

Ética e emprego público en tempos de incerteza

Ética y empleo público en tiempos de incertidumbre

Ethics and public employment with times of uncertainty



MANUEL VILLORIA MENDIETA

Profesor titular de Ciencia Política y de la 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. Introducción. 2. Los incentivos a los comportamientos antiproductivos: los riesgos. 3. El clima ético como respuesta. 4. La cultura de la legalidad como respuesta. 5. La ética como barrera a las conductas antiproductivas. 6. Los marcos de integridad en las organizaciones. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1 Introducción

Cuando comencé a pensar en este texto la pregunta fundamental que me hacía era la de qué podría yo aportar con mis estudios a un conjunto tan excelente de especialistas en Derecho del Trabajo y otros juristas de reconocido prestigio como los que se juntan en este volumen. Al final, me embarqué en este conjunto de reflexiones que, espero, ayuden a entender un poco mejor cómo incorporar la reflexión ética en el servicio público y cómo promocionar la integridad a través de instituciones jurídicas, diseños organizativos y prácticas informales.

Es cierto que vivimos tiempos de incertidumbre, la crisis económica ha afectado profundamente a nuestras vidas y a las de nuestros familiares, ha alterado algunas de nuestras actitudes y ha, incluso, hecho flaquear algunas de nuestras creencias. Esta crisis económica ha conllevado un conjunto de medidas que, más allá de su necesidad, sumadas, nos ofrecen un panorama ciertamente desolador para los derechos de los empleados públicos. Así:

- 1) El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, contiene una reducción de la masa salarial.

«... En el primer capítulo, se recogen las disposiciones encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por 100 en términos anuales. Por su parte, el capítulo II suspende la revalorización de las pensiones públicas para el año 2011, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas. El capítulo III suprime, para los nuevos solicitantes, la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud. Asimismo, el capítulo IV deja sin efecto la prestación por nacimiento o adopción de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011. El capítulo V establece una revisión del precio de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia...».

- 2) Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

El artículo 3º **procede a congelar la incorporación de nuevo personal** a lo largo de 2012. Esta congelación afecta a las Ofertas de Empleo Público de personal funcionario, de los procesos de consolidación de empleo (a que se refiere la disposición transitoria cuarta del EBEP), a la contratación de personal temporal, al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos... Fuera de esta congelación, **la segunda medida es la amortización** en departamentos, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y resto de los organismos públicos y entes

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

del sector público estatal, un número equivalente de plazas al de las jubilaciones que se produzcan. Por su parte, el artículo 4º **procede a la reordenación del tiempo de trabajo** de los empleados públicos de forma que, a partir del 1 de enero de 2012, y para el conjunto del sector público estatal, la jornada ordinaria tendrá un promedio semanal no inferior a las 37.30 horas².

- 3) Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

El artículo 1º del RDL fija las incompatibilidades entre las pensiones indemnizatorias, compensatorias y similares de los altos cargos. Por su parte, el artículo 2º del RDL determina la suspensión de la paga extraordinaria. Este régimen se completa con la modificación del EBEP en materia de negociación colectiva, representación y participación, en concreto, se establece que: "Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público". Por su parte, el artículo 8 modifica los artículos 48 y 50 del EBEP relativos al régimen de permisos de los funcionarios públicos. El artículo 9 del RDL se refiere a la prestación económica en la situación de incapacidad temporal, estableciendo, entre otras medidas, que, para contingencias comunes, "durante los tres primeros días, se podrá reconocer un complemento retributivo hasta alcanzar como máximo el cincuenta por ciento de las retribuciones que se vengán percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad. Desde el día cuarto hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento que se pueda sumar a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social deberá ser tal que, en ningún caso, sumadas ambas cantidades, se supere el setenta y cinco por ciento de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad". Esta batería de reformas se completa en el artículo 10 con la reducción de los créditos y permisos sindicales.

A todas estas medidas, habría que añadir lo establecido en las sucesivas leyes de presupuestos sobre oferta de empleo o congelación salarial. Y, cómo no, la falta de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que ha quedado como un referente vacío, con la consiguiente inseguridad jurídica e institucional. El EBEP no ha sido desarrollado por la propia AGE y, a nivel autonómico, sólo ha sido íntegramente desarrollado en las Comunidades Autónomas de Valencia y en la de Castilla-La Mancha.

Ante esta situación, una de las preguntas clave que, desde la gestión pública, habría que hacerse es ¿Cómo afectan estos cambios (1) a la motivación del personal y (2) al posible desarrollo de conductas antiproductivas? Y si la respuesta fuera negativa, es decir, que pudieran producirse fenómenos de desmotivación y de ruptura del contrato psicológico ¿Cuál sería la estrategia de minimización de daños más adecuada?

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

2 Los incentivos a los comportamientos antiproductivos: los riesgos

De acuerdo a la literatura sobre **contrato psicológico**, existen distintas fases en la generación del mismo³. En la primera fase, las reglas y valores sociales indican lo que cabe esperar de un empleo (en este caso, en el sector público). En la segunda fase, se especifican las promesas y expectativas para un trabajo concreto, mediante el reclutamiento y selección. En la tercera fase se clarifican y concretan las promesas mediante la socialización. Finalmente, se van cumpliendo, o no, las promesas en la relación de trabajo. Es cierto que la ruptura de este contrato psicológico produce efectos diferentes en función de variables independientes diferentes; así, depende de valores sociales, del entorno económico, de los valores organizacionales, o de características personales, como la personalidad o la estrategia de carrera, etc. En todo caso, el grado de cumplimiento o incumplimiento de las promesas y compromisos entre trabajador y empresa “tiene importantes repercusiones sobre las actitudes, respuestas emocionales y comportamientos de cada una de las partes”⁴. En concreto, se han identificado cinco respuestas potenciales a la violación del contrato: queja, silencio, retirada, destrucción y salida. También, se han detectado efectos negativos sobre la salud laboral y el estrés, así como sobre el absentismo y el bienestar psicológico. Pues bien, en un estudio sobre el sector educativo en cinco países europeos se ha podido demostrar, de forma rigurosa, que la ruptura del contrato psicológico afecta negativamente a la implicación en el trabajo, a la satisfacción laboral y a la salud en general, sin que el hecho de trabajar en el sector público reduzca los efectos negativos, antes al contrario, las respuestas negativas a la ruptura son más fuertes en el sector público que en el privado⁵. En suma, que la ruptura del contrato psicológico, en la medida que existe, es un riesgo para el desarrollo de conductas antiproductivas en el sector público y, de todas ellas, la más peligrosa es la corrupción.

