

Responsabilidad y códigos de ética en la construcción de organizaciones para la gestión pública. Un caso de aplicación

Juliana Ferrer y Caterina Clemenza

Instituto de Investigaciones Científicas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales,
Universidad del Zulia. Telfs.: 0261-7596585 / 0261-7596943. E-mails:

jumferrer@cantv.net, juferrer@luz.ve /
caterinaclemenza@yahoo.es, cclemenz@luz.ve

Resumen

La Responsabilidad mueve a las Organizaciones del Sector Público a participar en la vida ciudadana, contribuir con el bien común y rendir cuentas de su actuación; procurando la institucionalización de los principios de una comunidad que se espera actúe centrada en valores compartidos por la sociedad, generando la noción histórica del espacio donde se establecen las relaciones de los grupos de interés. Tales ideas preocupan a las instituciones públicas nacionales venezolanas y particularmente resulta interesante la experiencia del Instituto Nacional de Canalizaciones, el cual reconoce que el proceso de cambio en la sociedad venezolana, transita hacia la búsqueda de estructuras que faciliten la transformación que el país requiere; estructuras capaces de fortalecer esa cultura organizacional, debilitada por exigencias no percibidas por la organización, marcadas por consecuencias asumidas, y por el compromiso con la sociedad, cristalizado en la responsabilidad social asumida por la institución. Para desarrollar el estudio, se trabajó con la técnica de grupo focal con la participación de cinco miembros directivos de la institución y adicionalmente con muestreo no probabilístico, seleccionando quince empleados, para conocer cuanto han internalizado la necesidad de llevar adelante una práctica ética, centrada en principios valores. En conclusión existe una dicotomía entre los valores que rigen a la institución, plasmados en la misión, visión y la interacción diaria que los funcionarios evidencian en su compromiso sobre las consecuencias, basada en la responsabilidad del cargo que ejercen. Se propone un paradigma organizativo cimentado en la orientación ética fundamental, particularmente en la sustentación sobre códigos de ética que motiven al funcionario para construir un piso anticorrupción, bajo criterios estratégicos y actitudes de consenso.

Palabras clave: Responsabilidad, códigos de ética, sector público, Instituto Nacional de Canalizaciones.

Responsibility and codes of ethics in the construction

of organizations for public management. A case of application

Abstract

Responsibility obliges Public Sector organizations to participate in the life of citizens, to contribute to social well-being, and to render accounts of its performance; promoting the institutionalization of the principles of community that hopefully centers its actions on shared social values, generating a notion of history within the space where the relations of interest groups are established. Such ideas worry Venezuelan public institutions and particularly the National Institute of Canalizations, which recognizes that the process of change in Venezuelan society is oriented towards the search for structures that facilitate the transformation that the country requires; structures capable of fortifying organizational culture, that have been debilitated by exigencies perceived by the organization, and affected by assumed consequences, and its commitment with society, crystallized in the social responsibility assumed by the institution. In order to develop the study, the technique of focal group was selected with the participation of five corporate directive members of the institution and fifteen employees selected by non probabilistic sampling, in order to study what they have internalized as the need to continue an ethical practice, centered on values and principles. In conclusion there is a dichotomy between the values that prevail in the institution in relation to its mission, the vision shaped by the mission, and the daily interaction that exists between its employees demonstrated in the commitment to the consequences of their actions, and cradled in the responsibilities of the positions they holds. An organizational paradigm is proposed based on the orientation of fundamental ethics that motivate employees to construct a basic code of ethics based on strategic strategies and consensus.

Key words: Responsibility, ethical codes, public sector, National Institute of Canalizations.

Recibido: 21-10-2002. Aceptado: 22-04-2003

Introducción

La cuestión ética es una preocupación, que se debate cada vez más en muchas administraciones públicas. Tal preocupación se explica, entre otras, por una disminución de la confianza de los ciudadanos, en relación a la legitimidad de sus actuaciones y al valor de la función pública. Las inquietudes planteadas en el ámbito público, en cuanto al tema ético; así como la aparición de nuevas tecnologías o los cambios en las relaciones entre los sectores privados y públicos, han modificado el contexto donde se desenvuelven

los funcionarios y llaman a nuevos códigos de ética, por supuesto, sin salir de la realidad del espacio público.

Para sociedades como las actuales, que carecen de un modelaje a seguir, dialogar es indispensable y es el criterio para llegar a acuerdos y decisiones públicas sensatas. Por ello, la función pública ha sido, desde sus orígenes, considerada por la ciencia política como una labor que implica una gran responsabilidad y un compromiso con los individuos que, en conjunto son representativos de una sociedad (Constenla, 2001).

Se afirma por ello que la responsabilidad pública es dialogante y que ésta, es consecuencia de las democracias pluralistas y abiertas; la responsabilidad pública, al igual que la privada y cualquier responsabilidad concreta, se funda en la verdad y el bien: en la realización de justicia. De ahí que cada país luche contra los obstáculos en la búsqueda de una mejor condición del ciudadano; a partir de una actuación en el hecho público, que lo comprometa con las consecuencias de sus decisiones y por tanto, lo involucre en atacar el egoísmo, gran enemigo de la responsabilidad individual y colectiva, nacional e internacional (Barazzutti, 1999).

Surge en este contexto la motivación del presente artículo el cual pretende realizar una reflexión sobre la realidad de la gestión pública venezolana a través del análisis de la responsabilidad y los códigos de ética, como conjunción ineludible en la construcción de organizaciones humanas para los espacios públicos. Además, se estudia un caso concreto para conocer hasta donde instituciones públicas venezolanas, hacen esfuerzos por mejorar su desempeño gerencial e internalizar el compromiso de sus funcionarios por el espacio público. Se estudia en particular el caso del Instituto Nacional de Canalizaciones, buscando la manera de visualizar los obstáculos que en el plano de la interacción entre agentes sociales, impiden cualquier transformación en el ámbito de la administración pública.

