

Cultura e ética do servizo público: o dereito/deber a unha boa administración



& *Resumo/Abstract: A boa administración sería, entre outras cousas, a que democratiza a Administración e é receptiva, responsable e catalizadora da enerxía cívica da súa sociedade. Tamén é unha administración que se preocupa da imparcialidade na xestión, da eficacia e da eficiencia, pero como instrumentos de cara á mellora da calidade da democracia e non como fins en si mesmos. E unha democracia de calidade é aquela que intenta facer plenamente reais os valores e principios nos que se fundamenta este réxime, en esencia, os dereitos humanos e a soberanía do pobo. Por todo iso, a boa administración debe ser consciente de que existe unha ética de fins —facer reais os principios da ética pública, en esencia, os procedementos democráticos e os dereitos humanos— e unha ética de medios que trata de auxiliar a que eses principios sexan eficazmente trasladados á realidade política e social da nosa época.&*

& **Palabras clave:** Bo goberno, boa administración, gobernanza, intergubernamentalidade, goberno holístico

1. MARCO ANALÍTICO: ONDE SE SITÚA HISTÓRICA E CONCEPTUALMENTE A PREOCUPACIÓN ACTUAL POLA BOA ADMINISTRACIÓN

Os estudos sobre o Goberno e a Administración Pública nos últimos 25 anos estiveron marcados polos cambios no modelo ou paradigma burocrático —sobre todo no mundo anglosaxón— e, ao mesmo tempo, polo progresivo abandono da consideración da gobernabilidade entendida como mera gobernanación ou capacidade de control vertical da sociedade polo Estado (Aguilar, 2007a). Se analizamos o sistema de valores que enmarcou a acción da Administración nestes anos, poderemos constatar que se pasou dunha Administración esencialmente —aínda que non totalmente— preocupada pola imparcialidade e a aplicación obxectiva da lei no marco do paradigma burocrático (Weber, 1979), a unha Administración preocupada ante todo pola eficiencia e a economía, especialmente nos países anglosaxóns e durante os primeiros anos da reforma conservadora dos oitenta (Aucoin, 1995; Barzelay, 2001; Lane, 2000; Pollitt e Bouckaert, 2000, Savas, 2008, entre outros); posteriormente, nos noventa, a unha Administración que retoma a eficacia e, sobre todo, que se abre á innovación e á flexibilidade (Peters, 2001; Osborne e Gaebler, 1992; Moore, 1995; Osborne e Plastrik, 1997; Barzelay, 1999; Kettl, 2000; Greffe, 1999); para acabar máis recentemente coa priorización de valores vinculados á democracia, como a transparencia, a participación ou a *accountability* (Frederickson, 1997; Peters, 2001, 2006; Aguilar, 2001; CLAD, 1998; Merino, 2008).

En todo caso, o certo é que, transcorridos todos estes anos de transformación, as administracións actuais constitúen un plural e diverso campo de configuracións mixtas no que, xunta a organizacións aínda fortemente burocráticas, conviven outras claramente neoempresariais, e onde os valores se suman en capas sucesivas sendo priorizados nuns países dunha forma e noutros doutra, aínda mantendo todas as variables axiolóxicas practicamente vivas (OCDE/PUMA, 2005). Existen países, especialmente os anglosaxóns, onde os valores eficientistas aínda son prioritarios, pero que manteñen a imparcialidade en múltiples servizos como un valor ineludible. En todo caso, nos países menos desenvolvidos da Commonwealth as ideas provenientes do Reino Unido tiveron unha influencia desproporcionada, malia as enormes diferenzas culturais e de capacidade administrativa, o que ocasionou unha difícil convivencia entre o ser e o deber ser (Laking e Norman, 2007). Outros, sobre todo os escandinavos, fixeron dos valores vinculados á democracia a súa referencia primordial, pero seguen a manter valores burocráticos en certas áreas e mesmo desenvolveron mecanismos conectados á eficiencia de gran complexidade (OCDE/PUMA, 2005).

Entrementres, os países do sur de Europa emprenderon grandes transformacións do sistema político, con descentralizacións moi potentes nalgúns casos, como o español ou o italiano, á vez que mantiveron estruturas clientelares, o que deu lugar a que as reformas administrativas tivesen que loitar contra a corrente, ao tempo que permaneceron en segundo plano (Kickert, 2007); en calquera caso, privatizacións, *axencificación*, xestión da calidade, son realidades que conviven coa burocracia tradicional en España e Italia, mentres que en Francia a burocracia está convivindo cunha profunda reforma xerencial articulada arredor dunha nova estruturación do orzamento (Hill, 2007). E que dicir dos antigos países comunistas en proceso de democratización e incorporación á Unión Europea? Pois que ademais de transformar o sistema político e económico, deberon incorporar isomorficamente, por presión da Unión Europea, toda unha serie de valores eficientistas, á vez que loitaban contra a corrupción e promovían o Estado de Dereito (Hammerschmid, 2007; Hill, 2007). Pluralidade

e diversidade que podemos comprobar tamén en América Latina, onde conviven experiencias guiadas pola eficacia e flexibilidade, ao mesmo tempo que se comproba a subsistencia de modelos fortemente burocráticos e mesmo preburocráticos ou clientelares (véxase, SIARE do CLAD e, entre outros: Ramió, 2001; Longo e Ramió, 2008).

Xunta a todas estas transformacións organizativas e xerenciais da Administración Pública, outro tipo de cambio profundo estívoise producindo, e é o relativo á forma en que o Goberno se relaciona co seu contorno, máis aínda, o relativo ao rol do Estado e ás súas organizacións na elaboración e implementación das políticas públicas. Desde esta perspectiva seica superamos a fase da gobernabilidade, caracterizada por un goberno legal e xerárquico, e penetramos na época da gobernanza. Esta afirmación implica para algúns que o Estado deixou de posuír capacidade de gobernar e se converteu nun actor máis dos procesos de gobernanza colectiva. Algúns falan dunha gobernanza sen goberno; en concreto, Rodhes (1997, p. 53) navega neste último sentido cando fala da gobernanza como dun novo proceso de gobernanza que se caracteriza por redes inter-organizacionais e autoorganizadas, definidas pola interdependencia, as interaccións permanentes entre os membros da rede para o intercambio de recursos, a confianza e unha significativa autonomía respecto do Estado. Outros afirman que o Estado carece de poder no mercado internacional, de aí a perda da súa preeminencia (Strange, 1998; citado por Peters, 2007).

No entanto, Joan Prats promove unha versión máis equilibrada: «en la actualidad se habla cada vez más de la transición del gobierno hacia la gobernanza. Con esta frase no se quiere indicar ninguna sacudida de los fundamentos del sistema político-institucional del gobierno de las leyes y de la legitimidad representativa de las autoridades, sino sencillamente reconocer que las políticas públicas se formulan y se implementan a través de una pléto-ra de instituciones, mecanismos y procesos, formales e informales, que toman formas muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado; a todo esto llamamos gobernanza» (2007, p. 7). Pola súa banda, Aguilar (2007a) tamén adopta unha versión menos radical e distingue entre gobernanza e nova gobernanza. A primeira refírese a «el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (Aguilar, 2007a, p. 90). A segunda «consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el Gobierno y las organizaciones privadas y sociales» (Aguilar, 2007a, p. 99). Pero, segundo el, é cambiante «el peso o la influencia que el Gobierno y la sociedad tienen en su definición y su realización» (Aguilar, 2007b.p. 20). En suma, acepta a posibilidade de redes onde o Goberno sexa subsidiario, aínda que non sexa o normal.