En relación al fenómeno de la corrupción, y frente a los tópicos existentes, podemos afirmar que no existe un elevado nivel de corrupción entre los empleados públicos en España; otra cosa es el nivel de corrupción entre los responsables políticos. Para demostrar esta afirmación usaré algunos datos de encuestas de victimización repetidas durante siete oleadas a través del Global Corruption Barometer de Transparency International. En estas encuestas, hechas a ciudadanos directamente, se pregunta, entre otras cosas, si “usted o alguien de su familia ha tenido que pagar, de alguna forma, un soborno en los últimos doce meses” para poder acceder a muy diferentes servicios públicos, desde la educación a la concesión de licencias urbanísticas. Pues bien, los datos de España son muy parecidos a los de Alemania, Suiza, Noruega e, incluso, Finlandia (ver tabla 1, más abajo). No más del 2% de los encuestados reconoce ese pago, mientras que en Rumanía está en el 17% y en Grecia en el 22%. Esta baja victimización mide la corrupción del funcionariado y, por lo que vemos, esta es baja en España y no muy diferente de la de los países menos corruptos del mundo. La sombra está en la Administración local, donde sube algo más que en el resto, pero en general parece que el modelo meritocrático weberiano, donde se impone, reduce las posibilidades de corrupción de forma significativa. Por ello, reforzarlo (sobre todo en la Administración local y entes ins-

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. y 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 y ss.

trumentales), mejorarlo (por ejemplo, eliminando la libre designación en los nombramientos e introduciendo evaluación del desempeño para los funcionarios) y protegerlo (con un órgano independiente *ad hoc*) es clave en la lucha contra la corrupción.

Los datos del último eurobarómetro (2013) reafirman lo aquí avanzado. Ante la pregunta sobre si “conoce usted a alguien que acepte sobornos” la media en la Unión Europea es de 12% y en España los datos dan un 11% de respuestas afirmativas, con datos tan curiosos como que en Italia el resultado es de 9%, pero en Holanda de 15%, Suecia 18% o Francia 16%. Ante la pregunta de si “le han pedido a usted un soborno en los últimos 12 meses” la media europea de respuestas afirmativas es de 4% y en España el dato es de 2%, con áreas como el sector sanitario o la policía que dan un 0% de respuestas positivas. Y, finalmente, ante la pregunta de si ha sido usted testigo o le han pedido un soborno en los últimos 12 meses la media europea es de 8%, lo que coincide con las respuestas afirmativas en España: 8%.

Como decíamos antes, otra cosa es la corrupción política, sobre todo en el nivel local. Más de 600 municipios españoles tienen algún escándalo de corrupción investigado y este hecho en algunas comunidades es apabullante, por ejemplo, casi el 60% de los municipios en Murcia y casi el 40% de los de Canarias. Más aún, de un análisis de las estadísticas judiciales se puede colegir que aún en 2012, ya en plena crisis del sector inmobiliario, había unas 1000 causas abiertas por prevaricación urbanística. La suma de todo nos indica que hay más de 1000 políticos investigados por corrupción. Este hecho, unido a la crisis económica y a la exposición mediática de los escándalos, ha producido un fenómeno peculiar en nuestro país, y es el de la generalizada percepción de la corrupción. De todos los países de la Unión Europea, España es el que, en los últimos 3 años, ha sufrido los mayores cambios en la percepción de la corrupción y en la asunción de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país⁶. Como se puede ver en la Tabla 1, en 2013 un 95% de los españoles creían que había corrupción en las instituciones nacionales del país. También se puede observar en la tabla que España es el país donde la diferencia entre la experiencia personal de corrupción, medida por las tasas de victimización —haber tenido que pagar un soborno— y las percepciones —medida por el Eurobarómetro 2013— es la más alta. Si se contrastan estos datos con los de Hungría, Polonia, Rumanía o Italia, por ejemplo, se puede comprobar que los datos de victimización son superiores en todos estos países, pero la percepción ciudadana es más baja que en España.

Si la percepción dependiera enteramente de la experiencia directa de corrupción, en España la percepción no podría ser muy diferente a la de Alemania u Holanda. Pero la realidad es que la percepción es un fenómeno bastante complejo. Así, la corrupción percibida no se refiere solamente a los sobornos, sino a una forma de hacer política basada en la constante intromisión de los intereses particulares en la toma de decisiones políticas y viceversa, con efectos, finalmente, muy perversos para el bienestar colectivo. Según el Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea

6 De acuerdo al Eurobarómetro 2013, a nivel nacional, el país en el que los encuestados perciben que ha habido un mayor incremento de la corrupción es España (77%), con un 63% de los que respondieron afirmando que había aumentado mucho. A continuación Eslovenia (76% y 50%), Italia (74% y 45%), Portugal (72% y 39%) y Rumanía (65% y 55%). VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F., “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. enero, 2012.

59%). Esto explica en parte la diferencia antes mostrada, los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa.

Tabla 1: Porcentaje de gente que admite haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y otros países de la Unión Europea y su relación con las percepciones 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) Los datos de Italia son de 2007 porque no hay datos disponibles de 2009. Los datos de Austria, Francia, Alemania, Holanda y Polonia son de 2010 (no hay datos disponibles en 2013). En 2013 los datos provienen del Global Corruption Barometer y del Eurobarometer 397. Fuentes: Transparency International's (TI) Global Corruption Barometer y Corruption Perception Index; Eurobarometers 72.2; 374; 397.

Dicho esto, qué riesgo genera esta realidad para el empleo público. Pues bien, el riesgo consiste en que los funcionarios participan, aunque parezca mentira, de esta percepción de corrupción generalizada; en suma, que los efectos que pueda tener la percepción social de corrupción sobre los ciudadanos es la misma que puede tener sobre los funcionarios. Veamos brevemente qué efectos produce. En sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con Rothstein y Uslaner, en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y sometidas al soborno, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la

que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego de suma-cero entre grupos en conflicto”⁷. En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del “sálvese quien pueda” que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial, expresión típica de la corrupción de la política, que abundará en la espiral del círculo vicioso. Se ha generado, en definitiva, un problema de acción colectiva y es muy difícil salir del mismo. Un dilema de acción colectiva se genera en aquellas situaciones en las que, si todos los individuos que forman parte de un grupo humano actúan de manera egoísta atendiendo a sus propios intereses, a la larga se puede acabar produciendo un problema colectivo que daña a todos los individuos. En una investigación reciente, hemos podido demostrar cómo la percepción de corrupción en España ha incidido de forma clara en la desconfianza hacia las instituciones; pero más aún, hemos comprobado que afecta a la confianza intersubjetiva, a la confianza entre los ciudadanos y, finalmente, que incide en la tendencia a no respetar las leyes⁸.

La consecuencia de todo esto para el empleo público es obvia, la expansión de la desconfianza y de la percepción de corrupción entre los funcionarios es un riesgo enorme para la gestión honesta y eficaz de los servicios públicos. De ahí la importancia de generar un clima interno ético.

