

**Explorando el tipo de razonamiento
moral de los funcionarios públicos
chilenos**

Cristian Pliscoff

Cristian Pliscoff

Es Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública (EGGP) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Es Administrador Público y Master of Science in Public Policy and Public Administration de la London School of Economics. Es Ph.D. in Public Administration de la School of Policy, Planning and Development de la University of Southern California. Es miembro del Consejo Directivo de la Red Interamericana para la Educación en Administración Pública (INPAE, por sus siglas en inglés).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Escuela de Gobierno y Gestión Pública (EGGP)
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile
Compañía 1413
Santiago - Chile
Tel.: (562)9771441
E-mail: cpliscof@uchile.cl

¿Cómo se puede abordar el tema de la ética de los funcionarios públicos desde una perspectiva empírica? Esta investigación pretende explorar en esta problemática.

Explorando el tipo de razonamiento moral de los funcionarios públicos chilenos*

Introducción

El tema de la Ética Pública es de gran relevancia en todo el mundo. Su estudio es fundamental no sólo desde un punto de vista teórico, sino también práctico. Esto porque regularmente la opinión pública es testigo de casos o situaciones donde funcionarios públicos cometen actos o desarrollan conductas reñidas con las expectativas que la sociedad tiene puesta en ellos. Muchas veces estas conductas generan un costo para la sociedad, y además llevan a deslegitimar la acción del Estado y de la política en general.

Pero, ¿cómo se puede abordar el tema de la ética de los funcionarios públicos desde una perspectiva empírica? Esta investigación pretende explorar en esta problemática. Intenta entregar elementos de análisis respecto de este fenómeno adoptando un enfoque particular, el cual está presente en la investigación internacional sobre este asunto. Por medio de la aplicación de un instrumento como es el "Stewart Sprinthall Management Survey" se persigue, a través del enfoque de razonamiento ético, caracterizar la forma en que los funcionarios públicos chilenos justifican sus respuestas ante dilemas éticos.

Esta investigación se plantea como un trabajo de investigación exploratorio y descriptivo, porque no existen estudios previos que se hayan hecho en la realidad de la administración pública de Chile utilizando este enfoque, y porque se busca caracterizar una situación en particular, más que generar relaciones causales. Es parte, además, de un esfuerzo de largo plazo orientado a describir la forma en que los funcionarios públicos chilenos actúan y conciben su actuar.

Recibido: 20-05-2009. Aceptado: 05-09-2009.

(*) Este documento es el resultado de la investigación financiada con recursos de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, a través de los Fondos de Iniciación (Proyecto I 07/16-1). Esta investigación contó con el apoyo y la colaboración de los ayudantes de investigación Angie Aracena, Carlos Contreras, Giovanni Carrasco, Juan Pablo Araya y Milenka Toro.

Finalmente, es parte de un esfuerzo por entender el sector público chileno, testeando los modelos teóricos diseñados y desarrollados en otros países.

1. La reflexión y el estudio sobre la ética pública

El estudio de la ética en general está con nosotros desde los tiempos del desarrollo y consolidación de la filosofía griega. Los pensadores clásicos como Aristóteles, planteaban cuestiones fundamentales referidas a la ética que marcaron el inicio de la discusión normativa respecto de cómo actuar en la sociedad. En el ámbito específico de la ética pública, o la ética de los funcionarios públicos, el desarrollo es bastante más novel. Se ha señalado que el inicio de la reflexión sobre la ética de los funcionarios públicos comenzó a gestarse con el llamado que hizo Wilson (1887) a desarrollar una administración pública científica, desligada de las pasiones e influencias de la política contingente. Este proyecto disciplinario planteado por Wilson acarrea una cierta ética, vale decir un cierto estándar que la sociedad esperaba de sus funcionarios públicos.

El debate entre Finer (1972) y Friedrich (1935), durante los treinta, marcó un punto de inflexión en la pugna entre dos visiones respecto de cómo se debía actuar para mejorar y/o estimular la conducta ética de los funcionarios públicos. Por un lado, Finer planteaba que la forma en que la administración pública se debía asegurar que los funcionarios públicos actuaran de manera proba, era a través de normas y regulaciones claras orientadas a controlar a las personas. Por otro lado, Friedrich planteaba que existían normas internas o subjetivas que ayudaban a regular la forma en que se comportaban los funcionarios públicos. Esta dicotomía, al menos en los países de ascendencia latina, como es el caso de Chile, estuvo marcadamente sesgada hacia las corrientes más legalistas, que ponían acento en los controles externos, y que, por lo tanto, consideraban que la ética de los funcionarios públicos estaba marcada por las regulaciones, pero a la vez asumían un marco ético ideal.

