



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 29-12-2023  
Modificado: 27-05-2024  
Aceptado: 27-05-2024  
Prepublicado: 11-06-2024  
Publicado: 14-11-2024  
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11331>  
Páginas: 7-21

Referencia: Villoria, M. (2024). Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 7-21. <https://doi.org/10.24965/gapp.11331>

## Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública<sup>1</sup>

### *Value conflicts, cognitive limitations and organizational malpractice as risks to the usefulness of codes of ethics in public administration<sup>2</sup>*

Villoria, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

[manuel.villoria@urjc.es](mailto:manuel.villoria@urjc.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Villoria es catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es autor de más de doscientas publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública, corrupción y ética administrativa.

#### RESUMEN

**Objetivos:** en un momento en el que miles de códigos éticos empiezan a aprobarse en las Administraciones públicas españolas, este artículo trata de aportar luz sobre sus posibilidades y limitaciones, considerando, especialmente, los retos cognitivos que representan y su inserción en entornos organizativos que, en ocasiones, socializan en malas prácticas a sus empleados. **Metodología:** se trata de un texto teórico y de reflexión, basado en teoría moral aplicada, centrado en la denominada ética administrativa, al que se aporta investigación reciente sobre ciencia cognitiva. **Resultados:** el texto resalta el destacado papel de la motivación moral y la construcción del carácter para el éxito de los códigos, pero también nos permite comprender los problemas que se derivan de los conflictos de valores en el servicio público y cómo afrontarlos. Se demuestra el papel de las emociones, sentimientos e intuiciones en la conformación de las decisiones éticas, así como el riesgo de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones frente a problemas morales. Finalmente, se trata el problema de los riesgos de socialización y normalización de prácticas corruptas en las organizaciones. **Conclusiones:** derivadas de los resultados, se aportan recomendaciones para las personas y organizaciones públicas a la hora de desarrollar y utilizar los códigos.

#### PALABRAS CLAVE

Códigos éticos; conflictos de valores; emociones; motivación moral; socialización.

<sup>1</sup> Esta publicación es parte del R&D project: PID2020-115869RB-I00, funded by MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ «FEDER A way to make Europe».

<sup>2</sup> Quisiera agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

## ABSTRACT

**Objectives:** At a time when thousands of ethical codes are beginning to be approved in Spanish public administrations, this article tries to shed light on their possibilities and limitations, especially considering the cognitive challenges they represent and their insertion in organizational environments that sometimes socialize their employees in bad practices. **Methodology:** This is a theoretical and reflective text based on applied moral theory, focusing on the so-called administrative ethics, to which recent research in cognitive science is added. **Results:** The text highlights the important role of moral motivation and character formation for the success of codes. But it also allows us to understand the problems arising from value conflicts in public service and how to deal with them. The role of emotions, feelings, and intuitions in shaping ethical decisions is demonstrated, as is the risk of cognitive biases in decision making in the face of moral problems. Finally, the problem of the risks of socialization and normalization of corrupt practices in organizations is addressed. **Conclusions:** Recommendations for individuals and public organizations in the development and use of codes are derived from the results.

## KEYWORDS

Ethical codes; value conflicts; emotions; moral motivation; socialization.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. COMPONENTES DE LA DECISIÓN ÉTICA Y SU RELACIÓN CON LOS CÓDIGOS ÉTICOS. 3. LOS VALORES Y SUS CONFLICTOS. 4. LOS SEGOS Y ERRORES DE APRECIACIÓN TÍPICOS CUANDO NOS ENFRENTAMOS A PROBLEMAS Y DILEMAS ÉTICOS. 5. LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>3</sup>

Los códigos éticos y de conducta (CEC)<sup>4</sup> son documentos formales que contienen valores, principios y normas morales para guiar el comportamiento de una organización y su personal. Pero también pueden ser instrumentos de autorregulación ética de las profesiones (como en el ámbito médico o investigador). Los CEC del sector público abarcan profesiones y organizaciones muy diferentes, pero todos deben tener en común la promoción del interés general<sup>5</sup> como fundamento del servicio público, es decir, deben evitar que el interés particular prevalezca en la toma de decisiones y guiar a sus receptores a un comportamiento guiado por la búsqueda del bien común. Los CEC para empleados públicos existen en Europa y Estados Unidos desde principios del siglo XIX. Un ejemplo es *Los deberes de los funcionarios públicos*, publicado por Amos Kendall en 1829 (Gilman, 2005). A comienzos del siglo XX ya existen interesantes ejemplos de códigos generales –por ejemplo, en España, el *Manual del empleado*, de 1905, elaborado por Enrique Marthín y Guix (2007)– y de códigos para algunas áreas de gobierno, como la sanidad o los servicios sociales. Más tarde, en 1978, la Office of Government Ethics estadounidense impulsó un código ético para todo el sector público, y ya a partir de la última década del siglo surge el Comité Nolan británico y sus famosos *Estándares de conducta para la vida pública*. Hoy en día, la expansión de los códigos para organizaciones y servidores públicos<sup>6</sup> es imparable, con miles de ejemplos a lo largo del planeta y de nuestro país.

Tanto para las personas que ocupan puestos políticos como para las que ocupan puestos profesionales, la tarea de los códigos éticos en las organizaciones públicas comienza por aclarar y determinar, mediante

<sup>3</sup> Esta parte del texto se basa en gran medida en mi contribución a la *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society* (Villoria, 2024).

<sup>4</sup> Usamos indistintamente *códigos éticos* y *códigos de conducta*. En teoría, los primeros se centran en definir valores y principios, pero no detallan comportamientos concretos ni establecen sistemas de sanciones; los códigos de conducta, por su parte, establecen normas y prohibiciones detalladas, así como sanciones (Gilman, 2005). Un ejemplo de los primeros es el *Código Nolan*, y de los segundos el *Código de ética de la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos*. Sin embargo, es difícil encontrar ejemplos claros de cada uno de ellos en la vida real, ya que suelen ser complementarios.

<sup>5</sup> El interés general nunca está predefinido en democracia, sino que es fruto de la interacción, la escucha mutua y la deliberación de todas las personas e intereses afectados. Al final, puede dar lugar a leyes y normas jurídicas que los servidores públicos deben aplicar con imparcialidad, sin que intereses privados les desvíen del fin de la norma (Rothstein y Teorell, 2008; Villoria, 2023).

<sup>6</sup> Usaremos *servidores públicos* para incluir tanto empleados públicos como altos cargos o electos.

valores, principios y criterios, cuándo se está dentro de la línea del interés público y cuándo se ha cruzado esa línea poniendo el interés privado por delante (Lewis, 2005). Según Kirby (2018, p. 4), debemos adoptar el enfoque de «la institución primero» en lo que respecta a la integridad. Para él, la integridad institucional es la intensa disposición de una organización pública para perseguir su misión de manera eficiente, dentro de las limitaciones de la legitimidad y en consonancia con sus compromisos. Por otra parte, la integridad de los servidores públicos consiste en su intensa disposición a apoyar la integridad de su organización. Según esta visión, el CEC debe funcionar como una expresión formalizada de la integridad institucional. En cualquier caso, los códigos institucionales deben coexistir con los códigos profesionales, generando, en muchos casos, una doble servidumbre a la profesión y a la institución. Estas múltiples servidumbres deben integrarse en la vida práctica del servicio público, lo cual no es siempre sencillo.

Dicho esto, y basándonos en la experiencia de las consultas remitidas a diversos comités de ética y en diversas investigaciones de hechos contrarios a las normas éticas reflejadas en los códigos, lo cierto es que muchas personas, enfrentadas a uno o varios CEC, pueden pensar que tienen delante un conjunto de mensajes vacíos o bien valores con múltiples interpretaciones que no les ayudan a definir cuál debe ser su conducta frente a un problema moral. De ahí que un gran número de servidores públicos prefieran normas legales para que les guíen en su actuación, muy a menudo sujeta a discrecionalidad e incertidumbre. El problema es que, por muy detalladas que sean las normas de conducta, jamás podrán dar respuesta a todos los problemas morales que se plantean en la gestión diaria de un servicio público. Más aún: cuando las normas alcanzan niveles de detalle excesivos, el resultado es la burocratización extrema y, frecuentemente, la paralización de los servicios, además de generar errores de criterio, pues los servidores públicos se atienen a detalles que no están pensados para el caso concreto y que entorpecen, además, la toma de decisiones. La actuación ética exige reflexión, no el mero seguimiento de procesos.

