

Ética postconvencional e instituciones en el servicio público

Postconventional ethics and institutions in the public service

Manuel Villoria

Universidad Rey Juan Carlos

manuel.villoria@urjc.es

Palabras clave: Administración Pública, Función Pública, Ética Profesional, Cultura Organizacional.

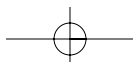
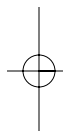
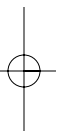
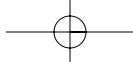
Keywords: Public Administration, Civil Servants, Professional Ethics, Organizational Culture.

RESUMEN

En un momento en que las reformas tendentes a mejorar la integridad de las instituciones públicas se han puesto de moda, en este artículo se defiende que la ética administrativa no puede fundarse exclusivamente en valores instrumentales. Son necesarios los principios que expresan un marco de lo correcto para guiar valores como la eficiencia o la eficacia. También se analiza el papel de las relaciones de valores como instrumentos de guía ética, llegándose a la conclusión, basada en evidencia empírica, de su clara insuficiencia. Finalmente, se introduce la variable institucional en el estudio del comportamiento ético de los empleados públicos, mostrando la importancia de la lógica de lo apropiado y de la generación de sentido para entender las elecciones de los empleados públicos frente a los dilemas morales. El artículo concluye usando una encuesta oficial para analizar la cultura subyacente en el servicio público español y sus efectos sobre la percepción de los problemas morales.

ABSTRACT

At a time when reforms designed to improve the integrity of public institutions have become fashionable, this article defends the viewpoint that administrative ethics cannot be founded exclusively on instrumental values. Principles that express a framework of what is correct in order to guide values such as efficiency or effectiveness are essential. The role of lists of values intended to be used as ethical guidelines is also analysed and the conclusion reached, based on empirical evidence, is that they are plainly lacking. Lastly, the institutional variable is introduced into the study of ethical conduct as practised by civil servants. This demonstrates the importance of the logic of what is proper and the generation of good sense in order to understand the choices made by civil servants when faced with moral dilemmas. The article concludes by using an official survey for analysing underlying culture in the Spanish public service and its effects on the perception of moral problems.



INTRODUCCIÓN

Si la ética es consecuencia de la libertad, en concreto de la responsabilidad por los efectos de las acciones libremente elegidas (Savater, 2003), podríamos continuar aceptando la afirmación de que la responsabilidad moral se reduce cuando la libertad lo hace. Como, además, durante bastantes decenios ha dominado (primero explícitamente, después implícitamente) la idea de que el papel de la Administración consistía en la mera aplicación eficaz de las elecciones políticas (Wilson, 1941). Y como, para más coherencia aún, el paradigma de gestión pública dominante en Europa durante más de cien años ha sido el burocrático, con toda su carga de control y toda su obsesión por evitar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad del empleado público; en suma, por reducir su libertad (opción plenamente coherente con la legitimidad racional-legal y su inseparable seguridad jurídica [Weber, 1979]). Podríamos, por todo ello, concluir entendiendo que los estudios europeos sobre la ética del empleado público hayan sido de escasa importancia y reducida sofisticación, pues, finalmente, estos últimos eran personas que, en el ejercicio de su cargo, deberían tan sólo preocuparse de cumplir la ley y seguir las instrucciones y procedimientos marcados. En resumen, para el empleado público se ha promovido una ética de naturaleza convencional (Kohlberg, 1992), que no planteaba ni grandes debates ni encendidas críticas; bastaba la lealtad institucional, la «profesionalidad», la obediencia y el respeto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila. Las grandes incertidumbres morales quedaban para los políticos.

Sin embargo, diversos y consistentes estudios sobre las instituciones públicas han insistido en que: 1. La Administración hace política y, por ello, contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía (ver, entre otros, Waldo, 1946; Simon, 1947; Lowi, 1979), incluso en los niveles inferiores de la escala jerárquica cuando se trata de «burócratas de calle» (Lipsky, 1980). 2. El paradigma burocrático ya no da respuestas adecuadas a las sociedades desarrolladas (ver, entre otros, Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 1992), las cuales han experimentado o una radicalización de sus rasgos de modernidad (Giddens, 1994) o el nacimiento de una estructura de valores postmoderna (Inglehart, 1998), por lo que la sociedad en la que nació y a la que servía la burocracia (la sociedad moderna) está dejando de existir. 3. La respuesta mayoritaria a la crisis del paradigma burocrático, con la serie de doctrinas conocidas como *New Public Management*, ha propugnado una lógica de naturaleza eficientista, ha elegido como referentes teorías, conceptos y análisis que provienen de la economía y los estudios empresariales, y ha asumido como fundamento epistemológico la separación entre hechos y valores, por lo que ha sido incapaz de entender la complejidad de los dilemas morales y políticos de los empleados públicos (Fox y Miller, 1995), ha impulsado un neotaylorismo que sigue negando libertad al empleado público (Pollit, 1993) y ha tratado de amputar la dimensión democrática y transformadora de la Administración pública (Ranson y Stewart, 1994).

Por todo ello, dado que los empleados públicos hacen política, que el paradigma burocrático se encuentra en crisis y que la «Nueva Gestión Pública» no es la respuesta a los dilemas morales de las Administraciones contemporáneas, ha llegado el momento de afrontar la ética del servicio público con toda su complejidad y de tratar de dar respuestas que tengan en cuenta la doble dimensión del servicio público: la democrática y la sistémica. Este artículo se sitúa en este marco histórico y conceptual, y pretende, además de recordar la dimensión democrática de la ética profesional en el servicio público, reivindicar la importancia de la articulación de sentido por parte de los gestores públicos y proponer una lectura institucionalista de las respuestas a los dilemas morales por parte de dichos empleados. Todo esto con la finalidad de auxiliar a los responsables públicos españoles a afrontar la oleada de reformas de tercera generación —las vinculadas con el reforzamiento de la dimensión y la ética pública— en nuestras Administraciones.

RETOS TEÓRICOS Y MARCO CONCEPTUAL

A partir de mediados de 1990, y teniendo su origen institucional en las actividades de la *Office of Government Ethics* estadounidense (independizada de la *Office of Personnel Management* en 1989) y, sobre todo, del Comité Nolan británico y sus famosos «Estándares de conducta para la vida pública» (1995), en un proceso claramente isomórfico, empezaron a desarrollarse en los gobiernos de los países más desarrollados, y en la propia Unión Europea tras los escándalos de 1998 en la Comisión, un conjunto de programas tendentes a mejorar la integridad de las organizaciones públicas y a prevenir casos de corrupción. Esta nueva oleada de reformas y programas de trabajo, tendente a mejorar la confianza en los gobiernos (OECD, 2000), ha sido fruto, en gran medida, de la conciencia de que las medidas incorporadas por la Nueva Gestión Pública no favorecían por sí mismas una relegitimación de los gobiernos e instituciones democráticos, a pesar de que, aparentemente al menos, permitieran incrementos en la productividad de las organizaciones públicas. Más aún, mejoras en la eficiencia a través de la descentralización funcional, los mercados internos y la evaluación del rendimiento venían en ocasiones acompañadas de escándalos vinculados a la falta de controles previos. Lo característico de estas reformas de tercera generación ha sido la promoción, junto a las tradicionales reformas jurídicas y sancionadoras, de propuestas de naturaleza preventiva de la corrupción e incentivadoras de la moral pública, como los códigos de conducta.

Estas reformas conviven con las dos oleadas previas. La primera, fruto de la crisis fiscal y fuertemente ideológica que impulsó políticas reductoras del papel del Estado, con las consiguientes privatizaciones, desregulaciones, subcontrataciones o competencia público-privada. Y la segunda, de naturaleza más pragmática, tendente a reforzar la capacidad admi-

nistrativa de los gobiernos, con la introducción de mejoras en la capacidad estratégica de las instituciones públicas, la incorporación de la filosofía y las prácticas de la gestión de la calidad o la agencificación y los contratos-programa (Aguilar, en prensa). En cualquier caso, ambas reformas han tenido un alma eficientista y origen claramente anglosajón:

«En términos generales los esfuerzos mundiales (de reforma) pueden agruparse en dos grandes modelos: las reformas Westminster, modeladas por las iniciativas pioneras de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinención del gobierno americana, más incremental y paradójicamente más radical que las reformas Westminster... Estas dos estrategias establecen los modelos básicos de reforma que han enmarcado el debate mundial» (Kettl, 2000: 8-9).