Responsabilidad (ética de la) y ética de la función pública

Resulta oportuno incorporar las categorías weberianas, donde se distingue entre una ética de la intención o de los principios –conocida como ética de la convicción– y una ética de las consecuencias (propia de los políticos) o ética de la responsabilidad. La ética de la convicción se refiere al sentir moral y a la forma de vida de quien encarna unos principios, ya sean de carácter religioso o laico. La persona se compromete con unos valores concretos con los cuales participan en su actuación cotidiana. A ella contraponen la concepción weberiana de la ética de la responsabilidad, donde la persona reconoce la existencia de una serie de valores que pueden ser conflictivos entre sí (dilema moral), y

ante los que opta por una actuación moral basada en la idea o compromiso de responsabilidad hacia los demás; es decir, mira fundamentalmente a las consecuencias sociales de la acción (Blázquez *et al.*, 1999); por lo que el hombre no puede regirse sólo por una ética de principios, sino que debe atender a las consecuencias de sus acciones y decisiones.

El término Responsabilidad (Ética de la) viene de los términos latinos *responsum* (respuesta) y *dare* (dar), responder de lo hecho, de nuestros propios actos y de las consecuencias de ellos derivadas ante uno mismo (conciencia) o ante alguien. Por otra parte, el *spondere* –raíz de *respondere*– significa “prometer solemnemente”, “dar la palabra”. Responsable es, pues, quien es capaz de justificar sus acciones, de explicar, de dar razón de lo que hizo y por qué lo hizo. La responsabilidad es una consecuencia de la libertad. Sin libertad no es posible hablar de responsabilidad (Blázquez *et al.*, 1999). Si no se puede actuar de otro modo, si el hombre no es dueño de sus actos (acto moral), si carece de la capacidad de autodeterminarse, no debe sentirse responsable. Por eso, al hablar de los actos morales, se enumeran una serie de circunstancias atenuantes o dirimentes que modifican la responsabilidad del acto moral, como la ignorancia de las circunstancias y consecuencias de la acción.

Así, una ética de la responsabilidad mueve a los ciudadanos a participar en la vida pública para contribuir con el bien común; obliga a los políticos a rendir cuentas de su actuación y crea exigencias éticas de solidaridad entre las personas y los pueblos. Apel (1985) propone una ética de la responsabilidad acorde con sus planteamientos de la ética del discurso, que concreta el principio de obrar teniendo como eje la comunicación.

Lozano (1999) defiende una ética neo-aristotélica basada en la concepción holística de una ética de la responsabilidad que mueve a los individuos desde los principios y valores obtenidos como una amalgama de actuación en los espacios transitados a lo largo de su existencia; mientras que Guisán (1992) maneja una ética utilitarista que asume la responsabilidad desde la visión de la conveniencia por buscar los fines últimos del individuo.

En todo caso, y en sintonía con Apel (1985), se asume a la comunicación como eje fundamental de una acción responsable, procurando institucionalizar los principios de la comunidad ideal en la comunidad histórica lo que conlleva a responsabilidades y compromisos en situaciones históricas concretas (Blázquez *et al.*, 1999).

Ética, decisión y consecuencias adquiridas

Ahora bien, la ética busca determinar cómo deben actuar los seres humanos. La ética trata de ayudar a decidir cómo actuar no sólo a fin de lograr un objetivo dado, sino más bien considerando opciones que afecten ese objetivo. La ética busca en el decidir cómo actuar; pero es importante aclarar la forma en que se hace; por supuesto, en ningún caso la ética puede proporcionar un conjunto de reglas tal que, con sólo aplicarlas a los casos concretos, sean los individuos capaces de saber exactamente qué hacer, en todas las situaciones posibles; se convierte entonces en un acto de libertad.

De allí que, la ética sea una disciplina que explore sistemáticamente las condiciones que favorecen una vida congruente. Bajo tal concepción, se tiene la tendencia a buscar la importancia que para el individuo tiene su plan global de vida, lo que integra sus diversas orientaciones y compromisos.

La idea tiene relación estrecha con el papel de como el individuo se desenvuelve en sociedad, en término de las responsabilidades que asume en la vida ciudadana. Esto implica un acto de racionalidad que exige un conjunto armónico de orientaciones, propósitos y compromisos, otorgándole un marco básico a cada una de las opciones que debe asumir en término de decisión.

Se necesita esbozar los rasgos generales de lo que se llama una vocación, o lo que en la terminología de las organizaciones se llama la declaración de la misión, o un conjunto básico de orientaciones y compromisos que toman en consideración las circunstancias, talentos y oportunidades especiales de cada quién (Elegido, 1996).

Ahora bien, vale la pena distinguir entre la ética personal y la ética pública, donde se eligen determinadas opciones, especialmente en el campo social; en este caso, la persona no es la única responsable del resultado final, por lo que no es posible responsabilizar al funcionario de la decisión final cuando se ha visto afectado por influencias externas que en muchos casos podrían llevarlo a concebir dilemas éticos.

De allí la importancia de concebir una ética pública que responda a las demandas sociales y que al mismo tiempo oriente al funcionario en la búsqueda de salidas idóneas basadas en la discusión y acuerdo entre las partes, que beneficien al mayor número de grupos de interés involucrados, representados en última instancia por la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, en muchos casos, las demandas de esos grupos de interés se ven afectadas por quienes protagonizan la vida política y que muchas veces son responsables de generar conductas impropias a través de los mecanismos institucionales

correspondientes.

