



Revista Digital de Derecho Administrativo

E-ISSN: 2145-2946

anibal.zarate@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

Boehm, Fédéric

Códigos de comportamiento para la administración pública

Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 14, julio-diciembre, 2015, pp. 65-89

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503856210006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Códigos de comportamiento para la administración pública¹

FRÉDÉRIC BOEHM²

RESUMEN

Los códigos se pueden entender como un conjunto de estándares y principios para guiar, ordenar y así facilitar la convivencia en una colectividad dada. Esta contribución revisa la historia de estos códigos en la administración pública, resaltando el vínculo con la necesidad de recuperar la confianza de los ciudadanos, entre otras cosas a través de un comportamiento ético de los servidores públicos. Sobre la base de la literatura y la experiencia internacional, se retoman factores clave para el diseño y la implementación exitosa de un código que logre incidir en el comportamiento en la administración pública.

Palabras clave: códigos de conducta, códigos de ética, administración pública, confianza de los ciudadanos, servidores públicos.

1 Este trabajo ha sido financiado por la cooperación alemana, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente la opinión de GIZ. Agradezco los aportes y la revisión detallada de Miguel Peñailillo y Sonia Jurado, así como del par anónimo de esta Revista. Los errores restantes y omisiones son de responsabilidad exclusiva del autor.

2 Doctor en Economía del Technische Universität, TU, Berlin, Alemania. Docente investigador del Programa de Ciencias Políticas, Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia. Correo-e: frederic.boehm@yahoo.fr Fecha de recepción: 30 de agosto de 2015. Fecha de modificación: 15 de octubre de 2015. Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2015. Para citar el artículo: BOEHM, F. (2015) Códigos de comportamiento para la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 14, Universidad Externado de Colombia, pp. 65-89. DOI: DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n14.06>

Public administrative behavioral codes

ABSTRACT

Codes can be understood as a set of standards and principles aimed at guiding, ordering and thereby facilitating coexistence in a given society. This contribution reviews the history of codes in the area of public administration, underscoring the link with the need to build citizens' trust, among others things, through the ethical behavior of its public servants. Based on literature and international experiences, this paper identifies key success factors for both the design and the successful implementation of a code that is able to influence behavior in the public administrative sphere.

Keywords: Codes of conduct, Codes of Ethics, Public Administration, citizen's trust, civil servants.

I. LA EMERGENCIA DE CÓDIGOS DE COMPORTAMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO

Un código se puede entender como un conjunto de estándares y principios para guiar, ordenar y así facilitar la convivencia en una colectividad. En este sentido, el propósito de los códigos es incidir en el comportamiento de los individuos para lograr fines colectivos. Al fin y al cabo es de acuerdo a este objetivo que se debe medir la calidad de un código.

Los códigos se volvieron necesarios desde el momento en que las sociedades humanas empezaron a organizarse de manera más compleja; es decir, cuando establecieron jerarquías, delegaron actividades y se dividieron el trabajo³. Los primeros códigos nacieron en las primeras grandes ciudades de la humanidad, en la antigua Mesopotamia, entre los ríos Tigris y Éufrates, con la escritura de los sumerios. El Código de Ur-Nammu, rey de la ciudad de Ur, fue escrito entre los años 2100 y 2050 a.C. y es el código escrito más antiguo que conocemos. Más famoso es el Código de Hammurabi, rey de la ciudad de Babilonia, escrito tres siglos después y que recopila diferentes códigos existentes en ciudades del imperio. Estos primeros códigos eran supuestamente de origen divino (Hammurabi habría recibido el código del dios Shamash), lo que les daba legitimidad y aumentaba la probabilidad de su cumplimiento. Además de clarificar las reglas vigentes para los habitantes de las ciudades, los códigos permitieron transmitir las reglas vigentes a personas forasteras que llegaban a las mismas.

3 Este párrafo se basa en FRIEDMAN y MCNEILL (2013, cap. 1).

Sin embargo, hoy la palabra "código" se usa con diferentes sentidos en diferentes contextos. En derecho, un código es un compendio de normas legales (código penal, código civil, etc.). También existen una serie de profesiones que desarrollaron códigos propios, denominados deontológicos, para garantizar su reputación a través de estándares éticos y de comportamiento que consideren claves para su profesión; por ejemplo, el Código Internacional de Ética Médica o los Principios Internacionales de Ética Profesional del Periodismo. Los ejércitos suelen tener códigos de honor, que estipulan ciertas reglas y principios de lo que se espera de la conducta de un soldado. Un soldado que viola el código pierde su honor. En el ámbito empresarial surgieron a mediados del siglo XX códigos de conducta como instrumento de auto-regulación para responder a los desafíos de un mundo cada vez más globalizado en el cual las empresas operan bajo diferentes normas legales. Un precursor fue, en 1931, el *Code of Standards of Advertising Practice* de la Cámara Internacional de Comercio, redactado para regular las prácticas de propaganda y mercadeo. En 1976, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publica sus Líneas Directrices para Empresas Multinacionales. Por lo general, estos códigos tienen en común que son voluntarios (*soft law*) y por ende no implican un compromiso legal para las empresas (Keller, 2008).

Aquí nos enfocamos en códigos de comportamiento para organizaciones públicas⁴. Códigos que buscan regular el comportamiento de los servidores públicos han estado arraigados desde hace décadas en el Estado. Muchos organismos públicos han contado con códigos, por ejemplo, enfocados en aspectos más operativos. En materia ética, existe desde 1979 un código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (policías), elaborado y promovido por las Naciones Unidas⁵.

Sin embargo, es a partir de los años 1990 que se puede observar un uso creciente de códigos de comportamiento en la administración pública⁶. Por un lado, la caída del muro de Berlín significó el fin de la Guerra Fría y puso al desnudo el problema de la corrupción interna e internacional. En Latinoamérica, la presión para atacar la corrupción se puede vincular con la recuperación de la democracia en varios países, de la cual emergió una ciudadanía más exigente

4 Se usará en este documento el término "código de comportamiento" como concepto más amplio que abarca tanto códigos de conducta como códigos de ética, los cuales pueden ser diferenciados claramente en teoría (ver secc. 2), si bien a menudo se usa el término "código de conducta" de forma más general (como por ejemplo en la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción, UNCAC).