Todo ello, en su conjunto, produce un panorama ciertamente complejo, un *collage* en el que conviven reformas de tres generaciones diferentes, dos de ellas de naturaleza eficientista y de raíz técnico-sistémica, y una de naturaleza más ambigua aunque de raíz filosófica y con valores de origen político-democrático. En cualquier caso, conviene aclarar que las reformas que tratan de promover la ética en el sector público también podrían situarse en el marco de las nuevas tendencias de gobierno y la crisis de la gobernabilidad tradicional. Vivimos «un entorno más problemático», en el que en el campo de la legitimación de los poderes públicos ha aumentado el escepticismo sobre la idoneidad del intervencionismo público, se ha acentuado la sensación de lejanía entre gobernantes y gobernados y se ha erosionado la credibilidad de las elecciones; en suma, está en crisis la forma de tratar los problemas (Subirats, 1996: 37). O, dicho de otra forma,

«en las nuevas condiciones domésticas e internacionales, el gobernar difícilmente podrá ser exitoso si el gobierno sigue usando sus embotados instrumentos de intervención dirigista y alineamiento político, por lo que hay que descubrir o construir el nuevo formato e instrumental directivo que permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar su horizontes. En el nuevo enfoque de gobernanza, que se mostrará menos gubernamentalista y más asociado con los sectores privado y social, la Administración Pública mantiene su rango de componente esencial del gobernar, en tanto contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas, pero se verá inducida a cambiar sus prácticas e instrumentos para ser productiva en las nuevas condiciones de la economía y política nacional y mundial» (Aguilar, en prensa: 21).

Toda esta crisis podría conducir a una revitalización del «alma democrática» de la Administración pública, con la promoción de nuevas formas de participación y deliberación pública,

con la democratización de las estructuras administrativas y la consolidación de nuevos mecanismos de *accountability* (Subirats, 1996; Brugué, 1996), pero para ello debería superarse, en gran medida, la dependencia de origen, el *path dependency* del modelo. Y es que la nueva oleada de reformas, a pesar de que surge, en gran medida, como consecuencia de las carencias de la Nueva Gestión Pública (NGP), ha sido de forma sutil colonizada por la propia NGP, dando lugar a propuestas de reforma ética que están en su origen sustentadas en la filosofía racional-eficientista y en los valores de eficacia y eficiencia que marcan su desarrollo.

Este artículo, hechas estas reflexiones previas, procederá, a partir de ahora, a intentar demostrar que las reformas de tercera generación no podrán alcanzar sus objetivos de relegitimación del gobierno democrático y mejora de los niveles de integridad en las instituciones públicas si no se clarifican tres aspectos previos, de naturaleza normativa (los dos primeros) y epistemológica (el último). En concreto, es preciso clarificar: 1. Los fundamentos éticos de la moral administrativa. 2. La mera proclamación de valores como guía axiológica y sus limitaciones. 3. El papel de las instituciones en la interpretación de los dilemas morales y en su respuesta. En relación al primer aspecto a tratar, en el texto se utilizará un enfoque lógico-deductivo basado en la filosofía moral y política. Para tratar el segundo se utilizarán los resultados de diversos grupos de discusión con empleados públicos en los que se han analizado los conflictos de valores típicos del servicio público. Y para tratar el tercer problema se seleccionarán, en primer lugar, cuatro estudios de casos que representan distintas situaciones inmorales en el servicio público y se analizará su interpretación en cuatro tipos de culturas institucionales, siguiendo una argumentación deductiva a partir de la «lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1997) existente en cada una de ellas; y, en segundo lugar, se utilizará una encuesta oficial sobre percepción de competencias deseables y existentes en la Administración General del Estado, encuesta dirigida a directivos públicos de dicha Administración, para analizar el tipo de cultura existente entre nuestros directivos y explicar algunos hechos narrados previamente.

Ciertamente, para hacer frente de forma rigurosa a los tres aspectos arriba enumerados y clarificar el funcionamiento de la ética administrativa, será preciso superar la exclusiva visión racional-eficientista sobre el papel de las Administraciones. En concreto, será necesario desmontar tres premisas en las que se funda dicha visión y que en este texto se consideren reduccionistas y erróneas. En concreto, es erróneo: 1. Situar la eficiencia como el valor clave para guiar la acción pública, colocándolo por encima de valores inherentes a la democracia como la participación o la equidad. 2. Pretender una conciliación de valores casi perfecta en la actuación pública, conciliación inducida desde la técnica y la necesidad sistémica. 3. Defender la idea de que existe un modelo de cultura organizativa (flexible, innovadora, competitiva) superior, tanto desde la perspectiva de los rendimientos como desde

la perspectiva moral, a los demás. Intentaremos demostrar a partir de ahora por qué estas afirmaciones son erróneas.

LA ÉTICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

No es sencillo promover la ética en una organización pública. Así, algunos podrían pensar que es ético lo que es eficaz. Pero la eficacia no es un valor que produzca resultados unívocos y por todos aceptados. Lo que es eficaz para algunos, incluso para la mayoría, puede no serlo para otros, o serlo a un coste inaceptable, aunque sean la minoría. Por ejemplo, una organización pública como la Guardia Civil o la Policía Nacional puede ser muy eficaz combatiendo el crimen o el terrorismo pero puede hacerlo a costa de sacrificar derechos fundamentales, como ocurrió en la España franquista y, por desgracia, en algún momento posterior. Esa eficacia, aunque pudiera ser utilitariamente defendible, no podría ser aceptada por todos. Incluso se podría afirmar que deontológicamente es una eficacia inmoral. En suma, la eficacia no es un valor absoluto, ni es el único a promover en organizaciones públicas que pretenden que sus empleados actúen moralmente.

En esta línea de utilitarismo poco sofisticado, también podría considerarse ético reducir costes en el sector público de forma continuada, pues se entiende que es el mercado quien posee el monopolio de la real eficiencia y las claves del desarrollo, por lo que reducir el papel del sector público es la auténtica respuesta moral, dado que es la que mayor bienestar produce. Nuevamente, no todos podríamos estar de acuerdo. Por muchos fallos que tenga el Estado, el mercado sigue sin resolver todos los problemas sociales, y los ejemplos que de esta afirmación podríamos exponer son innumerables, empezando por el deterioro medioambiental y acabando por los ámbitos de la seguridad o la justicia. Como dice Stiglitz, «en los últimos cincuenta años la ciencia económica ha explicado por qué y bajo qué condiciones los mercados funcionan y *cuando no lo hacen*. Ha demostrado que los mercados pueden llevar a la subproducción de algunas cosas —como la investigación básica— y la superproducción de otras —como la contaminación—» (2002: 273). Privatizar, desregular, vaciar el Estado, es una opción políticamente legítima, pero de ahí a considerarla la opción ética que toda la sociedad debe asumir hay un largo trecho. Incluso, por el contrario, «la eficiencia del mercado tiene claras debilidades morales, ya que muchas veces sus soluciones, si bien pueden ser consideradas eficientes, resultan injustificables desde otras perspectivas, y si son justificables pueden no ser eficientes. La no justificabilidad vendría determinada por razones como la equidad o la democracia» (Subirats, 1996: 38).

Desde otra dimensión, la ética en la Administración podría considerarse intrínsecamente conectada a la objetividad, neutralidad y respeto al Derecho. Pero, de nuevo, una Adminis-

tración neutral pero ineficaz, objetiva pero ineficiente, obsesionada por cumplir un incommensurable entramado de normas pero ajena a las demandas de transparencia, responsabilidad y calidad de la ciudadanía, no parece, tampoco, colmar las demandas axiológicas del servicio público. En definitiva, hoy ya no es admisible promover un sistema de valores que configure una Administración al servicio del Estado pero no al servicio de los ciudadanos (Beltrán, 1996).

Hecha esta introducción al tema, la primera conclusión que podría extraerse de todo ello es que valores como la eficacia, la economía y la eficiencia, o la objetividad y la neutralidad, no pueden ser promovidos sin una fundamentación ética de nivel superior que les dé sentido (Villoria, 2000). Sin una ética de los fines, y sin un marco de lo correcto, la ética de los medios queda sin sustento. Más aún, la propia selección de valores instrumentales se convierte en un falso ejercicio de neutralidad y rigor técnico, porque si se eligen unos habría que explicar, también, por qué se descartan otros. Al final, es necesario separar el *factum*, es decir, las normas, los valores dados por la tradición, aportados por la historia, esa moral que permite la pragmática supervivencia y el orden, de *la ética*, que no trata tanto de lo que hay y de su obediencia, sino del porqué se elige un sistema moral y se descartan otros (Aranguren, 2006). Sin embargo, la selección de valores para guiar a la Administración, en la práctica, está siguiendo el camino marcado por la razón estratégica propia de la modernidad, una razón que entiende de medios pero que, en su urgencia pragmática, es incapaz de valorar fines, una razón en la que la calculabilidad sustituye a la verdad (Horkheimer, 2002). Por desgracia, en relación al tema que nos ocupa, las elecciones de reforma que se hacen en países avanzados económicamente se mimetizan, más tarde, en países no tan avanzados e, incluso, en países en vías de desarrollo, con lo que la dinámica tecnocrática se expande incluso en el marco de estas reformas de tercera generación, que deberían fortalecer la integridad de las organizaciones públicas. Con un añadido, en los países que mimetizan isomórficamente las reformas, las organizaciones públicas que adoptan las medidas pretendidamente propulsoras de integridad no buscan tanto la moralidad, ni siquiera la eficacia y eficiencia, cuanto la legitimidad, pues esa legitimidad se busca en compartir objetivos, creencias y acciones con las organizaciones líderes en ese momento histórico (DiMaggio y Powell, 1983). Como consecuencia, las reformas se quedan en el nivel simbólico y, a menudo, no alcanzan niveles ni siquiera incipientes de implantación.

