



Si los guardianes del Estado y sus leyes parecen guardianes sin serlo, sólo ellos tienen la oportunidad de organizarlo bien y hacerlo feliz. Formemos, pues, verdaderos guardianes, hombres que puedan dañar al Estado lo menos posible.

Platón, La República

INTRODUCCIÓN

Todo buen gobierno se preocupa por el fomento de los valores éticos en sus miembros y en sus instituciones públicas. Para ello se apoya en una serie de instrumentos básicos tales como: Programas de acción incluidos en los planes de gobierno, un Área para el fomento y vigilancia de la ética, Expertos dedicados a esta tarea, una Ley Ética así como un marco que norme la conducta de los servidores públicos mediante Códigos de Ética.

Históricamente, los códigos han sido importantes en los gobernantes, por un lado, para fomentar en ellos los valores deseables y por otro, para evitar actitudes antiéticas. Los Códigos de Ética son un instrumento fundamental en el impulso de la conducta íntegra al ser parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que operan dentro de las instituciones públicas. En los códigos se señalan los valores que debe poseer todo servidor público para hacer de ellos principios de su actuar.

Este trabajo responde a la interrogante sobre cuáles son los principales valores que contienen los Códigos de Gobierno. Para dar respuesta se han seleccionado cuatro códigos de ética de distintos países: EEUU, Reino Unido, España y México. La elección de cada uno de los códigos se llevó a cabo a raíz de sus peculiaridades: a) Las Normas de Conducta para la Vida

Pública para los empleados del poder ejecutivo de los Estados Unidos (2002) resultan relevantes por pertenecer a un país que cuenta desde 1978 con una Oficina de Ética de Gobierno y una Ley de Ética; b) El documento titulado Normas de Conducta de la vida Pública (1995) del Reino Unido, elaborado por el Comité Nolan, ha marcado una huella en la historia de los asuntos públicos hasta el punto de estudiarse en distintas universidades dada su exhaustiva relación de situaciones, dilemas y conductas en el entorno del servidor público; c) El Código de Buen Gobierno de España (2005), resulta relevante y fue resultado de un cambio de administración, un gobierno de derecha fue sustituido por uno de izquierda en un entorno marcado por los atentados de Atocha; d) El Código de ética de los servidores públicos de México (2002), es fruto del primer gobierno opositor al Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de las siete décadas que éste permaneciera en el poder.

1. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. PRINCIPIOS Y NORMAS DE CONDUCTA PARA LOS MIEMBROS DEL PODER EJECUTIVO

A raíz de los escándalos de corrupción que dieron como resultado la renuncia del presidente Richard Nixon por el caso *Watergate* el 9 de agosto de 1974, los ciudadanos de los Estados Unidos se volvieron más críticos sobre el quehacer de los políticos en el gobierno. A partir de este caso salieron a la luz pública distintas situaciones de corrupción en el gobierno estadounidense hasta ese momento nunca aireadas. La conducta inmoral de altos funcionarios motivó a los ciudadanos, no sólo a los de este país, a reflexionar sobre la importancia de la ética en los servidores públicos. A partir de entonces se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales.

Los ciudadanos del mundo comenzaron a perder la confianza en sus gobernantes al cerciorarse de que estos mentían, y que más allá de las funciones y tareas cotidianas, también cometían fechorías.

El descrédito generado por los escándalos de corrupción política originó que los gobernantes de Estados Unidos buscaran mecanismos para recuperar la confianza ciudadana. Para este cometido se resucitó en la vida pública una disciplina que desde antaño estaba sepultada: la ética. El gobierno llevó a cabo en 1978 dos iniciativas para impulsar la ética en la vida pública, por un lado creó un marco jurídico mediante la Ley de Ética para el Gobierno y por otro estableció la Oficina de Ética del Gobierno. Esta última elaboró un documento denominado “Normas de conducta ética para los empleados del Poder Ejecutivo” que funciona a tres bandas: a) Como un Código Ético en el que se exponen los valores deseables o esperados en su personal; b) Como un catálogo en el que se detallan múltiples situaciones sobre lo que no se debe hacer dentro de las instituciones públicas; c) Como una relación de normativas jurídicas que presentan los diferentes tipos de sanción a los que se ven expuestos aquellos que cometan algún acto indeseable en su desempeño laboral.

1.1 PRINCIPIOS Y NORMAS¹ DE CONDUCTA ÉTICA PARA LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL GOBIERNO

El Código de Ética para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos contiene las directrices básicas que debe seguir todo funcionario para garantizar que los ciudadanos tengan confianza completa con respecto a la integridad del Gobierno. Señala que cada empleado tiene una responsabilidad

¹ Las “Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo” incluyen los siguientes documentos: a) Los Principios de conducta ética y b) Las Normas de conducta ética. Ambos han sido preparados por la Oficina de Ética del Gobierno, en abril de 2002.

para con el gobierno y los ciudadanos, debiendo ser leal a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos por encima de cualquier interés personal. Tanto los Principios como las Normas de conducta ética señaladas en este código son aplicables a los funcionarios y empleados públicos de cualquier oficina de gobierno.

1.1.1 PRINCIPIOS DE CONDUCTA ÉTICA PARA LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO

Los Principios² generales de conducta señalados por la Oficina de Ética del Gobierno son los siguientes: 1. El servicio público es un depósito de la confianza del público y, por lo tanto, exige a los servidores públicos lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los principios éticos por encima de la ganancia personal. 2. Los servidores públicos no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes.