5 Adoptado por la Asamblea General mediante Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

6 Un ejemplo reciente es el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa elaborado por el Defensor del Pueblo Europeo (<http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/code.faces#/page/1>).

y participativa, que se desilusionó con escándalos de gran corrupción a poco del regreso de la democracia (casos de Venezuela, México, Chile).

A nivel internacional, cabe destacar la creación de Transparencia Internacional en 1993, pero también la creciente presión de Estados Unidos para negociar una convención internacional en el marco de la OCDE prohibiendo el soborno a servidores públicos en el extranjero y convirtiéndolo en delito también en el país origen de la empresa. En Estados Unidos, una tal práctica constituye un delito desde el *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977, lo que ha generado una desventaja competitiva para las empresas estadounidenses. La consiguiente presión de Estados Unidos culminó finalmente en la Convención contra el Soborno Transnacional de la OCDE, en 1999^[7]. En esta década surge igualmente la primera convención regional contra la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de Estados Americanos (OEA), negociada entre 1994 y 1996. En ella, los redactores de las normas de prevención promueven por primera vez la necesidad de códigos de conducta para servidores públicos como herramienta anticorrupción.

La Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), efectiva desde 2005, pide en su artículo 8 a los países miembros promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus servidores públicos: "En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas" (UNCAC, art. 8.2).

Se entiende por función pública la actividad realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado, en cualquier nivel jerárquico⁸. De esta forma, los códigos tienen un objetivo común para todas las personas que prestan servicios en numerosas y variadas organizaciones públicas, las que a su vez presentan características propias derivadas de su especialidad.

Cumplir la finalidad de promover la adhesión de la conducta de miles de personas es un desafío en el que los códigos de comportamiento constituyen una herramienta de socialización de los valores y principales deberes de los servidores públicos, sancionándose normalmente dichos códigos mediante actos formales de la autoridad que les confieren validez dentro del ordenamiento jurídico aplicable. Así, y a diferencia a los códigos de conducta en el ámbito corporativo, la UNCAC solicita que los países miembros consideren sanciones para quienes incumplen con los códigos: "Cada Estado parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo" (UNCAC, art. 8.6).

7 <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

8 La definición detallada de función pública y funcionario público se encuentra en los artículos 1 de la CICC y 2 de la UNCAC.

Un aspecto derivado de esta situación es que los códigos están delimitados en su alcance y contenidos por las normas jurídicas que rigen el sector público, y deben ayudar a aclarar el entramado jurídico del sector público desde la perspectiva de la especialidad de la entidad donde se aplican.

En el presente trabajo se revisan algunos conceptos y preguntas clave relacionados con la razón de ser, la elaboración y la implementación de códigos de comportamiento para el sector público. La sección siguiente argumenta que puede ser útil implementar un código en la administración pública para guiar a los servidores públicos y ayudar a restablecer la confianza de los ciudadanos en la administración. Igualmente aborda la diferencia teórica entre códigos de ética y códigos de conducta, mostrando que generalmente la práctica opta por un modelo híbrido. La sección cierra con una discusión sobre si son necesarios códigos específicos para una entidad pública cuando ya existe una normativa legal de ámbito nacional.

La tercera sección presenta los pasos y los factores clave en la elaboración de un código de comportamiento respondiendo a las siguientes tres preguntas: ¿cómo diseñar el proceso de elaboración de un código?, ¿cuáles son los contenidos típicos recomendados en cuanto a valores y conductas?, ¿debe el código incluir mecanismos de control y de sanción?

La sección cuarta presenta algunas recomendaciones concretas para la implementación de un código de comportamiento. Se puede argumentar que este proceso de implementación es aún más importante para el éxito de un código que los detalles de su formato y de su contenido. Sin embargo, en la práctica los esfuerzos a menudo terminan con la publicación y diseminación del código, dejando la realización del impacto esperado al azar.

La última sección resume y concluye resaltando la importancia de acompañar el código de otros instrumentos complementarios para lograr un cambio en la cultura organizacional.

II. ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES

1. ¿POR QUÉ SE NECESITAN CÓDIGOS?

*Where a man assumes a public trust,
he should consider himself a public property.*
Thomas Jefferson (1743-1826)

El mundo ha cambiado rápidamente en las últimas décadas: la globalización y las tecnologías de la comunicación acercan las personas, la división entre el sector privado y el sector público ya no es tan pronunciada y se observa una creciente sensibilidad de los ciudadanos y de los medios de comunicación hacia

problemas relacionados con el mal gobierno como la corrupción o servicios públicos ineficientes, inefectivos o de calidad inferior a la esperada.

Al menos desde los años 1980 se observa un creciente enfoque del servicio público hacia el mejoramiento de la calidad, de la eficiencia y de la efectividad del servicio, y la introducción de un estilo de gestión más flexible e inspirado en el sector privado (denominado por Hood [1991] *New Public Management*). Sin embargo estos desarrollos, generalmente bien intencionados y beneficiosos, también crearon nuevos riesgos de integridad y llevaron a nuevos dilemas éticos. Por ejemplo, el objetivo de la eficiencia puede ir en contra de otros valores como la equidad, y se crearon zonas grises a través del incremento de la participación privada en concesiones, contrataciones y colaboraciones público-privadas. Así, la OCDE (2000) enfatiza que la "descentralización y la delegación de la administración del servicio público han reducido controles y dado mayor flexibilidad de juicio por parte de oficiales. Si bien es cierto que el uso incrementado de métodos del sector privado realza la eficiencia y la efectividad del sector público, esto también ha conducido a una fragmentación de los valores, los estándares y las formas de operación tradicionales del servicio público".

Es en este contexto cada vez más complejo y que requiere mayor flexibilidad que un código de comportamiento puede dar orientación al servidor público. Una pregunta legítima que surge aquí es en qué se diferencia un código de las leyes que rigen el servicio público y de los reglamentos internos existentes en la administración pública. La respuesta no es sencilla, pero se puede decir que un código es a la vez menos detallado y más amplio que los instrumentos legales. Menos detallado en el sentido de que los códigos no buscan ser exhaustivos y por lo general ponen más énfasis en formulaciones simples y entendibles que en formulaciones correctas desde la perspectiva jurídica. Al mismo tiempo, un código para el sector público debe, por supuesto, fundamentarse en y ser coherente con las leyes y reglamentos existentes. Pero los códigos también son más amplios ya que buscan reflejar y fomentar igualmente las normas informales y los principios que rigen nuestro comportamiento: la cultura organizacional.

