

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

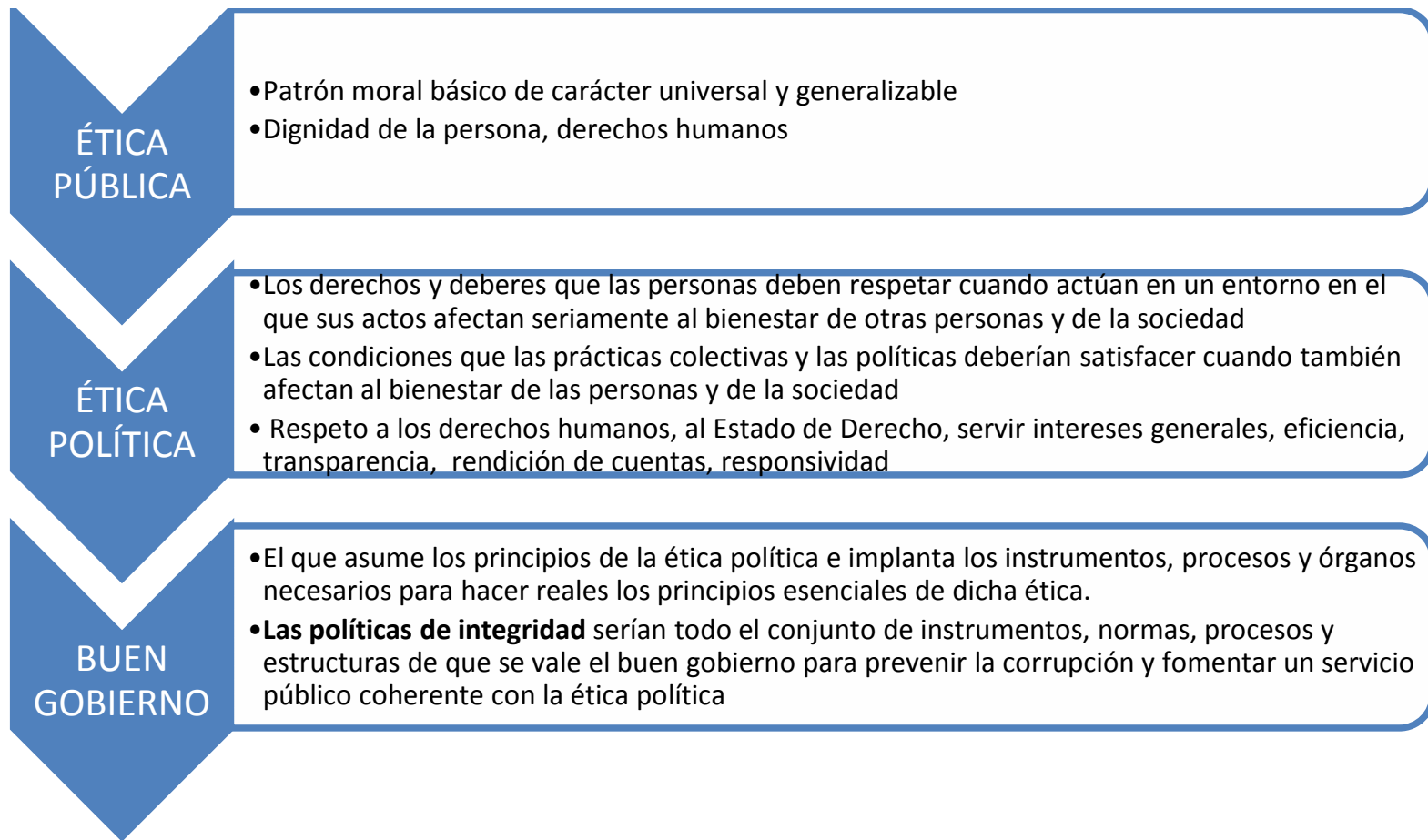
**EMPLEO PÚBLICO E INTEGRIDAD: INSTRUMENTOS,  
PROCESOS Y ESTRUCTURAS**

**Manuel Villoria**

**Instituto Universitario de Investigación Ortega y  
Gasset-Universidad Rey Juan Carlos**

# MARCO CONCEPTUAL

Figura 1. CONCEPTOS EN ACCIÓN





**Tabla 9. Componente 1: Marco de gestión de la integridad**

	<b>Instrumentos</b>	<b>Procesos</b>	<b>Estructuras (órganos)</b>
<b>Medidas esenciales</b>	<b>Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, orientación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc.</b>	<b>Determinar y definir integridad, orientar hacia la integridad, controlar, sancionar e imponer, evaluar.</b>	<b>Responsables de la gestión de la integridad</b>
<b>Medidas complementarias</b>	<b>Evaluación del sistema de RR.HH,  Procedimientos administrativos y de contratación,  Gestión presupuestaria,  Gestión de la calidad,  Control interno y externo</b>	<b>Medidas implantadas, porqué evaluar, qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar, cómo asegurar impacto</b>	<b>Gestores de RR.HH, interventores, etc.</b>

**Tabla 10. Componente 2: Contexto de integridad**

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

# CLIMA ÉTICO

- Fundamento: clima organizacional, enfoques
  - 1. “(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.
  - 2. (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.

# CLIMA ÉTICO

- 3. (*Pmiao*)”, 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. 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.
- 4. 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.

# CLIMA ÉTICO

- 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”.



# CLIMA ÉTICO

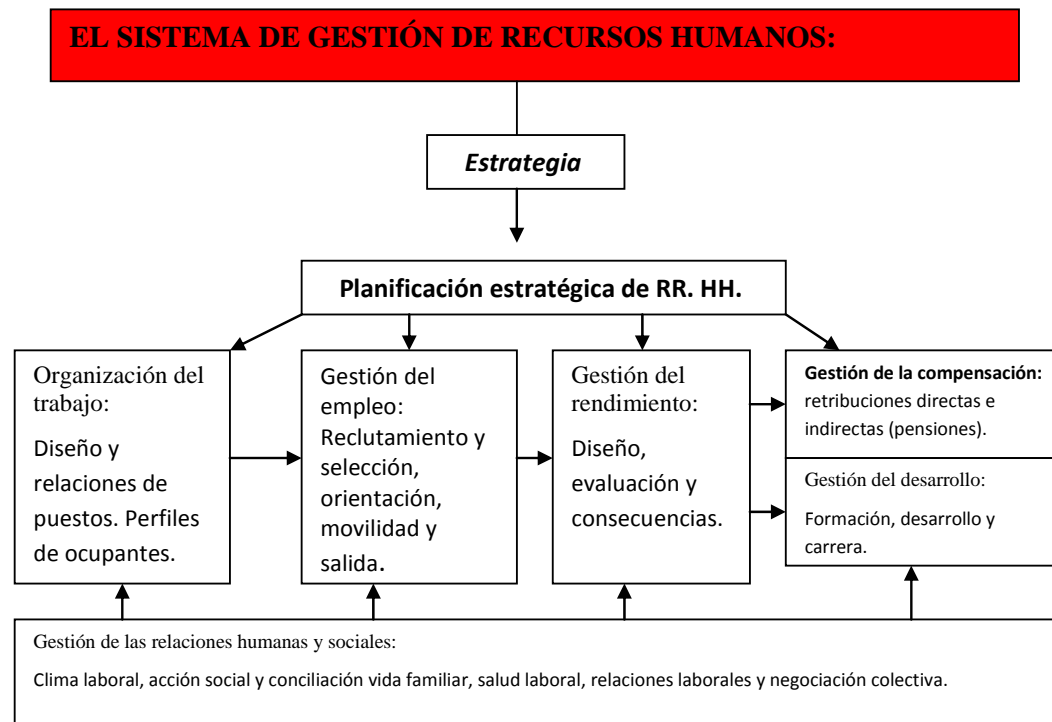
- Diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones (Trevino y Weave, 2003).
- En concreto, si la percepción de la política de integridad es que es prácticamente inexistente, sin claros estándares de conducta, con opacidad en 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

# CLIMA ÉTICO

- Una adecuada medición del clima ético nos permitiría anticipar conductas éticamente incorrectas e, incluso, posible corrupción.
- 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).

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

Figura 2



Basado en Longo (2004)

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- Estrategia: 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.
- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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)
- 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.**

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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. Pero es sobre todo en la elaboración de perfil donde más se puede innovar para favorecer la integridad en las organizaciones públicas.
- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- Pero las competencias en sentido estricto tienen que ver, sobre todo, con motivos internos y actitudes. 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.
- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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.
- Diversos estudios indican , además, que cuando el constructo está relacionado con el tipo de puesto y organización la medición de personalidad es muy útil para predecir buen rendimiento.



# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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).

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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***.
- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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.
- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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
- 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.

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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.
- 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.
-

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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....
- Importante es también la ***gestión del rendimiento***; hay que saber gestionar el rendimiento. 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 organizacional 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..

# GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y PROMOCIÓN DE LA INTEGRIDAD

- 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.
- 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).
-



# CONCLUSIONES

- Una vez identificados y analizados algunos instrumentos y procesos , es importante , para concluir, destacar la necesidad de disponer de estructuras u órganos que puedan gestionar estos instrumentos y procesos con eficacia e independencia.
- 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.
- 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.

# CONCLUSIONES

- 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 promocióne institucionalmente se necesitan líderes comprometidos con el servicio público, es esencial gestionar con el ejemplo.
- Y 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.