3 El clima ético como respuesta

El clima ético forma parte de los distintos climas laborales de las organizaciones, tiene especial relación con el denominado clima organizativo, pero no es lo mismo. El concepto de clima organizativo, es definido por Litwin y Stringer como «los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal de la organización y del estilo informal de los administradores, y de otros factores ambientales importantes sobre las actitudes, creencias, valores y motivación de las personas que trabajan en una organización dada»⁹. Según Dessler¹⁰, son las percepciones que el individuo tiene de la organización para la cual trabaja, y la opinión que se haya formado de ella en términos de autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad, apoyo y apertura. En ambos casos, lo importante es que el clima va vinculado a la forma en la que la organización se estructura y cómo se trata formal e informalmente a las personas en ella. El clima ético no se refiere tanto a la estructura general de la organización, sino al razonamiento ético existente en ella y a la percepción del funcionamiento de las estructuras que promueven la integridad en tal entorno. Victor y Cullen¹¹ lo definen como las percep-

7 ROTHSTEIN, B. y 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.

8 VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. y 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. y 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. y CULLEN, J., “A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations”, Fredrick y Preston (eds.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI, London, 1987, pp. 51-52.



ciones compartidas en una organización de lo que es éticamente correcto y de cómo los dilemas éticos deben ser resueltos.

Así como las percepciones del clima organizativo permiten a los empleados conocer las conductas y actitudes que son esenciales y que serán premiadas en la organización, el clima ético va más allá y sus percepciones permiten a los empleados conocer qué problemas éticos son los que se afrontan realmente por la organización y qué tipo de criterios morales son usados para hacer frente a esos dilemas, de forma que ellos actúen en consecuencia. Por ello, los climas éticos nos permiten conocer los sistemas normativos que guían la toma de decisiones organizativa y las respuestas del sistema a los dilemas éticos¹². Si el sistema normativo está basado en el egoísmo, probablemente numerosos dilemas éticos ni siquiera serán considerados como tales o, si son considerados, los criterios consistentes para afrontarlos se basarán en el interés personal. Esto explica que el clima ético influya muy directamente en las conductas morales de los empleados, por ejemplo, no permitiendo ver cierto dilema moral existente o incentivando conductas fraudulentas si el relativismo permea la toma de decisiones y las respuestas a actuaciones indebidas son inexistentes.

Dicho esto, está claro que el clima organizativo influye en el clima ético y viceversa. Cierta forma de organizarse puede favorecer la irresponsabilidad o la mentira. Si, además, frente a ello, la organización no responde, se manda un mensaje claro a los empleados: la mentira es recompensada¹³. De acuerdo con Velásquez¹⁴ los tipos de clima laboral son cuatro.

• **Autoritario - sistema I**

Es aquel en donde la dirección no confía en sus empleados, la mayor parte de las decisiones se toman en la cima de la organización, los empleados perciben y trabajan en una atmósfera de temor, las interacciones entre los superiores y los subordinados se establecen con base en el miedo y la comunicación sólo existe en forma de instrucciones.

• **Autoritario paternalista - sistema II**

Existe cierta confianza entre la dirección y los subordinados, se establece con base en el miedo y la comunicación sólo existe en forma de instrucciones. También existe la confianza entre la dirección y los subordinados, aunque las decisiones se toman en la cima, algunas veces se decide en los niveles inferiores, los castigos y las recompensas son los métodos usados para motivar a los empleados. En este tipo de clima la dirección juega con las necesidades sociales de los empleados pero da la impresión de que trabajan en un ambiente estable y estructurado.

• **Consultivo - sistema III**

La dirección tiene confianza en sus empleados, las decisiones se toman en la cima pero los subordinados pueden hacerlo también en los niveles más bajos, para motivar a los empleados se usan las recompensas y los castigos ocasionales, se satisfacen las necesidades de prestigio

12 VICTOR, B. y 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.

y de estima y existe la interacción por ambas partes. Se percibe un ambiente dinámico y la administración se basa en objetivos por alcanzar.

• Participativo - sistema IV

Se obtiene participación en grupo, existe plena confianza en los empleados por parte de la dirección, la toma de decisiones se da en toda la organización, la comunicación está presente de forma ascendente, descendente y lateral, la forma de motivar es la participación, el establecimiento de objetivos y el mejoramiento de los métodos de trabajo. Los empleados y la dirección forman un equipo para lograr los objetivos establecidos por medio de la planeación estratégica.

Pues bien, el sistema participativo, aquél donde la comunicación es alta y el *empowerment* de los empleados es prioritario, suele ser el que genera un clima ético más desarrollado en el nivel organizativo (local, en la terminología de Víctor y Cullen). De acuerdo a la famosa tipología de Víctor y Cullen¹⁵, el clima ético de una organización puede ser de tres tipos: egoísta, benevolente y basado en principios. Estos tres tipos tienen una relación directa con la famosa tipología de Kohlberg del desarrollo moral. Si recordamos, Kohlberg¹⁶ establecía tres grandes niveles de desarrollo moral, el preconvencional, el convencional y el postconvencional; el nivel preconvencional está relacionado con un clima ético egoísta, el convencional con un clima ético benevolente y el postconvencional con el basado en principios. Desde otra perspectiva, en el primero dominaría un utilitarismo mal entendido, en el segundo una teoría de la virtud y en el tercero el deontologismo. Así, en una organización que tiene una ética egoísta, los empleados tenderán a actuar de forma coherente con ella y ante un dilema ético optarán por su interés particular en el asunto. Si, por el contrario, el clima ético fuera de principios, entonces los dilemas éticos los resolverían siguiendo los códigos éticos y las normas y leyes reguladoras de los mismos. Un clima benevolente, finalmente, daría lugar a respuestas basadas en el interés colectivo de los miembros de la organización y de la organización misma (su reputación, por ejemplo). Además de esta tipología, Víctor y Cullen usan, además, otra variable para identificar tipos de climas éticos. La otra variable es el punto de vista de referencia desde el que se analizan los dilemas éticos, el lugar de análisis. En tal sentido, no es lo mismo analizar el dilema ético desde una perspectiva individual (yo frente al dilema), que desde una perspectiva “local” (mi organización frente al dilema) o desde una perspectiva cosmopolita (mi profesión frente al dilema). En relación con la variable individual, no podemos olvidar que las actitudes morales y creencias éticas, incluso que los valores de servicio público no se crean/construyen solamente en el trabajo —al contrario que las asunciones y creencias de cultura organizativa—, sino que los empleados públicos normalmente ya llegan al trabajo con todo un bagaje ético y una socialización en valores suficientemente sólida como para influir profundamente en sus conductas. Además, muchos empleados públicos pertenecen a profesiones con una deontología muy desarrollada, que también marca criterios. Todo esto lleva a una tipología bidimensional de los climas éticos, que produce 9 tipos teóricos de clima (ver cuadro 2).