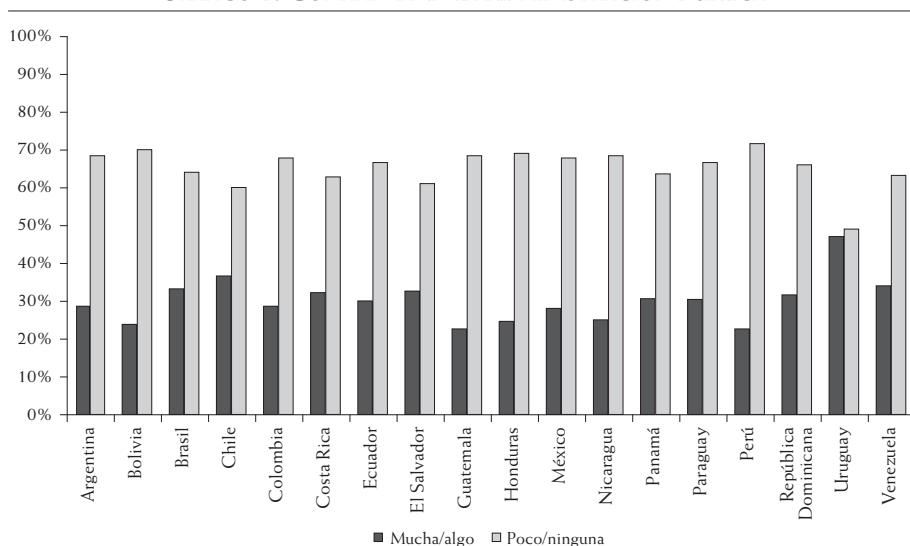
Así, los códigos pueden definir, a la par que una normativa legal, límites al comportamiento, pero también, y quizás sobre todo, los códigos establecen y clarifican estándares y orientan respecto al comportamiento deseado y esperado de un servidor público. Los códigos transmiten un estándar de comportamiento al cual deben aspirar los integrantes del grupo, tanto a nivel personal como profesional. Un código puede de esta forma ayudar a formar o reflejar una ética e identidad profesional compartida y un sentido y orgullo de pertenencia al servicio público.

Lewis y Gilman (2005, p. 22) enfatizan un aspecto adicional de la importancia de la ética en el servicio público: altos estándares éticos que se traducen en un comportamiento íntegro pueden ayudar a mantener o a recuperar la

confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. En democracia, los ciudadanos delegan poder y autoridad a los servidores públicos para que estos gobiernen en su nombre. Así, el funcionamiento del sistema depende fuertemente del nivel de confianza que tienen los ciudadanos en sus servidores públicos.

Infortunadamente los datos de diferentes encuestas muestran que este nivel ha disminuido alrededor del mundo. En su publicación *Government at a Glance 2013*, la OCDE encontró que en promedio el nivel de confianza en el gobierno ha disminuido para sus países miembros, con algunas excepciones (OECD, 2013). Además de esta disminución estableció que el nivel de confianza es bastante bajo: solo el 40% de los ciudadanos dice confiar en su gobierno⁹. Sin embargo, preguntar por la confianza en el gobierno mezcla el desempeño del gobierno de turno con el desempeño de la administración pública. Si bien los dos están por supuesto íntimamente relacionados, nos interesaría conocer en particular la confianza en la administración pública.

GRÁFICO 1. CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: elaboración propia, con datos de Latinobarómetro, promedio de los años disponibles entre 1996 y 2013.

Para América Latina y el Caribe tenemos datos de las encuestas representativas de la ONG chilena Latinobarómetro que pregunta directamente por el nivel de confianza en la administración pública. Los datos presentan el mismo patrón: en todos los países la mayoría de los ciudadanos desconfía de su administración. El gráfico 1 muestra el estado de confianza en la administración pública en 18 países de la región; se calcularon los promedios de los datos disponibles

9 <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>

de los niveles de confianza entre 1995 y 2013 y se juntaron las respuestas de "mucha" y "algo", así como de "poca" y "ninguna". Uruguay parece una excepción, sin embargo en este país también son más los ciudadanos que desconfían de la administración pública que los que confían en ella hasta cierto punto.

Ahora bien, se considera que el nivel de confianza y la ética están relacionados. Como lo plantea la OCDE (2000), "la ética pública es un prerequisite y sostén de la confianza pública". Todo funcionario público, lo que según el consenso internacional plasmado en el artículo 2 de la UNCAC incluye toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial, debe ser consciente de que su poder se basa en la confianza depositada en ellos. En el momento que empieza su trabajo como funcionario, se compromete a actuar de acuerdo al interés público y ponerlo por encima de otros intereses secundarios. En otras palabras, no debe abusar del poder que le ha sido confiado para obtener beneficios individuales; comportamiento que correspondería a la definición generalmente utilizada de corrupción.

La confianza no puede ser impuesta, se gana. Comunicar estándares éticos no es suficiente para generar confianza, se debe observar su cumplimiento en la conducta de los funcionarios públicos. ¿Pero cómo fomentar la conducta ética? Un código de comportamiento permite clarificar al funcionario, pero también a los ciudadanos, los estándares éticos y de conducta que deben guiar sus decisiones y acciones. Un código de comportamiento comunicado hacia afuera es un instrumento, entre otros, que puede ayudar en restaurar la confianza en el gobierno. Otros instrumentos complementarios se relacionan con la promoción de la transparencia, de la participación ciudadana, y de la rendición de cuentas, por ejemplo. Pero un código solo puede cumplir este rol si los ciudadanos observan que los estándares plasmados en el código realmente se cumplen. Comunicar valores éticos sin cumplirlos probablemente solo fomenta el cinismo y socava aún más la confianza en el sector público.

2. ¿CÓDIGOS DE CONDUCTA O CÓDIGOS DE ÉTICA?

