

Valores universales de los servidores públicos

Universal Values of Public Servers

Óscar Diego Bautista

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México
odiegomx@yahoo.com.mx

ISSN 1989-7022

RESUMEN: Con el desarrollo de la era de la globalización económica de la década de los ochenta hay un crecimiento del fenómeno de la corrupción en el mundo. Paralelamente, ha cobrado importancia la idea de prevenir las prácticas corruptas mediante la inclusión de valores éticos en la formación de los servidores públicos. Con el inicio del siglo cobra fuerza la idea de contar con una ética global que guíe y oriente la conducta de gobernantes y funcionarios de todos los países del mundo; pero ¿es esto posible? ¿Existen valores universales para todo servidor público sin importar su cultura y las condiciones de su país? De ser así ¿Qué valores debe poseer todo servidor público? ¿Dónde se encuentran esos valores? Estas son algunas de las preguntas que a las que responde este trabajo.

PALABRAS CLAVE: Valores del servidor público, Ética y servicio público, Ética y función pública, Códigos de ética, Códigos de gobierno

ABSTRACT: With the development of the era of economic globalization of the eighties there is a growth of the phenomenon of corruption in the world. At the same time, the idea of preventing corrupt practices through the inclusion of ethical values in the formation of public servants has become important. With the beginning of the century, the idea of having a global ethic that guides and guides the conduct of rulers and officials of all the countries of the world becomes strong; but is this possible? Are there universal values for every public servant regardless of their culture and the conditions of their country? If so, what values should every public servant possess? Where are those values? These are some of the questions that this work answers.

KEYWORDS: Public server values, Ethics and public service, Ethics and public function, Codes of ethics, Government codes

No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria.
Hans Küng (2000, 131)

Una nueva política no es realizable sin una nueva ética mundial.
Hans Küng (2000, 89)

El que no piensa en sus deberes sino cuando se los recuerdas, no es digno de la menor estimación.
Plauto

Trabaja en impedir delitos para no necesitar castigos.
Confucio

Introducción

El tema de la Ética Pública ha cobrado importancia desde la última década del siglo XX como un campo de conocimiento que se enfoca en la conducta de toda persona que ocupa un cargo público o bien que labora en el sector público o ámbito de gobierno. En el estudio de la ética pública existe una vinculación estrecha entre la política, la ética y la filosofía. La ética pública aunque pareciera un tema nuevo, ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, desde las antiguas civilizaciones.



Received: 15/08/2019
Accepted: 30/09/2019



En la etapa de globalización del siglo XXI, frente al crecimiento de la corrupción al ser considerado como un fenómeno mundial por las naciones unidas, cobra fuerza la idea de consensuar una ética global que guíe y oriente la conducta de gobernantes y servidores públicos de todos los países del mundo; pero ¿es esto posible? ¿Existen valores universales para todo servidor público sin importar su cultura y las condiciones de su país? En caso afirmativo, ¿Cuáles son los valores que debe poseer todo servidor público? ¿Dónde se encuentran esos valores? Estas son algunas de las preguntas que a las que responde este trabajo.

Desde las antiguas civilizaciones, tanto en Occidente como en Oriente, ha existido la preocupación por formar e interiorizar valores y principios en las personas que ingresaran al servicio público y en aquellas que ejercieran un cargo. En palabras de Hans Kung:

Esas normas éticas elementales se remontan mucho más allá de los griegos, hasta para los para nada oscuros tiempos prehistóricos de la humanización del hombre, y que constituyen hasta nuestros días el sustrato de las reglas universalmente vinculantes del comportamiento y la convivencia humanos y, por tanto, de la auténtica humanidad, de lo humano (Küng, 2000, 115).

Desde antaño, el propósito de incorporar sanos principios en la formación de todo servidor público era el de lograr una conducta íntegra y decorosa que se reflejara en el ejercicio de las responsabilidades en el gobierno. La teoría política es clara al señalar que las funciones de todo gobierno están orientadas al bien común o interés general. La ética era el filtro que impedía que individuos carentes de valores accedieran a los cargos públicos.

Con el inicio del nuevo milenio, el aumento de la corrupción y la consiguiente crisis de confianza por parte de la ciudadanía hacia sus desprestigiados gobiernos, ha cobrado importancia en el escenario internacional la preocupación por fortalecer la conducta de los servidores públicos conforme a principios, valores y lineamientos éticos. Muestra de ello son las diversas iniciativas y documentos emitidos por gobiernos, asociaciones civiles, instituciones del sector privado y organismos internacionales.

Este trabajo se enfoca en la actuación en materia ética de organismos de alcance internacional que son referente para varios países. En primer lugar, se identifican algunos documentos relativos a la ética pública emitidos por organismos internacionales; en ellos se señalarán los principales valores tendentes a generar una buena conducta de los servidores públicos. Posteriormente, se mostrarán algunos ejemplos de conducta ética en el servicio público.

Con esta investigación se pretende demostrar que, aunque de forma lenta e insuficiente, se avanza en la construcción de una cultura ética homogénea para servidores públicos de los gobiernos y administraciones públicas de numerosas naciones.

1. Ética y política para el mundo

La *Política* es una disciplina de conocimiento que tiene un elemento que la distingue de las otras disciplinas y es la autoridad para mandar, es decir, el poder. Este elemento, en palabras de Aristóteles, la coloca como la "ciencia reina". Pero el ejercicio del poder implica una gran responsabilidad pues cada decisión tomada afectara a miles, quizá millones de personas. La responsabilidad política, si es adecuada, se acompaña de prudencia, capacidad de delibera-

ción, un sano juicio, inclusión y sensibilidad, valores que estudia la ética. De ahí que exista una clara vinculación entre ética y política. Sin embargo, algunos politólogos se resisten a ver esta relación; otros, los más radicales, la rechazan abiertamente.

Poder y moral constituyen una problemática sumamente complicada: existen de hecho politólogos prestigiosos que ni siquiera la han abordado de forma explícita y también obras recientes sobre política internacional en la línea del realista Morgenthau que apenas le han dedicado una palabra (Küng, 2000, 77).

Ética y política significa un deber de conciencia que no se dirige a lo bueno y justo abstracto, sino a lo bueno y justo concreto: lo adecuado en una determinada situación, que conjuga una constante normativa general con una variable particular condicionada por la situación (Küng, 2000 107).

El poder atrae, muchos individuos lo han anhelado a lo largo de la historia. Pero, en su afán por conseguirlo de forma inmediata evitan, esquivan o ignoran la formación, comprensión e interiorización de valores, la comprensión de la ética. De ahí que la omisión, debilidad o ignorancia de la ética en la función pública no es algo casual sino totalmente deliberado. Esta situación es mayor en administraciones públicas subdesarrolladas en las que aún no se ha logrado consolidar mecanismos de operación conforme a criterios de capacidad y mérito en la selección de sus funcionarios, por el contrario, predomina la demagogia, el engaño, la manipulación, el *sistema de botín* o reparto de los cargos.

