

# Cultura y ética del servicio público: el derecho/deber a una buena administración



**&** *Resumen/Abstract: La buena administración sería, entre otras cosas, la que democratiza la Administración y es receptiva, responsable y catalizadora de la energía cívica de su sociedad. También es una administración que se preocupa de la imparcialidad en la gestión, de la eficacia y de la eficiencia, pero como instrumentos hacia la mejora de la calidad de la democracia y no como fines en sí mismos. Y una democracia de calidad es aquella que intenta hacer plenamente reales los valores y principios en que se fundamenta este régimen, en esencia, los derechos humanos y la soberanía del pueblo. Por todo ello, la buena administración debe ser consciente de que existe una ética de fines —hacer reales los principios de la ética pública, en esencia, los procedimientos democráticos y los derechos humanos— y una ética de medios que trata de auxiliar a que esos principios sean eficazmente trasladados a la realidad política y social de nuestra época.&*

**&** **Palabras clave:** buen gobierno, buena administración, gobernanza, intergubernamentalidad, gobierno holístico



## 1. MARCO ANALÍTICO: DONDE SE SITÚA HISTÓRICA Y CONCEPTUALMENTE LA PREOCUPACIÓN ACTUAL POR LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Los estudios sobre el Gobierno y la Administración Pública en los últimos 25 años han estado marcados por los cambios en el modelo o paradigma burocrático —sobre todo en el mundo anglosajón— y, al tiempo, por el progresivo abandono de la consideración de la gobernabilidad entendida como mera gobernación o capacidad de control vertical de la sociedad por el Estado (Aguilar, 2007a). Si analizamos el sistema de valores que ha enmarcado la acción de la Administración en estos años, podremos constatar que se ha pasado de una Administración esencialmente —aunque no totalmente— preocupada por la imparcialidad y la aplicación objetiva de la ley en el marco del paradigma burocrático (Weber, 1979), a una Administración preocupada ante todo por la eficiencia y la economía, especialmente en los países anglosajones y durante los primeros años de la reforma conservadora de los ochenta (Aucoin, 1995; Barzelay, 2001; Lane, 2000; Pollitt y Bouckaert, 2000, Savas, 2008, entre otros); posteriormente, en los noventa, a una Administración que retoma la eficacia y, sobre todo, que se abre a la innovación y flexibilidad (Peters, 2001; Osborne y Gaebler, 1992; Moore, 1995; Osborne y Plastrik, 1997; Barzelay, 1999; Kettl, 2000; Greffe, 1999); para acabar más recientemente con la priorización de valores vinculados a la democracia, como la transparencia, la participación o la *accountability* (Frederickson, 1997; Peters, 2001, 2006; Aguilar, 2001; CLAD, 1998; Merino, 2008).

En todo caso, lo cierto es que, transcurridos todos estos años de transformación, las administraciones actuales constituyen un plural y diverso campo de configuraciones mixtas en el que, junto a organizaciones aún fuertemente burocráticas, conviven otras claramente neoempresariales, y donde los valores se suman en capas sucesivas siendo priorizados en unos países de una forma y en otros de otra, aun manteniendo todas las variables axiológicas prácticamente vivas (OCDE/PUMA, 2005). Existen países, especialmente los anglosajones, donde los valores eficientistas aún son prioritarios, pero que mantienen la imparcialidad en múltiples servicios como un valor insoslayable. En todo caso, en los países menos desarrollados de la Commonwealth las ideas provenientes del Reino Unido han tenido una influencia desproporcionada, a pesar de las enormes diferencias culturales y de capacidad administrativa, lo que ha ocasionado una difícil convivencia entre el ser y deber ser (Laking y Norman, 2007). Otros, sobre todo los escandinavos, han hecho de los valores vinculados a la democracia su referencia primordial, pero siguen manteniendo valores burocráticos en ciertas áreas e incluso han desarrollado mecanismos conectados a la eficiencia de gran complejidad (OCDE/PUMA, 2005).

Mientras, los países del sur de Europa han emprendido grandes transformaciones del sistema político, con descentralizaciones muy potentes en algunos casos, como el español o el italiano, al tiempo que han mantenido estructuras clientelares, lo que ha producido que las reformas administrativas hayan tenido que luchar contra la corriente, al tiempo que han permanecido en segundo plano (Kickert, 2007); en cualquier caso, privatizaciones, *agencificación*, gestión de la calidad, son realidades que conviven con la burocracia tradicional en España e Italia, mientras que en Francia la burocracia está conviviendo con una profunda reforma gerencial articulada en torno a una nueva estructuración del presupuesto (Hill, 2007). Y qué decir de los antiguos países comunistas en proceso de democratización e incorporación a la Unión Europea? Pues que además de transformar el sistema político y

económico, han debido incorporar isomórficamente, por presión de la Unión Europea, toda una serie de valores eficientistas, al tiempo que luchaban contra la corrupción y promovían el Estado de Derecho (Hammerschmid, 2007; Hill, 2007). Pluralidad y diversidad que podemos comprobar también en Latinoamérica, donde conviven experiencias guiadas por la eficacia y flexibilidad, al tiempo que se comprueba la subsistencia de modelos fuertemente burocráticos e incluso preburocráticos o clientelares (véase, SIARE del CLAD y, entre otros: Ramió, 2001; Longo y Ramió, 2008).

