

# GUÍAS SOBRE BUENA GO- BERNANZA

No. 08

Necesidades y funciones  
de los códigos de ética



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR



Norwegian Ministry  
of Defence

## CENTRO DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR DE DEFENSA

El Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS, por sus siglas en inglés) trabaja para promover la integridad, las medidas anticorrupción y la buena gobernanza en el sector de defensa. En colaboración con socios noruegos e internacionales, el centro tiene como objetivo el desarrollo de competencias, el fomento de la concienciación y la oferta de medios concretos para reducir las posibilidades de que se produzcan casos de corrupción. El CIDS fue fundado en 2012 por el Ministerio de Defensa de Noruega.

Las opiniones expresadas en este folleto son las de los autores y no representan necesariamente el punto de vista del Ministerio de Defensa de Noruega ni deben atribuirse a éste.

### SOBRE EL AUTOR

**Francisco Cardona** es un experto internacional asociado al CIDS. Cardona es un reconocido experto cuyo trabajo se centra en el diseño y la evaluación de reformas en el ámbito de la función y administración públicas, la justicia y el derecho administrativos, las políticas anticorrupción y el desarrollo institucional. Su experiencia incluye tanto el trabajo realizado en España (su país de origen), donde desarrolló su carrera en la función pública, hasta su labor en organizaciones internacionales como la OCDE o el programa SIGMA, en las que ha trabajado durante 15 años como analista sénior de políticas en el ámbito de la gobernanza pública. En el programa SIGMA, ha asesorado a países en transición en Europa Central y Oriental, y en el norte de África, durante el proceso de reforma y democratización de sus institucio-

nes estatales. Desde 2013, tras su paso por la OCDE, Cardona ha trabajado como consultor externo para varias instituciones. Además de colaborar con el CIDS, también ha brindado asesoramiento en sus distintas áreas de especialización al Banco Mundial, el PNUD, la OSCE, la OCDE, la OTAN, el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, la Escuela Regional de Administración Pública (REsPA) de los Balcanes, la Academia Folke Bernadotte de Suecia, la ADETEF de Francia, el Instituto Europeo de Administración Pública de Barcelona y otras instituciones con actividades en Europa Oriental, Asia Central, África subsahariana, y la región de América Latina y el Caribe. Es abogado de formación (Universidad de Valencia, 1976) y cuenta con varios másteres en administración pública.

# PRÓLOGO

En esta ocasión, el CIDS se enorgullece de publicar el octavo folleto de la serie titulada *Guías sobre buena gobernanza* (GGG). El objetivo de las *Guías sobre buena gobernanza* del Centro de Integridad en el Sector de Defensa es la presentación de aspectos claves dentro del área de la buena gobernanza, dirigida a una audiencia amplia y en un formato conciso y de fácil lectura. Las guías acostumbran a ser breves, pero sin simplificar demasiado las cuestiones que tratan.

En esta octava GGG —*Necesidades y funciones de los códigos de ética*— se aborda el papel de la ética en el sector público, y se hace hincapié en el concepto de la ética y en cómo los Gobiernos pueden mejorar las normas éticas en sus sistemas burocráticos. El análisis se enfoca en dos categorías principales de códigos de ética:

1. códigos que surgen de un enfoque cultural de la ética orientado al cumplimiento; y
2. códigos que emanan de un enfoque cultural de la ética centrado en la integridad y motivado por aspiraciones: una ética cuyo objetivo es servir como guía para la conducta del personal funcionario.

El papel de la ética en el sector público puede entenderse como un elemento que fortalece la legitimidad de las instituciones públicas por medio de juicios profesionales no sesgados que informan la toma de decisiones. Aquellas personas que actúan en nombre de las instituciones

públicas deben rendir cuentas al público en general y responder a cuestiones de orden público. Desde esta perspectiva, contar con directrices éticas que sirvan de guía, tanto a las actitudes como a las conductas profesionales de quienes participan en la toma de decisiones públicas, es una cuestión de suma importancia. En definitiva, los códigos de ética pueden servir como instrumentos útiles para luchar contra conductas poco éticas en el sector público. Sin embargo, un instrumento de este tipo es más eficaz cuando constituye una parte integral de las políticas organizativas de una institución. Todo ello requiere una labor continua de concienciación y formación sobre el contenido y la aplicación de estos códigos. Además, para favorecer la interpretación y aceptación de los códigos de ética por parte de las personas a las que van dirigidos, es útil implicar al personal funcionario de todos los niveles en la redacción y el desarrollo de dichos códigos.

La guía *Necesidades y funciones de los códigos de ética* ha sido redactada por Francisco Cardona.

El CIDS está abierto a recibir cualquier comentario sobre esta guía.