En general, para evitar el complejo análisis que exige la fundamentación ética de fines, algunos gobiernos «reformadores» suelen optar por la acumulación de valores instrumentales de referencia en códigos abstractos, genéricos e incentivadores. En suma, la opción que se suele seguir para promover las conductas éticas por diferentes gobiernos en sus diversos códigos de conducta, cuando existen, y en sus normas legales es la de agregar va-

lores de referencia, de forma que todos aquellos valores que se entienden como promovibles en el sector público sean reconocidos y encomiados. Esta opción de agregar sin priorizar y sin establecer una explicación coherente para su sustento no parece que consiga aclarar demasiado qué es lo que se debe hacer o no ante un caso concreto, como demostraré más adelante, aunque pueda ser un avance sobre la ausencia total de referencias morales. Así, se dice en algunas normas que los valores que deben guiar la conducta del empleado público son: la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia, la jerarquía, la equidad, etc. Lo cual es casi como no decir nada, dada la contradicción que generan esos valores cuando se trata de aplicarlos conjuntamente al tomar decisiones públicas, sobre todo si se maximiza más de uno. Por ello, nuevamente, si se busca aportar guías sólidas para actuar moralmente, la estrategia acumulativa no sirve; es preciso hacer frente a la definición de principios que guíen, es inevitable buscar fines.

Dicho todo lo anterior, y siendo realistas, es preciso reconocer que la reflexión sobre fines es muy difícil en sociedades de «politeísmo axiológico» (Weber, 1979), sobre todo si no se entiende que el objetivo de tal reflexión es definir una ética de mínimos, no una ética comprehensiva. Ética de mínimos que es perfectamente válida para definir y explicar el porqué de ciertas elecciones, y sus sistemas de prioridades y preferencias, pero que no agota la elección hasta el punto de eliminar interpretaciones diversas. Es una ética de principios, no de normas. Pues las normas, respetando los principios, deben quedar abiertas a la elección ciudadana (Rawls, 1971). En general, es inaceptable que una organización pública en sociedades pluralistas pueda optar por una teoría ética comprehensiva y desechar las otras. Y es inadmisibles porque ello implica negar principios básicos en los que se sustenta una sociedad justa. Imaginemos que un partido que se define como cristiano gana unas elecciones y decide que el modelo ético con el que debe operar la Administración es el cristiano; ello atentaría contra el principio de autonomía y autolegislación del ser humano, además de contra el derecho a la libertad religiosa de los empleados públicos, pero además dificultaría hasta el extremo la objetividad de la actuación pública. La opción ética es individual e intransferible, también para los empleados públicos, y la ética colectiva sólo puede existir respetando esos ámbitos individuales e intangibles en lo que tienen de razonables (Habermas, 2000). La separación de la moral de la religión constituye uno de los puntos básicos de la teoría ética moderna; de ahí lo inaceptable, por ejemplo, de recuperar el «nacional-catolicismo».

Ahora bien, evitar doctrinas comprehensivas en el nivel político-institucional no implica una aceptación del relativismo moral, de forma que cada uno dentro de la Administración pueda optar por el camino que desee y que todo sea válido. No es aceptable, en general, la idea de que no se debe juzgar a otras personas con valores diferentes, ni intentar convencerlas de que se adecuen a los propios valores (Wong, 1995), y menos aún en la Adminis-

tración pública, donde tal opción permitiría justificar, por ejemplo, el latrocinio. De hecho, las Administraciones no aceptan formalmente tal relativismo. Pero como no pueden imponer una sola ética comprensiva verdadera, su opción frente al relativismo es, como antes indicamos, la agregación de valores instrumentales de referencia para que los empleados actúen de forma coherente con tal catálogo, además de la tipificación en normas penales y sancionadoras de las conductas administrativas rechazables por la propia mayoría social y/o la tendencia internacional mayoritaria. Mas, dada la ausencia de una teoría ética justificadora y de unos principios universalizables, esta opción convencional y tecnocrática no permite, llegado un cierto umbral, alcanzar mejoras evidentes en el comportamiento moral. Incluso, bajo regímenes autoritarios, podría convertirse en un instrumento auxiliador en la consolidación de la barbarie, como nos enseña la eficaz «solución final» nazi.

Por todo ello, es preciso hacer frente al reto de construir una ética pública postconvencional que, sin ser comprensiva, aporte unos fines y principios universalizables a los que aplicar, posteriormente, los valores instrumentales de forma coherente y priorizada. Ello exige superar tanto la opción relativista como la mera agregación instrumental de valores y defender un modelo de referencia que permita que los razonamientos de juicio moral de los empleados públicos muestren consistencia y estabilidad, sin atentar contra la imparcialidad y el derecho a la autonomía moral. Lo que nos lleva a la defensa de una ética universal y generalizable pero no comprensiva. El procedimiento configurador de los principios básicos de tal ética aquí elegido es el siguiente: en primer lugar, esta ética busca principios justos que fundamenten la convivencia social (Rawls, 1971); segundo, todo principio y norma justos requieren diálogo con los afectados; tercero, el diálogo implica una comunidad de habla, un reconocimiento recíproco de los interlocutores a la intervención y a la réplica (Apel, 1991); cuarto, este reconocimiento conlleva una aceptación de la autonomía del otro, en definitiva de su dignidad como ser humano, y del rechazo a su tratamiento como mero medio; quinto, además, este reconocimiento de la autonomía implica un reconocimiento del derecho a la autolegislación, de forma que son válidas todas y sólo las normas que todos los afectados razonablemente podrían querer (Habermas, 2000); sexto, la justicia de los principios será mayor cuanto más libertad e igualdad exista entre los interlocutores, de forma que toda posibilidad de dominación arbitraria de un interlocutor sobre otros (Pettit, 1999) y toda desigualdad de oportunidades (Rawls, 1971), al reducir la calidad del debate, reducirán la justicia de sus conclusiones; séptimo, este debate, en sociedades politeístas axiológicamente, puede no generar un consenso en cuanto a lo comúnmente aceptado, pero sí en cuanto a lo no rechazable; por ello, sería correcto universalmente aquello que podría justificarse ante los demás sobre bases que ellos, si estuviesen adecuadamente motivados, no podrían rechazar razonablemente, e incorrecto precisamente lo contrario, aquello que no podríamos justificar ante otros (Scanlon, 2003).

En consecuencia, se podría definir la ética pública como aquella que surge de un consenso superpuesto entre éticas diversas y razonables (Rawls, 1993), o como lo que está bien y mal para toda la colectividad, el patrón moral básico universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones, compatible con la búsqueda razonable del bien y construido desde la deliberación y la búsqueda de consenso (Habermas, 1998). En suma, como aquella que acoge los valores básicos de las diversas éticas comprensivas y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo y la promoción de aquellos derechos que permitan la deliberación en condiciones de libertad e igualdad de personas libres e iguales. Ciertamente, esto, en un contexto de pluralismo como el presente, nos sitúa en un ámbito moral de mínimos (Cortina, 2006), dado que se busca un acuerdo universal, incluso, para algunos, en una ética esencialmente procedimental (Kohlberg, 1992), pero es la única solución frente al dilema de definir principios sin agotar contenidos. Incluso, desde el comunitarismo, el principio del diálogo como fundamento de la justicia tiene también su sustento; así, nos dice Etzioni: «la crisis que las sociedades modernas tendrán crecientemente que enfrentar es aquella del vacío moral... este vacío espiritual, sin embargo, no puede dejarse sin llenar. Si no es cubierto por valores que surjan de un diálogo moral compartido, será llenado... por mandatos coercitivos o por teocracias» (2005: 28).

En base a todo lo anterior, se puede afirmar que la ética del empleado público tiene su fundamento en la ética pública. Los «porqués» a sus decisiones deben fundarse, en primer lugar, en los principios, valores y derechos que se derivan de esa ética pública. A continuación sí deberán introducirse los valores instrumentales —«técnicos»— para concretar las decisiones. Finalmente, en el nivel de cada organización, los códigos de conducta por unidad, realizados participativamente, conocedores de la fenomenología del trabajo en esas instituciones, pueden auxiliar en la resolución de problemas específicos de cada empleado, eso sí, respetando el nivel ético superior. Concluyendo: 1. Los empleados públicos¹ tienen la obligación de facilitar la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos; más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres. 2. Los empleados públicos deben promover y respetar la democracia, único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas. 3. Los empleados públicos han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones. 4. Los empleados públicos deben estar comprometidos con la lucha contra la dominación arbitraria y contra la desigualdad de oportunidades. 5. A partir de esos principios, los empleados públicos habrán de aplicar los valores instrumentales en su toma de decisiones. No obstante, como veremos ahora, la mera proclamación de valores en leyes y normas diversas no ayuda suficientemente a tomar decisiones éticamente irreprochables.

