización de riesgos que conlleva.

Ahora, tras la explicación de en qué consiste la cultura en las instituciones y cómo opera, lo que nos compete es exponer las diferentes clases de cultura. Para ello, se pueden usar muy diferentes tipologías.

Los tipos de cultura se suelen articular en torno a dos grandes ejes. Lo que varían son los ejes utilizados, aunque suelen tener elementos en común. Por una parte, el eje que va desde la flexibilidad al control y, por otro, el eje que va desde el énfasis interno al énfasis externo. Hay organizaciones que priorizan la relación con el exterior y otras que priorizan las relaciones internas entre sus miembros, hay organizaciones en las que el control es lo fundamental y otras en las que la flexibilidad es prioritaria. De ello, surgen cuatro tipos de organizaciones (Quinn, 1992; Ramió, 1999):

1. La adhocracia responsable o cultura modelo "Atenea", en la que los valores de innovación, flexibilidad, creatividad, participación y negociación son los prioritarios -sería el caso de algún organismo público de investigación, por ejemplo-.
2. El equipo que coopera o cultura tipo "Dionisio", en la que los valores prioritarios son la construcción de consenso, la entrega, el trabajo en equipo, la participación, la profesionalidad y la integración interna -un ejemplo de este modelo podría ser el de algún hospital en el área de sus equipos médicos o algún departamento universitario-.
3. La compañía racional o cultura tipo "Zeus", con valores como la productividad, la eficiencia, la racionalidad, la jerarquía, la supervisión -un ejemplo de este tipo de organizaciones en la Administración se encontraría en múltiples empresas públicas o entes públicos-.
4. La jerarquía estable o cultura tipo "Apolo", donde los valores clave estarían implícitos en la jerarquía bien definida, la documentación, el cumplimiento de las reglas y procedimientos, la estabilidad, la objetividad, la división competencial o la especialización por tareas -los ejemplos de este tipo de organización en la Administración serían los más numerosos, pues incluso en las organizaciones con otros tipos de cultura existen rasgos de ésta incorporados-.

Hood (1998) nos ofrece otra tipología, más útil a nuestros efectos, basada en la obra de Mary Douglas², en la que las dimensiones con las que se trabaja son la normatividad y la sociabilidad. De acuerdo a los seguidores de la reputada antropóloga, existen diversos modelos de vida y estos modelos se trasladan a diferentes formas de organización. Esencialmente, las dimensiones organizacionales son las dos antes mencionadas, pero las variaciones en estas dimensiones se conectan con diversas actitudes y creencias sobre la justicia social, el castigo y la culpa, así como con la naturaleza del buen gobierno. La normatividad hace referencia al diferente grado en que nuestras vidas están delimitadas por convenciones y normas. La sociabilidad se refiere al diferente grado en que nuestra elección individual está constreñida por la elección del grupo al que pertenecemos. Esta doble dimensión, adecuadamente mezclada, nos lleva a cuatro posibles estilos de gestión en las organizaciones públicas:

1. La vía fatalista, con baja cooperación entre las personas y fuerte normatividad, alta desconfianza y apatía. Los empleados viven encerrados en sus rutinas.
2. La vía jerárquica, con socialización y cohesión intensa, además de normatividad fuerte.
3. La vía individualista, con un enfoque atomístico de la organización, individuos que persiguen aisladamente su interés, sin normas exigentes, y donde la negociación es la clave.
4. La vía igualitaria, que se caracteriza por una socialización fuerte, pero baja normatividad, con exigentes estructuras de participación, donde las normas se debaten continuamente para cada caso concreto.

Susan Rose-Ackerman (1978), estudiando la corrupción, elaboró una tipología de organizaciones muy parecida a la de Hood, en base a dos dimensiones: profesionalismo (o socialización en una profesión) y normatividad.