De acuerdo al contenido del código, se puede diferenciar entre códigos de ética y códigos de conducta. Si bien unos y otros buscan incidir en el comportamiento de los individuos a los cuales aplica el código, lo hacen de una manera fundamentalmente distinta. La OCDE (2009a) diferencia, en su *Integrity Framework*, entre acercamientos para la gestión de integridad basados en reglas y acercamientos basados en principios o valores. Los acercamientos basados en reglas enfatizan la importancia de controles externos al comportamiento de los servidores públicos y hacen uso de reglas, procedimientos detallados y sanciones para prevenir un comportamiento en contra de los valores y del interés público. Los acercamientos basados en valores ponen el foco en la orientación y la promoción del auto-control (interno) de los servidores públicos sobre su propio comportamiento.

En este sentido, un código de ética se puede entender como un instrumento que busca incidir en el comportamiento basado en valores, ya que expresa los valores considerados como fundamentales para la definición del rol del servicio público. Es decir, un código de ética provee principios amplios de comportamiento, pero no intenta responder a la pregunta cómo se deben aplicar estos principios en situaciones específicas. Más bien, un código de ética busca promover y capacitar a los servidores públicos en el razonamiento moral: es decir, deducir de los principios la conducta correcta en una situación dada (Lewis y Gilman, 2005). Estos principios generales son particularmente relevantes cuando un funcionario debe usar su discreción para optar entre diversas posibilidades. En cambio, un código de conducta establece estándares específicos de comportamiento esperado en una variedad de circunstancias específicas y realistas para la organización (Whitton, 2001); así hace parte de los instrumentos basados en reglas. Los códigos de conducta usualmente vienen acompañados de sistemas de monitoreo y sanciones en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo que recomienda la UNCAC.

¿Qué preferir? La OCDE (2009a) recomienda tomar la decisión de acuerdo al contexto. Por ejemplo, si ya existe una normativa legal detallada que aplica a la organización en cuestión, se podría argumentar que no hay necesidad de complementar esta normativa con un código de conducta adicional. En cambio, en esa misma situación, se podría argumentar que se requiere un código de ética para introducir la mirada moral y así establecer un equilibrio entre reglas y principios.

Pero la mayoría de las organizaciones optan por un código híbrido que incluye tanto principios y valores éticos como reglas de conducta específicas. Así, el Código de Conducta Modelo para Funcionarios Públicos del Consejo Europeo¹⁰ y el Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos de las Naciones Unidas¹¹ contienen, ambos, una sección relacionada con principios y valores, seguida por secciones orientadas a reglas de conducta. En cuanto a la pregunta si este código debe ser de conducta o de ética, la respuesta probablemente será entonces un compromiso entre ambos, con una parte del código que trate de los valores y principios, y otra de las conductas¹².

3. ¿CÓDIGOS GENERALES O CÓDIGOS ESPECÍFICOS?

Surge la pregunta si tiene sentido elaborar un código propio para una organización específica cuando ya existe una normativa legal que regula el compor-

10 Recomendación R (2000) 10.

11 A/RES/51/59 de 28 de enero de 1997.

12 Por ejemplo, un Ministerio de Hacienda y un regulador de agua asesorados por el autor, optaron ambos por el término "código de integridad" para reflejar que no es ni un código de ética, ni un código de conducta en su versión "pura".

tamiento esperado de los servidores públicos aplicable para todo el servicio público de un país. Por ejemplo, Honduras tiene un Código de Conducta Ética del Servidor Público (Decreto 36/2007), por lo que podría parecer redundante introducir un código específico para el Ministerio de Educación o de Hacienda, por ejemplo. Después de todo, sus funcionarios son regidos por la normativa legal general.

Sin embargo, puede resultar conveniente detectar y codificar situaciones, riesgos y conductas típicas que ocurren en el Ministerio de Educación, ya que estas muy probablemente serán diferentes a situaciones y conductas típicas del Ministerio de Hacienda, de Salud o de Defensa. Así, la OCDE (2000) resalta que existen ciertas áreas que, por su mayor vulnerabilidad, debieran contar con códigos específicos: "Las áreas sensibles con mayor posibilidad de riesgos de conflicto de intereses, como justicia, administración de impuestos y aduanas [...] requieren del desarrollo de estándares especiales".

Un código elaborado con y para los servidores públicos de una cierta entidad responderá mejor a los retos diarios a los cuales se enfrentan los funcionarios. Probablemente les resultará también más fácil a los funcionarios identificarse con el código y hacer propios sus principios y reglas.

Además, la legislación nacional es frondosa y compleja, y no siempre de fácil acceso para cada funcionario. Asimismo, su interpretación es un proceso que requiere aptitudes y formación jurídica. Por esta razón, la extracción de los valores y principales deberes de los servidores públicos en un mismo documento y en un lenguaje más accesible es altamente conveniente, puesto que simplifica la comprensión de la normativa por parte de los funcionarios y autoridades. Adicionalmente, si bien existen normas comunes para todos los servidores públicos, cada sector y dependencia tiene características regulatorias diferenciadas, que hacen necesario un esfuerzo de integración normativa para la actuación pública.

En resumen, parece que tiene sentido tener un código de comportamiento específico para cada entidad pública a pesar de que existan leyes y reglamentos legales; por supuesto, los códigos específicos debieran tomar como punto de partida estas normativas legales existentes.

III. ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO

1. PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO

Una vez tomada la decisión en favor de un código, surgen dos nuevas preguntas interrelacionadas: ¿cómo elaborar este código?, ¿qué debe contener? Esta sección se dedica a la primera pregunta, dejando la cuestión del contenido para la sección 3.4. Tomando en cuenta la existencia de varios modelos de códigos de comportamiento, como los mencionados arriba, pareciera tratarse de pregun-

tas innecesarias. Se podrían ahorrar recursos y tiempo tomando uno de estos modelos e implementándolo. Después de todo, ¿para qué reinventar la rueda?