¹ Ciertamente, la mayor o menor vigencia de estos principios dependerá del nivel de responsabilidad del empleado: a mayor responsabilidad, mayor vigencia.

DILEMAS ÉTICOS EN EL ÁMBITO PÚBLICO

En su seminal obra *The Administrative State* (1948), Waldo emprendió una crítica demoleadora de la visión tecnocrática de la Administración y su supuesta neutralidad. Así, consideró que, en primer lugar, la idea de la perfecta compatibilidad entre eficiencia y democracia no era cierta; también rechazó que el trabajo gubernamental pudiera ser limpiamente separado en una faceta de decisión y otra de ejecución. Como consecuencia de ambas falsas ideas se había —consideró— desarrollado una «ciencia» de la Administración que, maximizando la eficiencia, había ignorado las ramificaciones políticas que esas ideas conllevaban. Para empezar, tras las mismas latía una idea de la «buena sociedad», según la cual ella era industrial, urbana y planificada centralmente, sin pobreza, injusticias o desigualdades lacerantes. Para continuar, arrastraban una visión idealizada de la ciencia, creyendo que ésta era el seguro camino hacia el conocimiento y el buen gobierno, por lo que la política debía dejar paso a la ciencia, la eficiencia a la ineficiencia, el legislativo al ejecutivo y la centralización a la descentralización. Finalmente, dado que la democracia era una ineficiente forma de organización, la Administración científica era el necesario correctivo que la sostenía (1952: 87). De todo ello se deducía una visión claramente política de la Administración, con una ideología bastante explícita.

Pues bien, si la ciencia de la Administración estadounidense transportaba consigo estas ideas, la praxis de la Administración europea tampoco le iba muy lejos. En un primer momento, en el Estado Liberal, el modelo burocrático se ocupa de facilitar la introducción de racionalidad y previsibilidad en el sistema, lo cual exige una sujeción objetiva a las normas y un desarrollo de sistemas de control interno procedimental cada vez más depurados. Ahora bien, el modelo burocrático y su «caja de hierro» no parecen compatibles con preocupaciones por la participación, la equidad o la misma democracia. Más tarde, con la progresiva industrialización y el retroceso del capitalismo competitivo frente al capitalismo organizado, las funciones de la Administración se multiplican, y con la llegada del Estado de bienestar se empieza a considerar que el problema de legitimidad del poder público se resolvía, fundamentalmente, a través de la prestación de servicios; de ahí que «es legítimo lo que es eficaz, y es eficaz lo que promueve y asegura el desarrollo tecnoeconómico» (García Pelayo, 1987: 52). En consecuencia, el modelo weberiano de Administración funcionaba con una racionalidad esencialmente jurídico-positiva, mientras que el modelo tecnoburocrático opera con una racionalidad económica y técnica. Pero ambos modelos coinciden en dos aspectos: 1. La Administración —racionalidad— está aislada de la política —irracionalidad—. 2. La Administración opera al margen de la democracia, aunque la pueda suponer como régimen de referencia. En ambos casos, la dimensión sistémica ha consolidado una visión de la realidad ajena a los elementos valorativos, consensuales y conflictivos de la democracia y de la praxis política en la propia democracia. Y esta visión neutra de la Ad-

ministración como eficaz maquinaria productora de desarrollo económico y bienestar esconde una opción ideológica que no puede ser obviada (Waldo, 1952).

Dicho esto, hoy todavía se puede observar cómo esta visión de la Administración está presente en nuestros textos legales y en múltiples códigos de conducta de otros países. En España, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado —LOFAGE— establece como valores o criterios de actuación de la AGE: la eficacia, la jerarquía, la descentralización, la desconcentración, la coordinación, la simplicidad y proximidad a los ciudadanos, la programación de los procedimientos, el desarrollo de objetivos y el control, la responsabilidad por la gestión, la racionalización y la agilidad, la objetividad y la transparencia, la cooperación y coordinación entre todas las Administraciones públicas, el servicio efectivo y la ética. Como se puede ver, para esta Ley la ética es un valor como la programación de los procedimientos. Y la defensa y promoción de los derechos humanos ni siquiera aparece. De forma errónea, si lo que se pretendía era promover la integridad, el legislador obvió toda reflexión sobre fines. Y, además, probablemente, pensó que la acumulación de valores instrumentales ayudaría a resolver las dudas morales del empleado público, que, al fin y al cabo, debía preocuparse sólo de los medios. Pues bien, también en esto su opción era equivocada, como ahora veremos.

De acuerdo con Gortner (1994), los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción. Definir unos valores apropiados y socializar a los miembros de la organización en los mismos se puede convertir en una labor de la máxima importancia, pero sólo funciona si, además de los valores de referencia, se definen los principios que permiten articular y priorizar valores y transformarlos en conductas moralmente deseables; en definitiva, es preciso definir el marco de lo correcto antes de definir lo bueno (Rawls, 1971). Los valores cumplen tres funciones esenciales:

1. Son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido.
2. Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente.
3. Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines. Pero si se suman valores muchas veces contradictorios y se pretende que éstos influyan real y colectivamente en la conducta de los funcionarios, entonces se desconoce su forma de operar e influir sobre las personas. Los conflictos de valores son parte de la experiencia diaria de cualquier empleado público. En general, en relación con los valores surgen tres tipos de problemas (Gortner, 1994):

1. Hay una pluralidad de valores implicada en cualquier opción de política pública. Gente diferente tiene valores e intereses diferentes o, incluso con valores iguales, prioriza los mismos de diversa manera o los interpreta de forma que conectan con sus previos intereses.
2. Los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones.
3. También hay con-

flictos entre valores y combinaciones de valores cuando nos enfrentamos a la implantación de una política pública.

En general, si se sirve a un valor plenamente, no se puede servir del mismo modo a otro contradictorio (Subirats, 1996), o si se mantienen uno o varios de una naturaleza, se deben negar o relegar otro u otros de otra naturaleza. En la vida diaria, aun cuando se tengan claros los principios de referencia, frente a estos conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas. En suma, el conflicto ético está presente en la vida diaria del empleado público. Pero si a ello se añade la acumulación sin guía, los resultados son ya nefastos. Tras ejecutar varios grupos de discusión con empleados públicos, los resultados obtenidos permiten afirmar que el conflicto entre valores democráticos e instrumentales existe, y que, incluso dentro de los propios valores instrumentales, los conflictos son inevitables por sus demandas contradictorias y por la propia tensión institucional entre organizaciones. Dicho esto, se puede establecer que los tipos de conflictos más frecuentes entre los empleados públicos son de cuatro clases: a) Entre valores políticos y organizativos. b) Entre valores organizativos y valores sociales. c) Entre valores organizativos y valores económicos. d) Entre los propios valores organizativos.

Con respecto al primero, en una reunión con sindicalistas de la Administración pública, éstos transmitían el conflicto que tenían entre, por una parte, lo que ellos entendían como una obligación político-constitucional —la defensa del Estado social y del valor solidaridad— y, por otra, la aceptación del principio de jerarquía cuando ésta implicaba participar en el desmontaje de un programa social. En otra ocasión, debatiendo con funcionarios que trabajaban en áreas de participación de gobiernos locales, éstos indicaron que, a su juicio, la imparcialidad que establece la Constitución, como valor que debe guiar la conducta del empleado público, sólo podrá ser respetada en la elaboración de políticas si el sistema político y los propios empleados públicos favorecen la participación activa y en igualdad de condiciones de todos los ciudadanos afectados por las mismas. Ahora bien, si los proyectos políticos con los que funciona el gobierno de turno no conectan ni con la promoción de la participación ni con la defensa del diálogo, o, más aún, son claramente promotores de desigualdad y, con ello, de reducción de posibilidades de influencia para sectores importantes de la sociedad, ¿qué debía hacer un empleado público? ¿Aplicar sin más normas injustas? Ciertamente, en estos dos casos los participantes asumieron intuitivamente que los principios que ellos defendían no podían ser anulados por el principio de representación y el correspondiente derecho de los representantes a definir en cada caso el interés general. En última instancia, asumían el principio «rawlsiano» de que «no es la mera voluntad del legislador, ni son las voluntades de los individuos reales quienes hacen justo —críticamente legítimo— un código jurídico, porque existen ciertos principios y deberes que no pueden someterse al arbitrio de las voluntades fácticas» (Cortina, 2006: 181).