Los servidores públicos no deben participar en transacciones financieras utilizando información del Gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular.

Un servidor público no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial, hacer negocios o beneficiarse de actividades llevadas a cabo por la oficina del funcionario o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado.

Los servidores públicos deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto. 6. Sin autorización, los servidores públicos no deben hacer a sabiendas compromi-

² “Principios de Conducta Ética”, Orden ejecutiva 12676 de abril de 1989, enmendada por la orden 12731 de abril de 2002, Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos.

sos ni promesas de ningún tipo dando a entender que comprometen al Gobierno. 7. Los servidores públicos no deben usar un cargo público para ganancia particular. 8. Los servidores públicos deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferente a ninguna organización privada o individuo particular. 9. Los servidores públicos deben proteger y conservar la propiedad Federal, y no deben usarla para actividades que no sean las autorizadas. 10. Los servidores públicos no deben llevar a cabo trabajo o actividades fuera de su empleo que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales, incluso buscar o negociar empleos. 11. Los servidores públicos deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso, y corrupción. 12. Los servidores públicos deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos. 13. Los servidores públicos deben obedecer todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos. 14. Los servidores públicos deben esforzarse por evitar cualquier acción que dé la apariencia de que están violando la ley o las normas de ética que se estipulan en esta parte.

1.1.2 NORMAS DE CONDUCTA ÉTICA PARA LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO³

Las Normas de Conducta hacen referencia a las diversas situaciones en que pueden caer los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas. Cuando alguna situación no esté prevista dentro de estas normas, los servidores públicos deben ajustarse a los Principios de Conducta señalados.

El documento titulado Normas de Conducta Ética se estructura en nueve partes.

³ El documento revisado es una versión computarizada bajada por Internet cuya versión oficial fue publicada en las páginas 35006-35067 del Título 57 del Registro Federal (7 de agosto de 1992) con fecha de vigencia del 3 de febrero de 1993. Esta versión fue revisada en abril de 2002 en el Registro Federal.

Relativa a Disposiciones Generales. Esta parte destaca la importancia del servicio público como depósito de la confianza ciudadana, reitera la importancia de los Principios de Conducta Ética, señala quiénes son los sujetos a los que se debe aplicar esta normativa, las acciones disciplinarias y correctivas así como la existencia del asesoramiento en materia ética. Destaca que dentro de los organismos públicos pertenecientes al poder Ejecutivo, existen Agencias de Ética, las cuales cuentan con un designado o agente de ética y un suplente.

Relativa a regalos de fuentes externas a la institución. Esta parte se refiere al hecho que los servidores públicos no deberán aceptar regalos a cambio de dejarse influenciar en el desempeño de sus funciones, ni solicitar o coaccionar para que se le ofrezca un regalo, ni aceptar regalos de las mismas o diferentes fuentes que pudiera pensarse que el empleado está usando su cargo para ganancia personal.

Relativa a regalos entre empleados. Se prohíben los obsequios entre las personas que trabajan en un mismo organismo, a menos que el artículo esté excluido de la definición de regalo. Un servidor público no deberá darle un regalo o hacer una donación para un regalo a un oficial superior ni solicitar una contribución a otro empleado para dar un regalo, tampoco deberá, directa o indirectamente, aceptar un regalo de ningún empleado que devengue menos sueldo que él, a menos que los dos empleados no tengan una relación de subalterno y oficial superior ni exista una relación personal entre los dos empleados que justifique el regalo. No obstante, existen Ocasiones especiales en las que se puede otorgar un obsequio a un superior tales como matrimonio, enfermedad, o el nacimiento o adopción de un hijo así como en situaciones laborales tales como una jubilación, renuncia, o traslado.

Relativa a conflictos de intereses financieros. Se refiere a los intereses financieros que pueda tener un servidor público siempre que éstos se relacionen con sus actividades laborales. Es decir,

se prohíbe que participe en calidad oficial en cualquier materia particular si con su conocimiento él, o cualquier persona allegada (cónyuge, hijos, socios, entidades en las que el empleado sea funcionario, director fiduciario, socio general) puede obtener un interés económico.

Relativa a la imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales. Esta parte se refiere a la intención de asegurar que un empleado actué de manera prudente a fin de evitar la apariencia de falta de imparcialidad en el desempeño de sus deberes oficiales. En caso de duda se puede buscar la ayuda de un oficial de ética o el designado de la Agencia.

Relativa a la búsqueda de otro empleo. Un servidor público que contemple ingresar en otro empleo después de dejar su cargo público, deberá consultar con un oficial de ética de la agencia para obtener consejos sobre cualquier restricción que tenga después al abandonar su empleo federal. Las disposiciones sobre postempleo advierten a los funcionarios que, después de dejar su puesto, están sujetos a restricciones legales.

Relativa al uso indebido de un cargo oficial. Se refiere al uso adecuado del cargo y tiempo oficial y sobre la información y los recursos a los cuales el funcionario tiene acceso. Un funcionario no deberá usar su cargo público para ganancia particular, ni para endosar ningún producto, servicio o empresa ni para la ganancia de otros. Tampoco deberá usar ni permitir el uso de su cargo de manera que coaccione o induzca a otra persona a proporcionar ningún beneficio financiero o de otra clase para sí mismo o para sus amigos, parientes, o personas con las cuales el funcionario esté afiliado en calidad no gubernamental.