Sin embargo, existen varios argumentos en contra de un simple "copiar y pegar" estos modelos. La OCDE (2009a) advierte que la elaboración de un código debe responder al contexto de la organización y del país¹³. Primero, si el código no es el resultado de un proceso interno de elaboración, es probable que los estándares estipulados en él no sean relevantes para la organización, al menos en parte, y se podrían omitir aspectos específicos para los cuales una orientación sí sería necesaria. Segundo, un código no es más que un instrumento entre muchos otros que apuntan a influenciar el comportamiento de los individuos que trabajan en la organización (manuales de funciones, guías de procedimientos, capacitaciones, sistema de denuncias, control interno, etc.). Es entonces particularmente importante que este código sea coherente, tanto en su forma como en su fondo, con los otros instrumentos para evitar inconsistencias o incluso conflictos.

De hecho, si se revisan los principales referentes internacionales en lo público (UNCAC y CICC) se advierte que se les atribuyen a los códigos una serie de funciones, como son:

1. a) promover valores (integridad, honestidad, responsabilidad; art. 8 CNUCC); b) prevenir conflictos de intereses (art. III num. 1 CICC; art. 8 CNUCC);
2. denunciar actos de corrupción (art. 8 n.º 4 CNUCC; art. III num. 1 CICC); y,
3. proteger los recursos públicos (art. III num. 1 CICC).

Así los códigos deben estar vinculados y ser coherentes con instrumentos de promoción de integridad como la denuncia, la protección de denunciantes, las declaraciones de patrimonio y de intereses, y los reglamentos disciplinarios.

Sin embargo, el riesgo de que no sea así con un código modelo importado es particularmente alto. La consecuencia podría ser, además del riesgo de incoherencias, que el código sea percibido como ajeno al conjunto de instrumentos de gestión de la organización. Finalmente, existe un riesgo psicológico importante de que un código importado no pueda generar el sentido de pertenencia clave para su apropiación. Si nadie o solo un grupo pequeño de la organización fue consultado o involucrado en la elaboración del código, y si todo el mundo sabe que el código solo es una reproducción de un documento existente, difícilmente se desarrollará la percepción de que el código es "nuestro".

13 La conclusión es la misma desde la mirada del derecho internacional, ya que los tratados sobre la materia coinciden en que los códigos de conducta deben ser elaborados por cada Estado "de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico" (UNCAC) y "dentro de sus propios sistemas institucionales" (CICC).

Stevens (2007) revisó la literatura sobre el impacto de los códigos de ética en empresas privadas. La autora encontró evidencia empírica que hace eco a la importancia dada por la OCDE en cuanto a una elaboración del código interna, participativa y coherente con otros instrumentos internos de la organización. Códigos que tuvieron algún éxito fueron por un lado códigos que surgieron internamente, o sea que no fueron ni impuestos por la alta gestión ni por alguna instancia externa, y por otro lado códigos que lograron estar integrados en una política de cultura organizacional más amplia. También resalta la autora que el mismo proceso de creación del código moldea la cultura organizacional cuando los miembros buscan palabras adecuadas para expresar los valores e ideales de su organización.

En cuanto al proceso de la elaboración de un código de comportamiento, la OCDE (2009a, 36-37) provee unos lineamientos basados en la experiencia internacional y la investigación académica. Primero, un paso preliminar importante a la elaboración de un código es una comunicación por parte de las máximas autoridades (políticas y/o administrativas) en la cual se explican las razones por las cuales se desarrolla y donde se enfatiza su importancia. Segundo, el código debiera empezar con una parte introductoria que define su objetivo y sus características. Entre otros, los siguientes aspectos y preguntas podrían ser particularmente importantes:

- Objetivo: ¿A cuáles expectativas responde el código?
- Dominio: ¿A quiénes se aplicará el código?¹⁴.
- ¿El código está sujeto a sanciones en caso de no cumplimiento? En caso de que sí, ¿a cuáles?
- ¿A quién se puede contactar si surgen preguntas acerca del contenido del código o de su aplicación?
- ¿Existe alguna jerarquía en cuanto a los valores presentados?
- ¿Qué se debería hacer si algunos valores entran en conflicto entre sí? ¿Provee la organización algún tipo de apoyo para funcionarios que se ven confrontados con este tipo de dilemas éticos (capacitaciones, coaching, asesoramiento)?
- El código está enmarcado en un sistema de gestión más amplio. ¿Cuáles son los otros instrumentos y cómo se relacionan con el código?

14 La Guía Técnica de la UNCAC (2010) responde a la aplicabilidad de la siguiente manera: "el cumplimiento efectivo del artículo 8 de la Convención puede suponer que haya una serie de códigos para las distintas categorías de funcionarios públicos. Puede requerir también códigos elaborados especialmente y aplicables a quienes tengan tratos con el gobierno, como contratistas, o a los órganos no gubernamentales o del sector privado que utilicen fondos públicos".

Tercero, la parte introductoria es seguida por el propio código. Los lineamientos a continuación (Maesschalck y Schram 2006) pueden ayudar a aumentar la calidad y la relevancia del código:

- Claro: Escriba el código lo más claro y legible posible. El código debe ser claro para todos los empleados a los que aplica¹⁵.
- Simple: Escriba el código lo más simple posible, sin ser simplista. La integridad es un tema complejo y esto no se debe descuidar, sin embargo, no hay necesidad de hacerlo más complicado de lo necesario.
- Concreto: Evite generalizaciones vacías. Afirmaciones vagas no siempre pueden ser evitadas por completo, particularmente en códigos de ética. Pese a ello, es importante intentar transmitir los valores de una manera tan concreta como sea posible, verbigracia, a través de reglas o lineamientos específicos o de ejemplos concretos.
- Estructurado: Asegúrese de que el código tenga una estructura lógica, centrada en un número de valores bien delimitados. En el caso de que los valores sean recíprocamente excluyentes, será más difícil identificar las tensiones entre ellos. Estas tensiones son típicas de dilemas éticos, y un código con valores bien delimitados será un instrumento útil para lidiar con estos dilemas y para las capacitaciones éticas.
- Coherente: Use conceptos de manera coherente. No es recomendable usar diferentes términos para el mismo concepto en el mismo código o en distintos documentos de la organización. Igualmente, evite usar un mismo término con diferentes significados. Es importante ponerse de acuerdo en el mejor término para designar un concepto y utilizarlo de manera consecuente. Así se incrementa fuertemente la probabilidad de que los funcionarios empiecen a usar el mismo lenguaje, lo que fomentará que el código se vuelva una herramienta útil en las capacitaciones y las conversaciones cotidianas.
- Vinculado: Incluya referencias a otros documentos en el código, por ejemplo leyes, normativas o manuales, y a fuentes en las cuales se pueden encontrar más detalles sobre aspectos específicos mencionados en el código. De esta forma, el código se vuelve el portal para toda la información relevante referida al tema de la integridad.
- Relevante: El código debe ir más allá de lo obvio y enfocarse en aspectos particularmente relevantes para los cuales una orientación es necesaria. Para esto, es de especial relevancia que la elaboración de un código sea precedida por un análisis de riesgos y dilemas éticos.