En Oslo, a martes, 13 de agosto de 2019



**Per Christensen**  
Director

# ÍNDICE

1. RESUMEN .....	3
2. ¿QUÉ PAPEL DESEMPEÑA LA ÉTICA EN EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? .....	4
3. UN PROGRAMA DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MEJORAR LAS NORMAS ÉTICAS .....	7
4. ¿QUÉ ES EXACTAMENTE UN CÓDIGO DE ÉTICA? FORMULACIÓN, PUESTA EN PRÁCTICA Y VÍAS DE APLICACIÓN. ....	9
5. DOS CATEGORÍAS PRINCIPALES DE CÓDIGOS DE ÉTICA.....	12
CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES .....	14
REFERENCIAS.....	15

## 1. Resumen

El papel de la ética en el sector público puede entenderse como un elemento que refuerza la legitimidad de las instituciones públicas por medio de juicios profesionales no sesgados que informan la toma de decisiones. Aquellas personas que actúan en nombre de las instituciones públicas deben rendir cuentas al público en general y responder a cuestiones de orden público. Desde esta perspectiva, contar con directrices éticas que sirvan de guía, tanto a las actitudes como a las conductas profesionales de quienes participan en la toma de decisiones públicas, es una cuestión de suma importancia.

En definitiva, los códigos de ética pueden servir como instrumentos útiles para luchar contra conductas poco éticas en el sector público. Sin embargo, un instrumento de este tipo es más eficaz cuando constituye una parte integral de las políticas organizativas de una institución. Todo ello requiere una labor continua de concienciación y formación sobre el contenido y la aplicación de estos códigos. Además, para favorecer la interpretación y aceptación de los códigos de ética por parte de las personas a las que van dirigidos, es útil implicar al personal funcionario de todos los niveles en la redacción y el desarrollo de dichos códigos.

Francisco Cardona\*

Consultor internacional,  
abogado, y experto sénior en gobernanza y  
gestión pública

## 2. ¿Qué papel desempeña la ética en el Gobierno y la Administración pública?

En el ámbito de la buena gobernanza y la administración pública, la ética puede entenderse como un conjunto de valores, actitudes y normas que sirven como pautas de conducta para los cargos públicos. El objetivo de la ética es garantizar que las acciones de los cargos públicos se encaminen siempre a servir al interés público; es decir, servir al bien común. La ética en el sector público es, en este contexto, un conjunto de principios, valores y normas que rigen la toma de decisiones y la conducta inherente a la función profesional de los cargos públicos. La ética, por tanto, está estrechamente ligada a la profesionalidad en el servicio público.

De acuerdo con Rothstein y Sorak (2017), podemos argumentar que el respeto a las normas éticas y la competencia de los cargos públicos son factores fundamentales para la ciudadanía a la hora de evaluar la legitimidad de los Gobiernos, o de los organismos públicos. Los profesionales que trabajan en el sector público a menudo gozan del ejercicio de amplios poderes discrecionales (véanse las funciones que desempeñan los funcionarios públicos del Poder Judicial, la sanidad, las fuerzas de orden y seguridad, o la educación, entre otros). La legislación y las leyes no constituyen maqui-

narias precisas, y su aplicación no es necesariamente sencilla. La capacidad de los cargos públicos para tomar decisiones de acuerdo con los principios establecidos por la ley ha de estar regida por valores éticos. Esta cuestión es crucial tanto para los ciudadanos como particulares, como para la legitimidad general del sistema político a los ojos de la opinión pública (Rothstein y Sorak, 2017). Los poderes discrecionales sin un marco ético —pautas rigurosas basadas en valores éticos— pueden tener efectos negativos devastadores para la sociedad y el tejido social.

*\*Las opiniones expresadas en este artículo son las de los autores y no representan necesariamente el punto de vista del Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS) o el Ministerio de Defensa de Noruega ni deben atribuirse a estos.*

En lo que respecta a la gobernanza del Estado, los funcionarios también facilitan a los políticos elegidos sus análisis y consejos para la elaboración de leyes y políticas. Este asesoramiento y los conocimientos profesionales en los que se apoyan suelen ser resúmenes de conocimientos técnicos especializados y estudios de investigación. En las sociedades democráticas, los funcionarios públicos de alto rango desempeñan una función importante:

transmitir dichos conocimientos profesionales a los políticos elegidos. Para un político elegido, es fundamental que el asesoramiento que le brindan los funcionarios sea imparcial, no sesgado, y que los funcionarios se rijan por un código de ética que les impida promover sus propias motivaciones ideológicas o intereses particulares. La ética burocrática es fundamental porque los políticos precisan obtener información honesta sobre políticas y acciones alternativas, en un entorno complejo que se caracteriza por una gran incertidumbre.<sup>1</sup>

Un funcionariado profesional es un factor clave para reducir la corrupción. Una burocracia profesionalizada, en la que los funcionarios sean contratados estrictamente en función de sus cualificaciones y habilidades, en lugar de su lealtad personal o sus relaciones con políticos o grupos de intereses particulares, es importante para frenar la corrupción (Cardona y Eriksen, 2015). La profesionalidad consolida la capacidad de los funcionarios para hacer uso de su juicio experto e imparcial con el fin de servir al bien general o público.

