

EMPLEO PÚBLICO E INTEGRIDAD: INSTRUMENTOS, PROCESOS Y ESTRUCTURAS

MANUEL VILLORIA MENDIETA, UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS-INSTITUTO UNIVERSITARIO
ORTEGA Y GASSET

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la ética en la actuación gubernamental se remonta a los orígenes de la civilización, ya en el Código de Hammurabi existen normas que sancionan la actuación corrupta de gobernadores y prefectos¹, también durante el reinado de Ramsés IX (1142-1123 a de C.) se tiene documentado un caso de corrupción de alto nivel y, por no seguir detallando de forma interminable, la historia romana nos advierte de la conexión entre decadencia y corrupción sistémica. Pero no necesitamos ir tan lejos para considerar la importancia de la introducción de normas y reglas que regulen la actuación de los poderes públicos de forma que se incentive la objetividad y el servicio al interés general y se desincentiven las conductas corruptas o deontológicamente inmorales. El propio Max Weber consideraba que la burocracia era inevitable por su superioridad técnica y moral. Así, Weber creía que “el funcionariado moderno...se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin este funcionario se cerniría sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará gracias a la creciente socialización” (1982, p. 320).

En la actualidad, casi se podría decir que la preocupación por la democratización de la Administración en el marco de la gobernanza democrática (Bourgon, 2010), de la cual forman parte importante las políticas de integridad en la Administración pública, ha superado como área de reforma prioritaria a la propia preocupación por la eficiencia, dado que las reformas de los años 1980 y 1990 incidieron notablemente en el ámbito de las tres E,s (economía, eficacia y eficiencia) pero dejaron de lado la participación ciudadana, la transparencia o el reforzamiento del “ethos” funcional, con lo que se generaron excesivas situaciones de riesgo de corrupción o abuso de poder (todo ello conectado, en parte, al concepto de “riesgo moral” que se usa en la economía moderna). Si analizamos el sistema de valores que ha enmarcado la acción de la Administración en estos último 50 años, podremos constatar que se ha pasado de una Administración esencialmente –aunque no totalmente- preocupada por la imparcialidad y la aplicación objetiva de la ley en el marco del paradigma burocrático (Weber, 1979), a una Administración preocupada ante todo por la eficiencia y la economía, especialmente en los países anglosajones y durante los primeros años de la reforma conservadora de los 1980s (Aucoin, 1995; Barzelay, 2001; Lane, 2000; Pollit y Bouckaert, 2000,

¹ Ley 34: “Si un gobernador o un prefecto se han apoderado de los bienes de un oficial, han causado daño a un oficial, han dado en locación un oficial, han regalado un oficial, en un proceso, a uno más poderoso, han quitado a un oficial el regalo que el rey le había dado, este gobernador y este prefecto recibirán la muerte”. Código de Hammurabi (1728-1686 a.C.).

Savas, 2008, entre otros); posteriormente, en los 1990s, a una Administración que retoma la eficacia y, sobre todo, que se abre a la innovación y flexibilidad (Peters, 2001; Osborne y Gaebler, 1992; Moore, 1995; Osborne y Plastrik, 1997; Barzelay, 1999; Kettl, 2000; Greffe, 1999), para acabar más recientemente con la priorización de valores vinculados a la democracia, como la transparencia, la participación o la accountability (Aguilar, 2001; Frederickson, 1997; CLAD, 1998; Merino, 2008; Gregory, 2003; Hood et al., 2004; Peters, 2001, 2006, 2007; Romzeck, 2000; Shah, A. , 2007).

En todo caso, es cierto que, transcurridos todos estos años de transformación, las Administraciones actuales constituyen un plural y diverso campo de configuraciones mixtas en el que junto a organizaciones aún fuertemente burocráticas conviven otras claramente neoempresariales, y donde los valores se suman en capas sucesivas que son priorizados en unos países de una forma y en otros de otra, aun manteniendo todas las variables axiológicas prácticamente vivas (OECD, 2005). Todo ello confirma hasta cierto punto la “perspectiva de transformación” de Cristensen y Laegreid (2001), que afirman que las propuestas de reforma administrativa son transformadas por cada país en virtud de su historia, sistema político y legal, modelo de liderazgo existente, etc. Lo cual genera ineludiblemente la diversidad constatable en el mundo administrativo actual. Mas, aceptando esta importante matización, y sin olvidar, ni mucho menos, la importancia de la eficiencia y el logro de resultados de las políticas (Longo, 2008), es necesario hoy en día impulsar resultados cívicos, lo que lleva a la **democratización de la Administración y la búsqueda del buen gobierno, es decir, “el gobierno receptivo, responsable y respetado”** de que nos habla Jocelyne Bourgon con su “nueva” teoría de la Administración Pública (Bourgon, 2007, 2010). Para ello, un elemento necesario es la construcción de marcos de integridad dentro de cada organización pública (OECD, 2009).

Situados en el marco de este nuevo paradigma sintético, la pregunta a la que pretendemos responder con este texto es la de cómo se conectan las políticas de recursos humanos con la construcción de marcos de integridad en las Administraciones públicas. En última instancia, intentaremos demostrar que una adecuada gestión de recursos humanos contribuye a un buen gobierno con una Administración más democrática, legítima y responsable. Para ello, seguiremos una aproximación deductiva, definiendo, en primer lugar, lo que significa y constituye un marco de integridad organizacional y, a partir de ahí, descendiendo hasta los componentes de conexión detectados en el sistema de RR.HH y su relación con el marco y los incentivos que promueve.

II. LA ÉTICA POLÍTICA Y LOS MARCOS DE INTEGRIDAD

En principio, el concepto de **ética pública** no es un concepto adecuado para referirse a la ética en la Administración, aunque en torno a él se ha suscitado un cierto consenso para dar paraguas conceptual a la ética que debe regir el comportamiento de los dirigentes y empleados públicos. Por las razones que se expondrán creemos que sería mejor utilizar el

concepto de **ética política** y **ética administrativa** para referirse a esa ética aplicada, tan importante para el buen funcionamiento de las sociedades.

Cuando se añade al sustantivo “ética” el adjetivo “pública” se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en el que cada cual define fines, prioriza valores y se marca reglas de conducta de acuerdo a su propia concepción del bien. Los enunciados éticos de la moral privada sólo pueden dirigirse a mí o a nosotros, lo cual no impide que deban ser compatibles con normas de ética pública válidas. La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta ética afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad (Habermas, 2000). Y esta ética, si se respeta, fundamenta una convivencia justa. En nuestras sociedades occidentales, ese patrón moral básico coincide con el respeto a la dignidad de la persona y a lo que denominaríamos el conjunto de derechos fundamentales y libertades básicas que se explicitan en las Constituciones democráticas. La ética pública afecta a todos, no sólo a los funcionarios, sino a cualquier ciudadano. Todos debemos respetar sus principios y sus reglas. Incluso toda sociedad en el mundo presente debería asumirlas y protegerlas como fundamento de una convivencia justa y razonable.

Para concluir con estas precisiones, esos derechos y deberes que la ética política define deben, en primer lugar, y de forma insoslayable, empezar con el respeto a los principios de la ética pública. Pues los primeros que han de proteger y promover los derechos fundamentales y libertades públicas son los responsables públicos. De ahí que pueda afirmarse que en la defensa de los derechos humanos, de la democracia y de la igualdad de oportunidades se encuentra el marco de lo correcto, el marco que inicialmente delimita la frontera entre el ejercicio honesto de toda acción pública y su ejercicio inmoral. Y a partir del respeto a dicho marco, y en desarrollo del mismo, es cuando se empiezan a generar valores y reglas de conducta que deben ser respetados y aplicados en la vida cotidiana (Apel, citado por Cortina, 2007) para ejercer honestamente la función política o funcional.