En este sentido, Jozami (1999), resume una serie de consecuencias visibles en el desvío de la actuación del funcionario público expresado en:

- Quienes tienen la responsabilidad de gestionar las decisiones y comienzan a percibir que su tarea es evaluada por la sociedad, en términos de corrupción y no de eficiencia de la gestión.
- Quienes evidencian que es posible incidir sobre las decisiones, a partir de un sistema de la sospecha.
- Quienes a través de la sospecha buscan influir sobre las decisiones públicas en beneficio propio.
- Cuando las sospechas apuntan a una de las partes de la corrupción (funcionario público) y no al particular, se aumenta el deterioro de la función pública y se ocultan el resto de las irregularidades que se evidencian en la sociedad.

Entonces, nace el trabajo de crear y consolidar instituciones con la capacidad de elevar los niveles de la ética pública, cuestión clave para el fortalecimiento del sistema democrático, en un momento histórico donde, no son pocos los latinoamericanos que se atreven a hacerse la pregunta de si con la democracia tradicional alcanza para responder a las necesidades de ciudadanos de la región que se sienten definitivamente marginados del progreso social (Jozami, 1999:55).

Por supuesto, elevar dicha ética pública supone la incorporación de individuos capaces de expresar una vocación de servicio que sirva conjuntamente con su formación para tal fin, de cimiento en la búsqueda de construir instituciones capaces de acercar el sector público a los grupos de interés de la sociedad, bajo el supuesto en que cada funcionario asuma sus decisiones bajo el libre ejercicio de la libertad.

Por ello, es importante observar el desempeño del dirigente público, porque cuando falla, crea nefastas consecuencias en la sociedad; además de un efecto negativo sobre los funcionarios y la comunidad, difícil de revertir, sobre todo, si quienes tienen el compromiso no pueden de manera independiente tomar decisiones o no tienen la intención de hacerlo.

Ahora bien, si una ética de la responsabilidad es fundamental para el buen desempeño

de cualquier funcionario del Estado, es necesario que esté acompañada de un convencimiento pleno de sus actuaciones, ya que de otra forma será difícil para el individuo resistir a la tentación de aprovechar en forma personal, las posibilidades que otorga el poder político o económico.

Visualizando tal realidad de una situación mundial, no libre de grandes conflictos de dimensiones universales y en la que se han ido configurando diversos centros de poder con intereses parcialmente diferenciados, es necesario concentrarse en la estructura ética fundamental de un nuevo paradigma ético donde, no sólo se tome en cuenta la valoración de las consecuencias previstas, sino también la valoración de los efectos colaterales en modo alguno previstas, pero con frecuencia no poco importantes.

De allí que Küng (2000) afirme que quien pretendiera simplemente actuar bien, sin tener en cuenta las posibles consecuencias negativas, tanto directas como indirectas, actuaría irresponsablemente, aún cuando tienda siempre a culpar a las circunstancias con la razón de los fracasos.

Lo importante no son sólo los motivos, sino los resultados; y una ética institucionalizada requiere el complemento de una ética orientada a los resultados. Por ello es válido para un nuevo orden mundial únicamente una ética de la responsabilidad que presupone una convicción, pero se pregunta de un modo realista por las presumibles consecuencias de una determinada política, y asume la responsabilidad también en este punto.

Por ello, puede afirmarse que ética sugiere un deber de conciencia de lo justo y concreto; lo adecuado en una determinada situación, que conjuga una constante normativa general, con una variable particular condicionada por la situación. De allí la necesidad de generar un compromiso de los grupos de interés de la sociedad y una política orientada al espacio público, en la línea de la ética de responsabilidad, que no se conforme con meras declaraciones, sino que enfrente las condiciones reales para que pueda ser verdaderamente eficaz.

Por supuesto, sin participación de la sociedad, difícilmente será posible lograr algún resultado. Y a este respecto, gozan sin duda de mucha mayor libertad las organizaciones de derechos humanos, pues no han de tomar precauciones políticas; de allí que sus acciones requieran un mayor apoyo por parte del ámbito internacional.

La responsabilidad frente a la construcción de un código de ética

Actualmente, existe creciente preocupación con relación a la ética en las acciones

institucionales y en particular por la comunicación institucional. Esta debe divulgar el programa de responsabilidad social a los funcionarios involucrados, usuarios y comunidad; e igualmente debe informar sobre los motivos por los cuales se toman decisiones que producirían cambios a la sociedad.

Cuando los programas de responsabilidad social y los códigos de ética son eficaces, la alta gerencia debe velar por el desarrollo y comunicación de preceptos a toda la organización; también debería transmitir actitudes afirmativas como apoyo al programa de esos códigos. La mayoría de las organizaciones, que desean mejorar su interacción diaria, crean esa plataforma, a fin de permitir que todos dentro de la organización conozcan sobre el compromiso en el cual están inmersos.

De allí que el código define el comportamiento considerado ético por los miembros de la organización y suministra por escrito un conjunto de directrices para que todos los funcionarios puedan seguirlas. La alta gerencia debe no sólo explicitar su apoyo, sino también actuar en sentido de demostrar que concuerda con el código en la práctica y no sólo en los discursos (Wells, 2002).

Después de internalizar el nuevo código, debe providenciar una auditoria de las actividades de comunicación social de la empresa. Para ello se debe contar con un compendio sobre las actividades previas y su comparación con el código. Las informaciones obtenidas en ese trabajo servirán de base para las evaluaciones y análisis crítico de los programas de responsabilidad social y retroalimentación a la alta gerencia.

Entonces, un código de ética es la máxima expresión de la cultura de una organización; representa una descripción de los valores que son aceptados por esta; un compromiso con sus miembros, con la sociedad civil y con el estado. Elaborar un código de ética, para la empresa sea cual fuere su tamaño es, exponer públicamente la visión y los compromisos que adquiere la organización frente a sus grupos de interés.

