



Es deber de los gobernantes formar a los ciudadanos en la virtud y habituarles a ella.
Aristóteles, Ética Nicomaquea.

INTRODUCCIÓN

Históricamente, la ética ha estado vinculada a los asuntos de gobierno tanto en la formación de los gobernantes como durante la práctica política al conllevar acciones acompañadas de valores que benefician a los gobernados. El presente artículo tiene como propósito responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la situación de la ética en el marco de los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas? La respuesta a esta interrogante se estructura en tres partes. La primera identifica algunos antecedentes en el proceso de gestación de la ética en el ámbito internacional; la segunda hace referencia al modelo de ética pública llevado a cabo por la OCDE en los países miembros, el cual se conoce como de Infraestructura Ética; la tercera presenta la situación en América Latina donde existen principalmente dos proyectos: por un lado, el denominado Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, impulsado por el BID, y por otro, la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP). Finalmente, un último apartado presenta algunos comentarios a estos modelos así como reflexiones respecto a la situación de la ética en los gobiernos.

1. ANTECEDENTES EN EL PROCESO DE GESTACIÓN DE LA ÉTICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La ética pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida esta disciplina, se ha vuelto a convertir en los últimos años en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos de los asuntos de gobierno.

El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo *Watergate* que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon. Este hecho mostró al público que algunos gobernantes y representantes públicos practicaban conductas inmorales o antiéticas. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética, como por ejemplo la Oficina de Ética y la Ley de Ética en el Gobierno, creadas ambas en los EEUU en 1978.

Si bien la ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos y/o de representación son personas respetables per se y que la ética es inherente en ellos.

No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre ética perteneciente a la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA, por sus siglas en inglés), organismo que agrupa a directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos. En 1979 esta misma asociación llevó a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidos en las Escuelas e Institutos de Administración Pública. En 1981, la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebró en Washington D. C. el Primer Congreso Internacional de Ética Pública. Estuvo organizado por la

Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EEUU. Este congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.¹

En 1987, también en los Estados Unidos, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (NASPAA, por sus siglas en inglés) dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz. Un año más tarde, los copresidentes de un grupo de trabajo de la NASPAA, dedicado a la enseñanza de ética en la administración pública, elaboraron un informe en el que se solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran, para todos los alumnos, contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

Durante la década de los noventa se realizaron de manera bianual diferentes Conferencias Internacionales Sobre Ética en el Gobierno. En 1997 se realizó en Lima (Perú) la Octava Conferencia Internacional de Ética en el Gobierno; en 1999 se celebró en Durbán (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, la décima, en Praga (República Checa) mientras que en 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima.

Igualmente en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos para instrumentar la ética en sus respectivas administraciones. En 1991, en los Estados Unidos, se estableció el Consejo Presidencial para la Integración y la Eficiencia; en 1992, el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega designó un grupo operativo para

¹ García Mexía, Pablo, "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública", En: Revista de Administración Pública No. 136, enero-abril 1995 p. 497.

la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo el de la integridad en la administración pública; en 1994, el Reino Unido crea el Comité Nolan que a su vez elaboró el documento titulado Normas de Conducta para la vida pública; en 1996, el gobierno de Australia estableció una Guía de los Elementos Clave sobre la Responsabilidad Ministerial la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales y ese mismo año, el Consejo Asesor de Gestión, publicó el informe titulado Normas y valores éticos en el servicio público australiano para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a un marco conceptual de conducta honesta.

También se crean paralelamente en distintos países del mundo organismos responsables del fomento de la ética. En Australia se crea el Consejo Asesor de Gestión y la Comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público; en Nueva Zelanda, la Comisión de Servicios del Estado; en Noruega, un Grupo de Trabajo, dependiente del Ministerio de la Administración, para la educación y formación ética de los funcionarios; en los Estados Unidos se fortalece la Oficina de Ética del Gobierno; en los Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directamente en manos de los responsables que dirigen un área, y se lleva a cabo de manera descentralizada; en Finlandia se creó un grupo de trabajo para fomentar la ética dependiente del Ministerio de Hacienda. (OCDE, 1997).