Sin embargo, la ética que nosotros estamos analizando en el texto es una ética aplicada. Esta ética intenta aplicar los principios fundadores de la convivencia justa al ámbito del gobierno y la Administración pública. En suma, la ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos es la ética política. Dentro de ella, podemos distinguir la ética propia de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos. La **ética administrativa**, en consecuencia, debe considerarse parte de la ética política, en tanto en cuanto, en última instancia, se trata de definir qué principios y valores deben regir una parte de la vida pública. Los principios éticos en este ámbito de la ética política deben especificar: 1. Los derechos y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad; 2. Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad (Thompson, 1985, p. 555). La ética administrativa sería así pues, una ética profesional, parte de la ética política, que

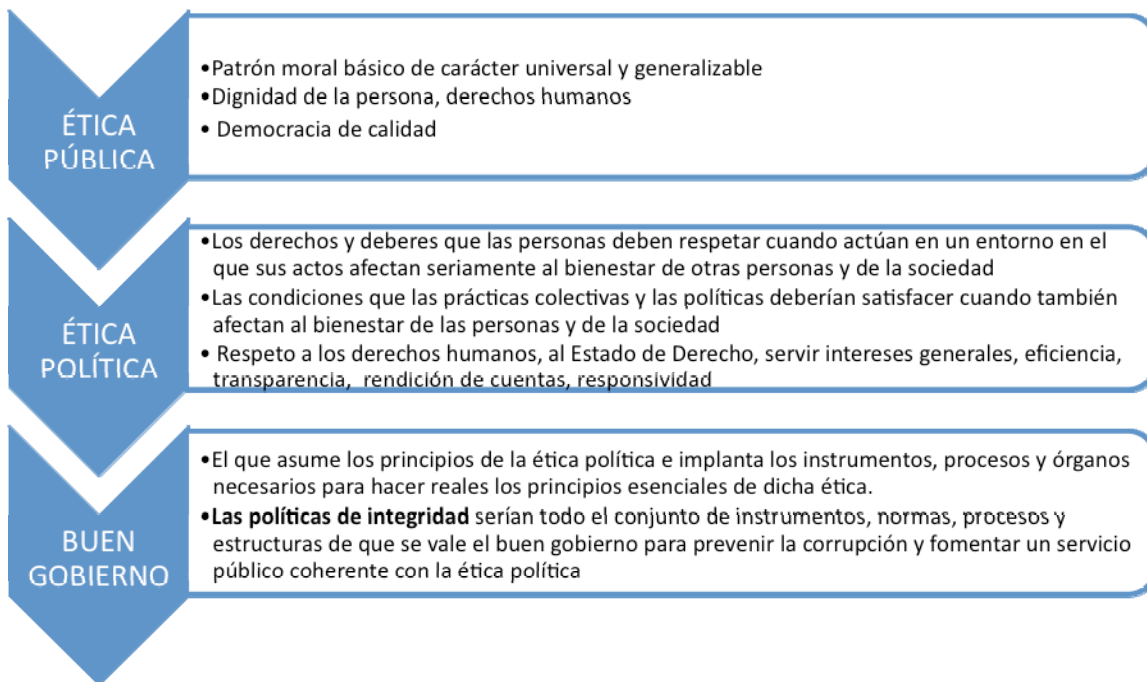
se refiere, según Svava (2007) a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los empleados públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad.

Desde una perspectiva operativa, **buen gobierno** es el que asume los principios de la ética política e implanta los instrumentos, procesos y órganos necesarios para hacer reales los principios esenciales de dicha ética. Y, desde esta perspectiva, podríamos considerar principios esenciales de la ética política: 1. El respeto y promoción de los derechos humanos en el marco constitucional correspondiente (el respeto de la ética pública). 2. El servicio al interés general. 3. El respeto al Estado de Derecho y la imparcialidad en la aplicación de las normas. 4. La búsqueda de la eficiencia y el uso correcto de los bienes públicos. 5. La responsabilidad profesional y la humanización de la administración, o la preocupación por los problemas de la ciudadanía, evitando la distancia y la indiferencia burocrática. 6. La transparencia en la actuación pública. 7. La plena disposición a la rendición de cuentas.

Las políticas de integridad serían todo el conjunto de instrumentos, normas, procesos y estructuras de que se vale el buen gobierno para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público coherente con los principios y valores que fundamentan su ética profesional en un régimen democrático. Es en ese marco de las políticas de integridad donde se entiende el papel de las normas jurídicas que establecen obligatoriedad e incluyen sanciones. En resumen, la ética pública establece el marco axiológico y deontológico de nivel superior; la ética política, asumiendo la ética pública, define principios y reglas para el buen gobierno; el buen gobierno es el que pone los medios para que esos principios y reglas sean respetados y promovidos, y lo debe hacer a través de unas políticas de integridad que incluyan instrumentos, normas, procesos y estructuras adecuados (ver figura 1).

Llegados a este punto, para que una política de integridad se implemente adecuadamente, es necesario que en cada organismo público se genere un marco de integridad eficaz.

Figura 1. MARCO CONCEPTUAL



Un **marco de integridad** organizacional 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.

La tabla 1 resume los dos principales componentes del marco de integridad organizacional de la OCDE (2009), mientras que la 2 y la 3 desarrollan con mayor detalle cada uno de estos dos componentes.

Tabla 1. Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Marco de gestión de integridad						Contexto de integridad	
Medidas Esenciales			M. Complementarias			Interno	Externo
Instru-mentos	Procesos	Estructuras	Instru-mentos	Procesos	Estructuras		

VI CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 10 Y 11 DE JUNIO DE 2010, VITORIA

El primer elemento (el marco de la gestión de la integridad, vid. Tabla 2) se compone a su vez de tres pilares esenciales que aparecen en dos estratos diferentes. El primero de los pilares consiste en los instrumentos que estimulan la integridad y previenen la corrupción y otras violaciones de la integridad en el interior de una organización determinada. Estos instrumentos desempeñan cuatro funciones principales en la gestión de la integridad: determinan y definen la integridad; orientan los comportamientos de los actores hacia la misma; supervisan su incidencia práctica (*monitoring*); y aseguran su cumplimiento efectivo (*enforcement*). Pero para que estos instrumentos tengan realmente un impacto sobre el funcionamiento de la organización, es necesario que tales instrumentos se pongan en marcha y se mantengan saludablemente a lo largo del tiempo mediante procesos y estructuras, los otros dos pilares del modelo. Por un lado, mediante continuos procesos de planificación, implementación, evaluación y adaptación que aseguren una existencia efectiva para tales instrumentos y que una vez creados se materialice su contenido con actuaciones de monitoreo y sanción, en su caso. Por otro, mediante estructuras u órganos, es decir, elementos organizativos que asumen las distintas responsabilidades del funcionamiento del marco de integridad, así como las labores de coordinación entre la pluralidad de actores cuyas actividades tienen un impacto sobre la integridad de los miembros de la organización.

A su vez, estos tres pilares se subdividen en dos estratos distintos. Por un lado, el nivel esencial en el que están todos aquellos instrumentos, procesos y estructuras cuyo objetivo primario consiste en fomentar la integridad en las organizaciones del sector público. Por otro, el de las medidas complementarias, en el que están aquellos instrumentos, procesos y estructuras que, aunque su fin primordial no sea la integridad, desempeñan un papel fundamental en la gestión de la integridad y en el funcionamiento de los instrumentos esenciales de la misma, tales como la gestión de RR.HH, la de la contratación pública, la gestión financiera o la gestión de calidad, entre otras posibles, con todas sus correspondientes normas.

Tabla 2. Componente 1: Marco de gestión de la integridad

	Instrumentos	Procesos	Estructuras (órganos)
Medidas esenciales	Códigos éticos o de conducta, evaluaciones de riesgos de corrupción, formación en ética, orientación sobre dilemas éticos, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias internas de corrupción o fraude, encuestas, etc.	Determinar y definir integridad, orientar hacia la integridad, controlar, sancionar e imponer, evaluar. Derecho a una buena administración	Responsables de la gestión de la integridad, por ejemplo, servicio de prevención de la corrupción, oficinas de ética, etc.
Medidas	Evaluación del sistema de	Medidas implantadas, porqué evaluar, qué ha	Gestores de RR.HH,

VI CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 10 Y 11 DE JUNIO DE 2010, VITORIA

complementarias	RR.HH, Procedimientos administrativos y de contratación, Gestión presupuestaria, Gestión de la calidad, Control interno y externo	pasado, quién evalúa, cómo evaluar, cómo asegurar impacto	interventores, etc.
-----------------	---	---	---------------------

Fuente : OECD, 2009.