Relativa a actividades externas. Cuando un empleado quiera tener otro empleo o realizar actividades externas deberá esforzarse por evitar acciones que den la apariencia de violar cualquiera de las normas éticas y no deberá participar en empleos que estén en conflicto con sus deberes oficiales.

Relativa a autoridades legales afines. Esta parte se refiere a las normas adicionales a las cuales el servidor público debe ajustar su conducta. Algunas de estas son: a) La prohibición de solicitar o recibir sobornos; b) La prohibición de buscar o recibir remuneración con propinas ilegales; c) La prohibición de buscar o recibir remuneración por ciertos servicios de representación ante el Gobierno; d) La prohibición de ayudar en la prosecución de reclamos contra el Gobierno, o de actuar como agente o abogado ante el Gobierno; e) Las restricciones después de terminar el empleo que aplican a antiguos empleados; f) La prohibición de recibir cualquier contribución o suplemento del salario como remuneración por su servicio en el Gobierno de una fuente que no sea pública; g) La prohibición de solicitar o recibir regalos de fuentes externas.

La Oficina de Ética del Gobierno, la Ley de Ética así como los Principios y Normas de Conducta para los funcionarios y empleados de gobierno son instrumentos importantes que cumplen una triple función, fomentar los valores éticos, acotar las conductas acompañadas de antivalores y, resolver dilemas éticos cuando sea necesario. Cabe destacar que a pesar de que tanto la Oficina de Ética como la Ley de Ética se crearon en 1978 y han venido funcionando desde entonces con normalidad, incluso aumentando su eficacia al incorporar nuevos elementos de la tecnología, no han sido, sin embargo, imitados en otros países que cuentan con graves problemas de corrupción y carecen de herramientas para paliarla.

En relación al manejo de su conducta, en general, el funcionario estadounidense, que no el político, goza de credibilidad ciudadana. Un Código Ético para los funcionarios utilizado de manera adecuada se convierte en un verdadero dique que puede evitar diversas conductas antiéticas en el servicio público.

2. LA ÉTICA PÚBLICA EN EL REINO UNIDO. EL INFORME NOLAN Y LAS NORMAS DE CONDUCTA PARA LA VIDA PÚBLICA

En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el Comité para la creación de estándares de la vida pública conocido también como Comité Nolan debido al nombre de su presidente: Lord Nolan.

En su origen, este comité se creó con carácter permanente y tiene como finalidad examinar el estado de la cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del parlamento europeo, cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública. (Villoria, 1997, 298).

La creación del comité se llevó a cabo en virtud del clima de degeneración en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecían mezclados. Seis meses más tarde apareció un documento llamado Normas de Conducta para la Vida Pública. El documento se publicó en mayo de 1995 y es una referencia no sólo para la vida pública inglesa sino para cualquier gobierno interesado por la ética de sus políticos y funcionarios. Incluye un Código Ético basado en siete principios básicos: Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, Humildad y Liderazgo. Estos principios sugeridos para el comportamiento ético en el ámbito de la función pública, abarcan tanto a los funcionarios públicos como a los políticos.⁴

El Informe Nolan dedica una parte a los diputados y otra a los miembros del Ejecutivo: Ministros y Funcionarios. En cada caso presenta un panorama sobre el estado de la cuestión,

⁴ Es necesario resaltar la inclusión de estos últimos ya que, normalmente, los estudios sobre conducta o códigos de ética son dirigidos principalmente a los funcionarios dejando de lado a los principales actores de la vida pública: los políticos.

señala algunos antecedentes, presenta ejemplos y culmina haciendo recomendaciones. A continuación se presentan algunos elementos generales de cada uno de estos apartados.

2.1 SOBRE LAS NORMAS DE CONDUCTA DE LOS DIPUTADOS

En su análisis sobre los diputados, el Comité Nolan parte de la importancia de que la Cámara de los Comunes es el corazón de la democracia inglesa por lo que la conducta que mantengan los diputados es crucial para el bienestar político de la nación. Éstos deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la confianza pública siendo que: “En los últimos años la confianza que el público deposita en los políticos se ha deteriorado de forma marcada”. (Nolan, 1996,31). En los últimos sondeos se ha pedido a los ciudadanos que hagan una comparación entre varias profesiones según honestidad, honradez o ejemplo moral, los diputados han estado en el último puesto o cerca de éste, haciéndoles la competencia a los agentes inmobiliarios. Un sondeo de la empresa Gallup⁵ concluyó que el 64 % del público estaba de acuerdo con que la mayoría de los diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente. El mismo sondeo concluyó que el 77% de los consultados cree que los diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la ciudadanía. En general se percibe que la confianza en las normas de conducta de los representantes políticos se ha erosionado. A lo anterior es importante añadir una serie de escándalos sexuales que envolvieron a políticos y que han salido a la luz pública junto a casos en que los diputados son contratados por empresas multiclientes de cabildeo para plantear preguntas al Parlamento. A estos individuos se les denomina diputados por alquiler. El enorme crecimiento de consultorías que remu-

⁵ El Informe Nolan, al referirse a esta fuente no señala ni el lugar de publicación ni la fecha.

neran a los diputados se ha convertido en un problema en el parlamento. Los parlamentarios se convierten en una especie de empleados de las empresas que persiguen el beneficio de sus clientes dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.