En materia jurídica, en este mismo periodo, aparecieron por un lado leyes de ética, y por otro, códigos de conducta. Entre las leyes se encuentran: en Finlandia, la Ley de Funcionarios del Estado; en Australia, la Ley del Servicio Público; en Noruega, la Ley de Función Pública; en Dinamarca la Ley de

Personal de la Administración Central y Local; en Holanda, la Ley de la Función Pública; en Japón, la Ley sobre Ética de los Servidores Públicos. Respecto a los Códigos de Conducta: En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el Código de Conducta del Servicio Público; en 1991 en Portugal, el Código de Conducta del Servicio Público; en 1992, en Estados Unidos, las Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo; en 1995, en el Reino Unido, se publicaron las Normas de Conducta de la Vida Pública así como el Código de la Función pública; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el Código de conflictos e intereses y de post-empleo para el servicio público. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con códigos descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el Código Ministerial, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un Código para los Consejeros de organismos públicos que operan en el entorno del gobierno. (OCDE, 1997, 77).

2. LOS MODELOS DE ÉTICA MULTINACIONALES

2.1 EL MODELO DE INFRAESTRUCTURA ÉTICA DE LA

OCDE

La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que sus representantes sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en soporte indispensable para garantizar esta confianza. Sin embargo, en los países de la OCDE,² se manifestó des-

² Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea (1996) y la República Eslovaca (2000).

de la década de los noventa un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones.³ El Consejo de la OCDE percibió la gravedad de este problema y reaccionó analizando las posibles causas que provocaban esta desconfianza. En abril de 1998, la Junta del Consejo solicitó que se elaborara un informe en los países miembros sobre la Conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción. El encargado de realizar esta tarea fue el Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA, por sus siglas en inglés). Dos años más tarde, los días 26 y 27 de junio de 2000, se presentó un reporte final a la Junta del Consejo de la OCDE.

El PUMA comenzó a trabajar y a colaborar con los gobiernos de los países miembros en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar marcos efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en los servidores públicos. La ética se convertía así en un importante asunto de interés público que se reflejó en la variedad de intentos de “limpiar” la vida pública, incluyendo la revisión de los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

Con fundamento en los estudios realizados por el PUMA, Janos Bertok sostiene, por un lado, que “La corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados”; ⁴ y por otro que existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que se re-

³ Esta idea se sostiene en la publicación de la OCDE titulada: “La ética en el servicio público” así como “The pulse of Europe”, A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

⁴ Ver Janos Bertok, “La ética en el sector público: su infraestructura”, En: Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción; p 143. No está por demás señalar que el autor de esta investigación no comparte esta tesis ya que el fenómeno de la corrupción tiene otras causas.

quiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito. El PUMA reconoce que la prevención de la corrupción es tan compleja como la corrupción misma.

Otro estudio realizado por la OCDE cuyo resultado se publicó bajo el título La ética en los servidores públicos (1997), describe las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que éstos operan. Se basó en los informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) y propuso desarrollar un modelo de Infraestructura Ética como piedra angular de una estrategia integral. La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta. No obstante, se debe destacar que, si bien todos los países de la OCDE emplean una serie de herramientas y procesos para reglamentar los comportamientos indeseables y ofrecer incentivos por buena conducta, no existe un método único para construir la infraestructura ética.

La propuesta de infraestructura ética de la OCDE integra ocho componentes: el compromiso político, el marco legal, los mecanismos de responsabilidad, los códigos de conducta, la socialización profesional, las condiciones de servicio público, los organismos de coordinación y la participación y escrutinios públicos. A su vez, estos componentes se agrupan en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión (OCDE, 1997, 58).

El Control, puede lograrse mediante los siguientes componentes: a) Un marco legal que permita la investigación y acusación independientes. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso de no existir, tratar de crearlo como lo han hecho algunos países. Por ejemplo, en Japón, la Ley sobre la Ética de los Servidores Públicos (aprobada en agosto de 1999 y vigente a partir de 2000) exige al Gabinete que establezca

un nuevo código de conducta para prohibir que los servidores públicos reciban dádivas y atenciones por parte de compañías privadas bajo su jurisdicción. Por su parte, Polonia adoptó recientemente una ley que exige a todos los funcionarios públicos que declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios; b) Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación. Los mecanismos de rendición de cuentas deben estar alertas a fin de identificar acciones antiéticas y cerrarles el paso. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, se encuentran: el procedimiento administrativo, las auditorias, las evaluaciones de desempeño de la dependencia y la denuncia. Otros mecanismos pueden ser externos a la organización como la vigilancia de los comités parlamentarios. Otro factor importante es la participación ciudadana. Las denuncias de la población son la mejor garantía de que existe una vigilancia de la conducta de los funcionarios. Si dichas denuncias se fundamentan a través de investigaciones de reporteros honestos, sin duda se ejercerá presión y se contribuirá a una mayor cultura de servicio en el funcionariado; c) Escrutinios públicos. La participación y el escrutinio público son poderosos factores desincentivadores de la corrupción y de las conductas indebidas en el sector público, sin embargo estos dependen en gran medida de que el marco legal permita el acceso a la información.