El juicio profesional de los funcionarios es importante para mejorar el criterio moral o ético sobre lo que es correcto o incorrecto en el desempeño diario de las responsabilidades públicas. El juicio profesional puede definirse como la aplicación práctica de aptitudes técnicas, conocimientos y experiencia, con arreglo a las normas éticas y el marco jurídico, para tomar decisiones informadas sobre las medidas adecuadas en circunstancias específicas y a menudo ambiguas (basado en Ivan, 2016). El

<sup>1</sup> Esta observación es válida para todo tipo de situaciones y problemáticas de índole pública. Teorell (2015), por ejemplo, ha defendido que una de las razones que explican las guerras entre Estados es que los funcionarios de alto rango contratados por motivaciones políticas, que actúan como asesores militares, tienden a intercambiar información que subestima la capacidad militar que posee el enemigo, a la vez que exagera sobremanera la capacidad militar del propio Estado.

juicio profesional no es una cuestión de aplicar sin más las reglas generales a los casos particulares ni tampoco una cuestión de mera intuición, sino un proceso que consiste en dotar de coherencia a los valores en conflicto dentro del marco de las reglas generales y con sensibilidad hacia hechos y circunstancias claramente contextualizados (Kruse, 2011).

El juicio profesional puede diferir de una profesión a otra, pero siempre se basa en los conocimientos y la experiencia adquiridos. Este hecho evoca la «sabiduría práctica» de Aristóteles. El conocimiento del que parten los juicios profesionales éticos debe, además, estar fundamentado en datos, no en meras conjeturas. El juicio profesional que se basa en los datos existentes puede definirse como la aplicación a conciencia de las mejores prácticas dentro de un campo profesional, en combinación con conocimientos actualizados para orientar las decisiones.

Tal como han señalado Vibeke y Turney (2017) al comparar la puesta en práctica de políticas de protección de la infancia en Noruega e Inglaterra, es muy necesario desarrollar métodos eficaces para que los cargos públicos tomen decisiones discrecionales acertadas. Al poner en práctica una política justificable en un ámbito que los autores, debido a su complejidad, califican de «problema espinoso», la función del juicio profesional cobra una significación especial. Sin embargo, según sugiere la experiencia del caso noruego, el uso ilimitado o indisputado del juicio profesional puede ser tan problemático como el exceso de confianza en los protocolos y procedimientos. Por tanto, ¿cómo se puede enmarcar la aplicación del juicio profesional de una manera flexible y atenta a las particularidades de situaciones únicas con las que se encuentran los profesionales,

pero que al mismo tiempo sea fiable, rigurosa y que permita rendir cuentas? La respuesta de Vibeke y Turney es proponer un enfoque al que llaman «juicio profesional razonado» (GPJ, por sus siglas en inglés), que se caracteriza por un fuerte compromiso con la rendición de cuentas y la responsabilidad epistémica (Vibeke y Turney, 2017, p. 15-16).

La responsabilidad epistémica se refiere generalmente a culpar o perdonar a las personas por sus creencias cuando existen numerosas pruebas de que éstas son erróneas y no se basan en un conocimiento objetivo. Apunta a la responsabilidad profesional de todas las personas de actualizar sus conocimientos (McCormick, 2015, Engel, 2009, Arendt, 1967). La rendición de cuentas referida al juicio profesional está relacionada con un proceso en el que los profesionales asumen responsabilidades derivadas de sus recomendaciones, decisiones y acciones. En este sentido, la rendición de cuentas proporciona una forma de «responsabilidad», que ilustra la necesidad de un control público con respecto a cómo se desarrollan los juicios profesionales (Vibeke y Turney, 2017, p. 16).

A modo de resumen, cabe entender el papel de la ética en el sector público si esta se considera desde la perspectiva de la mejora de la legitimidad de las instituciones públicas por medio de juicios profesionales, no sesgados, que sirven para fundamentar las decisiones. Aquellas personas que actúan en nombre de las instituciones públicas deben rendir cuentas al público en general y responder a cuestiones de orden público. Desde esta perspectiva, contar con directrices éticas que sirvan de guía, tanto a las actitudes como a las conductas profesionales de quienes participan en la toma de decisiones públicas, es una cuestión de suma importancia.

### 3. Un programa de gestión pública para mejorar las normas éticas

La conducta pública ética se ve favorecida en gran medida por la transparencia en los procedimientos, el acceso a la información, la concienciación, el buen liderazgo y el diseño legal y organizativo del sector público. La protección y promoción de la ética en la Administración pública se basa en tres pilares:

- el establecimiento de principios y objetivos éticos en el marco constitucional y legal
- una gestión eficaz de los recursos humanos o del personal
- la promoción de los valores éticos de los cargos públicos a título individual, y especialmente del personal que ocupa puestos de liderazgo.