En 1992, se publicó un informe de la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados en el que señalaba que los diputados no deberían participar en asuntos privados en los que tengan un interés pecuniario. El informe destaca que existe un caso en que a unos diputados se les impidió votar en asuntos públicos en circunstancias como las mencionadas.⁶ Por consiguiente, las reglas de la Cámara se centran en mantener los privilegios y la libertad de acción de los diputados para que éstos no se vean forzados por organismos externos a actuar de un modo específico en el Parlamento. Asimismo establece que es delito que un parlamentario acepte soborno.

Esta situación ha generado una controversia respecto a si los diputados deberían tener ingresos adicionales. Por un lado están quienes sostienen que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del Parlamento. Por otro lado se encuentran los que sugieren que los diputados pueden tener ingresos adicionales siempre que estos sean declarados. La recomendación de la Comisión ante este dilema sostiene la idea de que los diputados puedan obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir que no esté relacionado con la función de diputado. La posición de la Comisión es contundente al señalar que se les debería prohibir realizar trabajos como asesores parlamentarios con clientes privados.

⁶ El informe Nolan hace referencia a la existencia de “un caso” sin señalar de manera específica qué caso, dónde o cuándo se celebró.

En relación a lo anterior, el Informe Nolan planteó a la Cámara recomendaciones como las de: exigir la revelación de acuerdos y remuneraciones relacionadas con los servicios parlamentarios; aumentar la orientación para evitar los conflictos de intereses; introducir un nuevo Código de Conducta para los Diputados; nombrar a una persona de reputación independiente la cual mantendrá el Registro de Intereses, aconsejará sobre el Código de Conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta de intereses e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los diputados; finalmente, establecer un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en éste ámbito contra los diputados. En suma, la Comisión planteó un Código de Conducta para los diputados que contiene dos grandes ejes: Por un lado, unos Principios generales: a) Es responsabilidad de cada diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del Parlamento y fomentar el interés público; b) Los diputados deberían respetar los principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública; c) La obligación principal de los diputados es con su país y con sus electores por lo que no deberían realizar ninguna acción en el parlamento que esté en pugna con este deber; d) Los diputados tienen la responsabilidad de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, pedir consejo. El segundo eje se refiere a Intereses económicos: a) Un diputado no debe promover ningún asunto en el parlamento a cambio de dinero; b) Un diputado que tiene interés económico, directo o indirecto, debe aclarar ese interés; c) En el caso de que un diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias encuentre la existencia de un interés económico personal que cause un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad

de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión; d) En cualquier trato con una organización con la que exista una relación económica, un diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional.

2.2 SOBRE LAS NORMAS DE CONDUCTA DE MINISTROS Y FUNCIONARIOS

La importancia de los ministros y funcionarios es trascendental dado que participan en la formulación y ejecución de la política. Son los responsables de conducir las instituciones del Estado por lo que sus acciones pueden influir, modificar, ayudar o perjudicar la vida de los ciudadanos. En palabras de Vernos Bogdanor: “Los niveles de conducta deben provenir de los ministros”. Merece la pena destacar esta idea, ya que los gobernantes, al estar en los cargos públicos, son el centro de atracción u objeto de mira de los medios de comunicación y de la sociedad civil, por lo que deben gobernar con ejemplaridad.

El Comité Nolan destaca la existencia de un documento denominado Cuestiones de Procedimiento para Ministros (CPM) en el que se exponen algunas normas de conducta de estos. Este documento, aunque data de 1945, recoge elementos y principios que vienen desde antaño. En sus inicios, era un documento que trataba sobre las normas de etiqueta pero con los años dio un giro al centrarse en el ámbito de la conducta en vez del procedimiento. Este documento era considerado de uso confidencial pero a partir de 1992 se tomó la decisión de publicarlo. Cada Primer Ministro, al inicio de una administración, es el encargado de entregar un ejemplar a sus compañeros ministros. Dicho documento al ser analizado por la Comisión Nolan, fue considerado como insuficiente para acabar con la mala conducta de algunos ministros por lo que recomen-

dó que se redactase un nuevo documento que extrajera de las Cuestiones de Procedimiento para Ministros los principios éticos que contenía para crear un código de conducta y que se cambiará el nombre por el de Conducta y Procedimiento para Ministros. La Comisión sugirió incluir los siguientes principios esenciales:

Los ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados;

Los Ministros no deben engañar al Parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el Parlamento y con el público;

Los Ministros son responsables ante el Parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias;

Los Ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida, Los Ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de Ministros de las de Diputados por un distrito electoral;

Los Ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.

La Comisión consideraba que así como existía un Código para funcionarios debería existir uno para los Ministros, y que las ventajas podrían ser muchas dado el número de Ministros que habían tenido que dimitir desde la segunda guerra mundial por errores que podrían haberse evitado.

En Inglaterra existe una tradición basada en un buen número de códigos de comportamiento con reglas detalladas acerca de la conducta y con principios establecidos desde mediados del siglo XIX. No obstante, la Comisión reconoce que en los

años ochenta (siglo XX) se dio marcha atrás en este proceso con la aplicación de las nuevas herramientas de gestión sin considerar la cuestión de los niveles de conducta, por lo que la prioridad se fijó en valores como la eficiencia y la efectividad.