La Orientación, puede conseguirse a través de los siguientes elementos:

a) Compromiso bien articulado de los líderes políticos. Los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido. Los intentos para mejorar la ética en el sector público en los países de la OCDE emanan de los niveles políticos más altos. Los líderes políticos desempeñan papeles importantes en esta cuestión y deben de ser un ejemplo positivo; b) Códigos de conducta que determinen los valores y normas y sean aplicables.

Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas, particularmente en los gobiernos de la OCDE. En algunos países se aplica un código de conducta general para el servicio público a partir del cual las dependencias diseñan individualmente códigos basados en propósitos específicos que reflejan sus objetivos y misiones particulares. En otros casos, los códigos son establecidos por cada organismo; c) Mecanismos o actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación. El contenido de los códigos de conducta se torna “papel mojado” si no se comunica y se inculca de manera adecuada. Los servidores públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos.

La Gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes: a) Unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos; b) Una coordinación de infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente, bien mediante un organismo especial con competencias en materia ética.

La combinación y graduación ideales de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. Por ejemplo, un país como Estados Unidos, con su tradición de vigilancia y contrapesos, parece asignar más importancia al control, mientras que en los Países Bajos, con su tradición de confianza, se establece un mayor énfasis en la orientación y la gestión.

El PUMA argumenta que el nivel de conducta que se espera del servidor público sólo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como la estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera, una remuneración adecuada, etc. Cuando los servidores públicos se encuentran mal remunerados, trabajan

en exceso, o no existe un clima laboral adecuado las iniciativas éticas tendrán pocas posibilidades de ser exitosas.

El Consejo de la OCDE, ante el problema mundial de la corrupción, recomendó en abril de 1998 a los países miembros adoptar un compromiso para mejorar los sistemas locales respecto del manejo ético. Los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad a fin de fomentar la existencia de altos estándares de conducta, prevenir la conducta indebida y contrarrestar la corrupción.

Como herramienta estratégica el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público:⁵

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta.

⁵ “Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público, incluyendo principios para el manejo de la ética en el servicio público”, en: Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción, OCDE, 2000, p. 337

Dichas medidas fueron retomadas cuando se consideró necesario, y se establecieron cuando no existían, en los países miembros de la OCDE con diferentes matrizes según la prioridad otorgada por cada gobierno.

2.1.1 ESTÁNDARES DE CONDUCTA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

El estudio, ya referido, de la OCDE⁶ en los países miembros sobre la “Conducta Ética en el Servicio Público” señala que los estándares de conducta esperados de los servidores públicos de cada país se encuentran en sus leyes generales, en su códigos o bien en los lineamientos particulares de cada organización. En general, las normas de conducta se utilizan para situaciones de conflictos de intereses, por lo que los rubros o títulos que contienen son similares, por ejemplo: a) Todo lo relacionado con la aceptación de obsequios o regalos; b) El manejo y uso de información oficial; c) Los beneficios económicos obtenidos por el cargo; d) Los asuntos extra-laborales; e) Las disposiciones para ingresar en otro empleo; f) Las denuncias y sanciones.

Más de dos tercios de los países miembros establecieron un marco legal para los estándares de conducta, no obstante, la forma de presentar el documento como un instrumento jurídico varía según sea el país: un rango o nivel constitucional (Turquía), actos generales en el servicio civil (Dinamarca, Francia, Hungría), actos de servicio público (Japón), leyes de procedimientos administrativos (Grecia, Portugal), códigos dedicados a estándares de conducta (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido), actos disciplinarios (Portugal). (OCDE, 2000).

Si bien los códigos de conducta y los códigos de ética son las fuentes que se utilizan de manera más común, en una tercera parte de los países de la OCDE existen otras for-

⁶ El estudio fue solicitado por la Junta del Consejo de la OCDE en abril de 1998 y los resultados fueron publicados en el libro titulado; Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE, París, 2000.

mas como los estatutos, cartas circulares, manuales, jurisprudencia y capacitación de servicio civil. En los EEUU, la Oficina de Ética del Gobierno expide avisos a oficiales de ética que proveen orientación sobre políticas en cuanto a la implantación de reglas y reglamentos al respecto.