En el artículo que sigue, desarrollado esencialmente con una vocación práctica y multidisciplinar, trataremos de analizar problemas cognitivos y organizativos con los que se encuentran las personas que trabajan en las Administraciones y que les generan dificultades para actuar éticamente, haciendo que los códigos éticos pierdan utilidad. Se trata de un texto teórico y de reflexión normativa, basado en teoría moral aplicada, centrado en la denominada ética administrativa, al que se aporta investigación reciente sobre ciencia cognitiva. Además del *desk-review*, con una elección mixta de textos teóricos y empíricos diversos, es esencial para poder valorar el texto considerar la experiencia previa de quien escribe el artículo, no solo por la observación participante de quien ha presidido y es miembro de numerosos comités de ética, sino también porque ha redactado y actualizado códigos éticos nacional e internacionalmente y ha realizado y realiza investigaciones empíricas sobre este tema<sup>7</sup>.

A partir de este momento, comenzaremos con una reflexión sobre los componentes esenciales de las decisiones éticas y su necesaria consideración cuando se trata de aplicar un código ético. Seguiremos con un análisis de los sistemas de valores en el servicio público y los conflictos existentes. Una parte central del texto consistirá en las reflexiones sobre el papel de las emociones, sentimientos e intuiciones en la conformación de las decisiones éticas, así como el riesgo de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones frente a problemas morales. Finalmente, antes de las conclusiones, se trata el problema de los riesgos de socialización y normalización de prácticas corruptas en las organizaciones. Concluimos con una serie de recomendaciones que surgen del texto y de las investigaciones consultadas.

## 2. COMPONENTES DE LA DECISIÓN ÉTICA Y SU RELACIÓN CON LOS CÓDIGOS ÉTICOS

Los CEC deben entenderse como una guía de acción, pero guía que solo encuentra su verdadera utilidad cuando se acompaña de la conciencia de que el problema que se nos plantea tiene una dimensión moral, es decir, que buscamos libremente una respuesta a un problema o un dilema cuya solución, siempre incierta, producirá daño o beneficio a otros (Velasquez y Rostankowski, 1985). Un código ético no sirve para dar respuestas a cuestiones matemáticas o técnicas; tampoco es un manual de procedimientos a seguir que libera de la incertidumbre del paso siguiente a dar. Es una guía lo suficientemente abierta como para que se

---

<sup>7</sup> En concreto, el *Código iberoamericano de buen gobierno* (2006), la *Carta iberoamericana de ética e integridad en la función pública* (2018) o el *Código ético integral para la Administración local* (2024). Para una investigación empírica, véase la encuesta del CIS, *Ética pública y corrupción*, estudio n.º 2826, de diciembre de 2009, módulo de encuesta ganador de la convocatoria correspondiente a ese año.

acomoden diversas respuestas a temas similares, en función de las circunstancias y de los valores en juego, y suficientemente cerrada como para que, tras una reflexión suficiente, queden medianamente claras las conductas que son inaceptables éticamente y que, por tanto, deben ser evitadas.

La reflexión moral, para que alcance niveles de mínima calidad, no exige un conocimiento de las teorías morales más importantes, aunque ello puede ayudar y aportar excelencia a la decisión, pero sí una capacidad de razonamiento y de construcción de juicio moral que permita una explicación sólida frente a los demás y frente a uno mismo. No se puede actuar éticamente cuando los valores que guían nuestra actuación o los principios en que se fundamenta son incoherentes, nuestras premisas son falsas o las consecuencias que sacamos de los hechos no superan un test de racionalidad y son ilógicas. John Bigelow y Robert Pargetter (2007) conectan la integridad con una capacidad deliberativa y discriminadora para elegir los caminos o deseos mejores y, posteriormente, ser coherentes con la elección. Los CEC no eliminan la propia autonomía moral ni eximen al servidor de la obligación de razonar. Los códigos deontológicos proporcionan, como mucho, una razón *prima facie* de peso para actuar de una determinada manera y deben ser adaptados a cada caso concreto. Por ello, es importante reforzar la capacidad deliberativa y razonadora de los servidores públicos y su desarrollo moral (Kohlberg y Candee, 1984) para que elijan bien.

Pero la motivación moral es también esencial para que los códigos cumplan con su función. Quien desea actuar de forma corrupta o quien considera que todo vale para alcanzar sus objetivos verá el código como un instrumento que evitar o usar cínicamente para conseguir sus metas. Es obvio, pues, que un código ético se dirige a personas con motivación moral, es decir, que quieren actuar éticamente y que necesitan ayuda para evitar caer en actividades incorrectas sin desearlo. Diferentes investigaciones muestran que, contrariamente a las ideas de la elección pública, muchos funcionarios públicos tienen motivación de servicio público, una forma de motivación laboral que, por razones, sentimientos o socializaciones tempranas, conduce a un mayor compromiso, implicación y rendimiento (Ritz *et al.*, 2016). Vinculado a ello, numerosos estudios empíricos demuestran que la mayoría de la gente quiere actuar de forma coherente con lo que consideran correcto (Gelbrich *et al.*, 2016; Boudon, 2003), es decir, que existe un deseo de actuar de acuerdo a creencias morales; ahora bien, esa mayoría se reduce mucho cuando se ve que el resto actúa de forma no ética y no les pasa nada, es decir, que el entorno puede reducir el punto de referencia moral que nos ponemos y que si no alcanzamos, nos genera culpa (Carlsmith y Gross, 1969). A pesar de todo, siempre habrá personas que prefieran actuar de forma no ética porque ponen por delante sus deseos egoístas y cortoplacistas sobre el interés general, incluso teniendo claro que su actuación no es la correcta o porque actúan pasionalmente y distorsionan sus creencias (May y Holton, 2012). Frente a ello, las organizaciones deben incorporar la posibilidad de investigaciones y reconveniones por comportamiento no ético para evitar una impunidad desmoralizadora. Para ello, los comités de ética son fundamentales, pero no bastan. De ahí que, como señalamos en diferentes partes del texto, los códigos éticos encuentran todo su potencial en el marco de sistemas de integridad holísticos, sistemas en los que existen evaluaciones completas de riesgos, formación y socialización en valores del servicio público, canales de denuncia que garanticen la confidencialidad, protección a los informadores, etc.

Finalmente, una vez que se ha decidido seguir un camino que se considera el más ético, es esencial la fortaleza de voluntad para seguirlo (May, 2014), aunque genere problemas personales y dificultades profesionales. Para ello, es importante el desarrollo de las virtudes personales; en definitiva, de un carácter moral que permita afrontar las dificultades y presiones para que no actuemos con integridad. Esto nos lleva a la reflexión sobre las virtudes y la integridad. Ya Aristóteles insistía en que las virtudes no se forman de un modo natural, sino que han de ser introducidas mediante la razón y el hábito (2001). Si la moral fuera natural en sentido estricto, ¿qué sentido tendría tratar de encontrar una guía de conducta si la naturaleza nos la proporcionara sin más? El hecho de que busquemos y necesitemos una orientación en nuestra conducta para con los demás y para con nosotros mismos implica que la moral no es algo dado y bajo la cual actuemos de una manera espontánea. La investigación de la moral históricamente ha tenido como objetivo prioritario encontrar esa orientación o esos principios universales y generalizables que nos guíen, pero una vez que se ha creído descubrirlos no basta en general con haberlos puesto ante nuestra mirada, sino que se requiere, con la educación y con el hábito, hacer coincidir nuestras acciones con las normas en las que hemos reconocido el carácter de lo moral. Esta capacidad o disposición que nos hace concordar las acciones con las normas es llamada virtud. Incluso la moral que pone el acento en las reglas y no en las disposiciones internas no puede dejar a un lado la consideración de la virtud, pues esta es precisamente la que capacita al individuo para conformar sus acciones de acuerdo con las reglas (Villoria e Izquierdo, 2020).