Pues bien, lo que estas tipologías demuestran es que, dependiendo del tipo de cultura existente en la organización, las conductas de los empleados varían, y que los valores que se protegen y promueven son distintos, por lo que incluso la forma de ver la realidad es diferente. Voy a poner ejemplos de cuatro tipos de conducta inmoral y se verá cómo en cada una de las culturas la forma de verlas y de reaccionar frente a ellas es diferente. En primer lugar, un ejemplo de soborno. Es frecuente leer que, en jefaturas de tráfico, cada cierto tiempo se detiene a algún funcionario por vender permisos de conducir. En una organización en la que la cultura predominante es la fatalista la percepción del hecho delictivo será la de algo normal e inevitable, dada la desconfianza existente en la honradez de los demás, un hecho que, si se descubre, además, genera más problemas que beneficios —tener que declarar, poder ser nombrado instructor o secretario, etc.—, aunque haya que sancionarlo. Incluso, puede que por dejación —“no es mi problema”— o rutinizaciones perversas, en ocasiones, conductas claramente inmorales queden impunes. Sin embargo, la percepción de este tipo de hechos en organizaciones jerárquicas es diferente. Es considerado como algo vergonzoso, además de contrario a la ley y contrario al prestigio del grupo, por lo que la sanción es inevitable, y aunque ya se empleen múltiples medios de control para evitar que surjan supuestos de este tipo, una opción adecuada puede ser incrementar los controles. En organizaciones “individualistas” este tipo de actos es visto como algo racional, un intento de maximizar beneficios, por lo que lo esencial es generar incentivos para evitar este tipo de conductas o hacerlas racionalmente innecesarias. Una buena solución sería privatizar el servicio, eliminar el papel estatal en la acreditación de capacidad para conducir y dejarlo en manos privadas, donde la competencia genera incentivos para ser una marca respetada. En organizaciones “igualitarias” la percepción del hecho sería la de un engaño al grupo. Lo que llevaría a debates sobre cómo evitar este tipo de conductas a través de una mayor implicación de los empleados en la organización del servicio y una socialización más intensa. Una conclusión de este recuento podría ser que, en organizaciones “fatalistas” e “individualistas” las posibilidades de que se produzcan estas conductas son mayores, pues la percepción social del hecho es menos grave que en los otros dos tipos.

Recientemente, en un Ayuntamiento de la Comunidad de Madrid, el día en que se iniciaban las fiestas patronales un tercio de la plantilla de policías municipales se dió de baja por enfermedad. Esta conducta, claramente inmoral, pues abusando de la legislación existente no necesitaron presentar parte médico hasta las 48 horas posteriores, momento en el que todos milagrosamente sanaron, es, de nuevo, vista de forma muy diferente por las diversas culturas existentes. En general, el abandonismo, la dejación, el absentismo son percibidos de forma muy diferente en los diversos tipos de organizaciones. En una organización fatalista es una conducta que se puede ver como inevitable, pues las rutinas generan este tipo de respuesta, además nadie piensa en los demás al tomar sus decisiones, y existe la percepción de que cada empleado tiene derecho a jugar con las lagunas legales para obtener los máximos beneficios personales. Por otra parte, al no ser asunto propio, el absentismo ajeno es socialmente aceptado. En el caso del Ayuntamiento citado, la opción será intentar con mejoras salariales acallar las quejas existentes y olvidar pronto el caso. Sin embargo, en una organización jerárquica esta opción no es aceptable, además de ser muy extraña. La percepción es la de una traición a la profesionalidad, al grupo y un abuso de

las normas vigentes. La solución debe ir vinculada a cambios normativos, un mayor control y a una búsqueda de sanciones para los desleales. En las organizaciones “individualistas” nuevamente ésta es una opción racional dado el marco de incentivos existentes. Subcontratar estos servicios podría ser una buena solución, pues las empresas privadas despedirían sin contemplaciones a los empleados que actuaran de la forma en que los funcionarios lo hicieron, con lo que los incentivos (vía refuerzo negativo) para acudir a trabajar serían mayores. Además, los sistemas de incentivos por rendimiento desincentivarían conductas de este tipo. Finalmente, una organización “igualitaria” percibiría el hecho antes narrado como un verdadero terremoto interno, pues se habría partido el grupo y la comunicación. No obstante, si se diera tal circunstancia, buscarían espacios de encuentro para abrir vías de negociación y acuerdo que impidieran situaciones de este tipo en el futuro. La conclusión es que en organizaciones fatalistas es más fácil que se den este tipo de conductas.