Junto a todas estas transformaciones organizativas y gerenciales de la Administración Pública, otro tipo de cambio profundo se ha estado produciendo, y es el relativo a la forma en que el Gobierno se relaciona con su entorno, más aún, el relativo al rol del Estado y sus organizaciones en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva parece que hemos superado la fase de la gobernabilidad, caracterizada por un gobierno legal y jerárquico, y penetramos en la época de la gobernanza. Esta afirmación implica para algunos que el Estado ha dejado de poseer capacidad de gobernar y se ha convertido en un actor más de los procesos de gobernanza colectiva. Algunos hablan de una gobernanza sin gobierno; en concreto, Rodhes (1997, p. 53) navega en este último sentido cuando habla de la gobernanza como un nuevo proceso de gobernanza que se caracteriza por redes inter-organizacionales y autoorganizadas, definidas por la interdependencia, las interacciones permanentes entre los miembros de la red para el intercambio de recursos, la confianza y una significativa autonomía respecto del Estado. Otros afirman que el Estado carece de poder en el mercado internacional, de ahí la pérdida de su preeminencia (Strange, 1998; citado por Peters, 2007).

Sin embargo, Joan Prats promueve una versión más templada: «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 plétora 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). Por su parte, Aguilar (2007a) también adopta una versión menos radical y distingue entre gobernanza y nueva gobernanza. La primera se refiere 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). La 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, según él, es 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 la posibilidad de redes donde el Gobierno sea subsidiario, aunque no sea lo normal.

No obstante, desde una perspectiva fuertemente empírica, Agranoff (2007), estudiando las redes público-privado, nos afirma lo siguiente: 1. Aunque estemos entrando en la era de la red, ello no significa que las redes estén reemplazando a las jerarquías. La mayoría de los gestores públicos sigue trabajando en el marco de procesos jerárquicos dentro de sus organizaciones. 2. Las redes son muy diferentes, y dependiendo de su propósito funcionan de una u otra forma. 3. Aunque las redes son no-jerárquicas y autoorganizadas, el proceso de estruc-

turación y operación no surge automáticamente; alguien debe guiar el proceso, y es normalmente el Estado. 4. Las redes no se limitan a aportar recursos e información, sino que introducen nuevo conocimiento y permiten desarrollar nuevas competencias. 5. Las redes generan una diferencia y añaden valor a las actuaciones públicas, sobre todo frente a problemas difíciles y que cruzan fronteras organizativas. 6. Las redes cambian la forma en que trabajan los gestores públicos, pero no tan radicalmente como algunos proponen. Con una visión más comprometida aún, Peters afirma que el Gobierno continúa ejerciendo un rol esencial y dominador en la nueva gobernanza, y que ha sabido adaptarse a los cambios en la generación de ingresos públicos vía impositiva, además de ser la única institución capaz de realizar la tarea de plantear e implantar metas colectivas de una manera efectiva y de aportar responsabilización y rendición de cuentas (Peters, 2007). Por ello, tal vez sea aún demasiado pronto para defender la gobernanza como la nueva forma de gobernar, y tal vez convendría defenderla, simplemente, como filosofía complementaria que debe impulsar ciertos cambios de actitud en la labor gubernamental y que, junto con la intergubernamentalidad y el gobierno holístico, oferta aportes útiles a la acción de gobierno para el siglo XXI.

Finalmente, también han existido cambios en la forma en que el Gobierno central marca su estrategia y coordina sus políticas. Nuevamente, parece que por algunos gobiernos se abandona el modelo funcional de estructuración, donde cada departamento ministerial define su estrategia aisladamente y se responsabiliza individualmente de sus retos, por un control formal centralizado en torno a las reuniones del Consejo de Ministros o análogas. Y se empieza a defender que el modelo adecuado a los nuevos tiempos es un modelo holístico. La verdad es que no se sabe muy bien a qué nos referimos cuando se habla de gobierno holístico, porque puede referirse a mayor coordinación horizontal entre diferentes áreas de políticas en el Gobierno central, o a mayor coordinación vertical intergubernamental, o a mayor coordinación en la prestación de servicios en el terreno. Normalmente, y esta es la opción de este texto, se refiere a la búsqueda de una mayor coordinación entre las áreas de políticas del Gobierno central. Es lo opuesto al departamentalismo con su «visión de túnel» y su incapacidad para cooperar y dar respuestas sinérgicas en el Gobierno. Podríamos definirlo como un sistema estructural y cultural que permite a las agencias y ministerios trabajar más allá de sus límites competenciales para alcanzar objetivos comunes y un gobierno que da respuestas integrales a problemas comunes. La coordinación puede darse a tres niveles: en primer lugar, de forma negativa, es decir, evitando contradicciones entre unidades de gobierno. Segundo, buscando una cooperación pero manteniendo cada uno sus objetivos. Tercero, compartiendo objetivos, que es el verdadero gobierno holístico (Christensen y Laegreid, 2007). En términos ideales, el gobierno holístico implicaría trabajar por opciones en la formulación de políticas y también en su implantación.

Las razones de proponer esta opción tienen que ver con el desarrollo de la administración instrumental y las dificultades de coordinación crecientes en los gobiernos. Cientos de agencias y organismos de misión única surgen y el Gobierno pierde capacidad de coordinar y dirigir el conjunto. A ello se añade la pérdida de control de los propios gobiernos sobre las opciones de política, al perder información y capacidad de análisis con la mayor especialización y tecnificación de las agencias. Las agencias se preocupan tan sólo de cumplir su contrato o programa y obvian preocuparse por las externalidades negativas o por los objetivos comunes de gobierno. Al tiempo, se especializan tanto en su objetivo concreto que acaban formulando la política del área correspondiente, al poseer toda la información relevante y los

conocimientos técnicos. Sin embargo, de los errores de las agencias la ciudadanía responsabiliza especialmente al Gobierno, no a los técnicos que en ellas trabajan. La suma de pérdida de control e información y la imposibilidad de eludir responsabilidad política han llevado a los gobiernos a buscar soluciones, sobre todo: el *joining-up government* o gobierno holístico. Pero nuevamente en la práctica nos encontramos con modalidades muy diversas de organización del Gobierno, desde gobiernos fuertemente departamentalizados funcionalmente — como el español— a gobiernos con algunas opciones de coordinación estratégica en torno a la oficina del/la primer ministro —como el alemán—, pasando por verdaderos gobiernos holísticos, como el británico o el finlandés.