Cuando se descuida la ética en la formación del servidor público, se da paso a personas sin vocación de servicio, carentes del *bien interno* o *espíritu de servicio* en el arte de gobernar. La respuesta lógica de cargos sin un perfil ético son las conductas impropias acompañadas de antivalores o prácticas corruptas.

Por otro lado, es de señalar, que la globalización, surgida en la década de los ochenta del siglo XX y enfocada principalmente en lo comercial, económico y financiero, ha contribuido en gran medida a la expansión de antivalores como la codicia, la avaricia o el egoísmo en los servidores públicos, con la consecuente disminución de valores.

Bajo este contexto, la necesidad de una ética mundial cobra nuevamente importancia. Si bien desde la década de los setenta, el filósofo alemán Karl-Otto Apel ya advertía de la necesidad de una mundialización de la ética, el escepticismo de los círculos intelectuales hacía esta disciplina dejó de lado esta iniciativa.

Más tarde, en la década de los noventa, Hans Küng dio un gran impulso al tema de la ética. En 1991 publicó el libro *Proyecto de una ética mundial*; en 1994, *Hacia una ética mundial*; en 1999, *Hacia una ética mundial para la economía y la política*; en 2008, *Una Ética mundial en América Latina*. Desde 1995 es presidente de la Fundación *por una ética mundial*. Si bien Küng es un autor controvertido por ser teólogo y dar un enfoque religioso a sus trabajos, no cabe duda que su presencia y sus ideas han tenido gran repercusión en la política internacional. Su obra *Hacia una ética mundial para la economía y la política*, presenta un panorama de la política mundial y advierte sobre la necesidad de la ética a nivel mundial.

Puesto que en la política no se trata nunca únicamente del poder y los sistemas en sí, sino de los hombres, tampoco puede dejarse únicamente en manos de los políticos y politólogos. Teniendo en cuenta todas las experiencias de la modernidad, se impone un nuevo paradigma humano de la política basado en la ética. Vale la pena el esfuerzo por trazar siquiera sus rasgos generales (Küng, 2000, 88).

Küng, añade que: “No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial, una actitud ética global o planetaria” (Küng, 2000, 131).

Otra gran especialista en ética es la profesora española Adela Cortina, la cual, respecto a la necesidad de una ética mundial ha señalado lo siguiente:

En este comienzo de milenio, innumerables voces, venidas de todos los sectores sociales, advierten de la necesidad de una ética universal de la responsabilidad por el presente y por el futuro de las personas y de la tierra. Sin una ética global –dicen con toda razón- la globalización informática y financiera y el incremento técnico no se pondrán al servicio del desarrollo, sino que abrirán un abismo cada vez más profundo entre los países pobres y los ricos, y la diversidad de culturas desembocará en una <clash of civilisations>, en vez de propiciar una ciudadanía intercultural y cosmopolita.

Otra globalización es necesaria, una que oriente la actividad económica y el desarrollo tecnológico hacia el bien de las personas desde una ética universal. Es pues, urgente, construir <eine Globalethik>, <une éthique planétaire>, <a global ethic>, <una ética global>, que oriente moralmente el proceso de globalización (Cortina, 2004, 17).

Es de señalar que frente a un mundo complejo con diversidad de culturas, no hay acuerdo entre los filósofos para establecer las bases de una ética mundial. En palabras de Küng:

Algunos filósofos piensan que en materia de ética es imposible un consenso básico global, por lo que solo existirán éticas regionales, y de ese modo, cobijados en su gusto académico y en su ámbito regional, abandonan a su suerte al mundo con todos los retos de nuestro tiempo. Otros filósofos defienden un pluralismo radical que parece contentarse “posmodernamente” con una “plural verdad, justicia, humanidad”. Por fin, un tercer grupo, también de filósofos, se pregunta si no puede existir entre los hombres de diferente nación, cultura y religión una coincidencia que valga la pena poner de relieve, algo semejante a estándares éticos universales (Küng, 2000, 132).

Este trabajo no entra en el debate filosófico sobre posturas éticas para la humanidad en todos sus ámbitos de actuación. Lo que pretende es delimitar el análisis de la ética al espacio del sector público, es decir, a una ética pública dentro de los gobiernos y administraciones públicas del mundo. Se trata de encontrar un consenso, identificando coincidencias en los valores, las normativas y los códigos de gobiernos actuales. Se presume que, con el análisis de dichos documentos, es posible identificar estándares éticos comunes, pese a las diferencias históricas, políticas, sociales o culturales de cada país.

Iniciativas como estas suponen un primer paso para aspirar a una ética mundial en un sector específico de la sociedad, el del servicio público. Pero no basta, es necesario contagiar y abrazar a los otros sectores principales del Estado, el privado y el social. Solo mediante la integración entre los tres sectores se pueden construir los pilares del *estado ético*. Finalmente, cuando dichos estados éticos se unan y compartan los mismos valores habremos llegado a la ética mundial.

2. Necesidad de ética en los gobiernos y administraciones públicas del mundo

En la actualidad, segunda década del siglo XXI, es posible identificar valores comunes para los distintos gobiernos y administraciones públicas del mundo. Dichos valores han surgido de consensos entre grupos de expertos y/o especialistas interesados en impulsar una cultura ética en países pertenecientes a diversos organismos internacionales.

La Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han elaborado documentos en los que ofrecen valores, principios, lineamientos, recomendaciones y modelos para fortalecer la conducta ética de los servidores públicos.

Cada uno de estos organismos tiene un alcance geográfico distinto. En los casos de la UE y el CLAD, el alcance es regional; la primera se enfoca en el continente europeo, en tanto que el segundo se enfoca en América Latina. Por su parte, tanto la OCDE como la ONU son organismos de alcance mundial. El primero agrupa a las economías más desarrolladas del planeta; el segundo, como es sabido, agrupa países de todos los continentes.

El Cuadro 1 muestra documentos elaborados por estos organismos enfocados en la conducta ética de los servidores públicos de los cuales se hará un posterior análisis.

<i>Documentos relativos a la conducta ética de servidores públicos de diversos países del mundo</i>	
<i>Organismo</i>	<i>Documento</i>
OCDE	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre mejoramiento de la conducta ética en el servicio público</i>, aprobadas el 23 de abril de 1998. - <i>Aumentar la confianza del público: Medidas de ética en los países de la OCDE</i>, emitidas por el Comité de Administración Pública (PUMA) por sus siglas en inglés, y publicadas como Nota de políticas públicas en septiembre de 2000. - <i>Modelo de Infraestructura ética</i> para los países miembros.
UE	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Código europeo de Buena Conducta Administrativa</i>, aprobado mediante resolución por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001.
CLAD	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Código Iberoamericano de Buen Gobierno</i>. Las obligaciones y principios que establecidos mediante el Consenso de Montevideo el 23 de junio de 2006. Participaron diversos países de Iberoamérica.
ONU	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional</i>, mediante resolución de la ONU 56/244 del 2001. - <i>Declaración del Milenio</i>, mediante resolución A/RES/55/2 13 de septiembre de 2000 - <i>Código Internacional de conducta para los titulares de cargos públicos</i>, mediante resolución A/RES/51/59 de 28 de enero de 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos señalados.