Este ha de explicar las consecuencias de su violación; debe especificar qué sucede cuando alguien infringe una norma. Sólo es efectivo cuando es completamente comprendido por todos los miembros, por lo que especial atención debe ponerse en los niveles operativos. Han de diseñarse planes de divulgación adaptados a la formación e instrucción profesional de tales niveles. También, estudiarse un modo para que proveedores y usuarios lo conozcan, completando canales adecuados para informar sobre su incumplimiento (Llano y Zagal, 2001).

Sin embargo, para que la actuación de las organizaciones pueda ser calificada como

éticamente correcta, el único camino es que las personas que la constituyen vivan en función de su convicción ética. Por ello, la preocupación sobre la ética empresarial, que en los últimos tiempos vienen ocupando la atención de amplios sectores responsables de la sociedad, no pueden saldarse con la elaboración de un código de comportamiento del sector o con la recomendación de que cada entidad elabore el suyo, es indispensable generar el propio (Termes, 1996).

La razón de esta afirmación obedece a que puede conducir a cumplimientos formales, cuando en la práctica lo que se considera importante es, simplemente, no ser atrapado en el incumplimiento. El problema del comportamiento ético no es tanto un problema de normas, como un problema del hombre que se realiza o destruye a través de sus obras. Por lo tanto, los pasos a una mejora de la ética de las organizaciones pasan por su formación moral, formando integralmente a las personas, en todos los niveles de la organización, mediante la educación y, sobre todo, mediante el ejemplo (Termes, 1996).

La corrupción como un problema social

La corrupción, considerada en general, es el aprovechamiento indebido de la administración de un patrimonio común. La corrupción gubernamental es la desviación de los fines de la función pública en beneficio particular; ésta posterga el desarrollo de los pueblos, carga a la comunidad de costos, destruye la competencia, desacredita a la autoridad, altera la paz de las naciones. Por ello, la corrupción ha dejado de ser un problema exclusivamente doméstico y constituye hoy uno de los principales desafíos de la agenda global (Políticas Mundiales, 1999:1).

Según Rajland (1999) la corrupción también es considerada alteración, cohecho, vicio o abuso; es una realidad que se ha extendido por el mundo. Algunos la consideran un factor desestabilizador de las democracias, sobre todo en los países en desarrollo; otros la atribuyen a serias fallas en el ejercicio de la democracia que se remontarían a la inmediata postguerra y en las que están involucrados políticos y grandes empresarios; el punto de partida, es que la corrupción es propia de la esencia de la sociedad capitalista; se trata de que la corrupción en su nivel actual es especial manifestación de una crisis del sistema, que se agudiza desde fines de los '60 y que se expresa de modo más frecuente, duradero y profundo.

Para el caso venezolano, el tema de la corrupción es uno de los más mencionados en el debate político y en la conversación cotidiana del país. No obstante, se afirma que se trata de un concepto de bajo desarrollo teórico-conceptual y metodológico, pero también difuso en la posibilidad de desarrollar un pensamiento estratégico, que permita accionar

efectivamente para minimizar sus efectos (Suárez, 1999).

La mayoría de la población manifiesta que la corrupción es uno de los problemas más graves que enfrenta el país y probablemente el culpable de todas las crisis. Agencias internacionales como Transparencia Internacional colocan a Venezuela entre los países más corruptos del mundo. A pesar de esto, pareciera que el tema de la corrupción no ha sido estudiado suficientemente; pues más allá de las continuas denuncias en los medios de comunicación, es muy poca la referencia que se encuentra sobre sus causas y cómo erradicarla (Ríos, 1997: 1).

Un marco analítico conveniente para analizar la corrupción, es pensarla como una ecuación donde por un lado se tiene el nivel de corrupción, y por el otro lado los determinantes de dicho nivel, tales como la ética de las partes involucradas, el nivel de los beneficios que pueden obtener los agentes que toman parte en la transacción, el riesgo involucrado y el poder de negociación tanto del funcionario público, como del actor privado. Estos determinantes son afectados por el marco institucional prevaleciente en una sociedad. El marco institucional debe tenerse en cuenta en el diseño de medidas para atacar la corrupción, puesto que algunos correctivos pueden ser efectivos en ciertas formas de organización, mientras que en otras sociedades pueden no funcionar (Suárez, 1999; Ríos, 1999).

Tales aspectos pueden ser analizados siempre teniendo en cuenta que la corrupción se mueve sobre aspectos como la acción de alterar o trastocar la forma de alguna cosa, la idea de algo que se disgrega y deja de ser lo que fue, pierde su cohesión siendo denominado como la ruptura moral; también supone el menoscabo de un bien público, institucional o aún grupal en beneficio de un bien privado particular o implica un acto de desviación normativa y el no cumplir en su totalidad con las actividades asignadas al funcionario público o cumplirlas en forma relativizada.

Surge entonces la necesidad de revisar cursos de acción tales como comenzar por lograr una comprensión lo más relevante posible del fenómeno e identificar sus dimensiones más significativas. Para ello sería conveniente realizar varios estudios de casos en distintas esferas institucionales. Estos estudios no sólo debieran buscar mayor precisión conceptual, sino lograr captar cuales son los tipos de actores institucionales más vulnerables, sus lógicas de acción y las coaliciones más probables. Actores en este contexto son los que producen la corrupción, los que la padecen pasivamente, los que la denuncian y los que tratan de impedir su conocimiento, cualquiera fuera la motivación que estuviese en juego (Suárez, 1999).

Finalmente, una campaña contra la corrupción sistemática necesita algo más que mejores políticas económicas y mejores leyes y entrenamiento, pese a toda la ayuda que estos puedan prestar. Requiere de algo que sacuda el equilibrio corrupto (Klitgaard, 1999), requiere de la convicción y la necesidad práctica de una responsabilidad ética.