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

A veces, el conflicto es entre valores organizativos y valores económicos. Así, la eficiencia puede requerir la reducción de derechos procedimentales, o de mecanismos de rendición de cuentas, o puede exigir desregulación frente a la voluntad de la organización pública por controlar el mercado correspondiente para defender valores como la equidad o la igualdad de trato básico. También, los valores organizativos de eficiencia y ahorro pueden chocar con valores profesionales, como les sucede a menudo a los médicos, que buscan asegurar la máxima calidad en su trabajo y entran en conflicto con las gerencias de los hospitales cuando les recortan gastos en material o en medicinas. El choque entre valores profesionales y económicos es muy típico en los supuestos de emisión de dictámenes; es el caso del médico, el abogado o el responsable de seguridad que tienen que emitir un informe que es vinculante y afecta de forma importante a los intereses y objetivos de la organización. En estos casos, normalmente, si los profesionales siguieran sus rigurosos criterios deontológicos tendrían que emitir informes constantemente negativos, pero con ello estarían atentando contra criterios de eficacia y eficiencia de la organización donde trabajan.

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

de justicia. Las personas en sociedad a veces son clientes, a veces son ciudadanos e, incluso, en ocasiones siguen siendo sujetos de obligaciones, como cuando pagan impuestos o sufren penas privativas de libertad; en estos últimos casos, tratarlos como clientes es contradictorio con el principio de legalidad.

Ciertamente, como es lo propio de instituciones, lo normal es que cada empleado se centre en los objetivos de su organización, con lo que cualquier desviación con respecto a los fines generales que surja en el seno de su unidad puede no ser percibida. El empleado se centra, más aún, en su labor inmediata, lo que puede, incluso, llevarle a construir un tipo de fines que le aíslan del entorno de su trabajo, generando conflictos con los fines de su unidad y con los fines de la organización en su conjunto. Desde esta perspectiva, el conflicto de *primer nivel* implica priorizar excesivamente la propia labor frente a la necesaria cooperación con los miembros del grupo o equipo de trabajo. El empleado valora casi en exclusiva la eficacia, pero, además, la interpreta en términos individualistas, no comprendiendo la dimensión colectiva de la misma. El conflicto entre el valor eficacia y los valores de equidad y cooperación se resuelve claramente a favor del primero. En las organizaciones públicas es normal encontrar personas que se inhiben de las responsabilidades colectivas y consideran su propio puesto como el único relevante. Este conflicto de interpretación y priorización es muy normal en organizaciones en las que la evaluación individual del rendimiento es muy estricta y se conecta a retribuciones, o donde los valores de la especialización y división estricta de competencias están muy arraigados. El empleado busca el cumplimiento de sus propios fines, aunque las externalidades negativas que genere para ello sean claramente ineficientes. Un ejemplo típico de este tipo de conflictos se da en unidades de inspección fiscal cuando parte de las retribuciones están conectadas con el número de actas abiertas, o en unidades de policía de tráfico cuando parte de la paga de productividad está vinculada a denuncias puestas. Es frecuente, en estos casos, que los funcionarios opten por centrarse en los supuestos más fáciles, que les permiten sumar productos remunerables, y dejen sin denunciar aquellos casos más complejos que les obligarían a un mayor esfuerzo, casos casi siempre más graves y socialmente más reprobables. La consecuencia de conjunto es claramente inequitativa e ineficaz.

El *segundo nivel* implica priorizar la labor de la unidad donde se trabaja frente a los intereses de la organización en su conjunto. Nuevamente, aquí se produce una interpretación egoísta del valor eficacia. Una de las consecuencias de este tipo de conflictos es el falseamiento de información a otras unidades o la demora innecesaria en el envío de datos, o, incluso, la ausencia de comunicación entre unidades. Así, una unidad de la Intervención General que priorice al máximo el cumplimiento de sus objetivos puede paralizar la acción del resto de la organización; o una unidad centralizada de compras que establezca procedimientos complejos y detallados de demanda para facilitar sus controles puede provocar

ineficiencias en otras unidades. En las universidades es muy típico que los departamentos defiendan sus intereses de forma muy poco cooperativa y responsable al elaborarse los planes de estudio, con resultados finales manifiestamente mejorables.

En el *tercer nivel*, el conflicto se produce cuando una organización pública prioriza sus objetivos y misión hasta el punto de atentar contra los intereses colectivos. El conflicto más típico de esta naturaleza es el que se produce entre los fines generales de la Administración y los fines particulares de las diferentes organizaciones. Puede que para el gobierno la prioridad sea, en un momento dado, el recorte de gastos corrientes; pero esa prioridad asumida por el gobierno, se supone que siempre a iniciativa del Ministerio de Hacienda, será incumplida sistemáticamente por los diferentes organismos públicos en el momento en que no exista un control exhaustivo. Si dichas organizaciones, además, poseen una fuerte cultura corporativa, se hace más difícil para los propios empleados percibir el desencuentro, «negándose así la posibilidad de que la recta voluntad sirva de freno a las desviaciones con respecto al bien público» (Izquierdo, 1994: 16). Un ejemplo típico con el que se ha trabajado es el de las distintas organizaciones policiales; en diversos grupos de discusión, los policías y guardias civiles participantes han reconocido que se hurtan mutuamente información con tal de conseguir objetivos que favorezcan a su unidad y prestigien a sus respectivos cuerpos. Además, en la actualidad, cada vez es más común, en los países de la OCDE, que existan organizaciones que firmen contratos programa con el gobierno correspondiente y que reciban fondos en función del cumplimiento de objetivos programados; este tipo de actuaciones promueve la eficacia y eficiencia, pero, al tiempo, puede generar una tendencia al conflicto interorganizativo y a la actuación basada en el corto plazo y el egoísmo. Así, puede darse el caso de que problemas de difícil solución tiendan a no asumirse, pues no permiten el cumplimiento de objetivos; o que competencias conflictivas tiendan a abandonarse o externalizarse hacia otras organizaciones para evitar el fracaso. Los casos en el sector salud y los fracasos en la configuración de los hospitales públicos como unidades de negocio, funcionando en el marco de mercados internos, son muy conocidos.

Expuestos todos estos posibles conflictos de valores, parece evidente que la opción de enumerar valores y pretender que los empleados los apliquen de forma automática es inviable. Toda elección de un valor implica la pérdida de consistencia de otro u otros, especialmente cuando pertenecen a campos axiológicos diferentes; por ejemplo, eficiencia vs. participación. De ahí la importancia de desarrollar códigos de conducta extensos y detallados que, basados en los conflictos típicos de la organización correspondiente, ayuden a integrar valores diversos en respuestas sólidas y éticamente coherentes. Ahora bien, y para culminar el artículo, es preciso no olvidar que los valores promovidos se perciben, interpretan y desarrollan en el marco de instituciones, por lo que la cultura interna o la lógica de lo apropiado es un factor esencial también para prever y comprender la conducta de los em-

pleados. En consecuencia, la mera enumeración de valores puede dar lugar a respuestas muy variadas en función de la organización pública en la que se interpreten.

LA VARIABLE INSTITUCIONAL Y LAS ELECCIONES MORALES

La conducta de una persona, analizada desde la ética, es fruto de su nivel de desarrollo moral individual, de su identidad y socialización como ser moral y de sus virtudes y carácter (Monroe, 2003), pero para las personas que trabajan en organizaciones públicas, incluso aunque hayan alcanzado niveles de desarrollo moral postconvencional (Kolhberg, 1992), las tendencias isomórficas y la lógica de lo apropiado existentes en cada organización también afectan a sus percepciones y a la respuesta frente a opciones morales. Aunque el nivel de desarrollo cognitivo y lógico de dos empleados públicos sea el mismo, sus acciones como tales pueden diferir como consecuencia de la forma en la que priorizan valores e interpretan los principios que les rigen moralmente, y en esa diferencia un factor clave es la cultura de las instituciones donde los empleados trabajan.

De acuerdo a March y Olsen (1995: 29-32), los institucionalistas comparten un conjunto de ideas: 1. Las instituciones son marcos formalmente limitados de reglas, papeles e identidades. 2. Las instituciones moldean las definiciones de alternativas e influyen la percepción y la construcción de la realidad dentro de la que cada acción tiene lugar. 3. La lógica de lo apropiado se basa en la asunción de que la vida institucional está organizada por series de memorias y prácticas compartidas que llegan a ser tomadas como algo dado, no debatible. 4. Lo apropiado está influenciado por constituciones, leyes y otras expresiones autenticadas de las preferencias colectivas; pero lo apropiado está también influenciado por emociones, incertidumbres y límites cognitivos. 5. Lo apropiado es aplicable no sólo a toma de decisiones rutinarias, sino que incluye también situaciones mal definidas y novedosas como las de malestar civil y peticiones de redistribución comprehensiva de poder político y bienestar social. En este texto vamos a usar el término institución pública para referirnos a las organizaciones públicas que se sitúan en una relación especial con el público al que sirven, pues pueden invocar autoridad del Estado y pueden, por ello, ejecutar forzosamente sus decisiones. Las instituciones públicas pueden reclamar legitimidad porque presumiblemente contribuyen a un amplio y difuso interés general (Frederickson y Smith, 2003). Por ello, es preciso recalcar que las instituciones públicas son complejos de estructuras, normas y conductas que persisten en el tiempo porque sirven propósitos valiosos para una colectividad (Uphoff, 1994: 202).