El impulso de las últimas décadas en la emisión de estos documentos responde a un detonador, la identificación de una problemática global: el aumento de la corrupción y de las conductas antiéticas en la gestión pública en gobiernos y administraciones públicas del mundo.

Aunado a los problemas tradicionales de desgaste y desfase del modelo burocrático “weberiano” en la gestión pública, en el que se califica al personal público de lento, ineficiente,

ineficaz, derrochador, desleal a la ciudadanía así como de corrupto, diversas investigaciones (OCDE 1997, Diego 2007) han demostrado el descuido de la ética en la función pública.

Era clara la ausencia de mecanismos y normas éticas en la formación y desarrollo de la conducta de muchos servidores públicos, sin embargo, gracias a la preocupación de personas comprometidas con la lucha contra la corrupción, enfocadas en la estrategia de la prevención, se han generado diversas iniciativas en Ética Pública; nuevas normas y propuestas surgen y se perfeccionan día tras día intentando hacer más operativo el ejercicio de la ética. Se ha pasado de la parte reflexiva o teórica de la ética a su aplicación práctica, a la *ética aplicada*, es decir, a la identificación y desarrollo de instrumentos éticos y a su posterior operación en las instituciones de gobierno.

No obstante, es importante advertir la creencia de que solo con instalar mecanismos para fomentar la ética se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, supone no comprender la magnitud de la corrupción y la dimensión que ocupa dentro de las instituciones de los gobiernos y administraciones públicas del mundo. El monstruo de la corrupción es cual *iceberg* del que solo se ve la punta que sobresale ignorando la mole que hay por debajo el agua.

Una revisión de los documentos presentados en el cuadro 1, emitidos por la ONU, la OCDE, la UE y el CLAD, en los que se destacan principios, valores, así como elementos éticos, permitirá apreciar mejor el avance hacia una ética mundial.

2.1. Documentos emitidos por la OCDE

2.1.1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público

Las recomendaciones de la OCDE sobre la mejora en la conducta ética en el servicio público se aprobaron el 23 de abril de 1998. Dicho documento establece una relación de 12 principios básicos para impulsar la ética pública en los gobiernos de los países miembro. Dichos principios son los siguientes:

1. Las normas éticas para el servicio público deben ser claras.
2. Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal.
3. Los servidores públicos deben contar con una guía ética.
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.
5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.
7. Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.
8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.
9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.

10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética.
11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas.
12. Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas.

El primer principio se refiere a que todo servidor público, para tener claridad sobre su conducta en el servicio público debe conocer los principios y normas existentes en su trabajo. Se trataría de una declaración precisa y bien enunciada de principios y estándares éticos elementales que orienten el servicio público. Un código de conducta detallado puede lograr que los servidores públicos cumplan con las expectativas en su conducta al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.

El segundo principio consiste en llevar a rango legal las medidas éticas. Mediante el fundamento jurídico, es obligación comunicar las normas mínimas y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y reglamentaciones pueden señalar los valores fundamentales del servicio público, también debe contener el marco sancionador, medidas disciplinarias y procesos judiciales para quienes mantengan una conducta basada en antivalores.

El tercer principio se refiere a contar con referentes éticos. La capacitación puede ser un medio que facilite la generación de conciencia y cultura ética y así poder desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. Las asesorías y talleres en ética también pueden contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos practiquen los valores al mostrar una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas.

El cuarto principio se refiere a que todo servidor público debe conocer e interiorizar sus derechos y obligaciones bajo un enfoque ético. De esta manera, estará en posibilidad de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Generalmente, tanto derechos como obligaciones se encuentran en los códigos deontológicos o bien en los estatutos del funcionario público. En cualquier caso, debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Es importante también la indicación de qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas antiéticas y corruptas.

El quinto principio incluye el compromiso político de líderes políticos, pues estos son responsables de mantener altos estándares de conducta en el desempeño de sus responsabilidades. Un líder político comprometido se muestra como ejemplo y referente para los miembros de su entorno. La voluntad política y compromiso verdadero para programas y actividades relacionadas con la ética se reflejan en los recursos económicos destinados a este propósito.

El sexto principio se refiere a la conducta transparente en la toma de decisiones. Los servidores públicos deben evitar tomar decisiones en la opacidad o en lugares indebidos a discreción o actitud sospechosa; por el contrario, deben mostrarse abiertos a la vigilancia y a la solicitud de información pública. La transparencia debe ir incluso más allá, a través de sistemas de divulgación o bien mediante el uso de los medios de comunicación.

El séptimo principio se refiere a la conducta que debe mantener el servidor público hacia el sector privado. No ser seducido en su trabajo por situaciones de soborno, chantaje, o cual-

quier elemento de persuasión en las relaciones, por ejemplo, de compras o adquisiciones gubernamentales en las que se manejan contratos con altos montos de dinero. Es importante que existan códigos de conducta en áreas específicas donde el servidor público está expuesto a la corrupción. De igual manera, en caso de existir dudas o dilemas éticos, un buen asesor ético debe acompañarlo para aclarar cualquier tipo de duda.

El octavo principio señala la responsabilidad y compromiso de los altos funcionarios para fomentar altos estándares de conducta que generen una adecuada conducta ética. Para ello es necesario apoyarse en condiciones de trabajo y evaluaciones de desempeño que sean eficaces, sueldos adecuados y un clima laboral sano.

El noveno principio se refiere a que los procedimientos y prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con normas y códigos rígidos para ser cumplidos. En la función pública se puede ser cumplido sin ser ético.

El décimo principio señala que el alcance del marco de acción de los recursos humanos, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos deben estar dirigidos a la conducta ética. Mediante el proceso de selección con base al mérito y capacidad ya se está actuando en pro de la integridad en el servicio público.

El decimoprimer principio se refiere a la rendición de cuentas en dos sentidos, a los superiores y, de manera más amplia, a la ciudadanía. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacía la obtención de resultados.

El decimosegundo principio se refiere a no dejar sin castigo a quienes actúan de forma contraria al espíritu de servicio público, también a la importancia de contar con mecanismos de detección y averiguación de las conductas indebidas y corruptas. 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. De igual manera es necesario contar con un sistema de sanciones para desalentar las conductas indebidas. Mediante la aplicación de sanciones se combate la impunidad.