15 VICTOR, B. y 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, Nueva York, 1984.

Cuadro 2. Tipos de clima ético

| Criterio ético | Nivel individual | Nivel local | Nivel cosmopolita |
|----------------|------------------|--|-------------------------------|
| Egoísmo | Interés privado | Beneficios de la organización | Eficiencia |
| Benevolencia | Amistad | Interés del equipo | Responsabilidad social |
| Principios | Moral personal | Reglas y procedimientos de la organización | Leyes y códigos profesionales |

Fuente: Victor y Cullen¹⁷

El concepto de medio ambiente ético, en suma, expresa el desarrollo de una conciencia ética en una organización y su integración en la cultura, las prácticas diarias y las instituciones internas. Para comprobar el tipo de clima ético es preciso administrar cuestionarios donde, a través de una serie de preguntas cerradas (dicotómicas o, mejor aún, con una escala mayor), se inquiera a los empleados de esa organización sobre variables clave para el desarrollo ético, especialmente cuáles son sus prioridades frente a dilemas éticos. En el test de Victor y Mullen (con seis puntos en una escala tipo Likert) se incorporan preguntas como: “Aquí se espera de la gente que haga lo que sea preciso para defender los intereses de la empresa”, “La preocupación más importante es el bien de todas las personas de esta empresa” o “En esta organización se espera de las personas que sigan las reglas y procedimientos”. No obstante, en otras encuestas también se pregunta por el sistema de valores reconocido e integrado, los espacios de riesgo moral y su percepción, la reacción ante la existencia de conflictos de interés, los instrumentos de rendición de cuentas y transparencia existentes o la justicia percibida en el sistema de gestión de recursos humanos.

Al final, el clima ético en organizaciones nos permite conocer los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal y del estilo informal de los administradores con relación a los dilemas éticos, así como de los factores ambientales relacionados con el funcionamiento de los marcos de integridad organizacionales, y todo ello cómo afecta a las actitudes frente a los dilemas morales. Ello, aplicado al sector público, además, incorpora algunas peculiaridades. Sobre todo, el hecho de que los efectos subjetivos del sistema formal y del estilo informal afectan a personas que toman decisiones en un entorno en el que pueden influir seriamente en los derechos y libertades de otras personas y de la sociedad, además de manejar dinero público. De ahí que sea tan importante conocer qué actitudes de servicio público tienen los empleados, qué desarrollo deontológico y qué valores son los prioritarios a nivel individual, organizativo y profesional y cómo ha influido en ellos el clima ético de la organización. Entre otras cosas, porque diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones¹⁸.

La conclusión es evidente, si en nuestras organizaciones públicas los únicos valores son los referentes a la eficiencia, los beneficios o el interés privado, los resultados no pueden ser positivos para la sociedad; sin negar el valor de la eficiencia, es preciso incorporar valores de benevolencia y, sobre todo, deontológicos para que los empleados públicos puedan responder ante dilemas éticos de forma que refleje el interés colectivo, no sólo el individual.

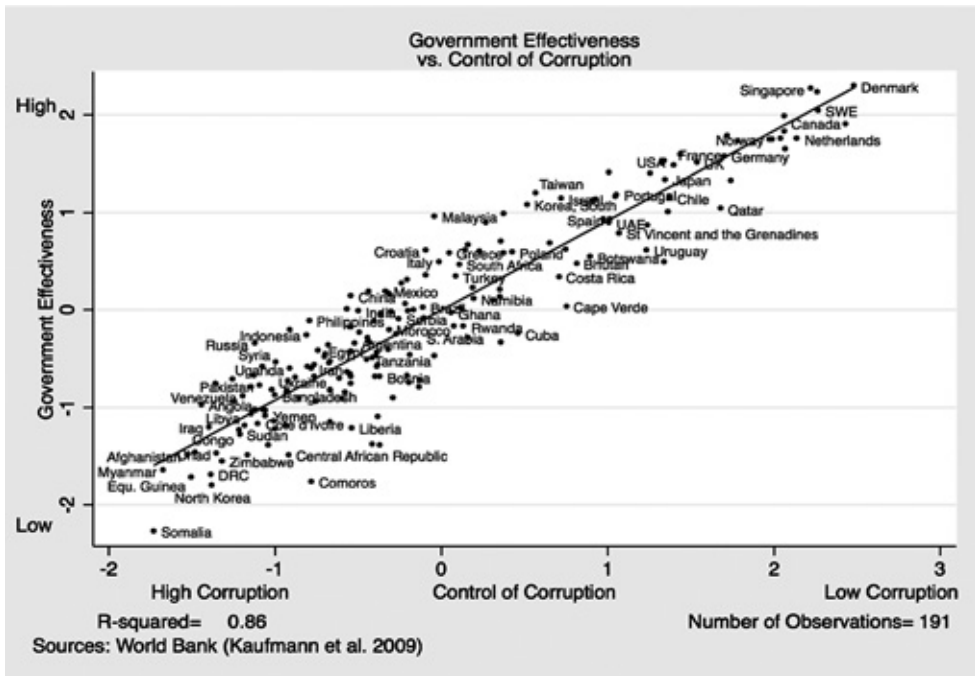
17 VICTOR, B. y CULLEN, J., “The Organizational Bases of Ethical Work Climates”, cit.

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

Los empleados públicos tienen que percibir que en su organización se respetan las normas, se persigue el delito, se definen claramente las reglas de comportamiento, se aplica imparcialmente la ley. Si, por el contrario, observan que las reglas se quiebran a voluntad del que manda, que la norma no se aplica imparcialmente o que el clientelismo define la toma de decisiones, tendrán incentivos, de nuevo, a desarrollar prácticas antiproductivas e, incluso a actuar corruptamente.

Diversos estudios nos muestran que la calidad de un gobierno tiene que ver, sobre todo, con la imparcialidad en la toma de decisiones, en la aplicación de la norma y en la gestión de los servicios¹⁹. En aquellas organizaciones donde se protege y promueve la imparcialidad y se castiga el particularismo el clima ético es superior, fomentando conductas positivas para el país; por ello, los países donde la cultura ética de las organizaciones públicas está dominada por el valor de la imparcialidad son los países menos corruptos del mundo (ver gráfico 1) y con mayores niveles de bienestar.

Gráfico 1. Relación entre calidad del gobierno y corrupción



Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

4 La cultura de la legalidad como respuesta

Todos sabemos que el respeto a la norma, sobre todo cuando no nos favorece personalmente, es altruista. Este respeto probablemente no aumenta nuestro bienestar personal, ni nuestra aptitud individual para el éxito, mas maximiza el bienestar de toda la comunidad; ahora bien,

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

para que se sostenga, se necesita una socialización adecuada y un equilibrio social favorable a los altruistas frente a los depredadores, con el sistema de sanciones correspondiente²⁰. Pero como dijimos antes, un incremento sustancial en la percepción de ilegalidad ajena puede llevar a una mayoría de ciudadanos a superar factores de socialización en el respeto a las normas y comenzar a actuar incumpléndolas cuando esto les puede interesar. Si estos ciudadanos son funcionarios públicos, el problema se hace mucho mayor.

Llegados a este punto, parece necesario hablar del papel de las normas morales y de las normas sociales para explicar la conducta frente a las normas legales. Siguiendo a Rodríguez-López²¹, la diferencia entre normas morales (NM) y normas sociales (NS) se basa en la presencia o ausencia de la incondicionalidad.