Por su parte, Thompson (1985), en su texto clásico "La posibilidad de la ética administrativa", devela las dos alternativas usadas tanto por políticos como por intelectuales para evitar la discusión sobre ética administrativa. En su revisión de la literatura reconoce que existen dos vertientes respecto a cómo negar la posibilidad de la ética administrativa, la llamada "ética de la neutralidad", y la llamada "ética de la estructura". En el primer grupo de justificaciones para negar la posibilidad de la ética administrativa, se entiende

La justificación del estudio de la ética pública radica en el hecho de que los funcionarios públicos tienen distintas responsabilidades individuales. Estas muchas veces generan alternativas difusas u opuestas al momento de tomar una decisión. El funcionario, por lo tanto, debe tener un marco ético que le ayude a resolver este tipo de dilemas.

que los funcionarios públicos son actores pasivos y neutros, ya que aplican acciones que resultan de las decisiones de otros, usualmente de sus superiores jerárquicos. En el pensamiento del derecho tradicional chileno, Letelier (1917) es un buen ejemplo en este sentido. La segunda opción para negar la ética administrativa surge a partir de la denominada ética de la estructura, que se encarga de justificar la acción de los funcionarios públicos y, por lo tanto, de eximirlos de responsabilidades éticas a partir de la idea de que, en el aparato público, el todo es más importante que las partes. En otras palabras, la responsabilidad individual es sólo una ilusión en tanto hay muchos involucrados en las decisiones públicas. Thompson, al rebatir cada una de estas posturas, plantea la necesidad de reconocer la ética administrativa y, muy en particular, de estudiarla.

2. Algunos elementos fundamentales del estudio de la ética pública

Para comprender el tema de la ética pública es fundamental entender por qué se presentan situaciones donde la ética entra a jugar un rol. Tal como lo señala Cooper (1998), la justificación del estudio de la ética pública radica en el hecho de que los funcionarios públicos tienen distintas responsabilidades individuales. Estas responsabilidades¹ muchas veces generan alternativas difusas o simplemente opuestas al momento de tomar una decisión. El funcionario, por lo tanto, debe tener un marco ético que le ayude a resolver este tipo de dilemas.

Para algunos autores, este marco ético puede estar dado en el contexto de la organización, generando las llamadas "*organizaciones éticas*". Este concepto, inicialmente desarrollado por Barnard (1938), se refiere a que uno de los roles fundamentales del ejecutivo o administrador es el crear organizaciones fuertes con valores y principios aceptados y respetados por todos. Para él, no sirve de nada tener una organización que funcione eficientemente si este funcionamiento no está sustentado en un actuar ético de sus funcionarios. En el caso de las organizaciones públicas en particular, esta noción se hace aun más trascendente, puesto que no basta con asumir que las normas y regulaciones que estructuran la acción de los burócratas bastarán para asegurar organizaciones éticas. Muy por el contrario, es en ellas donde la organización debe brindar un soporte ético para

¹ Responsabilidades como las de padre, amigo, esposo, ciudadano, miembro de una determinada agrupación social, entre muchas otras.

que en caso de existir dilemas éticos las formas de abordarlos sean aceptadas por todos sus miembros. En este contexto, Van Wart y Denhardt (2001) plantean que la propia estructura de las organizaciones públicas muchas veces sirve de marco valórico para enfrentar los dilemas éticos.

Sin embargo, esta idea de organizaciones éticas en el sector público no es la predominante. De hecho, es larga la lista de casos que llevan a pensar que las propias organizaciones públicas generan dinámicas institucionales orientadas a dejar de lado la conducta ética, privilegiando el beneficio de los miembros de la organización por sobre el de la ciudadanía, que debería ser la beneficiaria última de sus decisiones. Jermier ...[et al] (1991) muestran cómo en organizaciones policiales se producen prácticas claramente reñidas con la ética pública, que sólo pueden ser explicadas por las presiones de la organización sobre sus miembros. Siguiendo en esta línea argumentativa, Caiden (1991) presenta una lista de ejemplos de mala administración pública, dentro de los cuales se pueden detectar varios ligados a este tipo de vicios en lo que respecta a la ética pública. Finalmente, Adams y Balfour (2005), con su concepto de maldad administrativa, demuestran que durante varios episodios de la historia de la humanidad, como el nefasto caso de la Alemania Nazi, las prácticas burocráticas han servido para hacer el mal, presionando a sus miembros para actuar en contra de los ciudadanos a quienes supuestamente estaban llamados a defender y servir.

