

Ética e emprego público en tempos de incerteza

Ética y empleo público en tiempos de incertidumbre

Ethics and public employment with times of uncertainty

49
Regap

MANUEL VILLORIA MENDIETA

Profesor titular de Ciencia Política e da Administración
Universidade Rey Juan Carlos (Madrid, España)
manuel.villoria@urjc.es

Recibido: 10/06/2015 | Aceptado: 04/11/2015

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

Resumo: *Este texto, baseado na literatura sobre a ruptura do contrato psicolóxico, realiza unha reflexión sobre os posibles efectos que a situación actual do emprego público —sometido a importantes recortes salariais e de dereitos— puidese ter no comportamento dos empregados públicos en España. A este risco para o bo goberno, súmase a percepción xeneralizada de corrupción política entre os propios funcionarios e, ata certo punto, a tradicional debilidade da nosa cultura da legalidade. Para facer fronte a esta perigosa situación, cómpre realzar a importancia do clima ético nas organizacións, un clima que se reforza coa formación en ética e o desenvolvemento de políticas de integridade organizativas.*

Palabras clave: *contrato psicolóxico, cultura da legalidade, corrupción, clima ético, servizo público, dereitos laborais.*

Resumen: *Este texto, basado en la literatura sobre la ruptura del contrato psicológico, realiza una reflexión sobre los posibles efectos que la situación actual del empleo público —sometido a importantes recortes salariales y de derecho— pudiera tener en el comportamiento de los empleados públicos en España. A este riesgo para el buen gobierno, se suma la percepción generalizada de corrupción política entre los propios funcionarios y, hasta cierto punto, la tradicional debilidad de nuestra cultura de la legalidad. Para hacer frente a esta peligrosa situación, es preciso realzar la importancia del clima ético en las organizaciones, un clima que se refuerza con la formación en ética y el desarrollo de políticas de integridad organizativas.*

Palabras clave: *contrato psicológico, cultura de la legalidad, corrupción, clima ético, servicio público, derechos laborales.*

Abstract: *This article, based on the academic literature on the breach of the psychological contract, studies the possible relationship between the current situation of the public employment —submitted to important wage cuts and of right— and the professional behaviour of public employees in Spain. The high perception of political corruption among public employees and the traditional weak level of the “culture of legality” among Spanish citizens add risks to the previously mentioned breach of the psychological contract. To confront these risks it is necessary to highlight*

the importance of building an ethical climate in public organizations through ethics training and the implementation of organizational integrity frameworks.

Key words: *psychological contract, culture of legality, ethical climate, public service, work rights.*

Índice: 1. *Introdución.* 2. *Os incentivos aos comportamentos antiproductivos: os riscos.* 3. *O clima ético como resposta.* 4. *A cultura da legalidade como resposta.* 5. *A ética como barreira ás condutas antiproductivas.* 6. *Os marcos de integridade nas organizacións.* 7. *Conclusións.* 8. *Bibliografía.*

1 Introdución

Cando comecei a pensar neste texto a pregunta fundamental que me facía era a de que podería eu achegar cos meus estudos a un conxunto tan excelente de especialistas en Dereito do Traballo e outros xuristas de recoñecido prestixio como os que se xuntan neste volume. Ao final, enleeime neste conxunto de reflexións que, agardo, axuden a entender un pouco mellor como incorporar a reflexión ética no servizo público e como fomentar a integridade a través de institucións xurídicas, deseños organizativos e prácticas informais.

É certo que vivimos tempos de incerteza, a crise económica afectou profundamente as nosas vidas e as dos nosos familiares, alterou algunhas das nosas actitudes e, mesmo, fixo fraquear algunhas das nosas crenzas. Esta crise económica supuxo un conxunto de medidas que, máis alá da súa necesidade, sumadas, ofrécennos un panorama certamente desolador para os dereitos dos empregados públicos. Así¹:

- 1) O Real decreto-lei 8/2010, do 20 de maio, contén unha redución da masa salarial.

«... No primeiro capítulo, recóllense as disposicións encamiñadas a reducir, con criterios de progresividade, a masa salarial do sector público nun 5 por 100 en termos anuais. Pola súa banda, o capítulo II suspende a revalorización das pensións públicas para o ano 2011, excluindo as non contributivas e as pensións mínimas. O capítulo III suprime, para os novos solicitantes, a retroactividade do pagamento de prestacións por dependencia ao día de presentación da solicitude. Así mesmo, o capítulo IV deixa sen efecto a prestación por nacemento ou adopción de 2.500 euros a partir do 1 de xaneiro de 2011. O capítulo V establece unha revisión do prezo dos medicamentos excluídos do sistema de prezos de referencia...».

- 2) Real decreto-lei 20/2011, do 30 de decembro, de medidas urxentes en materia orzamentaria, tributaria e financeira.

O artigo 3º **procede a conxelar a incorporación de novo persoal** ao longo de 2012. Esta conxelación afecta as ofertas de emprego público de persoal funcionario, dos procesos de consolidación de emprego (a que se refire a disposición transitoria cuarta do EBEP), á contratación de persoal temporal, ao nomeamento de persoal estatutario temporal ou de funcionarios interinos... Fóra desta conxelación, **a segunda medida é a amortización** en departamentos, organismos autónomos, axencias estatais, entidades públicas empresariais e resto dos organismos públicos e entes do sector público estatal,

1 PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2015.

un número equivalente de prazas ao das xubilacións que se produzan. Pola súa banda, o artigo 4º **procede á reordenación do tempo de traballo** dos empregados públicos de forma que, a partir do 1 de xaneiro de 2012, e para o conxunto do sector público estatal, a xornada ordinaria terá unha media semanal non inferior ás 37.30 horas².

- 3) Real decreto-lei 20/2012, do 13 de xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.

O artigo 1º do RDL fixa as incompatibilidades entre as pensións indemnizatorias, compensatorias e similares dos altos cargos. Pola súa banda, o artigo 2º do RDL determina a suspensión da paga extraordinaria. Este réxime complétase coa modificación do EBEP en materia de negociación colectiva, representación e participación, en concreto, establécese que: “Se garante o cumprimento dos convenios colectivos e acordos que afecten ao persoal laboral, agás cando excepcionalmente e por causa grave de interese público derivada dunha alteración substancial das circunstancias económicas, os órganos de goberno das administracións públicas suspendan ou modifiquen o cumprimento de convenios colectivos ou acordos xa asinados na medida estritamente necesaria para salvagardar o interese público”. Pola súa banda, o artigo 8 modifica os artigos 48 e 50 do EBEP relativos ao réxime de permisos dos funcionarios públicos. O artigo 9 do RDL refírese á prestación económica na situación de incapacidade temporal, establecendo, entre outras medidas, que, para continxencias comúns, “durante os tres primeiros días, poderase recoñecer un complemento retributivo ata acadar como máximo o cincuenta por cento das retribucións que se veñan percibindo no mes anterior ao de causarse a incapacidade. Desde o día cuarto ata o vixésimo, ambos os dous inclusive, o complemento que se poida sumar á prestación económica recoñecida pola Seguridade Social deberá ser tal que, en ningún caso, sumadas ambas as dúas cantidades, se supere o setenta e cinco por cento das retribucións que viñesen correspondendo ao devandito persoal no mes anterior ao de causarse a incapacidade”. Esta batería de reformas complétase no artigo 10 coa redución dos créditos e permisos sindicais.

A todas estas medidas, habería que engadir o establecido nas sucesivas leis de orzamentos sobre oferta de emprego ou conxelación salarial. E, como non, a falta de desenvolvemento do Estatuto Básico do Empregado Público (EBEP), que quedou como un referente baleiro, coa conseguinte inseguridade xurídica e institucional. O EBEP non foi desenvolvido pola propia AXE e, a nivel autonómico, só foi integramente desenvolvido nas Comunidades Autónomas de Valencia e na de Castela-A Mancha.

Ante esta situación, unha das preguntas clave que, desde a xestión pública, habería que facerse é: como afectan estes cambios (1) á motivación do persoal e (2) ao posible desenvolvemento de condutas antiproductivas? E se a resposta fose negativa, é dicir, que puidesen producirse fenómenos de desmotivación e de ruptura do contrato psicolóxico, cal sería a estratexia de minimización de danos máis axeitada?

² Con carácter xeral, ARROYO YANES, L.M., *La ordenación del tiempo de trabajo en la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, Sevilla, 2000.