Siguiendo a Charles Freeland (2022), «la ética nicomaquea de Aristóteles comienza con la pregunta sobre el bien: “¿Qué es el bien?”». Aristóteles, en respuesta a esta pregunta, considera que el bien es la felicidad (Eudaimonia). Todos los seres humanos desean la felicidad. Este es el *telos* de la vida humana. Aristóteles sostiene que son las virtudes las que ofrecen el mejor camino hacia el logro y la realización de este objetivo. La felicidad para la ética de Aristóteles es el bienestar de una vida completa, y como tal implica o requiere el ejercicio de las virtudes, la moderación, el coraje, la sabiduría y la justicia. Aristóteles (2001, Libro II, cap. 6) define las virtudes morales como una disposición o carácter asentado del alma, que determina la elección de acciones y emociones y que consiste esencialmente en la observancia de la media (la cantidad justa) relativa a cada posible acción, determinada por un principio racional o como aconsejaría un hombre prudente. En última instancia, uno no discute los fines o propósitos de la vida humana. Generalmente no se discute que la salud y la felicidad son tales bienes. Lo que se discute son los medios por los que se pueden lograr. Tener las virtudes en su lugar, como una disposición establecida, entonces forma el fundamento, la condición para la posibilidad de realizar los propósitos más elevados de la vida humana, que es vivir bien y en *felicidad*.

Más allá de esta visión aristotélica de la virtud, lo que queremos en este texto es recordar que, aunque tengamos claro qué es lo bueno y qué es lo negativo en nuestro espacio de trabajo, ello no implica que vayamos a seguir lo bueno y rechazar lo malo, pues para ello necesitamos estas virtudes, esta fuerza de carácter para ser valientes frente al poder establecido y sus demandas injustas o ilegales, para controlar nuestras pasiones y evitar generar crisis innecesarias o para refrenar nuestra tendencia a favorecer a los nuestros y, por el contrario, asumir la justicia como guía de la acción. Más aún, como ahora veremos, aunque los valores y principios estén claramente definidos, muchas veces entran en conflicto o tienen que ser aplicados al caso concreto. Y en ese momento es muy importante la virtud de la prudencia o *phronesis* en términos aristotélicos. Esta virtud incluye la sensibilidad moral, la percepción, la imaginación y el juicio basado en la experiencia. En suma, que la virtud de la prudencia es esencial para aplicar correctamente valores y principios. Pero incluso las normas que guían la acción en los códigos éticos no pueden aplicarse de forma fiable sin esa sabiduría práctica de la virtud porque su correcta aplicación requiere una apreciación de la situación, es decir, la capacidad de reconocer en una situación concreta las características de esta que son moralmente relevantes (Hursthouse y Pettigrove, 2016).

Es cierto que muchas veces no es sencillo guiarnos por el aspecto positivo de las virtudes: tengo que ser valiente, pero en este caso no sé cómo aplicarlo; tengo que ser justo, pero no tengo claro qué criterio de justicia aplicar al caso; tengo que ser templado y no guiarme por las pasiones, pero no tengo claro qué pasiones son las que me dominan; tengo que ser prudente y buscar el término justo entre dos excesos, pero no soy capaz de definir ese justo medio. Ante ello, un criterio práctico es buscar lo contrario, pues aunque tenemos una lista relativamente corta de virtudes, tenemos una lista de vicios posibles enormemente larga (Hursthouse, 1999): no seas irresponsable, descuidado, perezoso y un largo etcétera. De ahí que al redactar códigos éticos sea útil también dejar claro al lector lo que no se debe hacer, además de definir valores deseables.

Repetido a lo largo del tiempo, el hábito de la virtud se inculca en el individuo y se convierte en integridad. Por ello, en este texto consideramos que la integridad es, sobre todo, una *virtud-racimo* que incluye varias virtudes individuales. Huberts (2014) considera la integridad como una cualidad que poseen aquellas personas que actúan en su día a día de forma coherente con los principios, valores y normas que son relevantes en función del rol que ocupan. Y de acuerdo con la teoría de Cox *et al.* (2021), la integridad es una virtud compleja, espesa, multifacética. Alguien con integridad debe tener compromisos con los principios y normas relevantes, pero a la vez tiene que ser capaz de evolucionar, adaptarse a los cambios, promover la escucha y no asumir un *statu quo* de forma fanática o ciega. La integridad es enemiga de la arrogancia, del dogmatismo o del fanatismo. Pero, por otra parte, alguien con integridad tiene que ser capaz de mostrar rasgos estables de conducta, tiene que ofrecernos responsabilidad y estabilidad emocional suficiente como para poder relacionarnos de forma consistente y previsible. Pero la construcción de integridad no es solo una responsabilidad personal; por ello, como acabamos de indicar, la formación en ética en las Administraciones, unida a la reflexión compartida en el trabajo sobre los códigos y la socialización en sus valores, es un elemento esencial para construir colectivamente integridad a través del apoyo y control mutuo.

### 3. LOS VALORES Y SUS CONFLICTOS

Klamer (2003, p. 195) definió los *valores* como «cualidades que se aprecian por contribuir o constituir lo que es bueno, correcto, bello o digno de alabanza y admiración». Según Gortner (2001), los valores son



normas de deseabilidad que influyen en la selección de fines y medios para la acción. Los valores asumidos aportan un peso en la elección de la acción y, por ello, son elementos clave si están bien elegidos para guiarnos en el buen camino hacia el aseguramiento de la razón de ser de nuestra profesión y del bien último que perseguimos, que en nuestro caso es el interés general. Así, el valor *transparencia* nos acerca, por ejemplo, hacia el interés general en la contratación pública, mientras el valor *opacidad* nos alejaría. Es muy importante que cuando se redacta un código de ética y cuando se forma al personal en los códigos se tengan en cuenta todos los valores esenciales. Si, por ejemplo, se establece un código centrado en valores de legalidad e imparcialidad, las personas formadas y socializadas en este código no se darán cuenta de que la ausencia de ciertas conductas vinculadas a otros valores les hace actuar de forma no ética en el trabajo. Si no me forman en el valor de la austeridad o la eficiencia, probablemente salga del despacho sin apagar la luz o el ordenador o proponga una norma que genera unos costes inasumibles, aunque sea de un gran rigor jurídico. De ahí la necesidad de reflexionar profundamente sobre los valores que incorporar, sin necesidad de poner tantos que generen más confusión que ayuda. Además de los valores, en los códigos también es importante aclarar los principios. Un principio es una declaración relativa a la conducta o el estado del ser necesarios para cumplir un valor (Cooper 1998, p. 12). En resumen, los valores son obligaciones morales generales, mientras que los principios son las condiciones o comportamientos éticos que esperamos.

En todo caso, por mucho que se concreten en normas no podremos obviar los conflictos de valores. La vida está llena de conflictos de valores y cuando elegimos uno probablemente dejamos en segundo lugar otro. Toda elección implicaría una pérdida. Cuando nos enfrentamos a un código ético y contemplamos los valores que están en su cabecera seguro que nos sentiremos a gusto con ellos y los leeremos con un sentimiento de agrado y de conexión emocional positiva. Pero ¿cómo aplicarlos a la vida real? Eso es otro problema, sobre todo cuando entran en conflicto. Son múltiples los casos en los que, aparente o realmente, las exigencias de distintos valores entran en conflicto porque apuntan en direcciones opuestas. La honestidad y la transparencia apunta a decir la verdad a mi subordinado sobre sus errores; la empatía o la compasión –sobre todo si pasa un mal momento personal– a guardar silencio o incluso a edulcorar la verdad. ¿Qué debo hacer? Estos conflictos se complejizan cuantos más valores incorporamos a los códigos. Algo que empieza a ser habitual.