Una segunda forma de enfrentar el tema de la ética en las organizaciones públicas es la referida a los *agentes éticos* o funcionarios que guían su actuar en función de principios. Estos agentes son "trabajadores que no evitan el trabajar, no se rebelan o roban en sus trabajos, incluso cuando los incentivos pecuniarios u otros incentivos tangibles son débiles o inexistentes, y quienes usualmente hacen 'tareas sin reconocimiento' y hacen 'regalos' virtuales de su trabajo incluso cuando los incentivos pecuniarios y otros premios tangibles son altamente inciertos" (DiIulio, 1994). Estos agentes pueden resistir la presión ejercida para actuar de forma poco ética y no dejan de lado sus principios. Los agentes de principios tienen usualmente un marco normativo claro que los lleva a actuar en función de valores, lo cual los lleva a rechazar la posibilidad de actuar de manera reñida con la ética.

Estos funcionarios que actúan en función de principios tienen en mente diferentes marcos normativos o regulatorios que los ayudan en la toma de decisiones o, más bien, a enfrentar los dilemas éticos.

Los funcionarios públicos son agentes morales que deben utilizar su razonamiento ético o moral al momento de enfrentarse a un dilema de este tipo. Esto lleva a que sea necesario estudiar y, eventualmente, intervenir en esta capacidad de razonamiento.

Cooper (2004) presenta una lista de cinco diferentes marcos normativos que se pueden encontrar en la literatura tanto práctica como teórica en Estados Unidos, y que puede servir de referencia para entender este tipo de normas que ayudan, desde el deber ser, a entender la ética pública. Estos marcos normativos son:

- La idea de los valores constitucionales o el pensamiento de los fundadores de la patria. En este marco, los dilemas éticos deben ser resueltos en función de los contenidos de la Constitución Política del Estado o bien de lo que plantean los fundadores de la patria en sus escritos fundacionales (Rohr, 1988).

- La teoría de la ciudadanía. El servidor público adopta una ética pública sustentada en su rol de representante de la ciudadanía para participar en la solución de problemas públicos. Su actuar entonces debe estar supeditado al beneficio de la ciudadanía, dejando de lado sus particulares intereses y visiones (Stivers, 1994; Cooper, 1991).

- La equidad social. Para otros teóricos de la ética pública la solución está en la aceptación de la equidad social como el valor ético fundamental que debe orientar la acción de los administradores públicos (Hart, 1974).

- La virtud. El desarrollar administradores públicos virtuosos ha sido otro camino por el cual se ha planteado el marco normativo de la ética pública. Hombres y mujeres con virtuosismo, heroísmo y valor son algunos de los elementos que conformarían un administrador público virtuoso (Lilla, 1981; Hart, 1984).

- El interés público. La idea de un interés que se refiere a toda la comunidad es otro marco normativo para entender la ética pública. A pesar de lo complejo que resulta definir el interés público, esta noción sirve para justificar acciones en el ámbito público y por ende resolver dilemas éticos (Goodsell, 1990).

3. Enfoque y métodos

El punto de partida del enfoque que se ha adoptado se refiere a que, independiente de los marcos normativos que sirven de referencia para enfrentar un dilema ético, o más allá de la capacidad que tenga la organización en el estímulo de prácticas éticas, los funcionarios públicos son agentes morales que deben utilizar su razonamiento ético o moral al momento de enfrentarse a un dilema de este tipo (Stewart y Sprinthall, 1991 y 1993; Thompson, 1985; Cooper, 1998). Esto lleva a que sea necesario estudiar y, eventualmente, intervenir en esta capacidad de razonamiento.

La noción de razonamiento ético desarrollada en la literatura tiene como sustento teórico el trabajo de Kohlberg (1976). Para él, los individuos presentan tres niveles de razonamiento ético, cada uno de los cuales posee dos subniveles. En este marco teórico, la capacidad que tengan los individuos de enfrentar dilemas éticos depende de la capacidad de razonamiento que cada persona posea. La Tabla 1 muestra los niveles de desarrollo moral, ordenados en tres fases y seis niveles.

Tabla 1
Niveles de desarrollo moral de Kohlberg

Fase	Nivel de razonamiento
I. Pre-convencional	1. Preocupación por la obediencia y el castigo. 2. Preocupación por la cooperación y reciprocidad en un solo momento.
II. Convencional	3. Preocupación por relaciones durables con otros. 4. Obediencia a las leyes y el deber.
III. Post-convencional	P (5 y 6). Preocupación por los derechos individuales y respeto por principios universales aceptados.