Desde un punto de vista sociológico, las instituciones son estructuras cognitivas, normativas y regulatorias y actividades que proporcionan estabilidad y significado a la conducta

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

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

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

las unidades y organizaciones públicas afectadas, lo cual no obsta a que, a menudo, se tengan que adoptar decisiones urgentemente. De ahí que la generación de sentido muchas veces se haga a posteriori, porque hacer algo implica tal atención que sólo después se es capaz de parar y reflexionar sobre ello para ver lo que se ha hecho (Harmon y Mayer, 1986: 355). Y, finalmente, la realidad nos muestra que muy a menudo las organizaciones son una colección de elecciones buscando problemas, soluciones buscando situaciones en las que puedan ser la respuesta y estados de ánimo o sentimientos buscando momentos en los que puedan ser aireados (Olsen, March y Cohen, 1972, citados por Frederickson y Smith, 2003). Con lo cual la lógica de las consecuencias desaparece y la racionalidad técnica se sustituye por la racionalidad institucional.

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

CULTURA, LÓGICA DE LO APROPIADO Y ELECCIÓN MORAL

Para ello, se intentará demostrar cómo opera la lógica institucional en cuatro tipos de instituciones públicas y cómo afectaría a la percepción de la realidad y, consecuentemente, a las acciones de los empleados que trabajan en ellas. Para diferenciar los tipos de organizaciones usaremos como variable uno de los «porteadores» de las instituciones: la cultura. Los conceptos de cultura organizativa son muy numerosos, pero la definición aquí elegida es ésta: «Unas pautas o patrones de asunciones básicas y creencias —inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna— que han funcionado lo suficientemente bien como para ser consideradas válidas y, por ello, son enseñadas a los nuevos miembros de la or-

ganización como la vía correcta de percibir, pensar y sentir en relación a los citados problemas de adaptación e integración» (Schein, 1985: 6). La razón de esta elección es la de su perfecta integración con el marco institucional antes explicado. Esta definición sitúa la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores y, por ello, conecta con la lógica de lo apropiado y su carácter de realidad dada. Los empleados públicos se enfrentan a los problemas con unas asunciones básicas transmitidas culturalmente que explican sus decisiones mejor que las instrucciones formales y la consecuencialidad racional. Por ejemplo, una asunción básica puede ser que «los compañeros se apoyan mutuamente», frente a la instrucción formal que indica que es preciso denunciar toda actuación ilegal.

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

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

Existen diversos tipos de clasificaciones culturales (ver, entre otros, Quinn, 1992; Ramió, 1999), pero a efectos de este texto se elegirá la realizada por Hood (1998), basada en la obra de Mary Douglas², en la que las dimensiones con las que se trabaja son la normatividad y la sociabilidad. De acuerdo a los escritos de la reputada antropóloga, existen diversos modelos de vida y estos modelos se trasladan a diferentes formas de organización. Esencialmente, las dimensiones organizacionales son las dos antes mencionadas, pero las variaciones en estas dimensiones se conectan con diversas actitudes y creencias sobre la justicia social, el castigo y la culpa, así como con la naturaleza del buen gobierno. La normatividad hace referencia al diferente grado en que nuestras vidas están delimitadas por convenciones y normas. La sociabilidad se refiere al diferente grado en que nuestra elección individual está constreñida por la elección del grupo al que pertenecemos. Esta doble dimensión, adecuadamente mezclada, nos lleva a cuatro posibles estilos de gestión en las organizaciones públicas:

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

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

Susan Rose-Ackerman (1978), estudiando la corrupción, elaboró una tipología de organizaciones muy parecida a la de Hood, en base a dos dimensiones: profesionalismo (o socialización en una profesión) y normatividad. Pues bien, lo que estas tipologías van a demostrar es que, dependiendo del tipo de cultura existente en la organización, las conductas de los empleados variarán agregadamente, y que los valores que se protegen y promueven son distintos, por lo que incluso la forma de ver la realidad es diferente. Se pondrán, a continuación, ejemplos de cuatro tipos de conducta inmoral y se verá cómo en cada una de las culturas la forma de verlas y de reaccionar frente a ellas es diferente.

En primer lugar, un ejemplo de soborno. Es frecuente leer que, en jefaturas de tráfico, cada cierto tiempo se detiene a algún funcionario por vender permisos de conducir. En una organización en la que la cultura predominante es la fatalista, la percepción del hecho delictivo como inapropiado será clara pues la normatividad es fuerte; además, dada la desconfianza existente, la tendencia será a tratar en secreto el asunto. Pero, ante todo, un soborno, a nivel personal, es un hecho que, si se descubre, genera más problemas que beneficios —tener que declarar, poder ser nombrado instructor o secretario, etc.—, aunque haya que sancionarlo. Incluso puede que por dejación —«no es mi problema»— o por la falta de apoyo al denunciante, así como por las rutinizaciones perversas, en ocasiones, conductas claramente inmorales queden impunes, sobre todo si afectan a miembros de redes con influencia. Sin embargo, la percepción de este tipo de hechos en organizaciones jerárquicas es diferente. Es considerado como algo vergonzoso, además de contrario a la ley y contrario al prestigio del grupo, por lo que la sanción es inevitable, y aunque ya se empleen múltiples medios de control para evitar que surjan supuestos de este tipo, una opción adecuada puede ser incrementar los controles. En organizaciones «individualistas» este tipo de actos es visto como algo racional, un intento de maximizar beneficios, por lo que lo esencial es ge-

nerar incentivos para evitar este tipo de conductas o hacerlas racionalmente innecesarias. Una buena solución sería privatizar el servicio, eliminar el papel estatal en la acreditación de capacidad para conducir y dejarlo en manos privadas, donde la competencia genera incentivos para ser una marca respetada. En organizaciones «igualitarias» la percepción del hecho sería la de un engaño al grupo. Lo que llevaría a debates sobre cómo evitar este tipo de conductas a través de una mayor implicación de los empleados en la organización del servicio y una socialización más intensa. Pero podría incluso ser «tapado» oficialmente en aras del apoyo mutuo. Aunque, en general, el control social existente dificultará la producción de estos fenómenos. Una conclusión de este recuento podría ser que en organizaciones «fatalistas» e «individualistas» las posibilidades de que se produzcan estas conductas son mayores, pues en ambos casos el control social es menor y la táctica de «no meterse en líos» puede ser mayoritariamente asumida.

Recientemente, en un Ayuntamiento de la Comunidad de Madrid, el día en que se iniciaban las fiestas patronales, un tercio de la plantilla de policías municipales se dio de baja por enfermedad. Esta conducta, claramente inmoral pues, abusando de la legislación existente, no necesitaron presentar parte médico hasta las 48 horas posteriores, momento en el que todos milagrosamente sanaron, es, de nuevo, vista de forma muy diferente por las diversas culturas existentes. En general, el abandonismo, la dejación, el absentismo, son percibidos de forma muy diferente en los diversos tipos de organizaciones. En una organización fatalista es una conducta que se puede ver como inapropiada pero frente a la que habrá una cierta permisividad, pues las rutinas generan este tipo de respuesta; además, no se piensa en los demás al tomar decisiones, y existe la percepción de que abusar de las lagunas legales para obtener los máximos beneficios personales no es algo claramente inmoral. Por ello, al no ser asunto propio, el absentismo ajeno no es, de forma clara, socialmente rechazado. En consecuencia, la ambigüedad y las estrategias de generación de sentido ocuparán un papel muy importante en la reacción frente al caso. En el supuesto del Ayuntamiento citado, la opción será intentar con mejoras salariales acallar las quejas existentes y olvidar pronto el caso. Sin embargo, en una organización jerárquica esta opción no es aceptable, además de ser muy extraña. La percepción es la de una traición a la profesionalidad, al grupo, y un abuso de las normas vigentes. La solución debe ir vinculada a cambios normativos, un mayor control y una búsqueda de sanciones para los desleales. En las organizaciones «individualistas», nuevamente, ésta es una opción racional dado el marco de incentivos existentes. Subcontratar estos servicios podría ser una buena solución, pues las empresas privadas despedirían sin contemplaciones a los empleados que actuaran de la forma en que los funcionarios lo hicieron, con lo que los incentivos (vía refuerzo negativo) para acudir a trabajar serían mayores. Además, se presume que los sistemas de incentivos por rendimiento desincentivarían conductas de este tipo. Finalmente, una organización «igualitaria» percibiría el hecho antes narrado como un verdadero terre-

moto interno, pues se habría partido el grupo y la comunicación. No obstante, si se diera tal circunstancia, buscarían espacios de encuentro para abrir vías de negociación y acuerdo que impidieran situaciones de este tipo en el futuro. La conclusión es que en organizaciones fatalistas es más fácil que se den este tipo de conductas.