En la práctica, la conducta ética es el resultado de una interacción compleja de diversos factores. Los investigadores y profesionales de las Administraciones públicas suelen señalar que, además de un marco jurídico eficaz que debe aplicarse con firmeza, es preciso adoptar un enfoque proactivo. Y también a la inversa: hay que establecer medidas que desalienten y prevengan las conductas poco éticas. Un enfoque proactivo para promover la conducta ética en las instituciones públicas está directamente relacionado con factores como la des-

politización de sus empleados públicos, unas buenas condiciones de trabajo, unos salarios dignos, un ambiente de trabajo abierto al diálogo y estimulante, una comunicación eficaz y dinámica a todos los niveles, y unos modelos de conducta positivos, especialmente por parte de las autoridades de la Administración. En última instancia, el sistema político y los políticos elegidos deben respetar el imperativo de la integridad profesional.

Cada vez hay más consenso en torno a la idea de que la institucionalización de un alto estándar de ética no puede consistir en una política aislada. Al contrario, está estrechamente ligada al marco jurídico, así como a la organización y gestión de las organizaciones públicas. Existe un fuerte vínculo entre la conducta ética/no ética de los funcionarios y las características institucionales y organizativas específicas de los países, lo que incluye la necesidad de unas buenas condiciones de trabajo para los cargos públicos. A partir de este marco conceptual, los códigos de ética han proliferado en los Estados miembros de la OCDE y la UE, a modo de instrumentos destinados a apoyar y potenciar políticas éticas responsables en sus Gobiernos.

Si bien hace unos años los códigos de ética eran casi inexistentes, actualmente apenas hay Gobiernos que descuiden la necesidad de apostar por este instrumento. Sin embargo, los códigos de ética son instrumentos dinámicos (no es posible redactarlos con carácter concluyente) y han de ser interpretados y aceptados por las personas que los aplican. Los códigos de ética deben actualizarse, desarrollarse y ponerse en práctica con determinación. No deberían servir como mero «atrezo». Los empleados deberían recibir recordatorios sistemáticos, de manera periódica, y una formación continua sobre la aplicación práctica de los códigos de ética.

En definitiva, los códigos de ética pueden funcionar como instrumentos útiles para luchar contra las conductas poco éticas en el sector público. Sin embargo, un instrumento de este tipo es más eficaz cuando constituye una parte integral de las políticas organizativas de una institución. Todo ello requiere una labor continua de concienciación y formación sobre el contenido y la aplicación de estos códigos. Además, para favorecer la comprensión y la aceptación de los códigos de ética por parte de las personas a las que van dirigidos, es útil implicar a los funcionarios de todos los niveles en la redacción y el desarrollo de dichos códigos.

## 4. ¿Qué es exactamente un código de ética? Formulación, puesta en práctica y vías de aplicación

Los códigos de ética difieren de un país a otro. Es difícil formular una «definición universal».<sup>2</sup>

Según Rothstein y Sorak (2017), en las últimas décadas ha aumentado el número de investigaciones que se ocupan de la cuestión de los valores públicos para comprender la gran variedad de códigos de ética que guían la conducta apropiada de los cargos públicos. A pesar de la existencia de códigos de ética en el sector público en todo el mundo, la literatura existente se caracteriza por un énfasis desafortunado en los países occidentales. Un gran número de estudios se describen a sí mismos como «globales» o «internacionales», aunque se centran en los códigos de Gobiernos de América del Norte, de la Unión Europea (UE) o, más ampliamente, de los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, incluso al considerar esa gama más amplia de países de la OCDE, existe un sesgo: se refiere a países relativamente ricos y estables que se han beneficiado de casi dos décadas de fomento de la OCDE en lo que respecta a los «valores fundamentales».

Los países de Europa Oriental, África, Asia y América Latina —paradójicamente, los más necesitados de desarrollar una mejor comprensión de las prácticas en la Administración pública y los códigos diseñados para prevenir la corrupción— siguen siendo ignorados en la mayoría de los estudios comparativos más amplios.<sup>3</sup> Sin embargo, los códigos de los países en desarrollo y de aquellos que no pertenecen a la OCDE deberían incluirse para responder a la eterna pregunta de si existe una interpretación universal sobre los valores que deben defender la Administración pública y el sector público. ¿O acaso la respuesta es específica a la cultura política de los distintos países y regiones del mundo (Rothstein y Sorak, 2017)?