2 Os incentivos aos comportamentos antiproductivos: os riscos

De acordo coa literatura sobre **contrato psicolóxico**, existen distintas fases na xeración do mesmo³. Na primeira fase, as regras e valores sociais indican o que cabe agardar dun emprego (neste caso, no sector público). Na segunda fase, especificanse as promesas e expectativas para un traballo concreto, mediante o recrutamento e selección. Na terceira fase clarifícanse e concréntanse as promesas mediante a socialización. Finalmente, vanse cumprindo, ou non, as promesas na relación de traballo. É certo que a ruptura deste contrato psicolóxico produce efectos diferentes en función de variables independentes diferentes; así, depende de valores sociais, do medio económico, dos valores organizacionais, ou de características persoais, como a personalidade ou a estratexia de carreira, etc. En todo caso, o grao de cumprimento ou incumprimento das promesas e compromisos entre traballador e empresa “ten importantes repercusións sobre as actitudes, respostas emocionais e comportamentos de cada unha das partes”⁴. En concreto, identificáronse cinco respostas potenciais á violación do contrato: queixa, silencio, retirada, destrución e saída. Tamén, detectáronse efectos negativos sobre a saúde laboral e o estrés, así como sobre o absentismo e o benestar psicolóxico. Pois ben, nun estudo sobre o sector educativo en cinco países europeos púidose demostrar, de forma rigorosa, que a ruptura do contrato psicolóxico afecta negativamente á implicación no traballo, á satisfacción laboral e á saúde en xeral, sen que o feito de traballar no sector público reduza os efectos negativos, antes pola contra, as respostas negativas á ruptura son máis fortes no sector público que no privado⁵. En suma, que a ruptura do contrato psicolóxico, na medida que existe, é un risco para o desenvolvemento de condutas antiproductivas no sector público e, de todas elas, a máis perigosa é a corrupción.

En relación ao fenómeno da corrupción, e fronte aos tópicos existentes, podemos afirmar que non existe un elevado nivel de corrupción entre os empregados públicos en España; outra cousa é o nivel de corrupción entre os responsables políticos. Para demostrar esta afirmación usarei algúns datos de enquisas de vitimización repetidas durante sete ondas a través do Global Corruption Barometer de Transparency International. Nestas enquisas, feitas a cidadáns directamente, pregúntase, entre outras cousas, se “vostede ou alguén da súa familia tivo que pagar, dalgún xeito, un suborno nos últimos doce meses” para poder acceder a moi diferentes servizos públicos, desde a educación á concesión de licenzas urbanísticas. Pois ben, os datos de España son moi parecidos aos de Alemaña, Suíza, Noruega e, mesmo, Finlandia (ver táboa 1, máis abaixo). Non máis do 2% dos enquisados recoñece ese pagamento, mentres que en Romanía está no 17% e en Grecia no 22%. Esta baixa vitimización mide a corrupción do funcionariado e, polo que vemos, esta é baixa en España e non moi diferente da dos países menos corruptos do mundo. A sombra está na Administración local, onde sobe algo máis que no resto, pero en xeral parece que o modelo meritocrático weberiano, onde se impón, reduce as posibilidades de corrupción de forma significativa. Por iso, reforzalo (sobre todo na Administración local e entes instrumentais), melloralo (por exemplo, eliminando a libre designación nos nomeamentos e introducindo avaliación do

3 ROUSSEAU, D.M., “Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psychological contract”, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, n. 74, 2001, pp. 511-541.

4 PEIRÓ, J.M. e RAMOS, J., “Contrato psicológico y prácticas de recursos humanos en el sector de la educación”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012, pp. 8-29.

5 *Ibid.* pp. 13 e ss.

desempeño para os funcionarios) e protexelo (cun órgano independente *ad hoc*) é clave na loita contra a corrupción.

Os datos do último eurobarómetro (2013) reafirman o aquí avanzado. Ante a pregunta sobre se “coñece vostede alguén que acepte subornos” a media na Unión Europea é de 12% e en España os datos dan un 11% de respostas afirmativas, con datos tan curiosos como que en Italia o resultado é de 9%, pero en Holanda de 15%, Suecia 18% ou Francia 16%. Ante a pregunta de se “lle pediron a vostede un suborno nos últimos 12 meses” a media europea de respostas afirmativas é de 4% e en España o dato é de 2%, con áreas como o sector sanitario ou a policía que dan un 0% de respostas positivas. E, finalmente, ante a pregunta de se foi vostede testemuña ou lle pediron un suborno nos últimos 12 meses a media europea é de 8%, o que coincide coas respostas afirmativas en España: 8%.

Como dicíamos antes, outra cousa é a corrupción política, sobre todo no nivel local. Máis de 600 municipios españois teñen algún escándalo de corrupción investigado e este feito nalgúns comunidades é significativo, por exemplo, case o 60% dos municipios en Murcia e case o 40% dos de Canarias. Máis aínda, dunha análise das estatísticas xudiciais pódese deducir que aínda en 2012, xa en plena crise do sector inmobiliario, había unhas 1000 causas abertas por prevaricación urbanística. A suma de todo indícanos que hai máis de 1000 políticos investigados por corrupción. Este feito, unido á crise económica e á exposición mediática dos escándalos, produciu un fenómeno peculiar no noso país, e é o da xeneralizada percepción da corrupción. De todos os países da Unión Europea, España é o que, nos últimos 3 anos, sufriu os maiores cambios na percepción da corrupción e na asunción da corrupción como un dos problemas máis importantes do país⁶. Como se pode ver na Táboa 1, en 2013 un 95% dos españois crían que había corrupción nas institucións nacionais do país. Tamén se pode observar na táboa que España é o país onde a diferenza entre a experiencia persoal de corrupción, medida polas taxas de vitimización —ter que pagar un suborno— e as percepcións —medida polo Eurobarómetro 2013— é a máis alta. Se se contrastan estes datos cos de Hungría, Polonia, Romanía ou Italia, por exemplo, pódese comprobar que os datos de vitimización son superiores en todos estes países, pero a percepción cidadá é máis baixa que en España.

Se a percepción dependese enteiramente da experiencia directa de corrupción, en España a percepción non podería ser moi diferente á de Alemaña ou Holanda. Pero a realidade é que a percepción é un fenómeno bastante complexo. Así, a corrupción percibida non se refire soamente aos subornos, senón a unha forma de facer política baseada na constante intromisión dos intereses particulares na toma de decisións políticas e viceversa, con efectos, finalmente, moi perversos para o benestar colectivo. Segundo o Eurobarómetro de 2013, o 77% dos españois cren que a corrupción é parte da cultura dos negocios no país (a media europea é do 67%), o 84% cren que o suborno e as conexións son a forma máis sinxela de obter servizos públicos (media europea 73%), o 67% que a única forma de ter éxito nos negocios son as conexións políticas (media europea 59%). Isto explica en parte a diferenza antes amosada, os españois ven que a conexión entre diñeiro e política é continua e perversa.

6 De acordo ao Eurobarómetro 2013, a nivel nacional, o país no que os enquisados perciben que houbo un maior incremento da corrupción é España (77%), cun 63% dos que responderon afirmando que aumentara moito. A continuación Eslovenia (76% e 50%), Italia (74% e 45%), Portugal (72% e 39%) e Romanía (65% e 55%). VILLORIA, M. e JIMÉNEZ, F., “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. xaneiro, 2012.

Táboa 1. Porcentaxe de xente que admite ter pagado un suborno nos últimos 12 meses en España e outros países da Unión Europea e a súa relación coas percepcións de corrupción (CPI: 100 = least corrupt; 0 = most corrupt)

In the past 12 months have you or anyone living in your household paid a bribe in any form to public institutions/ organisations?	2004	2009	2013 (Barometer TI and euro-barometer)	Scores CPI 2013	Eurobarometers 2009/2011/2013. Agree with: "there is corruption in the national institutions of my country"	Difference between victimization and perception on Eurobarometer 2013
Austria ¹	1%	2%	9% / 5%	69	66% / 85% / 73%	73 - 5 = 68
Czech Republic	21%	11%	15% / 8%	48	96% / 95% / 94%	94 - 8 = 86
Denmark	2%	1%	1% / 1%	91	35% / 25% / 38%	38 - 1 = 37
Finland	3%	2%	1% / 1%	89	68% / 50% / 51%	51 - 1 = 50
France ¹	2%	2%	7% / 2%	71	83% / 80% / 76%	76 - 2 = 74
Germany ¹	1%	2%	2% / 1%	78	80% / 70% / 74%	74 - 1 = 73
Greece	11%	18%	22% / 7%	40	98% / 99% / 97%	97 - 7 = 90
Hungary	nd	14%	12% / 13%	54	98% / 86% / 72%	72 - 13 = 59
Holland ¹	2%	2%	2% / 2%	83	56% / 39% / 57%	57 - 2 = 55
Italy	2%	10%	5% / 2%	43	89% / 95% / 93%	93 - 2 = 91
Poland ¹	5%	4%	15% / 15%	60	86% / 73% / 78%	78 - 15 = 63
Portugal	2%	2%	3% / 1%	62	91% / 91% / 86%	86 - 1 = 85
Romania	25%	14%	17% / 25%	43	87% / 89% / 82%	82 - 25 = 57
U.K.	1%	3%	5% / 1%	76	76% / 73% / 72%	72 - 1 = 71
Spain	2%	2%	2% / 2%	59	91% / 93% / 95%	95 - 2 = 93