Incondicionalidad: si para un agente A n es una NM, A actuará conforme a n con independencia de la conducta y expectativas de los demás. El incumplimiento generaría sentimiento de culpa.

Condicionalidad: si para un agente A n es una NS, A sólo actuará conforme a n si otros cumplen n , si otros esperan que A cumpla n , si otros, con su conducta, inducen (por ejemplo con sanciones) a A a cumplir n . El incumplimiento no produce culpa, sólo vergüenza si se descubre y las expectativas ajenas sobre el comportamiento propio son traicionadas.

La primera consecuencia, a nuestros efectos, de esta distinción estaría en que, aunque se perciba y se espere por ciertas personas que los demás no cumplan, si estas personas cumplen las leyes por deber moral seguirán cumpliéndolas con independencia de las conductas ajenas. Siguiendo esta lógica, en un país en el que las personas del nivel 1 de Kohlberg (el nivel de subdesarrollo moral) adquieren un poder político o económico elevado, las posibilidades de que se entre en una dinámica de colapso de la legalidad son importantes, pues la quiebra institucional está asegurada. El nivel 2 es el del *homo oeconomicus*, un “idiota racional”, según la denominación de Sen²², que con su corta racionalidad impide la cooperación humana; si la mayoría de las personas fueran así, la tendencia hacia un deterioro global de la cultura de la legalidad estaría garantizada, pues cada día hay más información sobre abusos, ilegalidades, corrupciones que hacen más irracional seguir jugando limpio. Una sociedad poblada mayoritariamente por personas del nivel 3 permitiría la consolidación de una doble realidad, por una parte cooperación y respeto en los ámbitos familiares y grupales y, por otra, deterioro de la legalidad, sobre todo si se consolidan creencias sobre la corrupción y el abuso gubernamental. En el nivel 4 es donde ya pueden encontrarse barreras suficientes al deterioro de la legalidad, pues si la mayoría de la población cumple las leyes por deber moral, las informaciones y opiniones sobre ilegalidad ajena no llevarán a cambios sustanciales de conducta en la mayoría de la población. En suma, en una sociedad donde la asunción moral de la legalidad sea elevada, es seguro que el cumplimiento de las leyes estará casi asegurado, por la propia acción y por los efectos de la propia acción sobre los demás, vía sanción social o denuncia formal. Siguiendo a Elster²³, las emociones propias del incumplimiento moral son la de la indignación en el observador y la de la culpa en el actor.

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, mayo-agosto, 2013, pp. 261-280.

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

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

De tal manera que, en sociedades con un número elevado de personas que entienden que es una obligación moral cumplir la ley, el control social será muy fuerte y las sanciones a los incumplidores exigidas de forma altruista. Pero más importante aún, la propia culpa hará de sanción eficaz y evitará los incumplimientos sucesivos.

No obstante, para muchas personas el cumplimiento de la ley es una norma social, no moral. Las emociones vinculadas al incumplimiento de la norma social son la del desprecio en el observador y la vergüenza en el observado si es descubierto, de ahí que la clave para violarla sea el interés y el ocultamiento²⁴. Esto implica que estas personas podrían saltarse las normas si creyesen que un número elevado de los demás no las cumplen. Pero, aún así, si existiese una suficiente presión social hacia el cumplimiento y sanciones de algún tipo, las personas que se enfrentasen al dilema podrían cumplir la norma si se sintiesen suficientemente observados²⁵. Por ello, un seguidor de una NS puede ser inducido a violar la norma si sus acciones no pueden ser monitorizadas y castigadas, máxime cuando cree que los demás no cumplen. Es, en suma, la expectativa de que, aunque crea que los demás no cumplen, me observan, esperan de mí el cumplimiento y están dispuestos a la sanción, la que hace que el sistema funcione y se cumplan las leyes como normas sociales.

Todo este *excursus* nos lleva a la importancia, de nuevo, de generar un clima ético y una socialización en las organizaciones públicas que nos asegure que una amplia mayoría de los funcionarios cumplen la norma por consideraciones éticas y que, ni siquiera en el caso en que percibieran corrupción o consideraran que se ha roto su contrato psicológico se atrevieran a dar el paso al lado oscuro de las conductas antiproductivas y mucho menos a las corruptas. Todo ello nos lleva, finalmente, a la importancia de la ética individual en tiempos de incertidumbre e incumplimientos de nuestras expectativas como empleados públicos.

5 La ética como barrera a las conductas antiproductivas

Al final, además de la preocupación por conseguir un clima ético y reforzar una cultura de la legalidad, lo que se evidencia es que la ética individual constituye la barrera esencial contra la implicación en conductas antiproductivas, a pesar del sentimiento de frustración que produce la quiebra del contrato psicológico.

El fundamento de la ética administrativa se halla en cierta concepción de la naturaleza de su propia actividad. Tanto el político como el funcionario son considerados **administradores temporales de la cosa pública**, concebidos, en parte, como **servidores de una comunidad**. En base a esta concepción, se deducen ciertos valores primordiales de la actividad pública: rendición de cuentas, imparcialidad, justicia, beneficencia, evitar el daño, de modo que se tenga la capacidad de ganar la confianza pública. Estos valores se infieren de la concepción del funcionario como administrador y servidor temporal, del papel que llevan a cabo en su trabajo. A fin de cuentas se trata de preservar el valor que supone a todos los demás: la integridad, es decir, que **su actividad esté siempre acorde con la orientación y la función de la Administración, alcanzando el bien público a través de su organización específica, cumpliendo las funciones asignadas a su unidad de trabajo que de alguna manera se integran en esa orientación general hacia el bien común**. La

24 ELSTER, J., "Norms", cit., pp. 195-217.

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

tarea de la ética del trabajo público es clarificar y determinar, mediante criterios, cuándo se está dentro de la línea que marca el bien público y cuándo se ha traspasado esa línea²⁶. Naturalmente, si esos valores básicos guían la conducta del empleado público habrá una mayor probabilidad de que su actividad sea íntegra, es decir, que se mantenga dentro de los límites que marcan lo ético y la legalidad.

Esta integridad es posible cuando las decisiones que se toman están relacionadas con esos valores básicos del papel desempeñado en el trabajo. Por esto, concluye Lewis, **hay que poner en conexión las decisiones y acciones individuales con las posiciones y las organizaciones públicas**. Hay que observar hasta qué punto nuestras decisiones individuales se conforman al papel que se desempeña dentro de la organización. Por esto, para guardar la integridad es necesario que cada uno comprenda el significado de su papel en la organización y del compromiso que implica aceptarlo.