2.1.2. Medidas de ética en los países de la OCDE, emitidas por el Comité de Administración Pública (PUMA, por sus siglas en inglés).

La OCDE también emite una serie de documentos breves denominados "Notas de Políticas Públicas". El número del 7 de septiembre de 2000 se titula *Aumentar la confianza del público: medidas de ética en los países de la OCDE*. Este documento es resultado de la experiencia de 29 países miembros de este organismo y describe los principales elementos que contribuyen a una política integral en ética pública y confianza pública. Ética por parte de los servidores públicos y confianza por parte del ciudadano forman la piedra angular del Buen Gobierno. El documento se estructura en siete apartados:

1. Los valores básicos que sustentan el servicio público
2. Las normas de comportamiento establecen límites de conducta
3. La vigencia de los valores comienza con la comunicación

4. Garantizar la integridad en el trabajo cotidiano
5. Supervisar el cumplimiento
6. Aplicación de medidas contra conductas reprobables
7. Los ciudadanos confían en las instituciones públicas si están convencidos de que estas se emplean en aras del bien común

El primer apartado señala que la identificación de valores es un elemento previo a que exista un entendimiento con la sociedad para definir la conducta que se espera de quienes ostentan los puestos públicos. Señala que una tercera parte de los países miembros de la OCDE han actualizado los valores básicos de servicio público. Los ocho valores esenciales para la administración pública más citados en los países de la OCDE son: 1) Imparcialidad, 2) Legalidad, 3) Integridad, 4) Eficacia, 5) Transparencia, 6) Responsabilidad, 7) Igualdad, 8) Justicia.

En el segundo apartado se menciona la importancia de contar con normas de conducta ética en los países miembros, para enfrentarse a situaciones de potencial conflicto de interés en: a) la utilización de información oficial y recursos públicos, b) la recepción de regalos o prestaciones y, c) el trabajo fuera del servicio público. También señala la importancia de contar con códigos específicos para ciertas áreas como la los ministros en lo relativo a la conducción de asuntos de gobierno.

Dato importante en este apartado es el de las sanciones penales ante la violación de los valores básicos. La tipificación de conductas indebidas como delito de corrupción en sus diversas modalidades, pasiva o activa, así como las diversas formas de corrupción es algo que debe ser castigado mediante penas eficaces y disuasivas, evitando así la impunidad.

El tercer apartado destaca la importancia de la comunicación en la formación de valores en los servidores públicos. Mediante una adecuada información es posible lograr conciencia en los temas de ética. Pero no basta tener conciencia, es necesario también desarrollar aptitudes para afrontar los dilemas éticos. Este apartado indica que en una tercera parte de los países miembros de la OCDE, las declaraciones de valores éticos están integrados en el contrato de trabajo; existe también asesoría a los funcionarios cuando se enfrentan a dilemas éticos que no saben cómo resolver. Elemento importante en la comunicación es involucrar al personal, de manera indirecta o indirecta, en la revisión de valores, en la elaboración de códigos éticos de la institución. Cuando los códigos son impuestos desde arriba sin tomar en cuenta a los destinatarios, existe la posibilidad de que sean rechazados o ignorados; si se incluye al personal y se le escucha, dando por resultado un documento por consenso, hay más posibilidad de que este sea aceptado y adoptado por los servidores públicos.

Otro elemento de la comunicación son las nuevas tecnologías, el internet y las redes sociales sirven para suministrar información sobre valores y normas así como para capacitar en temas de ética de forma interactiva.

El cuarto apartado destaca la importancia de tener un ambiente de trabajo sano que garantice la transparencia y refuerce la integridad. Importante en la selección de funcionarios es contar con un perfil idóneo integrado por los principios de mérito y capacidad. El acceso ha de establecerse mediante un procedimiento legal y ordenado. Se abren concursos de oposición de forma clara y transparente y se realizan evaluaciones en las que se incluyen conside-

raciones éticas. De esta manera, se combate el nepotismo, el “enchufe”, el influyentismo, el compadrazgo o amiguismo. Personas incompetentes o sin formación son descartadas, lo que asegura un nivel de calidad en la gestión pública. Este apartado también señala que hay que estar alertas y poner atención en la conducta de funcionarios que se encuentran en lugares con riesgo de corrupción.

El quinto apartado hace referencia a la importancia de vigilar el cumplimiento de la normativa ética. No basta con emitir una serie de normas si estas no se cumplen, de ahí que sea esencial establecer mecanismos de vigilancia para el control y evaluación. Cada país determina el periodo que considere para realizar su evaluación, pudiendo ser anual, semestral, etc. Es importante publicar e informar de los resultados de las evaluaciones tanto a los superiores como a la ciudadanía. Con esta última se genera confianza y credibilidad en el gobierno. Las auditorías realizadas permiten que los servidores públicos rindan cuentas por las actividades desempeñadas. Dato relevante es el hecho de que en los países miembros de la OCDE se crean unidades especializadas independientes para vigilar el comportamiento de los servidores públicos.

Otros elementos a destacar en este apartado son: 1) La denuncia por parte de los mismos funcionarios públicos cuando detectan la violación de las reglas de la organización, 2) La protección a quienes denuncian prácticas corruptas ya que en ambientes de mucha corrupción los denunciantes son vistos como soplones, por lo que su integridad física y psicológica están amenazadas, 3) Un sistema de quejas y denuncias, son ejemplos, las líneas telefónicas, la Oficina del Ombudsman o el acceso al inspector general, entre otros.

El sexto apartado es la instalación y operación de un marco para procedimientos disciplinarios. De esta manera se imponen sanciones que van desde la advertencia, la amonestación y las multas hasta la separación personal y, la más severa, la separación permanente. Todos los países de la OCDE cuentan con órganos especializados para investigar y perseguir conductas reprobables, con la facultad legal para llevarlas a los tribunales cuando se sospeche que se trata de delitos de corrupción.

Finalmente, el último apartado de este documento ofrece una serie de pasos para generar confianza en las instituciones públicas los cuales se presentan a continuación:

- Definir una misión clara para la administración pública
- Salvaguardar los valores y adaptarse al cambio al mismo tiempo
- Otorgar poder para denunciar conductas reprobables a ciudadanos y servidores públicos
- Incluir medidas de integridad en la gestión general
- Coordinar las medidas de integridad es un requisito previo para el éxito
- Preferir la prevención al castigo
- Anticipar problemas
- Aprovechar las nuevas tecnologías

Un buen gobierno, además de haber llegado al poder mediante las vías legales, requiere legitimidad, esto es, reconocimiento de la ciudadanía; la confianza es un valor clave para lograrlo. Generar confianza implica que van de la mano gobernantes y gobernados.