(1) Os datos de Italia son de 2007 porque non hai datos dispoñibles de 2009. Os datos de Austria, Francia, Alemaña, Holanda e Polonia son de 2010 (non hai datos dispoñibles en 2013). En 2013 os datos proveñen do Global Corruption Barometer e do Eurobarometer 397. Fontes: Transparency International's (TI) Global Corruption Barometer e Corruption Perception Index; Eurobarometers 72.2; 374; 397

Dito isto, que risco xera esta realidade para o emprego público? Pois ben, o risco consiste en que os funcionarios participan, aínda que pareza mentira, desta percepción de corrupción xeneralizada; en suma, que os efectos que poida ter a percepción social de corrupción sobre os cidadáns é a mesma que pode ter sobre os funcionarios. Vexamos brevemente que efectos produce. En sociedades con alta percepción social de corrupción xerouse historicamente un círculo vicioso que alimenta a desconfianza social, incentiva o funcionamento parcial das institucións de goberno e, en definitiva, produce unha corrupción enraizada e ubicua que é moi difícil de combater. De acordo con Rothstein e Uslaner, naqueles sistemas políticos nos que as políticas gobernamentais son ineficientes, parciais (perseguen o beneficio de grupos sociais particulares) e sometidas ao suborno, imposibilitábase o desenvolvemento dun sentido de solidariedade social e estímúlase a confianza particularizada en diferentes grupos sociais por riba da confianza xeneralizada en toda a sociedade. Cando ocorre isto, cando a confianza que prevalece é a que se deposita na propia familia, clan, etnia ou partido político, a política nesa sociedade convértese nun "xogo de suma-cero entre grupos en conflito"⁷.

7 ROTHSTEIN, B. e USLANER, E.M., "All for All: Equality and Social Trust", *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15*, The London School of Economics and Political Science, Londres, 2005, pp. 45-46.

Nestas sociedades non aparecen as normas informais que favorecen a produción de bens públicos. No seu lugar, instálase unha práctica social depredadora do “sálvese quen poida” que imposibilita que as autoridades públicas conten cos recursos e os incentivos necesarios para levar adiante políticas que fomenten a solidariedade social que fai falta para sentirse partícipe da mesma comunidade. Moi ao contrario, as políticas governativas virán incentivadas por unha lóxica particularista e parcial, expresión típica da corrupción da política, que abundará na espiral do círculo vicioso. Xerouse, en definitiva, un problema de acción colectiva e é moi difícil saír do mesmo. Un dilema de acción colectiva xérase naquelas situacións nas que, se todos os individuos que forman parte dun grupo humano actúan de maneira egoísta atendendo aos seus propios intereses, a longo prazo se pode acabar producindo un problema colectivo que dana a todos os individuos. Nunha investigación recente, puidemos demostrar como a percepción de corrupción en España incidiu de forma clara na desconfianza cara ás institucións; pero máis aínda, comprobamos que afecta a confianza intersubxectiva, a confianza entre os cidadáns e, finalmente, que incide na tendencia a non respectar as leis⁸.

A consecuencia de todo isto para o emprego público é obvia, a expansión da desconfianza e da percepción de corrupción entre os funcionarios é un risco enorme para a xestión honesta e eficaz dos servizos públicos. De aí a importancia de xerar un clima interno ético.

3 O clima ético como resposta

O clima ético forma parte dos distintos climas laborais das organizacións, ten especial relación co denominado clima organizativo, pero non é o mesmo. O concepto de clima organizativo, é definido por Litwin e Stringer como «os efectos subxectivos, percibidos, do sistema formal da organización e do estilo informal dos administradores, e doutros factores ambientais importantes sobre as actitudes, crenzas, valores e motivación das persoas que traballan nunha organización dada»⁹. Segundo Dessler¹⁰, son as percepcións que o individuo ten da organización para a cal traballa, e a opinión que se formara dela en termos de autonomía, estrutura, recompensas, consideración, cordialidade, apoio e apertura. En ambos os dous casos, o importante é que o clima vai vinculado á forma na que a organización se estrutura e como se trata formal e informalmente ás persoas nela. O clima ético non se refire tanto á estrutura xeral da organización, senón ao razoamento ético existente nela e á percepción do funcionamento das estruturas que promoven a integridade en tal medio. Víctor e Cullen¹¹ defínenos como as percepcións compartidas nunha organización do que é eticamente correcto e de como os dilemas éticos deben ser resoltos.

Así como as percepcións do clima organizativo permiten aos empregados coñecer as condutas e actitudes que son esenciais e que serán premiadas na organización, o clima ético vai máis alá e as súas percepcións permiten aos empregados coñecer que problemas éticos son os que se afrontan realmente pola organización e que tipo de criterios morais son usados para facer fronte a eses dilemas, de forma que eles actúen en consecuencia. Por iso, os climas

8 VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. e LAVENA, C., “Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain”, *Public Administration Review*, vol. 73, n. 1, 2013, pp. 85-94.

9 LITWIN, G.H. e STRINGER, R., *The Influence of Organizational Climate*, Harvard University Press, Cambridge, 1966.

10 DESSLER, G., *Organization theory: integrating structure and behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1986.

11 VICTOR, B. e CULLEN, J., “A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations”, Fredrick e Preston (eds.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI, London, 1987, pp. 51-52.

éticos permítennos coñecer os sistemas normativos que guían a toma de decisións organizativa e as respostas do sistema aos dilemas éticos¹². Se o sistema normativo está baseado no egoísmo, probablemente numerosos dilemas éticos nin sequera serán considerados como tales ou, se son considerados, os criterios consistentes para afrontalos basearanse no interese persoal. Isto explica que o clima ético inflúa moi directamente nas condutas morais dos empregados, por exemplo, non permitindo ver certo dilema moral existente ou incentivando condutas fraudulentas se o relativismo permea a toma de decisións e as respostas a actuacións indebidas son inexistentes.

Dito isto, está claro que o clima organizativo inflúe no clima ético e viceversa. Certa forma de organizarse pode favorecer a irresponsabilidade ou a mentira. Se, ademais, fronte a iso, a organización non responde, mándase unha mensaxe clara aos empregados: a mentira é recompensada¹³. De acordo con Velásquez¹⁴ os tipos de clima laboral son catro.

• **Autoritario - sistema I**

É aquel onde a dirección non confía nos seus empregados, a maior parte das decisións tómanse na cima da organización, os empregados perciben e traballan nunha atmosfera de temor, as interaccións entre os superiores e os subordinados establécense con base no medo e a comunicación só existe en forma de instrucións.

• **Autoritario paternalista - sistema II**

Existe certa confianza entre a dirección e os subordinados, establécese con base no medo e a comunicación só existe en forma de instrucións. Tamén existe a confianza entre a dirección e os subordinados, aínda que as decisións tómanse na cima, algunhas veces decídese nos niveis inferiores, os castigos e as recompensas son os métodos usados para motivar aos empregados. Neste tipo de clima a dirección xoga coas necesidades sociais dos empregados pero dá a impresión de que traballan nun ambiente estable e estruturado.

• **Consultivo - sistema III**

A dirección ten confianza nos seus empregados, as decisións tómanse na cima pero os subordinados poden facelo tamén nos niveis máis baixos. Para motivar os empregados úsanse as recompensas e os castigos ocasionais, satisfanse as necesidades de prestixio e de estima e existe a interacción por ambas as dúas partes. Percíbese un ambiente dinámico e a administración baséase en obxectivos por acadar.

• **Participativo - sistema IV**

Obtense participación en grupo, existe plena confianza nos empregados por parte da dirección, a toma de decisións dáse en toda a organización, a comunicación está presente de forma ascendente, descendente e lateral, a forma de motivar é a participación, o establecemento de obxectivos e o melloramento dos métodos de traballo. Os empregados e a dirección forman un equipo para acadar os obxectivos establecidos por medio da proxección estratéxica.

12 VICTOR, B. e CULLEN, J., "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n. 1, 1988, pp. 101-125.

13 SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, F., "Mentiras, corrupción y confianza", *Encuentros Multidisciplinares*, n. 39, 2011, pp. 10-18.