Por ejemplo, un código ético bien diseñado establece los estándares de conducta que se promueven en la organización (virtudes, valores promovidos y aspiraciones), así como las prohibiciones, obligaciones y responsabilidades (Svara, 2007). Pero ese código, para que sea operativo, necesita que se forme en sus contenidos a los destinatarios, requiere un monitoreo de su cumplimiento, un procedimiento de consultas y actualizaciones, y, llegado el caso, algún sistema para sancionar sus incumplimientos, aunque sean actuaciones de simple censura pública. Todo ello, en su conjunto, demanda procesos correctamente diseñados y un órgano que asuma la realización de todas estas actividades con la suficiente independencia frente al poder político como para que factores de interés partidista no deslegitimen el instrumento.

En cuanto al segundo elemento del modelo, la experiencia demuestra que el contexto en el que está anclada una organización determinada tiene un efecto importante a la hora de estimular la integridad y prevenir la corrupción en el seno de la organización. El modelo distingue entre un contexto interno y otro externo. 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.

Por su parte, el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente del sector público en general, 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 los miembros de la organización. 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.

Tabla 3. Componente 2: Contexto de integridad

Interno	Externo
Percepción sobre la equidad en el funcionamiento de la organización, clima ético.	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc.

Fuente: OECD 2009

III. CLIMA ÉTICO

En la elaboración de este concepto de clima ético es imprescindible comenzar por analizar qué es clima laboral, dado que el concepto de clima ético se fundamenta en elementos epistemológicos y metodológicos prestados de este concepto de la psicología organizacional. Sobre clima laboral u organizativo existe una amplia literatura en la psicología industrial y organizacional (ver, entre otros, Peiró, 1990; Silva, 1996), sin embargo, no hay prácticamente literatura o investigación empírica sobre el clima ético de las organizaciones (West y Berman, 2004). Existen tres tipos de definiciones sobre el clima organizacional (Kundu, 2007): un primer grupo, que se podría definir como *“multiple measurement-organizational attribute approach (MMOAA)”*, que se basa en las características meramente objetivas y estructurales de las empresas. Forehand y Gilmar (1964) definieron el clima organizativo como un conjunto de características que: 1. Distinguen a la organización de otras organizaciones. 2. Son relativamente estables en el tiempo. 3. Influyen en la conducta de las personas en la organización. Una segunda vertiente que se podría denominar *“Perceptual Measurements-Organization Attribute Approach (PMOAA)”*, que se interesa sólo por el aspecto psicológico del individuo (Jones y James, 1979). El modelo PMOAA sugiere que el clima organizativo es la percepción individual de la organización y su conjunto de propiedades, y que esa percepción gobierna la conducta individual. El clima es percibido como una variable situacional o principal efecto de lo organizacional en el individuo. Este modelo perceptual genera múltiples dificultades metodológicas. Para empezar, puede haber diferencias significativas entre la situación real y la percibida en términos de conducta y actitudes. Además de que es difícil establecer una relación directa entre los factores objetivos y los subjetivos. Finalmente, existe una tercera corriente, denominada *“Perceptual Measurement- Individual Attribute Approach (Pmiaa)”*, la cual se preocupa de la percepción que el trabajador tiene tanto de la estructura como de los procesos que ocurren en su ambiente de trabajo. Schneider y Hall (1972) presentaron el clima organizativo como un conjunto global de percepciones poseídas por los individuos sobre el entorno organizativo. Este conjunto de percepciones son en esencia el resultado de interacciones entre las características personales y las organizacionales. El individuo es un procesador de información y los inputs que son usados son: a) Eventos objetivos y características de la organización. b) Características del perceptor. Entonces, el

clima organizativo es imaginado como una evaluación resumida de los eventos organizacionales, basada en las interacciones entre eventos y las percepciones de dichos eventos. En esta línea, el concepto de clima organizativo fue definido por Litwin y Stringer (1966) 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». En un intento de unificar y buscar una aproximación sincrética, Joyce y Slocum (1984) han creado el concepto de “clima colectivo”, el cual se basa en las percepciones individuales que comparten descripciones multidimensionales comunes de su entorno organizativo. La regla de composición para estructurar los climas colectivos es el consenso entre las percepciones de las personas sobre su entorno de trabajo.

Tras esta revisión, y a efectos de la elaboración del constructo “clima ético”, es importante considerar que éste se basa sobre todo en el enfoque PMIAA antes citado. Es decir, existen unos eventos objetivos en relación con aspectos de control de la corrupción, transparencia, objetividad, ascensos, respeto a la dignidad de la persona, equidad interna, etc. que las personas de la organización perciben y que influyen en sus actitudes, creencias y motivación para actuar de forma éticamente correcta. Poniendo los conceptos de ética administrativa y de clima unidos podemos decir que el **clima o medio ambiente ético** de una organización expresa:

“los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal y del estilo informal de los administradores, y de otros factores ambientales importantes, relacionados con el funcionamiento de los marcos de integridad organizacionales, sobre las actitudes y creencias frente a los dilemas éticos, la deontología y la axiología predominantes en las personas que trabajan en una organización dada”.

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, qué desarrollo deontológico y qué valores de servicio público son los existentes y cómo son afectados por la conducta de la organización. Diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones (Trevino y Weave, 2003). En concreto, si la percepción de la política de integridad es que es prácticamente inexistente, sin claros estándares de conducta, con opacidad en los comportamientos, lagunas enormes en el control interno y externo y con inequidad en los ascensos y recompensas a los empleados, una persona que antes tenía una actitud de rechazo claro a la aceptación de regalos de clientes puede empezar a tener una actitud menos negativa frente a ello y acabar aceptándolos, máxime cuando desarrolla la creencia de que le tratan injustamente y su motivación por el servicio público se ha deteriorado al percibir que no tiene ningún *feedback* positivo a sus esfuerzos. Cuando esta percepción negativa es colectiva o, incluso casi basada en el consenso, podemos decir que existe un clima ético deteriorado que llevará a posibles comportamientos

incorrectos entre los miembros de la organización. Una adecuada medición del clima ético nos permitiría anticipar conductas éticamente incorrectas e, incluso, posible corrupción. Para evitar tales conductas e incentivar conductas positivas, sería necesario reformar la política de integridad de manera que las percepciones cambiaran y, con ello, las actitudes, creencias y motivaciones de los empleados.

Para medir el clima ético se usan encuestas que tratan de medir qué percepción tienen los empleados públicos sobre las prácticas organizativas y los estándares de conducta, las cualidades personales en relación a la integridad y honestidad propia y de los demás miembros de la organización, la asunción por los líderes de los valores éticos y el nivel de confianza, equidad y "responsividad" (Svara, 2007). Los resultados pueden usarse para formación y para monitorear el progreso en materia de integridad organizativa.

El modelo de encuesta de clima ético que el autor de esta ponencia propone incluye siete factores. Este modelo de encuesta se está administrando *on line* en la Generalitat de Catalunya, aun cuando todavía no existen datos finales que puedan ser mostrados. El módulo que se propone se enmarca en los estudios sobre gobernabilidad democrática y, en concreto, sobre la integridad del servicio público a los que ya hemos hecho referencia. Se trata de comprobar cuál es la percepción de los empleados públicos de la Generalitat sobre siete grandes variables que entendemos pueden influir sobre la mayor o menor integridad con la que los empleados desarrollan su trabajo. La población objeto de estudio es el personal administrativo y técnico de la Generalitat, en concreto 31.686 personas. El tamaño de la muestra que se ha considerado válido es de 3000 encuestas, considerando: 1. La alta tasa de no respuesta previsible. 2. Que el margen de error estimado debería estar en torno al 2,5% - 3% para resultados globales y no superior al $\pm 5\%$ para estimaciones más desagregadas según las variables de estratificación elegidas (vinculación laboral y grupo) y variables de interés (sexo, edad, antigüedad). La tasa de respuesta por el momento ha sido de un 30,6% para los altos cargos (64 encuestas sobre un total de 209). En el caso del personal, han contestado la encuesta 1207 empleados/as, lo que representa una tasa de respuesta del 40,2%.

