



Cultura organizacional: el factor clave para la adopción de una cultura de integridad en el servicio público

Organizational culture: the key factor for the adoption of a culture of integrity in public service

Jessica Eliane Padilla Ramírez^[*]

Resumen: El artículo tiene como propósito exponer a la cultura organizacional como un enfoque alternativo para el entendimiento y disminución de la corrupción en las organizaciones gubernamentales, toda vez que, al reconocerlas desde la complejidad de la propia vida de la organización, conformada por la particularidad de sus costumbres, reglas y, especialmente, sus integrantes, es posible enfrentarla desde el interior. Asimismo, explica las diferencias e impacto de la Ética Pública e Integridad Pública, y propone la adopción de una cultura donde los servidores públicos se sientan identificados y comprometidos con una actuación orientada a los valores y principios propios de su organización: la cultura de integridad.

Palabras clave: Cultura Organizacional, Integridad Pública, Ética Pública, Corrupción.

Abstract: The article aims to expose organizational culture as an alternative approach to understanding and reducing corruption in government organizations, since, recognizing them from the complexity of the organization's own life, shaped by the particularity of its customs, rules and, especially, its members; it is possible to face it from the inside. It also explains the differences and impact of Public Ethics and Public Integrity, and proposes the adoption of a culture where public servants feel identified and committed to an action oriented to the values and principles of their organization: the culture of integrity.

Key words: Organizational Culture, Public Integrity, Public Ethics, Corruption.

[*] Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México; Diploma en Ética Gubernamental y Corporativa, anticorrupción y prevención de Conflictos de Interés, por la Escuela Libre de Derecho, México; Licenciada en Derecho y servidora pública. Contacto: jess.padillar@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Índice de Percepción de la Corrupción^[1] ha posicionado al país mexicano en los lugares con calificación más baja de la Región de América Latina y como uno de los peores evaluados entre los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; dicha estadística, al medir los niveles de percepción de la corrupción en el sector público, refleja la apreciación que el sector empresarial, la sociedad civil y la sociedad en general tienen respecto del funcionamiento de las instituciones públicas.

Estos resultados han dado lugar a múltiples esfuerzos para combatir la corrupción, entre los que destacan el cambio de gobierno caracterizado por ser la primera alternancia de un partido de centro a izquierda, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la reforma y publicación de un conjunto de leyes dirigidas a hacer frente a este fenómeno^[2], el fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, así como otras innumerables acciones.

Si bien es cierto, la corrupción es resultado de conductas de la sociedad y de las personas que se desempeñan en el gobierno, también lo es que, los servidores públicos, al representar tanto al Estado como a la ciudadanía, ostentan una doble responsabilidad; sin embargo, a pesar de los múltiples intentos para mitigar este fenómeno, no se ha encontrado el camino efectivo para lograrlo.

Un enfoque alternativo para el entendimiento de este problema es la cultura orga-

nizacional, toda vez que, al reconocer a las organizaciones gubernamentales desde la complejidad de la propia vida de la organización, conformada por la particularidad de sus costumbres, reglas, objetivos, metas y, especialmente, sus integrantes, será posible enfrentarlo desde el interior.

Desde esta perspectiva, la adopción de una cultura donde las personas se sientan identificadas y comprometidas con una actuación orientada a los principios y valores propios de su organización puede resultar la vía idónea para hacer frente al problema de la corrupción; la propuesta es: la implementación de una cultura de integridad en el servicio público.

Por lo tanto, el propósito principal de este documento es exponer y proponer a la cultura organizacional como el factor clave para lograrlo.

I. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA CORRUPCIÓN

La corrupción se ha normalizado a tal grado que, la ciudadanía y los servidores públicos la consideran como una realidad natural del gobierno, lo que deriva en un contexto dificultoso para la legitimación del servicio público, para la adopción de conductas éticas y la construcción de una cultura de integridad; pero, como bien sabemos, la consecuencia de dicha normalización se extiende más allá de lo mencionado, afectando incluso, el goce, disfrute y protección de los derechos humanos

El amplio número de estudiosos que analizan el fenómeno de la corrupción, lo hacen a partir de diversos enfoques y proponen expli-

[1] El informe evaluó a 180 países en una escala donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio. En 2020, el Índice reveló que México cuenta con una calificación de 31 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público, colocándose en la posición 130 de 180 y, aunque estos números muestran una tendencia positiva, no se ha alcanzado la mejor puntuación histórica, que fue de 35 puntos en 2014. <https://www.transparency.org/cpi2020>

[2] Creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de la Fiscalía General de la República; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y reforma al Código Penal.

carla desde todas las perspectivas imaginables, considerándola como un problema económico, cultural, social, político, institucional y un amplio etcétera. Para contar con algunas posturas, expongo aquí las que considero relevantes.