14 VELÁSQUEZ, R., *Clima Organizacional a Nivel Universitario*, Prentice Hall, México, 2003.

Pois ben, o sistema participativo, aquel onde a comunicación é alta e o *empowerment* dos empregados é prioritario, adoita ser o que xera un clima ético máis desenvolvido no nivel organizativo (local, na terminoloxía de Víctor e Cullen). De acordo coa famosa tipoloxía de Víctor e Cullen¹⁵, o clima ético dunha organización pode ser de tres tipos: egoísta, benevolente e baseado en principios. Estes tres tipos teñen unha relación directa coa famosa tipoloxía de Kohlberg do desenvolvemento moral. Se lembramos, Kohlberg¹⁶ establecía tres grandes niveis de desenvolvemento moral, o preconvenional, o convencional e o postconvencional; o nivel preconvenional está relacionado cun clima ético egoísta, o convencional cun clima ético benevolente e o postconvencional co baseado en principios. Desde outra perspectiva, no primeiro dominaría un utilitarismo mal entendido, no segundo unha teoría da virtude e no terceiro o deontoloxismo. Así, nunha organización que ten unha ética egoísta, os empregados tenderán a actuar de forma coherente con ela e ante un dilema ético optarán polo seu interese particular no asunto. Se, pola contra, o clima ético fose de principios, entón os dilemas éticos resolveríanos seguindo os códigos éticos e as normas e leis reguladoras dos mesmos. Un clima benevolente, finalmente, daría lugar a respostas baseadas no interese colectivo dos membros da organización e da organización mesma (a súa reputación, por exemplo). Ademais desta tipoloxía, Víctor e Cullen empregan, ademais, outra variable para identificar tipos de climas éticos. A outra variable é o punto de vista de referencia desde o que se analizan os dilemas éticos, o lugar de análise. En tal sentido, non é o mesmo analizar o dilema ético desde unha perspectiva individual (eu fronte ao dilema), que desde unha perspectiva “local” (a miña organización fronte ao dilema) ou desde unha perspectiva cosmopolita (a miña profesión fronte ao dilema). En relación coa variable individual, non podemos esquecer que as actitudes morais e crenzas éticas, mesmo que os valores de servizo público non se crean/constrúen soamente no traballo —ao contrario que as asuncións e crenzas de cultura organizativa—, senón que os empregados públicos normalmente xa chegan ao traballo con toda unha bagaxe ética e unha socialización en valores suficientemente sólida como para influír profundamente nas súas condutas. Ademais, moitos empregados públicos pertencen a profesións cunha deontoloxía moi desenvolvida, que tamén marca criterios. Todo isto leva a unha tipoloxía bidimensional dos climas éticos, que produce 9 tipos teóricos de clima (ver cadro 2).

Cadro 2. Tipos de clima ético

Criterio ético	Nivel individual	Nivel local	Nivel cosmopolita
Egoísmo	Interese privado	Beneficios da organización	Eficiencia
Benevolencia	Amizade	Interese do equipo	Responsabilidade social
Principios	Moral persoal	Regras e procedementos da organización	Leis e códigos profesionais

Fonte: Víctor e Cullen¹⁷

15 VICTOR, B. e CULLEN, J., “A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations”, cit., pp. 51-71.

16 KOHLBERG, L., *Essays on Moral Development*, Harper and Row, Nova York, 1984.

17 VICTOR, B. e CULLEN, J., “The Organizational Bases of Ethical Work Climates”, cit.

O concepto de medio ambiente ético, en suma, expresa o desenvolvemento dunha conciencia ética nunha organización e a súa integración na cultura, as prácticas diarias e as institucións internas. Para comprobar o tipo de clima ético cómpre administrar cuestionarios onde, a través dunha serie de preguntas pechadas (dicotómicas ou, mellor aínda, cunha escala maior), se inquirira aos empregados desa organización sobre variables clave para o desenvolvemento ético, especialmente cales son as súas prioridades fronte a dilemas éticos. No test de Victor e Mullen (con seis puntos nunha escala tipo Likert) incorpóranse preguntas como: "Aquí agárdase da xente que faga o que sexa preciso para defender os intereses da empresa", "A preocupación máis importante é o ben de todas as persoas desta empresa" ou "Nesta organización agárdase das persoas que sigan as regras e procedementos". Non obstante, noutras enquisas tamén se pregunta polo sistema de valores recoñecido e integrado, os espazos de risco moral e a súa percepción, a reacción ante a existencia de conflitos de interese, os instrumentos de rendición de contas e transparencia existentes ou a xustiza percibida no sistema de xestión de recursos humanos.

Ao final, o clima ético en organizacións permítenos coñecer os efectos subxectivos, percibidos, do sistema formal e do estilo informal dos administradores con relación aos dilemas éticos, así como dos factores ambientais relacionados co funcionamento dos marcos de integridade organizacionais, e todo iso como afecta ás actitudes fronte aos dilemas morais. Iso, aplicado ao sector público, ademais, incorpora algunhas peculiaridades. Sobre todo, o feito de que os efectos subxectivos do sistema formal e do estilo informal afectan a persoas que toman decisións nun ámbito no que poden influír seriamente nos dereitos e liberdades doutras persoas e da sociedade, ademais de manexar diñeiro público. De aí que sexa tan importante coñecer que actitudes de servizo público teñen os empregados, que desenvolvemento deontolóxico e que valores son os prioritarios a nivel individual, organizativo e profesional e como influíu neles o clima ético da organización. Entre outras cousas, porque diversos estudos demostran que o clima ético é un bo predictor do nivel de corrupción existente nas organizacións¹⁸.

A conclusión é evidente, se nas nosas organizacións públicas os únicos valores son os referentes á eficiencia, os beneficios ou o interese privado, os resultados non poden ser positivos para a sociedade; sen negar o valor da eficiencia, cómpre incorporar valores de benevolencia e, sobre todo, deontolóxicos para que os empregados públicos poidan responder ante dilemas éticos de forma que reflecta o interese colectivo, non só o individual. Os empregados públicos teñen que percibir que na súa organización respéctanse as normas, perséguese o delito, defínense claramente as regras de comportamento, aplícase imparcialmente a lei. Se, pola contra, observan que as regras se creban a vontade do que manda, que a norma non se aplica imparcialmente ou que o clientelismo define a toma de decisións, terán incentivos, de novo, a desenvolver prácticas antiproductivas e, mesmo a actuar corruptamente.

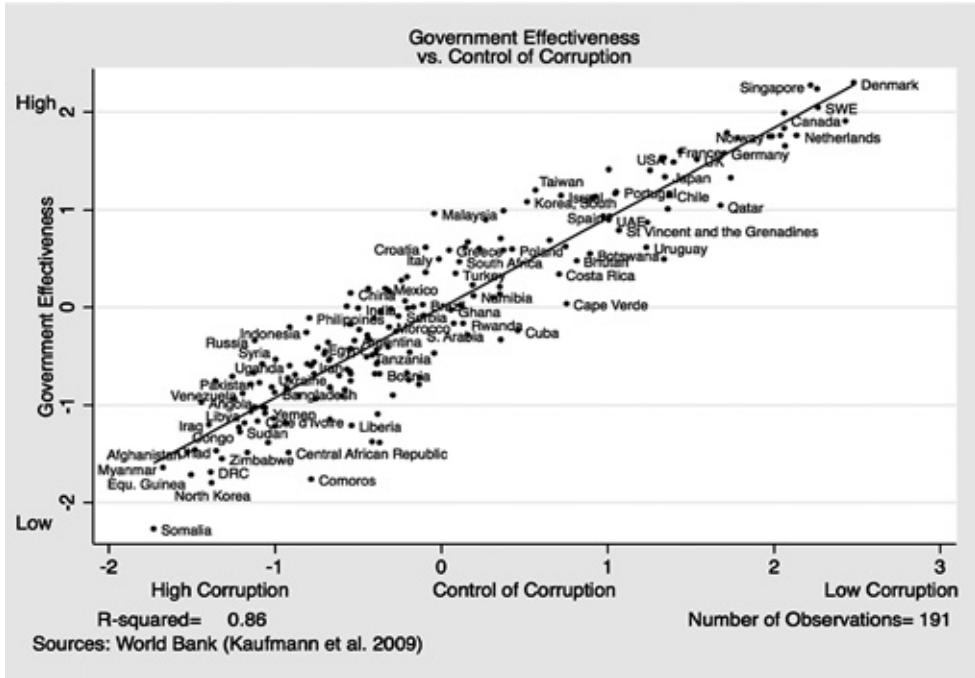
Diversos estudos amósannos que a calidade dun goberno ten que ver, sobre todo, coa imparcialidade na toma de decisións, na aplicación da norma e na xestión dos servizos¹⁹. Naquelas organizacións onde se protexe e promove a imparcialidade e se castiga o particularismo o clima ético é superior, fomentando condutas positivas para o país; por iso, os países onde a

18 TREVINO, L.K. e WEAVER, G.R., *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford, 2003.

19 ROTHSTEIN, B., *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

cultura ética das organizacións públicas está dominada polo valor da imparcialidade son os países menos corruptos do mundo (ver gráfico 1) e con maiores niveis de benestar.