Ante ello, para simplificar y ver la posibilidad de centrarnos en los valores esenciales, los valores se pueden agrupar en lo que se podrían definir como *roles* o *conjuntos de valores*, aunque para su mejor entendimiento a las agrupaciones de valores vamos a denominarlas *polos de integridad*. Los polos de integridad expresan bien la tensión entre valores: hay valores que incentivan, por ejemplo, la eficacia, y otros que incentivan la legalidad, lo que en la toma de decisiones concretas puede generar tensiones que no son fáciles de resolver. En todo caso, es *útil* definir los diversos polos de integridad que existen en la actuación pública y los valores que acompañan cada polo para garantizar que ningún valor esencial se olvida y, con ello, se generan decisiones que, pretendiendo ser correctas, al final no lo sean plenamente. Y al mismo tiempo evitando repetir valores que al final no añaden utilidad a lo esencial. En esta configuración me gustaría seguir el itinerario histórico de generación de valores en las Administraciones de nuestro entorno.

Los primeros valores que se incorporan a las Administraciones profesionales y meritocráticas son los propios del modelo burocrático y de la sociedad moderna en términos de Max Weber: la imparcialidad y la legalidad (Rothstein y Teorell, 2008; Fukuyama, 2014). En torno a ellos se acumulan valores como la neutralidad política, la seguridad jurídica, la objetividad, etc., que son los que han permitido desarrollo económico y control de la corrupción en los países que los han implantado rigurosamente (Rauch y Evans, 1999; Dahlström *et al.*, 2012). Es cierto que este modelo parte de la idea de racionalidad instrumental, lo cual exige también eficacia, jerarquía y lealtad. No obstante, este conjunto de valores, unidos a los de economía, eficiencia, descentralización o austeridad, son los que se priorizan en un segundo momento histórico, cuando el paradigma weberiano entra en crisis y aparece el *new public management* (NPM) como paradigma dominante vinculado al modelo de sociedad neoliberal. Los excesos del modelo NPM, tanto en términos de falta de equidad como en los numerosos casos de corrupción, trajeron la llegada de los valores propios de la buena gobernanza (Kaufmann *et al.*, 2004) y al neoweberianismo (Dahlström y Lapuente, 2017), que incluyeron la transparencia, la rendición de cuentas o la participación, así como el reforzamiento de la profesionalidad e imparcialidad como valores que resaltar. Finalmente, el desarrollo del feminismo, el medioambientalismo, los ODS y el respeto a la diversidad, en un entorno complejo y disruptivo, unidos a la llegada de las nuevas tecnologías, la digitalización y la inteligencia artificial, dieron lugar a una nueva oleada de valores y principios que ponen en lugar preferente la innovación, la adaptación, la equidad de

género, la ecología, la discriminación positiva o la equidad digital<sup>8</sup>. Al final, la suma de todos los valores, aunque estén muchas veces en contradicción (ver Dunleavy *et al.*, 2006), expresa la realidad de nuestras Administraciones, su complejidad y robustez (Howlett *et al.*, 2018).

Por otra parte, existen unos valores que entendemos que son transversales a los diferentes paradigmas, como la integridad. Otro valor transversal es la ejemplaridad; cualquier conducta pública del personal, particularmente cuando despliegue sus responsabilidades o actividad profesional, pero también aquella privada que excepcionalmente pueda trascender a la esfera pública, debe estar guiada por un comportamiento modélico en el que, dicho con palabras de Javier Gomá (2014), «tu ejemplo produzca en los demás una influencia civilizadora». Otros incluyen también como valor transversal el desinterés, que consistiría en cumplir con las responsabilidades de forma veraz y transparente, dirigiendo la actividad exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público, evitando que los intereses personales nos desvíen de tal meta, aunque este valor ya estaría incluido en la integridad.

Ahora bien, los valores que hemos incluido hasta el momento son construcciones intelectuales de los expertos, organismos internacionales, académicos y Gobiernos. La pregunta que nos hacemos ahora sería: ¿son estos los valores que la ciudadanía española demanda? Por desgracia, no tenemos una encuesta específica sobre el tema y menos aún una con muestras autonómicas, aunque en diversas investigaciones previas sí hemos podido comprobar que el valor legalidad o el de imparcialidad son demandados masivamente por la ciudadanía<sup>9</sup>. No obstante, en estudios internacionales sí se han hecho análisis del marco de demanda axiológica de la ciudadanía y los resultados son hasta cierto punto sorprendentes. De acuerdo con Neo *et al.* (2023), en contraste con los supuestos de la bibliografía sobre la satisfacción ciudadana, los ciudadanos apenas valoran la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad. Por el contrario, los tres valores universales que los ciudadanos desean del funcionariado son la capacidad de servicio o servicialidad, la receptividad o responsividad y la dedicación, además, obviamente, de la integridad. Los tres hacen referencia al esfuerzo por servir a la ciudadanía, a la voluntad y capacidad de atender y cubrir las necesidades que muestra la ciudadanía o a servir con esmero y prontitud. Todas ellas reflejan, probablemente, una cierta influencia de la teoría de la calidad sobre el sector público.

Una vez que hemos hecho este análisis, creo que veremos más claramente cómo los conflictos entre polos son muy posibles, pero también pueden darse los conflictos de valores dentro del mismo polo. Por ello, es conveniente tener una visión de conjunto y entender cuáles son los valores finalistas a los que sirven los diferentes valores analizados. La clave será actuar prudencialmente y tratar de equilibrar valores, conscientes de que si solo consideramos uno de ellos, anulamos el contrario, que también es necesario. En todo caso, como reglas de prioridad y como consejo práctico, respetemos siempre los derechos humanos y evitemos hacer daño a la ciudadanía con nuestras decisiones; respetemos siempre el principio de no maleficencia propio de la bioética.

Finalizamos este epígrafe ofreciendo el mapa de valores que podría resultar de la clasificación que hemos hecho, sin pretender decir que un código deba incorporar todos ellos (tabla 1).

**TABLA 1. EL MAPA DE VALORES EN FUNCIÓN DE LOS POLOS DE INTEGRIDAD**

Polo de integridad	Valores conexos
1. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica (Estado de derecho)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imparcialidad</li> <li>• Legalidad</li> <li>• Neutralidad</li> <li>• Coherencia</li> <li>• Profesionalidad</li> <li>• Lealtad</li> <li>• Disciplina</li> <li>• Competencia</li> </ul>

<sup>8</sup> No vamos a definir en este texto cada uno de los valores. Nos remitimos al *Diccionario de la Real Academia* o a diccionarios específicos para ello; por ejemplo, el de Tomas Andrés (2000).

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, la encuesta del CIS *Ética pública y corrupción*, estudio n.º 2826, de diciembre de 2009.

Polo de integridad	Valores conexos
2. Polo de integridad vinculado a la generación de un desarrollo económico sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Calidad</li> <li>• Subsidiariedad</li> <li>• Planificación</li> <li>• Evaluación</li> <li>• Innovación</li> <li>• Austeridad</li> <li>• Respeto al medio ambiente</li> </ul>
3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia</li> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Participación</li> <li>• Cortesía</li> <li>• Cooperación</li> <li>• Colaboración</li> </ul>
4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la cohesión social y la equidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de oportunidades</li> <li>• Igualdad de género</li> <li>• Cohesión territorial</li> <li>• Discriminación positiva</li> <li>• Empatía</li> <li>• Cuidado</li> <li>• Equidad tecnológica</li> <li>• Ecología</li> <li>• Inclusión</li> <li>• Privacidad datos personales</li> </ul>
Valores transversales y priorizados por la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integridad</li> <li>• Ejemplaridad</li> <li>• Desinterés</li> <li>• Servicialidad</li> <li>• Receptividad/Responsividad</li> <li>• Dedicación y entrega</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