Otro código en el Reino Unido es el denominado Código para la Gestión de la Administración Pública (CGAP) bajo el cual se otorga a los departamentos y agencias poderes para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Este Código responde a dos necesidades: por un lado, que los funcionarios no abusen de la información oficial, ni obren de manera que se comprometa la imparcialidad política, ni usen sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses; por otro, que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones.

Finalmente, la Comisión Nolan recomienda que haya controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias; que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional sobre todo en las áreas con problemas. El énfasis que se pone en la conducta de los ministros y funcionarios en las Normas de Conducta para la Vida Pública demuestra el convencimiento de que funcionarios junto a los políticos son los responsables de la conducción de los asuntos públicos, y de que cada uno de sus actos puede ser ejemplo, bueno o malo, para los ciudadanos que los observan día a día.

3. LA ÉTICA PÚBLICA EN ESPAÑA Y EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO

El tema de la ética dentro de la vida pública española ha cobrado relevancia gracias a diversas situaciones que se han producido en los últimos años, por ejemplo la invitación de la OCDE en

la década de los noventa (siglo XX) para fomentar programas de ética en los países miembros, el ejemplo dado por el Reino Unido a través del Comité Nolan, la emisión de un Código de Buen Gobierno para los miembros del gobierno así como del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público que incluye una parte relativa al tema de la ética.⁷

3.1 IDENTIFICACIÓN DE VALORES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La exploración de los valores éticos y la formulación de los modelos de conducta en ellos inspirados tienen como referente la Constitución de 1978, acervo ético común para todos los españoles en cuanto conceptúa a la Administración como servidora objetiva de los intereses generales.

El 27 de diciembre de 1978 se promulgó la Constitución Española. En ella se incluyen principios y valores que deben ser inherentes a los funcionarios públicos entre los cuales se mencionan: la integridad, la neutralidad, la imparcialidad, la transparencia en la gestión, la receptividad, la responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos. El artículo 23.2 garantiza el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. El artículo 98.3, al referirse a la dedicación completa al cargo, es explícito al señalar que:

Los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

⁷ En España existen diversos autores que mezclan la ética con la moral religiosa. Si bien hay un debate sobre si la ética y moral significan lo mismo, para este estudio ambos términos se comprenden por igual aunque se use principalmente el concepto de ética. También conviene señalar que existe una corriente de autores pertenecientes al Opus Dei que escriben sobre ética pública. Si bien algunos valores éticos pueden coincidir con la moral cristiana, es importante dejar claro que este trabajo se centra en un enfoque totalmente laico.

El artículo 103.1 contiene referencias al concepto de funcionario y al Sistema de Función Pública. Define a la Administración Pública como una organización que “sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. El artículo 103.3 establece mandatos precisos relacionados con el acceso a la Función Pública, según principios de «mérito y capacidad».

Para Martín-Retortillo⁸ los principios de mérito y capacidad que incorpora la Constitución Española son resultado de la evolución del Estado. Al respecto, señala: “En la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito está vinculada a la idea de ética pública.” Actualmente, los valores que, de acuerdo con el texto constitucional, deben ajustarse los funcionarios públicos son: la objetividad, la imparcialidad y los principios de mérito, capacidad y publicidad. Para Martínez Bargueño:

Los valores específicos de una ética de la función pública serán: la profesionalidad, la eficiencia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia.

Por su parte, Rodríguez Arana afirma que la administración pública exige hoy también, además de las anteriores, la honradez y honestidad, trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas, configurar, en suma, un retorno laboral de verdadera humanización”.⁹

⁸ Martín Retortillo, “Intervención”, en: Jornadas de Ética Pública, MAP, 1997, p. 40

⁹ Manuel Martínez Bargueño, “La ética nuevo objeto de la gestión pública”, en: Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 10 sep-dic 1997, p. 24

3.2 LA ÉTICA EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA: EL CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO Y EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

En 1997, el Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP) celebró las Jornadas de Ética Pública¹⁰ en las que se destacó la importancia de los principios éticos de la función pública. Durante este evento, la especialista en ética, Victoria Camps, propuso seis directrices éticas para elaborar un código ético para la función pública en España: 1) El servicio al interés general. El funcionario es un servidor público, puesto que tiene a su cargo la gestión de los intereses que son de todos. Por principio no debe utilizar su puesto de trabajo en beneficio propio y debe rehuir la tentación de someterse a los dos grandes poderes que hoy tienden a mediatarlo todo: el económico y el mediático. El acceso a información privilegiada, la posibilidad de obtener comisiones o de recibir regalos son peligros que fácilmente pueden convertir el supuesto servicio al interés general en un servicio a intereses sólo personales; 2) La imparcialidad y la transparencia. Los tratos de favor o la participación en proyectos o decisiones que puedan favorecer sus intereses privados deberían quedar fuera del ámbito de acción del funcionario. Igualmente, en la función pública deberían evitarse los corporativismos profesionales que, en nombre de falsas solidaridades, tienden más a proteger al propio sector que a pensar en las ventajas del público al que teóricamente se sirve; 3) El uso adecuado de los bienes públicos. El Estado de bienestar debe saber transmitir a los ciudadanos la obligación de cuidar de los bienes públicos y evitar el fraude en el uso de los mismos. Si

¹⁰ En dichas jornadas participó el inglés Lord Nolan, coautor del documento, ya expuesto, Normas de Conducta de la vida Pública. También participaron, por un lado, académicos especialistas de la ética pública como Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana y Lorenzo Martín-Retortillo, y por otro, representantes de los grupos parlamentarios del PP, PSOE, IU, y PNV así como la Jefa del Programa de Servicio de Gestión Pública de la OCDE, Ms. María Maguire. Las Jornadas se celebraron el 15 y 16 de Abril de 1997.

todos los ciudadanos comparten tal obligación, más aún deben hacerla suya aquellos cuyo trabajo es administrar los bienes públicos. El uso de los mismos en beneficio propio no sólo es un pésimo ejemplo, sino una falta de responsabilidad profesional; 4) La responsabilidad profesional. La administración pública debe acostumbrarse a dar cuenta de lo que hace y a no rehusar ese deber que le corresponde. El buen profesional debe dar cuenta del ejercicio de su profesión no sólo ante sí mismo, sino ante la sociedad; 5) Lealtad a la administración. Uno de los principios éticos del servidor público es la deuda con la administración que lo ha contratado. La fidelidad a la administración y el rechazo de todo comportamiento que pueda perjudicarla han de ser contemplados como deberes fundamentales. Sólo en el caso de que esa fidelidad fuera contraria o incompatible con las convicciones éticas fundamentales del individuo, sería legítimo anteponer la propia conciencia a la fidelidad a la administración; 6) La humanización de la administración. Uno de los defectos más recurrentes de la administración es la burocratización, el distanciamiento del ciudadano, incluso la falta de eficiencia. El servicio al ciudadano obliga también a mejorar en estos aspectos y a configurar una relación con los administrados más cercana, más personal y, en definitiva, más humana.

El 4 de junio de 1997 el secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Villar García-Moreno, en su comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para informar sobre las líneas básicas del Anteproyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública señaló:

La ética no pretende perseguir comportamientos desviados o irregulares de los funcionarios públicos. Su fin es promover la integridad y la buena conducta y dar a los agentes orientaciones sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y hacer uso de su poder de apreciación en el trabajo cotidiano. Con la ética pública, se mejoran las competencias, en beneficio propio, de la organización en la que están encuadradas y, en

último término, en provecho de la sociedad a la que sirven, al señalarles unos principios asumidos como valores propios de la organización pública que les guíen como puntos de referencia para que puedan adecuar a ellos sus conductas o comportamientos en su actividad profesional habitual. Con la incorporación de estos valores éticos, los hombres y mujeres que componen la Función Pública verán reafirmada su función profesional al servicio de los ciudadanos y, a través suyo, las Administraciones Públicas se verán legitimadas en la gestión objetiva, eficaz y transparente de los asuntos públicos.¹¹

El 18 de febrero de 2005 apareció en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado, el cual plantea que la actuación de los funcionarios se adecue conforme a los siguientes principios éticos:

objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres.¹²

Más tarde, el 13 de abril de 2007 se publicó en el BOE el Estatuto Básico del Empleado Público. Si bien dicho Estatuto contiene principalmente las normas legales aplicables al conjunto de funcionarios de todas las administraciones públicas, dedica una parte, clave, al asunto de la conducta de los servidores públicos para lo cual presenta una serie de valores deseables en el servicio público así como una serie de principios que deben regir en la conducta diaria.

Una crítica que hace Adela Cortina respecto de la situación ética en España es la siguiente:

El nepotismo y el amiguismo, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país aún no hayamos llegado al Estado de derecho,

¹¹ Citado por Manuel Martínez Bargueño, “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, p.30

¹² El “Código de Buen Gobierno” se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el 7 de marzo de 2005.

que estemos en un mal feudalismo del que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada. (Cortina, 1998, 45-46).

Aunque iniciativas como la promulgación del Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público, sin duda son positivas pues tienen el reto de llegar a la conciencia de los altos miembros de gobierno, políticos, ministros y funcionarios de manera que éstos sometan sus actos a los intereses de la comunidad política. En la primera década del siglo XXI, España es objeto de atención, por un lado de países Hispanoamericanos, por otro, de los países de Europa del Este, así como de los países africanos. En cualquier caso el gobierno español ocupa hoy en día en el escenario internacional la atención de diversos gobiernos. Ante esta situación qué mejor oportunidad que gobernar con ética mostrando valores y virtudes que tenga como resultado beneficios para la comunidad política.

4. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE MÉXICO Y EL CÓDIGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El interés por la Ética de los Servidores Públicos de México es resultado, por un lado, del espíritu de la Revolución mexicana plasmada en la Constitución de 1917 la cual establece los principios y directrices sobre lo que se espera de los representantes del Estado; por otro, de la necesidad urgente de establecer normas y valores en la conducta de los servidores públicos ante los escándalos de corrupción de políticos y funcionarios y, finalmente, de la demanda ciudadana cansada de padecer diversas actitudes antiéticas por parte de sus representantes públicos.

Para fomentar los valores éticos, el gobierno de México se apoya en tres instrumentos básicos: a) Un organismo responsable de la prevención, cumplimiento y vigilancia de las leyes y normas en esta materia que es la Secretaría o Ministerio de la Función Pública; b) Un Marco Jurídico mediante la Ley Fe-

deral de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y c) Un Marco Normativo a través del Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

4.1 ÓRGANO DE VIGILANCIA Y LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

En 1983 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), como un órgano para el control y la evaluación de los programas ejecutados por la administración pública. La creación de esta institución se llevó a cabo debido al crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad,¹³ a la necesidad de reconquistar la credibilidad pública ante los ciudadanos, así como a la urgencia de supervisar que los recursos económicos asignados para los proyectos y programas de las entidades de la administración pública se aplicaran sin desviaciones y con austeridad.

En 1995, la SCGF cambia de nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), nombre que mantendrá hasta el año 2002 cuando pasará a denominarse Secretaría de la Función Pública. Finalmente, como resultado de la modificación constitucional, se establecieron las bases para la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que, con las modificaciones posteriores se convertiría en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para ejecutar la tarea de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública se apoya en la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los ser-

¹³ La década de los setenta y ochenta fueron momentos muy difíciles para la economía mexicana: estancamiento, inflación, devaluación de la moneda, incremento de la deuda externa, así como escándalos políticos por corrupción que generaron un malestar en la población ocasionando la pérdida de credibilidad en sus gobernantes, y por ende, la desconfianza en ellos.

vidores públicos.¹⁴ En ella se señalan las responsabilidades políticas y administrativas que deben mantener tanto gobernantes como funcionarios cuyas faltas pueden provocar la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un cargo público. Esta Ley tiene por objetivo reglamentar en cinco materias: los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y, el registro patrimonial de los servidores públicos.

La Ley de Responsabilidades señala algunos principios que debe salvaguardar todo servidor público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como “Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas”.

En el título cuarto de dicha Ley, titulado De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, responsabiliza a las instituciones públicas para establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este mismo título contiene dos artículos relevantes. El primero faculta y asigna la responsabilidad a la Secretaría de la Función Pública de emitir un Código de Ética que contenga reglas claras acompañadas de principios que permitan lograr una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El segundo se refiere a la participación de los sectores privado y social así como de los gobiernos estatales y municipales en la

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004. Su antecedente inmediato es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que entró en vigor el primero de enero de 1983.

elaboración de acciones para prevenir conductas indebidas. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, es una ley que señala obligaciones y sanciones y que, por tanto se centra en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

4.2 CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Secretaría de la Función Pública elaboró el Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.¹⁵ Su creación fue llevada a cabo como parte de una estrategia para prevenir y combatir la corrupción e impunidad e imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas. También pretendía un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad en el servicio.

El código propuesto para los servidores públicos de México lo integran doce reglas generales de conducta que pretenden convertirse en principios que guíen en el actuar cotidiano. Éstos son: Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo. Con base en este código general cada institución pública deberá elaborar y emitir un Código de Conducta específico que delimite la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas atendiendo a las funciones y actividades propias de la institución.

5. VALORES COMUNES EN LOS GOBIERNOS

La cuestión de los valores en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Lo que se hace hoy en día es retomarla o rescatarla para el contexto contemporáneo. Los valores que conlleva la ética pública forman parte de un co-

¹⁵ El Código fue publicado el 31 de julio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación que es el diario oficial del Estado.

nocimiento que durante mucho tiempo, incluso actualmente, ha sido omitido al exigir una profunda preparación y una posesión de requisitos para llegar a un cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién desea gobernar sin formación ni aptitudes o cualidades óptimas. En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser estas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

Las organizaciones del sector público encaran conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos.

Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. (...) El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder. (Norman, 1996, 451).

Los gobiernos deben considerar que el enfoque gerencialista e individualista de la privatización de los servicios públicos ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a los valores originales del sector público. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a

la transformación del Estado. El ejercicio del poder en la empresa difiere del poder político del Estado, porque se trata de mundos diferentes. El mundo mercantil es el del contrato comercial y el dinero, el mundo del Estado es el de la resolución de necesidades y prestación de servicio. Sus lógicas son diferentes y no es adecuado mezclarlas.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta de las nuevas técnicas de gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación. Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

Mediante en el proceso de búsqueda de identificación de valores comunes para los gobiernos y administraciones públicas es posible identificar valores universales en las normas sobre ética en diversos países del mundo. Algunos de estos valores son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el compromiso y buen trato a los ciudadanos. Ya sea en Oriente u Occidente, los gobiernos y administraciones públicas manejan principios comunes para sus gobernantes. Los encuentros, foros, congresos internacionales sobre el combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares en los gobiernos. Un estudio aplicado por la OCDE (1997) a los países miembros, relativo a la ética pública demostró que la mayoría de estos países incluían dentro de su marco jurídico y

normativo valores comunes para sus servidores públicos: imparcialidad, honestidad, responsabilidad, integridad, respeto, fiabilidad, lealtad.

El siguiente cuadro permite comparar los valores que en cada uno de los países estudiados en este trabajo se consideran fundamentales para un Buen Gobierno.

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍSES CONFORME A SUS CÓDIGOS DE GOBIERNO			
Estados Unidos	Reino Unido	España	México
<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de intereses personales • Conservación del patrimonio • Dedicación • Denuncia de actitudes antícticas • Ejecutar sus deberes (responsabilidad) <ul style="list-style-type: none"> - Evitar apariencias indebidas • Honor y mérito <ul style="list-style-type: none"> • Lealtad a la constitución • No comerciar con el cargo • No aceptar regalos ni sobornos • No comprometer al gobierno • No lucrarse (integridad) • Imparcialidad • Obediencia 	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad dc género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia

Fuente: EEUU: *Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo*; Reino Unido: *Normas de Conducta para la vida Pública*; España: *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*; México: *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*.