Otro tipo de corrupción es el abuso generalizado y “endiosamiento” de dirigentes públicos. Un caso tristemente famoso fue el caso Roldán. En este supuesto hubo extorsión, cohecho, prevaricación y abusos múltiples, pero realizados desde la cúpula de una organización. Otro ejemplo, esta vez en una empresa privatizada —pero que venía de ser pública y a cuya dirección accedió por razones de amistad política—, aunque sin actividades delictivas claramente identificables, fue el de Villalonga y su peculiar forma de dirigir Telefónica. En estos supuestos se usa la organización para el endiosamiento del dirigente, con evidente despilfarro y abuso de cargo público. En organizaciones fatalistas estos supuestos son vistos de forma negativa, pues suponen, normalmente, intromisión en competencias ajenas, deterioro de rutinas y abuso de normas. No obstante, es difícil que desde dentro surjan respuestas eficaces contra este cáncer. Sí puede haber un cierto veto paralizante, dificultando la implantación de decisiones consideradas erróneas. En organizaciones jerárquicas, curiosamente, este tipo de conductas es asumido en silencio, dado que estas organizaciones no están preparadas para mirar ni controlar hacia arriba, con lo que pueden mantenerse durante bastante tiempo y generar consecuencias nefastas. En organizaciones individualistas respondería a un tópico asumido de que los políticos buscan siempre su beneficio particular, y justificaría más aún la necesaria reducción del sector público y la generación de controles de mercado. No obstante, si la organización cumple con los objetivos y contratos marcados puede que sea difícilmente controlable. Finalmente, las organizaciones igualitarias rechazarían contundentemente estas conductas, generando mecanismos internos de denuncia. En conclusión, este tipo de corrupción es más fácil que se produzca en organizaciones jerárquicas que en el resto.

El último supuesto que desearía exponer es el denominado control burocrático de las políticas. En estos casos lo que nos encontramos es con grupos profesionales que mediante su dominio de la información, recursos y redes consiguen que se prioricen sus intereses en la definición e implantación de políticas, muchas veces contrariando el interés general. En España, la política de cooperación internacional es muy dependiente de los intereses del cuerpo diplomático, por ejemplo, y no siempre para beneficio general. Aquí, las organizaciones fatalistas observarían con desagrado ese tipo de conductas, muy difícilmente producibles en ellas, dada su ausencia de cooperación interna y su apego a la rutina. Las organizaciones jerárquicas lo ven como algo normal, fruto del mayor y mejor conocimiento de sus profesio-

nales frente a los políticos. Las organizaciones individualistas lo reprobarían pues contradice los resultados del mercado político, en el que quienes se ofertan y compiten son políticos no funcionarios. Y las organizaciones igualitarias lo verían con agrado si es fruto del debate interno entre profesionales. En conclusión, este tipo de actividad es más probable que se produzca en organizaciones jerárquicas e igualitarias.

Los estudios empíricos que nos llegan de diversos países, sobre todo Estados Unidos, sobre la relación entre nuevas formas de gestión pública —llámese Reinención, *New Public Management*, o modernización— nos indican que los riesgos de corrupción se incrementan con la voluntad de actuar de forma más empresarial por parte de la Administración (Frederickson, 1997) pero ello no implica, si atendemos a las líneas precedentes, que organizaciones que mantengan modelos burocráticos y jerárquicos, o aquellas otras que apuesten por vías participativas estén libres del riesgo de corrupción.