#### 4. LOS SEGOS Y ERRORES DE APRECIACIÓN TÍPICOS CUANDO NOS ENFRENTAMOS A PROBLEMAS Y DILEMAS ÉTICOS

La mente humana está dividida entre la razón y el impulso emocional. La ética de Hume (2005, Libro III), por ejemplo, da un gran peso a los sentimientos. Hume defiende que la razón no es motivante: el hecho de que sepamos que un acto es bueno no nos motiva a seguirlo. Lo que nos motiva a seguirlo son los sentimientos morales, que subyacen al juicio moral y son motivantes. Tendemos a perseguir o rechazar acciones o personas según cómo las hayamos juzgado moralmente, pero en ese juicio están presentes previamente los sentimientos. Así, gracias a la empatía nos ponemos en la piel de quien sufre la injusticia y rechazamos prácticas injustas, incluso aunque no tengamos claro qué sería lo más justo. Ahora bien, esos sentimientos no son siempre puramente naturales, sino que muchas veces están educados y creados por diversos mecanismos e instrumentos. El primero de ellos es el aprendizaje histórico porque la lucha por la supervivencia nos ha enseñado que el egoísmo y la falta de cooperación llevan a la destrucción del grupo. De ahí el sentimiento de rechazo al egoísmo y a la falta de reciprocidad. Un análisis de la evolución humana e, incluso, de lo que algunos denominan ética de los animales (ver Singer, 1993; de Waal, 2014), nos muestra que los grupos que han desarrollado más las habilidades sociales y morales han tenido más éxito en la supervivencia. Esta afirmación no significa que una moral desarrollada se reciba genéticamente entre los grupos humanos, aunque probablemente ciertas actitudes prosociales y ciertos componentes de lo que podríamos denominar *pilares de la moralidad*, como la reciprocidad, la empatía, la cooperación o un rechazo básico a la injusticia sí tengan una base genética. Posteriormente, a partir de una racionalización *ex post* se establecen



obligaciones morales para evitar que las pasiones destruyan la necesaria cooperación y respeto mutuo. Al final, gracias a la socialización familiar y societal, asumimos las obligaciones y sentimos como rechazables los incumplimientos y como digno de elogio y seguimiento el comportamiento de aquel que cumple, aunque ello le ocasione inconvenientes; de ahí nuestro deseo de cumplir con las reglas morales. Por ello, un código sin ejemplos de comportamientos éticos y no éticos no es fácilmente motivante. La incorporación de viñetas y ejemplos de la vida real puede ser muy útil. En la formación en códigos éticos es esencial introducir casos prácticos que nos sitúen frente a hechos admirables y rechazables.

Todo ello nos lleva a destacar el papel de las intuiciones morales. Ante la mayoría de las decisiones morales, sin necesidad de reflexión profunda, ya sabemos qué deberíamos hacer y qué no; por ejemplo, existe una motivación para seguir prácticas cooperativas, para devolver favores, para ayudar a quien sufre o para rechazar la injusticia. Las intuiciones llegan primero y el razonamiento moral después (Haidt, 2012). Por desgracia, esas intuiciones a veces no acaban de guiarnos porque existen pasiones previas, como el odio, el miedo o la soberbia, que nos llevan por el camino contrario. Para ayudar en la comprensión de cómo opera nuestro cerebro ante los dilemas y problemas morales haremos unos breves comentarios. Partimos de una metáfora que nos ayudará a entender el poder de las emociones. Pensemos en un jinete subido a lomos de un elefante. El jinete es la razón y el elefante son las emociones (Haidt, 2021). El jinete puede intentar llevar y guiar al elefante, pero siempre que el elefante quiera. Si las emociones están desatadas, el cerebro perderá la batalla. De ahí la importancia de la virtud de la prudencia y la templanza, el saber guiar las pasiones hacia mejores deseos y decisiones.

De acuerdo con Damasio (2005), nuestro cerebro se pone en marcha continuamente a partir de estímulos que percibe, normalmente a través de los sentidos. Estos estímulos son procesados por circuitos cerebrales especializados fruto de la evolución (como la amígdala o la ínsula anterior), y generan la emoción, que se transmite por determinados canales y genera efectos psicósomáticos (sudor, temblor, dolor, calma...), además de aportarnos recursos cognitivos (como memoria de hechos similares o respuestas aprendidas) hasta constituir estados emocionales. Ser conscientes de nuestras emociones es esencial para no engañarse y creer que estamos actuando de forma puramente racional cuando ello no es así. El ser conscientes de que detrás de nuestros actos hay emociones nos permite ir educando nuestras emociones y controlar aquellas que nos hacen daño a nosotros y a los demás. Más aún, nos permite intentar huir de aquellos espacios reales o imaginarios que sacan lo peor de nosotros mismos. Buscar una armonía entre la parte emocional y racional es fundamental para nuestra felicidad y para la toma de decisiones éticas. Las emociones nos dan fuerza y dinamismo para actuar éticamente y la razón nos guía esa fuerza. Formarse y desarrollar un pensamiento lógico y buscar a través de la deliberación una depuración de nuestras ideas es la parte final del proceso.

El difícil camino para tomar decisiones éticamente consistentes no acaba aquí porque existen creencias naturales en el ser humano que nos dificultan ser objetivos e imparciales (Oeberst e Imhoff, 2023). La primera es la creencia en que «mi experiencia es una referencia razonable». La segunda es la de creer que «realizo valoraciones correctas del mundo». La tercera es la de creer que yo (o mi grupo) somos los buenos. La cuarta es creer que lo que se percibe en mi grupo es una referencia razonable. En general, el hecho de que tengamos estados emocionales desde los que observamos la realidad ya nos tiene que poner en guardia frente a la creencia de que mi experiencia o la de mi grupo es razonable.

Vinculados a la primera creencia, existen una serie de sesgos cognitivos que dan lugar a errores en la toma de decisiones. Por ejemplo, entre otros, el falso consenso (p. ej., Nickerson, 1999), que consiste en creer que las demás personas con las que debatimos o a las que juzgamos tienen una experiencia similar a la tuya; la verdad es que pueden tener experiencias diferentes a la tuya, igual que tú mismo percibes de forma diferente cuando estás relajado y feliz que cuando estás cansado y con ira. O también los sesgos denominados «ilusión de transparencia» (p. ej., Gilovich y Savitsky, 1999) o «transparencia ilusoria de la intención» (p. ej., Keysar, 1994). En el primero, sobreestimamos la medida en que (un aspecto de) uno mismo es percibido por los demás; por ejemplo, «yo estaba preocupado». En el segundo, sobreestimamos la medida en que una intención detrás de un enunciado ambiguo (que es clara para uno mismo) es clara para los demás; por ejemplo, «todo el mundo pudo ver mi buena voluntad». Ambos sesgos generan graves problemas para la comprensión de los conflictos de interés aparentes, pues llevan a creer que los demás perciben tus buenas intenciones o que perciben un aspecto de una declaración tuya que revela para ti que has actuado honestamente, cuando puede ocurrir que ni te hayan escuchado o que perciban intenciones aviesas en tu conducta. Al final, es muy normal que también caigamos en la «tendencia a juzgar a los demás como similares a uno mismo», sobreestimando la medida en que las opiniones o creencias de uno son compartidas por

los demás (p. ej., Robbins y Krueger, 2005). De esta forma, mi lectura del código y mi priorización de valores puedo creer que es compartida, cuando no lo es, y mi percepción de que estoy cumpliendo con valores o normas del código no es en absoluto compartida por miembros de mi equipo, por ejemplo.

Con respecto a la segunda creencia, también existen toda una serie de sesgos que pueden llevarnos a errores importantes en la toma de decisiones. Así, el denominado «punto ciego del sesgo» (p. ej., Pronin *et al.*, 2002), que implica estar convencido de que principalmente los demás (no yo) sucumben a un procesamiento sesgado de la información. O el «sesgo hostil de los medios de comunicación» (p. ej., Vallone *et al.*, 1985), que hace que los partidarios de un partido u otro perciban las noticias de los medios de comunicación como sesgadas hacia el otro bando. En general, tendemos a leer la información de forma que confirme nuestras creencias. Todo esto también nos tiene que poner en guardia cuando creemos que seguimos el código ético y, en realidad, solo seguimos aquellos aspectos del mismo que confirman nuestros valores prioritarios.