La mayoría de los países de la OCDE emplean lineamientos complementarios además de los estándares generales. Algunas profesiones (periodistas, médicos, abogados, contables, etc.)⁷ han desarrollado sus propios códigos de ética que requieren elementos específicos. Los estándares también pueden ser establecidos en diferentes áreas del Estado: seguridad pública, medio ambiente, aduanas, servicio militar.

El estudio de referencia de la OCDE señala que la mayoría de los países miembros también tienen disponibles lineamientos específicos para líderes políticos y servidores públicos en la interfase política-administración. También señala que algunos países han desarrollado códigos para ministros, los cuales proveen de orientación sobre asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El gobierno de Irlanda aprobó un Manual de Gabinete para sus miembros con temas sobre responsabilidad, ética y conflictos de interés. Igualmente, el Código Ministerial del Reino Unido provee a ministros de reglas sobre relaciones con el servicio civil.

El 23 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adoptasen disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público (Ver Anexo 1).

El Consejo de la OCDE ha dado instrucciones al PUMA

⁷ En algunas disciplinas existen los llamados “Códigos deontológicos”. No obstante, conviene advertir que la deontología no es la ética y por consiguiente los códigos deontológicos no deben confundirse con los códigos éticos.

para que analice la información provista por los países miembros sobre cómo aplican estos principios y para que dé apoyo en el mejoramiento de conducta en el servicio público. En los países miembros de la OCDE existen cada vez más normativas que regulan y fomentan una adecuada conducta en sus servidores públicos.

Salvaguardar una cultura en el servicio público es una prioridad fundamental en virtud de que es un componente vital para mantener la confianza de la sociedad en los políticos y en el servicio público. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados la corrupción es un problema que tiende a incrementarse.

2.2 LOS MODELOS DE ÉTICA EN AMÉRICA LATINA

El problema de la corrupción en América Latina se ha acentuado de manera impresionante en las últimas décadas. Esta situación ha motivado una serie de iniciativas para intentar ponerle freno. Una de ellas es fomentar la ética pública. Al respecto se han identificado diversos proyectos bajo dos criterios, por un lado, por su magnitud, al integrar a distintos países, y, por otro, por la capacidad de innovación, al ser pioneros en esta materia. Dichos proyectos son: a) La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP); b) La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, proyecto liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

2.2.1 RED DE INSTITUCIONES DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RESCATE DE LA ÉTICA PÚBLICA (RICOREP)

Los días 15 y 16 de junio de 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el apoyo de la Agencia

Española de Cooperación Internacional (AECI), realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano

con el propósito de examinar las formas más prominentes y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).

La RICOREP congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales (instituciones de investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina) que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema. Asimismo, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción. Entre otras actividades promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, realiza actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas.

Algunos de los propósitos fundacionales de RICOREP son: intercambiar información respecto de la estructura y organización de cada una de estas instituciones; la identificación de la normativa vigente en los respectivos países en materia de enfrentamiento a la corrupción; la promoción de eventos relacionados con este tema; el intercambio de profesionales; la promoción de actividades de investigación y consultoría técnica.

Son “Miembros Plenos” de la RICOREP las instituciones cuya misión y objetivos estén referidos a la lucha contra cualquier tipo de corrupción y al rescate de la ética pública. Son “Miembros Personales” los profesores, investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que lleven a cabo progra-

mas, proyectos o investigaciones sobre el tema en cuestión. La Secretaría General del CLAD es miembro de pleno derecho de la RICOREP, en su carácter de instancia coordinadora de las Redes del Centro. Los países miembros que integran esta Red son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, el Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

2.2.2 INICIATIVA INTERAMERICANA DE CAPITAL SOCIAL, ÉTICA Y DESARROLLO DEL BID

Del 1 al 3 de septiembre de 2001 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en Honduras un evento denominado: Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos. Dicho evento despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. En la organización del evento participaron conjuntamente, además del BID, los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que “Hay hambre de ética en el mundo” y, por consiguiente, la necesidad de fomentar valores como instrumento para el desarrollo de los pueblos. Dentro de las conclusiones del evento se afirmó que mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad. También se afirmó que los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal

que no necesite más ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo.⁸

En el encuentro se presentó la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince centros académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza. Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región. La estrategia básica se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática. Este programa está orientado a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina.

Entre las metas que pretende alcanzar esta iniciativa se encuentran:

- Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores.
- Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves, para el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región.
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.