Fuente: Choi (2007: 82) y Stewart ...[et al] (1997: 448).

En el primer nivel de razonamiento ético, la persona que se ubica en esta etapa actúa ante dilemas éticos de acuerdo a la idea de obedecer o evitar un castigo. En el segundo nivel, el individuo actúa de conformidad con la relación particular que se establece con otro en un momento determinado. Se genera un acuerdo que privilegia el interés individual de cada una de las partes. El tercer nivel se refiere a tomar decisiones éticas a partir de las presiones que ejerce el medio en las decisiones individuales. En el cuarto nivel, la ley y el deber sirven de parámetro para resolver los dilemas éticos a los que se enfrenta un individuo. Finalmente, el nivel "P", que incluye los niveles 5 y 6 del planteamiento original desarrollado por Kohlberg, se refiere al razonamiento ético sustentado en la observancia de valores y principios de los individuos y de los que son universalmente aceptados.

Entender el tema de la ética pública adoptando una postura orientada a develar los niveles de razonamiento ético de los funcionarios públicos chilenos, no sólo puede ayudar a comprender de mejor forma la manera en que piensan y enfrentan estos individuos los dilemas éticos, sino que también puede ayudar a tratar de brindar una nueva y diferente aproximación a un tema fundamental de los estudios en administración pública.

El "Stewart Sprinthall Management Survey"

El instrumento adoptado para determinar el nivel de razonamiento ético de los funcionarios públicos chilenos consta de tres partes, cada una de ellas correspondiente a un caso ligado a un dilema ético al cual potencialmente podrían estar expuestos. Las autoras de este instrumento buscaron situaciones comunes en el sector público, de manera que quien deba actuar se vea enfrentado a un dilema ético. En particular, este instrumento recoge tres casos, cada uno de los cuales puede darse en un contexto del sector público. El primer caso se denomina "Promoción", en el que se ponen en entredicho las políticas meritocráticas de selección de personal, con prácticas que supuestamente habían quedado de lado en la institución. El segundo caso, "Amigos en el Gobierno", plantea un dilema ético en términos de las relaciones que se pueden dar entre autoridades públicas que licitan importantes contratos con privados, y las naturales relaciones de amistad que los funcionarios públicos pueden tener. Finalmente, en el tercer caso, "Recreando datos", se plantea la potencial respuesta que debería tener un actor ante la falla de un sistema computacional y la forma en que la institución debería responder ante esta falla.

Una vez que los encuestados responden ante el dilema que se les plantea, se les presenta una lista de frases, cada una de las cuales debe ser valorada y jerarquizada. Cada frase está relacionada con alguna de las formas de razonamiento planteadas por Kohlberg. Por lo tanto, una vez que la persona define las frases más importantes, se asigna una puntuación en cada caso. Por ejemplo, si la persona considera frases relacionadas con justificaciones del tipo "leyes y orden", el individuo tendrá un porcentaje alto de nivel 4 de razonamiento. Los puntajes se calculan para cada individuo y de forma agregada. La siguiente sección entrega antecedentes sobre la muestra donde se aplicó la encuesta.

Características de la muestra

Para aplicar la encuesta se emplearon dos canales. Primero, se enviaron solicitudes para su aplicación en 27 organismos, por medio de carta formal dirigida a las direcciones de cada institución. Se adoptó el criterio de encuestar sólo a instituciones del gobierno central, para no incorporar un elemento diferenciador como podría ser, eventualmente, la distribución geográfica de los encuestados. Segundo, se invitó a funcionarios públicos que estuviesen participando en cursos de capacitación en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Se logró un total de 145 encuestas completas. En la Tabla 2 se observan las características demográficas de la muestra.

Tabla 2
Características de la muestra

Variable	Clasificación	Frecuencias	Porcentaje
Género	Femenino	67	46,21
	Masculino	78	53,79
Grupo etáreo	Menor de 30 años	24	16,55
	Entre 30 y 39	41	28,28
	Entre 40 y 49	32	22,07
	Entre 50 y 59	37	25,52
	Más de 60	11	7,59
Educación	Educación media completa	4	2,76
	Educación técnica	11	7,59
	Educación Universitaria incompleta	8	5,52
	Educación Universitaria completa	102	70,34
	Postgrado	20	13,79
Nivel jerárquico	Directivo profesional	31	21,53
	Directivo no profesional	5	3,47
	Profesional	82	56,94
	Técnico	11	7,64
	Administrativo o Auxiliar	15	10,42

Fuente: elaboración propia.