Para ello, es necesario una sensibilidad moral que permita al funcionario detectar cuándo están en juego aspectos morales en su trabajo: un "giroscopio interno que ayuda a la persona a distinguir lo correcto de lo incorrecto y a inhibir la mala acción"²⁷. Esta capacidad de orientarse moralmente ha de ser desarrollada en cada individuo de manera que cada cual sea capaz de enfrentarse y resolver problemas de naturaleza moral. Ahora bien, siempre se insiste en el carácter práctico de la moral: no basta con sentirse moralmente orientado, es necesario también aplicar esa orientación a nuestra conducta. Nuestras acciones han de ser el resultado de un razonamiento sistemático.

De todas estas consideraciones se aprecia la idea de que el Estado y su administración tienen un significado moral en su naturaleza más íntima, ya se conciba como una organización responsable de conseguir en la práctica los valores de una sociedad, como responsable de cumplir una misión moral para el conjunto de la ciudadanía, o como depositaria de deberes hacia el pueblo de quien depende. Según esta visión, **los funcionarios son servidores públicos que gestionan los recursos de una sociedad para lograr unos fines que van a resultar beneficiosos para ella**. De esta manera, el funcionario, cuando asume este papel, no persigue sus propios intereses sino los públicos, con lo que su acción queda justificada en último término sólo cuando su actividad beneficia el interés común. **Es a partir de la toma de conciencia de esta dimensión originaria y primordial de la administración de donde se pueden derivar y estructurar los demás valores que debe respetar el trabajo administrativo**. Este aspecto moral específico de la administración proporciona sentido y una orientación adecuada a los demás valores que se supone debe cumplir el ejercicio administrativo. Así, la eficacia sólo tiene sentido en una administración bien orientada hacia su fin propio y que desarrolla su misión moral, pues de qué sirve ser muy eficaz si se ha sustituido el fin propio, o interés general, por el beneficio personal ¿para obtener una mayor ganancia personal?

El funcionario debe comprenderse de una determinada manera a la hora de realizar su trabajo, debe conocer la dimensión ética de sus acciones o posibles acciones, **qué significado ético tienen sus actos** desde una perspectiva de la finalidad de la organización. En la medida en que esta posee un sentido ético y que se comprende como el conjunto de acciones que realizan los individuos que forman la organización, los actos individuales pueden ser juzgados

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

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

éticamente desde la dimensión global ética que posee la organización, la cual es valorada moralmente en la medida que alcance los fines para los que ha sido instituida. Ahora bien, como una organización está formada por individuos cuyas acciones vienen determinadas no sólo por las normas y procedimientos, sino también por su capacidad subjetiva e interior de decisión, se hace imprescindible que la voluntad interna de cada funcionario, para que no se desvíen los cursos de acción del objetivo general, **se oriente hacia la finalidad de la organización a que pertenece**. Por tanto, la administración, al estar formada por sujetos, tiene un aspecto interior del que carecen las máquinas cuyos componentes están diseñados para cumplir una parte de la función global de la estructura de una forma meramente mecánica. De este aspecto interior, la voluntad de cada trabajador, del “mecanismo” administrativo, se deriva la necesidad de la ética en la administración. Sólo si las voluntades individuales se acuerdan con la tendencia sobre la que se estructura la organización, se puede estar más seguro de que un curso general de acción en una institución no puede ser desviado en cada paso que cada funcionario tiene que dar para llevarlo a cabo. Por esto **es importante que, en la medida de lo posible, cada funcionario sea consciente de su rol, de su dimensión ética y de que lo acepte**.

Sin embargo, esta conformidad puede no ser suficiente para tener una competencia moral, pues las situaciones conflictivas a las que puede enfrentarse a lo largo de su carrera requieren unos conocimientos y habilidades morales para resolverlas satisfactoriamente. En primer lugar hay que desterrar la idea de que la ética en la administración es una práctica inútil y superflua, que sólo añade dificultades innecesarias. Ante esta postura sólo cabe responder mostrando lo más evidente y es que hay conductas antiproductivas y corrupción en el sector público y que se produce en cualquier nivel. Y para combatir este fenómeno no bastan los controles externos, sino que es necesario fomentar las prácticas éticas en el carácter de los funcionarios. Además, no se puede concebir la ética en los funcionarios como algo meramente pasivo, como mera conformidad o cumplimiento de las reglas, normas y procedimientos, pues, como se acaba de señalar, en ocasiones hay que tomar decisiones a nivel individual para resolver conflictos de carácter ético.

Una vez reconocida la necesidad de la moral en la práctica administrativa, es posible distinguir, como señalan múltiples autores siguiendo a Rohr²⁸, dos formas de abordar la ética en el trabajo de la organización. **Se puede adoptar una postura de mera conformidad o cumplimiento de las normas y de los objetivos**, sin implicarse en la investigación de cuál es el significado moral de su trabajo, con el fin de integrarse de un modo externo en la organización y evitar posibles problemas. Quien adopta esta postura está teniendo más en cuenta los mecanismos de control coercitivos de la organización, dejando a un lado la idea de que la administración es una empresa ética. Esta conformidad meramente exterior tiende más bien a desactivar la capacidad moral en el funcionario, haciendo concebir la moral como un instrumento para eludir problemas desde un punto de vista personal.

Otra cuestión es que el funcionario acepte las normas y el sentido éticos de su trabajo porque está convencido de ello, porque lo encuentra valioso, de forma que asume de un modo voluntario y consciente las implicaciones profesionales y éticas del papel que desempeña en su trabajo. A partir de esta conformidad interior sí es posible activar toda la capacidad moral que puede desarrollar en su actividad laboral. Esta

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

conformidad interior dota de un carácter moral a su trabajo y le permite potenciar toda su capacidad moral que luego puede aplicar de una forma autónoma a todas las dificultades morales que puedan surgir en el desempeño de su trabajo. La conformidad externa e interna es comparable a la distinción kantiana que distingue los actos que son conforme a la ley y los que son por deber. En el primer caso, las acciones se ajustan a la legalidad pero no son propiamente morales en sentido kantiano, pues la moralidad, según el filósofo de Königsberg, viene determinada por el motivo por el que el individuo se conforma a la norma, no por la mera conformidad. Sólo cuando el funcionario se determina a sí mismo aceptando el carácter inherentemente ético de la organización pública accede al ámbito de la moralidad.

Esta determinación de su voluntad abre la posibilidad de que desarrolle los valores que se asocian comúnmente al trabajo del sector público: transparencia, rendición de cuentas, objetividad, imparcialidad, justicia, eficiencia, etc. Si el funcionario es consciente de que es el gestor temporal de un fondo público destinado a servir las necesidades de una sociedad deducirá que en su trabajo debe rendir cuentas a los demás, pues en definitiva está destinado a los sectores que conforman la sociedad. También comprenderá que en su trabajo debe haber transparencia, ya que si su actividad está destinada a la sociedad, ésta tiene que tener acceso a la información de cómo se han gestionado esos fondos públicos. Más aún, admitirá que debe ser una persona íntegra, que no debe apropiarse de lo público, pues sabe que es sólo un gestor accidental y que procurará no cambiar lo público en privado y viceversa. Que cuanto antes lleve a cabo su labor, antes se va a beneficiar de ello la sociedad. Es decir, concibiéndose como servidor público hará suyos los valores morales propios de la Administración, de modo que estos no aparecen como una serie de virtudes yuxtapuestas, unas junto a otras sin conexión entre ellas, sino como valores que hay que asumir después de comprender el papel básico del trabajo público, de donde se derivan de una forma inevitable.