Todo este conjunto de datos nos puede proporcionar un marco de referencias, de cara a las investigaciones específicas sobre aspectos concretos de las administraciones y gobiernos, que se podría configurar de acuerdo al cuadro adjunto (ver cuadro 1). En el cuadro se puede comprobar que se conectan lógicamente unos valores predominantes con unos roles predominantes de Gobierno, de manera que el gobierno holístico se conecta con valores de eficacia, innovación y flexibilidad y el gobierno tradicional vertical-funcional con valores de imparcialidad y legalidad. Ciertamente, estas conexiones deberían explicarse más detalladamente, pero por razones de espacio simplemente se ofertan como aproximaciones heurísticas que tratan de simplificar un sistema bastante complejo de interacciones y relaciones. En todo caso, este es simplemente un marco analítico; en la realidad de las administraciones, como ya hemos dicho, todo es más confuso. Y obviamente se reconoce que la clasificación es un instrumento social y culturalmente mediado, inserto en instituciones que piensan por nosotros (Douglas, 1986).

Cuadro 1: Marco analítico			
Administración: Valores predominantes	Administración: instrumentos típicos	Rol predominante del Gobierno en la definición e implantación de políticas	Gobierno: instrumentos típicos
1. Imparcialidad-legalidad	Servicio civil de carrera centralizado y garantista	Tradicional vertical-división funcional	Consejo de Ministros
2. Eficiencia y economía	Privatizaciones, subcontrataciones, mercados internos	Gobernanza sin gobierno – <i>hollow State</i>	Concesiones, partenariados, redes sin jerarquía
3. Flexibilidad-eficacia-innovación	Agencias, gestión estratégica, gestión de la calidad	Gobernanza democrática-Gobierno catalizador	« <i>Mirror oficial</i> », áreas de resultados estratégicos
4. Transparencia-rendición de cuentas-participación	Leyes de acceso a información, presupuestos participativos, democratización en la elaboración de normas...		Redes en torno a metas colectivas, gobierno deliberativo

Para finalizar con este marco de análisis, si se observa la primera fila del cuadro se comprobará que en ella sintetizamos esencialmente el denominado modelo burocrático de organización con la consiguiente separación de política y Administración, al menos formalmente. Las filas 2 y 3 se corresponden esencialmente con el denominado *New Public Management*. Y la fila 4 con lo que podríamos llamar **la democratización de la Administración y la búsqueda del «gobierno receptivo, responsable y respetado»** de que nos habla Jocelyne Bourgon con su «nueva» teoría de la Administración Pública (Bourgon, 2007). Pues bien, la buena Administración sería, entre otras cosas, la que democratiza la Administración y es receptiva, responsable y catalizadora de la energía cívica de su sociedad. También es una Administración que se preocupa de la imparcialidad en la gestión, de la eficacia y de la eficiencia, pero como instrumentos hacia la mejora de la calidad de la democracia y no como fines en sí mismos. Y una democracia de calidad es aquella que intenta hacer plenamente reales los valores y principios en que se fundamenta este régimen; en esencia, los derechos humanos y la soberanía del pueblo. Por todo ello, la buena Administración debe ser consciente de que existe una ética de fines —hacer reales los principios de la ética pública; en esencia, los procedimientos democráticos y los derechos humanos— y una ética de medios, que trata de auxiliar a que esos principios sean eficazmente trasladados a la realidad política y social de nuestra época.

## 2. EL CÓDIGO ÉTICO DEL ESTATUTO BÁSICO COMO EXPRESIÓN DEL IDEAL DE BUEN GOBIERNO

De manera isomórfica e impulsado también, muy posiblemente, por tendencias constructivistas que tratan de hacer reales valores insertos en organizaciones dedicadas a la *accountability* horizontal (Villoria, 2007), el actual Gobierno ha incorporado ya la palabra ética a varias piezas de legislación relacionada con el Gobierno y la Administración Pública. En concreto, la Orden Ministerial 516/2005, de 3 de marzo, que aprobó el Código de Buen Gobierno; la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, y el presente Estatuto Básico del Empleado Público. Esta opción no puede sino ser alabada por varias razones. La primera, porque establece un sistema deontológico —qué debe hacerse y cómo— y axiológico —qué es lo bueno y lo malo— de referencia para la acción del Gobierno y de la Administración; un sistema que marca el ámbito de lo correcto más allá de la explicitación jurídica del régimen penal y disciplinario, que tan sólo nos indica lo que no se debe hacer. Y segundo, porque abre la vía para el desarrollo de un sistema de códigos de conducta específicos para diversos colectivos especialmente vulnerables o de riesgo, y para el conjunto de las organizaciones del sector público en lo que tengan de especial o peculiar en sus conflictos y debates morales; desarrollo que anteriormente estaba dificultado por la ausencia de un marco legal y común de referencia.