CONCLUSIONES

Tanto el concepto de ética como el de corrupción son conceptos polisémicos y su interpretación está sujeta a intenciones y estrategias diversas. La defensa de una democracia de calidad permite establecer una conexión entre ética del servicio público y ética pública, una conexión que otorga coherencia y sistemática a la resolución de los dilemas éticos de los empleados públicos. Al tiempo, una visión extensa de la ética administrativa establece un exigente marco de referencia moral para los empleados públicos, de forma que la corrupción sea algo más que aquellas conductas que acaban en condena judicial por delitos propios de los funcionarios. La corrupción pública es toda conducta de un servidor público que atenta de forma dolosa o gravemente culposa contra el interés general. En cualquier caso, lo que demuestra este texto es que pretender que los problemas de moralidad de las organizaciones públicas se resuelvan propugnando una serie de valores diversos y contradictorios como marco de referencia de la actuación de los empleados públicos es un error. Diversas entrevistas a grupos de empleados nos demuestran que los valores entran en conflicto cuando se trata de tomar decisiones concretas, y que en ese momento lo importante es tener principios que guíen, de acuerdo a un modelo ético mínimamente desarrollado. Por supuesto que ningún sistema ético da respuestas matemáticas, pero cuando existen principios los valores pueden equilibrarse y priorizarse de forma coherente y universal.

Ahora bien, tanto los valores, como los principios se interpretan, desarrollan y emplean en contextos organizacionales, por lo que sus efectos sobre las conductas están influidos por esta variable moderadora que es la cultura organizativa. La cultura de las organizaciones influye de forma importante en la interpretación de los valores del servicio público. En un estudio muy reciente, el Instituto Nacional Administración Pública INAP intentó definir cuáles eran las competencias fundamentales de los directivos públicos de la Administración General del Estado (AGE), remitido el cuestionario a más de 1.600 directivos hubo unas 400 respuestas parciales y 150 completas, lo que sitúa el nivel de confianza en niveles bastante aceptables. Las competencias validadas finalmente fueron 11, que colocadas en orden de menor a mayor

importancia para los encuestados que respondieron quedan así, con su correspondiente media de valoración —puntuando de 1 a 10—:

iniciativa/creatividad 7,88
orientación a resultados 8,13
flexibilidad 8,16
liderazgo institucional 8,17
visión global 8,30
aprendizaje permanente 8,33
negociación 8,34
comunicación 8,52
dirección de personas 8,89
toma de decisiones 9
compromiso ético 9,4

En consecuencia, nuestros directivos consideraron el compromiso ético como la competencia más importante. Posteriormente, se les preguntó hasta qué punto consideraban que esas conductas se daban realmente en sus organizaciones (puntuando de 1 a 4, siendo 1 nunca o casi nunca y 4 siempre y casi siempre), y nuevamente el compromiso ético resultó la competencia cuya frecuencia de ejercicio real era más elevada con un 2,88 en un promedio de 2,50. ¿Pero qué entienden por compromiso ético estos directivos? Pues de una larga serie de conductas que mostrarían claramente su correlación con la conducta moral han existido dos que han sido las más valoradas, las consideradas como más importantes. La primera, “actuar con profesionalidad y mostrando conductas coherentes con la ética y los valores del servicio público”; y la segunda “esforzarse por conciliar en el desempeño de su trabajo y el de sus colaboradores el respeto a la ley y la búsqueda de eficacia y eficiencia”. Posteriormente, cuando se les pregunta por las conductas éticas que con mayor frecuencia se dan en el trabajo, las que salen más puntuadas son: actuar con profesionalidad, ser honesto, y desempeñar el trabajo con objetividad, independencia e imparcialidad.

Creo que esta encuesta muestra cómo la percepción de lo que es ético está fuertemente influenciada por la cultura organizativa. La cultura jerárquica mayoritaria en la AGE permea las respuestas, ética es profesionalidad, es respetar la ley y ser eficaz, es objetividad. No se dice que ética es participación, o que ética es ante todo ser transparente, o ser eficiente, ética es objetividad y profesionalidad, es decir, ser fiel a unos parámetros de conducta establecidos por la profesión y el cuerpo correspondiente.