Gráfico 1. Relación entre calidade do goberno e corrupción



regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

4 cultura da legalidade como resposta

Todos sabemos que o respecto á norma, sobre todo cando non nos favorece persoalmente, é altruísta. Este respecto probablemente non aumenta o noso benestar persoal, nin a nosa aptitude individual para o éxito, mais maximiza o benestar de toda a comunidade; agora ben, para que se sosteña, necesítase unha socialización axeitada e un equilibrio social favorable aos altruístas fronte aos depredadores, co sistema de sancións correspondente²⁰. Pero como dixemos antes, un incremento substancial na percepción de ilegalidade allea pode levar a unha maioría de cidadáns a superar factores de socialización no respecto ás normas e comezar a actuar incumpríndoas cando isto lles pode interesar. Se estes cidadáns son funcionarios públicos, o problema faise moito maior.

Chegados a este punto, parece necesario falar do papel das normas morais e das normas sociais para explicar a conduta fronte ás normas legais. Seguindo a Rodríguez-López²¹, a

20 GINTIS, H., "Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences", *Papers, Revista de Sociología*, n. 80, 2006, pp. 97-122.

21 RODRÍGUEZ-LÓPEZ, B., "Por qué ser justos. ¿Son las normas de justicia sociales o morales?", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, n. 2, maio-agosto, 2013, pp. 261-280.

diferenza entre normas morais (NM) e normas sociais (NS) baséase na presenza ou ausencia da incondicionalidade.

Incondicionalidade: se para un axente A n é unha NM, A actuará conforme a n con independencia da conduta e expectativas dos demais. O incumprimento xeraría sentimento de culpa.

Condicionalidade: se para un axente A n é unha NS, A só actuará conforme a n se outros cumpren n , se outros esperan que A cumpra n , se outros, coa súa conduta, inducen (por exemplo con sancións) a A a cumprir n . O incumprimento non produce culpa, só vergonza se se descubre e as expectativas alleas sobre o comportamento propio son traizoadas.

A primeira consecuencia, aos nosos efectos, desta distinción estaría en que, aínda que se perciba e espérese por certas persoas que os demais non cumbran, se estas persoas cumpren as leis por deber moral seguirán cumpríndoas con independencia das condutas alleas. Seguindo esta lóxica, nun país no que as persoas do nivel 1 de Kohlberg (o nivel de subdesenvolvemento moral) adquiren un poder político ou económico elevado, as posibilidades de que se entre nunha dinámica de colapso da legalidade son importantes, pois a creba institucional está asegurada. O nivel 2 é o do *homo oeconomicus*, un “idiota racional”, segundo a denominación de Sen²², que coa súa curta racionalidade impide a cooperación humana; se a maioría das persoas fosen así, a tendencia cara a unha deterioración global da cultura da legalidade estaría garantida, pois cada día hai máis información sobre abusos, ilegalidades, corrupcións que fan máis irracional seguir xogando limpo. Unha sociedade poboada maioritariamente por persoas do nivel 3 permitiría a consolidación dunha dobre realidade, por unha banda cooperación e respecto nos ámbitos familiares e grupais e, pola outra, deterioración da legalidade, sobre todo se se consolidan crenzas sobre a corrupción e o abuso governamental. No nivel 4 é onde xa poden atoparse barreiras suficientes á deterioración da legalidade, pois se a maioría da poboación cumpre as leis por deber moral, as informacións e opinións sobre ilegalidade allea non levarán a cambios substanciais de conduta na maioría da poboación. En suma, nunha sociedade onde a asunción moral da legalidade sexa elevada, é seguro que o cumprimento das leis estará case asegurado, pola propia acción e polos efectos da propia acción sobre os demais, vía sanción social ou denuncia formal. Seguindo a Elster²³, as emocións propias do incumprimento moral son a da indignación no observador e a da culpa no actor. De tal maneira que, en sociedades cun número elevado de persoas que entenden que é unha obriga moral cumprir a lei, o control social será moi forte e as sancións aos incumpridores esixidas de forma altruísta. Pero máis importante aínda, a propia culpa fará de sanción eficaz e evitará os incumprimentos sucesivos.

Non obstante, para moitas persoas o cumprimento da lei é unha norma social, non moral. As emocións vinculadas ao incumprimento da norma social son a do desprezo no observador e a vergonza no observado se é descuberto, de aí que a clave para violala sexa o interese e o ocultamento²⁴. Isto implica que estas persoas poderían saltarse as normas se cresen que un número elevado dos demais non as cumpren. Pero, aínda así, se existise unha suficiente presión social cara ao cumprimento e sancións dalgún tipo, as persoas que se enfrontasen

22 SEN, A., *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres, 2009.

23 ELSTER, J., “Norms”, Hedström e Bearman (eds.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

24 ELSTER, J., “Norms”, cit., pp. 195-217.

ao dilema poderían cumprir a norma se se sentisen suficientemente observados²⁵. Por iso, un seguidor dunha NS pode ser inducido a violar a norma se as súas accións non poden ser monitorizadas e castigadas, máxime cando cre que os demais non cumpren. É, en suma, a expectativa de que, aínda que crea que os demais non cumpren, obsérvanme, agardan de min o cumprimento e están dispostos á sanción, a que fai que o sistema funcione e se cumpran as leis como normas sociais.

Todo este *excursus* lévanos á importancia, de novo, de xerar un clima ético e unha socialización nas organizacións públicas que nos asegure que unha ampla maioría dos funcionarios cumpren a norma por consideracións éticas e que, nin sequera no caso en que percibisen corrupción ou considerasen que se rompeu o seu contrato psicolóxico se atreveríanse a dar o paso ao lado escuro das condutas antiproductivas e moito menos ás corruptas. Todo iso lévanos, finalmente, á importancia da ética individual en tempos de incerteza e incumprimentos das nosas expectativas como empregados públicos.

5 A ética como barreira ás condutas antiproductivas

Ao final, ademais da preocupación por conseguir un clima ético e reforzar unha cultura da legalidade, o que se evidencia é que a ética individual constitúe a barreira esencial contra a implicación en condutas antiproductivas, malia o sentimento de frustración que produce a creba do contrato psicolóxico.

O fundamento da ética administrativa atópase en certa concepción da natureza da súa propia actividade. Tanto o político como o funcionario son considerados **administradores temporais da cousa pública**, concibidos, en parte, como **servidores dunha comunidade**. En base a esta concepción, dedúcense certos valores primordiais da actividade pública: rendición de contas, imparcialidade, xustiza, beneficencia, evitar o dano, de modo que se teña a capacidade de gañar a confianza pública. Estes valores dedúcense da concepción do funcionario como administrador e servidor temporal, do papel que levan a cabo no seu traballo. A fin de contas trátase de preservar o valor que supón a todos os demais: a integridade, é dicir, que **a súa actividade estea sempre acorde coa orientación e a función da Administración, acadando o ben público a través da súa organización específica, cumprindo as funcións asignadas á súa unidade de traballo que dalgunha maneira se integran nesa orientación xeral cara ao ben común**. A tarefa da ética do traballo público é clarificar e determinar, mediante criterios, cando se está dentro da liña que marca o ben público e cando se traspasou esa liña²⁶. Naturalmente, se eses valores básicos guían a conduta do empregado público haberá unha maior probabilidade de que a súa actividade sexa íntegra, é dicir, que se manteña dentro dos límites que marcan o ético e a legalidade.

Esta integridade é posible cando as decisións que se toman están relacionadas con eses valores básicos do papel desempeñado no traballo. Por iso, conclúe Lewis, **hai que poñer en conexión as decisións e accións individuais coas posicións e as organizacións públicas**. Hai que observar ata que punto as nosas decisións individuais confórmanse ao papel que se desempeña dentro da organización. Por isto, para gardar a integridade cómpre

25 ELSTER, J., *Explaining Social Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

26 LEWIS, C.L., *The Ethics Challenge in Public Service*, John Willey and Sons, San Francisco, 2005.

que cada un comprenda o significado do seu papel na organización e do compromiso que implica aceptalo.

Para iso, cómpre unha sensibilidade moral que permita ao funcionario detectar cando están en xogo aspectos morais no seu traballo: un “xiroscopio interno que axuda á persoa a distinguir o correcto do incorrecto e a inhibir a mala acción”²⁷. Esta capacidade de orientarse moralmente ha de ser desenvolvida en cada individuo de maneira que cada cal sexa capaz de enfrontarse e resolver problemas de natureza moral. Agora ben, sempre se insiste no carácter práctico da moral: non abonda con sentirse moralmente orientado, cómpre tamén aplicar esa orientación á nosa conduta. As nosas accións han de ser o resultado dun razoamento sistemático.