Della Porta y Vanucci (2002, p. 86) sostienen que la corrupción consiste en «aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento»; esta definición resulta interesante al explicar los variados actos de corrupción a partir de la contravención de modelos de comportamiento preestablecidos, lo que puede incluir desde los sucesos que se vinculan con la obtención o desviación de recursos económicos hasta las acciones para favorecer a ciertas personas o grupos.

Desde esta perspectiva, puede interpretarse que el servidor público que comete algún acto de corrupción busca posicionarse en una situación que, por un lado, le permita influir en la toma de decisiones y, por el otro, recabar información privilegiada que le lleve a encontrarse en ventaja sobre el resto; esta conjugación de toma de decisiones y posesión de información ineludiblemente derivan en beneficios personales o privados de diversos tipos, desde dinero, regalos, favores, consideraciones, privilegios y un largo etcétera, pudiendo ir directamente al patrimonio personal o al de otro. Dichos actos, precisamente por contravenir los modelos de comportamiento legales, éticos y —quizá— sociales, se realizan de manera oculta.

Por su parte, Villoria e Izquierdo (2016) expresan que es factible hablar de cuatro tipos de actividades corruptas:

- a) Aquellas que contravienen normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el servidor público. Estos son los actos que normalmente se entienden como corrupción, consistiendo principalmente en cohecho, soborno o desvío de recursos, pero, estos beneficios no necesariamente son económicos y, además, en su mayoría son intangibles inmediatamente, por lo cual, se vuelven de difícil comprobación y sanción.
- b) Las que contravienen normas legales y generan beneficios indirectos para el servidor público. En este supuesto, se encuentran todos aquellos casos en que el funcionario hace uso de su autoridad para realizar actos que favorecen a otras personas, grupos o empresas y, al igual que el caso anterior, el beneficio no necesariamente es económico.
- c) Aquellas que contravienen normas éticas socialmente aceptadas y que generan un beneficio directo para el servidor público. Por ejemplo, los casos en que se tiene acceso a información privilegiada y esta se proporciona a otros grupos o ciertas regulaciones se definen con el objetivo de favorecer a grupos afines, con el fin de obtener algún beneficio.
- d) Las que implican la contravención de normas éticas socialmente aceptadas y que dan lugar a un beneficio indirecto para el servidor público. Este supuesto es el de más difícil control, pero igualmente común e importante que los tres primeros; generalmente, se ve reflejado en la influencia al definir políticas públicas, al elaborar normas, ejecutar acciones de gobierno o, sencillamente, hacer uso del poder para actuar en beneficio de otros.

De las clasificaciones anteriores, es posible observar que los autores toman como punto de partida dos características concretas: el tipo de norma que se contraviene (legal o ética) y el tipo de beneficio que se obtiene (directo o indirecto); si bien es cierto, podría considerarse que la vulneración de una norma legal es de mayor gravedad que la transgresión a una norma ética, en gran parte de las leyes

que regulan las responsabilidades de los servidores públicos se estipula que las conductas contrarias a las disposiciones éticas pueden ser motivo de una falta administrativa^[3].

La conjunción norma legal y norma ética tiene la ventaja de dar un mayor reconocimiento e impacto a los principios y valores éticos; sin embargo, no hay que dejar de lado que dichos principios y valores van más allá del Derecho y, al mismo tiempo, le sirven de base y fin último, puesto que sin ética no hay justicia, y sin justicia no hay Derecho.

Por otro lado, Ackerman (2000) precisa que la corrupción puede tener sus raíces en la cultura y en la historia, pero es, no obstante, un problema económico y político; es un síntoma de que el sistema político está funcionando con muy poca preocupación por el interés público general, lo que indica que la estructura del gobierno no canaliza eficazmente los intereses privados.

Esta postura hace referencia al elemento en torno del cual se conduce el servicio público: la preocupación por el interés público. En el desempeño cotidiano de los servidores públicos, el interés público debe prevalecer en todo momento, ya que, como bien sabemos, su razón de ser es el servicio a la sociedad, razón por la cual, es requisito trasladar los intereses privados al último escaño y desempeñarse buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad.

Aunque la adopción de comportamientos éticos depende de la voluntad individual y la formación personal, estas conductas pueden ser influenciadas e incluso determinadas, por las organizaciones de las que se forma parte; por lo que es indispensable una cultura institucional que oriente el comportamiento de sus integrantes hacia dicho fin.

II. NOCIONES DE CULTURA ORGANIZACIONAL

Como segundo punto, es preciso realizar un breve acercamiento al concepto de cultura organizacional y sus características esenciales para, de esta manera, comprender la importancia que representa en las organizaciones y el impacto que puede causar en cada uno de sus integrantes.