Non obstante, desde unha perspectiva fortemente empírica, Agranoff (2007), estudando as redes público-privado, afirmanos o seguinte: 1. Aínda que esteamos entrando na era da rede, iso non significa que as redes estean substituíndo as xerarquías. A maioría dos xestores públicos segue a traballar no marco de procesos xerárquicos dentro das súas organizacións. 2. As redes son moi diferentes, e dependendo do seu propósito funcionan dunha ou outra forma. 3. Aínda que as redes son non-xerárquicas e autoorganizadas, o proceso de estruturação e operación non xorde automaticamente; alguén debe guiar o proceso, e é normalmente o Estado. 4. As redes non se limitan a achegar recursos e información, senón que

introducen novo coñecemento e permiten desenvolver novas competencias. 5. As redes xeran unha diferenza e engádenlle valor ás actuacións públicas, sobre todo fronte a problemas difíciles e que cruzan fronteiras organizativas. 6. As redes cambian a forma en que traballan os xestores públicos, pero non tan radicalmente como algúns propoñen. Cunha visión máis comprometida aínda, Peters afirma que o Goberno continúa exercendo un rol esencial e dominador na nova gobernanza, e que soubo adaptarse aos cambios na xeración de ingresos públicos vía impositiva, ademais de ser a única institución capaz de realizar a tarefa de formular e implantar metas colectivas dun modo efectivo e de achegar responsabilización e rendición de contas (Peters, 2007). Por iso, se cadra aínda é demasiado pronto para defender a gobernanza como a nova forma de gobernar, e se cadra conviría defendela, simplemente, como filosofía complementaria que debe impulsar certos cambios de actitude no labor gobernamental e que, xunto coa intergubernamentalidade e o goberno holístico, oferta contribucións útiles á acción de goberno para o século XXI.

Finalmente, tamén existiron cambios na forma en que o Goberno central marca a súa estratexia e coordina as súas políticas. Novamente, parece que por algúns gobernos se abandona o modelo funcional de estruturación, onde cada departamento ministerial define a súa estratexia illadamente e se responsabiliza individualmente dos seus retos, por un control formal centralizado arredor das reunións do Consello de Ministros ou análogas. E empézase a defender que o modelo axeitado aos novos tempos é un modelo holístico. A verdade é que non se sabe moi ben a que nos referimos cando se fala de goberno holístico, porque pode referirse a maior coordinación horizontal entre diferentes áreas de políticas no Goberno central, ou a maior coordinación vertical intergubernamental, ou a maior coordinación na prestación de servizos no terreo. Normalmente, e esta é a opción deste texto, refírese á busca dunha maior coordinación entre as áreas de políticas do Goberno central. É o oposto ao departamentalismo coa súa «visión de túnel» e a súa incapacidade para cooperar e dar respostas sinérxicas no Goberno. Poderíamolo definir como un sistema estrutural e cultural que lles permite ás axencias e ministerios traballaren máis alá dos seus límites competenciais para acadar obxectivos comúns e un goberno que dá respostas integrais a problemas comúns. A coordinación pódese dar a tres niveis: en primeiro lugar, de forma negativa, é dicir, evitando contradicións entre unidades de Goberno. Segundo, buscando unha cooperación pero mantendo cada un os seus obxectivos. Terceiro, compartindo obxectivos, que é o verdadeiro goberno holístico (Christensen e Laegreid, 2007). En termos ideais, o goberno holístico implicaría traballar por opcións na formulación de políticas e tamén na súa implantación.

As razóns de propoñer esta opción teñen que ver co desenvolvemento da administración instrumental e as dificultades de coordinación crecentes nos gobernos. Centos de axencias e organismos de misión única xorden e o Goberno perde capacidade de coordinar e dirixir o conxunto. A isto engádeselle a perda de control dos propios gobernos sobre as opcións de política, ao perderen información e capacidade de análise coa maior especialización e tecnificación das axencias. As axencias preocupáanse tan só de cumprir o seu contrato ou programa e obvian preocuparse polas externalidades negativas ou polos obxectivos comúns de goberno. Ao mesmo tempo, especialízanse tanto no seu obxectivo concreto que acaban formulando a política da área correspondente, ao posuíren toda a información relevante e os coñecementos técnicos. Porén, dos erros das axencias a cidadanía responsabiliza especialmente ao Goberno, non aos técnicos que nelas traballan. A suma de perda de control e información e a imposibilidade de eludir responsabilidade política levaron aos gobernos a

buscar solucións, sobre todo: o *joining-up government* ou goberno holístico. Pero novamente na práctica atopámonos con modalidades moi diversas de organización do Goberno, desde gobernos fortemente departamentalizados funcionalmente —como o español— a gobernos con algunhas opcións de coordinación estratéxica arredor da oficina do\da primeiro ministro —como o alemán—, pasando por verdadeiros gobernos holísticos, como o británico ou o finlandés.

Todo este conxunto de datos nos pode proporcionar un marco de referencias, de cara ás investigacións específicas sobre aspectos concretos das administracións e gobernos, que se podería configurar de acordo ao cadro adxunto (véxase cadro 1). No cadro pódese comprobar que se conectan loxicamente uns valores predominantes cuns roles predominantes de Goberno, de maneira que o goberno holístico se conecta con valores de eficacia, innovación e flexibilidade e o goberno tradicional vertical-funcional con valores de imparcialidade e legalidade. Certamente, estas conexións deberían explicarse máis detalladamente, pero por razóns de espazo simplemente se ofertan como aproximacións heurísticas que tratan de simplificar un sistema bastante complexo de interaccións e relacións. En todo caso, este é simplemente un marco analítico; na realidade das administracións, como xa dixemos, todo é máis confuso. E obviamente recoñécese que a clasificación é un instrumento social e culturalmente mediado, inserto en institucións que pensan por nós (Douglas, 1986).

Cadro 1: Marco analítico			
Administración: Valores predominantes	Administración: instrumentos típicos	Rol predominante do Goberno na definición e implantación de políticas	Goberno: instrumentos típicos
1. Imparcialidade-legalidade	Servizo civil de carreira centralizado e garantista.	Tradicional vertical-división funcional.	Consello de Ministros.
2. Eficiencia e economía	Privatizacións, subcontratacións, mercados internos.	Gobernanza sen goberno – <i>hollow State</i> .	Concesións, partenariados, redes sen xerarquía.
3. Flexibilidade-eficacia-innovación	Axencias, xestión estratéxica, xestión da calidade.	Goberno holístico. Gobernanza democrática- Goberno catalizador.	« <i>Mirror oficial</i> », áreas de resultados estratéxicos.
4. Transparencia-rendición de contas-participación	Leis de acceso á información, orzamentos participativos, democratización na elaboración de normas...		Redes arredor de metas colectivas, goberno deliberativo.

Para rematar con este marco de análise, se se observa a primeira fila do cadro comprobárase que nela sintetizamos esencialmente o denominado modelo burocrático de organización, coa consecuente separación de política e Administración, polo menos formalmente. As fileiras 2 e 3 correspóndense esencialmente co denominado *New Public Management*. E a rin-

gleira 4 co que poderíamos chamar a **democratización da Administración e a procura do «goberno receptivo, responsable e respectado»** do que nos fala Jocelyne Bourgon coa súa «nova» teoría da Administración Pública (Bourgon, 2007). Pois ben, a boa Administración sería, entre outras cousas, a que democratiza a Administración e é receptiva, responsable e catalizadora da enerxía cívica da súa sociedade. Tamén é unha Administración que se preocupa da imparcialidade na xestión, da eficacia e da eficiencia, pero como instrumentos cara á mellora da calidade da democracia e non como fins en si mesmos. E unha democracia de calidade é aquela que intenta facer plenamente reais os valores e principios en que se fundamenta este réxime; en esencia, os dereitos humanos e a soberanía do pobo. Por todo isto, a boa Administración debe ser consciente de que existe unha ética de fins —facer reais os principios da ética pública; en esencia, os procedementos democráticos e os dereitos humanos— e unha ética de medios, que trata de auxiliar a que eses principios sexan eficazmente trasladados á realidade política e social da nosa época.