A nivel mundial, existen distintas lecturas de lo que constituye un código de ética. A veces, se considera que un documento no puede alcanzar el estatus de código de ética a menos que haya sido aprobado por el Parlamento (ley estatutaria) o aceptado por una autoridad como el Gobierno (por ejemplo, un decreto gubernamental), o lo que podemos llamar el Servicio Público de Empleo Estatal (por ejemplo, el reglamento para la actuación y funcio-

<sup>2</sup> Véase un ejemplo de códigos de ética en el Observatorio sobre ética y códigos de conducta de la OCDE, disponible en: <https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdountries.htm>

<sup>3</sup> Para Europa Oriental, véase Palidauskaitė, Jolanta (2006).

namiento de la función pública de un país). Sin embargo, en algunos casos, un documento que no ha sido autorizado de manera oficial también puede adquirir la condición de código de ética de facto (Moilanen y Salminen, 2006).

Un código de ética (o una declaración de valores) bien redactado es un instrumento útil que pone de manifiesto los valores y las normas de actuación deseables en el ejercicio de la función pública. En la mayoría de los casos, el código reitera y profundiza en los valores y principios que ya contempla la legislación. Se trata de un instrumento útil, ya que en muchos países los valores y normas de referencia se encuentran diseminados en numerosos documentos legales, lo que dificulta la localización de la información y la interpretación de la idea general sobre los valores que rigen la función pública (Moilanen y Salminen, 2006). En cualquier caso, una mera repetición de las disposiciones legales no añade ningún valor.

Un código público de ética incluye necesariamente los valores fundamentales que deben caracterizar a las Administraciones públicas.<sup>4</sup> Una declaración que enumere los valores públicos y especifique los códigos de ética puede considerarse un paso constructivo dirigido a desarrollar una interpretación más precisa de lo que constituye la conducta ética en el servicio público. Algunos Estados miembros de la OCDE suelen empezar por identificar sus valores fundamentales y promoverlos con la publicación de una declaración de valores. Más adelante, conforme avance el debate sobre la ética en el servicio público, el Gobierno estará mejor preparado para introducir pautas

más sistemáticas y detalladas en forma de código de ética, mediante una amplia participación de las partes interesadas y un proceso de consulta que incluya al personal, pero también a los agentes externos. De hecho, implicar expresamente a los empleados públicos pertinentes o a sus representantes en la redacción de un código de ética es un factor importante a tener en cuenta, al igual que la participación activa de otras partes interesadas relevantes.<sup>5</sup>

A diferencia de las leyes, que imponen sanciones en caso de incumplimiento, la función principal de los códigos de ética es orientar a los funcionarios en su labor profesional y concienciarles sobre los aspectos morales de determinadas tareas y situaciones. Por lo tanto, uno de los principales objetivos es aumentar la conciencia ética y la capacidad de interpretación en relación con el juicio profesional —especialmente en situaciones marcadas por dilemas profesionales—, así como clarificar la rendición de cuentas. Si se compara con las leyes, que son vinculantes, un código de ética es un instrumento menos poderoso para luchar contra las malas prácticas, ya que tiene una orientación menos categórica y es solamente un complemento de la legislación y otras normativas existentes.

A este respecto, uno de los principales puntos débiles de los códigos de ética es que implican mecanismos de aplicación insuficientes respecto a otros instrumentos, como las leyes. Esto significa que, por un lado, pueden ser más proclives a la inobservancia y a las infracciones y, por otro, que el éxito de su puesta en práctica depende en gran medida de que exista un entorno de confianza y de la capacidad institu-

cional para promover la adhesión a un código. A su vez, un entorno de confianza depende en gran medida de la cultura política y administrativa de un país, así como de otros factores. Por lo tanto, puede resultar muy difícil, si no imposible, instaurar con éxito una política de mejora de la ética atendiendo únicamente a un código de ética, si las condiciones políticas y administrativas de confianza necesarias son deficientes o se carece de ellas.

Para que un código de ética sea eficaz, es necesario que su contenido se exprese de tal manera que pueda ser interpretado y aplicado fácilmente por el colectivo al que va dirigido. La redacción del código debe ser clara, coherente y exhaustiva, e incluir orientaciones prácticas sobre su aplicación. La coherencia significa que el código debe coincidir con la legislación y los procedimientos administrativos pertinentes, a fin de minimizar la ambigüedad y facilitar la comprensión general.

Con frecuencia, la elaboración y adopción de códigos de conducta tienden a convertirse en un fin propio. Una vez que se adoptan, suelen caer en el olvido. Para evitar esta situación y lograr que el código sea un documento útil y se convierta en una parte integral de la cultura de la organización, la formación directamente relacionada con el contenido de los códigos y la concienciación sobre cómo deben aplicarse ha de ser una tarea de carácter permanente.

Un método para mejorar la aplicación práctica de un código es adaptarlo a los dilemas éticos reales a los que se enfrentan los funcionarios en su quehacer diario. También puede considerarse como una vía de formación para los funcionarios. El objetivo de esta formación no es únicamente analizar los dilemas en el marco

de las directrices éticas, sino también formar a las personas para que tomen conciencia de que se enfrentan a un dilema que deben analizar y resolver. Para llegar a alguna conclusión, también hay que ser capaz de identificar y definir los dilemas que hay que tratar. Unas directrices éticas que den respuesta a dichos dilemas constituyen unas directrices adecuadas.