Veamos, ahora, cómo el Estatuto Básico ha respondido a todo el marco analítico sobre la buena administración que hemos esbozado. El código comienza con una obligación genérica: desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. En esta misma obligación están presentes los dos polos de tensión deontológica propios del empleo público. Por una parte, «la diligencia en tareas asignadas», que representa la obligación de buscar la «agilidad» y eficacia en el cumplimiento de unas órdenes dadas, que, en principio, no deben ser puestas en cuestión. El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*<sup>1</sup>

define la diligencia como el «cuidado y actividad en realizar algo», lo cual no deja dudas sobre el carácter instrumental o servicial de la labor. Por otra, «velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico», que ya implica una obligación vinculada a una ética de fines, una ética que exige al empleado reflexionar sobre si los actos que se le encomiendan promueven el interés general y respetan la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Como se ve, en el primer caso el empleado debe trabajar en el marco de un orden dado que no cuestiona, su ética es la de la neutralidad instrumental; mientras que, en el segundo, el empleado ya debe cuestionar si las acciones buscan fines correctos o no, con lo que su ética tiene un carácter posconvencional, lo cual implica un nivel de análisis mucho más complejo, lleno de inferencias y procesos cognitivos cargados de incertidumbre. Obviamente, en algunos casos, ambos polos de tensión entrarán en conflicto ante una orden dada. ¿Qué hacer cuando cumplir con diligencia un mandato superior puede suponer consecuencias negativas para la sociedad o una infracción del ordenamiento jurídico no manifiesta pero sí posible, de acuerdo a la información, conocimientos e inferencias realizadas por el empleado encargado de llevarlo a efecto? Imposible dar una regla común y universal, habrá que estar al caso y esperar la mejor reflexión ética por parte de la empleada/o correspondiente. Pero, desde luego, no parece que la mejor respuesta sea cumplir ciegamente las instrucciones. En suma, el Estatuto Básico no nos da reglas para hacer frente a este supuesto, pero se deduce del articulado que las dudas razonables son perfectamente planteables ante la superioridad. Quizás hubiera sido conveniente dejar clara la primacía de la protección de los intereses generales y la sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico sobre la diligencia en el cumplimiento de las tareas. Pero, en cualquier caso, una interpretación razonable nos lleva a ello.

En conjunto, los denominados «principios» del artículo 52 son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democrático-finalistas que permean la Constitución española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución sistémica. Dichos valores se estructuran, de acuerdo con los polos finalista e instrumental antes reseñados, más o menos de la siguiente forma:

Finalistas: integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

Instrumentales: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Nuevamente, los conflictos son inevitables entre dichos dos polos y, dentro de cada polo, entre algunos de los valores recogidos. Por ejemplo, transparencia y confidencialidad entre polos diferentes. Neutralidad y accesibilidad dentro del polo instrumental. Sin embargo, hay algún valor, como el de integridad, que es compatible con el resto, precisamente por su carácter ambiguamente abarcador. Alguien íntegro es alguien «probo, intachable, recto» de acuerdo, de nuevo, con el diccionario de la Real Academia.

Por su parte, los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, lo cual llevaría a tres visiones de la buena administración:

A. Integridad como promoción de la ética pública; en este polo situaríamos:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.



2. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

3. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.

**B. Integridad como objetividad:**

1. Su actuación se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

2. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de conflictos de intereses con su puesto público.

3. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

4. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

5. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

**C. Integridad como eficacia:**

1. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

2. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

3. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

4. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

5. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Es obvio que los tres polos de integridad no siempre son compatibles, ni mucho menos, y que los conflictos entre un polo y el rol que se vincula al mismo y otro polo y su correspondiente rol generan múltiples situaciones de profundo debate moral, con la consiguiente incertidumbre en la empleada/o sobre si su respuesta es o no la correcta. Por ejemplo, un policía puede tener conflicto sobre si mantener en secreto una información clasificada si esta información pudiese dar cuenta de actividades contrarias al respeto pleno de los derechos humanos. O la actuación de acuerdo a los principios de eficiencia y economía no siempre es compatible con el Estado Social que nuestra Constitución establece como referencia de la actuación públi-

ca. O la lealtad al superior y a los subordinados puede entrar en conflicto con la necesaria imparcialidad y búsqueda del interés común, por encima de posiciones corporativas.

Todo ello quizás exigiría establecer unas prioridades entre los polos, de forma que el primer polo siempre fuera superior al segundo y este al tercero. No obstante, lo ideal es que cada servidor público busque en cada caso la mejor solución, intentando no sacrificar absolutamente ningún valor, aunque se prioricen algunos. En el justo medio está la virtud, de acuerdo con las máximas aristotélicas. Pues bien, en un justo equilibrio entre valores en conflicto está la virtud, aun cuando siempre tengamos que dar cierta prioridad a los principios propios de la ética de fines sobre la ética de medios o instrumental.

Finalmente, en cuanto a los «principios de conducta», es evidente que se trata de reglas —más que de principios— derivadas de los principios éticos previamente expuestos, que, eso sí, privilegian ciertas interpretaciones de los mismos. Todas ellas son reglas instrumentales de indudable valor pero subordinadas a los principios éticos superiores. En estos casos los conflictos prácticamente ya no se producen, pues las reglas son lo suficientemente explícitas y coherentes como para evitar tales situaciones. Lo importante además es, a efectos jurídicos, que ya marcan conductas muy claras, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones disciplinarias, con algunas excepciones.