El primer bloque de preguntas trata de investigar sobre la visión que los empleados públicos tienen de la ética. En suma, si están más cerca de visiones deontológicas, aristotélicas, emotivas o utilitaristas de la ética. También se realiza una pregunta sobre los orígenes de sus convicciones morales. La razón de ser de este primer bloque es que, en todo caso, 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. Por ello, en la operativización del concepto fue necesario introducir una variable moderadora muy importante, cual es la socialización previa en valores, creencias y actitudes éticas y morales. Para ello, se construyen unas preguntas que tratan de darnos la respuesta a qué teorías éticas subyacentes están más extendidas entre los empleados públicos y qué orígenes tienen. Este primer bloque finaliza con una pregunta sobre

la imagen que se tiene de los políticos desde esta perspectiva ética, en la línea de identificar la presencia o ausencia de un liderazgo que da ejemplo.

El segundo bloque trata de determinar cuál es el marco de valores preferido por los empleados y si existe o no distancia con el que los empleados consideran como existente en la organización de acuerdo a sus percepciones. El tercer bloque trata de identificar áreas de riesgo de corrupción, así como la mayor o menor presencia de actividades no éticas en el servicio público. También, trata de conocer las actitudes de los empleados frente a la percibida ausencia o deterioro de la integridad. El cuarto bloque se centra en problemas vinculados a los conflictos de interés e incompatibilidades y la actitud de los empleados frente a este tipo de situaciones. También se intenta determinar su grado de conocimiento y sus opiniones sobre el Código Ético del Estatuto Básico del Empleado Público y sobre la formación en valores éticos en el servicio público. El quinto bloque busca opiniones sobre el funcionamiento percibido y sobre el apoyo a mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la Generalitat de Cataluña. El sexto bloque trata de medir aspectos de clima laboral y la sensación de justicia/injusticia que provoca el funcionamiento percibido del sistema de recursos humanos. Una primera serie de preguntas trata de medir la percepción sobre la legalidad y criterio con que se aplican decisiones en materia de RR.HH. Otra serie trata de comprobar los niveles de satisfacción con el trabajo. El bloque séptimo pregunta a los encuestados sobre los factores que están generando cambio en la Administración pública y su riesgo a la integridad, y finalmente les solicita sus propuestas de mejora en relación al marco de integridad de la Generalitat de Catalunya.

IV. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

Tras el análisis del clima ético, como factor contextual interno de un marco de integridad y su importancia para prevenir conductas incorrectas éticamente, pasaremos a continuación a realizar una evaluación general de la posible conexión entre política de integridad organizacional y gestión de RR.HH. Para ello, procederemos a identificar los diferentes subsistemas del sistema general de RR.HH. y en cada uno de ellos identificaremos instrumentos, procesos y estructuras que fomenten la integridad. Este análisis corresponde al de una de las medidas complementarias del marco de gestión de la integridad, de acuerdo a la tabla 2 antes descrita: la evaluación del sistema de RR.HH.

La gestión de recursos humanos es un sistema complejo en el que hay muchos elementos interdependientes e interrelacionados que sirven al mismo fin y si uno de ellos no funciona el sistema en su conjunto no funciona correctamente. En la gestión de recursos humanos, en consecuencia, hay múltiples subsistemas que hay que considerar holísticamente para que el sistema en su conjunto funcione (ver figura 2).

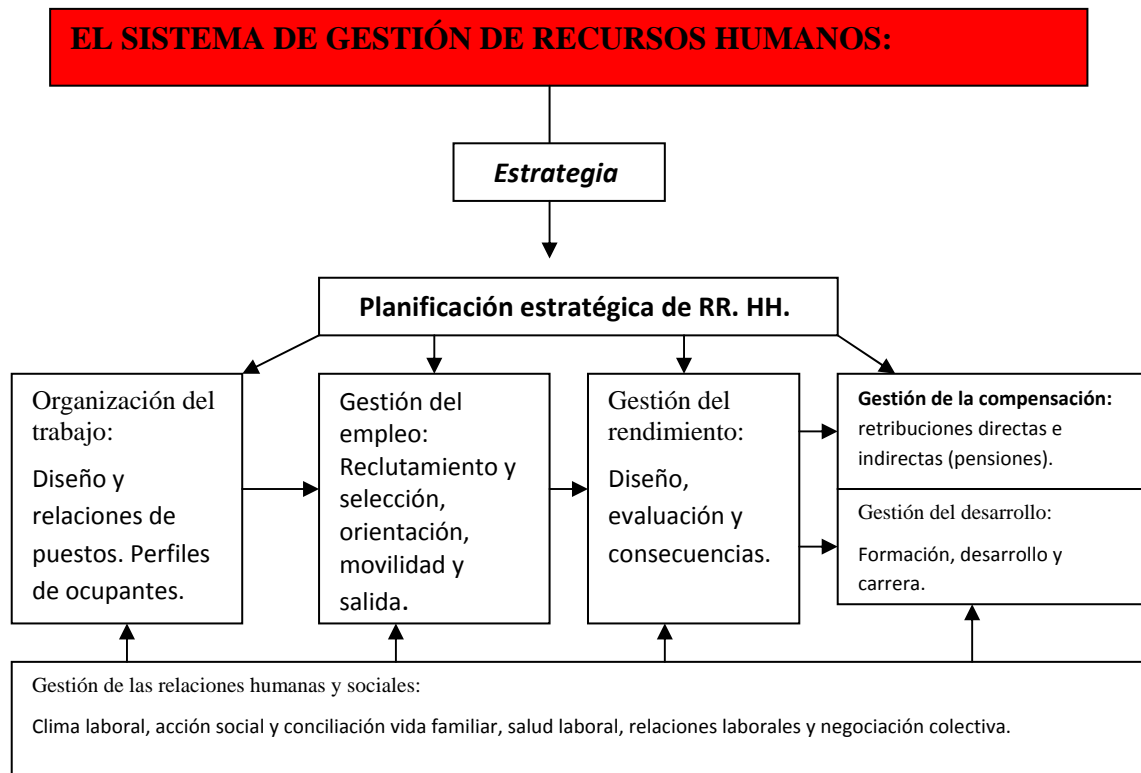
En todo caso, una gestión de los recursos humanos de la Administración como si fueran los de una empresa privada podría colisionar gravemente con el Estado de Derecho e, incluso, con la

propia democracia, que requiere siempre una Administración objetiva, imparcial y garantista de los procedimientos colectivamente establecidos.

En concreto, son factores que determinan la gestión de recursos humanos en la Administración los siguientes (Ingraham y Rosenblom, 1989; Dresang, 1991): a) las ineludibles rigideces para el despido, a efectos de evitar la politización; b) el mayor impacto de las normas; c) los sistemas de selección más rígidos en función de la necesidad de garantizar la igualdad y el mérito; d) el mayor impacto de las decisiones judiciales; e) la dificultad de medir los rendimientos individuales en zonas de definición de políticas; f) la permeabilidad de fronteras organizativas entre los diferentes ministerios e, incluso, gobiernos, con la consiguiente diversidad, necesidad de coordinación y gestión de las interdependencias.