2. O CÓDIGO ÉTICO DO ESTATUTO BÁSICO COMO EXPRESIÓN DO IDEAL DE BO GOBERNO

De maneira isomórfica e impulsado tamén, moi posiblemente, por tendencias construtivistas que tratan de facer reais valores insertos en organizacións dedicadas á *accountability* horizontal (Villoria, 2007), o actual Goberno incorporou xa a palabra ética a varias pezas de lexislación relacionada co Goberno e a Administración Pública. En concreto, a Orde ministerial 516/2005, do 3 de marzo, que aprobou o Código de Bo Goberno; a Lei 5/2006, do 10 de abril, **de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos Altos Cargos da Administración Xeral do Estado**, e o presente Estatuto Básico do Empregado Público. Esta opción non pode senón ser encomiada por varias razóns. A primeira, porque establece un sistema deontolóxico —qué debe facerse e cómo— e axiolóxico —qué é o bo e o malo— de referencia para a acción do Goberno e da Administración; un sistema que marca o ámbito do correcto máis alá da explicitación xurídica do réxime penal e disciplinario, que tan só nos indica o que non se debe facer. E segundo, porque abre a vía para o desenvolvemento dun sistema de códigos de conduta específicos para diversos colectivos especialmente vulnerables ou de risco, e para o conxunto das organizacións do sector público no que teñan de especial ou peculiar nos seus conflitos e debates morais; desenvolvemento que anteriormente estaba dificultado pola ausencia dun marco legal e común de referencia.

Vexamos, agora, como o Estatuto Básico respondeu a todo o marco analítico sobre a boa administración que esbozamos. O código comeza cunha obriga xenérica: desempeñar con dilixencia as tarefas que teñan asignadas e velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico. Nesta mesma obriga están presentes os dous polos de tensión deontolóxica propios do emprego público. Por unha banda, «a dilixencia en tarefas asignadas», que representa a obriga de buscar a «axilidade» e eficacia no cumprimento dunhas ordes dadas, que, en principio, non deben ser postas en cuestión. O *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*¹ define a dilixencia como o «coidado e actividade en realizar algo», o cal non deixa dúbidas sobre o carácter instrumental ou servicial do labor. Por outra, «velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico», que xa implica unha obriga vinculada a unha ética de fins, unha ética que lle esixe ao empregado reflexionar sobre se os actos que se

Ile encomendan promoven o interese xeral e respectan a Constitución e o resto do ordenamento xurídico. Como se ve, no primeiro caso o empregado debe traballar no marco dunha orde dada que non cuestiona, a súa ética é a da neutralidade instrumental; namentres que, no segundo, o empregado xa debe cuestionar se as accións buscan fins correctos ou non, co que a súa ética ten un carácter posconvencional, o cal implica un nivel de análise moito máis complexo, cheo de inferencias e procesos cognitivos cargados de incerteza. Obviamente, nalgúns casos, ambos os polos de tensión entrarán en conflito ante unha orde dada. Que facer cando cumprir con dilixencia un mandato superior pode supoñer consecuencias negativas para a sociedade ou unha infracción do ordenamento xurídico non manifesta pero si posible, de acordo á información, coñecementos e inferencias realizadas polo empregado encargado de levalo a efecto? Imposible dar unha regra común e universal; haberá que estar ao tanto e esperar a mellor reflexión ética por parte da empregada/o correspondente. Pero, desde logo, non parece que a mellor resposta sexa cumprir cegamente as instrucións. En suma, o Estatuto Básico non nos dá regras para facer fronte a este suposto, pero dedúcese do articulado que as dúbidas razoables pódense expoñer perfectamente ante a superioridade. Quizais fose conveniente deixar clara a primacía da protección dos intereses xerais e a suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico sobre a dilixencia no cumprimento das tarefas. Mais, en calquera caso, é ao que nos leva unha interpretación razoable.

En conxunto, os denominados «principios» do artigo 52 son, en realidade, valores. Algúns deles están vinculados aos valores democrático-finalistas que impregnan a Constitución española; outros son claramente instrumentais, para favoreceren o cumprimento de fins propios da Administración como institución sistémica. Os devanditos valores estrutúranse, consonte os polos finalista e instrumental antes apuntados, máis ou menos da seguinte forma:

Finalistas: integridade, responsabilidade, transparencia, exemplaridade, austeridade, honradez, promoción do contorno cultural e ambiental, e respecto á igualdade entre mulleres e homes.

Instrumentais: obxectividade, neutralidade, imparcialidade, confidencialidade, dedicación ao servizo público, accesibilidade, eficacia.

Novamente, os conflitos son inevitables entre os devanditos dous polos e, dentro de cada polo, entre algúns dos valores recollidos. Por exemplo, transparencia e confidencialidade entre polos diferentes. Neutralidade e accesibilidade dentro do polo instrumental. No entanto, hai algún valor, como o de integridade, que é compatible co resto, precisamente polo seu carácter ambiguamente abarcador. Alguén íntegro é alguén «probo, irreprochable, recto», de acordo, de novo, co dicionario da Real Academia.

Pola súa banda, os principios éticos poderíanse situar arredor de tres polos de integridade, o cal levaría a tres visións da boa administración:

A. Integridade como promoción da ética pública; neste polo situariamos:

1. Os empregados públicos respectarán a Constitución e o resto de normas que integran o ordenamento xurídico.
2. A súa conduta basearase no respecto dos dereitos fundamentais e liberdades públicas, evitando toda actuación que poida producir ningunha discriminación por razón de nacemento, orixe racial ou étnica, xénero, sexo, orientación sexual, relixión ou convicións, opinión, discapacidade, idade ou calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social.
3. A súa actuación perseguirá a satisfacción dos intereses xerais dos cidadáns.

B. Integridade como obxectividade:

1. A súa actuación fundamentarase en consideracións obxectivas orientadas cara á imparcialidade e o interese común, á marxe de calquera outro factor que exprese posicións persoais, familiares, corporativas, clientelares ou calquera outras que poidan chocar con este principio.
2. Absteranse naqueles asuntos nos que teñan un interese persoal, así como de toda actividade privada ou interese que poida supoñer un risco de conflitos de intereses co seu posto público.
3. No contraerán obrigacións económicas nin intervirán en operacións financeiras, obrigacións patrimoniais ou negocios xurídicos con persoas ou entidades cando isto poida supoñer un conflito de intereses coas obrigas do seu posto público.
4. No aceptarán ningún trato de favor ou situación que implique privilexio ou vantaxe inxustificada por parte de persoas físicas ou entidades privadas.
5. No influirán na axilización ou resolución de trámite ou procedemento administrativo sen xusta causa e, en ningún caso, cando iso implique un privilexio a prol dos titulares dos cargos públicos ou do seu contorno familiar e social inmediato, ou cando supoña un menoscabo dos intereses de terceiros.

C. Integridade como eficacia:

1. Actuarán de acordo cos principios de eficacia, economía e eficiencia, e vixiarán a consecución do interese xeral e o cumprimento dos obxectivos da organización.
2. Exercerán as súas atribucións segundo o principio de dedicación ao servizo público, absténdose non só de condutas contrarias ao mesmo, senón tamén de calquera outras que comprometan a neutralidade no exercicio dos servizos públicos.
3. Gardarán segredo das materias clasificadas ou outras cuxa difusión estea prohibida legalmente, e manterán a debida discreción sobre aqueles asuntos que coñezan por razón do seu cargo, sen que poidan facer uso da información obtida para beneficio propio ou de terceiros, ou en prexuízo do interese público.
4. Cumprirán con dilixencia as tarefas que lles correspondan ou se lles encomenden e, chegado o caso, resolverán dentro de prazo os procedementos ou expedientes da súa competencia.
5. Axustarán a súa actuación aos principios de lealdade e boa fe coa administración na que presten os seus servizos, e cos seus superiores, compañeiros, subordinados e cos cidadáns.