### 3. LA VARIABLE INSTITUCIONAL Y LAS ELECCIONES MORALES

Pasemos ahora a situar todos estos principios y reglas en un marco social, pues no podemos obviar la naturaleza social del ser humano y su inmersión ineludible en una lengua, un país, una moral y unas tradiciones. Por ello, podemos decir que la conducta de una persona, analizada desde la ética, es fruto de su nivel de desarrollo moral individual, de su identidad y socialización como ser moral y de sus virtudes y carácter (Monroe, 2003), pero para las personas que trabajan en organizaciones públicas, incluso aunque hayan alcanzado niveles de desarrollo moral posconvencional (Kolhberg, 1992), las tendencias isomórficas y la lógica de lo apropiado, existente en cada organización, también afectan a sus percepciones y a la respuesta frente a opciones morales. Aunque el nivel de desarrollo cognitivo y lógico de dos empleados públicos sea el mismo, sus acciones como tales 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 instituciones donde los empleados trabajan.

De acuerdo a March y Olsen (1995: 29-32), los institucionalistas comparten un conjunto de ideas: 1. Las instituciones son marcos formalmente limitados de reglas, papeles e identidades. 2. Las instituciones moldean las definiciones de alternativas e influyen la percepción y la construcción de la realidad dentro de la que cada acción tiene lugar. 3. La lógica de lo apropiado se basa en la asunción de que la vida institucional está organizada por series de memorias y prácticas compartidas que llegan a ser tomadas como algo dado, no debatible. 4. Lo apropiado está influenciado por constituciones, leyes y otras expresiones autenticadas de las preferencias colectivas; pero lo apropiado está también influenciado por emociones, incertidumbres y límites cognitivos. 5. Lo apropiado es aplicable no sólo a tomas de decisiones rutinarias, sino que incluye también situaciones mal definidas y novedosas, como las de malestar civil y peticiones de redistribución comprensiva de poder político y bienestar social. En este texto vamos a usar el término «institución» para incluir a las organizaciones públicas que se sitúan en una relación especial con el público al que sirven, pues pueden invocar autoridad del

Estado y pueden, por ello, ejecutar forzosamente sus decisiones. Las organizaciones públicas pueden reclamar legitimidad porque presumiblemente contribuyen a un amplio y difuso interés general. (Frederickson y Smith, 2003). Por ello, es preciso recalcar que las instituciones públicas son complejos de estructuras, normas y conductas que persisten en el tiempo porque sirven propósitos valiosos para una colectividad (Uphoff, 1994: 202).

Desde un punto de vista sociológico, las instituciones son estructuras cognitivas, normativas y regulatorias, y actividades que proporcionan estabilidad y significado a la conducta social (Scott, 1995: 33). Las instituciones son transportadas por diversos portadores —culturas, estructuras y rutinas— y operan a distintos niveles jurisdiccionales. El pilar cognitivo de las instituciones explica su tendencia al isomorfismo institucional y la ortodoxia, y su aversión al riesgo. El pilar normativo explica su «irracionalidad», es decir el hecho de guiarse por la lógica de lo apropiado, las expectativas sociales y las obligaciones basadas en tales expectativas, por encima de la elección racional dirigida por objetivos estratégicos. Y el pilar regulatorio explica el poder reconocido a unas y otras instituciones y sus sistemas de gobierno, normas y sanciones. Las instituciones públicas recogen su poder del sistema legal-constitucional, se espera de ellas que respeten los valores propios del régimen democrático y tienden a compartir rasgos culturales y a parecerse a las más «avanzadas».

Llegados a este punto, parece obvio que los dilemas morales de los empleados públicos se insertan en un marco institucional que influencia enormemente sus percepciones y elecciones. Las acciones se toman basándose en la lógica de lo apropiado asociada con roles, rutinas, derechos, obligaciones, manuales de procedimiento y prácticas; lo apropiado se logra cuando hay un encaje entre conducta y situación, y ese encaje se logra por conocimiento experto, experiencia o intuición; y si se logra encaje hay «reconocimiento» (March y Simon, 1993). Y el reconocimiento es lo que permite la calificación de un funcionario como «bueno» o «malo». En consecuencia, la reflexión moral, si se hiciera, se realizaría en ese marco cognitivo y normativo. Todo lo anterior no obsta a que, por supuesto, haya diferencias individuales, y a que unas personas puedan tener un desarrollo moral u otro, pero el entorno de expectativas, reglas y roles afecta a y explica una parte importante de la decisión final. Al final, es necesario aceptar que los funcionarios normalmente no pueden considerar todos los valores posibles en juego, pues hay unos valores institucionalmente preferidos y lo normal es que se den por buenos.

Pero es preciso no engañarse. Por mucha lógica de lo apropiado que se desarrolle en una institución, esta lógica no da respuestas matemáticas. Desde esta perspectiva es imprescindible reconocer que los empleados públicos se encuentran con un mundo complejo al que deben dar sentido; no hay una realidad objetiva por reconocer, sino una realidad construida socialmente, al menos en los aspectos decisivos (Berger y Luckman, 1993). La mayor parte del tiempo, los empleados, individualmente, ponen en marcha identidades observando a otros en el mismo papel, escuchando historias, siguiendo instrucciones y reglas, y decodificando lo que entienden que los otros esperan de ellos. Pero con el tiempo, las historias mudan, las expectativas se transforman, las reglas cambian y las identidades evolucionan. Esta evolución exige una constante interpretación y reinterpretación por parte de los empleados guiada por la ambigüedad (Bellow y Minow, 1996). Por supuesto que la ambigüedad es mayor cuanto más débilmente acopladas (*loosely coupled*) estén entre sí las unidades y organizaciones públicas afectadas, lo cual no obsta para que, a menudo, se tengan que adoptar decisiones urgentemente. De ahí que la generación de sentido muchas veces se haga a posteriori, porque hacer

algo implica tal atención que sólo después se es capaz de parar y reflexionar sobre ello, para ver lo que se ha hecho (Harmon y Mayer, 1986, p. 355). Y, finalmente, la realidad nos muestra que muy a menudo las organizaciones son una colección de elecciones buscando problemas; soluciones buscando situaciones en las que puedan ser la respuesta, y estados de ánimo o sentimientos buscando momentos en los que puedan ser aireados (Olsen, March y Cohen, 1972, citados por Frederickson y Smith, 2003). Con lo cual, la lógica de las consecuencias desaparece y la racionalidad técnica se sustituye por la racionalidad institucional.