Ante todo este conjunto de circunstancias, ciertos rasgos del modelo clásico de función pública se siguen presentando como un componente que es necesario proteger, y ello desde la conciencia de que valores públicos que dicho sistema protege deben seguir siendo protegidos. Esto exige, a la vez, en el contexto actual, un proceso de adaptación ciertamente importante. Así, la jerarquía necesita ser reconfigurada para hacerla compatible con la participación y el empowerment. De todas formas, en ningún caso, se podrá decir que hay que eliminarla, a no ser que pretendamos sustituir a nuestros políticos y legisladores por funcionarios (Wilson, 1994). La participación del empleado tiene un límite en el sector público y éste es la democracia. La obsesión por las responsabilidades y objetivos individuales, tan propios de la organización burocrática (Barzelay, 1992), tienen que ser modificados hacia la mayor conciencia del trabajo interdisciplinar y en equipo, pero sin que ello borre la posible rendición de cuentas individual. Los procedimientos de personal son complejos y rutinarios, la obsesión por el seguimiento estricto de los mismos ha de abandonarse, pero sin que ello destruya las necesarias garantías de objetividad e imparcialidad del sistema. En resumen, que la gestión de personal en la Administración necesita una profunda reconfiguración, pero sin olvidar los ineludibles lazos de las organizaciones públicas con los valores democrático-constitucionales. Y ello porque la gestión de recursos humanos en la Administración no ha de tener como mero objetivo auxiliar en la dirección eficaz y eficiente de una gran empresa, sino algo que incluye lo anterior y lo enriquece: ha de sostener y profundizar la calidad de la democracia, ha de contribuir al desarrollo de un buen gobierno.

Figura 2



Basado en Longo (2004)

Hechas estas salvedades, pasaremos a continuación a analizar someramente diferentes subsistemas y a resaltar cómo gestionarlos para reforzar el marco de integridad.

4.1 Empezamos por la idea de **la estrategia**; ¿Todos los gestores públicos conocen cuál es la estrategia de su organización? ¿No? Pero entonces ¿es posible gestionar recursos humanos sin conocer la estrategia de la organización? Es muy difícil, porque si no se conoce dónde quiere ir la organización ¿cómo se recluta, desarrolla y motiva a la gente que necesitará para cubrir esos objetivos? Por lo tanto, lo primero que hay que tener claro es que todas las organizaciones tienen que pensar en términos estratégicos, decidir objetivos, definir, si es preciso, planes en los cuáles indiquen su misión y visión y sus opciones estratégicas, porque a partir de ahí, y viendo hacia dónde quiere ir la organización, se establecerá la estrategia de recursos humanos adecuada para ayudar a la organización a cumplir sus objetivos finalistas. Estas afirmaciones conectan con las políticas de integridad en tanto en cuanto generan eficacia y, a veces, eficiencia, por lo que contribuyen a que las organizaciones públicas sirvan al interés general. Pero además, contribuyen a mejorar la rendición de cuentas del gobierno hacia la ciudadanía y refuerzan la transparencia en la acción pública. De ahí que tener un plan estratégico de recursos humanos supone un avance en las políticas de integridad, sobre todo si ese plan se elabora y gestiona de manera participativa, considerando las expectativas de los *stakeholders* y manteniendo una continua adaptación y una rigurosa evaluación de sus outputs e impactos.

4.2. Una vez definidas las líneas estratégicas clave, ya se puede *planificar necesidades*, es decir, intentar definir cuánta y qué clase de gente se necesitará, en el lugar adecuado y en el momento preciso para cumplir los objetivos. Esta actividad conecta con la integridad, sobre todo porque aporta eficacia y eficiencia, al tiempo que refuerza la objetividad y reduce – aunque no impide- las posibilidades de clientelismo.

4.3. Por otro lado, y de forma íntimamente vinculada al paso anterior, hay que organizar y estructurar bien los servicios necesarios para cumplir los objetivos; en ocasiones ello implica crear nuevos órganos, reestructurar o eliminar otros. En todo caso, organizar exige tener claro para cada servicio que se cree o reestructure cuáles serán sus funciones y tareas clave, y, a partir de ahí, se tienen que *diseñar los puestos* para que todas las tareas y funciones claves estén ejecutadas adecuadamente y para que no haya solapes disfuncionales (ver Gorriti y López Basterra 2009; Gorriti y Bañuelos, 2009); esta estructuración, de alguna forma, obliga a una división horizontal del trabajo y a una división vertical, de manera que habrá personas que desarrollen actividades de ejecución directa y otras que estén destinadas a coordinar las actividades de los demás o a labores de apoyo. Es importante que, al final, para cada uno de esos puestos se haga una buena *descripción* que deje claro cuál es la misión fundamental del puesto, cuáles son sus funciones o tareas, con quién se relaciona hacia dentro y hacia fuera, cuál es su responsabilidad sobre personas, medios, materiales, recursos económicos... Para que, posteriormente, **se pueda definir el perfil adecuado de la persona idónea para desempeñar ese puesto**. Cuando se define el perfil lo que hacemos es definir las competencias, qué aptitudes y conocimientos y qué habilidades y actitudes tiene que tener este tipo de persona para desarrollar bien el puesto.

Una adecuada estructuración y organización facilita el cumplimiento de objetivos y reduce costes innecesarios, pero además aporta transparencia y facilita, también, la rendición de cuentas. Los adecuados y periódicos rediseños y descripciones de puestos son, también, instrumentos y procesos que favorecen el cumplimiento del mandato constitucional de servicio objetivo al interés general. Pero es sobre todo en la elaboración de perfil donde más se puede innovar para favorecer la integridad en las organizaciones públicas. Hemos indicado que para que un puesto tipo se desarrolle con éxito es necesario que quien lo ocupa tenga las competencias (en sentido amplio) necesarias para desarrollarlo. Ello implica conocimientos y habilidades, para empezar. En este sentido, creemos necesario que se incorporen a los perfiles de puesto conocimientos y habilidades transversales en relación con la ética profesional. Todo puesto público debería exigir en quien lo ocupa unos conocimientos de los deberes que tiene como servidor público y una capacidad para el análisis ético y la toma de decisiones frente a dilemas de este tipo. Obviamente, los requerimientos no pueden ser iguales para todos los empleados, pero sí deberían todos poseer conocimientos y habilidades en esta materia. Los cursos selectivos de empleados públicos y la fase de prácticas deberían incidir profundamente en esta formación inicial.

Pero las competencias en sentido estricto tienen que ver, sobre todo, con motivos internos y actitudes. Según McClelland (1973), las competencias en sentido estricto son el conjunto de características intrínsecas del individuo, desarrollables, que se demuestran a través de

conductas y que están relacionadas con un desempeño exitoso en el trabajo. Las competencias son, a estos efectos, lo que hacen los mejores en su puesto y están vinculadas a unos motivos intrínsecos, actitudinales y valorativos que permiten esa excelencia. La competencia es una característica personal, relativamente estable y causalmente relacionada con los resultados superiores en un puesto. Las competencias van vinculadas, sobre todo, a un deseo de hacer las cosas, a una forma de trabajar que tiene que ver con necesidades intrínsecas y motivos difícilmente cognoscibles si no se analizan con profundidad. Es cierto que el éxito en un puesto también va vinculado a conocimientos y habilidades, lo cual correlaciona con el nivel de inteligencia general (el famoso “g” factor), pero la excelencia requiere ese elemento actitudinal de la voluntad, el deseo y las ganas de hacer bien las cosas. Con conocimientos, habilidades y experiencia sabemos que una persona puede hacer el trabajo, pero sólo con actitudes y motivos intrínsecos adecuados sabemos que, además, quiere hacer ese trabajo. En suma, si queremos que una persona tenga un determinado desempeño en su puesto, no podemos obviar que para ello se requieren unas determinadas conductas y que éstas están vinculadas a características personales del ocupante. En la definición de perfiles no podemos obviar la determinación de esas características personales y de las conductas asociadas a ellas, en un ranking de menor a mayor desarrollo de cada competencia.