É obvio que os tres polos de integridade non sempre son compatibles, nin moito menos, e que os conflitos entre un polo e o rol que se vincula ao mesmo e outro polo e o seu correspondente rol xeran múltiples situacións de profundo debate moral, coa consecuente incerteza na empregada/o sobre se a súa resposta é ou non a correcta. Por exemplo, un policía pode ter conflito sobre se manter en segredo unha información clasificada se esta información puidese dar conta de actividades contrarias ao respecto pleno dos dereitos humanos. Ou a actuación de acordo aos principios de eficiencia e economía non sempre é compatible co Estado Social que a nosa Constitución establece como referencia da actuación pública. Ou a lealdade ao superior e aos subordinados pode entrar en conflito coa necesaria imparcialidade e procura do interese común, por encima de posicións corporativas.

Todo iso quizais esixiría establecer unhas prioridades entre os polos, de forma que o primeiro polo sempre fose superior ao segundo e este a o terceiro. No entanto, o ideal é que cada servidor público busque en cada caso a mellor solución, intentando non sacrificar abso-

lutamente ningún valor, aínda que se prioricen algúns. No xusto medio está a virtude, de acordo coas máximas aristotélicas. Pois ben, nun xusto equilibrio entre valores en conflito está a virtude, aínda cando sempre teñamos que darlles certa prioridade aos principios propios da ética de fins sobre a ética de medios ou instrumental.

Finalmente, en canto aos «principios de conduta», é evidente que se trata de regras —máis que de principios— derivadas dos principios éticos previamente expostos, que, iso si, privilexian certas interpretacións dos mesmos. Todas elas son regras instrumentais de indubidable valor pero subordinadas aos principios éticos superiores. Nestes casos os conflitos practicamente xa non se producen, pois as regras son abondo explícitas e coherentes como para evitar tales situacións. O importante ademais é, a efectos xurídicos, que xa marcan condutas moi claras, cuxo incumprimento podería dar lugar a sancións disciplinarias, con algunhas excepcións.

3. A VARIABLE INSTITUCIONAL E AS ELECCIÓNS MORAIS

Pasemos agora a situar todos estes principios e regras nun marco social, pois non podemos obviar a natureza social do ser humano e a súa inmersión ineludible nunha lingua, un país, unha moral e unhas tradicións. Por iso, podemos dicir que a conduta dunha persoa, analizada desde a ética, é froito do seu nivel de desenvolvemento moral individual, da súa identidade e socialización como ser moral e das súas virtudes e carácter (Monroe, 2003), mais para as persoas que traballan en organizacións públicas, mesmo aínda que alcanzasen niveis de desenvolvemento moral posconvencional (Kolhberg, 1992), as tendencias isomórficas e a lóxica do apropiado, existente en cada organización, tamén afecta ás súas percepcións e á resposta fronte a opcións morais. Aínda que o nivel de desenvolvemento cognitivo e lóxico de dous empregados públicos sexa o mesmo, as súas accións como tales poden diferir como consecuencia da forma en que priorizan valores e interpretan os principios que os rexen moralmente, e nesa diferenza un factor clave é a cultura das institucións onde os empregados traballan.

De acordo con March e Olsen (1995: 29-32), os institucionalistas comparten un conxunto de ideas: 1. As institucións son marcos formalmente limitados de regras, papeis e identidades. 2. As institucións moldean as definicións de alternativas e influencian a percepción e a construción da realidade dentro da que cada acción ten lugar. 3. A lóxica do apropiado baséase na asunción de que a vida institucional está organizada por series de memorias e prácticas compartidas que chegan a ser tomadas como algo dado, non debatible. 4. O apropiado está influenciado por constitucións, leis e outras expresións autenticadas das preferencias colectivas; pero o apropiado está tamén influenciado por emocións, incertezas e límites cognitivos. 5. O apropiado é aplicable non só a tomas de decisións rutineiras, senón que inclúe tamén situacións mal definidas e novas, como as de malestar civil e peticións de redistribución comprensiva de poder político e benestar social. Neste texto imos usar o termo «institución» para incluír as organizacións públicas que se sitúan nunha relación especial co público ao que serven, pois poden invocar autoridade do Estado e poden, daquela, executar forzosamente as súas decisións. As organizacións públicas poden reclamar lexitimidade porque presumiblemente contribúen a un amplo e difuso interese xeral. (Frederickson e Smith, 2003). Por iso, é preciso recalcar que as institucións públicas son complexos de estruturas, normas e condutas que persisten no tempo porque serven propósitos valiosos para unha colectividade (Uphoff, 1994: 202).

Desde un punto de vista sociolóxico, as institucións son estruturas cognitivas, normativas e regulatorias, e actividades que proporcionan estabilidade e significado á conduta social (Scott, 1995: 33). As institucións son transportadas por diversos portadores —culturas, estruturas e rutinas— e operan a distintos niveis xurisdicionais. O piar cognitivo das institucións explica a súa tendencia ao isomorfismo institucional e á ortodoxia, e a súa aversión ao risco. O piar normativo explica a súa «irracionalidade», é dicir o feito de guiarse pola lóxica do apropiado, as expectativas sociais e as obrigas baseadas en tales expectativas, por riba da elección racional dirixida por obxectivos estratéxicos. E o piar regulatorio explica o poder recoñecido a unhas e outras institucións e os seus sistemas de goberno, normas e sancións. As institucións públicas recollen o seu poder do sistema legal-constitucional, espérase delas que respecten os valores propios do réxime democrático e tenden a compartir trazos culturais e a asemellarse ás máis «avanzadas».

Chegados a este punto, parece obvio que os dilemas morais dos empregados públicos se insiren nun marco institucional que influencia enormemente as súas percepcións e eleccións. As accións tómanse baseándose na lóxica do apropiado asociada con roles, rutinas, dereitos, obrigas, manuais de procedemento e prácticas; o apropiado lógrase cando hai un encaixe entre conduta e situación, e ese encaixe lógrase por coñecemento experto, experiencia ou intuición; e se se logra encaixe hai «recoñecemento» (March e Simon, 1993). E o recoñecemento é o que permite a cualificación dun funcionario como «bo» ou «malo». En consecuencia, a reflexión moral, se se fixese, realizaríase nese marco cognitivo e normativo. Todo o anterior non obsta a que, por suposto, haxa diferenzas individuais, e a que unhas persoas poidan ter un desenvolvemento moral ou outro, pero o contorno de expectativas, regras e roles afecta a e explica unha parte importante da decisión final. Ao final, é necesario aceptar que os funcionarios normalmente non poden considerar todos os valores posibles en xogo, pois hai uns valores institucionalmente preferidos e o normal é que se dean por bos.

Pero cómpre non enganarse. Por moita lóxica do apropiado que se desenvolva nunha institución, esta lóxica non dá respostas matemáticas. Desde esta perspectiva é imprescindible recoñecer que os empregados públicos se atopan cun mundo complexo ao que deben dar sentido; non hai unha realidade obxectiva por recoñecer, senón unha realidade construída socialmente, polo menos nos aspectos decisorios (Berger e Luckman, 1993). A maior parte do tempo, os empregados, individualmente, poñen en marcha identidades observando a outros no mesmo papel, escoitando historias, seguindo instrucións e regras, e descodificando o que entenden que os outros esperan deles. Pero co tempo, as historias mudan, as expectativas transfórmanse, as regras cambian e as identidades evolucionan. Esta evolución esixe unha constante interpretación e reinterpretación por parte dos empregados guiada pola ambigüidade (Bellow e Minow, 1996). Por suposto que a ambigüidade é maior canto máis debilmente axustadas (*loosely coupled*) estean entre si as unidades e organizacións públicas afectadas, o cal non obsta para que, a miúdo, se teñan que adoptar decisións urxentemente. De aí que a xeración de sentido moitas veces se faga a posteriori, porque facer algo implica tal atención que só despois se é capaz de parar e reflexionar sobre iso, para ver o que se fixo (Harmon e Mayer, 1986, p. 355). E, finalmente, a realidade móstranos que moi a miúdo as organizacións son unha colección de eleccións buscando problemas; solucións buscando situacións nas que poidan ser a resposta, e estados de ánimo ou sentimentos buscando momentos nos que poidan ser aireados (Olsen, March e Cohen, 1972, citados por

Frederickson e Smith, 2003). Co cal, a lóxica das consecuencias desaparece e a racionalidade técnica substitúese pola racionalidade institucional.