Otro tipo de corrupción es el abuso generalizado y «endiosamiento» de dirigentes públicos. Un caso tristemente famoso fue el caso Roldán. En este supuesto hubo extorsión, cohecho, prevaricación y abusos múltiples, pero realizados desde la cúpula de una organización. En estos supuestos se usa la organización para el endiosamiento del dirigente, con evidente despilfarro y abuso de cargo público. En organizaciones fatalistas estos supuestos son vistos de forma negativa, pues suponen, normalmente, intromisión en competencias ajenas, deterioro de rutinas y abuso de normas. No obstante, es difícil que desde dentro surjan respuestas eficaces contra este cáncer. Sí puede haber un cierto veto paralizante, dificultando la implantación de decisiones consideradas erróneas. En organizaciones jerárquicas, curiosamente, este tipo de conductas es asumido en silencio, dado que estas organizaciones no están preparadas para mirar ni controlar hacia arriba, con lo que pueden mantenerse durante bastante tiempo y generar consecuencias nefastas. En organizaciones individualistas respondería a un tópico asumido de que los políticos buscan siempre su beneficio particular, y justificaría más aún la necesaria reducción del sector público y la generación de controles de mercado. No obstante, si la organización cumple con los objetivos y contratos marcados puede que sea difícilmente controlable. Finalmente, las organizaciones igualitarias, dado que estas conductas a nivel dirigente (con toda su carga de arbitrariedades e incongruencias) perjudican normalmente a alguno de los miembros de «la casa», rechazarían contundentemente estas conductas, generando mecanismos internos de denuncia. En conclusión, este tipo de corrupción es más fácil que se produzca en organizaciones jerárquicas que en el resto.

El último supuesto que desearía exponer es el denominado control burocrático de las políticas. En estos casos, lo que nos encontramos son grupos profesionales que mediante su dominio de la información, recursos y redes consiguen que se prioricen sus intereses en la definición e implantación de políticas, a veces contrariando el interés general. En España, la política de cooperación internacional es muy dependiente de los intereses del cuerpo diplomático, por ejemplo, y no siempre para beneficio general. Aquí, las organizaciones fatalistas, si están controladas por alguna red beneficiada con esta «captura de política», generarían narraciones *ex post* para justificar la acción, que, por supuesto, sería rechazada por las otras redes en conflicto. La ausencia de cooperación interna y el apego a la rutina dificultarían una captura sin conflicto, pero el control de la organización por la red beneficiada facilitará el éxito. Las organizaciones jerárquicas lo ven como algo normal, fruto del mayor y mejor conocimiento de sus profesionales frente a los políticos. Las organizaciones

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

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

Y, hecho este ejercicio lógico-experimental, la pregunta con la que se concluiría este artículo sería la de ¿dónde se sitúa la Administración General del Estado (AGE)³ culturalmente, de cara a construir programas de integridad que ayuden realmente? Pues bien, para empezar, la AGE tiene un enorme número de organizaciones en su seno, con culturas distintas, y a veces muy distintas. No obstante, en los niveles directivos profesionales de los departamentos ministeriales sí se pueden observar algunos puntos comunes que nos llevarían a alguna conclusión tentativa. Para sostener esta afirmación se usará una encuesta del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) realizada por un equipo de la Universidad Autónoma de Madrid⁴. En esta encuesta, el INAP intentó definir cuáles eran las competencias fundamentales (y los comportamientos a ellas vinculados) para los directivos públicos de la Administración General del Estado (AGE) y, una vez definidas, se procedió a la validación de las competencias y los comportamientos. Para ello se remitió un cuestionario a más de 1.600 directivos (directores generales, subdirectores y subdirectores adjuntos), que tuvo unas 400 respuestas parciales y 150 completas, lo que supone un error muestral del 7,6% y sitúa el nivel de confianza en un 95%. En el cuestionario se preguntaba a los/as participan-

³ La elección de la AGE es coherente con las tendencias isomórficas existentes y demostradas por diversos estudios en España; ver, entre otros, Salvador (2005).

⁴ *Estudio de competencias directivas del personal directivo al servicio de la Administración del Estado*, Instituto de Ingeniería del Conocimiento, Universidad Autónoma de Madrid. Universo: directivos de la AGE; en concreto, subdirectores adjuntos, subdirectores y directores generales (1.600 personas). Procedimiento: desde la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se solicita colaboración para que contesten un cuestionario con preguntas cerradas y, finalmente, rellenen un campo con opiniones u observaciones personales sobre los temas propuestos en la encuesta. El cuestionario se pone a disposición en dirección de Internet, protegido por clave personal; el cuestionario estuvo dos meses disponible. Al final del periodo hubo 400 conexiones, que permiten validar 150 respuestas. Lo que supone un error muestral del 7,6% para un nivel de confianza del 95% aplicando la metodología de encuestas.

tes, en relación a cada competencia y sus correspondientes comportamientos, cuál era la importancia o relevancia de cada una de ellas y cuál era el nivel de ejecución de las mismas en la AGE. Las competencias validadas finalmente fueron 11, que, colocadas en orden de menor a mayor importancia o relevancia para los encuestados que respondieron, quedan así, con su correspondiente media de valoración —puntuando de 1 a 10—:

Competencias	Media de valoración
Iniciativa/creatividad	7,88
Orientación a resultados	8,13
Flexibilidad	8,16
Liderazgo institucional	8,17
Visión global	8,30
Aprendizaje permanente	8,33
Negociación	8,34
Comunicación	8,52
Dirección de personas	8,89
Toma de decisiones	9
Compromiso ético	9,40
<i>Promedio</i>	8,46

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

Competencias	Media de valoración
Iniciativa/creatividad	2,18
Dirección de personas	2,39
Aprendizaje permanente	2,42
Orientación a resultados	2,44
Flexibilidad	2,49
Toma de decisiones	2,50
Negociación	2,51
Comunicación	2,54
Visión global	2,54
Liderazgo institucional	2,63
Compromiso ético	2,88
<i>Promedio</i>	2,50

Ahora, analizando competencia a competencia e introduciendo los comportamientos vinculados a cada una de ellas, podremos adentrarnos en la cultura organizativa y en su lógica de lo apropiado. Así, en «liderazgo institucional», el principal problema detectado es la baja

frecuencia de trabajo conjunto y de planteamiento de objetivos comunes y de consenso con otras unidades y Administraciones. En «flexibilidad», el problema es la baja disposición para proponer activamente ideas o cambios que mejoren procedimientos u aspectos del trabajo, dados los desincentivos derivados de las rigideces del sistema. En «visión global», el aspecto más negativo es la priorización constante de los intereses propios de la unidad frente a los de la Administración y la falta de trabajo en equipo. También se detecta una falta de conocimiento y de información compartidos acerca del trabajo realizado por otras unidades. En «dirección de personas», el principal punto débil es la incapacidad para entender diferentes puntos de vista o formas de actuación, y para ser sensibles a diferentes intereses o motivaciones. También existe una baja responsabilización por parte de los directivos del trabajo de sus colaboradores y una ausencia de cultura de transmisión de conocimientos y experiencia a los colaboradores. En «comunicación» hay una baja preocupación por el interlocutor y una falta de escucha activa. En «negociación», uno de los puntos débiles es la empatía. En «orientación a resultados», de nuevo aparece como punto débil la falta de revisión por los directivos de la labor desempeñada por sus colaboradores. En «iniciativa/creatividad» (la competencia menos valorada) se detecta una ausencia de vías de comunicación y de compartir la información con otras Administraciones y con la ciudadanía, así como una falta de preocupación por proponer sistemas nuevos de trabajo. En «toma de decisiones» se observa una despreocupación evidente por la implantación de decisiones y una cierta desidia en el análisis previo a la toma de decisión. En «aprendizaje permanente» se destaca la ausencia de cultura de evaluación. Y, finalmente, en compromiso ético» (la competencia más valorada y realizada), de una larga serie de conductas que mostrarían claramente su correlación con la conducta moral, han existido dos que han sido las más valoradas, las consideradas como más importantes. La primera, «actuar con profesionalidad y mostrando conductas coherentes con la ética y los valores del servicio público»; y la segunda, «esforzarse por conciliar en el desempeño de su trabajo y el de sus colaboradores el respeto a la ley y la búsqueda de eficacia y eficiencia». Posteriormente, cuando se les pregunta a los directivos por las conductas éticas que con mayor frecuencia se dan en el trabajo, las que salen más puntuadas son: actuar con profesionalidad, ser honesto, y desempeñar el trabajo con objetividad, independencia e imparcialidad.

Visto todo lo anterior, parece que el tipo de cultura dominante se aproxima al «fatalista», con fuerte normatividad pero bajos niveles de sociabilidad. Esta cultura plantea problemas éticos y de gestión. Por ejemplo, en las organizaciones «fatalistas» es muy normal que, ante la percepción de los cambios en el entorno, la organización opte por una continuidad suicida, por una parálisis inaceptable; en ese caso, el empleado público, sobre todo de nivel directivo, debe optar por sustituir la parálisis por acción e iniciar propuestas de cambio, lo cual, al ser contrario a la lógica de lo apropiado, conlleva un largo y doloroso camino contra la corriente. Estas y otras circunstancias deberían hacer pensar a quienes desean

introducir reformas de tercera ola en España en la importancia de modificar poco a poco roles, normas y rutinas de manera que la sociabilidad se incremente, a efectos de mejorar los niveles de confianza interna, transparencia y comunicación, factores clave para prevenir la corrupción insuficientemente detectada por el modelo cultural fatalista.