Para que esto ocurra, los códigos de ética deben formar parte de instrumentos institucionales diferenciados. Los códigos han de contener respuestas a las necesidades y retos reales de la organización. Es decir, los códigos deben adecuarse a las tareas y responsabilidades particulares de una institución. Existen ejemplos de diferenciación organizativa en Suecia, Noruega, Australia, etc., donde cada organización pública puede tener su propio código de ética.<sup>6</sup>

Dicha práctica se ha extendido a la mayoría de los países de la OCDE. La decisión de diseñar diferentes códigos de ética para diferentes categorías de personal y para distintos entornos institucionales resulta lógica. Puede que los agentes de policía, los jueces y magistrados, los docentes o los cargos de los distintos ministerios y organismos tengan mucho en común como empleados públicos, pero en su trabajo diario se enfrentan a situaciones y retos éticos muy diferentes. Por lo tanto, es conveniente adaptar los códigos de ética a las diferentes categorías de personal y sus condiciones institucionales específicas. A su vez, resulta especialmente necesario que el personal implicado participe de forma directa y sustancial en el diseño del código de ética (una aproximación ascendente a la redacción).

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Valores y código de ética para el sector público (2011) en Canadá, disponible en <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>. Se trata de una breve (10 páginas) combinación de declaración de valores y código de ética.

<sup>5</sup> En Huberts, L. y Hoekstra, A. (2016) se presenta un interesante relato crítico sobre la construcción de un sistema nacional de integridad en los Países Bajos.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Valores fundamentales en el sector de defensa de Noruega, disponible en <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Core-values-of-Norways-defence-sector/id2000424/>

## 5. Dos categorías principales de códigos de ética

La OCDE distingue entre dos categorías diferentes de códigos de ética desde el punto de vista cultural, que se analizan a continuación (Demmke y Bossaert, 2004):

- 1) códigos que surgen de un enfoque cultural de la ética orientado al cumplimiento; y
- 2) códigos que emanan de un enfoque cultural de la ética centrado en la integridad y motivado por aspiraciones: una ética cuyo objetivo es servir como guía para la conducta del funcionariado.

La primera adopta una aproximación esencialmente descendente y atiende a las reglas y leyes. La segunda aproximación se centra en fomentar el compromiso a favor de la ética a través de una mayor concienciación y de instrumentos que estimulen la motivación, además de confiar en la responsabilidad personal del cargo en cuestión para evitar conductas poco éticas. Se puede considerar que una aproximación ascendente (participativa) es preferible. Sin embargo, el problema estriba en encontrar el equilibrio adecuado entre, por un lado, las medidas coercitivas como medio de prevención y, por otro, la motivación y el compromiso a nivel personal como medio de

prevención. Las aproximaciones descendentes y ascendentes no son mutuamente excluyentes y pueden combinarse.

Aunque algunos países de la OCDE apuestan más por un enfoque de cumplimiento, otros prefieren recurrir a enfoques más centrados en la integridad. La combinación idónea de ambos aún está por determinar. A modo de ejemplo, Francia, Italia y Alemania representan un enfoque de cumplimiento y de carácter predominantemente descendente. Otros países, como Australia, Canadá, Reino Unido, Suecia y Noruega, tienen un enfoque de prevención ascendente, o una mezcla de ambos.

Cada enfoque plantea sus propios retos. Un enfoque de cumplimiento debe lidiar con las fortalezas y debilidades de la ética normativa. Este enfoque tiende a desarrollar códigos sofisticados que hacen hincapié en el cumplimiento de reglas, con lo que adquiere un marcado carácter legalista. En este sentido, se tiende a pensar que, si algo no está prohibido de manera explícita, no se considera ilícito. Otro de los puntos débiles es que, aunque los enfoques legalistas pueden ayudar a eliminar y prevenir las faltas más graves, no están diseñados para promover actitudes y conductas éti-

cas proactivas. Además, las organizaciones que confían única o principalmente en un enfoque legalista pueden ser vulnerables a conductas poco éticas si los miembros de la organización perciben que los esfuerzos para hacer cumplir las reglas disminuyen y la probabilidad de gozar de impunidad aumenta.

El enfoque de integridad subraya la responsabilidad personal y los valores que sustentan las leyes y reglas de gestión de los recursos públicos. Los valores éticos en juego no se limitan a respetar la literalidad de las leyes y reglas explícitas, sino que hacen referencia a su espíritu y sentido fundamental con el fin de motivar a los funcionarios a cumplirlas. Un enfoque de integridad hace hincapié en los valores que se transmiten a través de conductas éticas específicas y está vinculado a las áreas funcionales más concretas de la organización. Un rasgo distintivo de este enfoque de valores es tratar de identificar aquellos valores que son relevantes y deseables, e indagar en la opinión que tienen sobre estos los funcionarios. Tanto la aproximación descendente como la ascendente pueden adaptarse a los códigos de ética en situaciones nuevas: por ejemplo, la manifestación de nuevos valores.