2.1.3. Modelo de Infraestructura ética de la OCDE para los países miembros

En 1997 la OCDE publicó la obra titulada *La ética en los servidores públicos*. En dicho trabajo se presenta un modelo ético dirigido a la conducta ética de los servidores públicos. El modelo, denominado *Infraestructura Ética*, cuenta con herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que estos operan. El trabajo es resultado de una investigación basada en informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos).

La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente, se fomentan altos estándares de conducta.

La infraestructura ética está integrada por ocho componentes con tres funciones: control, orientación y gestión. Estos componentes se describen a continuación a partir de sus principales funciones, aunque en la práctica cada elemento puede tener más de una función.

El control puede lograrse mediante los siguientes tres componentes: un marco legal que permita la investigación y acusación independientes, mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinios públicos.

Del mismo modo, la orientación puede conseguirse a través de otros tres componentes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos, códigos de conducta que determinen los valores y normas y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación.

La gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes: unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia de ética (OCDE, 1997, 58).

La combinación y graduación de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. El PUMA argumenta al respecto lo siguiente:

El nivel de conducta esperada del servidor público solo 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 (Diego, 2011, 12).

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

- Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
- Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público.

- Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
- Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética.
- Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
- Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta en este sentido (OCDE, 2000, p. 337).

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

2.2. Documentos emitidos por la Unión Europea

2.2.1. Código europeo de Buena Conducta Administrativa

Este código fue aprobado mediante resolución por el Parlamento Europeo el 6 de septiembre de 2001 y está dirigido a personal de instituciones y órganos de la Unión Europea. Dicho código se fundamenta en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la que se incluye como derecho fundamental de los ciudadanos, según lo señala el artículo 41, el derecho a una *buena administración*.

Pero ¿qué implica una buena administración? El artículo 3° del Código europeo da la respuesta al decir que los funcionarios deben mantener “una buena conducta administrativa aplicable a todas las relaciones de las instituciones y sus administraciones con el público”. Por otro lado, también el ciudadano tiene derecho a llevar ante el Defensor del Pueblo Europeo las reclamaciones relativas a una *mala administración* en la acción de las instituciones y órganos de la unión.

La definición de mala administración establecida por el Defensor del Pueblo y contenida en su informe Anual en 1997 es la siguiente: <Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse> (Código Europeo, 2005, 8).

Este artículo es importante, pues obliga a todo servidor público a mantener una actuación positiva en el ejercicio del cargo, en tanto que si no lo hace, puede ser sujeto de amonestaciones y sanciones. A su vez, el artículo 43 de la Carta de Derechos Fundamentales establece lo siguiente:

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o que tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (Código Europeo, 2005, 8).

El Defensor del Pueblo en el proceso de deliberación toma en consideración las reglas y principios contenidos en el Código Europeo de buena Conducta al examinar los casos de mala administración.

Respecto al código, lo que compete a este trabajo es el conjunto de artículos que hacen referencia a los principios y valores éticos, así como la conducta de los funcionarios en las instituciones públicas europeas.

En este sentido, el artículo 5 señala que “el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público sobre la base de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad o edad u orientación sexual”.

El artículo 7 versa sobre el abuso de poder, esto es, el funcionario no debe abusar de su autoridad para objetivos ajenos al interés público.

El artículo 8° destaca los valores de la *imparcialidad* e *independencia* en el ejercicio de las funciones, es decir, evitar cualquier trato preferente: “La conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares, nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano tenga intereses económicos”. Este artículo prohíbe a la vez el conflicto de interés.

El artículo 9° hace referencia al valor de la *objetividad* en la toma de decisiones.

El artículo 10, párrafo tercero, destaca el valor de la *ayuda* al ciudadano: “El funcionario asesorará al público sobre cómo debe presentarse un asunto que entra dentro de su ámbito de competencia”. Este punto es esencial pues a veces existe una desfase entre la manera en que trabaja la administración y la capacidad de comprensión del ciudadano, por ejemplo, con las nuevas tecnologías, muchas administraciones públicas ofrecen sus servicios a través de internet o aplicaciones APP al móvil o celular, pero cuando los usuarios no emplean celular o no están familiarizados con las tecnologías, o son de la tercera edad, se les dificultará acceder al servicio. Este artículo reitera a su vez el valor de la imparcialidad y añade la justicia y la razón en la actuación de todo funcionario.

El artículo 12 destaca los valores de la *cortesía* y la *diligencia*. En este artículo se incluye un párrafo que hace referencia al reconocimiento de equivocación por parte de un funcionario y a la importancia de ofrecer excusas. A la letra dice: “De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el artículo 19 del presente código”; dicho artículo se refiere a la posibilidad de inconformarse ante las instancias correspondientes, entre ellas, el Defensor del Pueblo.

El artículo 16 señala el derecho del ciudadano a ser escuchado. Históricamente, saber escuchar siempre fue considerado una virtud; llevarlo al código y plasmarlo como un deber en la conducta del funcionario es un gran logro.

El artículo 21 se refiere a la protección de datos. El funcionario que maneje datos personales de ciudadanos respetará la vida privada y la integridad de la persona.

El artículo 25, titulado “Acceso al público”, atiende a que las instituciones adopten medidas para informar al público de sus derechos señalados en el código. Este código debe ser accesible a los ciudadanos, estar publicado en versión electrónica y encontrarse en la portada de los sitios web en internet.

El artículo 26 expresa el derecho ciudadano a reclamar al Defensor del Pueblo europeo por cualquier incumplimiento del Código europeo de buena conducta administrativa. En suma, el propósito del código es concretar en la práctica el derecho a una buena administración según lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2.3. Documentos emitidos por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

2.3.1. Código iberoamericano de Buen Gobierno (CIBG)

El 23 de junio de 2006, en Montevideo, Uruguay, representantes de 17 países iberoamericanos firmaron el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Dicho código presenta la originalidad de no abarcar solo a los funcionarios, sino también a los políticos (presidentes, vicepresidentes, ministros, y altos funcionarios de los Estados). Por otro lado, además de mostrar una lista de valores para guiar la conducta de los servidores públicos, integra dicha conducta en los fines de los Estados para, de esta manera, sentar las bases de la construcción de Buenos Gobiernos. Así también, se recuerda los fines de los gobiernos, aquellos que ya los pensadores de la teoría política habían señalado desde la Grecia clásica.

Para mayor claridad sobre el concepto de Buen Gobierno, en punto 4 del apartado *Fundamentos* lo define de la siguiente manera:

Se entiende por Buen Gobierno aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho (CBGI, 2006, 343).

En su preámbulo, este código señala su inserción en dos tradiciones:

Por una parte, es un peldaño en la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad, la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta (CIBG, 2006, 341).

Por otra parte, el Código se inserta en las tendencias universales de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales (CIBG, 2006, 341).