La tercera creencia tiene dos sesgos muy típicos. El primero es el de «sobrestimar el propio rendimiento en relación con el de los demás» (Alicke y Govorun, 2005), lo cual hace que infraestimemos esfuerzos ajenos. El segundo es el sesgo de autoservicio (por ejemplo, Mullen y Riordan, 1988), que consiste en atribuir los propios fracasos externamente (culpa de los otros o de las circunstancias), pero los éxitos internamente (gracias a mi esfuerzo o inteligencia). Esto hace que los incumplimientos del código siempre se atribuyan a la mala organización, a las presiones internas o a que «tengo mucho trabajo y no puedo comprobar estas cosas». Un tercer sesgo es el sesgo optimista, que nos hace creer en nuestras capacidades para hacer frente a los riesgos y tensiones de forma irreal, sobrevalorando nuestra capacidad cognitiva y emocional para superarlos. En conjunto, la percepción irreal de la propia moralidad limita nuestra evaluación objetiva de las situaciones de conflicto de valores y nos lleva a asumir que nosotros no tenemos riesgo de actuar de forma deshonesto.

Vinculado a esta creencia sobre mi superioridad moral, está la otra, la de que «mi grupo (miembros) es (son) bueno(s)». Esto nos lleva a sesgos peligrosos para la integridad de la organización, como la de ver al propio grupo bajo una luz más favorable que otros grupos (p. ej., moralmente superior, menos responsable del daño), con las conductas corporativistas que llevan a apoyar a los miembros corruptos del propio grupo (Hewstone, 1990). O el sesgo lingüístico intergrupalo (p. ej., Maass *et al.*, 1989), por virtud del cual se tiende a usar palabras más abstractas (frente a las concretas) al describir el comportamiento positivo de los miembros del grupo interno y el patrón inverso para los miembros del grupo externo («luchamos por la justicia, el bien común.../ellos actuaron de forma corrupta, mintieron en esta u otra ocasión...»). Finalmente, la última creencia tiende a generar la idea de que mi grupo es una referencia razonable. Esto da lugar al sesgo etno-céntrico (p. ej., Oeberst y Matschke, 2017), por el que damos prioridad al propio grupo frente a los demás, interpretando las informaciones desde esta perspectiva; por ejemplo, asumiendo indiscriminadamente nuestra propia información y obviando la ajena. Una consecuencia de esto puede ser despreciar las quejas ciudadanas sobre nuestros servicios basándonos en nuestros propios relatos de los hechos.

Conscientes de estos sesgos, y buscando minimizarlos, actuaremos de forma más objetiva e imparcial (Baena-García, 2022). Al final, el ideal es que configuremos una actitud ética frente a los problemas y dilemas de la vida laboral. Esta actitud nos predispone a actuar éticamente, pues las actitudes son predisposiciones aprendidas para responder de un modo consistente a un objeto social (Fishbein y Ajzen, 1975; Lippa, 1994), en este caso a los problemas y dilemas laborales derivados de los efectos directos o indirectos de nuestros actos sobre el bienestar de las personas a quienes afectamos con nuestra actividad.

## 5. LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES

Finalizaremos el artículo con la responsabilidad de las organizaciones en generar estas actitudes y en evitar las contrarias, aquellas que nos transmiten la idea de que los códigos no sirven para nada o que un comportamiento honesto es contrario a tus intereses. Según la teoría criminológica (Wikström, 2004, 2006), la toma de decisiones individual, en la medida en que se relaciona con dilemas morales, es producto de la interacción entre a) las características individuales y b) los rasgos esenciales del espacio en el que un sujeto toma decisiones. Con respecto a las primeras, como hemos visto, están el desarrollo moral de una persona, las emociones presentes, la impulsividad y la capacidad de diferir la gratificación, y su actitud y motivación interna. Las políticas de contratación de personal deben tener en cuenta estas variables a la hora de seleccionar al personal para evitar que los líderes con valores destructivos atraigan a personas como ellos (Liu *et al.*, 2017). En cuanto al segundo aspecto, el vinculado con el espacio, el individuo está directamente

expuesto y reacciona ante este espacio en el que trabaja, una reacción que varía según la medida en que «crea oportunidad, causa fricción y proporciona control» (Wikström 2004, pp. 19-20).

El móvil de la corrupción a veces no es puramente individualista, sino colectivista (cuando los individuos consideran maximizar no solo sus propias ganancias, sino también las que benefician a la organización) o relacional (cuando los individuos se identifican no con la organización, sino con un grupo o grupos más pequeños dentro de la organización) (Aguilera y Vadera, 2008). Esta idea conecta con la visión de la moralidad de Arendt (1978), ya que la moralidad depende de cómo piensan los individuos antes de producir resultados éticos y de cómo su comunidad, que proporciona marcos de pensamiento, les influye en este proceso. A veces, el problema es que la conformidad con las normas no garantiza la moralidad, ya que, en ocasiones, las reglas y órdenes internos son inmorales y seguirlas conduce a la corrupción. Es importante tener en cuenta que, al entrar en una organización, una persona está entrando en un entorno que no solo produce incentivos y desincentivos, sino que también añade significado. Por ello, las personas tienden a seguir las reglas de juego internas de su organización (De Graaf *et al.*, 2017; Arellano, 2017). En general, las reglas normativas pueden variar drásticamente de una organización a otra, por lo que no puede haber una conducta específica que sea en sí misma desviada sin verla en su contexto. Más bien, esta desviación depende de la violación de las normas de un sistema organizativo. En una organización con cultura burocrática weberiana será desviado actuar de forma ilegal o parcial, pero puede no verse como tal actuar de forma ineficiente; en una organización fuertemente influida por el NPM será desviado actuar de forma no económica, ineficiente y contraria a la subcontratación, pero puede ser considerado aceptable saltarse ciertas normas o ser inequitativo.

Cuando en una organización se desarrollan prácticas corruptas y no hay consecuencias adversas para los corruptos, se produce un fenómeno de normalización que puede tener consecuencias devastadoras (Ashforth y Anand, 2003). En una encuesta realizada en 2022 a más de 75 000 empleados de más de 20 países –*The global business ethics survey*–, un 65 % informó de robos, malversaciones y conductas no éticas en su organización, un número que nunca había sido tan alto durante los dieciséis años previos. Y solo uno de cada diez reconoció trabajar en un entorno plenamente ético. En suma, una organización puede pasar de ser ética a tener casos aislados de corrupción y, posteriormente, debido a la impunidad, podría convertirse en otra donde ya hay grupos de individuos corruptos y, en última instancia, en una organización corrupta en sí misma y plagada de corrupción si no se detienen los procesos por los que se normaliza esta (Pinto *et al.*, 2008). Esta normalización desviada se deriva de tres procesos que se refuerzan mutuamente (Ashforth y Anand, 2003): a) institucionalización, en el que una decisión corrupta se toma en un momento dado y permanece dentro de las estructuras y procesos, por lo que se convierte en rutina; b) racionalización y justificación, en el que se desarrollan historias e ideas a favor de los corruptos para justificar e incluso valorar la corrupción (Zyglidopoulos y Fleming, 2008); c) socialización, por la que se lleva a los neófitos de una organización a ver la corrupción como algo normal e incluso deseable (Milgram, 2005).

Estos procesos de normalización deben servirnos para advertirnos, una vez más, de la tendencia a asumir que defender de forma poco ética los intereses de una organización en un momento dado (y aislado) no es corrupto y, por tanto, no deben aplicarse sanciones. Cualquiera que emprenda el camino de la corrupción encontrará cada vez más difícil cambiar de rumbo a medida que sigan surgiendo fenómenos incrementales difíciles de controlar. El mejor ejemplo ha sido la epidemia de la COVID-19 y sus devastadores resultados. Una de las consecuencias pudo ser que ciertas presiones competitivas producidas por la necesaria urgencia en las contrataciones forzaran cambios radicales en algunas organizaciones, introduciendo así una cierta dependencia del camino en la que la anomia arraiga en la vida organizativa, haciendo de la urgencia y la dejación de controles la normalidad (Martin *et al.*, 2009). Los datos nos indican que una estrategia de integridad institucional bien diseñada podría reducir las oportunidades de tomar decisiones poco éticas, reducir las fricciones dentro de una organización y aumentar la probabilidad de que se detecten y sancionen las conductas indebidas. Pero, además, fomentar una cultura es extraordinariamente importante (Treviño, 1986), y ella incluye elementos como el liderazgo ético, los espacios de diálogo sobre dilemas éticos, etc. (Treviño *et al.*, 1999).