La investigación de Rothstein y Sorak (2017) constata que existe una contraposición entre los códigos que se centran en el cumplimiento normativo y los que se centran en instar a los funcionarios públicos a actuar de acuerdo con determinados valores. La mayoría de los países tienen códigos de cumplimiento que suelen estar redactados más bien como documentos jurídicos, que instruyen a los empleados públicos sobre lo que deben y no deben hacer. Aunque la mayoría de los códigos de carácter aspiracional proceden de países relativamente ricos en su región —muchos de los cuales pertenecen a la OCDE—, los códigos de cum-

plimiento y con carácter predominantemente legalista proceden sobre todo de África, Asia y los países europeos postsoviéticos.

Este último tipo de códigos es más imprescindible en países cuyo entorno normativo es frágil (OCDE, 2000). Los códigos de carácter aspiracional son, tal vez, un lujo que estos países no pueden permitirse en la actualidad. Los países pueden empezar a adoptar códigos de ética más aspiracionales una vez que disponen de un sistema de leyes y sistemas de integridad firmes y arraigados. Además de las deficiencias normativas, los países que adolecen de un entorno normativo precario no pueden ignorar tan fácilmente aquellos problemas económicos que resultan menos problemáticos para las Administraciones públicas de los países ricos. Es frecuente que dichos países guarden una relación más directa con el legado de desafíos históricos a los que se enfrentaron en el pasado y, por lo tanto, se vean condicionados por ellos (Rothstein y Sorak 2017).

Cabe preguntarse si en los países en los que el principio de legalidad es frágil o en los que predomina una actitud negativa hacia las leyes en general —tanto en la política como en las Administraciones públicas— cualquier código de ética puede servir a su propósito. En algunos países existe una tradición a favor del nihilismo jurídico.<sup>7</sup> En muchos casos, es probable que la respuesta a la pregunta antes formulada sea negativa. Este hecho puede contribuir a explicar por qué en estos países los llamados códigos de ética tienden a parecerse mucho a la legislación. Se inscriben en la categoría de códigos de ética de cumplimiento, en los que prima la exigencia de respetar la ley.

<sup>7</sup> El nihilismo jurídico es una tendencia del pensamiento sociopolítico que niega el valor social del derecho y lo considera el medio menos perfecto para regular las relaciones sociales y resolver los conflictos sociales. Las antiguas culturas jurídicas del comunismo han sido tachadas de nihilismo jurídico a menudo; en particular: Rusia, Ucrania, Rumanía, Bulgaria y los Balcanes.

# CONCLUSIONES/ RECOMENDACIONES

- La definición de los códigos de ética puede resultar problemática desde un punto de vista conceptual; sin embargo, pueden ser instrumentos útiles para ayudar a poner en práctica una política organizativa que mejore la ética, siempre que se den ciertas condiciones: en particular, la confianza en el Gobierno y las instituciones públicas.
- Si bien es difícil lograr un equilibrio adecuado entre las aproximaciones descendentes y ascendentes a la hora de redactar los códigos de ética, una buena combinación de marco jurídico, buenas prácticas de gestión de personal y el fomento de actitudes éticas de los funcionarios a nivel individual puede tener éxito a través de una formación que mejore el juicio profesional y la responsabilidad epistémica (adhesión a los hechos y el conocimiento objetivo).
- La experiencia y la investigación han demostrado que la participación activa del personal, la claridad en el lenguaje y la puesta en práctica de dilemas éticos prácticos en las organizaciones pueden contribuir al éxito, sobre todo cuando los valores que se promueven en el código de ética son coherentes con la cultura política y administrativa de un país o una institución.
- La experiencia de algunos países de la OCDE ha demostrado que un código de ética que incluye una declaración breve y concisa de principios y normas es más eficaz y goza de mayor aceptación entre los cargos sobre los que repercute. Si un código de ética resulta más comprensible, será más fácil de aplicar y se prestará menos a contradicciones internas. En cambio, un código extenso, detallado y complejo que intente abordar todas las situaciones que puedan surgir, puede resultar ineficaz en la práctica.
- En aquellos países en los que el principio de legalidad es frágil, se debe desarrollar primero un sistema legislativo eficaz para fomentar la integridad, antes de considerar el paso a códigos de ética más aspiracional. La confianza en las instituciones es crucial para que los códigos de ética aspiracional puedan ser eficaces.
- En el caso de los países que cuentan con una cultura jurídica deficiente, cuando haya que redactar un código de ética, probablemente sea mejor reconocer de antemano que es necesario preparar una ley centrada en el deber y la disciplina que incluya mecanismos de cumplimiento. En dichos países, un código de ética aspiracional normalmente no tendrá éxito y no será adecuado para combatir eficazmente la corrupción, aunque los códigos aspiracionales sean más adecuados para promover la integridad individual de manera voluntaria.