Resumiendo lo dicho: 1. Los empleados públicos trabajan en instituciones públicas, lo cual ya conlleva un específico marco normativo, cognitivo y regulatorio. 2. Toman decisiones siguiendo una lógica de lo apropiado, aunque los elementos regulativos también son influyentes. 3. Pero ello no evita la ambigüedad y la incertidumbre en la elección de opciones. 4. Normalmente, sus elecciones morales no se hacen en marcos lógicos, sino en situaciones confusas a las que hay que dar sentido. 5. A veces se actúa, siguiendo lo que parece apropiado, y posteriormente se le da sentido moral. Estas cinco afirmaciones muestran cómo la variable institucional pesa enormemente en las elecciones morales de los empleados públicos y cómo no puede ser obviada si se pretende mejorar el comportamiento moral en el servicio público. En definitiva, es preciso huir de tópicos racional-eficientistas y entender la realidad fenomenológica del empleo público si se quiere avanzar en la adopción e implantación de reformas eficaces de tercera ola.

#### 4. CULTURA, LÓGICA DE LO APROPIADO Y ELECCIÓN MORAL

A continuación se intentará demostrar cómo opera esta lógica institucional en cuatro tipos de instituciones públicas y cómo afectaría a la percepción de la realidad y, consecuentemente, a las acciones de los empleados que trabajan en ellas. Para diferenciar los tipos de organizaciones, usaremos como variable uno de los «portadores» de las instituciones: la cultura. Los conceptos de cultura organizativa son muy numerosos, pero la definición aquí elegida es esta: «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). La razón de esta elección es la de su perfecta integración con el marco institucional antes explicado. Esta definición sitúa la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores y, por ello, conecta con la lógica de lo apropiado y su carácter de realidad dada. Los empleados públicos se enfrentan a los problemas con unas asunciones básicas transmitidas culturalmente que explican sus decisiones mejor que las instrucciones formales y la consecuencialidad racional. Por ejemplo, una asunción básica puede ser que «los compañeros se apoyan mutuamente», frente a la instrucción formal que indica que es preciso denunciar toda actuación ilegal.

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 saben 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 se sientan.

3)Mantiene y define fronteras, permitiendo la identificación entre miembros y no miembros.

4)Establece un sistema de control, prescribiendo y prohibiendo conductas.

Existen diversos tipos de clasificaciones culturales (véase, entre otros, Quinn, 1992; Ramió, 1999), pero a efectos de este texto se elegirá la realizada por Hood (1998), basada en la obra de Mary Douglas<sup>2</sup>, en la que las dimensiones con las que se trabaja son la normatividad y la sociabilidad. De acuerdo a los escritos 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 generalizada entre las personas y fuerte normatividad, alta desconfianza y apatía. Los empleados viven encerrados en sus rutinas y se insertan en redes exclusivistas y en conflicto unas con otras.
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, basándose en dos dimensiones: profesionalismo (o socialización en una profesión) y normatividad. Pues bien, lo que estas tipologías van a demostrar es que, dependiendo del tipo de cultura existente en la organización, las conductas de los empleados variarán agregadamente, y que los valores que se protegen y promueven son distintos, por lo que incluso la forma de ver la realidad es diferente. Se pondrán, a continuación, 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 como inapropiado será clara, pues la normatividad es fuerte; además, dada la desconfianza existente, la tendencia será a tratar en secreto el asunto. Pero, ante todo, un soborno, en la esfera personal, es un hecho que, si se descubre, 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 falta de apoyo al denunciante, así como por las *rutinizaciones* perversas, en ocasiones conductas claramente inmorales queden impunes, sobre todo si afectan a miembros de redes con influencia. 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. Pero podría incluso ser «tapado» oficialmente en aras del apoyo mutuo. Aunque, en general, el control social existente dificultará la producción de estos fenómenos. Una conclusión de este recuento podría ser que, en organizaciones «fatalistas» e «individualistas», las posibilidades de que se produzcan estas conductas son mayores, pues en ambos casos el control social es menor y la táctica de «no meterse en líos» puede ser mayoritariamente asumida.