Vale la pena señalar que la muestra es similar a otros estudios comparables que han utilizado la misma metodología; por ejemplo, el estudio de Choi (2007) comprendía 194 empleados públicos coreanos; Stewart ...[et al] (2002), 111 funcionarios rusos; Stewart ...[et al] (1997), 136 empleados de un gobierno local de Estados Unidos y 485 de gobiernos locales en Polonia.

4. Resultados

Describiendo el nivel de razonamiento ético de los funcionarios públicos chilenos

Al aplicar la encuesta, la persona debe asignar puntaje a cada una de las frases que se presentan, las cuales están referidas a los casos desarrollados previamente. Las aseveraciones deben ser jerarquizadas de acuerdo a lo que la persona considera como los criterios más importantes al momento de resolver el dilema ético. Estas jerarquizaciones se comparan con una tabla, la cual asigna puntaje a cada una de las aseveraciones de acuerdo al nivel de razonamiento que supone cada aseveración. Con esto se construye una tabla para

cada encuesta, que muestra el porcentaje de importancia que se le asigna a cada nivel de razonamiento al momento de resolver los dilemas éticos planteados. La Tabla 3 muestra la información para cada uno de los niveles de razonamiento generados a partir de las respuestas de los individuos encuestados.

Tabla 3
Estadísticos descriptivos muestra

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Nivel 1	145	0,0	13,3	0,965	0,026899
Nivel 2	145	0,0	50,0	8,895	0,084439
Nivel 3	145	0,0	43,3	6,436	0,084765
Nivel 4	145	3,3	66,7	37,952	0,128923
Nivel P	145	6,7	73,3	40,573	0,141713
Meaningless	145	0,0	26,7	5,171	0,062594
N válido (según lista)	145				

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la Tabla 3 indican la preeminencia de cada nivel de razonamiento en la resolución de los dilemas éticos planteados en el instrumento utilizado en la presente investigación. Además, se incorporó una categoría "M" o "meaningless", vale decir sin significado, a modo de variable de control.

Lo más destacado de estos resultados es que el nivel de razonamiento primordial entre los funcionarios públicos es el denominado Nivel P, que, como veíamos en la Tabla 1, se refiere a la utilización del razonamiento basado en principios para resolver dilemas éticos. No obstante ello, el Nivel 4, referido al deber y la ley, también tiene una presencia fundamental. El Nivel de Principios o Nivel P alcanza un 40,573%, siendo, como ya se señaló, el más importante. En segundo lugar se encuentra el Nivel 4, con un 37,952%.

Comparación de grupos

El segundo objetivo de esta investigación es explorar respecto de las diferencias que pudiesen existir entre los distintos grupos que forman parte de la muestra. En este sentido, se busca comparar la variable dependiente, que en este caso es el nivel de razonamiento, con las variables de control o independientes incorporadas en nuestro análisis.

| Género:

Tabla 4
Distribución de la muestra según género

Género	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Femenino	67	10,94	8,257	6,268	38,754	41,093	4,526
Masculino	78	8,54	9,443	6,580	37,263	40,126	5,725

Fuente: elaboración propia.

Sin efectuar ningún análisis estadístico de ambos grupos, es posible señalar que las medias de ambos grupos son bastante similares y no permiten argumentar que el nivel de razonamiento ético puede ser explicado por el género al cual pertenece el encuestado.

Grupo etáreo:

Tabla 5
Distribución de la muestra según grupo etáreo

Grupo etáreo	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Menor de 30 años	24	1,94	10,56	5,42	37,36	38,75	5,97
Entre 30 y 39 años	41	0,89	8,54	4,72	39,19	42,03	4,63
Entre 40 y 49 años	32	0,62	9,06	9,58	37,18	39,16	4,37
Entre 50 y 59 años	37	0,90	8,02	6,67	36,12	42,07	6,21
60 años y más	11	0,30	9,09	5,15	43,03	38,18	4,24

Fuente: elaboración propia.

En todos los grupos, la distribución de los porcentajes es bastante similar. El único grupo que se sale de la norma es el de 60 años y más, en quienes predomina el Nivel 4 de razonamiento ético. Esto pudiera explicarse porque los funcionarios, en la medida que más tiempo llevan en el sector público, tienden a utilizar la norma y las regulaciones en general como la fuente de resolución de los conflictos éticos.