15 GILMAN (2005) agrega que tanto los objetivos comportamentales como los objetivos organizacionales deben ser claramente definidos.

De nuevo, la evidencia empírica del sector privado hace eco a estos lineamientos de la OCDE. Stevens (2008) encuentra que los códigos de ética que tienen impacto en el comportamiento de los empleados comparten las siguientes características: legibilidad, relevancia y redacción en un tono positivo.

2. CONTENIDO TÍPICO DE UN CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO

La necesidad de elaborar un código a la medida no significa que uno no se pueda inspirar en modelos de códigos existentes. Además, si bien es cierto que el contexto es importante y que cada organización se enfrentará a unos problemas específicos, también es innegable que las administraciones públicas alrededor del mundo tienen retos en común y que la función pública esté vinculada a una serie de valores típicos.

1.1. Valores

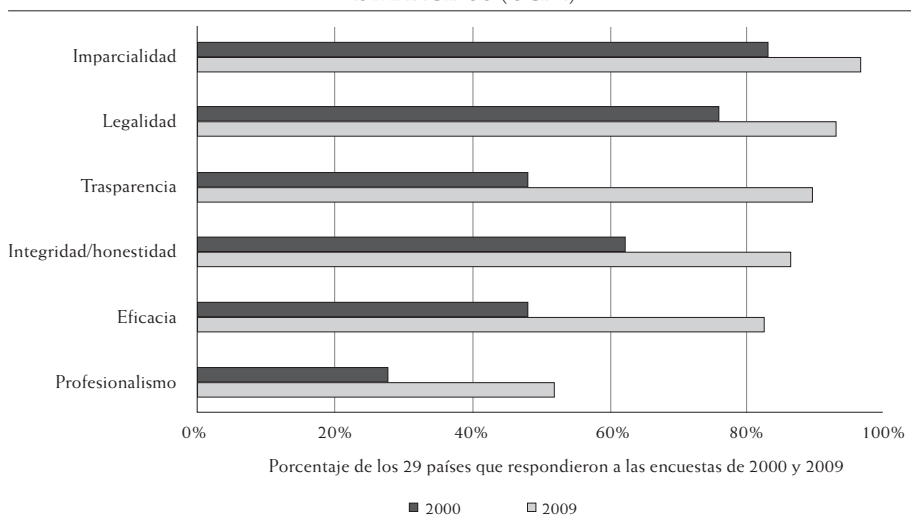
En cuanto a los valores, la Guía Técnica de la UNCAC, por ejemplo, estipula (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010):

En las normas debe insistirse en los valores centrales del comportamiento que se espera del funcionario, incluido el respeto de la ley, la honestidad, la integridad, el no partidismo, el acatamiento de los procedimientos reglamentarios, la imparcialidad, la probidad y el profesionalismo. En muchos países las reformas se han centrado en mejorar la competencia administrativa y hacer que el sector público esté mejor equipado para desempeñar sus funciones. Por ello es preciso inculcar en los funcionarios una gama más amplia de valores que se refieren esencialmente a la eficiencia, la eficacia y la obligación de rendir cuentas [...] Estas normas pueden incluir, entre otras cosas:

- servir el interés público;
- prestar servicios de manera competente, eficiente, respetuosa de la ley, objetiva, transparente, confidencial e imparcial, buscando siempre la excelencia;
- actuar en todo momento de manera digna de la confianza pública; y tratar con respeto, imparcialidad y cortesía a los ciudadanos y a otros funcionarios públicos.

Específicamente, en un estudio, la OCDE (2000) identificó ocho valores esenciales del servicio público que se establecen con mayor frecuencia en los países de la OCDE. El gráfico siguiente muestra estos valores y la frecuencia con la cual se refiere a ellos en los países.

GRÁFICO 2. VALORES PRINCIPALES DEL SERVICIO PÚBLICO FRECUENTEMENTE ESTABLECIDOS (OCDE)



Fuente: Encuesta sobre Integridad de la OCDE (2000 y 2009) (OCDE, 2009b, p. 58).

Para ganar en claridad, Lewis y Gilman (2005, p. 38) sugieren agrupar los valores en tres dimensiones: valores democráticos, valores profesionales y valores individuales. Sin embargo, los códigos de conducta del sector público deben guardar coherencia con las normas del sector público. Es preciso recordar que en los sistemas jurídicos de América Latina, los funcionarios están sometidos al principio de legalidad en sus actuaciones y solo pueden hacer aquello que expresamente les está permitido en la ley. Esto significa, entre otras cosas, que no pueden agregar valores extraños a su legislación. Muchas leyes nacionales identifican claramente los valores del servicio público o los que rigen la conducta de los funcionarios. En tales casos, estos valores deben ser rescatados y relevados en un código de conducta.

En Chile, por ejemplo, la ley que regula la actuación de todos los organismos de la administración del Estado dispone que estos deban actuar de acuerdo a los siguientes principios: "Responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad" (Ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado, Ley 18.575, art. 3).

A la hora de extraer los valores que deben caracterizar al funcionario público, el manual chileno sobre la materia identifica solo dos que considera centrales: la probidad y la transparencia. Alrededor de ambos, ordena toda la normativa legal y entrega orientación para la conducta de los funcionarios, mediante la aclaración de las normas, su interpretación y el uso de casos.