Vistas las fortalezas y debilidades de cada tipo organizativo, concluiría diciendo que, en función de la cultura existente, las obligaciones morales del empleado público son también diferentes. En la situación actual de grandes cambios tecnológicos, económicos y sociales, las organizaciones públicas deben emprender acciones ciertamente arriesgadas de adaptación y cambio. Por ejemplo, en las organizaciones “fatalistas” es muy normal que ante la percepción de los cambios en el entorno la organización opte por una continuidad suicida, por una pará-

**Manuel Villoria
Mendieta**

Director del Curso Superior de Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Profesor titular de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España.

lisis inaceptable; en ese caso, el empleado público, sobre todo de nivel directivo, puede optar por sustituir la parálisis por acción e iniciar propuestas de cambio. Es el famoso supuesto, muy propio de los niveles locales de gobierno o de niveles superiores cuando se produce una situación de bloqueo político, del *role reversal*, en el que los empleados públicos de nivel directivo ocupan el papel de los políticos electos, y lo ocupan como consecuencia de una decisión surgida de un debate ético (Cooper, 1982). Esta opción, sin embargo, no es moralmente aceptable en organizaciones "jerárquicas" o racionales, donde la decisión e iniciativa de los dirigentes políticos no debe ser sustituida por acciones corporativas de los empleados, pues su legitimación para ello es inexistente. En las organizaciones jerárquicas el problema es la soberbia corporativa y la ausencia de mecanismos de participación. Por ello, en esas organizaciones será ético defender la participación y la legitimidad —en principio— de los políticos nombrados para dirigirlos. En las organizaciones igualitarias el peligro es el bloqueo y la ineficiencia, por lo que será ético defender reglas del juego generales y principios de eficiencia. Finalmente, en las organizaciones individualistas el peligro es la inequidad y el desprecio a las normas, por lo que será ético defender el derecho, los procedimientos y los mecanismos participatorios. En resumen, la conducta ética en las organizaciones tiene siempre algo de subversivo, algo de rebeldía, pues es la voz de los valores sacrificados en aras de la rutinización de las conductas.

REFERENCIAS

¹ Sobre este tema se publicará próximamente en la Revista Sistema un artículo titulado "Ética en el sector público y calidad de la democracia" donde abundo sobre ese argumento.

² *In the Active Voice*, Routledge, London.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G.A. (1998) "La historia intelectual del concepto de cultura cívica" en R. del Águila y F. Vallespín La democracia en sus textos. Alianza, Madrid.
- Cooper, T.L. (1982) *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Kenikat Press, Nueva York.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (2002) "Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano". *Zona Abierta* 98/99, , pags. 85-118.
- Frederikson, H.G. (1997) *The Spirit of Public Administration*. Jossey Bass, San Francisco.
- Gortner, H.F. (1994) "Values and Ethics" en T.L. Cooper (ed) *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker, Nueva York.
- Grosenick, L.H. (1994) "Government Ethics and Organizational Culture" en T.L. Cooper *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker, Nueva York.
- Habermas, J. (2000) *Aclaraciones a la ética del discurso* Trotta. Madrid.
- Hirschman, R. (1991) *Retóricas de la intransigencia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hood C. (1998) *The Art of the State*. Oxford University Press, Oxford.
- Izquierdo, A. (1994) "Ética y Administración". *Papeles de trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset* nº194.
- Kohlberg, L. (1992) *Psicología del desarrollo moral*. Desclée de Brouwer, Bilbao.
- March, J y Olsen, J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Quinn, R.E. (1992) *The Competing Values Framework*. Jossey Bass, San Francisco.
- Ramió, C. (1999) *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos/UPF, Madrid.
- Rawls, J. (1993) *Political liberalism*. Columbia University Press, Nueva York.
- Rose-Ackerman, S. (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, Nueva York.
- Scanlon, T.M. (2003) *Lo que nos debemos unos a otros*. Paidós, Barcelona.
- Shein, E. (1985) *Organizational Culture and Leadership*. Jossey Bass, San Francisco.
- Thompson, D.F. (2002) "La corrupción mediada: el caso de los cinco senadores de Keating". *Zona Abierta* 98/99, , pags. 5-84.
- Williamson, O.E. (2000) "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead" *The Journal of Economic Literature*, Vol 38, nº 3: 595-613.
- Wong, D. (1995) "El relativismo" en P. Singer *Compendio de ética*. Alianza, Madrid.