En este caso se efectuó un análisis de varianza (ANOVA), tomando el Nivel 4 y el Nivel P como variables dependientes en cada caso, y el grupo etáreo como variable independiente, y en ninguno de los dos casos los resultados fueron significativos. Con esto se puede desechar la hipótesis de que existen diferencias en el promedio por nivel, tanto 4 como P, entre distintos grupos etáreos.

| *Nivel Jerárquico:*

Tabla 6
Distribución de la muestra según nivel jerárquico

Nivel jerárquico	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Directivo profesional	31	0,430	11,720	7,634	35,269	40,644	4,301
Directivo no profesional	5	0,666	11,333	5,333	29,999	47,999	4,667
Profesional	82	0,934	7,153	5,934	38,941	41,340	5,690
Técnico	11	2,423	10,302	8,181	41,512	30,906	6,664
Administrativo o Auxiliar	15	1,333	9,554	6,221	38,883	41,331	2,665

Fuente: elaboración propia.

Otra de las relaciones que se exploró fue el potencial efecto que pudiese tener el nivel jerárquico de quien respondió la encuesta. Como se puede apreciar en la Tabla 6, las distribuciones son bastante similares, destacando solamente el grupo de los técnicos, con un Nivel 4 mayor que el Nivel P. El punto de partida de este análisis fue la noción de que el nivel jerárquico donde un funcionario público ha cumplido sus funciones puede determinar el razonamiento ético que aplica ante un dilema ético. Se efectuaron análisis ANOVA para los niveles 4 y P. En ambos, el nivel de significancia es superior a 0,05, el cual es considerado como el mínimo para aceptar que las medias de los distintos grupos son diferentes, por lo que se desecha la hipótesis que el nivel jerárquico explica los niveles de razonamiento 4 y P.

| *Nivel Educativa:*

Tabla 7
Distribución de la muestra según nivel educacional

Nivel educacional	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	P	M
Educación media completa	4	0,832	17,498	7,500	36,662	34,998	2,498
Educación técnica	11	1,817	8,483	8,483	37,574	38,482	5,149
Educación Universitaria incompleta	8	3,333	10,000	6,665	37,913	38,331	3,750
Educación Universitaria completa	102	0,751	8,888	6,437	37,416	40,750	5,750
Máster y/o superior	20	0,666	6,999	4,999	41,166	42,832	3,333

Fuente: elaboración propia.

En este caso se pretendía explorar si el nivel de educación pudiese tener un impacto en el nivel de razonamiento. Esta relación es consistente con el planteamiento de Kohlberg, quien elaboró su teoría en el marco del desarrollo cognitivo de estudiantes. Por lo mismo,

era importante cómo se modificaba el porcentaje asignado a cada nivel de acuerdo al nivel educacional del encuestado. Como primer punto se puede indicar que en todos los grupos, salvo en aquel con menos educación formal, el Nivel P es el más importante. De hecho, en la medida que se incrementan los años de educación formal, el Nivel P aumenta en relevancia.

Más allá del análisis descriptivo, se efectuaron ANOVA para dos variables dependientes. Primero se tomó el Nivel 4 como variable dependiente y se obtuvo un nivel de significación de 0,3. Este indicador nos señala que no existen diferencias entre las medias de los grupos, tomando como variable independiente los años de estudio. Por otro lado, se aplicó el mismo test tomando como variable dependiente el Nivel P. En este caso, el nivel de significancia fue de 0,8. Este valor también supera con creces el nivel de significancia aceptado en nuestro ámbito disciplinario, por lo que se puede negar la hipótesis de que existe diferencia en los niveles de razonamiento 4 y P, de acuerdo al nivel de educación.

Tipo de contrato:

Tabla 8
Distribución de la muestra según tipo de contrato

Tipo de contrato	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel P	M
Planta	39	0,939	9,571	6,665	37,090	40,938	4,784
Contrata	66	1,212	7,877	5,655	41,108	40,351	3,786
Honorarios	40	0,583	9,916	7,499	33,584	40,583	7,833

Fuente: elaboración propia.

Se efectuó un ANOVA tomando como variable dependiente el nivel de razonamiento P y el resultado fue de 0,979; en el caso del Nivel 4, la significancia fue de un 0,012. De acuerdo al análisis *post hoc*, que determina qué grupos son los que tienen medias diferentes, se puede señalar que la diferencia mayor existe entre los funcionarios a contrata y los que están a honorarios.