## REFERENCIAS

- Arendt, Hanna (1967): *Truth and Politics*, en *The New Yorker*, 25 de febrero de 1967. Disponible en: <https://idanlandau.files.wordpress.com/2014/12/arendt-truth-and-politics.pdf>
- Cardona, Francisco y Eriksen, Svein (2015): *Profesionalidad e integridad en la función pública*, Guía sobre buena gobernanza no. 1, Centro de Integridad en el Sector de Defensa (CIDS), Oslo 2015. Disponible en: <https://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Professionalism-and-integrity-skjerm.pdf>
- Demmke, C. y Bossaert, D. (2004): *Ethics in the Public Services of the European Union*
- Engel, Pascal (2009) *Epistemic Responsibility without Epistemic Agency*, *Philosophical Explorations*, 12:2, 205-219, Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/585f/931497b4b2cf8d2a-5555d8845a-5dee25c703.pdf>
- Hubert, L. y Hoekstra, A (2016): *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. B I O S, La Haya. Disponible en: <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach>
- Ivan, I. (2016): *The importance of professional judgement applied in the context of the International Financial Reporting Standards*, *Audit Financiar*, vol. XIV, no. 10(142)/2016, pp. 1127-1135, DOI: <http://dx.doi.org/10.20869/AUDITF/2016/142/1127>
- Kruse, Katherine R. (2011): *Professional Role and Professional Judgment: Theory and Practice in Legal Ethics*, 9 U. St. Thomas L.J. 250 (2011). Disponible en: <https://ir.stthomas.edu/cgi/view-content.cgi?article=1273&context=ustlj>
- McCormick, Miriam S. (2015): *Believing Against the Evidence: Agency and the Ethics of Belief*. Nueva York: Routledge, 2015. El prefacio y/o la introducción están disponibles en: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/view-content.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1133&context=bookshelf>
- Member States. *Survey for the 42nd meeting of the directors-general of the public service of the European Union member states*. Disponible en: [http://www.eupan.eu/files/repository/Ethics\\_in\\_the\\_Public\\_Services\\_of\\_EU\\_Member\\_States27\\_May\\_2004.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/Ethics_in_the_Public_Services_of_EU_Member_States27_May_2004.pdf)
- Moilanen, T. y Salminen, A. (2006): *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States. A report from the Human Resources Working Group EUPAN*. Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN047469.pdf>
- OCDE (2000): *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*. Ediciones de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994450.pdf>
- Palidauskaite, Jolanta (2006) *Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective*, *Public Integrity*, 8:1,35-48, DOI: 10.2753/PIN1099-9922080103

Rothstein, Bo y Sorak, Nicholas (2017): *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey*. Quality of Government Working Paper Series 2017:12. Disponible en: [https://qog.pol.gu.se/digital-Assets/1663/1663513\\_2017\\_12\\_rothstein\\_sorak.pdf](https://qog.pol.gu.se/digital-Assets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf)

Teorell, J. (2015). *A Quality of Government Peace? Explaining the Onset of Militarized Interstate Disputes, 1985-2001*. International Interactions, 41(648-673). Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2015.1023434>

Vibeke, S., y Turney, D. (2017). *The role of professional judgement in social work assessment: a comparison between Norway and England*. European Journal of Social Work, 20(1), 112-124. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2016.1185701>

Washington, S. y Armstrong, E. (1996). *Ethics in the public service: current issues and practice* (No. 14). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.8759&rep=rep1&type=pdf>

## Guías sobre buena gobernanza



**Las Guías sobre buena gobernanza** son una serie de folletos breves. Cada uno de ellos trata sobre un tema determinado, importante para la buena gobernanza en el sector de defensa. Estos documentos se dirigen a personas interesadas en saber más sobre uno o varios temas relacionados directamente con la buena gobernanza en el sector de defensa (o, en general, en el sector público). También pueden usarse con fines educativos.

*Se permite la reproducción parcial y total, siempre y cuando se acredite la autoría del Centro de Integridad en el Sector de Defensa (Oslo, Noruega) y que dicha reproducción, sea parcial o total, no tenga fines lucrativos ni se incorpore en obras con este objetivo.*

Publicado por: Centro de Integridad en el Sector de Defensa

Diseño: [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)

Impresión: Organización de servicios y de seguridad del Gobierno de Noruega

Agosto/2019 Tirada: 100



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)



La traducción al español  
de la versión original en inglés  
es cortesía de la Organización  
del Tratado del Atlántico Norte.