Actuar responsable y éticamente: Perspectiva de organizaciones humanas

Por lo general, la gente piensa en la ética en relación con las acciones individuales; pero existen dos razones de importancia por las cuales la calidad ética de las acciones institucionales tiene importancia en la vida ciudadana. En primer lugar, la postura ética de un individuo se ve afectada por la postura de los grupos con los cuales está asociado. En segundo lugar, los valores éticos de una organización influyen en modo considerable en su capacidad de desempeñarse de manera congruente. La raíz de la cuestión es que ciertas responsabilidades individuales, derivan de que un individuo pertenece a cierta comunidad, y esas responsabilidades no existirían si tal individuo no perteneciera a ella (Elegido, 1996).

Entonces, a fin de cuentas siempre se regresa a las responsabilidades de los seres humanos de actuar o dejar de actuar de cierta manera, y que estas responsabilidades sólo pueden ser rotas por individuos que saben lo que hacen y deciden actuar de esa manera. Pero también se advertirá que para determinar cuáles son las responsabilidades precisas de los seres humanos particulares, es necesario también tomar en cuenta las responsabilidades precisas de los grupos de referencia donde ellos están involucrados (Elegido, 1996).

Es necesario recordar, que las organizaciones se componen de seres humanos, pero también en ellas existe un procedimiento aceptado, más o menos explícito a través del cual se toman las decisiones, de suerte que el responsable de las decisiones tomadas no es cada uno de los miembros de la organización, sino la organización en su conjunto. La estructura de la organización le dota de diversos rasgos, esenciales para considerarla como un agente moral; tales rasgos forman parte de su cultura organizacional y la definen como organización humana (Ferrer, 2001; García, 1998).

Define García (1998), a la cultura organizacional como una variable independiente que poseen todas las organizaciones y donde expresan valores, creencias e ideales compartidos, pudiendo esto lograr el máximo beneficio por cualquier medio o los de mantener la viabilidad y competitividad con medios bien ponderados.

Según Ramírez (2000: 1), cuando se habla de organizaciones, es necesario acotar que en

la apariencia se perciben como formas racionales de controlar a un grupo de personas, sin tomar en cuenta que tienen personalidad, pueden ser flexibles, innovadoras o conservadoras. De allí, el origen de la cultura como variable independiente que afecta las actitudes o conductas de los empleados, dando como resultado el concepto de institucionalización; cuando esto ocurre, adquiere la organización vida propia, además de la de sus miembros.

Así el concepto de cultura organizacional para el autor, refiere a un sistema de significados compartidos en gran parte por los miembros de una organización y que distingue a una organización de otras. Existen varias características primarias que concentran la esencia de la cultura organizacional: la identidad de sus miembros, énfasis en el grupo, el enfoque hacia las personas, la integración de unidades, uso de reglamentos, procesos y supervisión, tolerancia al riesgo y los criterios para recompensar.

La cultura organizacional facilita así que se genere en el personal el compromiso con algo superior, ya que toda esa gran base de conocimiento sería en beneficio de toda la organización y generaría una gran estabilidad social, derivada de conocer más cada día y que permita a los individuos sentirse a gusto con su trabajo por su conocimiento organizacional; es un gran pegamento social que mantendría unida a la organización.

Etkin (1996) refiere como las cuestiones éticas en las organizaciones sociales no pueden tratarse como si fueran problemas de optimización de decisiones; se trata de resolver el nivel en que se ubica el problema, es una visión con los valores en juego, normas y mandatos sociales regidos por la cultura organizacional a considerar en cada situación, agregándole el deber ético; considerado éste un imperativo, no una obligación, sino una real y responsable decisión político-social y económica, de cada miembro de la organización, que responde a esa organización, pero también a su condición de ciudadano.

Al referirse a las organizaciones públicas, Etkin (1996) indica que los valores están dados por:

- **Los valores democráticos:** respeto a la autoridad legítima, primacía del derecho, lealtad a los valores profesionales: excelencia, competencia, eficacia, economía, franqueza, imparcialidad, iniciativa, innovación, creatividad, entre otros.

- **Valores ligados a la ética:** integridad, honestidad, imparcialidad, probidad, rendición de cuentas, discreción, justicia, igualdad.

- **Valores ligados a las personas:** coraje, sentido de la medida, saber vivir,

compasión, respeto civil, cortesía, paciencia.

Las reformas de las administraciones públicas abren la vía a un poder de decisión más grande para los funcionarios, anteriormente sometidos principalmente a normas administrativas y a procedimientos de control definidos *a priori*. Como lo indica Lucier (1999), los funcionarios tomarán, más a menudo, decisiones éticas y se encontrarán frecuentemente, en la zona de riesgo, donde deberán integrar los valores, en principio, relativos a la creatividad o a valores diferentes raramente restringidos a la conformidad y a la obediencia, como en el pasado.

Por otra parte, las lecciones deducidas por (PUMA, 2000) sobre la ética, sugieren que para reforzar la confianza en los organismos públicos, se debe poner en marcha la definición de una misión clara para el servicio público y debe sacarse partido de las nuevas tecnologías, de tal forma que puedan ayudar a los poderes públicos a encontrar nuevos medios de valorar la integridad y de informar a los ciudadanos sobre las normas que tienen derecho a esperar los agentes de la función pública.

Así, cada grupo, organización y comunidad, posee una moral, cruzada por valoraciones, a veces compartidas, a veces conflictivas, que aparecen en las conductas, las actitudes, las convicciones y sus creencias sobre ellas; esto conforma lo que de un modo más o menos técnico se ha denominado su *ethos*. En su enorme complejidad y dinamismo, este *ethos* produce hechos que pueden evaluarse positiva o negativamente, desde la visión de una amplia normativa para él vigente, que incluye lo legal, tal vez un código interno, pero que no se agota en ello. Es evidente que en el actuar, estas evaluaciones generan problemas no resueltos en los códigos, los cuales definen el cómo del hacer y requieren fundamentos centrados en lo ético (Seró y Amarfil, 1999:149).