El preámbulo también señala que el Código se fundamenta en el principio de dignidad de la persona humana, acompañada de valores esenciales como libertad, autonomía del ser humano e igualdad. Otro elemento a destacar es el hecho de que con este código se pretende contribuir a dignificar el servicio público y a que sus integrantes, es decir, los servidores públicos, se sientan orgullosos de realizar labores para el bien de la comunidad o interés general.

en contra del abuso y desvió de los recursos públicos para fines de interés personal, de grupo o de partido.

El código, en su estructura, se compone de 42 puntos divididos en cinco apartados: 1) Fundamentos, 2) Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, 3) Reglas vinculadas a la ética gubernamental, 4) Reglas vinculadas a la gestión pública y, 5) Cumplimiento del Código. A continuación se destacan aquellos que conforme al objeto de este trabajo, se consideran de mayor interés.

El punto 2, del apartado *Fundamentos*, presenta cuatro principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno:

- El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana
- La búsqueda permanente del interés general
- La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y pueblos
- El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social

Por su parte, el punto 3 del apartado *Fundamentos* señala los valores que guiarán la acción de buen gobierno: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género, protección de la diversidad étnica y cultural y protección del medioambiente.

A partir de los valores y principios señalados en el apartado de *Fundamentos*, es importante destacar algunas de las principales acciones esperadas en la conducta de los buenos servidores públicos:

- Punto 5. Promover, reconocer y proteger los derechos humanos.
- Punto 6. Perseguir la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos
- Punto 7. Impulsar y garantizar el debate político con transparencia
- Punto 8. Someterse a la ley y al Derecho
- Punto 12. Asegurar la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos
- Punto 13. Promover la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres
- Punto 16. Evitar el uso abusivo del poder, en especial los privilegios
- Punto 17. Abstenerse de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público.
- Punto 19. No aceptar ningún trato de favor o situación que implique un privilegio
- Punto 20. Rechazar cualquier regalo, favor o servicio personal o familiar
- Punto 21. No influir en la agilización, resolución, trámite o procedimiento administrativo sin causa justa
- Punto 23. Ejercer sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público
- Punto 24. Evitar todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.

- Punto 26. Actuar de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia.
- Punto 27. Garantizar que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano.
- Punto 29. Ser accesible en el desempeño de los cargos a la ciudadanía y atender eficazmente
- Punto 30. Procurar que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación
- Punto 31. Administrar los recursos del Estado con austeridad
- Punto 32. Proteger el patrimonio cultural y el medio ambiente
- Punto 34. Promover la creación y la mejora de la calidad en el servicio.
- Punto 35. Fomentar la participación de los ciudadanos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas
- Punto 37. Promover y garantizar políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública

Como se percibe, para llevar a cabo las acciones señaladas se requiere, por un lado, que el servidor público haya comprendido e interiorizado un conjunto de valores éticos, es decir, que los haga suyos y, por otro, que la conducta responda a los fines del Estado en el que la vinculación entre ética y política es evidente.

2.4. Documentos emitidos por la ONU

2.4.1. Declaración del Milenio de las Naciones Unidas

En el año 2000 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la *Declaración del Milenio* para todos los países del mundo. En el primer apartado de este documento, titulado *De principios y valores*, se reconoce la importancia de ejercer valores en las relaciones internacionales por el bien de la humanidad. Al respecto, señala lo siguiente:

1. Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial.
6. Consideramos que determinados valores fundamentales son necesarios para las relaciones internacionales del siglo XXI: La libertad (...), la igualdad (...), la solidaridad (...), la tolerancia (...), el respeto de la naturaleza (...), responsabilidad común (...) (ONU, A/RES/55/2).

2.4.2. Normas de conducta de la administración pública internacional para funcionarios de Naciones Unidas

La ONU cuenta con un código ético para sus funcionarios. En 1954, la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional de la ONU preparó un código ético llamado *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional*. Aunque estas normas en general se habían mantenido a lo largo del tiempo, fueron sujeto de revisión y actualización al inicio del siglo XXI, bajo el argumento de tomar en cuenta las transformaciones mundiales en general,

así como la situación de las administraciones públicas nacionales y su relación con el sector privado ante nuevos dilemas éticos.

Los encargados de la revisión fueron miembros de la *Comisión de Administración Pública Internacional* (CAPI) de la ONU. Dichas normas reformadas fueron acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 56/244 del 2001. En el *Marco para la gestión de los recursos humanos* de la CAPI se puso de manifiesto la naturaleza universal de las *Normas de conducta de la Administración Pública Internacional* al señalar, que aunque algunos principios y valores de las organizaciones pueden variar, en general todas se enfrentan a proyectos éticos similares.

Las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* pretenden guiar la conducta de los miembros de Naciones Unidas con el fin de contribuir de manera más eficiente en el propósito de “Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y hacer posible que todos los hombres, mujeres y niños vivan con dignidad y libertad” (Artículo 1). Dentro del contenido de estas normas se señala la importancia de la misión de los funcionarios de trabajar por la paz, el respeto de los derechos fundamentales, el progreso económico y social y la cooperación internacional.

Es de señalar la importancia del valor de *lealtad* de los funcionarios a las instituciones a las que pertenecen así como el asimilar la misión que estas tienen. Al prestar sus servicios, los funcionarios públicos internacionales deben guiarse únicamente por los intereses de la organización.

En el código ético se destaca la importancia de los valores tanto para los Estados como para los individuos. Entre los valores que se mencionan se encuentran: los derechos humanos, la justicia social, la dignidad, el respeto a la igualdad del hombre y la mujer, la tolerancia y la comprensión. Se mencionan también algunas cualidades que debe poseer el individuo miembro de la organización: integridad, honradez, veracidad, imparcialidad o incorruptibilidad.

En la operación de las funciones de los miembros de la ONU, el *respeto* es otro valor fundamental, sobre todo frente ante la diversidad de hábitos y costumbres de las diferentes culturas. Debe evitarse todo comportamiento y actitud que no se sea aceptable en un contexto cultural determinado. No obstante, si existiese un comportamiento contrario a los derechos humanos, el funcionario público debe guiarse por las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional*.

El funcionario público internacional debe evitar la actitud de *opulencia*, los estilos ostentosos de vida así como toda apariencia que dé una excesiva importancia personal, ya que estas actitudes pueden despertar cierta desconfianza o incluso resentimiento, impidiendo el acercamiento de los funcionarios a las diferentes culturas con las que se trate. Y aun más, pueden generar un rechazo total y abierto que derive en conflictos.

La *no discriminación* es un principio importante. Los funcionarios deben respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna, ya sea por género, color de piel, posición económica, edad, etcétera, evitando suposiciones basadas en estereotipos, conocidos comúnmente como prejuicios.

De importancia fundamental es censurar el *hostigamiento* sexual. El código ético de la ONU lo considera como “una afrenta a la dignidad humana”, por lo que, de manera determinante, prohíbe a los funcionarios públicos cualquier acto que pueda despertar alguna sospecha. Así como los funcionarios públicos tienen derecho a trabajar en un entorno libre de acoso, deben permitir trabajar de la misma forma a los compañeros y a las personas con las que se relacionan laboralmente. Los diversos organismos de la ONU (UNESCO, FAO, CEPAL, PNUD, etc.) tienen la obligación de explicar cuál es su interpretación del término “hostigamiento”, establecer reglas y ofrecer orientación sobre cómo se debe actuar cuando se produzcan situaciones en este aspecto.

Otro elemento importante en las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* es el relativo a la *conducta personal o vida privada*. Al respecto, el código señala: “La vida privada de los funcionarios internacionales les concierne únicamente a ellos y las organizaciones no deben inmiscuirse en ella. Sin embargo, puede haber situaciones en las que el comportamiento de un funcionario público internacional acarree consecuencias para la organización. Así pues, los funcionarios deben tener en cuenta que su conducta y las actividades que realicen fuera del lugar de trabajo, aunque no estén relacionadas con sus funciones oficiales, pueden socavar la imagen y los intereses de la organización. Ello puede suceder también como consecuencia del comportamiento de miembros de la familia del funcionario público internacional e incumbe a este asegurarse de que su familia sea plenamente consciente de ello.”

El código también hace referencia a la *dedicación de tiempo completo* a las labores de la organización. Considera incorrecto el hecho de que los funcionarios públicos realicen cualquier actividad externa, ya sea remunerada o no, que interfiera con sus obligaciones, que sea incompatible con su condición o contraria a los intereses de la organización. En este sentido, los funcionarios no deben participar en actividades tales como optar a un cargo político. Ello no impide que participen en actividades comunitarias o cívicas locales a condición de que esa participación sea acorde con el juramento prestado al ingresar en el sistema de Naciones Unidas.

Otro elemento fundamental que señala el Código ético es el relativo a los regalos. Se prohíbe estrictamente la aceptación de obsequios, condecoraciones, remuneraciones y beneficios económicos de fuentes externas a fin de evitar apariencias no gratas.

En suma, la versión de las *Normas de Conducta* para el personal de Naciones Unidas puesta en vigor en 2002 pretende ser un texto básico e indispensable que rescate la filosofía y el espíritu de servicio y sirva de guía en su actuar a los diferentes servidores públicos en toda nación en que se encuentren, con el fin de contribuir a la paz, la justicia social y el desarrollo de los pueblos.

2.4.3. Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos de la ONU

En la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU A/RES/51/59 de 28 de enero de 1997, establece en el anexo el *Código internacional de conducta para los titulares de cargos públicos*. De dicho código conviene retomar el primer apartado titulado Principios generales, pues en él se mencionan diversos valores éticos.

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresan a través de las instituciones democráticas de gobierno.
2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.
3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropia a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

En el primer párrafo es de resaltar, por un lado, el valor de la lealtad que deben tener todos los que ocupan un cargo público y, por otro, el valor del trabajo por el interés general o bien de la comunidad política. Del segundo párrafo se destacan los valores de integridad en la conducta así como los de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos. Del tercer párrafo cabe mencionar los valores de la diligencia en la prestación de un servicio, la práctica de la justicia así como la imparcialidad, es decir, no establecer preferencias en el desempeño de sus tareas. Destacan también la no discriminación ni el abuso de autoridad que les confiere la ley.

4. Construyendo una ética pública mundial

Si bien los documentos revisados no tienen un alcance para todos los países del planeta, sí es verdad que llegan a muchas regiones. Una vez revisados los documentos anteriores, se puede responder a las preguntas de inicio. ¿Existen valores universales para los servidores públicos de los diferentes países del mundo? La respuesta es afirmativa. Los gobiernos y administraciones públicas de diversos países del mundo cuentan con principios y valores comunes para la formación, integridad y conducta de sus servidores públicos. Otra cuestión elaborada era la de saber dónde se encuentran esos valores. La respuesta está en los códigos de ética o códigos de gobierno.

Adicionalmente, los organismos señalados han elaborado convenios anticorrupción en los que se espera una conducta íntegra por parte de los gobiernos firmantes. Los encuentros, foros y congresos internacionales sobre combate a la corrupción y fortalecimiento de valores éticos son testimonio de que es posible encontrar principios y valores similares en distintos puntos geográficos. Es importante destacar que el contar con materiales sobre la conducta esperada de los servidores públicos permite aclarar dudas en la resolución de dilemas a los que aquellos se enfrentan a diario en sus quehaceres cotidianos.

Una tercera cuestión era la de saber qué valores debe poseer todo servidor público. En un trabajo titulado *Los códigos éticos de gobierno*¹ en el que se revisaron códigos de gobierno de ocho países (Australia, Países Bajos, Portugal, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Reino Unido, España y México), se demostró que existían valores comunes pese a ser países ubicados en distintas latitudes. El siguiente cuadro describe los valores que contienen dichos códigos.

VALORES EN EL SERVICIO PÚBLICO POR PAÍS SEGÚN LA OCDE			
Australia	Países Bajos	Portugal	Nueva Zelanda
Compromiso Honradez Hincapié en los resultados Integridad Mejora Continua Mérito Responsabilidad Receptividad a las administraciones	Cualificación Fiabilidad Imparcialidad Lealtad Profesionalidad Transparencia	Competencia Integridad Legalidad Neutralidad Responsabilidad Servicio público	Actitud innovadora y sentido común Actuar con verdadero espíritu de la ley Funcionarios que se atengan al interés colectivo Liderazgo y juicio crítico fundado Ambiente de trabajo equitativo y estimulante Normas éticas que susciten confianza y respeto Personal con formación cualificada
Estados Unidos	Reino Unido	España	México
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito 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 de 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: OCDE, *La ética en el servicio público*, 1997

De igual manera, de la investigación *Los códigos éticos de gobierno*, se retoma el siguiente párrafo en el que diversos autores afirman la existencia de valores universales para todas las culturas:

Diversos estudiosos de la ética coinciden en la idea de que existen valores éticos que pueden ser considerados como universales: a) Kluckhohn declara: "Las nociones de incesto y otras reglas relativas al comportamiento sexual, y la prohibición de mentir en circunstancias definidas, las nociones de restitución y reciprocidad, de obligaciones mutuas entre padres e hijos, estos y otros muchos conceptos son absolutamente universales;"² b) Kohlberg sostiene: "Hay una universalidad en la secuencia de los estados de la

evolución moral”;³ c) La filósofa Anna Wierzbicka escribe: “La verdad sobre la *comprensión humana* está basada en un universal y presumiblemente innato *alfabeto de pensamientos humanos*, y este alfabeto de pensamientos humanos es el que nos ofrece una clave para comprender a otros pueblos y a otras culturas”;⁴ d) Ralph Linton afirma: “La universalidad se da en los valores básicos, que normalmente se asocian con la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, tanto físicas como psicológicas, y la realización de las condiciones necesarias para la supervivencia y el funcionamiento eficaz de las sociedades”;⁵ e) Para José Antonio Marina: “Los antropólogos admiten que determinadas características de un sistema cultural son esenciales para el mantenimiento de la vida, y que es inevitable que haya en toda sociedad un conjunto de valores, normas e instituciones que las configure. Por ejemplo, toda sociedad debe asegurar algún modo de organización familiar, y también la educación de la descendencia para realizar las tareas imprescindibles. Además, hay que conseguir la seguridad del grupo, etc. No es, pues, extraño que existan en todas las sociedades normas referidas a la familia, a sus responsabilidades respecto a la educación de los niños, a los deberes de la comunidad”⁶ (Diego, 2011, 17-18).

Así como existen autores que sostienen que hay valores universales, hay otros autores que afirman la existencia de valores universales específicos para los gobiernos y administraciones públicas. Para este ámbito, los valores éticos son importantes, pues al anidar en el servidor público, se va construyendo lo que antaño se denominaba “bien interno” o “espíritu de servicio”, lo que hacía que la persona tuviera vocación por servir. Entre los estudiosos de los valores que ofrece la ética pública se encuentran Victoria Camps o Manuel Martínez Bargeño. La primera destaca los siguientes valores:

1) El servicio al interés general, 2) Imparcialidad, 3) Transparencia, 4) Uso adecuado de los bienes públicos, 5) Responsabilidad profesional, 6) Lealtad a la administración y, 7) Humanización de la administración. (Camps, 1997, 55).

Por su parte, Manuel Martínez Bargeño señala nueve principios básicos para el servicio público:

1) Profesionalidad, 2) Eficiencia, 3) Eficacia, 4) Calidad en el producto final, 5) Atención y servicio al ciudadano, 6), Objetividad, 7) Transparencia, 8) Imparcialidad, 9) Sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia. (Martínez, 1997, 24).

Ambos autores coinciden en señalar que dichos valores son necesarios para el buen desempeño del gobierno y del servicio público. Cabe recordar que “el *objetivo* de las virtudes y valores en el ámbito público es el de elevar la calidad de la conducta de los servidores públicos para que esta se refleje en todas las funciones y responsabilidades que aquellos realizan a fin de avanzar en la construcción de un “Buen Gobierno” (Diego, 2011, 21).

Cuando se fortalece verdaderamente la ética en quienes participan en la vida pública, se logra contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público, tornándose en ejemplos de conducta. Las personas con ética, cuando interiorizan verdaderamente valores, se vuelven más responsables y comprometidas, con su esfuerzo y trabajo ofrecen mayores resultados, contribuyendo así a resolver las demandas ciudadanas.

La ética en los servidores públicos, (gobernantes, funcionarios, jueces, legisladores) resuelve dudas, da claridad, orienta el rumbo, los convierte en referentes públicos dignos de ser admirados, como decía Cicerón:

La grande y verdadera gloria supone estas tres condiciones: que nos ame la multitud, que tenga confianza entre nosotros y que con cierta admiración nos considere dignos de honor (Cicerón, *Sobre los deberes*, Libro II, 31).

5. Reflexiones finales

El hecho de que existan documentos para las administraciones públicas que evoquen valores, normas o lineamientos éticos no es garantía de que exista una verdadera ética en la conducta de los millones de servidores públicos en el mundo. No obstante, el haber elaborado documentos éticos que nacieran a la luz pública es un paso importante en la construcción de una conducta ética mundial. Hay un camino largo por recorrer que implica perseverancia, dedicación, constancia, para expandir, comprender, divulgar, interiorizar o anidar valores en el corazón de los servidores públicos.

La humanidad es algo muy grande, una ética global que llegue a todo el mundo es un reto de magnitudes heroicas. Había que dar el primer paso, y ese paso ya se ha hecho con la creación de los documentos emitidos. Análogamente, ha constituido una semilla que se ha plantado por varias regiones del mundo, la cual urge regar y cuidar para que germine, luego seguir regando para que crezca y dé frutos.

Cuando se logre aplicar la ética en todas las naciones del mundo y se establezca una red de comunicación ética de ayuda para apoyar a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de una ética global. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para obtener la equidad y justicia social. La intención de fomentar la ética y combatir la corrupción requiere de la colaboración internacional, depende de que existan valores comunes en los diferentes países. La disminución de antivalores y prácticas corruptas en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial.

Fuentes consultadas

- Bertok, Janos (2000), "La ética en el sector público: su infraestructura", en: *Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris, OCDE.
- Camps, Victoria (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Austral
- Camps, Victoria (1997), "Intervención", en *Jornadas de ética pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 55-59.
- Cicerón (2001), *Sobre los deberes*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cortina, Adela (2004), "Una ética transnacional de la corresponsabilidad" en Vicente Serrano (editor), *Ética y Globalización. Cosmopolitismo, responsabilidad y diferencia en un mundo global*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (2006), Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51), pp. 341-348.
- Defensor del pueblo europeo, (2005), *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Diego, Óscar (2011), *La gestación de la ética pública*, Colección cuadernos de ética para los servidores públicos número 3, Toluca, Contraloría del poder Legislativo /UAEMex.
- Diego, Óscar (2011), *Los códigos éticos de gobierno*, Colección cuadernos de ética para los servidores públicos número 4, Toluca, Contraloría del poder Legislativo /UAEMex.
- Kung, Hans (2009), *Una ética mundial para la economía y la política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Martínez Bargueño, Manuel (1997), "La ética, nuevo objetivo de la gestión pública", *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP número 10, sep-dic, pp. 19-32.

ONU (2000), *Declaración del milenio*, Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/55/2, quincuagésimo quinto periodo de sesiones, tema 60b del programa, 13 de septiembre de 2000.

"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.

Notas al final

1. Cfr. Óscar Diego (2011), *Los códigos éticos de gobierno*, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos, número 4, Toluca, Contraloría del poder Legislativo, UAEMex.
2. Kluckhohn, "Ethical Relativity: Sic et Non", *Journal of philosophy*, LII, 1995, p. 67
3. Kohlberg, L., "Psicología del desarrollo moral", *Desclée de Brouwer*, Bilbao 1992, p 87
4. Wierzbicka, *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork, 1992, p. 67
5. Linton, Ralph, "The problem and perspectiva in Anthropology", En: *R. F. Spencer <ed.>: Method and Perspectiva in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954, p. 67
6. José Antonio Marina (1995), *Ética para náufragos*, Barcelona, Anagrama.