⁸ Ver “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, Banco Interamericano de Desarrollo, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

- Promover la integración a los currículums educativos y favorecedores del crecimiento del capital social de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo.
- Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y aportación al debate público.
- Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Esta iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente. El 24 de febrero de 2006 fue declarado por el BID como día dedicado a la ética para el desarrollo.

3. COMENTARIOS A LOS MODELOS DE ÉTICA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los modelos de la OCDE y del BID son proyectos pioneros en el intento de fomentar la ética en diferentes países de manera conjunta. Ambos lo hacen en bloque. El primero para los países más desarrollados económicamente y el segundo, para los países de América Latina, considerados como países en vías de desarrollo. Sin embargo, la ética en los asuntos públicos es necesaria para todo país: pobre o rico. En un mismo globo terráqueo interactúan unos con otros de múltiples formas, por lo que una ética global se hace indispensable.

Si bien el propósito de los modelos de la OCDE y del BID pueden en general considerarse como positivos, no están exen-

tos de ser criticados. Algunas de las críticas más comunes son las siguientes:

a) Se dirigen principalmente a funcionarios. Ambos proyectos (OCDE y BID) se refieren solamente a funcionarios de la administración pública, pero la ética también es vital a nivel político donde existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos de un mismo cuerpo estatal, no hay que olvidar que las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros, de ahí la importancia de señalar a la ética como base de la conducta política, sin embargo en ningún proyecto existen propuestas que involucren a ambos.

b) Son modelos muy generales. Se parte de un modelo general para todos los países sin tener en cuenta la multiplicidad y variedad existentes en cuanto a sistemas políticos y administraciones públicas. Se ignora el contexto social y cultural, la historia, las costumbres, los hábitos de las personas que ocupan los cargos públicos. Conviene no olvidar que los funcionarios también son ciudadanos, son miembros de una sociedad, por lo que están inmersos en una cultura con valores.

c) Se dirige a instituciones en abstracto, no a los individuos en particular. Los modelos planteados parten de un enfoque dirigido a las instituciones, según propias declaraciones, no a las personas, lo que genera descuido en su atención personalizada. Las instituciones funcionan con individuos y estos merecen atención específica. Se evoca la importancia de fomentar la ética y se presentan lineamientos generales, pero sin especificar el cómo, la forma de lograr que un individuo adquiera valores de forma verdadera y profunda. No se responde a la pregunta de cómo

conseguir que un individuo corrupto, tal vez estable en su empleo, deje de serlo.

d) Presentan valores inmersos en un enfoque ideológico. Los programas que fomentan algunos organismos internacionales presentan de manera sutil o incluso abierta un enfoque ideológico, en este caso neoliberal, lo cual es perjudicial porque se convierte a la ética en un instrumento de manipulación tendenciosa a intereses de grupo. En este sentido, es importante señalar el documento titulado Manual de lucha anticorrupción de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés), en el que se plantean como medidas para combatir la corrupción la privatización, una menor intervención del Estado en los servicios o la liberalización de la economía, lineamientos todos ellos de corte neoliberal, establecidos durante el Consenso de Washington a principios de la década de los noventa.

e) Atención centrada en lo económico. En general los gobiernos toman medidas para combatir la corrupción económica, sin embargo, existe un conjunto de antivalores en el sector público que va más allá de lo estrictamente económico. Tiene que ver con las distintas conductas antiéticas en el comportamiento. Por ejemplo: abuso de autoridad, acoso psíquico y sexual, intolerancia y uso de la fuerza, mentira, nepotismo, tráfico de influencias, deslealtad, injusticia, absentismo, entre otros.

En apoyo a estas críticas Adela Cortina expresa lo siguiente:

La moda de lo políticamente correcto pasó el Atlántico e hizo también en Europa una considerable fortuna. Pero no es de seguirle la pista de lo que trataremos aquí, sino de sacar a la luz otro mundo de nuevas ortodoxias, que bien se pueden entender por comparación con el anterior: la ortodoxia de lo éticamente correcto que decretan los nuevos profetas, los sacerdotes de los organismos internacionales. Compone esta nueva ortodoxia, más que los trazos de una vigorosa

ética pública, los de una anémica “moralina burocrática”⁹ que se teje, más que con la razón sintiente, con la fría jerga de los organismos internacionales. (...) La “ortodoxia” es la opinión tenida por correcta en un momento determinado, y hoy son los Organismos Financieros Internacionales los que van sentando los cánones del discurso ortodoxo, de lo que hay que decir para no ser excomulgados por el grupo occidental. (...) Sin cargas de fondo, el discurso ortodoxo de lo socialmente correcto nos hará creer que hemos dado con la ética buscada, cuando sólo hemos topado con una fría y desangelada moralina burocrática. (Cortina, 1998, 52).