Por tanto, cualquier formación en ética debería intentar exponer perspectivas teóricas y prácticas haciéndolas complementarias, herramientas para la acción y criterios desde donde fundamentar esa acción; de esta manera, la ética se vuelve aplicada y la acción se impregna en ese sentido. Tal concepción requiere de tiempo, compromiso y supone voluntad para llevarlo adelante (Seró y Amarfil, 1999:150).

Un caso de aplicación

Las ideas desarrolladas serán plasmadas sobre la evidencia del Instituto Nacional de Canalizaciones (INC) en Venezuela, cuya visión está basada en: Una institución dinámica y tecnológicamente avanzada, autónoma operacionalmente, altamente competitiva, líder en la planificación, con un enfoque global de los niveles de productividad, centrada en la

filosofía de la excelencia y servicio al cliente; conformada por un equipo humano identificado y actualizado, interesada en la protección del ambiente y de los recursos naturales, orientada hacia la investigación, el desarrollo del país, la promoción, conservación y seguridad de las vías navegables, y con proyección internacional (INC, 2002: 1).

Igualmente su misión se expresa sobre la base de: Administrar, mantener, mejorar, desarrollar y asegurar los canales marítimos, fluviales y lacustres, a través del estudio, financiamiento, construcción, conservación, e inspección de las vías de navegación, para garantizar conjuntamente con otros entes, su integridad, a fin de contribuir al desarrollo del país, para que Venezuela pueda competir en el ámbito de la economía globalizada, promoviendo a nivel nacional e internacional sus servicios integrales, capacidad técnica y profesional, a través de una administración eficiente y procurando la preservación del ambiente (INC, 2002: 1).

Dentro de su filosofía refiere que sus valores institucionales estén basados en lealtad, vocación de servicio, compromiso con el país, honestidad, responsabilidad, trabajo en equipo y excelencia.

Resulta aquí interesante precisar que no posee código de ética propio, se rige por los principios éticos plasmados en el código de conducta del servidor público, el cual resulta pertinente contrastarlo con los principios de la organización sujeta de estudio.

Al respecto, el código de conducta de los servidores públicos y los principios éticos del servidor público, están reflejados en el artículo 3° (**Gaceta Oficial**, 1998), donde se enuncian, a los efectos de este código, principios rectores de los deberes y conductas de los servidores públicos respecto a los valores éticos que han de regir la función pública, destacando: la honestidad, la equidad, el decoro, la lealtad, la vocación del servicio, la disciplina, la eficacia, la responsabilidad, la puntualidad, la transparencia y la pulcritud.

Por otro lado, al referir los objetivos institucionales se destacan (INC, 2002: 1) el mantener y administrar de manera eficiente los canales de navegación del Lago de Maracaibo y Río Orinoco, a fin de garantizar el intercambio comercial nacional e internacional; desarrollar nuevas vías de navegación, como contribución al progreso socio-económico regional y al ordenamiento del territorio; optimizar los niveles de eficacia y eficiencia en las áreas de apoyo administrativo, operacional, logístico y de control que posibiliten el fortalecimiento institucional; fomentar y administrar el desarrollo integral del recurso humano, para posibilitar su total identificación, compromiso y máximo aporte a la organización y fortalecer el carácter estratégico del Instituto Nacional de Canalizaciones, a

nivel nacional, como contribución a la seguridad y soberanía del país.

Y dentro de sus estrategias institucionales se mencionan (INC, 2002: 2) captar el recurso humano idóneo y acorde a las necesidades de la organización; orientar el adiestramiento hacia las áreas prioritarias de la organización y sobre todo aplicar la Gerencia Estratégica en el proceso de toma de decisiones.

La organización en los últimos años ha tratado de hacer una reorganización administrativa, atendiendo a la valoración estratégica y a los principios rectores que guían al funcionario público. Al respecto en la TABLA 1 se presenta el diagnóstico situacional de la institución, donde se visualizan las fortalezas y debilidades internas, así como las amenazas y oportunidades manifiestas en el entorno. Es importante destacar que en el análisis se visualizan valores de competencia y ético sociales, como el liderazgo, disposición al cambio y eficiencia, aspectos que responden más a organizaciones de carácter privado que a instituciones que deben velar por el funcionamiento y bienestar colectivo. Así mismo se evidencia clientelismo e intereses políticos y económicos que afectan la transparencia de funcionamiento y desvían la organización hacia la plataforma de la corrupción. Particularmente tal afirmación se manifiesta en el hecho, de que al existir discontinuidad administrativa producto del relevo clientelar, y no hacer efectivo un programa de carrera, se atenta contra la identificación del individuo con la institución, su compromiso moral y la motivación hacia el logro de los objetivos propuestos.

TABLA 1. Diagnóstico institucional de la organización sujeta a estudio.

Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo en su amplio ámbito de competencia. • Proceso de reestructuración de la administración pública central y descentralizada, que posibilita la reestructuración de la institución. • Demandas de mejoras y nuevos servicios a los usuarios. • Privatización de empresas básicas de Guayana. • Ley Habilitante. • Plan Nacional de Ordenación Territorial. • Plan Nacional de Desarrollo Territorial.
Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Discontinuidad administrativa. • Alta dependencia tecnológica del extranjero. • Débil imagen institucional frente a clientes, usuarios y proveedores. • Alta vulnerabilidad frente a ataques externos. • Factores e intereses político-económicos externos. • Alta sensibilidad frente a cambios en la política económica. • Rígido marco legal. • Transporte de carga por otros modos diferentes al lacustre y fluvial.
Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia con disposición al cambio. • Autofinanciamiento de sus operaciones. • Recursos humanos calificados. • Alto potencial técnico en áreas básicas. • Propuestas y acciones concretas, para la inversión en mejoras para las áreas técnicas y administrativas básicas que incorporan tecnología de avanzada. • Existe personal técnico con expectativas y disposición al cambio estratégico institucional.
Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de un programa de carrera. • Personal poco capacitado en nuevas tecnologías. • Frágil soporte de la unidad administrativa al proceso de toma de decisiones. • Deficiente control de gestión institucional. • Baja operatividad en las dragas. • Obsolescencia en unidades de apoyo. • Deficiencias en los sistemas de abastecimiento y mantenimiento, así como en su interacción. • Procesos administrativos lentos. • Inexistente estructura de comercialización y de costos. • Deficiente coordinación interinstitucional, para el financiamiento de proyectos estratégicos e institucionales. • Desmejora relativa de la situación económica financiera.

Fuente: INC, 2002: 3.

Ahora bien, al aplicar la técnica del grupo focal en 5 (cinco) directivos de la institución y un muestreo probabilístico de 15 (quince) empleados, pudo evidenciarse hasta donde el personal referido conoce y ha internalizado la filosofía de gestión de la institución y reconoce la importancia de sus valores organizacionales y los presentes en el código de ética del funcionario público como guía para desempeño en función de lograr una

organización congruente.

En la TABLA 2 puede observarse que sólo el 60% de los directivos y el 20% de los empleados pudieron enunciar su visión y misión; además sólo el 24% de los directivos y el 10% de los empleados conocen la existencia de los códigos de ética para el empleado público.

TABLA 2. Reconocimiento de la misión, visión y código de ética por miembros de la organización.

Items	Directivo				Empleado			
	Sí		No		Sí		No	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
Misión y visión escrita	3	60,0	2	40,0	3	20,0	12	80,0
Código de ética	2	34,0	3	66,0	2	10,0	13	90,0

Fuente: Ferrer Soto (2001).

En la TABLA 3 se presenta la jerarquización que los miembros de la organización (directivos y empleados) realizaron con respecto a los valores que reconocen como importantes, en el código de ética y la filosofía de gestión de la organización, destacando, con mayor importancia, por parte de los directivos, rasgos relacionados con el servicio al cliente, eficiencia, responsabilidad y excelencia; mientras que los empleados consideraron con mayor peso, el servicio al cliente, la excelencia, el compromiso y la eficiencia. Obsérvese que la mayoría de los valores reseñados responden a valores de competencia, no propios de las instituciones de carácter público, y se dejan de lado, valores como la protección ambiental, la seguridad, la honestidad, cooperación y trabajo en equipo y la vocación del servicio, valores que en su mayoría están referidos como parte del código de ética del funcionario público.

TABLA 3. Jerarquización de valores reconocidos como importantes por los miembros de la institución presentes en el código de ética de los servidores públicos y filosofía de gestión de la organización.

Directivo		Empleado	
Valor	Índice	Valor	Índice
Servicio al usuario	16	Servicio al usuario	41
Eficiencia	15	Excelencia	31
Responsabilidad	10	Compromiso	24
Excelencia	10	Eficiencia	22
Trabajo en equipo	8	Seguridad	21
Lealtad	7	Responsabilidad	17
Seguridad	5	Vocación del servicio	16
Protección ambiental	3	Trabajo en equipo	14
Honestidad	1	Honestidad	13
		Confiabilidad	8
		Lealtad	7
		Protección ambiental	6
		Imagen	5

Fuente: Ferrer Soto (2002).

Finalmente en la TABLA 4 aparecen los valores expresados en la actuación cotidiana de los miembros de la institución, recogidos a través de aseveraciones bajo escala Likert donde se asumieron los extremos. En el caso de los directivos se observa la presencia de valores tales como responsabilidad, eficacia, compromiso, seguridad, eficiencia. En tanto que los empleados expresan en su actuación valores tales como eficacia, seguridad, responsabilidad y puntualidad. Debido a lo antes expresado puede concluirse que los valores medianamente internalizados son eficacia, seguridad y responsabilidad. Sin embargo, al indagar el plano de la responsabilidad, sólo se limitan a las exigencias en cuanto a las tareas y actividades que desempeñan, más no la refieren a las consecuencias asumidas en la toma de decisiones y por tanto en los resultados de la gestión, es importante destacar que para efecto de los valores organizacionales expresados en la misión, prácticamente los valores enumerados son de competencia, corroborando la apreciación de que no se asumen valores propios del ámbito público.

TABLA 4. Valores expresados en la actuación de los miembros de la organización.

Directivo Valor		Empleado Valor	
Responsabilidad	(O y C)	Eficacia	(O y C)
Eficacia	(O y C)	Seguridad	(O)
Compromiso	(O)	Responsabilidad	(O y C)
Eficiencia	(O)	Puntualidad	(O y C)
Seguridad	(O)		

(C) = presente en el código de ética

(O) = presente en la filosofía de gestión

Fuente: Ferrer Soto (2002).

Reflexiones finales

Del presente artículo puede inferirse algunas reflexiones que se perfilan a continuación:

- Muchas organizaciones públicas que actualmente están aplicando reformas organizacionales están utilizando, sólo herramientas de orden estratégico, desviando la razón de ser de la institución pública, hacia la interpretación de variables de ámbito privado como: la eficiencia y la eficacia.
- Los directivos están conscientes de la idea de reorganización administrativa y de su proyección en ámbitos internacionales, pero no toman en cuenta la real participación de los miembros de la organización (entre ellos los empleados), quienes sólo reconocen rasgos propios de su desempeño laboral como la eficacia, seguridad, responsabilidad en el cargo y puntualidad, pero no tienen internalizado la filosofía de gestión enunciada por la institución y menos el código de ética del sector público; existe ausencia de valores, como vocación de servicio, transparencia, trabajo en equipo, equidad, entre otros, reflejando un desvío evidente de la función pública, la cual tiene como norte el servicio a la sociedad para una mejora de la calidad de vida.
- Por último en un tipo de organización como ésta, resulta de alta preocupación que no esté contemplado el elemento, preservación del ambiente, ni en la actuación de sus funcionarios, ni en su apreciación de la importancia de rasgos para el éxito de la organización, a pesar de ser una parte vital de los objetivos estratégicos institucionales referidos.