CONCLUSIONES

En este texto se ha defendido que la ética profesional del empleado público debe insertarse en un marco de lo correcto, es decir, en un conjunto de principios fruto de procedimientos que aseguren la justicia. Posteriormente, la definición de fines gubernamentales ha de ser coherente con estos principios, de forma que, al final, los valores instrumentales ayuden a alcanzar objetivos moralmente asumibles. Una sociedad justa necesita de unas Administraciones implicadas en la promoción, sostenimiento y desarrollo de los principios que la fundamentan. Pero para ello es preciso superar falsas creencias. Las ideas de una Administración apolítica, bien guiada por una pluralidad de valores instrumentales y culturalmente homogénea, pueden ayudar a sostener pragmáticamente un *statu quo* sistémicamente deseable, pero no ayudan a construir una sociedad decente. Esas falsas ideas —de ahí que puedan calificarse de ideología— han dado lugar a un modelo de Administración que debe seleccionar en función de credenciales académicas, ha de socializar en valores de fragmentación organizativa y competencia, tiene que guiar con planes y metas, debe responsabilizar por cumplimiento de objetivos y ha de juzgar —y ser juzgada— por metas de eficiencia. Frente a todo ello, en el artículo se ha defendido la idea de una Administración que hace y debe hacer política. Política guiada por los principios que sostienen la justicia, política para hacer real una sociedad formada por personas que se autolegislan. Ello implica, también, negar un modelo cultural homogéneo, y aceptar en la Administración instituciones que seleccionan por valores y actitudes, que socializan en la aceptación de un sistema social integrado, que guían por principios y visiones, que responsabilizan compartiendo y apoyando, que fomentan liderazgos que inspiran y que juzgan desde la prudencia, la experiencia y la participación (Mintzberg, 1996).

Por otra parte, lo que demuestra este texto es que pretender que los problemas de moralidad de las organizaciones públicas se resuelvan propugnando una serie de valores diversos y contradictorios como marco de referencia de la actuación de los empleados públicos es un error. Diversas entrevistas a grupos de empleados nos demuestran que los valores entran en conflicto cuando se trata de tomar decisiones concretas, y que, en ese momento, lo importante es tener principios que guíen, no sólo relaciones de valores. Por supuesto que ningún sistema ético da respuestas matemáticas, pero cuando existen principios los

valores pueden equilibrarse y priorizarse de forma coherente y universalizable. La variable institucional, en todo caso, nos demuestra que en las instituciones públicas no todas las alternativas pueden ser conocidas y consideradas, y no todos los valores reconciliados. En todo caso, el reto de la ética administrativa es conseguir conjugar, en un sistema integrado, los valores democráticos y los instrumentales, de forma que ni la reflexión ética se convierta en un ejercicio abstracto y sin aplicabilidad, ni se pierda en la fugacidad de los resultados inmediatos sin sustento moral. A ello ayudan códigos de conducta detallados y adecuados a la organización concreta donde se toma la decisión

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

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, L. F. (en prensa): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

ALMOND, G. A. (1998): «La historia intelectual del concepto de cultura cívica», en R. del Águila y F. Vallespín, *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.

APEL, K. O. (1991): *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Paidós, Barcelona.

ARANGUREN, J. L. (2006): «Prólogo» a la *Ética mínima* (11.ª ed.) de Adela Cortina, Tecnos, Madrid.

BARZELAY, M. (1992): *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, Berkeley.

BELTRÁN, M. (1996): «De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.ºs 5-6: 5-16.

BELLOW, G., y MINOW, M. (eds.) (1996): *Law Stories*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MICH.

BERGER, P., y LUCKMAN, T. (1993): *La construcción social de la realidad* (11.ª reimpresión), Amorrortu Editores, Buenos Aires.

BRUGUÉ, Q. (1996): «La dimension democrática de la nueva gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.ºs 5-6: 45-58.

COOPER, T. L. (1982): *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Kenikat Press, Nueva York.

CORTINA, A. (2006): *Ética mínima* (11.ª ed.), Tecnos, Madrid.

DiMAGGIO, P., y POWELL, W. (1983): «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, n.º 48, abril: 149-160.

ETZIONI, A. (2005): «Por qué la sociedad civil no es lo suficientemente buena», *Reforma y Democracia*, n.º 33, octubre: 5-32.

FOX, Ch., y MILLER, H. T. (1995): *Postmodern Public Administration. Toward Discourse*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

FREDERICKSON, H. G. (1997): *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco.

FREDERICKSON, H. G., y SMITH, K. (2003): *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Boulder, CO.

GARCÍA PELAYO, M. (1987): *Burocracia y tecnocracia*, Alianza Universidad, Madrid.

GIDDENS, A. (1994): *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid.

GORTNER, H. F. (1994): «Values and Ethics», en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

GROSENICK, L. H. (1994): «Government Ethics and Organizational Culture», en T. L. Cooper, *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

HABERMAS, J. (1998): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

— (2000): *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid.

HARMON, M., y MAYER, R. (1986): *Organization Theory for Public Administration*, Little, Brown and Company, Boston.

HIRCHMAN, R. (1991): *Retóricas de la intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México.

HOOD, C. (1998): *The Art of the State*, Oxford University Press, Oxford.

HORKHEIMER, M. (2002): *Crítica de la razón instrumental*, Trotta, Madrid.

INGLEHART, R. (1998): *Modernización y posmodernización*, CIS, Madrid.

IZQUIERDO, A. (1994): *Ética y Administración*, Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset n.º 194.

KETTL, D. F. (2000): *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institute Press, Washington.

KOHLBERG, L. (1992): *Psicología del desarrollo moral*, Desclée de Brouwer, Bilbao.

LIPSKY, M. (1980): *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, Nueva York.

LOWI, T. (1979): *The End of Liberalism*, W. W. Norton and Company, Nueva York.

MARCH, J., y OLSEN, J. (1995): *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York.

— (1997): *El redescubrimiento de las instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

- MARCH, J., y SIMON, H. (1993): *Organizations*, Blackwell Publishers, Oxford.
- MINTZBERG, H. (1996): «Managing Government, Governing Management», *Harvard Business Review*, mayo-junio: 75-83.
- MONROE, K. (2003): «How Identity and Perspective Constrain Moral Choice», *International Political Science Review*, vol. 24, n.º 4: 405-426.
- OECD (2000): *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, París.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona.
- PETTIT, Ph. (1999): *Republicanism*, Paidós, Barcelona.
- POLLIT, C. (1993): *Managerialism and the Public Services*, Blackwell Publishers, Londres.
- QUINN, R. E. (1992): *The Competing Values Framework*, Jossey Bass, San Francisco.
- RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la organización y administración pública*, Tecnos/UPF, Madrid.
- RANSON, S., y STEWART, J. (1994): *Management for the Public Domain*, MacMillan Press, Londres.
- RAWLS, J. (1971): *A theory of Justice*, Oxford University Press, Londres.
- (1993): *Political liberalism*, Columbia University Press, Nueva York.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York.
- SALVADOR, M. (2005): «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 12: 129-151.
- SAVATER, F. (2003): *El valor de elegir*, Ariel, Barcelona.
- SCANLON, T. M. (2003): *Lo que nos debemos unos a otros*, Paidós, Barcelona.
- SCOTT, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- SCHEIN, E. (1985): *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco.
- SIMON, H. (1947): *Administrative Behavior*, The Free Press, Nueva York.
- STIGLITZ, J. E. (2002): *El malestar de la globalización*, Taurus, Madrid.
- SUBIRATS, J. (1996): «Democracia: participación y eficiencia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.ºs 5-6: 35-44.
- THOMPSON, D. F. (2002): «La corrupción mediada: el caso de los cinco senadores de Keating», *Zona Abierta*, n.ºs 98-99: 5-84.
- UPHOFF, N. (1994): «Revisiting Institution Building: How Organizations Become Institutions», en Norman Uphoff (ed.), *Puzzles of Predictability in Public Organizations*, Institute of Contemporary Societies, Oakland, CA.
- VILLORIA, M. (2000): *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*, Tecnos-UPF, Madrid.
- WALDO, D. (1948): *The Administrative State*, Chandler, San Francisco.
- (1952): «Development of Theory of Democratic Administration», *American Political Science Review*, 46: 81-103.

MANUEL VILLORIA

WILLIAMSON, O. E. (2000): «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», *The Journal of Economic Literature*, vol. 38, n.º 3: 595-613.

WILSON, W. (1941): «The Study of Public Administration», *Political Science Quarterly*, 56 (diciembre): 197-222 (publicado originalmente en 1887).

WEBER, M. (1979): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

WONG, D. (1995): «El relativismo», en P. Singer, *Compendio de ética*, Alianza, Madrid.