Pero como la aplicación de estos valores y principios no es una tarea sencilla, sino que a veces es necesario un análisis de la situación para determinar qué se debe hacer, no basta con asumir una correcta concepción de sí mismo en el trabajo ni la asunción de valores que se derivan de esa comprensión. En muchas ocasiones los propios valores entran en conflicto y los propios intereses que aparecen claros y delimitados en la teoría pueden aparecer confusos y disfrazados en la práctica habitual de la actividad administrativa. **Ante los dilemas morales y los conflictos de intereses, es necesario desarrollar una capacidad de análisis, de razonamiento y de aplicación de las conclusiones a las que han conducido una recta consideración de los problemas. Por esto, se hace inevitable, para una correcta actuación moral el desarrollo de la percepción moral, del razonamiento moral** y de la aplicación de los principios a las acciones que debemos adoptar. Así, el funcionario debe adquirir una capacidad de pensamiento sistemático sobre la moral y tomar decisiones sobre lo correcto para aplicarlas a su actividad habitual.

6 Los marcos de integridad en las organizaciones

Finalmente, como quiera que no podemos confiar en la buena fe, el desarrollo moral y en las virtudes de nuestros servidores públicos apriorísticamente, y como conocemos que los incentivos, las oportunidades y los riesgos pueden provocar conductas inmorales hasta en personas decentes, es preciso establecer normas, procesos y órganos dentro de cada organización pública que prevengan conductas inmorales y promuevan la ética. En suma, para

fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear marcos de integridad, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética. Un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad.

El modelo de la OCDE de marcos de integridad (*integrity frameworks*) tiene un enfoque organizacional. La razón fundamental de este enfoque es que la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE²⁹ ha diseñado un marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas de un país e implantado de forma coordinada y sistémica. Un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización.

Dada la complejidad del marco, extraeremos sólo algunos componentes del mismo, para que se tenga una idea general de lo que implica (ver Figura 1).

Figura 1. Marco de integridad organizacional de la OCDE

| Marco de integridad OCDE | | | | | | | |
|--|---------------------------------|---|--------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------|--|
| Gestión del marco de integridad | | | | | Contexto de integridad | | |
| Esenciales | | | Complementarias | | | Interno | Externo |
| Instrumentos | Procesos | Estructuras | Instrumentos | Procesos | Estructuras | | |
| Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc... | Determinar y definir integridad | Responsables de la gestión de la integridad | Evaluación del sistema de RRHH | Medidas implantadas | Gestores de RRHH | Clima laboral | Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Valedor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc... |
| | Guiar hacia la integridad | | Procedimientos de contratación | Porqué evaluar | | | |
| | Controlar | | Gestión | Qué ha pasado | | | |
| | Sancionar e imponer | | Presupuestaria | Quién evalúa | Interventores, etc | | |
| | Evaluar | | Gestión de la calidad | Cómo evaluar | | | |
| | | | Control interno y externo | Cómo asegurar impacto | | | |

Fuente: Elaboración propia sobre documentos OCDE

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

En la figura 1 se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados. Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir integridad, para lo cual la evaluación de riesgos, los códigos éticos y las normas de conflictos de interés cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas presuntamente contrarias a los códigos éticos y a las normas de incompatibilidades y conflictos de interés, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún servidor público debe traspasar. Ello exige que los propios códigos y normas de conflictos de interés establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas de clima laboral, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos de las decisiones partidistas. Pueden ser contralorías, agencias anticorrupción, oficinas de ética..., lo importante es que su personal sea seleccionado con criterios de mérito y competencia y que dispongan de medios suficientes para desarrollar su trabajo, además de gozar de una independencia suficiente para garantizar su imparcialidad.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la Administración de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos públicos. También son importantes las normas de contratación pública, las normas presupuestarias, los sistemas de control interno y externo, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de corrupción, generando procesos de monitoreo que den *inputs* apropiados al sistema de integridad esencial. Finalmente, sólo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones políticas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles.

Para completar el cuadro, no podemos obviar que el contexto en el que se sitúa la organización también es importante. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización. El contexto interno se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización. De este modo, en organizaciones donde los trabajadores tengan una percepción negativa sobre la equidad de los procedimientos internos de la misma (gestión de personal: ascensos, distribución de primas por productividad, etc.), tendrán una mayor probabilidad de que su comportamiento se aleje de las exigencias de la integridad. El clima ético de las organizaciones es, como ya hemos indicado, un factor que conviene conocer y controlar.

Por su parte, el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio del sector público en general y que están más allá del ámbito de control de la organización pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de *lobbying*, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc. Los actores clave en este caso son los típicos de los sistemas nacionales y locales de integridad.

Por tanto, un primer enfoque para reducir la corrupción en la Administración es crear un sistema que exija a todas las organizaciones públicas el tener su propio marco de integridad organizacional; sólo dentro de un marco institucional que impida y disuada de corromperse es posible que no proliferen los casos de corrupción en un país.

No existe mucha investigación sobre qué factores influyen o no en el éxito de los marcos de integridad. Se sabe que los marcos suponen un avance importante en la comprensión de cómo estructurar políticas de integridad, pero existe poca investigación sobre la operatividad real de los marcos. Sí parece ser aceptado que la primera opción a seguir a la hora de diseñar políticas de integridad es distinguir entre enfoques basados en las normas y enfoques basados en valores. Y que la conclusión al respecto es la de que la mejor estrategia es conseguir un delicado equilibrio entre los dos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad³⁰. El enfoque basado en normas enfatiza la importancia de los controles externos sobre la conducta de los servidores públicos; por ello, prefiere la creación de reglas formales y procedimientos detallados, dado que asume que los servidores públicos necesitan una presión externa para que actúen éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían los códigos de conducta muy detallados con procedimientos estrictos y sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas. El enfoque basado en valores enfatiza los incentivos positivos y la guía moral. En este enfoque se asume que los empleados ya están intrínsecamente motivados para actuar éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían las sesiones de formación interactivas, los códigos basados en valores y principios generales

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.

o el *coaching* individual. La hipótesis que parece más validada es que sólo cuando ambos enfoques se combinan juiciosamente los sistemas de gestión de la integridad alcanzan los efectos deseados, promoviendo por una parte una toma de decisiones ética mejor fundamentada y, por otra, reduciendo los comportamientos antiproductivos.