1.2. Conductas

En cuanto a conductas usualmente reguladas en códigos de conducta, la Guía Técnica de la UNCAC (2010) resalta los siguientes tópicos¹⁶:

- Cuestiones de la función pública (p. ej., los procedimientos para garantizar la imparcialidad y la transparencia al prestar servicios o dar información) y de las actividades políticas (p. ej., imponiendo restricciones a esas actividades y asegurándose de que no interfieran el debido ejercicio de la función pública ni estén en conflicto).
- Requisitos en lo relativo a los conflictos de intereses financieros (p. ej., cuando un funcionario público se ocupa oficialmente de cuestiones que puedan afectar a sus intereses financieros personales o los de sus allegados) y no financieros (p. ej., cuando se ocupa de cuestiones que afectan a personas o entidades con las que tiene estrechos vínculos personales, étnicos, religiosos o políticos).
- Disposiciones respecto de la aceptación o rechazo de regalos, muestras de hospitalidad y otros beneficios, refiriéndose particularmente a las restricciones en lo tocante a la aceptación de regalos ofrecidos por personas o entidades relacionadas con la institución, a los empleos externos (p. ej., asegurándose de que la actividad laboral externa no esté reñida con la oficial).
- Disposiciones respecto a la utilización de recursos oficiales (p. ej., prescribiendo que se utilizarán con fines exclusivamente oficiales o protegiendo la información no pública).
- Restricciones posteriores a la renuncia y al empleo (p. ej., en el caso de ex funcionarios públicos que representen a un nuevo empleador ante la institución a la que pertenecían o que transmitan a su nuevo empleador información confidencial).

Finalmente, cabe notar que a la hora de redactar un código, uno se enfrenta necesariamente con una disyuntiva entre simplicidad y claridad y la definición de principios y conductas concretas. Por un lado, se pide legibilidad y que el código sea claro y simple, por otro lado, se pide a menudo "aterrizar" los principios, valores y conductas con ejemplos concretos.

En teoría, todos los principios y valores se podrían deducir de unos principios primarios. La Regla de Oro, que se encuentra por primera vez en un texto del Imperio Medio egipcio (2050-1750 a.C.) dice: "Trata a los demás como querías que te trataran a ti", o en su forma negativa: "no hagas a los demás

16 Los siguientes puntos son tomadas de la guía técnica de la UNCAC (2010), con mínimos cambios.

lo que no quieras que te hagan a ti". También se encuentra en la Biblia (Lucas 6,31: "Y así como queréis que los hombres os hagan, haced con ellos de la misma manera"), y luego en el Imperativo Categórico de Kant. Sin embargo, muchos querrán y de hecho necesitarán más detalles para guiar sus acciones.

¿Cuántos detalles son necesarios? ¿Cuánto se puede dejar al razonamiento moral de los individuos? Como para toda disyuntiva, no hay respuesta fácil, y esta depende del contexto de la organización que quiere elaborar un código. Entre otros, la disyuntiva resalta la importancia de identificar en un primer paso áreas de riesgo y dilemas éticos típicos de la organización, y repetir este ejercicio de manera regular: ¿dónde y cuáles son los problemas de conducta con los cuales está lidiando la organización? Estas áreas merecerán un tratamiento más detallado.

2. ¿SE DEBE CONTROLAR Y CASTIGAR EL CUMPLIMIENTO DEL CÓDIGO?

Good ethics cannot be ordered by management.
Stevens (2007, p. 603)

A la hora de elaborar un código, se deberá también considerar su estatus legal; dado que este reflejará en gran medida la legislación y la normativa existente, aplicarán por supuesto los controles y las sanciones penales o administrativas estipuladas. Es importante que el código mencione esta implicación legal y haga referencia a las normativas indicadas. Para conductas no reguladas en la ley se pueden considerar castigos sociales adicionales.

Pero un código de comportamiento, y sobre todo un código de ética, busca fomentar el auto-control de los funcionarios, es decir, la motivación intrínseca de cumplir con los principios y valores estipulados. Cabe señalar que existe evidencia que muestra que la introducción de control y castigos erosiona esta motivación intrínseca, remplazándola por un cálculo racional de costos (probabilidad de detección y posible sanción) versus beneficios (beneficio de no cumplir con un principio o una regla de conducta) (Schulze & Frank, 2003).

Sin embargo, estos resultados no deberían llevarnos a descartar cualquier tipo de castigo. Sería ingenuo suponer que un código se cumplirá de un día para otro solo basado en el auto-control. Lo que sí se puede desprender como lección es que una tolerancia cero probablemente no será una estrategia inteligente tomando en cuenta la existencia de áreas grises, dilemas éticos y posibles errores. Una tolerancia cero llevará muy probablemente a que no se discutan abiertamente estos casos y a que los funcionarios públicos no busquen orientación o apoyo cuando se vean confrontados con problemas.

También, en su análisis de la literatura sobre evidencia del impacto de códigos de ética en empresas privadas, Stevens (2007) encuentra claramente que los códigos que fallan en tener algún impacto en el comportamiento ético son los códigos impuestos desde arriba, utilizados como una herramienta de

control. Stevens (2007) concluye que el éxito de los códigos en gran medida depende de su acogida en la cultura organizacional. En la práctica pública, en Latinoamérica cada vez existe una convicción más arraigada en las entidades públicas del valor de la participación de los funcionarios en la elaboración de normas internas, y especialmente de códigos de conducta, tanto por un sentido de apropiación personal como por la legitimidad social y organizacional de una construcción compartida. Esto se ve dificultado si los empleados sienten que el código ha sido impuesto por completo por la alta gestión.

Dicho esto, la literatura revisada por Stevens (2007) también muestra que es necesario aplicar algún tipo de castigo cuando se viola el código, y que esta repercusión debe ser comunicada en la organización. Violaciones al código que no se reportan y no se castigan generan cinismo, frustración e indignación. El código generalmente aporta certidumbre y confianza a los funcionarios, en la medida en que aclara y desarrolla las normas legales dándoles un tono organizacional. Asimismo, facilita la labor de interpretación de los órganos disciplinarios y de la autoridad cuando se enfrentan a la situación potencial o efectiva de una conducta contraria a los valores y deberes institucionales.