Referencias Bibliográficas

1. APEL, K. (1985). **Transformación de la Filosofía**. Editorial Taurus. Volumen II. España.
2. BARAZZUTTI, Luis (1999). **Ética Pública y Sociedad Pluralista**. Segunda Edición. Editorial Biblos. Argentina.
3. BLÁZQUEZ, F.; DEVESA, A.; CANO, M. (1999). **Diccionario de términos éticos**. Editorial Verbo Divino. España.
4. CALDERA, Rafael. (1998). **Gaceta Oficial**. Año CXXV-Mes X, N° 36.496. Caracas (Venezuela): 15 de julio de 1998.
5. CONSTENLA A., Adolfo (2001). La Ética en la función pública ¿Ilusión o realidad? **Columnas Política Joven**. Costa Rica: quincena 2, enero.
6. ELEGIDO, Juan M. (1996). **Fundamentos de ética de empresa. La perspectiva de un país en desarrollo**. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE). México.
7. ETKIN, J. (1996) **La empresa competitiva. Grandeza y decadencia. Un cambio hacia una organización viable**. Mc Graw Hill. Chile.
8. FERRER SOTO, Juliana (2001) **Presencia del Componente Ético en Sectores de Actividad Industrial**. Ediciones Astro Data, S. A. Maracaibo, Venezuela.
9. GARCÍA, M. (1998). Del Balance Social al Balance Ético. En: Cortina, Adela; Castiñeira, Ángel; Conill, Jesús; Domingo, Agustín; García, Domingo; Lozano, José Félix y Lozano, Joseph María (1997): **Rentabilidad de la ética para la empresa**. Primera Edición. Fundación Argentaria -Visor, C.A. Madrid.
10. GUI SAN, E. (1992). Utilitarismo. En Campus, Victoria; Guariglia, Oswaldo y Salmeion, Fernando: **Concepciones de la Ética**. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Editorial Trotta. España.
11. INSTITUTO NACIONAL DE CANALIZACIONES (2002). **Plan Estratégico Institucional**. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Dirección de Planificación y Presupuesto. Venezuela.
12. JOZAMI, Aníbal Y. (2000). Transparencia y ética pública. Revista **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental** (El Servicio Público y la Ética de la

Responsabilidad): Año 7, Número 16. pp. 51-56.

13. KERNAGHAN, Ken (1997). Valeurs, éthique et fonction publique. En: Bourgault et alii, **Administration publique et management public/Expériences canadiennes**. Québec, Les publications du Québec. Páginas: 107-120.
14. KLITGAARD, Robert (1999). **La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público. WebB@pd-state.gov**. Washington D.C. Septiembre. Páginas: 1-22.
15. KÜNG, Hans (2000). **Una ética mundial para la economía y la política**. Fondo de Cultura Económica. México.
16. LLANO CIFUENTES, Carlos y ZAGAL ARREGUÍN, Héctor (2001). **El rescate ético de la empresa y el mercado**. Primera Edición. Editorial Trillas, S. A. de C.V. México.
17. LOZANO, Josep (1999). **Ética y Empresa**. Editorial Trotta. Madrid - España.
18. LUCIER, Pierre (1999). La Reflexión Éthique. **Échange**. Noviembre. Páginas: 6-10.
19. POLÍTICAS MUNDIALES (1999). **Corrupción**. Documento en línea. Disponible: <http://www.worldpolicies.com/español/corrupción.htm> [08-04-02].
20. PUMA (2000). Renforcer l'Éthique dans le service public. **Les mesures des pays de l'OCDE**. Note de synthese N° 7. Septiembre.
21. RAJLAND, Beatriz. (2000). Transparencia y ética pública. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental (A la corrupción ¿Es esencia o fenómeno?): Año 7, Número 16. pp. 33-50.
22. RAMÍREZ M., Fabián I. (2000). El desarrollo de una cultura organizacional de compartición del conocimiento. Revista: **Gestión del Conocimiento.com**. Documento en línea. Disponible: [http://www.gestiondelconocimiento.com/documentos2/fabian _ramirez/cultura.htm](http://www.gestiondelconocimiento.com/documentos2/fabian_ramirez/cultura.htm). [28-02-02]. Páginas: 1-3.
23. RÍOS, German (1997). **El problema de la corrupción. Algunas consideraciones**. Revista: **Venezuela Analítica**. Agosto-1997. Páginas: 1-5.

24. SERÓ, Cristina y AMARFIL, Teresa (2000). Transparencia y ética pública. Revista **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental** (Ética: Una disciplina para orientar la acción): Año 7, Número 16. pp. 145-154.
25. SUÁREZ, Francisco M. (1999). **La multidimensionalidad del concepto de corrupción.** Documento en línea. Disponible: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ceo/simposio99/suarez.htm>. [01-04-02].
26. TAIT, John (1999). **Les principes de la fonction publique.** En: **De solidez assises: rapport du groupe de travail sur les valeurs et l'ethique dans la fonction publique.** Ottawa, Centro Canadiense de Gestión.
27. TERMES, Rafael (1996). **Algunas Reflexiones sobre los Códigos.** I Congreso Portugués de Ética Empresarial. Oporto (Portugal): 25 de mayo de 1996.
28. WELLS, Barron (2002). La Ética Integral. Revista: **Transparencia Paraguay.** Documento en línea. Disponible: <http://www.probidad.org>. [26-02-02]. Páginas: 1-3.