Niveles de razonamiento en un contexto global:

El último objetivo de este documento es comparar los resultados obtenidos en la muestra generada en Chile con los datos existentes en otros países, que han sido presentados en diversas publicaciones; en particular, con los trabajos de niveles de razonamiento en Corea

(Choi, 2007), Rusia (Stewart ...[et al], 2002), y Polonia y Estados Unidos (Stewart ...[et al], 1997).

Tabla 9
Comparando los resultados del caso chileno con otros países

Estudio	N	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel P	M
Polonia (1997)	485	5,300		4,100	46,700	34,600	5,500
EE.UU. (1997)	190	7,089		9,911	42,416	37,984	
Rusia (2002)	111	12,800		12,400	29,900	41,400	
Corea (2007)	194	1,900	9,200	11,100	40,200	37,600	
Chile	145	0,965	8,895	6,436	37,952	40,573	5,171

Fuente: elaboración propia con base en los autores referidos.

De la Tabla 9 es posible concluir que la muestra de funcionarios públicos chilenos se ubica en el segundo lugar en términos de mayor nivel de razonamiento Nivel P, superando de manera importante a los otros países como Corea, Polonia o Estados Unidos. Del mismo modo, el nivel de razonamiento 4 se ubica en el penúltimo lugar, sólo superando a la muestra de Rusia, que curiosamente es la que tiene el nivel mayor de razonamiento 3.

Hay aspectos significativos que derivan del análisis comparado de las diferentes muestras incluidas en la Tabla 9. En particular, resulta interesante que, a pesar de que eventualmente el valor esperado en Chile, a propósito de la percepción de una cultura centrada en la norma y el orden como generadores de conductas éticas, sea el nivel P el más importante. De hecho, de acuerdo a la tradición legalista del aparato público chileno, el formato a esperar se acercaba más bien al coreano o al de Estados Unidos. Sin embargo, el resultado plantea una encrucijada en tanto destaca que los funcionarios públicos chilenos, al momento de enfrentarse a un dilema ético, razonan utilizando elementos de juicio centrados en principios más que en elementos relacionados con la ley y el orden, como sí ocurre en los casos de Polonia, Estados Unidos y Corea. Una línea interesante de investigación se podría centrar en el desarrollo de este mismo análisis en otros países latinoamericanos, con quienes se comparte una cultura burocrática similar.

Conclusiones

El estudio de la ética pública es, sin duda, uno de los temas centrales en el ámbito disciplinario de la administración pública. Distintas

Los funcionarios públicos chilenos, al momento de enfrentarse a un dilema ético, razonan utilizando elementos de juicio centrados en principios más que en elementos relacionados con la ley y el orden, como sí ocurre en los casos de Polonia, Estados Unidos y Corea.

corrientes se han desarrollado para enfrentar su análisis tanto normativo como, muy especialmente, empírico, como se vio en las secciones previas de este estudio. El presente trabajo ha adoptado el enfoque de razonamiento ético como la aproximación para caracterizar el modo en que los funcionarios públicos chilenos resuelven dilemas éticos. En este sentido, no ha sido un trabajo para determinar si los funcionarios públicos son éticos o no, sino más bien se ha descrito su forma de razonar a través de la aplicación de una encuesta que ha sido aplicada en varios otros países.

Los resultados son interesantes en tanto muestran dos cosas en particular. Primero, que no varía el nivel de razonamiento de los funcionarios públicos chilenos de acuerdo al género al que pertenezcan, al nivel jerárquico, al tipo de contrato o a la edad. Se observa un alto nivel de homogeneidad en los niveles de razonamiento entre los grupos que conforman la administración pública chilena. Segundo, existen interesantes diferencias entre los resultados obtenidos en Chile y aquellos generados en contextos administrativos tan diferentes como Corea, Polonia, Rusia o Estados Unidos.

Como en toda investigación, se requiere satisfacer algunos aspectos para complementar o continuar los estudios iniciados en esta investigación. Primero, sería conveniente incrementar el número de personas involucradas en la muestra. Esto, para ver si los resultados obtenidos en esta muestra de 145 funcionarios son representativos del universo de funcionarios públicos chilenos. Segundo, se debería incluir el factor territorial como otra variable de control. A tal efecto se debería invitar a funcionarios públicos de regiones para que llenen la encuesta. Tercero, se debería aplicar esta misma encuesta en algunos países de América Latina, de manera tal de testear si el factor cultural pudiera tener influencia en los resultados obtenidos. No es lo mismo comparar a Chile con Corea o Polonia, que con Perú o Argentina. El realizar este ejercicio ayudaría a comprender de mejor forma los resultados del caso chileno.