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 dio 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 inapropiada pero frente a la que habrá una cierta permisividad, pues las rutinas generan este tipo de respuesta; además, no se piensa en los demás al tomar decisiones, y existe la percepción de que abusar de las lagunas legales para obtener los máximos beneficios personales no es algo claramente inmoral. Por ello, al no ser asunto propio, el absentismo ajeno no es, de forma clara, socialmente rechazado. En consecuencia, la ambigüedad y las estrategias de generación de sentido ocuparán un papel muy importante en la reacción frente al caso. En el supuesto del ayuntamiento citado, la opción será intentar acallar las quejas existentes con mejoras salariales 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, a un mayor control y a una búsqueda de sanciones para los desleales. En las organizaciones «individualistas» nuevamente esta 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, se presume que 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. En estos casos 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 implican, 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, dado que estas conductas a nivel dirigente (con toda su carga de arbitrariedades e incongruencias) perjudican normalmente a alguno de los miembros de «la casa», las rechazarían contundentemente, 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, a 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, si están controladas por alguna red beneficiada con esta «captura de política», generarían narraciones ex-post para justificar la acción, que por supuesto sería rechazada por las otras redes en conflicto. La ausencia de cooperación interna y el apego a la rutina dificultarían una captura sin conflicto, pero el control de la organización por la red beneficiada facilitará el éxito. Las organizaciones jerárquicas lo ven como algo normal, fruto del mayor y mejor conocimiento de sus profesionales 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, acerca de la relación entre nuevas formas de gestión pública (llámese «Reinvención» o «*New Public Management*») y corrupción nos indican que los riesgos de conductas ilícitas se incrementan con la voluntad de actuar de forma más empresarial (cultura individualista) 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. No hay un one best way cultural para evitar la corrupción

## 5. ÉTICA Y CULTURA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Y hecho este ejercicio lógico-experimental, la pregunta con la que se concluiría este texto sería la de ¿dónde se sitúa la Administración General del Estado (AGE)<sup>3</sup> culturalmente, de cara a construir programas de integridad que ayuden realmente? Pues bien, para empezar, la AGE tiene un enorme número de organizaciones en su seno, con culturas distintas y, a veces, muy distintas. No obstante, en los niveles directivos profesionales de los departamentos ministeriales sí se pueden observar algunos puntos comunes que nos llevarían a alguna conclusión tentativa. Para sostener esta afirmación se usará una encuesta del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) realizada por un equipo de la Universidad Autónoma de Madrid<sup>4</sup>. En esta encuesta, el INAP intentó definir cuáles eran las competencias fundamentales (y los comportamientos a ellas vinculados) para los directivos públicos de la Administración General del Estado (AGE), y una vez definidas, se procedió a la validación de las competencias y los comportamientos. Para ello, se remitió un cuestionario a más de 1 600 directivos (directores generales, subdirectores y subdirectores adjuntos), que tuvo unas 400 respuestas parciales y 150 completas, lo que supone un error muestral del 7,6% y sitúa el nivel de confianza en un 95%. En el cuestionario se preguntaba a los/as participantes, en relación a cada competencia y sus correspondientes comportamientos, cuál era la importancia o relevancia de cada una de ellas y cuál era el nivel de ejecución de las mismas en la AGE. Las competencias validadas finalmente fueron 11, que colocadas en orden de menor a mayor importancia o relevancia para los encuestados que respondieron, quedan así, con su correspondiente media de valoración —puntuando de 1 a 10—:

COMPETENCIAS	MEDIA DE VALORACIÓN
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
<b>Promedio</b>	<b>8,46</b>



En cuanto a la respuesta a la pregunta sobre la frecuencia de cada competencia en la AGE, la respuesta fue (valorando de 1 a 4, siendo 1 nunca o casi nunca; 2 raramente; 3 frecuentemente, y 4 siempre o casi siempre) por orden de menor a mayor frecuencia:

COMPETENCIAS	MEDIA DE VALORACIÓN
iniciativa/creatividad	2,18
dirección de personas	2,39
aprendizaje permanente	2,42
orientación a resultados	2,44
flexibilidad	2,49
toma de decisiones	2,50
negociación	2,51
comunicación	2,54
visión global	2,54
liderazgo institucional	2,63
compromiso ético	2,88
<b>Promedio</b>	<b>2,50</b>

Ahora, analizando competencia a competencia e introduciendo los comportamientos vinculados a cada una de ellas, podremos adentrarnos en la cultura organizativa y en su lógica de lo apropiado. Así, en «liderazgo institucional», el principal problema detectado es la baja frecuencia de trabajo conjunto y de planteamiento de objetivos comunes y de consenso con otras unidades y administraciones.

En «flexibilidad», el problema es la baja disposición para proponer activamente ideas o cambios que mejoren procedimientos o aspectos del trabajo, dados los desincentivos derivados de las rigideces del sistema.

En «visión global», el aspecto más negativo es la priorización constante de los intereses propios de la unidad frente a los de la Administración y la falta de trabajo en equipo. También se detecta una falta de conocimiento y de información compartida acerca del trabajo realizado por otras unidades.

En «dirección de personas», el principal punto débil es la incapacidad para entender diferentes puntos de vista o formas de actuación, y para ser sensibles a diferentes intereses o motivaciones. También existe una baja responsabilización por parte de los directivos del trabajo de sus colaboradores y una ausencia de cultura de transmisión de conocimientos y experiencia a estos.

En «comunicación», hay una baja preocupación por el interlocutor y una falta de escucha activa.

En «negociación», uno de los puntos débiles es la empatía. En «orientación a resultados», de nuevo aparece como punto débil la falta de revisión por los directivos de la labor desempeñada por sus colaboradores.

En «iniciativa/creatividad» (la competencia menos valorada), se detecta una ausencia de vías de comunicación y de compartir la información con otras administraciones y con la ciudadanía, así como una falta de preocupación por proponer sistemas nuevos de trabajo.

En «toma de decisiones», se observa una despreocupación evidente por la implantación de decisiones y una cierta desidia en el análisis previo a la toma de decisión.

En «aprendizaje permanente» se destaca la ausencia de cultura de evaluación.

Y, finalmente, en «compromiso ético» (la competencia más valorada y realizada), 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 a los directivos 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.