Ahora bien, esas características personales deben definirse con experiencia de la propia organización sobre el éxito en puestos tipo y considerando lo que la organización entiende como éxito. En suma, la definición de competencias es también dependiente del contexto y entorno de trabajo, debe reflejar los elementos culturales que la organización fomenta como válidos, de ahí la importancia de las competencias transversales o exigibles a todos los miembros de la organización; y, además, debe definirse considerando lo que cada puesto tipo requiere como conducta exitosa. Puestos del mismo nivel funcional pueden requerir competencias diferentes en base a la familia de puestos a la que pertenecen y puestos de la misma familia demandar competencias bastante diferentes en base al nivel funcional. Más aún, puestos tipo semejantes pueden requerir competencias diferentes en función de la organización en la que están insertos. Nuevamente, no podemos olvidar que el éxito en la Administración pública “strictu sensu” no puede ser medido igual que en una empresa privada (Villoria y Del Pino, 2009).

Aun cuando motivación intrínseca (que es el factor más importante para McClelland para predecir éxito en un tipo de puesto) y personalidad no son lo mismo (sí existe correlación, pero no es absolutamente determinante la personalidad en la motivación intrínseca, pues ésta es desarrollable, mientras que la personalidad a partir de cierta edad temprana no es apenas modificable, aunque se puedan mejorar conductas), lo cierto es que la personalidad es una variable clave –aunque no la única- en la predicción del éxito en el trabajo (Hough y Oswald, 2008). Diversos estudios indican que cuando el constructo está relacionado con el tipo de puesto y organización la medición de personalidad es muy útil para predecir buen rendimiento.

A nuestros efectos, lo más importante es que, además de predecir rendimiento adecuado, una buena medición de la personalidad permite predecir rendimiento contextual, como el

altruismo, la ciudadanía organizacional, la dedicación, las buenas relaciones interpersonales y el cumplimiento general de las normas (ver meta análisis como el de Borman et al, 2001 o el de Dudley et al., 2006). También la personalidad bien medida predice las conductas contra-productivas o no éticas en el trabajo, como el absentismo, el acoso, el fraude, etc. (ver meta análisis como el de Berry, Ones, & Sackett, 2007). Por todo ello, consideramos que en la definición de perfiles ya se pueden producir avances importantísimos de cara a mejorar la integridad de las organizaciones, no sólo estableciendo conocimientos de ética y habilidades de análisis y toma de decisiones frente a dilemas morales, sino también, y sobre todo, definiendo los rasgos personales y las conductas asociadas que permitirán predecir con una validez suficiente un comportamiento responsable y evitar conductas deontológicamente inmorales en el trabajo.

4.4. Gestionar el empleo meritocráticamente ;

4.4.1. Lo primero que hay que hacer para gestionar el empleo y dado que ya se conocen cuáles son los perfiles de los candidatos para el puesto de trabajo, es atraer a los procesos selectivos a los mejores, es decir, **reclutar**. En la Administración española no se hace reclutamiento casi nunca, aunque hay excepciones; también es cierto que dado el nivel de desempleo típico de nuestra economía y dado el atractivo que tiene el servicio público para los jóvenes, no se ha tenido necesidad de hacer reclutamiento. Pero lo que es fundamental es analizar por qué es atractivo el empleo público. Diversas encuestas indican² que la clave para ingresar en la Administración es la permanencia que asegura y la comodidad o, incluso, bajo nivel de exigencia, que conlleva trabajar en la Administración. Con estas actitudes iniciales los resultados no pueden ser muy positivos después. Creemos que es absolutamente necesario realizar procesos de reclutamiento en los que se busque atraer a las personas con actitudes más positivas hacia la labor de la Administración, con tendencias más altruistas, con elementos vocacionales de servicio público. Ello exige una labor previa y un programa a largo plazo. Es de destacar, en este sentido, el estadounidense programa *AmeriCorps*; desde 1993, 540.000 jóvenes americanos han contribuido con su voluntariado a hacer reales las políticas sociales de su país. Con el programa se pretende mejorar la imagen de la Administración y familiarizar a los jóvenes estadounidenses con los objetivos y actuaciones de su Administración. Con esta finalidad se han abierto para los estudiantes de bachillerato unos procesos de voluntariado en organizaciones públicas del área social o de medio ambiente; quienes son admitidos pueden recibir una compensación económica que ha de ser destinada a vivienda y, sobre todo gastos educativos (matrícula en la universidad o residencia en colleges, etc.). Previamente al inicio del proceso de voluntariado se mide a través de cuestionarios la imagen que tienen de la Administración los jóvenes, su nivel de altruismo, su conciencia de la interdependencia humana y otros factores de cultura cívica; también, una vez transcurrido el período de voluntariado se vuelve a medir, para ver hasta qué punto ha mejorado la imagen y el conocimiento de la Administración tras este período. Los resultados hasta ahora animan a

² La última, de este año 2010, la he realizado en la Generalitat de Cataluña y los resultados son bastante claros al respecto. Los funcionarios de la Generalitat recomiendan trabajar en la Generalitat por dos razones fundamentales: la estabilidad y seguridad en el empleo y por el horario y la posibilidad de conciliar la vida familiar y laboral.

seguir con este tipo de actuaciones que han permitido reclutar jóvenes comprometidos con valores de servicio público en la Administración estadounidense (Perry y Hondenghem, 2008).

4.4.2. Posteriormente al reclutamiento se inicia la *selección*. En la Administración es preciso seleccionar (y proveer puestos) de acuerdo con los principios de **igualdad, mérito y capacidad**, y con publicidad. El Estatuto Básico nos indica que es preciso hacer pruebas competitivas de conocimiento, pero también de habilidades y que se pueden establecer entrevistas y otro tipo de pruebas de trabajo para poder seleccionar a las personas adecuadas. La clave es, partiendo de la base de que tengamos buenos predictores definidos en los perfiles del puesto, utilizar criterios medida que sean fiables y válidos y que nos aseguren el respeto a los principios de igualdad y mérito. En suma, necesitamos predictores bien definidos y criterios medida o instrumentos que no discriminen, midan lo que pretenden medir y lo midan de forma idéntica tras ser administrados de forma sucesiva.

Unido a ello, es importante garantizar en la Administración pública la permanencia y estabilidad necesaria para que la imparcialidad y objetividad en su labor sean reales. Ello no obsta a que se tengan mecanismos que protejan de la incompetencia, la corrupción y la inhibición, como los expedientes disciplinarios, la evaluación del rendimiento e, incluso, la sanción penal. Pero es importante destacar, una vez más, que una Administración profesional y meritocrática implica aceptar unos principios esenciales (Villoria y Del Pino, 2009):

- El papel fundamental de la burocracia es sostener y preservar los principios constitucionales. Esta obligación ya nace del propio juramento o promesa del cargo en su toma de posesión.
- A pesar de que la burocracia debe ocupar un papel subordinado, aunque autónomo, con respecto a otras instituciones democráticas y procesos, el ejercicio de dicho papel no implica que los funcionarios deban permanecer pasivos en la acción de gobierno. Los funcionarios tienen el derecho legítimo, amparado por la Constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos.
- La burocracia, aunque no es electa, tiene una labor de representación. Dicha labor la ejerce a través de su constante participación en los procesos de toma de decisiones, así como en el ejercicio de su obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los implicados en el asunto.
- Las burocracias no sólo ejercen labores administrativas, sino que también ejercen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales, por dicha razón, su permanencia y estabilidad es fundamental para la generación y aplicación imparcial del derecho.
- La objetividad e imparcialidad con la que actúa, hace que su búsqueda de eficacia pueda beneficiar o perjudicar al partido político en el Gobierno, es decir, que su eficacia es indiferente al interés partidista del poder. El Gobierno tomará las decisiones considerando

o no los criterios de su burocracia, pero ésta no puede obviar su deber de aportar las mejores soluciones.