En palabras de Ramió (1999), la cultura organizacional es «el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas» (p. 193), y se integra de comportamientos regulares entre los miembros de la organización, valores dominantes aceptados, filosofía de las políticas y las reglas del juego.

Con un enfoque similar, Robbins (2009) define a la cultura organizacional como el «sistema de significado compartido por los miembros, el cual distingue a una organización de las demás» (p. 551) y señala siete características que, en conjunto, capturan la esencia de la cultura de una organización: innovación y aceptación del riesgo, atención al detalle, orientación a resultados, orientación a la gente, orientación a los equipos, agresividad y estabilidad.

Ambos autores tienen en común que se refieren a la cultura organizacional como un «proceso» o «sistema», conceptos que se traducen en un conjunto ordenado de reglas, principios y fases sucesivas; asimismo, destacan la preeminencia de valores y comportamientos afines de los miembros de las organizaciones. Estos elementos reflejan la base del entendimiento compartido que pueden alcanzar los integrantes de las organizaciones, dando lugar al sentimiento de pertenencia y satisfacción.

[3] Un ejemplo de ello es la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente en México, cuyo artículo 49, fracción I, establece que incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que incumpla o transgreda la obligación de «cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética».

Por su parte, Schein (2010) describe a la cultura organizacional de una manera dinámica e integradora, entendiéndola como un aprendizaje que evoluciona en la misma medida, velocidad e intensidad que la organización a la que corresponde.

Schein puntualiza que la cultura de un grupo debe entenderse como el aprendizaje compartido y acumulado, que ha funcionado lo suficientemente bien como para ser considerado válido y para ser enseñado a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar, sentir y creer, en relación con esos problemas; en suma, este aprendizaje es un sistema de creencias, valores y normas de comportamiento que se adoptan como supuestos básicos y, finalmente, se realizan de manera consciente.

Como bien lo señala (Schein, 2010), existe una tendencia común a pensar que la cultura organizacional es meramente conductual, cuando en realidad el concepto va más allá de eso, implica estabilidad estructural, profundidad, amplitud y un modelo de integración, lo que resulta en el hecho de que, la cultura se convierte para los integrantes de la organización en un fenómeno aprendido.

Esta postura proporciona un enfoque más profundo, que toma como punto de origen el proceso general de aprendizaje y evolución de la organización, analizando diferentes elementos que dan sentido al ambiente organizacional en particular.

Las funciones de la cultura organizacional

Carles Ramió, en su obra *Teoría de la Organización y Administración Pública* (1999), señala que la cultura organizacional es el elemento que articula al resto de las piezas organizativas y, en consecuencia, tiene utilidades muy importantes, influyendo de forma directa en el comportamiento y resultados de las organizaciones.

En este sentido, sostiene que las funciones de la cultura organizacional son:

- a. Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra; es decir, crea una frontera que permite a las personas que forman parte de la organización, identificar las especificidades ambientales, que son completamente distintas a las del entorno.
- b. Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización. Los integrantes de la organización, además de reconocer sus elementos diferenciales, se identifican con los mismos; convirtiéndose en un instrumento que da sentido a las actitudes y modelos de comportamiento.
- c. Facilitar la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; lo que significa que se generan convicciones que permiten superar los intereses egoístas de cada individuo y grupo, superando así, la contraposición de objetivos e intereses.
- d. Ser un sistema de control sobre los miembros de una organización. Como resultado de la apropiación de valores, es posible que los integrantes de la organización reaccionen de forma previsible a determinadas situaciones.
- e. Favorecer a la estabilidad social de la organización. De manera directa o indirecta, favorece la permanencia de los integrantes de la organización, disminuyendo la rotación de personal.

Bajo este orden de ideas, es viable advertir que, en la proporción que dichas funciones, se cumplan por el modelo de cultura organizacional adoptado, entonces podremos hablar de una cultura fuerte o débil.

Culturas fuertes y culturas débiles

La influencia que ejerce una cultura fuerte en la organización es muy distinta de la influencia que puede ejercer una cultura débil, por tal motivo, se vuelve trascendental describir ambos casos.

El profesor Morgan (1990) sostiene que, una organización puede verse a sí misma como una familia que cree en el trabajo en común, puede impregnarse en la idea de que es la mejor organización en su industria o estar fragmentada en grupos con aspiraciones completamente distintas e, incluso, opuestas. Estos patrones de creencias, rituales y normas, ya sean compartidas, integradas o divididas, pueden ejercer una influencia decisiva en la eficiencia de la organización para alcanzar los retos que afronta.