Visto todo lo anterior, parece que el tipo de cultura dominante se aproxima al «fatalista», con fuerte normatividad pero bajos niveles de sociabilidad. Esta cultura plantea problemas éticos y de gestión. 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 parálisis inaceptable; en ese caso, el empleado público, sobre todo de nivel directivo, debe optar por sustituir la parálisis por acción e iniciar propuestas de cambio, lo cual, al ser contrario a la lógica de lo apropiado, conlleva un largo y doloroso camino contra la corriente. Estas y otras circunstancias deberían hacer pensar a quienes desean introducir reformas de tercera ola en España en la importancia de modificar poco a poco roles, normas y rutinas de manera que la sociabilidad se incremente, a efectos de mejorar los niveles de confianza interna, transparencia y comunicación, factores clave para prevenir la corrupción

## 6. CONCLUSIONES

Una sociedad justa necesita de unas administraciones implicadas en la promoción, sostenimiento y desarrollo de los principios que la fundamentan. Pero, para ello, es preciso superar falsas creencias. Las ideas de una Administración apolítica, bien guiada por una pluralidad de valores instrumentales y culturalmente homogénea, pueden ayudar a sostener pragmáticamente un *statu quo* sistémicamente deseable, pero no ayudan a construir una sociedad decente. Esas falsas ideas han dado lugar a un modelo de Administración que debe seleccionar en función de credenciales académicas, ha de socializar en valores de fragmentación organizativa y competencia, tiene que guiar con planes y metas, debe responsabilizar por cumplimiento de objetivos y ha de juzgar —y ser juzgada— por metas de eficiencia. Frente a todo ello, en el texto se ha defendido la idea de una Administración que debe guiarse por el fin de la mejora de la calidad democrática. En definitiva, la Administración debe contribuir a hacer real una sociedad formada por personas verdaderamente libres, no sometidas a dominios arbitrarios ni de la sociedad ni del propio Estado. Ello implica, también, negar un modelo cultural homogéneo, y aceptar en la Administración instituciones que seleccionan por valores y actitudes, que socializan en la aceptación de un sistema social integrado, que guían por principios y visiones, que responsabilizan compartiendo y apoyando, que fomentan liderazgos que inspiran y que juzgan desde la prudencia, la experiencia y la participación (Mintzberg, 1996).

Por otra parte, 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 impor-

tante es tener principios que guíen, no sólo relaciones de valores. Por supuesto que ningún sistema ético da respuestas matemáticas, pero cuando existen principios los valores pueden equilibrarse y priorizarse de forma coherente y universalizable. La variable institucional, en todo caso, nos demuestra que en las instituciones públicas no todas las alternativas pueden ser conocidas y consideradas, y no todos los valores reconciliados. El reto de la ética administrativa es conseguir conjugar, en un sistema integrado, los valores democráticos y los instrumentales, de forma que ni la reflexión ética se convierta en un ejercicio abstracto y sin aplicabilidad, ni se pierda en la fugacidad de los resultados inmediatos sin sustento moral.

Si se quiere hacer frente seriamente al problema de la mejora de la integridad en las instituciones públicas será preciso entender que hay que bajar al nivel de dichas instituciones y empezar a modelar una lógica de lo apropiado que conecte con los valores democráticos y el marco de lo correcto. No basta con prolijas declaraciones de obligaciones, ni mucho menos con incongruentes proclamaciones de valores; es preciso comprender las dinámicas institucionales y modificar el papel del empleado público cognitiva, normativa y regulativamente. Es necesario replantearse qué se espera del empleado público, de dónde le viene su legitimidad, por qué y para qué tiene poder, en quién hay que fijarse isomórficamente y por qué, etc. Habrá que ayudar a construir un sentido guiado por la justicia y no por el egoísmo. Pero, aunque parezca imposible, sin perder la dimensión práctica y la incidencia en la mejora de resultados.

## Notas

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario Esencial de la Lengua Española*. ESPASA, Madrid, 2006.

<sup>2</sup> *In the Active Voice*. Londres: Routledge.

<sup>3</sup> La elección de la AGE es coherente con las tendencias isomórficas existentes y demostradas por diversos estudios en España; véase, entre otros, Salvador, 2005.

<sup>4</sup> *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 de la AGE; en concreto: subdirectores adjuntos, subdirectores y directores generales (1600 personas). Procedimiento: Desde Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se solicita colaboración para que contesten cuestionario con preguntas cerradas y, finalmente, rellenen un campo con opiniones u observaciones personales sobre los temas propuestos en la encuesta. El cuestionario se pone a disposición en dirección de internet, protegido por clave personal, y estuvo dos meses disponible. Al final del periodo hubo 400 conexiones, que permiten validar 150 respuestas. Lo que supone un error muestral del 7,6% para un nivel de confianza del 95%, aplicando la metodología de encuestas.

## 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*, n° 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* n° 39 (octubre 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). Buenos 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, n° 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*, septiembre: 293-312.
- BRUGUÉ, Q. 2008. «El bon govern democràtic», en *Escola Innovació* n° 7 (julio-agosto): 3.
- 1996. «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 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, octubre 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* n° 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* n° 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, n° 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*, mayo-junio: 75-83.
- MONROE, K. 2003. «How Identity and Perspective Constrain Moral Choice», en *International Political Science Review* vol. 24, n° 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 (enero): 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* n° 1, vol. 1: 29-46.
- 2007. «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar» en *Reforma y Democracia* n° 39 (octubre): 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* n° 21 (octubre).
- 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, n°. 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*, n° 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, n° 2: 171-191.