De todas estas consideracións apréciase a idea de que o Estado e a súa administración teñen un significado moral na súa natureza máis íntima, xa se conciba como unha organización responsable de conseguir na práctica os valores dunha sociedade, como responsable de cumprir unha misión moral para o conxunto da cidadanía, ou como depositaria de deberes cara ao pobo de quen depende. Segundo esta visión, **os funcionarios son servidores públicos que xestionan os recursos dunha sociedade para acadar uns fins que van resultar beneficiosos para ela**. Desta maneira, o funcionario, cando asume este papel, non persegue os seus propios intereses senón os públicos, co que a súa acción queda xustificada en último termo só cando a súa actividade beneficia o interese común. **É a partir da toma de conciencia desta dimensión orixinaria e primordial da administración de onde se poden derivar e estruturar os demais valores que debe respectar o traballo administrativo**. Este aspecto moral específico da administración proporciona sentido e unha orientación axeitada aos demais valores que se supón debe cumprir o exercicio administrativo. Así, a eficacia só ten sentido nunha administración ben orientada cara ao seu fin propio e que desenvolve a súa misión moral, pois de que serve ser moi eficaz se se substituíu o fin propio, o interese xeral, polo beneficio persoal, para obter unha maior ganancia persoal?

O funcionario debe comprenderse dunha determinada maneira á hora de realizar o seu traballo, debe coñecer a dimensión ética das súas accións ou posibles accións, **que significado ético teñen os seus actos** desde unha perspectiva da finalidade da organización. Na medida en que esta posúe un sentido ético e que se comprende como o conxunto de accións que realizan os individuos que forman a organización, os actos individuais poden ser xulgados eticamente desde a dimensión global ética que posúe a organización, que é valorada moralmente na medida que acade os fins para os que foi instituída. Agora ben, como unha organización está formada por individuos cuxas accións veñen determinadas non só polas normas e procedementos, senón tamén pola súa capacidade subxectiva e interior de decisión, faise imprescindible que a vontade interna de cada funcionario, para que non se desvíen os cursos de acción do obxectivo xeral, **se oriente cara á finalidade da organización a que pertence**. Polo tanto, a administración, ao estar formada por suxeitos, ten un aspecto interior do que carecen as máquinas cuxos compoñentes están deseñados para cumprir unha parte da función global da estrutura dunha forma meramente mecánica. Deste aspecto interior, a vontade de cada traballador, do “mecanismo” administrativo, derivase a necesidade da ética na administración. Só se as vontades individuais se acordan coa tendencia sobre a que se estrutura a organización, pódese estar máis seguro de que un curso

27 LEWIS, C.L., *The Ethics Challenge in Publics Service*, cit., p. 6.

xeral de acción nunha institución non pode ser desviado en cada paso que cada funcionario ten que dar para levalo a cabo. Por isto **é importante que, na medida do posible, cada funcionario sexa consciente do seu rol, da súa dimensión ética e de que o acepte.**

Porén, esta conformidade pode non ser suficiente para ter unha competencia moral, pois as situacións conflitivas ás que pode afrontarse ao longo da súa carreira requiren uns coñecementos e habilidades morais para resolvelas satisfactoriamente.

En primeiro lugar hai que desterrar a idea de que a ética na administración é unha práctica inútil e superflua, que só engade dificultades innecesarias. Ante esta postura só cabe responder amosando o máis evidente e é que hai condutas antiproductivas e corrupción no sector público e que se produce en calquera nivel. E para combater este fenómeno non abundan os controis externos, senón que é necesario fomentar as prácticas éticas no carácter dos funcionarios. Ademais, non se pode concibir a ética nos funcionarios como algo meramente pasivo, como mera conformidade ou cumprimento das regras, normas e procedementos, pois, como se acaba de sinalar, en ocasións hai que tomar decisións a nivel individual para resolver conflitos de carácter ético.

Unha vez recoñecida a necesidade da moral na práctica administrativa, é posible distinguir, como sinalan múltiples autores seguindo a Rohr²⁸, dúas formas de abordar a ética no traballo da organización. **Pódese adoptar unha postura de mera conformidade ou cumprimento das normas e dos obxectivos**, sen implicarse na investigación de cal é o significado moral do seu traballo, co fin de integrarse dun modo externo na organización e evitar posibles problemas. Quen adopta esta postura está tendo máis en conta os mecanismos de control coercitivos da organización, deixando a un lado a idea de que a administración é unha empresa ética. Esta conformidade meramente exterior tende máis ben a desactivar a capacidade moral no funcionario, facendo concibir a moral como un instrumento para eludir problemas desde un punto de vista persoal.

Outra cuestión é que o funcionario acepte as normas e o sentido éticos do seu traballo porque está convencido diso, porque o encontra valioso, de forma que asume dun modo voluntario e consciente as implicacións profesionais e éticas do papel que desempeña no seu traballo. A partir desta conformidade interior si é posible activar toda a capacidade moral que pode desenvolver na súa actividade laboral. Esta conformidade interior dota dun carácter moral o seu traballo e permítelle potenciar toda a súa capacidade moral que despois pode aplicar dunha forma autónoma a todas as dificultades morais que poidan xurdir no desempeño do seu traballo. A conformidade externa e interna é comparable á distinción kantiana que distingue os actos que son conforme á lei e os que son por deber. No primeiro caso, as accións axústanse á legalidade pero non son propiamente morais en sentido kantiano, pois a moralidade, segundo o filósofo de Königsberg, vén determinada polo motivo polo que o individuo se conforma á norma, non pola mera conformidade. Só cando o funcionario se determina a si mesmo aceptando o carácter inherentemente ético da organización pública accede ao ámbito da moralidade.

Esta determinación da súa vontade abre a posibilidade de que desenvolva os valores que se asocian comunmente ao traballo do sector público: transparencia, rendición de contas, obxectividade, imparcialidade, xustiza, eficiencia, etc. Se o funcionario é consciente de que

28 ROHR, J., *Ethics for Bureaucrats*, Marcel Dekker, Nova York, 1989.

é o xestor temporal dun fondo público destinado a servir as necesidades dunha sociedade deducirá que no seu traballo debe render contas aos demais, pois en definitiva está destinado aos sectores que conforman a sociedade. Tamén comprenderá que no seu traballo debe haber transparencia, xa que se a súa actividade está destinada á sociedade, esta ten que ter acceso á información de como se xestionaron eses fondos públicos. Máis aínda, admitirá que debe ser unha persoa íntegra, que non debe apropiarse do público, pois sabe que é só un xestor accidental e que procurará non cambiar o público en privado e viceversa. Que canto antes leve a cabo o seu labor, antes se vai beneficiar diso a sociedade. É dicir, concibíndose como servidor público fará seus os valores morais propios da Administración, de modo que estes non aparecen como unha serie de virtudes xustapostas, unhas xunto a outras sen conexión entre elas, senón como valores que hai que asumir despois de comprender o papel básico do traballo público, de onde se derivan dunha forma inevitable.

Pero como a aplicación destes valores e principios non é unha tarefa sinxela, senón que ás veces cómpre unha análise da situación para determinar que se debe facer, non abonda con asumir unha correcta concepción de si mesmo no traballo nin a asunción de valores que se derivan desa comprensión. En moitas ocasións os propios valores entran en conflito e os propios intereses que aparecen claros e delimitados na teoría poden aparecer confusos e disfrazados na práctica habitual da actividade administrativa. **Ante os dilemas morais e os conflitos de intereses, cómpre desenvolver unha capacidade de análise, de razoamento e de aplicación das conclusións ás que conduciron unha recta consideración dos problemas. Por isto, faise inevitable, para unha correcta actuación moral o desenvolvemento da percepción moral, do razoamento moral e da aplicación dos principios ás accións que debemos adoptar.** Así, o funcionario debe adquirir unha capacidade de pensamento sistemático sobre a moral e tomar decisións sobre o correcto para aplicalas á súa actividade habitual.

6 Os marcos de integridade nas organizacións

Finalmente, como queira que non podemos confiar na boa fe, no desenvolvemento moral e nas virtudes dos nosos servidores públicos aprioristicamente, e como coñecemos que os incentivos, as oportunidades e os riscos poden provocar condutas inmorais ata en persoas decentes, cómpre establecer normas, procesos e órganos dentro de cada organización pública que preveñan condutas inmorais e promovan a ética. En suma, para fomentar a integridade dos servidores públicos é moi importante crear marcos de integridade, nos que normas, procesos axeitados e estruturas de xestión eficaces contribúan conxuntamente a previr a corrupción e fomentar a ética. Un sistema que considera a clave do seu éxito non a mera formalización do marco, senón a súa efectiva implementación e a súa constante monitoraxe e avaliación para a mellora. Desta forma, o que o sistema permite é unha continua mellora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos e estruturas que fomentan a integridade.

O modelo da OCDE de marcos de integridade (*integrity frameworks*) ten un enfoque organizacional. A razón fundamental deste enfoque é que a implantación real das medidas e instrumentos de integridade realízase en cada organización, non no abstracto sistema.

Por iso, a OCDE²⁹ deseñou un marco que debería ser asumido por todas as organizacións públicas dun país e implantado de forma coordinada e sistémica. Un marco de integridade implica unha xestión da integridade do marco e unha integridade do contexto. A xestión da integridade do marco dunha organización refírese ao conxunto de instrumentos que fomentan a integridade, tomando en consideración a súa interdependencia, así como ao conxunto de procesos e órganos que os implantan e actualizan. A integridade do contexto dunha organización refírese ao conxunto dos factores, distintos dos propios da xestión da integridade, que poden ter un impacto sobre a integridade dos servidores públicos da organización. O contexto é interno e externo á organización.

Dada a complexidade do marco, extraeremos só algúns compoñentes do mesmo, para que se teña unha idea xeral do que implica (ver Figura 1).

Figura 1. Marco de integridade organizacional da OCDE

Marco de integridade OCDE							
Xestión do marco de integridade						Contexto de integridade	
Esenciais			Complementarias			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estruturas	Instrumentos	Procesos	Estruturas	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema xudicial, Tribunal de Contas, Valedor do pobo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, outros gobernos, institucións internacionais, sector privado, etc...
Códigos, avaliacións de riscos, formación, xestión dos conflitos de interese, consultas de ética, inspeccións internas, política de denuncias, enquisas, etc...	Determinar e definir integridade	Responsables da xestión da integridade	Avaliación do sistema de RRHH	Medidas implantadas	Xestores de RRHH		
	Guiar cara á integridade		Procedementos de contratación	Porqué avaliar			
	Controlar		Xestión	Que pasou			
	Sancionar e impoñer		Presupostario	Quen avalia	Interventores, etc		
	Avaliar		Xestión da calidade	Como avaliar			
			Control interno e externo	Como asegurar impacto			

Fonte: Elaboración propia sobre documentos OCDE.

Na figura 1 pódese comprobar que entre os elementos esenciais dun marco de integridade atópanse, como instrumentos clave, os códigos éticos, as avaliacións de riscos de integridade, a formación en ética aos servidores públicos da organización, o establecemento dun sistema de consultas para problemas ou dilemas éticos dos empregados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso ou ineficiencias (con sistemas de protección aos denunciante), sistemas de xestión dos conflitos de interese e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de condutas antiproductivas, administración de enquisas de clima ético entre os empregados. Por outra banda, na área de procesos é importante que todos os elementos do proceso de promoción da integridade sexan considerados e axeitadamente xestionados. Así, hai que determinar e definir integridade, para

29 MAESSCHALCK, J. e BERTOK, J., *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris, 2009.



o cal a avaliación de riscos, os códigos éticos e as normas de conflitos de interese cumpren un labor esencial. Pero tamén hai que guiar cara á integridade, o cal esixe a presenza de programas de formación en ética e o establecemento de sistemas de asesoramento e apoio para os empregados públicos. Tampouco pode obviarse o labor de control, que esixe xerar sistemas de detección e investigación de condutas presuntamente contrarias aos códigos éticos e ás normas de incompatibilidades e conflitos de interese, para abrir, se é o caso, os procedementos correspondentes. Todo iso lévanos á ineludible necesidade de sancionar e impoñer medidas represivas contra os incumprimentos, de forma que se eviten impunidades e se marquen as liñas vermellas que ningún servidor público debe traspasar. Iso esixe que os propios códigos e normas de conflitos de interese establezan os procedementos en caso de incumprimento e as sancións. Finalmente, cómpre avaliar o éxito ou fracaso nas medidas adoptadas, para o cal, as enquisas de clima laboral, ademais doutros instrumentos propios da avaliación, son necesarios. Todos estes procesos requiren, para o seu seguimento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos e protexidos das decisións partidistas. Poden ser controlarías, axencias anticorrupción, oficinas de ética..., o importante é que o seu persoal sexa seleccionado con criterios de mérito e competencia e que dispoñan de medios suficientes para desenvolver o seu traballo, ademais de gozar dunha independencia suficiente para garantir a súa imparcialidade.

Xunto aos elementos esenciais, hai elementos complementarios que coadxuvan ao éxito do marco de integridade, aínda que as súas finalidades exceden o mesmo. Así, unha política de recursos humanos axeitada é esencial para evitar oportunidades e incentivos á corrupción. Por unha banda, a través de políticas de atracción, selección, avaliación, carreira e disciplina axeitadas, que permitan evitar a chegada e/ou permanencia na Administración de persoas con baixo nivel de desenvolvemento moral. Por outra, con políticas de liderado baseado no exemplo e un rigoroso control do comportamento dos directivos públicos. Tamén son importantes as normas de contratación pública, as normas orzamentarias, os sistemas de control interno e externo, ou os modelos de xestión de calidade cos seus indicadores e controis propios. Todos eles axudan a que os instrumentos específicos de integridade funcionen axeitadamente. En todo caso, estes elementos complementarios deben ser avaliados para comprobar o seu impacto sobre a integridade e a prevención de corrupción, xerando procesos de monitoraxe que dean *inputs* axeitados ao sistema de integridade esencial. Finalmente, só cos órganos axeitados estes instrumentos complementarios poderán cumprir o seu papel esencial e o complementario. Uns órganos de xestión de recursos humanos e de contratación tecnicamente competentes e protexidos das presións políticas, ou unhas oficinas orzamentarias co rigor e a capacidade axeitada son imprescindibles.

Para completar o cadro, non podemos obviar que o contexto no que se sitúa a organización tamén é importante. A integridade do contexto dunha organización refírese ao conxunto dos factores, distintos dos propios da xestión da integridade, que poden ter un impacto sobre a integridade dos servidores públicos da organización. O contexto é interno e externo á organización. O contexto interno refírese ao contexto dentro da organización. É dicir, todos aqueles actores e factores que poden afectar á integridade dos membros da organización, pero que non forman parte do aparato da xestión da integridade como, por exemplo, a percepción que os membros da organización teñan da equidade coa que funcione internamente a organización. Deste xeito, en organizacións onde os traballadores teñan unha percepción negativa sobre a equidade dos procedementos internos da mesma (xestión de persoal: ascensos, distribución de primas por produtividade, etc.), terán unha maior proba-

bilidade de que o seu comportamento se afaste das esixencias da integridade. O clima ético das organizacións é, como xa indicamos, un factor que convén coñecer e controlar.

Pola súa banda, o contexto externo refírese aos actores e factores do medio ambiente máis amplo do sector público en xeral e que están máis alá do ámbito de control da organización pero que poden ter un impacto importante sobre a xestión de integridade e sobre a propia integridade dos seus membros. Algúns exemplos son as leis e as prácticas sobre o financiamento dos partidos e as eleccións, a regulación das actividades de *lobbying*, a implicación dalgúns sectores externos interesados (cidadáns, empresas, medios de comunicación, etc.) no desenvolvemento das medidas de fomento da integridade, etc. Os actores clave neste caso son os típicos dos sistemas nacionais e locais de integridade.

Polo tanto, un primeiro enfoque para reducir a corrupción na Administración é crear un sistema que esixa a todas as organizacións públicas ter o seu propio marco de integridade organizacional; só dentro dun marco institucional que impida e disuada de corromperse é posible que non proliferen os casos de corrupción nun país.

Non existe moita investigación sobre que factores inflúen ou non no éxito dos marcos de integridade. Sábese que os marcos supoñen un avance importante na comprensión de como estruturar políticas de integridade, pero existe pouca investigación sobre a operatividade real dos marcos. Si parece ser aceptado que a primeira opción a seguir á hora de deseñar políticas de integridade é distinguir entre enfoques baseados nas normas e enfoques baseados en valores. E que a conclusión ao respecto é a de que a mellor estratexia é conseguir un delicado equilibrio entre os dous enfoques á hora de deseñar o marco de integridade³⁰. O enfoque baseado en normas destaca a importancia dos controis externos sobre a conduta dos servidores públicos; por iso, prefere a creación de regras formais e procedementos detallados, dado que asume que os servidores públicos necesitan unha presión externa para que actúen eticamente. Os instrumentos típicos deste enfoque serían os códigos de conduta moi detallados con procedementos estritos e sancións para asegurar o cumprimento das normas. O enfoque baseado en valores resalta os incentivos positivos e a guía moral. Neste enfoque asúmese que os empregados xa están intrinsecamente motivados para actuar eticamente. Os instrumentos típicos deste enfoque serían as sesións de formación interactivas, os códigos baseados en valores e principios xerais ou o *coaching* individual. A hipótese que parece máis validada é que só cando ambos os dous enfoques se combinan axuizadamente os sistemas de xestión da integridade acadan os efectos desexados, promovendo por unha banda unha toma de decisións ética mellor fundamentada e, pola outra, reducindo os comportamentos antiprodutivos.