Más allá de los modelos propuestos, conviene señalar que existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como Ética basada en el cumplimiento o ética de la responsabilidad según lo denominara Max Weber. El segundo enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este otro enfoque se conoce como Ética basada en la integridad. La sola creación de códigos a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. No obstante, hay que ir más allá, intentando llegar a una ética integral.

Aunque durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias acompañadas de distintos instrumentos de aplicación, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta.

⁹Se entiende por moralina, según la definición de diccionario de la Real Academia Española “una moralidad inoportuna, superficial o falsa, chicharra edulcorada y empalagosa que permite sentirse en el grupo de los buenos”.

Pensar que sin un conjunto de fundamentos éticos acompañados de una política pública en esta materia se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, es no comprender la magnitud de los antivalores y su dimensión dentro de la vida pública. Un fomento de la ética en los asuntos públicos que involucre no sólo a la política sino también a la administración pública abarca un universo complejo que debe integrar al menos los siguientes elementos:

- 1. Reconocimiento de la importancia de la ética pública.** Dicho reconocimiento debe venir acompañado de concienciación y deliberación sobre la necesidad de esta materia así como de voluntad política, es decir, de un compromiso político verdadero por parte de cada gobierno.
- 2. Asignación de uno o varios responsables del fomento de la ética (Consejo Ético).** Es necesario que el o los responsables formulen una estrategia con un plan de acción y se inserte dentro de un programa de gobierno.
- 3. Instrumentos de trabajo.** Establecimiento de un Marco jurídico ético (Ley de Ética Pública), un marco normativo de conducta (Códigos de ética), identificación de lecturas especializadas así como contar con profesionales en la materia.
- 4. La operación del trabajo.** Se refiere a la forma de impartir la formación así como a los ámbitos en donde ésta se desarrolla.
- 5. Supervisión.** Control y Evaluación. Implica varios elementos: el establecimiento de un sistema adecuado de quejas y denuncias que recoja actos antiéticos de parte de servidores públicos; un sistema de sanciones ejemplares; vigilancia de la conducta de los servidores públicos; evaluación del comportamiento; balance de resultados y mejora continua en el proceso para impulsar la ética pública así como una comunicación e información fluida con la ciudadanía.

6. Un espacio de actuación (área, oficina o departamento), o bien la creación de un organismo encargado de la formación y vigilancia ética de representantes públicos ya sean por elección, (gobernadores, diputados, senadores), por oposición (servicio civil de carrera) o designación (personal de confianza).

7. Proyección de la ética en los ámbitos privado, social y académico. El solo combate de la corrupción en el sector público será en vano si el fomento de valores no llega al sector privado y los organismos de la sociedad civil (ONG's). La participación de las universidades en la elaboración de proyectos y formación es tambien fundamental.

8. Proyección de la ética en el ámbito internacional. Es conveniente establecer nexos con gobiernos de otros países en la construcción de una red de ética global.

Finaliza este trabajo con una cita del profesor Gerald Caiden quien, al referirse a la importancia de la ética en los asuntos públicos, escribió:

Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias porque no se han considerado necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes, tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos. (...) Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan para reducir el daño potencial, aumentar el bien que pueden hacer y permitir que otros también lo hagan. (Caiden, 2001, 235).

ANEXO 1

RECOMENDACIÓNES DEL CONSEJO DE LA ODE SOBRE EL MEJORAMIENTO DE LA CONDUCTA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO APROBADAS EL 23 DE ABRIL DE 1998

1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras. Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal. El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.

3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética. La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y

consulta deben ponerse a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida. Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos. Los líderes políticos son responsables de mantener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que sólo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuerzen la conducta ética y establezcan las sanciones a las conductas indebidas, así como el prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas y las leyes de ética para propósitos políticos.

6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio. El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les confian. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento del

papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes.

7. Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado. La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definen las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.

8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética. Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.

9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética. Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental

mental no sólo debe delinear las normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino que también tiene que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética. Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacia la obtención de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios de los organismos o provenientes de uno externo especializado en esta función o pueden estar diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.

12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas. Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público, al igual que con sanciones proporciona-

les, ya sean administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas.