

**RESPONSABILIDAD Y ÉTICA: EL  
PAPEL DE LOS VALORES Y LOS  
PROCEDIMIENTOS LEGALES  
EN EL MEJORAMIENTO DE  
LAS NORMAS**

**ANTONIO BAR CENDON\***

\* Profesor, Instituto Europeo de Administración Pública – IEAP, Pretoria, (Países Bajos)

## **BASES DE DISCUSIÓN**

### ***1. Introducción***

Este comunicado se enfoca hacia el planteamiento de las bases generales de la discusión del taller de trabajo III (“Responsabilidad y ética: el papel de los valores y de los procedimientos legales en el mejoramiento del nivel de los criterios”) y con este fin tomar en cuenta principalmente los aspectos planteados en los comunicados que tratan las cuestiones conceptuales subyacentes en la totalidad de la problemática de la ética dentro del servicio público.

### ***2. El problema***

En nuestros días es común hablar del problema de la ausencia de ética dentro del servicio público. Los escándalos y los alegatos de comportamientos inapropiados de funcionarios se encuentran en todos los sistemas políticos, sean o no democráticos.

Esta confirmación ha provocado preocupaciones generalizadas sobre el comportamiento de los representantes políticos y los funcionarios, y como consecuencia suscitó una investigación también general de soluciones. Estas soluciones se enfocan en ciertos casos, no sólo a sancionar

estos comportamientos inapropiados o incorrectos, sino también a prevenir que se presenten, y a alentar un buen comportamiento. De hecho, podría decirse que a pesar de que cada sistema político dentro de su sistema jurídico tiene una serie de cláusulas que se encargan de imponer obligaciones y limitaciones específicas para sancionar la corrupción y otros actos igualmente ilegales cometidos por los funcionarios, no en todos los sistemas jurídicos se encuentran los instrumentos legales que se enfoquen directamente a orientar los actos de los funcionarios o bien a alentar su buen comportamiento.

Podría afirmarse que la ausencia de este último elemento afecta la eficacia del primero. En otros términos, el establecimiento de una línea de acción para los funcionarios y alentarlos para adoptar un buen comportamiento complementan las cláusulas legales punitivas, el objetivo último y común es prevenir que se den comportamientos de esta índole. Además, mientras las cláusulas legales punitivas, códigos penales, derecho administrativo, etcétera, se limitan a sancionar las formas de comportamiento, claramente definidas, los códigos de ética o códigos de deontología contenidos en los lineamientos de acción y que alientan un buen comportamiento abarcan una esfera de comportamiento mucho más amplio, de hecho, abarca la totalidad del desempeño de cualquier funcionario.

Por otra parte, una legislación coercitiva era el único medio y además, aparentemente el más apropiado para tratar los comportamientos incorrectos de los funcionarios en un sistema administrativo muy formalizado y reglamentado tal como el modelo de burocracia weberiana, que se sigue

esencialmente en el continente europeo. Dentro de este sistema, los funcionarios no tienen prácticamente ninguna autonomía y su acción está limitada a –y orientada por– una serie definida de procedimientos administrativos, en los que la violación conlleva la nulidad de la acción concerniente, y puede por otra parte implicar una sanción jurídica para el funcionario en cuestión.

Nuevas teorías y nuevos conceptos de gestión pública han vuelto más flexible a la administración pública, menos reglamentada, y más centrada en los resultados que en el respeto de las reglas de procedimientos. En este nuevo ambiente, los funcionarios tienen en conjunto mucha más autonomía de decisión y no están sometidos a ningún lineamiento. Esta es precisamente la razón por la cual los códigos de ética y de deontología juegan un papel considerable.

### ***3. Razones del problema***

Sería simplista no culpar más que a un sólo factor como la causa del origen del problema del comportamiento de los funcionarios contrario a la ética. Aunque los autores puedan divergir en su enumeración de factores posibles de este problema, todos tienden a considerar que existe una conjunción de factores, estrechamente ligados, su balance podría, sin embargo, variar según el país del que se trate.

El reporte de la OCDE publicado en 1996 sobre “La ética dentro del servicio público, problemas y prácticas actuales”, enumeró ocho supuestos puntos que tienen un impacto en la ética y la deontología del servicio público:

- La limitación de los recursos.
- Las crecientes exigencias de los ciudadanos en cuanto a la cantidad y la calidad de los servicios.
- La reestructuración del sector público.
- Un ambiente de gestión delegado y discrecional (autonomía de los departamentos, poder discrecional de gestión, delegación del poderes, y responsabilidad acrecentada).
- Aumento de contactos entre los sectores público y privado.
- Más transparencia e información (“trabajar en un acuario”).
- Cambio de normas sociales.
- Cambio del ambiente internacional.

Sin embargo, la mayor parte de los estudios dedican mucha más atención a la reestructuración del sector público, pues los cambios que se considera tuvieron más influencia en la ética de los funcionarios se dieron a niveles importantes de la estructura, la gestión, y los mecanismos de control de la administración pública. Para Farazmand (1999), la nueva gestión pública es, con los fenómenos de mundialización y de privatización, la causa principal de la crisis de valores de la administración tradicional, así como los problemas de corrupción y de comportamiento contrario a la ética dentro del servicio público y de la administración. Kernaghan (1999), afirma que las preocupaciones acerca del estado de los valores del servicio público se deben al hecho de que “algunos defensores de la reforma del servicio público le dedican poca atención”, o nada de atención explícita, a los valores mientras que otros se concentran mucho en la aplicación

al sector público de los valores del sector privado”. Y Jurkiewicz (1999), considera que el “desplazamiento de interés a favor de la competencia y de la flexibilidad” es la razón principal de la “incertidumbre del empleado en cuanto a lo que constituye un comportamiento correcto o un comportamiento incorrecto”.

Pero todas estas actividades escandalosas de corrupción, en donde hay abuso de poder público, conflicto de intereses y otros comportamientos contrarios a la ética, no significan necesariamente que los funcionarios sean más corruptos en la actualidad o menos éticos que hace algunos años. Sería más exacto decir que hoy en día, la “democratización” de la información, el conocimiento más extendido, amplio y profundo que los medios de comunicación y la sociedad tienen de los asuntos públicos, han forzado a la administración a ser más transparente y responsable y entonces, por las mismas razones, estos comportamientos se han vuelto más evidentes a los ojos del público en general. Como lo decía el reporte de la OCDE, los funcionarios trabajan ahora en un acuario.

#### ***4. Soluciones al problema***

En este contexto, se difunde ampliamente el sentimiento de la necesidad de establecer mecanismos que se enfoquen no sólo a sancionar estos comportamientos inapropiados sino también a prevenirlos y alentar una buena conducta. Según la expresión de Farazmand (1999), hay una “evolución ética de la administración”, que se manifiesta en la literatura académica publicada sobre el tema desde

principios de los años ochenta, también en un número importante de reportes y de estudios hechos por diferentes organismos y sociedades públicas; así como en las medidas jurídicas “adoptadas para combatir la corrupción, para salvaguardar la integridad del servicio público, y para promover los comportamientos del personal de la administración que tengan una base moral y ética sana”.

A pesar de todo, prácticamente todos estos reportes, estudios y soluciones formales se han aplicado a nivel superior de la administración. Muy pocos, y apenas recientemente, hablan de los representantes parlamentarios electos, del personal y de la administración parlamentaria (Brien, 1998).

Por lo tanto, la cuestión es saber en este momento cómo impedir que los funcionarios se conduzcan erróneamente, y cómo incitarlos a que adopten una buena conducta.

El enfoque clásico, y el más común en el tema, es el enfoque negativo, las medidas primitivas punitivas tomadas *a posteriori* que no se enfocan más que a sancionar los comportamientos ilegales después de haberse cometido. Estas medidas se incluyen normalmente en los códigos penales o en el derecho administrativo. Sin embargo, la ley no es el medio más adecuado para promover un comportamiento ético y puede incluso resultar totalmente ineficaz en la materia:

- Para empezar, porque este tipo de legislación es tan coercitivo como reactivo, impone límites y obligaciones, así como sanciones aplicables en caso de violación, pero no da criterios o consejos para las acciones positivas.

- En segundo lugar, porque las disposiciones legales tienden a dar la impresión de que lo que no se prohíbe se permite, suscitando de este modo comportamientos que si no son ilícitos, pueden ser inaceptables para los ciudadanos.
- En tercer lugar, porque cuando consideramos a los parlamentarios, muchas de sus actividades susceptibles de ser consideradas como contrarias a la ética se protegen por sus privilegios de inmunidad o de irresponsabilidad, lo que les resta competencia de las jurisdicciones del orden judicial.
- Y en cuarto lugar, porque cuando nos referimos a un comportamiento ético, juzgamos en términos de valores y de criterios morales, lo que no está necesariamente incluido en el derecho positivo como disposiciones formales.

En cuanto a este tema, no son tanto los actos ilícitos de los funcionarios contemplados por las disposiciones de los códigos penales o de derecho administrativo los que son importantes y que requieren atención, sino más bien los actos que no se prevén en estas legislaciones y que no tienen que ver más que con el ámbito de la ética. Es decir, los actos que quizá no violan la ley pero que se consideran, por lo general, contrarios a la ética. En otros términos, las formas claras de corrupción activa y pasiva están comúnmente determinados por los códigos penales o por el derecho administrativo y por esta razón, es fácil controlarlos. Pero los actos que implican conflictos de intereses o aquellos que podrían considerarse como formas moderadas de corrupción como el favoritismo, el nepotismo, el tráfico de influencia o el abuso de poder no son siempre evidentes y fáciles de aprehender legalmente, sin



embargo, esto no significa por lo tanto que sean más aceptados por la opinión pública. Por esta razón, este tipo de actos debería ser regido por otra clase de disposiciones, que contemplen directamente el alentar el comportamiento opuesto. Se trata de códigos de ética o de códigos de deontología.

Los códigos deontológicos y los códigos de ética tienden, en el lenguaje común, a considerarse como una misma cosa y por lo tanto, en la práctica, aparecen en muchos casos en un mismo y único texto, en otros casos, sin embargo, se reparten en diferentes textos legales. No sigue siendo más que un punto de vista técnico, los códigos de deontología y los códigos de ética difieren en cuanto a su contenido, su objetivo e incluso en cuanto a la ética administrativa que los inspira.

Un Código de deontología consiste normalmente en una serie de cláusulas que definen los comportamientos correctos e incorrectos de los funcionarios, previendo en algunos casos las sanciones específicas para los comportamientos incorrectos. Estas cláusulas son normativas y no le dejan prácticamente ninguna autonomía al funcionario. Se concentran en las funciones esenciales de la organización más que en los ideales éticos generales, y se inclinan a ser actos jurídicos en el sentido pleno incluso en los textos jurídicos o en las reglamentaciones (Chapman, 1993; Brien, 1998; Jurkiewics, 1999; Mafunisa, 1999).

Un Código de ética, por el contrario, consiste en una serie de principios y de criterios que sirven de lineamiento al comportamiento de los funcionarios. Aunque los códigos de ética

puedan variar en su contenido, incluyen por lo general valores y principios éticos que son el fundamento de la institución que rigen, y contribuyen a resolver los dilemas a los que los funcionarios pueden verse confrontados en las decisiones a tomar en su trabajo diario. Los códigos de ética tienen como consecuencia, por lo general, una mínima carga jurídica en comparación a la ley. Se inclinan a ser sólo simples recomendaciones y no contienen mecanismos limitantes (Chapman, 1993; Brien 1998; Jurkiewicz, 1999; Mafunisa, 1999).

Los códigos de deontología y los códigos de ética tienen ambos, aspectos positivos y negativos que se han señalado repetidas veces. Mafunisa (1999) hace una lista con cinco aspectos negativos que desestabilizan la eficacia de estos códigos:

- Sus principios generales son a menudo difíciles de aplicar en situaciones específicas.
- Son difíciles de hacerse respetar, en numerosos casos no tienen mecanismos limitantes.
- Son difíciles de aplicar en todos los departamentos del servicio público (Chapman, 1993).
- Son ineficaces ante una mala administración sistemática y cuando las prácticas internas alientan un comportamiento contrario (Kernaghan y Dwivedi 1983).
- No son suficientes para garantizar un comportamiento ético.

Vemos aquí, como lo dijo Bowman, que si los códigos no son la panacea, obviamente más vale tenerlos a no tener

nada (Lewis, 1991). No impedirán la corrupción y las malversaciones pero pueden transformar el contexto de tales prácticas. Por lo tanto, el problema verdadero, que aquí se plantea no es tanto el tipo de códigos que son eficaces, sino más bien cómo se elaboran y lo que los acompaña (Bowman, 1999).

En efecto, los códigos de deontología no pueden por sí mismos crear un ambiente ético ni impedir de manera absoluta comportamientos contrarios a la ética. Necesitan un ambiente ético similar para ser plenamente eficaces. La OCDE (OCDE-PUMA, 1996) define este ambiente necesario como una “infraestructura ética”, que se compone de ocho elementos claves que a continuación se mencionan:

- Un compromiso político por parte de los dirigentes del gobierno.
- Una estructura jurídica eficaz, que defina los criterios de comportamiento de los funcionarios y que los vuelva ejecutorios gracias a los sistemas de encuesta y de seguimiento.
- Mecanismos de responsabilidad eficaces.
- Códigos de deontología practicables.
- Mecanismos de socialización profesional, con los que los funcionarios aprendan e inculquen la ética, la deontología y los valores del servicio público.
- Condiciones de servicio público motivadoras, tales como salarios justos, una carga de trabajo apropiada, y ciertos grados de seguridad de empleo.
- Un organismo de coordinación ética, tal como las comisiones parlamentarias, agencias centrales u orga-

nismos creados con un fin específico, que podrían asumir diferentes funciones como “guardián, consejero, o promotor general”.

- Una sociedad activa, en la que los ciudadanos puedan actuar como guardianes de los actos de los funcionarios.

En términos similares, Ibrahim Seushi desarrolló la noción de “sistema de integridad nacional”, que se compondría de ocho instituciones que, al actuar en conjunto serían los ocho pilares de sostén del sistema de la integridad nacional y que podrían promover un desarrollo duradero (Dye & Staphenurst, 1998):

- La voluntad política.
- Las reformas administrativas.
- Agencias de vigilancia.
- Los parlamentos.
- La concientización / la implicación pública.
- El Poder Judicial.
- Los medios de comunicación.
- El sector privado.

Así pues, los códigos de deontología y los códigos de ética no constituyen más que una parte de un todo, de un conjunto, de un programa que incluye muchos otros elementos necesarios, cuyo objetivo común es reforzar el comportamiento ético de la administración pública.

### ***5. Definir de nuevo los valores y los criterios éticos***

Según Kernaghan (1999), los valores son “creencias duraderas que influyen las opciones que tenemos en cuanto a los

medios y fines disponibles”. Los valores pueden ser éticos (por ejemplo: la integridad, la justicia), democráticos (la imparcialidad, los principios del derecho), y profesionales (por ejemplo: la eficacia, el servicio).

Los cambios de estructura y de gestión del sector público han llevado también a cambios de valores. De este modo, es como a partir de ahora se acentúan más los valores profesionales, así como los antiguos valores de la noción clásica del servicio público, la integridad, la eficiencia, la eficacia, la neutralidad, la receptividad, la responsabilidad, también han cambiado. Este cambio significó en algunos casos la insistencia en nuevos aspectos y la adquisición de nuevos significados. Por ejemplo, es el caso de la responsabilidad, en la que la importancia aumentó y se concentra en la actualidad mucho más en los resultados que en los procesos, como era el caso anteriormente.

Los códigos de deontología y los códigos de ética también evolucionan. Bowman (1999) habla de la formulación de nuevos códigos de ética, basados en la ética profesional, lo que sería la última etapa de una evolución que empezó con los códigos deontológicos, basados en la ética burocrática, seguidos de códigos de ética, basados en la ética democrática. El nuevo código revisado de la “American Society for Public Administration” (ASPA) constituye el mejor ejemplo de este nuevo tipo de códigos de ética.

En su análisis sobre la experiencia canadiense, Glone (1999) confirma que los cambios de generación juegan un papel importante y que, por consiguiente, los códigos de deontología

elaborados en base a valores en vigor en la época de una generación dada, no pueden aplicarse sin adaptarse a la generación siguiente bajo pena de comprometer su eficacia. Así pues, el autor considera que el problema de los códigos actuales de deontología es parcialmente imputable al hecho de que aunque estos códigos contienen valores dominantes de la “generación madura”, ya retirada, en la actualidad los aplica la “generación *baby boom*” que se encuentra en el poder, sin que se hayan tenido en cuenta las diferencias importantes que existen entre las dos generaciones.

Jurkiewics (1999) asegura que los códigos de ética oficiales no siempre son con exactitud representativos de los valores y criterios de comportamiento que forman la cultura ética de la organización concerniente. El resultado es que en un ambiente ambiguo, los empleados se dejan llevar quizá más por el comportamiento de otros para guiarse en su comportamiento más que en un código de deontología elaborado formalmente y el cual es la expresión de una cultura organizacional que ya no existe. “En caso de conflicto entre lo que un individuo debe hacer para obtener una gratificación de la organización, y un código de ética que le impide actuar de este modo... Lo que probablemente pasará es que el individuo reemplazará el código de ética oficial por un código informal”; un código que el autor llama “el código de ética ilusoria”. El “código de ética ilusoria” se presenta pues como un sistema en gran parte no expresado de lo que es correcto o no, basado en la cultura ética real de la organización y del ejemplo que constituye el comportamiento de aquellos que ocupan puestos de responsabilidad dentro de la organización. Un código que “los empleados aprenden

muy pronto en su función y que varía de organización a organización”.

## **6. *La práctica: las experiencias nacionales***

Como se dijo anteriormente, si la mayoría de los países tienen una legislación que persigue los actos ilícitos o las infracciones que cometen los funcionarios, legislación anticorrupción, etcétera, los países tienen tendencia a seguir la tradición clásica de la administración burocrática cuando se trata de formular específicamente las reglas de comportamiento en términos éticos.

Respecto a esto, mientras que raramente o nunca se encuentran, en los países de Europa continental, reglas específicas de ética, trátese de códigos de ética o de deontología, tales reglas son muy frecuentes en los países angloamericanos, en cuanto a Australia y a Nueva Zelanda, que más bien siguen, en todo caso a nivel de los escalafones superiores de la administración, lo que llamamos la tradición democrática de la administración.

Sin embargo, incluso en los países que tienen códigos de deontología o de ética:

- a) los códigos de deontología y los de ética tienden a coexistir en un mismo sistema; el código de deontología a veces está precedido por una serie de recomendaciones éticas, o por un código de ética;
- b) ambos códigos tienden a coexistir con otras legislaciones que tratan el mismo tema y están basados en el mismo

sistema. De esto resulta que la reglamentación consiste en una amalgama de medidas que comprenden la constitución, el derecho penal, el derecho administrativo, órdenes y reglamentaciones del parlamento y un código de deontología ejecutoria.

En el caso de los países analizados en el marco de esta conferencia, Chandran (1999) subraya las dificultades que enfrenta la India para controlar a los funcionarios a causa de la protección de la que se beneficia su función. Jean Pierre (1999) habla de una situación similar en Francia. Como lo dice en su comunicado, Francia es precisamente el paradigma del modelo burocrático clásico de la administración pública. Este modelo se sigue también en Libia (Dabage al –Marghani, 1999). Kaneko analiza el sistema japonés, que no ha sido suficientemente eficaz para llegar a bloquear la corrupción importante que se ejerce. Hongyi y Liking aportan perspectivas complementarias de la cuestión de la ética en China. Hongyi describe el sistema de Comisarios de vigilancia en China y Liking estudia a los nuevos altos empresarios que administran las empresas públicas, en el marco de un control débil, lo que ha permitido la aparición de numerosos casos de corrupción. La corrupción es un problema mucho más intenso y generalizado en Camerun, a pesar de las muchas tentativas para combatirla como se describe en el comunicado de Mbarga (1999). A propósito del tema, Ngouo estudia los países de África subsahariana y subraya la inmensa responsabilidad de los consultores extranjeros en materia de reforma de los sistemas administrativos relacionados, estos últimos han demostrado en muchos casos una falta flagrante de profesionalismo, de un comportamiento no ético.



En el otro extremo se encuentra Canadá, que dispone de un sistema completo que comprende “criterios adaptados a nuestra estructura gubernamental y a nuestra clientela, una oficina de ética proactiva, directrices claras en materia de responsabilidad, la apertura a los medios de comunicación, así como la dirección y el apoyo de los niveles jerárquicos superiores” (Lecomte, 1999).

### **7.- *Otros temas***

Los comunicados comprenden muchos otros temas y aspectos de la problemática de la ética del servicio público, que no se han mencionado aquí. Los participantes en el taller de trabajo tienen al menos la libertad de enfocar sus presentaciones o su participación en los debates de los aspectos de la cuestión que ellos mismos estimen más importante.

No obstante, algunos aspectos no se estudiaron en los comunicados y podría considerarse importante consagrarles tiempo durante las sesiones del taller de trabajo, como por ejemplo la relación entre comportamiento ético y eficacia en el servicio público, la relación entre comportamiento ético y desarrollo económico, o la relación entre comportamiento ético y el respeto de los derechos fundamentales.