Resumindo o devandito: 1. Os empregados públicos traballan en institucións públicas, o cal xa implica un específico marco normativo, cognitivo e regulatorio. 2. Toman decisións seguindo unha lóxica do apropiado, aínda que os elementos regulativos tamén son influentes. 3. Pero iso non evita a ambigüidade e a incerteza na elección de opcións. 4. Normalmente, as súas eleccións morais non se fan en marcos lóxicos, senón en situacións confusas ás que lles hai que dar sentido. 5. Ás veces actúase, seguindo o que parece apropiado, e posteriormente dásele sentido moral. Estas cinco afirmacións mostran como a variable institucional pesa enormemente nas eleccións morais dos empregados públicos e como non pode ser obviada se se pretende mellorar o comportamento moral no servizo público. En definitiva, é preciso fuxir de tópicos racional-eficientistas e entender a realidade fenomenolóxica do emprego público se se quere avanzar na adopción e implantación de reformas eficaces de terceira xeración.

4. CULTURA, LÓXICA DO APROPIADO E ELECCIÓN MORAL

Deseguido imos tentar demostrar como opera esta lóxica institucional en catro tipos de institucións públicas e como afectaría á percepción da realidade e, consecuentemente, ás accións dos empregados que traballan nelas. Para diferenciar os tipos de organizacións, usaremos como variable un dos «carrexadores» das institucións: a cultura. Os conceptos de cultura organizativa son moi numerosos, pero a definición aquí elixida é esta: «Unhas pautas ou patróns de asuncións básicas e crenzas —inventados, descubertos ou desenvolvidos por un grupo en canto aprende a afrontar os seus problemas de adaptación externa e integración interna— que funcionaron o suficientemente ben como para ser consideradas válidas e, por iso, son ensinadas aos novos membros da organización como a vía correcta de percibir, pensar e sentir en relación cos citados problemas de adaptación e integración» (Schein, 1985: 6). A razón desta elección é a da súa perfecta integración co marco institucional antes explicado. Esta definición sitúa a cultura nun lugar máis profundo que a mera comunicación de valores e, por iso, conecta coa lóxica do apropiado e o seu carácter de realidade dada. Os empregados públicos enfróntanse aos problemas cunhas asuncións básicas transmitidas culturalmente que explican as súas decisións mellor que as instrucións formais e a consecuencialidade racional. Por exemplo, unha asunción básica pode ser que «os compañeiros se apoian mutuamente», fronte á instrución formal que indica que é preciso denunciar toda actuación ilegal.

En conxunto, a cultura cumpre catro funcións (Ott, citado por Grosenick, 1994):

1. Proporciona pautas compartidas de percepción ou interpretación, de maneira que os membros saben como se espera que actúen ou pensen.
2. Proporciona pautas compartidas de afecto, un sentido emocional de entrega aos valores organizativos e aos códigos morais, de maneira que os membros da organización saiban qué se espera que valoren e cómo se espera que se sintan.
3. Mantén e define fronteiras, permitindo a identificación entre membros e non membros.
4. Establece un sistema de control, prescribindo e prohibindo condutas.

Existen diversos tipos de clasificacións culturais (véxase, entre outros, Quinn, 1992; Ramió, 1999), pero para efectos deste texto elixírase a realizada por Hood (1998), baseada na obra de Mary Douglas², na que as dimensións coas que se traballa son a normatividade e

a sociabilidade. Consonte os escritos da reputada antropóloga, existen diversos modelos de vida e estes modelos trasládanse a diferentes formas de organización. Esencialmente, as dimensións organizacionais son as dúas antes mencionadas, pero as variacións nestas dimensións conéctanse con diversas actitudes e crenzas sobre a xustiza social, o castigo e a culpa, así como coa natureza do bo goberno. A normatividade fai referencia ao diferente grao en que as nosas vidas están delimitadas por convencións e normas. A sociabilidade refírese ao diferente grao en que a nosa elección individual está constrinxida pola elección do grupo ao que pertencemos. Esta dobre dimensión, adecuadamente mesturada, lévanos a catro posibles estilos de xestión nas organizacións públicas:

1. A vía fatalista, con baixa cooperación xeneralizada entre as persoas e forte normatividade, alta desconfianza e apatía. Os empregados viven pechados nas súas rutinas e insírense en redes exclusivistas e en conflito unhas con outras.
2. A vía xerárquica, con socialización e cohesión intensa, ademais de normatividade forte.
3. A vía individualista, cun enfoque atomístico da organización: individuos que perseguen illadamente o seu interese, sen normas esixentes, e onde a negociación é a clave.
4. A vía igualitaria, que se caracteriza por unha socialización forte, pero baixa normatividade, con esixentes estruturas de participación, onde as normas se debaten continuamente para cada caso concreto.

Susan Rose-Ackerman (1978), estudando a corrupción, elaborou unha tipoloxía de organizacións moi semellante á de Hood, baseándose en dúas dimensións: profesionalismo (ou socialización nunha profesión) e normatividade. Pois ben, o que estas tipoloxías van demostrar é que, dependendo do tipo de cultura existente na organización, as condutas dos empregados variarán agregadamente, e que os valores que se protexen e promoven son distintos, polo que incluso a forma de ver a realidade é diferente. A continuación vanse poñer exemplos de catro tipos de conduta inmoral e vaise ver como en cada unha das culturas a forma de velas e de reaccionar fronte a elas é diferente.

En primeiro lugar, un exemplo de suborno. É frecuente ler que, en xefaturas de tráfico, cada certo tempo se detén a algún funcionario por vender permisos de conducir. Nunha organización na que a cultura predominante é a fatalista, a percepción do feito delituoso como inapropiado será clara, pois a normatividade é forte; ademais, dada a desconfianza existente, a tendencia será a tratar en segredo o asunto. Pero, ante todo, un suborno, na esfera persoal, é un feito que, se se descobre, xera máis problemas que beneficios —ter que declarar, poder ser designado instrutor ou secretario, etc.—, aínda que haxa que sancionalo. Mesmo, poida que por abandono —«non é o meu problema»— ou falta de apoio ao denunciante, así como polas *rutinizacións* perversas, en ocasión, condutas claramente inmorais queden impunes, sobre todo se afectan a membros de redes con influencia. No entanto, a percepción deste tipo de feitos en organizacións xerárquicas é diferente. É considerado como algo vergoñento, ademais de contrario á lei e contrario ao prestixio do grupo, polo que a sanción é inevitable, e aínda que xa se empreguen múltiples medios de control para evitar que xurdan supostos deste tipo, unha opción adecuada pode ser incrementar os controis. En organizacións «individualistas», este tipo de actos é visto como algo racional, un intento de maximizar beneficios, polo que o esencial é xerar incentivos para evitar este tipo de condutas ou facelas racionalmente innecesarias. Unha boa solución sería privatizar o servizo, eliminar o papel estatal na acreditación da capacidade para conducir e deixalo en mans privadas, onde a competencia xera incentivos para ser unha marca respectada. En organizacións «igua-

litarias», a percepción do feito sería a dun engano ao grupo. O que levaría a debates sobre como evitar este tipo de condutas a través dunha maior implicación dos empregados na organización do servizo e unha socialización máis intensa. Pero podería ata ser «tapado» oficialmente a prol do apoio mutuo. Aínda que, en xeral, o control social existente dificultará a produción destes fenómenos. Unha conclusión deste relato podería ser que, en organizacións «fatalistas» e «individualistas», as posibilidades de que se produzan estas condutas son maiores, pois en ambos os casos o control social é menor e a táctica de non «meterse en sarillos» pode ser maioritariamente asumida.

Recentemente, nun Concello da Comunidade de Madrid, o día en que se iniciaban as festas patronais, un terzo do cadro de persoal de policía municipais deuse de baixa por enfermidade. Esta conduta, claramente inmoral —pois abusando da lexislación existente non necesitaron presentar parte médico ata as 48 horas posteriores, momento no que todos milagrosamente sandaron—, é, de novo, vista de forma moi diferente polas diversas culturas existentes. En xeral, o abandonismo, o desleixo, o absentismo son percibidos de forma moi diferente nos diversos tipos de organizacións. Nunha organización fatalista é unha conduta que se pode ver como inapropiada pero fronte á que haberá unha certa permisividade, pois as rutinas xeran este tipo de resposta; ademais, non se pensa nos demais ao tomar decisións, e existe a percepción de que abusar das lagoas legais para obter os máximos beneficios persoais non é algo claramente inmoral. Por iso, ao non ser asunto propio, o absentismo alleo non é, de forma clara, socialmente rexeitado. En consecuencia, a ambigüidade e as estratexias de xeración de sentido ocuparán un papel moi importante na reacción fronte ao caso. No suposto do concello citado, a opción será intentar acalar as queixas existentes con mellores salariais e esquecer pronto o caso. Pero nunha organización xerárquica esta opción non é aceptable, ademais de ser moi estraña. A percepción é a dunha traizón á profesionalidade, ao grupo, e un abuso das normas vixentes. A solución debe ir vinculada a cambios normativos, a un maior control e a unha procura de sancións para os desleais. Nas organizacións «individualistas» novamente esta é unha opción racional dado o marco de incentivos existentes. Subcontratar estes servizos podería ser unha boa solución, pois as empresas privadas despedirían sen contemplacións aos empregados que actuasen da forma en que os funcionarios o fixeron, co que os incentivos (vía reforzo negativo) para acudir a traballar serían maiores. Ademais, presúmese que os sistemas de incentivos por rendemento desincentivarían as condutas deste tipo. Finalmente, unha organización «igualitaria» percibiría o feito antes narrado como un verdadeiro terremoto interno, pois partiuse o grupo e a comunicación. No entanto, se se dese tal circunstancia, buscarían espazos de encontro para abrir vías de negociación e acordo que impedisen situacións deste tipo no futuro. A conclusión é que en organizacións fatalistas é máis fácil que se dean este tipo de condutas.

Outro tipo de corrupción é o abuso xeneralizado e «endeusamento» de dirixentes públicos. Un caso tristemente famoso foi o caso Roldán. Neste suposto houbo extorsión, suborno, prevaricación e abusos múltiples, pero realizados desde a cúpula dunha organización. Nestes casos úsase a organización para o endeusamento do dirixente, con evidente malgasto e abuso de cargo público. En organizacións fatalistas estes supostos son vistos de forma negativa, pois implican, normalmente, intromisión en competencias alleas, deterioración de rutinas e abuso de normas. No entanto, é difícil que desde dentro xurdan respostas eficaces contra este cancro. Si pode haber un certo veto paralizante, dificultando a implantación de decisións consideradas erróneas. En organizacións xerárquicas, curiosamente, este tipo de

condutas é asumido en silencio, dado que estas organizacións non están preparadas para mirar nin controlar cara arriba, co que se poden manter durante bastante tempo e xerar consecuencias nefastas. En organizacións individualistas respondería a un tópico asumido de que os políticos buscan sempre o seu beneficio particular, e xustificaría máis aínda a necesaria redución do sector público e a xeración de controis de mercado. Non obstante, se a organización cumpre cos obxectivos e contratos marcados poida que sexa dificilmente controlable. Finalmente, as organizacións igualitarias, dado que estas condutas a nivel dirixente (con toda a súa carga de arbitrariedades e incongruencias) prexudican normalmente a algún dos membros da «casa», rexeitaríanas contundentemente, xerando mecanismos internos de denuncia. En conclusión, este tipo de corrupción é máis fácil que se produza en organizacións xerárquicas que no resto.

O último suposto que desexaría expoñer é o denominado control burocrático das políticas. Nestes casos o que atopamos son grupos profesionais que, mediante o seu dominio da información, recursos e redes, conseguen que se prioricen os seus intereses na definición e implantación de políticas, ás veces contrariando o interese xeral. En España, a política de cooperación internacional é moi dependente dos intereses do corpo diplomático, por exemplo, e non sempre para beneficio xeral. Aquí, as organizacións fatalistas, se están controladas por algunha rede beneficiada con esta «captura de política», xerarían narracións ex-post para xustificar a acción, que por suposto sería rexeitada polas outras redes en conflito. A ausencia de cooperación interna e o apego á rutina dificultarían unha captura sen conflito, pero o control da organización pola rede beneficiada facilitará o éxito. As organizacións xerárquicas veno como algo normal, froito do maior e mellor coñecemento dos seus profesionais fronte aos políticos. As organizacións individualistas reprobarían, pois contradí os resultados do mercado político, no que os que se ofertan e compiten son políticos non funcionarios. E as organizacións igualitarias verían de bo grao se é froito do debate interno entre profesionais. En conclusión, este tipo de actividade é máis probable que se produza en organizacións xerárquicas e igualitarias.

Os estudos empíricos que nos chegan de diversos países, sobre todo Estados Unidos, verbo da relación entre novas formas de xestión pública (chámese «Reinvención» ou «*New Public Management*») e corrupción indícanos que os riscos de condutas ilícitas se incrementan coa vontade de actuar de forma máis empresarial (cultura individualista) por parte da Administración (Frederickson, 1997) pero iso non implica, se atendemos ás liñas precedentes, que organizacións que manteñan modelos burocráticos e xerárquicos, ou aquelas outras que aposten por vías participativas, estean libres do risco de corrupción. Non hai un one best way cultural para evitar a corrupción.

5. ÉTICA E CULTURA NA ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO

E feito este exercicio lóxico-experimental, a pregunta coa que se concluiría este texto sería a de: onde se sitúa a Administración Xeral do Estado (AXE)³ culturalmente, de cara a construír programas de integridade que axuden realmente? Pois ben, para empezar, a AXE ten un enorme número de organizacións no seu seo, con culturas distintas e, ás veces, moi distintas. Aínda así, nos niveis directivos profesionais dos departamentos ministeriais si se poden observar algúns puntos comúns que nos levarían a algunha conclusión tentativa. Para soste esta afirmación imos usar unha enquisa do Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) realizada por un equipo da Universidade Autónoma de Madrid⁴. Nesta enquisa, o INAP inten-

tou definir cales eran as competencias fundamentais (e os comportamentos a elas vinculados) para os directivos públicos da Administración Xeral do Estado (AXE), e unha vez definidas, procedeuse á validación das competencias e os comportamentos. Con este fin, remitiúselles un cuestionario a máis de 1 600 directivos (directores xerais, subdirectores e subdirectores adxuntos), que tivo unhas 400 respostas parciais e 150 completas, o que supón un erro mostral do 7,6% e sitúa o nivel de confianza nun 95%. No cuestionario preguntábaselles aos participantes, en relación con cada competencia e os seus correspondentes comportamentos, cal era a importancia ou relevancia de cada unha delas e cal era o nivel de execución das mesmas na AXE. As competencias validadas finalmente foron 11, que colocadas en orde de menor a maior importancia ou relevancia para os enquisados que responderon, quedan así, coa súa correspondente media de valoración —puntuando de 1 a 10—:

COMPETENCIAS	MEDIA DE VALORACIÓN
iniciativa/creatividade	7,88
orientación a resultados	8,13
flexibilidade	8,16
liderado institucional	8,17
visión global	8,30
aprendizaxe permanente	8,33
negociación	8,34
comunicación	8,52
dirección de persoas	8,89
toma de decisións	9
compromiso ético	9,4
Media	8,46

En canto á resposta á pregunta sobre a frecuencia de cada competencia na AXE, a resposta foi (valorando de 1 a 4, sendo 1 nunca ou case nunca; 2 raramente; 3 frecuentemente, e 4 sempre ou case sempre) por orde de menor a maior frecuencia:

COMPETENCIAS	MEDIA DE VALORACIÓN
iniciativa/creatividade	2,18
dirección de persoas	2,39
aprendizaxe permanente	2,42
orientación a resultados	2,44
flexibilidade	2,49
toma de decisións	2,50
negociación	2,51
comunicación	2,54
visión global	2,54
liderado institucional	2,63
compromiso ético	2,88
Media	2,50

Agora, analizando competencia a competencia e introducindo os comportamentos vinculados a cada unha delas, poderemos internarnos na cultura organizativa e na súa lóxica do apropiado. Así, en liderado «institucional», o principal problema detectado é a baixa frecuencia de traballo conxunto e de formulación de obxectivos comúns e de consenso con outras unidades e administracións.

En «flexibilidade», o problema é a baixa disposición para propoñer activamente ideas ou cambios que melloren procedementos ou aspectos do traballo, dados os desincentivos derivados da rixidez do sistema.

En «visión global», o aspecto máis negativo é a priorización constante dos intereses propios da unidade fronte aos da Administración e a falta de traballo en equipo. Tamén se detecta unha falta de coñecemento e de información compartida acerca do traballo realizado por outras unidades.

En «dirección de persoas», o principal punto débil é a incapacidade para entender diferentes puntos de vista ou formas de actuación, e para ser sensibles a diferentes intereses ou motivacións. Tamén existe unha baixa responsabilización por parte dos directivos do traballo dos seus colaboradores e unha ausencia de cultura de transmisión de coñecementos e experiencia a estes.

En «comunicación», hai unha baixa preocupación polo interlocutor e unha falta de escucha activa.

En «negociación», un dos puntos débiles é a empatía. En «orientación a resultados», de novo aparece como punto débil a falta de revisión polos directivos do labor desempeñado polos seus colaboradores.

En «iniciativa/creatividade» (a competencia menos valorada), detéctase unha ausencia de vías de comunicación e de compartir a información con outras administracións e coa cidadanía, así como unha falta de preocupación por propoñer sistemas novos de traballo.

En «toma de decisións», obsérvase unha despreocupación evidente pola implantación de decisións e unha certa desidia na análise previa á toma de decisión.

En «aprendizaxe permanente» destácase a ausencia de cultura de avaliación.

E, finalmente, en «compromiso ético» (a competencia máis valorada e realizada), dunha longa serie de condutas que mostrarían claramente a súa correlación coa conduta moral, existiron dúas que foron as máis valoradas, as consideradas como máis importantes. A primeira, «actuar con profesionalidade e mostrando condutas coherentes coa ética e os valores do servizo público»; e a segunda «esforzarse por conciliar no desempeño do seu traballo e o dos seus colaboradores o respecto á lei e a procura de eficacia e eficiencia». Posteriormente, cando se lles pregunta aos directivos polas condutas éticas que con maior frecuencia se dan no traballo, as que saen máis puntuadas son: actuar con profesionalidade, ser honesto, e desempeñar o traballo con obxectividade, independencia e imparcialidade.

Visto todo o anterior, parece que o tipo de cultura dominante se aproxima ao «fatalista», con forte normatividade pero baixos niveis de sociabilidade. Esta cultura presenta problemas éticos e de xestión. Por exemplo, nas organizacións «fatalistas» é moi normal que, ante a percepción dos cambios no contorno, a organización opte por unha continuidade suicida, por unha parálise inaceptable; nese caso, o empregado público, sobre todo de nivel directivo, debe optar por substituír a parálise por acción e iniciar propostas de cambio, o cal, ao ser contrario á lóxica do apropiado, entraña un longo e doloroso camiño contra a corrente. Estas e outras circunstancias deberían facer pensar a aqueles que desexan introducir reformas de

terceira xeración en España na importancia de modificar de vagariño roles, normas e rutinas de maneira que a sociabilidade se incremente, co obxectivo de mellorar os niveis de confianza interna, transparencia e comunicación, factores clave para previr a corrupción.

6. CONCLUSIÓNS

Unha sociedade xusta necesita dunhas administracións implicadas na promoción, mantemento e desenvolvemento dos principios que a fundamentan. Pero, para iso, é preciso superar falsas crenzas. As ideas dunha Administración apolítica, ben guiada por unha pluralidade de valores instrumentais e culturalmente homoxénea, poden axudar a soste pragmatamente un *statu quo* sistemicamente desexable, pero non axudan a construír unha sociedade decente. Esas falsas ideas deron lugar a un modelo de Administración que debe seleccionar en función de credenciais académicas, debe socializar en valores de fragmentación organizativa e competencia, ten que guiar con plans e metas, debe responsabilizar por cumprimento de obxectivos e ten que xulgar —e ser xulgada— por metas de eficiencia. Fronte a todo isto, no texto defendeuse a idea dunha Administración que debe guiarse polo fin da mellora da calidade democrática. En definitiva, a Administración debe contribuír a facer real unha sociedade formada por persoas verdadeiramente libres, non sometidas a dominios arbitrarios nin da sociedade nin do propio Estado. Isto implica, tamén, negar un modelo cultural homoxéneo, e aceptar na Administración institucións que seleccionan por valores e actitudes, que socializan na aceptación dun sistema social integrado, que guían por principios e visións, que responsabilizan compartindo e apoiando, que fomentan liderados que inspiran e que xulgan desde a prudencia, a experiencia e a participación (Mintzberg, 1996).

Por outra banda, o que demostra este texto é que pretender que os problemas de moralidade das organizacións públicas se resolvan propugnando unha serie de valores diversos e contraditorios como marco de referencia da actuación dos empregados públicos é un erro. Diversas entrevistas a grupos de empregados demóstrannos que os valores entran en conflito cando se trata de tomar decisións concretas, e que, nese momento, o importante é ter principios que guíen, non só relacións de valores. Por suposto que ningún sistema ético dá respostas matemáticas, pero cando existen principios os valores pódense equilibrar e priorizar de forma coherente e universalizable. A variable institucional, en todo caso, demóstranos que nas institucións públicas non todas as alternativas poden ser coñecidas e consideradas, e non todos os valores reconciliados. O reto da ética administrativa é conseguir conxugar, nun sistema integrado, os valores democráticos e os instrumentais, de xeito que nin a reflexión ética se converta nun exercicio abstracto e sen aplicabilidade, nin se perda na fugacidade dos resultados inmediatos sen sustento moral.

Se se quere facer fronte seriamente ao problema da mellora da integridade nas institucións públicas será preciso entender que hai que baixar ao nivel das devanditas institucións e empezar a modelar unha lóxica do apropiado que conecte cos valores democráticos e o marco do correcto. Non basta con prolixas declaracións de obrigas, nin moito menos con incongruentes proclamacións de valores; é preciso comprender as dinámicas institucionais e modificar o papel do empregado público cognitiva, normativa e regulativamente. É necesario reformularse qué se espera do empregado público, de onde lle vén a súa lexitimidade, por que e para que ten poder, en quen hai que fixarse isomorficamente e por que, etc. Haberá que axudar a construír un sentido guiado pola xustiza e non polo egoísmo. Mais, aínda que pareza imposible, sen perder a dimensión práctica e a incidencia na mellora de resultados.

Notas

¹ Real Academia Española, *Diccionario Esencial de la Lengua Española*. ESPASA, Madrid, 2006.

² *In the Active Voice*. Londres: Routledge.