La aplicación adecuada de los valores en el servicio público conlleva el Buen Gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios proporciona un beneficio a la comunidad. Si un gobernante ignora u olvida los valores y no los practica, jamás podrá exigir ni esperar, que los miembros de la organización los posean. Por lo tanto, es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien goberna a la práctica de valores y disuadirle de cometer cualquier acto deshonroso. Lo que concierne a la ética no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de los mismos. El comportamiento ético se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. El solo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en operación. Toda discusión teórica respecto a la ética sólo tiene sentido si se logra hacerla operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El deber ser es siempre positivo pero su ejecución a través de la actuación, sin duda, siempre será mejor.

Los valores requieren aliados, una virtud jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislada y rodeada de vicios. Necesita estar defendida por otras virtudes. Para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. Nunca es suficiente una buena intención para gobernar. Incluso la ley sola carece de fuerza, necesita apoyos. Sólo si un porcentaje amplio de personas posee valores es posible hacer frente a los vicios y contravalores en el sector público. Una sola persona con valores evidentemente fracasaría si se encuentra en medio de tantas personas que carecen de éstos.

Tendencias recientes en los programas de la OCDE, del BID, del CLAD, de TI o de la UE sugieren que los países reconozcan la necesidad de ajustar sus valores para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en el servicio público. Tanto gobernantes como gobernados consideran, cada vez más, la necesidad de prevención de antivalores debido a que se

ha demostrado que cuanta más atención se otorgue a la prevención, menos se necesitará ejercer el castigo. La prevención es una inversión menos costosa a largo plazo, con un impacto positivo en la cultura del servicio público, favoreciendo la relación con los ciudadanos.

6. REFLEXIONES FINALES

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, no son un fin, es decir, no basta con lograr su aparición. Los Códigos son un instrumento importante pero incompleto, son un órgano que debe estar acompañada del resto del cuerpo. Una vez elaborado un código, para ser efectivo, requiere divulgación, tanto dentro de toda la organización como en el ámbito externo, que la ciudadanía conozca su contenido. Más aún, debe emplearse para impartir capacitación regular, de manera que grupos de servidores públicos se reúnan para discutir los dilemas que surgen en los quehaceres de su vida laboral diaria. Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de dos elementos fundamentales: Una Oficina que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, y Expertos o Especialistas que divulguen, siembran y fomenten los valores.

Aunque los Códigos de ética son heterogéneos, los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido contienen una estructura similar en la que por un lado, se establecen los principios que deben guiar la conducta de aquellos a quienes va dirigido el código, y por otro, desarrollan aspectos muy precisos acompañados de ejemplos sobre diversas situaciones que suceden en la vida de las instituciones públicas. Tanto las Normas de Con-

ducta de los Estados Unidos, como las Normas de Conducta del Reino Unido son dos documentos valiosos en materia de fomento valores en la vida pública. Dichos documentos analizan, en distintos momentos, situaciones en detalle de alguna actitud o comportamiento de los servidores públicos. Ambos son un referente para conocer y elaborar códigos para el servicio público. Por su parte, los códigos de ética de España y México, comparados con los anteriores, precisan de un mayor desarrollo, de un análisis más exhaustivo sobre situaciones en el servicio público así como de ejemplos que los acompañen. Estos dos códigos son una mezcla de virtudes, valores, obligaciones y deberes. Aunque plantean cualidades esperadas de los servidores públicos, lo cual es loable, es necesario profundizar más, poner más atención en su elaboración, de lo contrario se pueden interpretar como una mera lista de deseos.

Asimismo, conviene tener presente la importancia de las diferentes educaciones e idiosincrasias para comprender la efectividad o no de los instrumentos éticos. Hay países, como los escandinavos, donde, a pesar de no contar con códigos éticos, los miembros del gobierno cuentan con una alta moralidad.¹⁶ Por el contrario, también los hay que tienen excelentes leyes y códigos pero donde los miembros del servicio público estarían reprobados en moral.¹⁷ La explicación de esta paradoja es que la conducta de los seres humanos no sólo radica en las leyes y los códigos sino que se acompaña de las costumbres que, sumadas a la educación y a la interiorización de valores, dan por resultado una conducta íntegra que se refleja mediante buenos hábitos.

¹⁶ En los informes que publica cada año Transparencia Internacional, los países escandinavos suelen salir como los más limpios y transparentes.

¹⁷ Ver los índices de corrupción que publica año con año Transparencia Internacional. En ellos se muestran tanto a aquellos países como a los personajes del año considerados como más corruptos.

Un aspecto fundamental que no debe descuidarse para garantizar la puesta en operación de los códigos de ética es el que se refiere a las sanciones. De no existir sanciones correctivas para prácticas corruptas por más que se sugieran valores deseables estos pierden fuerza, incluso pueden ser motivo de mofa e ironía. Un hombre honesto puede ser visto de tonto por quienes cometen fechorías sin ser castigados. De ahí que toda institución necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto.

Al reforzar la ética en los cargos de aquellos que participan en la vida pública se pretende contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público que sea ejemplo de conducta y que, con su esfuerzo, contribuya a resolver las demandas ciudadanas al ofrecer resultados satisfactorios de manera adecuada. Servir al Estado, sin olvidar el bien y el servicio a los ciudadanos, es una de las más altas acciones a que un individuo puede aspirar.