En este contexto, en una cultura fuerte los valores nucleares^[4] de la organización se comparten con intensidad y en forma extensa, entre más integrantes acepten los valores y más grande sea su compromiso con ellos, más fuerte es la cultura; por consiguiente, una cultura fuerte tendrá mucha influencia en el comportamiento de sus miembros, debido a que el grado en que comparten sus valores crea un clima interno de control del comportamiento (Robbins, 2009).

Como efecto de la influencia que ejerce la cultura, surge un acuerdo tácito entre los integrantes de la organización y su objetivo, formando un tejido de unidad, lealtad y compromiso organizacional que, a su vez, da lugar a la consistencia del comportamiento.

Al hablar de «consistencia del comportamiento», es plausible sostener que una cultura fuerte actúa como sustituto de la formalización, en virtud de que incrementa la congruencia de conductas, logrando el mismo objetivo que el establecimiento de reglas, pero sin la necesidad estricta de contar con documentos escritos. Mientras más fuerte sea la cultura de una organización, menos necesidad hay de preocuparse por establecer regulaciones formales que guíen el comportamiento de los empleados (Robbins, 2009).

En contraposición, una cultura organizacional débil será aquella en que los valores nucleares de la organización no son compartidos con intensidad y, por lo tanto, el compromiso de sus integrantes es mínimo, dando lugar a una baja participación en las actividades y la anteposición de intereses privados sobre los de la organización. Adicionalmente, al no adoptarse un comportamiento común, se vuelve necesario el establecimiento de regulaciones formales que obliguen a los miembros a conducirse de determinada manera y, en caso contrario, se les impone una sanción.

Aunado a lo anterior, Robbins (2009) resalta la importancia de que la cultura organizacional se oriente por esquemas éticos, al afirmar que:

El contenido y fuerza de una cultura influye en el clima ético de una organización y en el comportamiento de sus miembros dentro de la ética. Una cultura organizacional que con toda probabilidad conforme estándares éticos es aquella que tiene mucha tolerancia al riesgo, poca a moderada agresividad y que se centra en los medios tanto como en los resultados (p. 56).

Bajo este orden de ideas, resulta evidente que una cultura organizacional fuerte tendrá más influencia en sus integrantes que una débil; adicionalmente, si la cultura es fuerte y da apoyo a estándares éticos elevados, tendrá una influencia poderosa y positiva en el comportamiento.

Por esta razón, es primordial desarrollar una cultura organizacional fuerte, puesto que, al adoptar intrínsecamente los principios, valores y filosofía de la organización, se provoca un mayor impacto en sus integrantes, creando compromiso y fortaleciendo el clima de control del comportamiento.

^[4] El autor Stephen Robbins se refiere a los «valores nucleares» como los valores principales o dominantes, aceptados en toda la organización.

La definición de principios y valores

Como se desprende de los párrafos anteriores, los valores son el elemento determinante para la adopción de la cultura organizacional, toda vez que, se trata de la «forma de concebir la realidad que genera comportamientos determinados en los individuos y colectivos de una organización» (Ramió, 1999, p. 197), entonces, en la medida en que los integrantes interioricen y se identifiquen con estos valores, el compromiso y participación podrán verse fortalecidos.

De modo que, el paso inicial para hablar de una cultura organizacional será la identificación y determinación de los valores que definen a la organización en particular.

Si bien, no existe un listado de los valores inequívocos para construir una cultura fuerte, en los años noventa, el Instituto de Estudios Fiscales^[5] señaló que hay algunos valores que requieren ser potenciados al máximo en las organizaciones públicas:

- Lealtad institucional. Exige que la actuación de los servidores públicos se dirija a la atención prioritaria de los fines constitucionalmente asignados, orientando su actuar al servicio público.
- Integridad, objetividad e independencia. Son elementos básicos en la actitud de los servidores públicos, buscando la proporcionalidad y evitando las relaciones profesionales y económicas directamente vinculadas con su labor pública.
- Competencia técnico-profesional. La capacitación es imprescindible para el correcto desempeño y calidad de las actividades inherentes a su cargo; adicionalmente, para dar cumplimiento a los fines de la Ad-

ministración Pública, los servidores deben utilizar los recursos públicos con eficacia.

- Confidencialidad. La información privilegiada debe mantenerse en la más absoluta reserva, no debe ser usada en beneficio propio o de terceros.
- Respeto a las personas. La posición en que se encuentran los servidores públicos ante la sociedad los obliga a ser cuidadosos en su trato con las personas, tanto en el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos, como en lo que se relaciona con las funciones de su cargo público.

Sobre este punto en particular, es menester destacar que, desde agosto de 2015 en México se publicó el «Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés», el cual emite el Código de Ética para la Administración Pública Federal. Este Código establece el conjunto de principios, valores y reglas de integridad que deben ser observados en el desempeño del servicio público y constituye el eje de partida para la elaboración de los Códigos de Conducta de las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado.

El Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 2019, además de hacer referencia a valores, reitera los principios constitucionales

^[5] Creado como organismo autónomo por la Ley N.º 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Está adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda de España y su misión son los estudios, investigación y asesoramiento económico y jurídico en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, así como el análisis y explotación de las estadísticas tributarias.

de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia^[6], en el sentido siguiente:

- Legalidad: fomenta el cumplimiento a las normas jurídicas, con un estricto sentido de vocación de servicio a la sociedad, garantizando el profesionalismo, así como los valores de respeto a los derechos humanos y liderazgo.
- Honradez: fomenta la rectitud en el ejercicio del empleo, cargo o comisión promoviendo un gobierno abierto que promueva la máxima publicidad y el escrutinio público de sus funciones ante la sociedad, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, así como el valor de respeto.
- Lealtad: busca que las personas servidoras públicas correspondan a la confianza que el Estado les ha conferido, a fin de satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas y generar certeza plena de su conducta frente a todas las personas, garantizando la integridad; los valores de interés público y entorno cultural y ecológico, así como las reglas de integridad de cooperación y desempeño permanente con la integridad.
- Imparcialidad: busca fomentar el acceso neutral y sin discriminación de todas las personas, a las mismas condiciones, oportunidades y beneficios institucionales y gubernamentales, garantizando así la equidad, la objetividad y la competencia por mérito; los valores de equidad de género e igualdad y no discriminación y la regla de integridad de comportamiento digno.
- Eficiencia: busca consolidar los objetivos gubernamentales a través de una cultura de servicio público austero, orientada a resultados y basada en la optimización de recursos, garantizando la eficacia, la economía y la disciplina, así como el valor de cooperación.

En síntesis, de la lectura a la propuesta formulada por el Instituto de Estudios Fiscales y la regulación que contempla el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, se identifican numerosas características comunes, en el sentido que, ambos incluyen principios afines, que deben ser intrínsecos a cada servidor público, para dirigir su comportamiento hacia la prevalencia y satisfacción del interés público.

III. ÉTICA PÚBLICA VERSUS INTEGRIDAD PÚBLICA

Como tercer punto, vinculado directamente con la relevancia de los valores y principios que deben regir el desempeño de los servidores públicos, es indispensable dedicar unos párrafos a explicar lo que se entiende por «ética» y su diferencia del concepto «integridad».

En palabras de Betanzos (2018), la ética es la rama de la filosofía encargada de estudiar la corrección de los humanos en orden al bien trascendente, para buscar realizarlo libremente a través del ejercicio de la razón práctica, orientada por la razón humana; destacando que, al determinar criterios de conducta derivados de la misma dignidad humana, la ética implica un saber de carácter normativo.

Desde esta perspectiva, se evidencia que la ética está presente en la conducta y práctica diaria, dirigiendo la voluntad de las personas hacia una inclinación natural al bien, lo que, en consecuencia, da lugar a expectativas y exigencias que se expresan mediante principios, valores, normas y leyes.

Ahora bien, al hablar de Ética Pública nos referimos a la «ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público» (Bautista, 2017, p. 20); es decir, la corrección de los actos realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, orientados al interés público y al servicio a la sociedad.

[6] Consagrados en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, si partimos de la base de que, el fin último del Estado es contribuir al ejercicio de los derechos y desarrollo pleno de los ciudadanos a través de las actividades que desempeñan los servidores públicos, entonces cada uno de los integrantes del servicio público posee una responsabilidad ética acentuada.

Con este particular enfoque, Rodríguez (2013) considera a la Ética Pública, como «la ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio de los ciudadanos, al compromiso con el bienestar general del pueblo, con el interés general» (p. 32). La definición presentada por el citado jurista reitera la importancia de que los servidores públicos se ciñan a la responsabilidad que tienen con cada integrante de la sociedad.

Visto este razonamiento, conviene cuestionarnos ¿cuál es el medio para que los servidores públicos tengan la sensibilidad que les permita aplicar en su labor cotidiana los principios y valores, afines al comportamiento ético y orientados a la satisfacción del interés público? La respuesta inmediata sería que, para lograr que las personas que desempeñan una función pública se comporten éticamente al enfrentarse a los dilemas inherentes a sus atribuciones, primero requieren contar con una formación ética propia.

No obstante, los servidores públicos, al igual que todo integrante de una organización, reflejan fuertemente los valores, hábitos y costumbres del grupo a que pertenecen; es decir, siempre están influenciados por sus vínculos organizacionales, por lo que, no pueden ser individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales.

Por lo anterior, considerando el impacto e influencia de las organizaciones sobre sus integrantes, que puede lograrse a través de una cultura organizacional fuerte, esta se vuelve

una herramienta esencial en el proceso de sensibilización y concientización del actuar ético.

Ahora bien, en lo que respecta a la «integridad», la Real Academia Española la define como: «cualidad de íntegro» y esta última palabra como «dicho de una persona: recta, proba, intachable»; entonces, entenderíamos que una persona íntegra es aquella que cumple con las normas éticas, morales y de conducta.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en su recomendación sobre Integridad Pública (2017) ^[7] propone una noción sobre integridad pública, al señalar que «se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (p. 3).

A partir de este enfoque se observa claramente que nos encontramos ante un concepto complejo que integra, tanto los elementos que caracterizan a la Ética y Ética Pública, como nuevos componentes, inherentes a la naturaleza misma y fines últimos del servicio público.

La Integridad Pública se conforma de valores, principios y normas éticas y, más allá de eso, implica su interiorización, requiere la adhesión a estos; por tal motivo, a pesar de que la tendencia ha sido buscar un servicio público ético, resulta trascendental plantearnos un horizonte más vasto y pensar en mecanismos que guíen a los servidores públicos hacia la interiorización de la integridad.

La Cultura de Integridad en el servicio público

En los últimos años se han realizado varios estudios sobre la cultura de integridad, tanto en el sector empresarial como en el guber-

[7] Estudio realizado en 2017 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en el que proporciona una estrategia de integridad pública, cambiando el enfoque de las políticas de integridad a un enfoque integral basado en el riesgo con énfasis en cultivar una cultura de integridad. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

namental y, más recientemente, en diciembre de 2018, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción publicó la «Propuesta de Política Nacional Anticorrupción»^[8]; en este documento expuso, como parte de las principales causas de la corrupción, la falta de una cultura de integridad tanto en servidores públicos como en ciudadanos.

Este resultado es interesante porque, al derivar de una consulta ciudadana respondida por más de catorce mil personas muestra que, según la percepción, existe una considerable falta de cultura de integridad.

Para hacer frente a dicha situación, contamos con disposiciones como la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y el ya referido Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.

La primera establece un marco normativo sancionador de conductas opuestas a los fines del servicio público y, entre otras hipótesis normativas, hace referencia a una Política de Integridad^[9] de las personas morales, cuya existencia se valora en la determinación de su responsabilidad vinculada con faltas administrativas graves de los servidores públicos.

Por su parte, el Código de Ética contiene una serie de medidas y reglas de integridad de actuación pública que, desde un enfoque preventivo, buscan orientar el desempeño de las funciones y la toma de decisiones de los servidores públicos.

Sin embargo, actualmente no contamos con documento o norma que haga referencia específica a la integridad y, menos aún, que defina la «cultura de integridad»; por este

^[8] La Propuesta de Política Nacional Anticorrupción es resultado del análisis de datos oficiales y evidencia generada por distintas instancias de la sociedad civil; integra diversos insumos provenientes de una Consulta Pública que permitió dar voz a diversos sectores mediante la instalación del Consejo Consultivo, una Consulta ciudadana en línea y ocho Foros Regionales. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesna/articulos/propuesta-de-politica-nacional-anticorrupcion-185184>

^[9] El artículo 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que, en la determinación de la responsabilidad de las personas morales, se valorará si cuentan con una política de integridad, la que debe reunir, al menos, los siguientes elementos:

- I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;
- II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;
- III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;
- IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;
- V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;
- VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y
- VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

motivo, a partir de los términos que se han revisado y los elementos que, conforme a la LGRA, componen una Política de Integridad, me permito proponer la siguiente concepción de «Cultura de Integridad»:

Conjunto de principios, valores y comportamientos éticos, comunes a los servidores públicos y a la sociedad en general que, a través de su interiorización, genera la convicción de adherirse a los estándares que dan prioridad al interés público.

Como se observa, la Cultura de Integridad corresponde a la sociedad en general, no se limita exclusivamente a los servidores públicos, en virtud de que, para lograr resultados reales se requiere un compromiso tanto de los integrantes del sector gubernamental y del sector empresarial, como de la sociedad civil y la ciudadanía.

Empero, en razón de la doble responsabilidad que ostentan los servidores públicos, les corresponde ser los pioneros en la adopción de esta cultura.

Entonces, desde la visión de lo expuesto en el segundo apartado, se percibe que, a través de la interiorización de una cultura de integridad es posible despertar en cada uno de los servidores públicos la supra conciencia; es decir, la conciencia profunda que permite ser capaz de discernir, en cada acto que se realice, entre lo correcto e incorrecto y, en suma, actuar asertivamente.

Por consiguiente, el *quid* reside en identificar ¿Qué hacemos para adoptar una Cultura de Integridad en el servicio público?

IV. EL FACTOR CLAVE PARA LA ADOPCIÓN DE LA CULTURA DE INTEGRIDAD

Las recomendaciones internacionales apuntan al diseño de normas estrictas de conducta y de integridad, que comuniquen los valores del sector público tanto al interior como al exterior, clarifiquen las responsabilidades de cada servidor público, establezcan procedimientos

que ayuden a prevenir infracciones y favorezcan la transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a rango constitucional los principios que deben regir el desempeño en los cargos públicos, de igual manera, la Ley General de Responsabilidades Administrativas los reitera e incluso, amplía. Adicionalmente, tanto a nivel federal como local, la administración pública cuenta con Códigos de Ética y Códigos de Conducta que, de forma expresa y sencilla, establecen un catálogo de principios y valores a cumplirse por los servidores públicos.

Sin embargo, los datos estadísticos expuestos en la introducción, los resultados de las encuestas realizadas en el marco de la Propuesta de Política Nacional Anticorrupción y las múltiples investigaciones en la materia, muestran que, a pesar de los incontables esfuerzos de los actores del Gobierno, no ha sido posible conseguir que los servidores públicos interioricen los principios y valores que deben regir su actuar cotidiano, menos aún, solucionar los dilemas éticos y adoptar la cultura de integridad de que tanto se habla.

Tras los argumentos empleados en este artículo, el contexto actual se explica de esta manera: la cultura organizacional del sector público se encuentra anclada a comportamientos y costumbres contrarias a la integridad. Entonces, llegamos al punto en que es asequible responder a la interrogante planteada párrafos arriba: ¿qué hacemos para adoptar una Cultura de Integridad en el servicio público?

Una buena cultura organizacional, en opinión del profesor Ramió C. (1999) es «aquella que favorece, por medio de la cohesión de valores, comportamientos acordes con los objetivos de la organización y tiende a perdurar gracias al esfuerzo realizado en los procesos de selección, socialización y dirección» (p. 203); de la misma forma, hay casos en que la cultura organizativa se queda estancada en valores que dificultan el éxito y, en estas situaciones, el paso necesario será cambiarla.

A pesar de lo compleja que puede observarse la realidad actual, conforme a los estudios en la materia, el cambio que requerimos para la adopción de una cultura organizacional de integridad, es parcial; ello quiere decir que, se trata de un cambio en el que se producirán modificaciones al sistema socio estructural (objetivos, estructura, recursos humanos y recursos materiales) pero no requiere alteraciones sustantivas en la cultura organizacional, por lo tanto, aunque es probable que se presenten resistencias, se trata de un cambio asumible por los servidores públicos.

Para ello, es indispensable la planeación estructural y procesal, orientada a los principios de honradez, lealtad, legalidad, imparcialidad y eficiencia, sensibilizando sobre la importancia de guiar el comportamiento conforme a valores de igualdad, dignidad, transparencia, honestidad, liderazgo y trabajo en equipo.

Atendiendo a estas características particulares, entre los diversos expertos en la materia, destaca el «Plan de las ocho etapas de Kotter» como una probable vía para la implementación del cambio de cultura organizacional.

El profesor John Kotter, a partir de los trabajos del psicólogo social Kurt Lewin, elaboró una lista detallada de los errores comunes al iniciar un cambio, dentro de los que incluyó: la capacidad de crear un sentido de urgencia sobre la necesidad de cambio, no crear una coalición que administre el proceso del cambio, la ausencia de una visión para el cambio y comunicarla con eficacia, no eliminar los obstáculos que impiden el logro de la visión, no proponer metas asequibles de corto plazo, la tendencia a declarar la victoria demasiado pronto y no anclar los cambios en la cultura de la organización (Robbins, 2009, p. 627).

Acto seguido, determinó ocho etapas secuenciales para superar estos problemas:

1) establecer un sentido de urgencia con la creación de una razón por la que es necesario el cambio; 2) formar una coalición con poder suficiente para dirigir el cambio; 3) crear

una visión nueva para dirigir el cambio y las estrategias para lograrlo; 4) comunicar la visión a toda la organización; 5) dar poder a otros para que actúen, eliminando las barreras para el cambio e inviten a correr riesgos y resolver problemas con creatividad; 6) recompensar triunfos que impulsen a la organización hacia la nueva visión; 7) consolidar las mejoras, reevaluar los cambios y hacer los ajustes necesarios en los nuevos programas; y 8) reforzar los cambios al demostrar la relación entre los comportamientos nuevos y el éxito organizacional (Robbins, 2009, p. 628).

Estas etapas, constituyen la guía detallada para implementar el cambio organizacional, para llevar al servicio público hacia una cultura de integridad, en razón de que, como se mencionó párrafos arriba, nuestra administración pública ya cuenta con un marco que determina los valores y principios a observarse, tanto desde el punto de vista preventivo y orientador, como desde el enfoque sancionador.

El reto actual es que la cultura de integridad sea interiorizada por cada uno de los servidores públicos que conforman los órganos de gobierno, tanto en el desempeño de sus funciones como en su vida cotidiana.

V. CONCLUSIONES

Los servidores públicos son los integrantes esenciales de las organizaciones gubernamentales, hacen las veces de propulsores del sector público, son quienes toman riesgos, solucionan problemas y logran los mejores resultados para los ciudadanos; y, como consecuencia, se ejercen las competencias, alcanzando los objetivos de la institución.

Por este motivo, la Ética Pública es una pieza esencial en el desempeño del servicio público, ya que guía los actos de los servidores públicos, orientándolos al interés público y al servicio a la sociedad; sin embargo, la Integridad tiene un alcance más amplio al implicar la interiorización y adhesión a normas éticas, fungiendo como un mecanismo de control de antivalores.

Entonces, si el fin buscado es contar con un servicio público que se caracterice por su fusión con la cultura de integridad; es decir, cuyo actuar se guíe por principios, valores y comportamientos éticos, donde la búsqueda por el bien de la comunidad se interiorice y exista la convicción de cada uno de sus integrantes de adherirse a la consecución del interés público, la vía idónea para conseguirlo es una cultura organizacional de integridad.

A través del Plan de las ocho etapas de Kotter, es factible abandonar la cultura organizacional individualista y personalista del servicio público; este plan creará la visión del comportamiento tipo, eliminará las resistencias al cambio como resultado de la comunicación, realizará el movimiento progresivamente y adoptará los nuevos enfoques, llevando el *statu quo* al estado final deseado: la cultura de la integridad.

Ello permitirá que los servidores públicos, más allá de comprender y distinguir entre lo que es correcto y lo que no, lo que es íntegro de lo que no, puedan frenarse cuando se encuentren a punto de actuar indebidamente y, por regla general, tomen la decisión más asertiva, la alineada con los principios y valores del servicio público.

Dicha adecuación organizacional, como onda expansiva, llevará a cada uno de los servidores públicos a reconocer el impacto que causa a la ciudadanía, a descubrir el valor que crea al desempeñar sus funciones, a replantearse su quehacer cotidiano y, solo entonces, surgirá la motivación para ser íntegros, para anteponer los intereses públicos y enfocarse a la persecución del bien común.

VI. REFERENCIAS

- Arellano, D. y Cabrero E. (2005). «La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público». En *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, N.º 3, pp. 599-618. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13314307>
- Arellano, D. y Cabrero E. (2003). *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bautista, Óscar Diego. (2017). *Ética Pública: su vinculación con el Gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Betanzos Torres, Eber Omar. (2018). «Acciones para el fomento de la ética y la integridad en la Administración Pública Federal mexicana». En *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública*, pp. 49-78. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Della Porta, D., y Vanucci A. (2002). «Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano». En *Zona Abierta*, N.º 98-99, pp. 85-118.
- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morgan, Gareth. (1990). *Imágenes de la Organización*. Madrid: RA-MA. OCDE. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- Peters, Guy B. (2003). *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Ramió, Carles. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. España: Tecnos.
- Robbins, Stephen P. y Judge, Timothy A. (2009). *Comportamiento Organizacional*. México: Pearson Educación.
- Rodríguez-Arana, Jaime. (2013). *La dimensión ética de la función pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rose-Ackerman, Susan. (2000). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. España: Siglo XXI de España Editores.

- Schein, Edgar H. (2010). *Organizational Cultura and Leadership*. Estados Unidos de Norteamérica: Wiley.
- Secretaría de la Función Pública. *Guía práctica para promover una Cultura Organizacional y de Servicio Público, para el logro de resultados*, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288279/Gui_a_Pra_ctica_CO_versio_n_08ene18_DEFINITIVA.pdf
- Villoria Mendieta, Manuel. (2006). Dilemas morales y percepción de la corrupción en las organizaciones públicas: el factor cultural. *Buen Gobierno*, Julio-Diciembre 2006, pp. 6-27. Disponible en: <http://revistabuengobierno.org/home/?p=2711>
- Villoria Mendieta, Manuel y Agustín Izquierdo. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno*. España: Tecnos.