Establecido el marco o sistema de gestión de la integridad (SGI), la siguiente fase de análisis es la de qué variables harían que los empleados cumplieran las normas y cuáles favorecerían lo contrario. Como ya indicamos, un aspecto fundamental para asegurar el cumplimiento de las normas es que los instrumentos legales y los programas formales vayan acompañados de procedimientos eficaces y seguros, gestionados por órganos competentes y protegidos de toda perturbación en la ejecución de su tarea. En todo caso, no se puede obviar, como ya indicamos, que existe un contexto interno y externo que puede afectar al cumplimiento de las normas y factores individuales relacionados con el desarrollo moral de los sujetos que no son fácilmente identificables. De acuerdo con la literatura criminológica³¹, la toma de decisiones individual frente a los dilemas morales es el resultado de la interacción entre las características individuales, por una parte, y rasgos esenciales del espacio donde se toma la decisión por parte del sujeto. En cuanto a las características individuales, o factores internos clave, nos encontraríamos los valores morales de la persona, las emociones del momento, la impulsividad o la habilidad para diferir la gratificación. Ciertamente, la capacidad para controlar esas variables mediante el SGI es baja, aunque el desarrollo de cursos de formación o el *coaching* puede mejorar capacidades para la toma de decisiones éticas. También es cierto que en ciertas profesiones dentro de la Administración existen controles de gran rigor sobre la personalidad de los empleados (por ejemplo en la policía o en los servicios de inteligencia) y en esos casos se presume que los controles reducirán los riesgos vinculados a la personalidad y bajo desarrollo moral de los sujetos.

En cuanto al espacio, Wikström se refiere a aquella parte del entorno (todo lo que es externo al individuo) a la que el individuo está expuesto directamente y frente a la que reacciona³². El espacio difiere, a nuestros efectos, en función de hasta qué punto “crea oportunidad, causa fricción y proporciona control”³³. Dicho todo esto, parece claro que un SGI bien diseñado puede reducir oportunidades de toma de decisiones no éticas (por ejemplo, estableciendo la rotación de funciones en el área de contratación, o prohibiendo que los empleados pasen a trabajar con empresas a las que regularon o contrataron en dos o tres años tras el cese), también puede reducir fricciones dentro de la organización (por ejemplo, desarrollando políticas de personal equitativas y fomentando un liderazgo ejemplar por valores) y, finalmente, puede incrementar la posibilidad de que las conductas inapropiadas sean detectadas y sancionadas con los sistemas de control correspondientes. La suma de instrumentos, procesos y órganos que reducen oportunidades y fricciones y refuerzan los controles dará lugar a que las conductas no éticas se reduzcan en la organización. En todo caso, es muy importante no olvidar el papel extraordinariamente importante de los directivos en estos sistemas, pues si ellos no dan ejemplo no sólo generan fricciones y oportunidades para la conducta inapropiada, sino que también deterioran el sistema de controles.

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.

Resumiendo, una vez establecido un SGI suficientemente equilibrado normativa y axiológicamente, con sus instrumentos, procesos y estructuras, es necesario considerar que, para conseguir disminuir las conductas inmorales y fortalecer la toma de decisiones éticamente rigurosa, es esencial que el sujeto se encuentre con bajas oportunidades de actuación inmoral y altas de elección moral, con baja fricción y ausencia de innecesarias tensiones organizativas y con sistemas de control tan potentes que hagan que las posibles conductas inmorales ni siquiera sean percibidas. Finalmente, los componentes individuales son también importantes, por ello, una selección y continua evaluación, adecuadamente implementadas, deben tratar de evitar que personas de bajo desarrollo moral entren en las organizaciones públicas y, en caso de entrar, que continúen en las mismas si no progresan éticamente.

7 Conclusiones

En este texto hemos visto cómo el empleo público, en la actualidad, se está viendo sometido a unos riesgos morales de extraordinaria magnitud. Los recortes salariales, las reducciones de derechos sindicales y de negociación, las cercenadas perspectivas de carrera, entre otros factores, suponen una cierta ruptura del contrato psicológico con el que se ingresó y se socializaron la mayoría de los empleados públicos. Esta ruptura puede provocar la justificación de conductas antiproductivas, dada la sensación de engaño y frustración que produce. A este hecho, se suma la percepción generalizada de corrupción existente en nuestro país, con los efectos sociales que genera. Los empleados públicos, como el resto de los ciudadanos, pueden sentir que la corrupción política justifica su desconfianza ante el sistema y, con ello, la admisión de una cierta permisividad ante el incumplimiento de las leyes. Este descenso en la cultura de la legalidad es extremadamente peligroso, también, para la convivencia y el capital social.

Pero, además, diversos estudios criminológicos nos insisten en que, además de los factores individuales, existen factores externos al individuo que abren vías a las conductas ilegales. Así, ciertas oportunidades derivadas de las competencias del puesto, las fricciones con los superiores o las normas internas y los bajos niveles de control existentes son fundamentales para explicarse el desarrollo de conductas ilícitas en la Administración. En la actualidad, como consecuencia de los recortes es muy posible que determinados funcionarios tengan que desarrollar trabajos con una carga de trabajo excesiva, lo que ocasiona fricciones con los superiores o, incluso, con los compañeros; existen puestos en áreas de riesgo que se ocupan por años, sin que existan rotaciones; y los controles de conflictos de interés o los propiamente patrimoniales son casi inexistentes. Nuevamente, estamos destacando la tensión existente con la moralidad pública y los riesgos de corrupción.

Todo este conjunto de riesgos debe ser confrontado, y parece ser que las políticas de recursos humanos más avanzadas están paralizadas, dados los altos costes que conllevan. Por ello, creemos que, hoy más que nunca, es preciso realzar la importancia de la ética y las políticas de integridad para hacer frente a estos riesgos, pues de lo contrario, continuaremos reforzando ese círculo vicioso que, partiendo de la percepción de corrupción, abusos de poder e ilegalidades, genera desconfianza en las instituciones públicas y en los demás ciudadanos, justificando la quiebra de reglas y leyes y dando vía libre al “sálvese el que pueda”.

Regap



MONOGRÁFICO
O emprego público

La formación en ética y la construcción de marcos de integridad dentro de las organizaciones públicas es la clave para evitarlo; si tenemos éxito, a pesar de todos los riesgos existentes, seguro que se genera un clima ético que fomente la imparcialidad y la calidad del gobierno y, con ello, mejores niveles de bienestar ciudadano, a pesar de los 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.

ELSTER, J., "Norms", Hedström y 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, Nueva York, 1984.

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

LITWIN, G.H. y 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. y 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. y 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, mayo-agosto, 2013.

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

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

- ROTHSTEIN, B. y 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. y WEAVER, 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. y CULLEN, J., "A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations", Fredrick y Preston (eds.), *Research in Corporate Social Performance and Policy*, JAI, London, 1987.
- VICTOR, B. y CULLEN, J., "The Organizational Bases of Ethical Work Climates", *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n. 1, 1988.
- VILLORIA, M. y JIMÉNEZ, F., "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. enero, 2012.
- VILLORIA, M., VAN RYZIN, G. y 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