³ A elección da AXE é coherente coas tendencias isomórficas existentes e demostradas por diversos estudos en España; véxase, entre outros, Salvador, 2005.

⁴ *Estudio de competencias directivas del personal directivo al servicio de la Administración del Estado*, Instituto de Ingeniería del Conocimiento, Universidad Autónoma de Madrid. Universo: Directivos da AXE; en concreto: subdirectores adxuntos, subdirectores e directores xerais (1600 persoas). Procedemento: Desde Secretaría de Estado de Administracións Públicas solicítase colaboración para que contesten cuestionario con preguntas cerradas e, finalmente, cubran un campo con opinións ou observacións persoais sobre os temas propostos na enquisa. O cuestionario ponse a disposición en dirección de internet, protexido por clave persoal, e estivo dous meses dispoñible. Ao final do período houbo 400 conexións, que permiten validar 150 respostas. O que supón un erro mostral do 7,6% para un nivel de confianza do 95%, aplicando a metodoloxía de enquisas.

BIBLIOGRAFÍA

- VAGRANOFF, R. 2007. *Managing Within Networks*. Washington: Georgetown University Press.
- AGUILAR, L. F. 2001. «Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI», en *Enlace*, nº 51. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- 2007 a. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2007 b. «El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza», en *Reforma y Democracia* nº 39 (outubro 2007): 5-32.
- AUCOIN, P. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. IRPP press.
- BAENA, M. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BARZELAY, M. 1999. *Atravesando la Burocracia*. FCE.
- 2001. *The New Public Management*. University of California Press.
- BEETHAM, D. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- BELLOW, G. e M. Minow (eds.). 1996. *Law Stories*. Michigan: University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BERGER, P. e T. Luckman. 1993. *La construcción social de la realidad* (undécima reimpresión). Bos Aires: Amorrortu editores.
- BOURGON, J. 2007. «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, nº 1, marzo: 5-26.
- BOVAIRD, T. e E. Loeffler. 2007. «Assessing the Quality of Local Governance; A Case Study of Public Services», en *Public Money and Management*, setembro: 293-312.
- BRUGUÉ, Q. 2008. «El bon govern democràtic», en *Escola Innovació* nº 7 (xullo-agosto): 3.
- 1996. «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5-6: 45-58.
- CHRISTENSEN, T. e P. Laegreid (eds.). 2001. *New Public Management The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- 2007. «The Whole-of-Government Approach to Modernization» en Hermann Hill. *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- CLAD. 1998. *Una nueva gestión Pública para América Latina*. Declaración de Madrid, outubro 1998.
- COOPER, T. L. 1982. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Nova York: Kenikat Press.
- CORTINA, A. 2006. *Ética mínima* (undécima edición). Madrid: Tecnos.
- DIMMAGGIO, P. e W. Powell. 1983. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», en *American Sociological Review* nº 48 (abril): 149-160.
- DOUGLAS, M. 1986. *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza.
- FONT, J. 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FREDERICKSON, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- FREDERICKSON, H. G. e K. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- GROSENICK, L. H. 1994. «Government Ethics and Organizational Culture» en T. L. Cooper. *Handbook of Administrative Ethics*. Nova York: Marcel Dekker.
- HABERMAS, J. 2000. *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.
- 1998. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- HAMMERSCHMID, G. 2007. «Decentralization and Accountability as Focus of Public Administration Modernization. A Comparative European Perspective» en Hermann Hill, *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- HARMON, M. e R. Mayer. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- HILL, H. 2007. *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- HOOD, C. 1998. *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- HUGUES, O. 2003. *Public Management and Administration*. Nova York: Palgrave.
- KICKERT, W. 2007. «Distinctive Characteristics of State and Administrative Reform in Southern Europe» en Hermann Hill, *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

- KOHLBERG, L. 1992. *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- KOOIMAN, J. et al. 1993. *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. Sage.
- LAKING, R. e R. Norman. 2007. «Imitación e inspiración en las reformas del sector público: lecciones de las experiencias de la Commonwealth», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* nº 4, vol. 73 (diciembre): 5-21.
- LANE, J. E. 2000. *New Public Management*. Routledge.
- LONGO, F. 2004. *Mérito y flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- 2008. «Quality of Governance: Impartiality is not enough», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, nº. 2, (abril): 191-196.
- LONGO, F. e C. Ramió (eds.). 2008. *La profesionalización del empleo en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- MARCH, J. e J. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1995. *Democratic Governance*. Nova York: The Free Press.
- MARCHE, J. e H. Simon. 1993. *Organizations*. Oxford: Blackwell publishers.
- MINTZBERG, H. 1996. «Managing Government, Governing Management», en *Harvard Business Review*, maio-xuño: 75-83.
- MONROE, K. 2003. «How Identity and Perspective Constrain Moral Choice», en *International Political Science Review* vol. 24, nº 4: 405-426.
- MOORE, M. H. 1995. *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- OCDE / PUMA. 1995. *Governance in Transition*. París: OCDE.
- 1996. *Responsive Government: Service Quality Initiatives* (trad. esp. «Un Gobierno Alerta»). México: OCDE – DDF
- 2000. *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. París: OCDE.
- 2005. *Modernising Government. The Way Forward*. París: OCDE.
- OLSEN, J. P. 2006. «Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy», en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16 (xaneiro): 1-24.
- OSBORNE, D. e T. Gaebler. 1992. *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, D. e P. Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Westport: Addison Wesley.
- PETERS, G. 2001. *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- 2006. «Democracia y Administración pública: la conexión emergente», en *Administración y Ciudadanía* nº 1, vol. 1: 29-46.
- 2007. «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar» en *Reforma y Democracia* nº 39 (outubro): 33-50.
- PETTIT, P. 1999. *Republicanism*. Paidós : Barcelona.
- PIERRE, J. et al. 2000. *Debating Governance*. Oxford Press.
- PIERRE, J. e B. G. Peters. 2000. *The New Governance: States, Markets and Networks*. Macmillan.
- POLLITT, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*. Londres: Blackwell Publishers.
- POLLITT, C. e G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform*. Oxford University Press.
- PRATS, J. 2007. *Políticas de buena administración para la AGE. Un Enfoque de Gobernanza Democrática*. Informe Final al Gobierno de la Comisión de Estudio sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Administración General del Estado.
- 2008. *La búsqueda de las instituciones*. Barcelona: CIDOB.
- QUINN, R. E. 1992. *The Competing Values Framework*. San Francisco: Jossey Bass.
- RAMIÓ, C. 1999. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos/UPF.
- 2001. «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», en *Reforma y democracia* nº 21 (outubro).
- RANSON, S. e J. Stewart. 1994. *Management for the Public Domain*. Londres: MacMillan Press.
- RHODES, R. W. A. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Open University Press UNDP / PNUD.
- ROTHSTEIN, B. e J. Teorell. 2008. «What is Quality in Government? A Theory of Impartial Government Institutions», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, nº. 2 (abril): 165-190.

- SALVADOR, M. 2005. «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya», en *Revista española de ciencia política*, nº 12: 129-151.
- SAVAS, E. S. 2008. «La nueva gestión pública» en F. Cabrillo, S. Fitzpatrick y J. Gómez Pomar. *Estrategias para un gobierno eficaz*. Madrid: LID.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SHEIN, E. 1985. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- SIMON, H. 1947. *Administrative Behavior*. Nueva York: The Free Press.
- SULEIMAN, E. 2000. «¿Es Max Weber realmente irrelevante?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 17-18: 3-18
- UPHOFF, N. 1994. «Revisiting Institution Building: How Organizations Become Institutions», en Norman Uphoff (ed.). *Puzzles of Predictability in Public Organizations*, Oakland, CA: Institute of Contemporary Societies.
- VILLORIA, M. 2007. «Sobre el concepto de la ética pública y su gestión en la Administración española», en *Administración y Ciudadanía* vol. 2, nº 2: 171-191.