Bibliografía

- | | |
|--|--|
| Adams, G. y Balfour, D. (2005), "Public-Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems", en <i>Ethics in Public Management</i> , H. G. | Frederickson y R. Ghore (eds.), Armonk, M. E. Sharpe. |
| | Barnard, C. (1938), <i>The Functions of the Executive</i> , Cambridge, Harvard University Press. |

- Caiden, G. (1991), "What Really Is Public Maladministration?", en *Public Administration Review*, Vol. 51 N° 6, Washington, pp. 486-493.
- Choi, D. L. (2007), "Determinants of Moral Reasoning in Public Service", en *International Review of Public Administration*, Vol. 12 N° 1, Seoul, pp. 81-92.
- Cooper, T. (1991), *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- _____ (1998), *The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco, Jossey-Bass (Jossey-Bass Nonprofit and Public Management Series).
- _____ (2004), "Big Questions in Administrative Ethics: a Need for Focused, Collaborative Effort", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 4, Washington, pp. 395-407.
- _____ (ed.) (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2. ed.
- Creswell, J. (2002), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- DiIulio, J., Jr. (1994), "Principled Agents: the Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4 N° 3, Lawrence, pp. 277-318.
- Finer, H. (1972), "Administrative Responsibility in Democratic Government", en *Bureaucratic Power in National Politics*, F. Rourke (ed.), Boston, Little Brown.
- Friedrich, C. (1935), "Responsible Government Service under the American Constitution", en *Problems of the American Public Service*, C. Friedrich ...[et al] (eds.), New York, McGraw-Hill.
- Goodsell, C. (1990), "Public Administration and the Public Interest", en *Refounding Public Administration*, G. Wamsley y E. Al (eds.), Newbury Park, Sage Publications.
- Hart, D. (1974), "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator", en *Public Administration Review*, Vol. 34 N° 1, Washington, pp. 3-11.
- _____ (1984), "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 44 N° 2, Washington, pp. 111-120.
- Jermier, J.; Slocum, J.; Fry, L.; y Gaines, J. (1991), "Organizational Subcultures in a Soft Bureaucracy: Resistance behind the Myth and Facade of an Official Culture", en *Organization Science*, Vol. 2 N° 2, Hanover, pp. 170-194.
- Kohlberg, L. (1976), "Moral Stages and Moralization: the Cognitive-Developmental Approach", en *Moral*

- Development and Behavior: Theory, Research, and Social Issues*, T. Lickona (ed.), New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Letelier, V. (1917), *Génesis del Estado y de sus instituciones fundamentales*, Buenos Aires, Cabaut y Compañía Editores.
- Lilla, M. (1981), "Ethos, 'Ethics', and Public Service", en *Public Interest*, N° 63, Washington, pp. 3-17.
- Rohr, J. (1988), *Ethics for Bureaucrats: an Essay on Law and Values*, New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 36).
- Stewart, D. y Sprinthall, N. (1991), "Strengthening Ethical Judgment in Public Administration", en *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, J. Bowman (ed.), San Francisco, Jossey-Bass.
- _____ (1993), "The Impact of Demographic, Professional, and Organizational Variables and Domain on the Moral Reasoning of Public Administrators", en *Ethics and Public Administration*, H. G. Frederickson (ed.), New York, M. E. Sharpe.
- Stewart, D.; Sprinthall, N.; y Kem, J. (2002), "Moral Reasoning in the Context of Reform: a Study of Russian Officials", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, Washington, pp. 282-297.
- Stewart, D.; Sprinthall, N.; y Shafer, D. (2001), "Moral Development in Public Administration", en *Handbook of Administrative Ethics*, T. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2 ed.
- Stewart, D.; Sprinthall, N.; y Siemienska, R. (1997), "Ethical Reasoning in a Time of Revolution: a Study of Local Officials in Poland", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 5, Washington, pp. 445-453.
- Stivers, C. (1994), "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, Washington, pp. 364-369.
- Thompson, D. (1985), "The Possibility of Administrative Ethics", en *Public Administration Review*, Vol. 45 N° 5, Washington, pp. 555-561.
- Van Wart, M. y Denhardt, J. (2001), "Organizational Structure", en *Handbook of Administrative Ethics*, T. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker (Public Administration and Public Policy; N° 86). 2. ed.
- Walton, C. (1988), *The Moral Manager*, Cambridge, Ballinger Publishing.
- Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", en *Political Science Quarterly*, Vol. 2 N° 2, New York, pp. 197-222.