En suma, para comprender estos procesos de socialización es útil volver a considerar la importancia de los mecanismos cognitivos de defensa para neutralizar las emociones negativas asociadas a la violación de las normas éticas o legales. La investigación sobre la participación en actividades no éticas e ilegales indica la importancia de las técnicas de neutralización para explicar y justificar el comportamiento desviado (Hauser *et al.*, 2021, p. 1477). Los individuos utilizan las técnicas de neutralización como estrategia cognitiva para evitar los sentimientos de remordimiento y hacer caso omiso de la culpa y el estigma social asociados con la participación en prácticas poco éticas o ilegales (Hauser, 2019). Por lo tanto, la neutralización es un proceso importante que favorece la normalización de la corrupción en las organizaciones. Una forma de justificar la

corrupción consiste en destacar los altos niveles de corrupción en el entorno y la necesidad de sobornos para ser eficientes, o la importancia de los beneficios económicos de la corrupción para la supervivencia de las empresas de nuestro pueblo. Todo ello debe ser eliminado a través de estrategias de socialización correctas.

## 6. CONCLUSIONES

Buscando la máxima utilidad para estas reflexiones, desearíamos concluir con algunas recomendaciones que surgen del texto. En primer lugar, las organizaciones públicas que quieran tomarse en serio sus códigos de ética deben empezar tomándose en serio su misión. Deben reflexionar sobre la razón de ser de su organización en la sociedad y qué aporta al bien común. Y, a partir de ahí, trabajar por llevar adelante esa misión eficaz y honestamente. Un elemento esencial para ello es construir sistemas de integridad consistentes y completos e implementarlos. Segundo, los servidores públicos que se enfrentan a la lectura de un código ético deben ser conscientes de que no es sino una guía de acción aproximativa, una guía que deberá adaptarse después a las circunstancias y situaciones del camino. No esperen un libro de recetas o un manual de procedimientos. Su utilidad está unida al cumplimiento de la misión que su puesto conlleva; no es algo abstracto, está unido al cumplimiento de sus tareas y responsabilidades. Pero, además, cada empleado debe convertirse en un promotor del cumplimiento del código en su unidad, pues la interdependencia y la interacción entre las personas de la organización es constante e ineludible (Ceva y Ferretti, 2021). Tercero, el código es útil para ayudarnos a resolver problemas morales, no cuestiones legales o técnicas. Afrontar estos problemas exigen razonamiento y motivación moral. Cuarto, es importante que seamos conscientes de los aspectos emocionales, intuitivos y actitudinales que existen en las decisiones morales, también de los múltiples sesgos de nuestro pensamiento, sobre todo porque la mayor parte de las decisiones morales que tomamos en la vida diaria las hacemos siguiendo lo que Kahneman (2011) llama sistema 1 de formación del pensamiento, es decir, de forma rápida, automática, frecuente, emocional, estereotipada, inconsciente. Teniendo claro esto, antes de actuar automáticamente deberíamos revisar nuestras opciones para comprobar si los sesgos existen, esencialmente cuando nuestras decisiones afectan a la sociedad. Quinto, más a largo plazo, deberíamos trabajar nuestros sentimientos morales, reforzando emocionalmente todo lo que nos anima a la empatía, la cooperación, la reciprocidad o la justicia y controlando las pasiones que destruyen los valores del servicio público. En definitiva, se trataría de construir un carácter moral, de edificar nuestra integridad. Sexto, concluimos con una llamada de atención para que las organizaciones revisen claramente sus áreas de riesgo y comprueben que los comportamientos socializadores de la corrupción o las prácticas no éticas están controlados y suficientemente combatidos. En definitiva, para que configuren expectativas de que el comportamiento deshonesto será sancionado y el comportamiento honesto premiado, no solo individualmente, sino a través de la confianza y el respeto de la sociedad a la labor de las organizaciones públicas. Todo ello en el marco de sistemas de integridad institucionales holísticamente construidos.

Un sistema de integridad exige un buen programa de formación en el código ético, analizando sus valores, principios y normas de forma participativa, con casos prácticos. A ello se añade la necesidad de fomentar la comunicación abierta de las dudas, la interacción entre compañeros para buscar la mejor solución, aunque al final la autonomía moral del responsable es ineludible. Una organización pública que se tome en serio su código tiene que incentivar espacios de debate sobre las diversas interpretaciones del código en función de casos diversos y crear y sostener un comité de ética que trabaje con independencia. Todo ello unido al ineludible compromiso de establecer sistemas de evaluación del conocimiento, la implementación y la interiorización de los códigos. El código requiere de encuestas de clima ético, de denuncias y de quejas ciudadanas para hacerlo parte del monitoreo y la evaluación necesaria. Finalmente, es necesario que se genere culturalmente la expectativa de que actuar de acuerdo con los códigos producirá los resultados positivos que demanda la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, R. V. y Vadera, A. K. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics*, (77), 431-449. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9358-8>
- Alicke, M. D. y Govorun, O. (2005). The better-than-average effect. En M. D. Alicke, D. A. Dunning y J. Krueger (eds.), *The self in social judgment* (pp. 85-106). Psychology Press.



- Andres, T. (2000). *Dictionary of values*. Giraffe Books.
- Arellano Gault, D. (2017). Corruption as an organizational process: Understanding the logic of the denormalization of corruption. *Contaduría y Administración*, 62(3), 827-842. <https://www.elsevier.es/es-revista-contaduria-administracion-87-articulo-corruption-as-an-organizational-process-S0186104217300426>
- Arendt, H. (1978). *The life of the mind* [vol 1: Thinking; vol 2: Willing]. Harcourt Brace Jovanovich.
- Aristóteles (2001). *Ética a Nicómaco* [introducción, traducción y notas de José Luis Calvo Martínez]. Alianza Editorial.
- Ashforth, B. E. y Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, (25), 3-52. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Baena-García, L. (2022). Los conflictos de interés como riesgos para la integridad: dificultades y recomendaciones para su prevención en el sector público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (22), 114-129. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.07>
- Bigelow, J. y Pargetter, R. (2007). Integrity and Autonomy. *American Philosophical Quarterly*, 44(1), 39-49. <https://www.jstor.org/stable/20464353>
- Boudon, R. (2003). Beyond rational choice theory. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 1-21. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100213>
- Carlsmith, J. M. y Gross, A. E. (1969). Some effects of guilt on compliance. *Journal of Personality and Social Psychology*, 11(3), 232-239. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/h0027039>
- Ceva, E. y Ferretti, M. P. (2021). *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*. Oxford University Press.
- Cooper, T. L. (1998). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role* (4.ª ed.). Jossey-Bass Publishers.
- Cox, D., La Caze, M. y Levine, M. (2021). Integrity. En E. N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2021 Edition). <https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/integrity/>
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan*. Cambridge University Press.
- Damasio, A. (2005). *En busca de Spinoza: neurobiología de la emoción y los sentimientos*. Crítica.
- De Graaf, G., Huberts, L., y Strüwer, T. (2017). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity*, 20(2), 131-149. <https://doi.org/10.1080/1099922.2017.1350796>
- De Waal, F. (2014). *El bonobo y los diez mandamientos: en busca de la ética entre los primates*. Tusquets Editores.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006). New public management is dead. Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*. Addison-Wesley.
- Freeland, C. (2022). Virtue ethics. En *Implementing the United Nations Education for Justice (E4J) initiative in your university*. OpenLearn Create, Education for Justice, Open University and United Nations. <https://www.open.edu/openlearncreate/mod/page/view.php?id=150335>
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. MacMillan Publishers.
- Gelbrich, K., Stedham, Y. y Gäthke, D. (2016). Cultural Discrepancy and National Corruption: Investigating the Difference between Cultural Values and Practices and Its Relationship to Corrupt Behavior. *Business Ethics Quarterly*, 26(2), 201-225. <https://doi.org/10.1017/beq.2016.29>
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. PREM y Banco Mundial. <https://www.oecd.org/men/governance/35521418.pdf>
- Gilovich, T. y Savitsky, K. (1999). The spotlight effect and the illusion of transparency: Egocentric assessments of how we are seen by others. *Current Directions in Psychological Science*, 8(6), 165-168. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00039>
- Gomá, J. (2014). *Ejemplaridad pública*. Taurus.
- Gortner, H. F. (2001). Values and ethics. En T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp. 509-528). Marcel Dekker.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. Pantheon.
- Haidt, J. (2021). *The Happiness Hypothesis: Ten Ways to Find Happiness and Meaning in Life*. Random House Business.
- Hauser, C. (2019). Fighting Against Corruption: Does Anti-corruption Training Make Any Difference? *Journal of Business Ethics*, (159), 281-299. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3808-3>
- Hauser, C., Simonyan, A. y Werner, A. (2021). Condoning Corrupt Behavior at Work: What Roles do Machiavellianism, on-the-Job Experience, and Neutralization Play? *Business and Society*, 60(6), 1-39. <https://doi.org/10.1177/0007650319898474>
- Hewstone, M. (1990). The «ultimate attribution error»? A review of the literature on intergroup causal attribution. *European Journal of Social Psychology*, 20(4), 311-335. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420200404>