- Los funcionarios son seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito. Nadie puede ser discriminado, si reúne los requisitos de la convocatoria pública de empleo, en su acceso al proceso selectivo. Y, una vez admitido, debe ser seleccionado y, posteriormente, nombrado por la autoridad competente, si reúne más méritos que los otros competidores por el puesto. Estos méritos se pueden descomponer en aptitudes, conocimientos teóricos, habilidades específicas y actitudes hacia el servicio concreto a desempeñar.
- Pero la selección no es sino un primer paso en el desarrollo del principio de mérito; a partir de su ingreso, el/la funcionario/a correspondiente debe ser promocionado cada vez que exista una vacante y ella o él acredite más méritos que los otros candidatos. El derecho a la carrera si se acreditan los conocimientos, el esfuerzo y la dedicación debe estar garantizado y favorecido por el sistema.
- El ingreso en la carrera administrativa, una vez superadas las fases de selección, es un ingreso definitivo, es decir, existe una garantía de permanencia. Ciertamente, existen supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, dar lugar a la expulsión de la carrera del empleado correspondiente; también deben establecerse mecanismos de evaluación del desempeño que aseguren una medición lo más objetiva posible de la contribución del empleado al éxito de la organización, y tomarse medidas, en caso de bajo rendimiento continuado, que impliquen remoción en el puesto y bloqueo de la carrera. En suma, no se puede expulsar del servicio público al funcionario por razones político-partidistas, por negarse a cumplir órdenes que atenten contra el ordenamiento jurídico, o por perjudicar al gobierno en decisiones realizadas en el ejercicio de sus competencias y con respeto a la ley y el Derecho. Sí se puede sancionar, remover e, incluso despedir, por razones disciplinarias o de bajo rendimiento continuado.
- Los funcionarios actúan de acuerdo a un código ético formal o informal, en el que la defensa del interés general con objetividad y el respeto a los valores y normas constitucionales son los principios básicos de referencia; son socializados en los valores del servicio público y su éxito profesional está vinculado al respeto a dichos valores y a las normas deontológicas en que se desarrollan.

Una de las consecuencias características de la ausencia de meritocracia en la Administración Pública es el de la generación de incentivos al clientelismo y a la patrimonialización de las organizaciones públicas. El *spoils system* permite –y fomenta– la creación de amplias redes clientelares que toman posesión de los empleos públicos como espacios de botín y que usan los privilegios gubernamentales para su propio beneficio. Esta situación genera capital social negativo (Levi, 1996), es decir, espacios de confianza en redes cerradas y opacas que, a su vez, expanden enorme desconfianza hacia otras redes también cerradas y opacas. En suma, un

espacio social basado en la lucha de redes clientelares por el control de los servicios públicos para el uso exclusivo o, al menos, privilegiado de sus propios miembros. El resultado final es el de una sociedad en la que el acceso a bienes y servicios públicos reconocidos legalmente depende de la pertenencia o no a redes clientelares. Con la consiguiente degradación de la seguridad jurídica.

Por otra parte, los estudios de Rauch y Evans (1999) han demostrado que el servicio civil de carrera correlaciona con desarrollo económico. El camino para llegar a esa conclusión ha sido el de encontrar previamente unos datos sobre rendimiento de gobiernos centrales que permitieran correlacionar con ellos los datos sobre calidad “weberiana” de las burocracias analizadas. Las burocracias “weberianas” se caracterizan por: reclutamiento meritocrático a través de exámenes competitivos, procedimientos en el Servicio Civil para contratar y separar del servicio en lugar de nombramientos y ceses por razones políticas, y cobertura de los niveles superiores de la jerarquía a través de promoción interna. A ello, se podría añadir como factor a considerar la existencia de salarios competitivos con el sector privado. El mayor o menor rendimiento de los gobiernos se mide, en el estudio citado, por su nivel de corrupción y por sus retrasos burocráticos. Tanto el bajo nivel de corrupción como la agilidad burocrática correlacionan con crecimiento en el ingreso “per cápita”. Sin embargo, a mayor corrupción mayores dificultades de crecimiento. Los resultados de su estudio mostraron que el “weberianismo” es muy importante para el desarrollo económico, y que el reclutamiento meritocrático es el elemento de la estructura burocrática que es más importante para el buen rendimiento de los gobiernos.

4.4.3. Una vez que se ha seleccionado, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad y se tiene a las personas que van a tomar posesión, **hay que tener programas de orientación y socialización en los que la ética debe ser fundamental**; muchas de las personas que ingresan en la Administración no habrán trabajado nunca en el sector público y es necesario orientarlas sobre los valores del servicio público, sus deberes profesionales, y la toma de decisiones frente a dilemas morales.... Ello debe culminarse con una formación continua en ética para todos los empleados públicos, independientemente de su nivel de responsabilidad, aun cuando poniendo más énfasis en aquellos empleados que trabajan en áreas de riesgo.

4.5. Para terminar este breve repaso, importante es también la **gestión del rendimiento**; hay que saber gestionar el rendimiento. En relación a este inmenso campo de análisis, solamente se señalan dos elementos clave. En primer lugar, la evaluación debería, para que nos sirviera para fomentar la integridad y evitar conductas éticamente reprochables, evaluar tres tipos de ámbitos de conductas (ver Gorriti y López Basterra, 2009): a) Desempeño de tarea (task performance). Se refiere a los comportamientos necesarios para hacer la tarea. Varían con el puesto. Normalmente se miden con cantidad, calidad del trabajo, eficacia de tareas, etc. b) Desempeño contextual (*contextual performance organizational citizenship behavior*) o conductas productivas vinculadas a ayuda, cooperación, motivación, cortesía, lealtad, etc. c) Conductas contra-productivas (counterproductive behavior), como el robo, fraude, uso indebido del tiempo o los recursos, etc..

Además, la evaluación debe reducir la subjetividad al máximo posible y fomentar la participación en la elaboración del modelo y en su desarrollo y gestión. Para ello, es fundamental promover evaluaciones de 360º frente a las simples de superior-subordinado. La participación de más de un evaluador proporciona objetividad al proceso. Además, la participación de múltiples evaluadores puede traer consigo el uso de distintos instrumentos de valoración del rendimiento para cada tipo de evaluador, lo que reduce los sesgos de un solo instrumento. Finalmente, debe asegurarse que al menos tres conjuntos de agentes críticos se incluyan en el proceso de diseño de evaluación del rendimiento: altos directivos, profesionales de recursos humanos, y usuarios del sistema (gestores y empleados).

V. CONCLUSIONES

Una vez identificados y analizados algunos instrumentos y procesos que pueden ayudar, desde la gestión de los recursos humanos, a mejorar la integridad en las organizaciones públicas, es importante, para concluir, destacar la necesidad de disponer de estructuras u órganos que puedan gestionar estos instrumentos y procesos con eficacia e independencia. Tal vez sea éste el gran reto de nuestras Administraciones. Es cierto que las unidades de recursos humanos, a veces, carecen de la competencia técnica para desarrollar su labor, pero sobre todo, en las Administraciones públicas españolas, de lo que carecen, muchas más veces, es de la independencia para poder desarrollar su trabajo con objetividad e imparcialidad; las interferencias político-partidistas, el clientelismo, el nepotismo y el diletantismo con el que muchos cargos políticos operan en este ámbito provocan que la gestión de recursos humanos no cumpla adecuadamente su esencial labor. Es difícil encontrar una solución a este problema desde una perspectiva jurídica, esencialmente porque es un problema cultural y de mal diseño institucional. Pero sí ha habido avances, por ejemplo, el prohibir a los cargos electos y altos cargos estar presentes en los tribunales selectivos. Más útil sería aún tener una comisión independiente de protección del sistema de mérito que tuviera que validar los procesos selectivos y la provisión de puestos, que pudiera inspeccionar su desarrollo y que pudiera anular los procesos fraudulentos, sobre todo en la Administración local. Y, desde luego, una buena definición de perfiles para los técnicos y directivos de las áreas de recursos humanos, una selección rigurosa y una protección especial de su imparcialidad ayudarían a que el sistema funcionara estratégica y éticamente.