Establecido o marco ou sistema de xestión da integridade (SXI), a seguinte fase de análise é a de que variables farían que os empregados cumprisen as normas e cales favorecerían o contrario. Como xa indicamos, un aspecto fundamental para asegurar o cumprimento das normas é que os instrumentos legais e os programas formais vaian acompañados de procedementos eficaces e seguros, xestionados por órganos competentes e protexidos de toda perturbación na execución da súa tarefa. En todo caso, non se pode obviar, como xa indicamos, que existe un contexto interno e externo que pode afectar ao cumprimento das normas e factores individuais relacionados co desenvolvemento moral dos suxeitos que non

30 MAESSCHALCK, J., "Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum", *Public Integrity*, n. 7(1), 2004, pp. 20-41.

son doadamente identificables. De acordo coa literatura criminolóxica³¹, a toma de decisións individual fronte aos dilemas morais é o resultado da interacción entre as características individuais, por unha banda, e trazos esenciais do espazo onde se toma a decisión por parte do suxeito. En canto ás características individuais, ou factores internos clave, atopariámonos os valores morais da persoa, as emocións do momento, a impulsividade ou a habilidade para diferir a gratificación. Certamente, a capacidade para controlar esas variables mediante o SXI é baixa, aínda que o desenvolvemento de cursos de formación ou o *coaching* pode mellorar capacidades para a toma de decisións éticas. Tamén é certo que en certas profesións dentro da Administración existen controis de gran rigor sobre a personalidade dos empregados (por exemplo na policía ou nos servizos de intelixencia) e neses casos presúmese que os controis reducirán os riscos vinculados á personalidade e baixo desenvolvemento moral dos suxeitos.

En canto ao espazo, Wikström refírese a aquela parte do medio (todo o que é externo ao individuo) á que o individuo está exposto directamente e fronte á que reacciona³². O espazo difire, aos nosos efectos, en función de ata que punto “crea oportunidade, causa fricción e proporciona control”³³. Dito todo isto, parece claro que un SXI ben deseñado pode reducir oportunidades de toma de decisións non éticas (por exemplo, establecendo a rotación de funcións na área de contratación, ou prohibindo que os empregados pasen a traballar con empresas ás que regularon ou contrataron en dous ou tres anos tras o cesamento), tamén pode reducir friccións dentro da organización (por exemplo, desenvolvendo políticas de persoal equitativas e fomentando un liderado exemplar por valores) e, finalmente, pode incrementar a posibilidade de que as condutas inapropiadas sexan detectadas e sancionadas cos sistemas de control correspondentes. A suma de instrumentos, procesos e órganos que reducen oportunidades e friccións e reforzan os controis dará lugar a que as condutas non éticas se reduzan na organización. En todo caso, é moi importante non esquecer o papel extraordinariamente importante dos directivos nestes sistemas, pois se eles non dan exemplo non só xeran friccións e oportunidades para a conduta inapropiada, senón que tamén deterioran o sistema de controis.

Resumindo, unha vez establecido un SXI suficientemente equilibrado normativa e axiomáticamente, cos seus instrumentos, procesos e estruturas, cómpre considerar que, para conseguir diminuír as condutas inmorais e fortalecer a toma de decisións eticamente rigorosa, é esencial que o suxeito se atope con baixas oportunidades de actuación inmoral e altas de elección moral, con baixa fricción e ausencia de innecesarias tensións organizativas e con sistemas de control tan potentes que fagan que as posibles condutas inmorais nin sequera sexan percibidas. Finalmente, os compoñentes individuais son tamén importantes, por iso, unha selección e continua avaliación, axeitadamente implementadas, deben tratar de evitar que persoas de baixo desenvolvemento moral entren nas organizacións públicas e, no caso de entrar, que continúen nas mesmas se non progresan eticamente.

31 WIKSTROM, P.-O.H., “Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation”, McCord (ed.), *Beyond empiricism: institutions and intentions in the study of crime*, Edison, New Jersey, 2004, pp. 1-37.

32 WIKSTROM, P.-O.H., “Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation”, cit., p. 18.

33 WIKSTROM, P.-O.H., “Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation”, cit., pp. 19-20.

7 Conclusións

Neste texto vimos como o emprego público, na actualidade, estase vendo sometido a uns riscos morais de extraordinaria magnitude. Os recortes salariais, as reducións de dereitos sindicais e de negociación, as reducidas perspectivas de carreira, entre outros factores, supoñen unha certa ruptura do contrato psicolóxico co que se ingresou e se socializaron a maioría dos empregados públicos. Esta ruptura pode provocar a xustificación de condutas antiproductivas, dada a sensación de engano e frustración que produce. A este feito, súmase a percepción xeneralizada de corrupción existente no noso país, cos efectos sociais que xera. Os empregados públicos, como o resto dos cidadáns, poden sentir que a corrupción política xustifica a súa desconfianza ante o sistema e, con iso, a admisión dunha certa permisividade ante o incumprimento das leis. Este descenso na cultura da legalidade é extremadamente perigoso, tamén, para a convivencia e o capital social.

Pero, ademais, diversos estudos criminolóxicos insístennos en que, ademais dos factores individuais, existen factores externos ao individuo que abren vías ás condutas ilegais. Así, certas oportunidades derivadas das competencias do posto, as friccións cos superiores ou as normas internas e os baixos niveis de control existentes son fundamentais para explicarse o desenvolvemento de condutas ilícitas na Administración. Na actualidade, como consecuencia dos recortes é moi posible que determinados funcionarios teñan que desenvolver traballos cunha carga de traballo excesiva, o que ocasiona friccións cos superiores ou, mesmo, cos compañeiros; existen postos en áreas de risco que se ocupan por anos, sen que existan rotacións; e os controis de conflitos de interese ou os propiamente patrimoniais son case inexistentes. Novamente, estamos destacando a tensión existente coa moralidade pública e os riscos de corrupción.

Todo este conxunto de riscos debe ser confrontado, e parece ser que as políticas de recursos humanos máis avanzadas están paralizadas, dados os altos custos que supón. Por iso, cremos que, hoxe máis que nunca, cómpre realzar a importancia da ética e as políticas de integridade para facer fronte a estes riscos, pois do contrario, continuaremos reforzando ese círculo vicioso que, partindo da percepción de corrupción, abusos de poder e ilegalidades, xera desconfianza nas institucións públicas e nos demais cidadáns, xustificando a creba de regras e leis e dando vía libre ao “sálvese o que poida”.

A formación en ética e a construción de marcos de integridade dentro das organizacións públicas é a clave para evitalo; se temos éxito, malia todos os riscos existentes, seguro que se xera un clima ético que fomente a imparcialidade e a calidade do goberno e, con iso, mellores niveis de benestar cidadán, malia os recortes.

8 Bibliografía

ARROYO YANES, L.M., *La ordenación del tiempo de trabajo en la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, Sevilla, 2000.

DESSLER, G., *Organization theory: integrating structure and behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1986.

ELSTER, J., *Explaining Social Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

- ELSTER, J., "Norms", Hedström e Bearman (eds.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- GINTIS, H., "Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences", *Papers, Revista de Sociología*, n. 80, 2006.
- KOHLBERG, L., *Essays on Moral Development*, Harper and Row, Nova York, 1984.
- LEWIS, C.L., *The Ethics Challenge in Public Service*, John Willey and Sons, San Francisco, 2005.
- LITWIN, G.H. e STRINGER, R., *The Influence of Organizational Climate*, Harvard University Press, Cambridge, 1966.
- MAESSCHALCK, J., "Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum", *Public Integrity*, n. 7(1), 2004.
- MAESSCHALCK, J. e BERTOK, J., *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris, 2009.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2015.
- PEIRÓ, J.M. e RAMOS, J., "Contrato psicológico y prácticas de recursos humanos en el sector de la educación", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n. 3, 2012.
- RODRÍGUEZ-LÓPEZ, B., "Por qué ser justos. ¿Son las normas de justicia sociales o morales?", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, n. 2, maio-agosto, 2013.
- ROHR, J., *Ethics for Bureaucrats*, Marcel Dekker, Nova York, 1989.
- ROTHSTEIN, B., *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.
- ROTHSTEIN, B. e USLANER, E.M., "All for All: Equality and Social Trust". *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15*, The London School of Economics and Political Science, Londres, 2005.
- ROUSSEAU, D.M., "Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psychological contract", *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, n. 74, 2001.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, F., "Mentiras, corrupción y confianza", *Encuentros Multidisciplinares*, n. 39, 2011.
- SEN, A., *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres, 2009.
- TREVINO, L.K. e WEAVE, G.R., *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford, 2003.
- VELÁSQUEZ, R., *Clima Organizacional a Nivel Universitario*, Prentice Hall, México, 2003.

- VICTOR, B. e CULLEN, J., "A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations", Fredrick e Preston (eds.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI, London, 1987.
- VICTOR, B. e CULLEN, J., "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n. 1, 1988.
- VILLORIA, M. e JIMÉNEZ, F., "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. xaneiro, 2012.
- VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. e LAVENA, C., "Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain", *Public Administration Review*, vol. 73, n. 1, 2013.
- WIKSTROM, P-O.H., "Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation", McCord (ed.), *Beyond empiricism: institutions and intentions in the study of crime*, Edison, New Jersey, 2004.

regap



MONOGRÁFICO
O emprego público