- Howlett, M., Capano, G. y Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), 405-421. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504488>
- Huberts, L. (2014). *The integrity of Governance*. Palgrave Macmillan.
- Hume, D. (2005). *Tratado de la naturaleza humana* (4.ª ed.). Tecnos.
- Hursthouse, R. (1999). *On Virtue Ethics*. Oxford University Press.
- Hursthouse, R. y Pettigrove, G. (2016). Virtue ethics. En E. N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/ethics-virtue/>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Straus and Giroux Farrar.
- Keysar, B. (1994). The illusory transparency of intention: Linguistic perspective taking in text. *Cognitive Psychology*, 26(2), 165-208. <https://doi.org/10.1006/cogp.1994.1006>
- Kirby, N. (2018). *An «institution-first» conception of public integrity* [documento de trabajo para discusión en el Building Integrity Workshop]. Blavatnik School of Government, University of Oxford. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/institution-first-conception-public-integrity>
- Klamer, A. (2003). A pragmatic view on values in economics. *Journal of Economic Methodology*, 10(2), 191-212. <https://doi.org/10.1080/1350178032000071075>
- Kohlberg, L. y Candee, D. (1984). The relationship of moral judgment to moral action. En W. M. Kurtines y J. L. Gewirtz (eds.), *Morality, moral behavior, and moral development* (pp. 52-73). John Wiley and Sons.
- Lewis, C. W. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. John Wiley and Sons.
- Lippa, R. A. (1994). *Introduction to Social Psychology* (2.ª ed.). Brooks/Cole.
- Liu, X. X., Christopolous, G. I. y Hong, Y. (2017). Beyond Black and White: Three Decisions Frames of Bribery. En P. M. Nichols y D. C. Robertson (eds.), *Thinking about Bribery: Neuroscience, Moral Cognition and the Psychology of Bribery* (pp. 123-155). Cambridge University Press.
- Maass, A., Salvi, D., Arcuri, L. y Semin, G. R. (1989). Language use in intergroup contexts: The linguistic intergroup bias. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(6), 981-993. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.57.6.981>
- Martin, K. D., Johnson, J. L. y Cullen, J. B. (2009). Organizational Change, Normative Control Deinstitutionalization, and Corruption. *Business Ethics Quarterly*, 19(1), 105-130. <https://doi.org/10.5840/beq20091915>
- May, J. (2014). On the very concept of free will. *Synthese*, (191), 2849-2866. <https://doi.org/10.1007/s11229-014-0426-1>
- May, J. y Holton, R. (2012). What in the world is weakness of will? *Philosophical Studies*, (157), 341-360. <https://doi.org/10.1007/s11098-010-9651-8>
- Mhartín y Guix, E. (2007). *Manual del empleado* [reproducción de la 9.ª edición de 1905]. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Milgram, S. (2005). *Obedience to Authority: An Experimental View*. Pinter and Martin Ltd.
- Mullen, B. y Riordan, C. A. (1988). Self-serving attributions for performance in naturalistic settings: A meta-analytic review. *Journal of Applied Social Psychology*, 18(1), 3-22. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1988.tb00001.x>
- Neo, S., Grimmelikhuisen, S. y Tummars, L. (2023). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. *Public Administration Review*, 83(4), 838-862. <https://doi.org/10.1111/puar.13583>
- Nickerson, R. S. (1999). How we know –and sometimes misjudge– what others know: Imputing one's own knowledge to others. *Psychological Bulletin*, 125(6), 737-759. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.6.737>
- Oeberst, A. e Imhoff, R. (2023). Toward Parsimony in Bias Research: A Proposed Common Framework of Belief-Consistent Information processing for a Set of Biases. *Perspectives on Psychological Science*, 18(6), 1464-1487. <https://doi.org/10.1177/17456916221148147>
- Oeberst, A. y Matschke, C. (2017). Word order and world order: Titles of intergroup conflicts may increase ethnocentrism by mentioning the in-group first. *Journal of Experimental Psychology: General*, 146(5), 672-690. <http://doi.org/10.1037/xge0000300>
- Pinto, J., Leana, C. R. y Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33(3), 685-709. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.32465726>
- Pronin, E., Lin, D. Y. y Ross, L. (2002). The bias blind spot: Perceptions of bias in self versus others. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28(3), 369-381. <https://doi.org/10.1177/0146167202286008>
- Rauch, J. E. y Evans, P. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>
- Ritz, A., Brewer, G. A. y Neumann, O. (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>
- Robbins, J. M. y Krueger, J. I. (2005). Social projection to ingroups and outgroups: A review and meta-analysis. *Personality and Social Psychology Review*, 9(1), 32-47. [https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0901\\_3](https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0901_3)
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Singer, P. (1993). *Practical Ethics* (2.ª ed.). Cambridge University Press.

- Treviño, L. K. (1986). Ethical decision-making in organizations: A person-situation interactionist model. *Academy of Management Review*, 11(3), 601-617. <https://doi.org/10.2307/258313>
- Treviño, L. K., Weaver, G. R., Gibson, D. G. y Toffler, B. L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-150. <https://doi.org/10.2307/41165990>
- Vallone, R. P., Ross, L. y Lepper, M. R. (1985). The hostile media phenomenon: Biased perception and perceptions of media bias in coverage of the Beirut massacre. *Journal of Personality and Social Psychology*, 49(3), 577-585. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0022-3514.49.3.577>
- Velasquez, M. G. y Rostankowski, C. (1985). *Ethics: Theory and practice*. Prentice-Hall.
- Villoria, M. (2023). «Non-Corrupt Government»: Less Than Good, More Than Impartial. *Social Sciences*, 12(12), 682-694. <https://doi.org/10.3390/socsci12120682>
- Villoria, M. (2024). Codes of ethics (codes of conduct). En L. de Sousa y S. Coroado (eds.), *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society* (pp. 32-38). Edward Elgar.
- Villoria, M. e Izquierdo, A. (2020). *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*. Tecnos.
- Wikström, P. O. H. (2004). Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation. En J. McCord (ed.), *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime* (pp. 1-37). Routledge.
- Wikström, P. O. H. (2006). Individuals, settings, and acts of crime: situational mechanisms and the explanation of crime. En P. O. H. Wikström y R. J. Sampson (eds.), *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms and Development* (pp. 61-107). Cambridge University Press.
- Zyglidopoulos, S. C. y Fleming, P. J. (2008). Ethical distance in corrupt firms: How do innocent bystanders become guilty perpetrators? *Journal of Business Ethics*, (78), 265-274. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9378-4>