En todo caso, al final, surge, como era inevitable, el problema del liderazgo. Para que la integridad se respete y se promueva institucionalmente se necesitan líderes comprometidos con el servicio público, es esencial gestionar con el ejemplo (Svara, 2007). Un líder con principios sólidos y que actúa coherentemente con ellos envía un mensaje a la organización de extraordinaria valía, además de contribuir a generar una cultura en la que se asuma de forma profunda una forma de hacer, pensar y creer éticamente irreprochable.

Conscientes de que las personas que ejercen cargos de naturaleza política tienen que gestionar considerando las variables ideológicas y electorales, que cuando toman decisiones deben calcular si las mismas les aportan ventajas de poder o no y que normalmente forman parte de organizaciones partidistas, es ineludible, para que el marco de integridad funcione, diseñar e

implementar eficazmente una función directiva profesional que dé continuidad, competencia y objetividad a estas políticas (Jiménez Asensio, Villoria y Palomar, 2009). En resumen, los marcos de integridad requieren, como colofón, un liderazgo que dé ejemplo y unos directivos profesionales que conecten integradamente las decisiones políticas y técnicas aportando rigor, imparcialidad y neutralidad, al tiempo que ayudan al cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. F. (2001), "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, n. 51, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Aucoin, P. (1995), *The New Public Management: Canada*, IRPP press.

Barzelay, M. (1999), *Atravesando la Burocracia*, ed. FCE.

Barzelay, M. (2001), *The New Public Management*, University of California Press.

Berry, C. M., Ones, D. S., & Sackett, P. R. (2007) "Interpersonal deviance, organizational deviance, and their common correlates: A review and meta-analysis". *Journal of Applied Psychology*, 92, 410–424.

Borman, W. C., Penner, L. A., Allen, T.D., & Motowidlo, S. J. (2001) "Personality predictors of citizenship performance". *International Journal of Selection and Assessment*, 9, 52–69.

Bourgon, J. (2007) "Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una "nueva" teoría de la Administración Pública". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, nº 1, marzo: 5-26.

Bourgon, J. (2010) "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo", *Reforma y Democracia* nº 46: 5-40.

Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.) (2001) *New Public Management The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

CLAD (1998), *Una nueva gestión Pública para América Latina*, Declaración de Madrid, octubre 1998.

Cortina, A. (2007) *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos, Madrid.

Dresang, D. L. 1991. *Public Personnel Management and Public Policy*, Longman, Nueva York.

Dudley, N. M., Orvis, K. A., Lebiecki, J. E., & Cortina, J. M. (2006) "A meta-analytic investigation of Conscientiousness in the prediction of job performance: Examining the intercorrelations and the incremental validity of narrow traits". *Journal of Applied Psychology*, 91, 40–57.

VI CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 10 Y 11 DE JUNIO DE 2010, VITORIA

Forehand, G. A., Gilmer, B. V. H. (1964) "Environmental variation in studies of organizational behaviour", *Psychological Bulletin*, Vol. 62, No. 6, pp. 361-382.

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

Gorriti, M. y López Basterra, J. (2009) Identificación de criterios del desempeño a partir del análisis de puestos, Oñati, IVAP.

Gorriti, M y Bañuelos, J.I. (2009) *Diseño organizativo de la Agencia Vasca del Agua*, IVAP, Oñati.

Greffe, X. (1999), *Gestion Publique*, ed. Dalloz, París.

Gregory, R, "Accountability in Modern Government", in. B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003, pp. 557-568.

Habermas, J. (2000) *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trotta, Madrid.

Hood, Ch., James, O., Peters, G.B. y Scott, C (eds.), *Controlling Modern Government*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

Hough, L. M. y Oswald, F.L. (2008) "Personality Testing and Industrial–Organizational Psychology: Reflections, Progress, and Prospects", *Industrial and Organizational Psychology*, 1, 272–290.

Huberts, L., Anechiarico, F., Frederique, S, *Local Integrity Systems*, BJU Legal Publishers, NL, 2008.

Ingraham, P. y Rosenblom, D. H. 1989. «The New Public Personnel and the New Public Service», *Public Administration Review*, 49, 2.

Jiménez Asensio, R., Villoria, M. y Palomar, A. (2009) *La dirección pública profesional en España*, Marcial Pons, Madrid.

Jones, A. P. y James, L. R. (1979). Psychological climate: Dimensions and relationships of individual and aggregated work environment perceptions, *Organizational Behavior and Human Performance*, 23, pp. 201-250.

Joyce, W. F. and Slocum, J. W. Jr. (1984), "Collective climate: Agreement as a basis for defining aggregate climates in organizations", *Academy Management Journal*, Vol. 27, pp.721-741.

Kettl, D. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press.

Kundu, K. (2007) "Development of the Conceptual Framework of Organizational Climate", *Vidyasagar University Journal of Commerce*, Vol. 12, March 2007: 99-108

Lane, J.E. (2000), *New Public Management*, Routledge.

Levi, M. (1996) "Social and Unsocial Capital", *Politics and Society* 24: 45-55.

Longo, F. (2004) *Mérito y Flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Ed. Paidós Empresa, Barcelona.

Longo, F. (2008) "Quality of Governance: Impartiality is not enough". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, No. 2, Abril : 191-196.

McClelland, D.C. (1973) "Testing for competence rather than for intelligence". *American Psychologist*, 28, 1-14.

Merino, M. (2008) "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas". *Reforma y Democracia* nº 41, junio: 5-31

Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press.

OECD, *Trust in Governments: Ethics Measures in OECD Countries* (2000),

-- *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and country experiences* (2004),

-- *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* (2005)

-- *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* (2009)

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *La reinención del gobierno*. Paidós, Barcelona.

Osborne, D. y Plastrik, P. (1997), *Banishing Bureaucracy*, ed. Addison Wesley, Westport.

Peiró, J. M. (1990). *Organizaciones, nuevas perspectivas psicossociológicas*. Barcelona: PPU.

Perry, J.L. y Hondeghem, A., eds. (2008) *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.

Peters, G. (2001) *The Future of Governing*. University Press of Kansas, Lawrence.

Peters, G. (2006) "Democracia y Administración pública: la conexión emergente". *Administración y Ciudadanía* nº 1, Vol 1: 29-46.

Peters, G. (2007) "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar" en *Reforma y Democracia* nº 39, octubre: 33-50.

Pollitt, Ch. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press.

Rauch, J.E. y Evans, P.B. (1999) "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, 64 (5) : 748-765.

Romzek, B.S., "Dynamics of public sector accountability in an era of reform", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, 2000, pp. 21-44;

VI CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 10 Y 11 DE JUNIO DE 2010, VITORIA

Savas, E.S. (2008) "La nueva gestión pública" en Cabrillo, F., Fitzpatrick, S. y Gómez Pomar, J. *Estrategias para un gobierno eficaz*, LID, Madrid.

Schneider, B. and Hall, D. T. (1972), "Toward specifying the concept of work climate: a study of Roman Catholic Diocesan Priests", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 56, pp. 447-455.

Shah, A. (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC: World Bank, 2007.

Silva, M. (1996). *El clima en las organizaciones, teoría, método e intervención*. Barcelona: Colección Psicología y Educación; EUB, S.A.

Svara, J. (2007) *Ethics Primer for Public Administrators in Public and Nonprofit Organizations*. Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MAS.

Thompson, D.F. (1985) "The possibility of Administrative Ethics" *Public Administration Review*, vol. 45, nº 5, September-October, 1985: 555-561.

Trevino, L.K. and Weave, G.R. (2003) *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford.

Velásquez, R. (2003). *Clima Organizacional a Nivel Universitario*. Editorial Prentice Hall. México.

Villoria, M. y Del Pino, E. (2009), *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Tecos, Madrid.

Weber, M. (1982) *La política como vocación*, en Escritos políticos, Volumen II, Folios Ediciones, México 1982, p 308-364.

West, J.P. y Berman, E.M. (2004)"Ethics Training in U.S. Cities", *Public Integrity* 6: 189-206

Wilson, J.Q. (1994) «Reinventing Public Administration», *Political Science and Politics*, 27, 4, diciembre: 38-49.