En fin, se trata de encontrar un equilibrio. En primer lugar se debe buscar la acogida cultural del código, evitando la impresión de que se trata de un instrumento de control adicional. En segundo lugar, debe existir algún tipo de retroalimentación negativa a violaciones del código para que este sea creíble a los ojos de los empleados. Al mismo tiempo se debe evitar la trampa de la tolerancia cero y promover una discusión abierta sobre zonas grises y dilemas éticos.

Otra pregunta directamente relacionada, y que se deberá responder desde la fase de la elaboración del código, se refiere a determinar quién o quiénes tendrán la función de "juzgar" casos relacionados con el incumplimiento del código, o la de asesorar y guiar en la toma de decisión en casos de dilemas éticos y áreas grises. Algunas funciones relacionadas con estas preguntas podrían ser encargadas a los superiores directos dentro del proceso de gestión de sus recursos humanos; otras funciones necesitarán una persona o una comisión especializada y capacitada para este fin. La práctica aconseja que los órganos o unidades que juzgan o evalúan la conducta de los funcionarios sean distintos de aquellos que brindan orientación *ex ante*, ya que la función de orientación previa puede inhibir o hacer incurrir en conflicto de intereses a la función de juzgamiento cuando coinciden en una misma unidad. Eso sí, la actuación diferenciada debe contar con instancias de diálogo y deliberación que faciliten el uso de criterios de decisión comunes. En otras palabras, deben razonar de la misma manera acerca de las situaciones que les sean sometidas a consulta y decisión. Finalmente, se debe reconocer en los códigos la aplicación del principio del debido proceso y garantizar los derechos de los funcionarios públicos a ser escuchados y a apelar en caso de que no estén de acuerdo con el proceso o la sanción.

IV. IMPLEMENTACIÓN DE UN CÓDIGO DE COMPORTAMIENTO

Un código de comportamiento debe ser más que un papel pegado en las paredes de las oficinas. Si un código no logra incidir en el comportamiento de los individuos a los cuales se dirige, puede incluso ser mejor no tenerlo, ya que puede fomentar aún más el cinismo y la frustración tanto al interior de la administración pública como entre la ciudadanía.

1. PARA LA REFLEXIÓN...

En una serie de experimentos el economista del comportamiento Dan Ariely demostró la importancia que tiene el hecho de recordar la existencia de un compromiso ético, lo que llama "recordatorios morales", en los momentos precisos de tomar una decisión o de actuar (Ariely, 2012). Ariely y su equipo diseñaron un experimento en el cual los sujetos podían hacer trampa, es decir, actuar de manera deshonesta, y así ganar un dinero adicional. Los sujetos eran estudiantes del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) y de la Universidad de Yale. En un tratamiento, los sujetos debían firmar el código de honor de su universidad antes de empezar el experimento. ¿Qué pasó? Nadie hizo trampa. Lo curioso es que ni Yale ni el MIT tienen un código de honor. Luego, Ariely repitió el experimento en la Universidad de Princeton, donde sí existe un código de honor. En Princeton los estudiantes reciben una inducción importante de toda una semana al código y su incumplimiento puede tener consecuencias muy graves. Ariely programó su experimento dos semanas después de que los estudiantes de primer año recibieron su semana de entrenamiento en el código de honor. Esta vez, el investigador no hizo firmar a los estudiantes antes del experimento. El resultado fue que los estudiantes sí hicieron trampa.

Según Ariely estos resultados traen una mala noticia y una buena. La mala noticia es que es muy difícil enseñar la ética. La mera existencia de un código, a pesar de estar acompañado de una semana de inducción intensiva, no impacta aún en el comportamiento. La buena noticia es que unos simples recordatorios que hacen pensar a las personas acerca de su propia convicción moral en el momento de actuar ayudan a disminuir la deshonestidad.

Para la implementación de códigos de comportamiento en la administración pública, el experimento muestra que la etapa clave para que un código sea efectivo es la de su implementación. Si firmar un código inexistente tuvo impacto mientras que un código existente, pero olvidado en el momento de actuar, no tuvo ninguno, entonces el mensaje es claro: no es tanto la calidad de redacción del código en sí lo más importante, sino la manera como los funcionarios recuerdan este compromiso en su día a día.

2. TEORÍA DE CAMBIO: LÓGICA DE LA IMPLEMENTACIÓN

La lógica de la implementación debe apuntar a utilizar el código como herramienta para incidir de manera efectiva en la conducta de los individuos a través de la creación de una cultura ética organizacional. En otras palabras, el objetivo de la elaboración no es tener un código, sino lograr un cambio en el comportamiento. Desde la perspectiva de una cadena de resultados, el código en sí solo sería el producto.

CUADRO 1. CADENA DE RESULTADOS GENÉRICA PARA CÓDIGOS

	<i>Insumos / Actividades</i>	<i>Producto</i>	<i>Resultado intermedio</i>	<i>Impacto</i>	<i>Objetivo</i>
Cadena de Resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de riesgos • Identificación de dilemas éticos • Bases legales vigentes • Insumos internos (entrevistas, grupos focales etc.) • Modelos de códigos • Creación de una función orientadora institucional (por ejemplo una persona, un consejo, una unidad) 	Código	Funcionarios públicos <ul style="list-style-type: none"> • Están sensibilizados sobre la relevancia de la ética y de reglas de conducta • Conocen el código a través de capacitaciones • Buscan consejo práctico, orientación • Inician discusiones sobre zonas grises y dilemas éticos • Sugieren mejoras Superiores usan el código como herramienta de gestión	Funcionarios cambian de conducta y toman decisiones en base a los principios y reglas del código	Incremento de la confianza en la administración pública
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de proceso relacionados al uso de los insumos 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicador de resultado 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores relacionados a la socialización y disimilación del código • Indicadores relacionados a al uso del código como herramienta • Indicadores que miden insumos/sugerencias de mejoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Numero de conductas no deseadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta de percepción

Fuente: elaboración propia.

El producto debe ser usado de cierta forma para que pueda generar un impacto. Una teoría del cambio nos pide hacer supuestos explícitos sobre *cómo* se produce el cambio y pone así en evidencia que el supuesto de que un producto termine en un cambio descansa en una serie de condiciones y supuestos adicionales (Johnsøn, 2012). ¿Cómo llegar del producto al uso del producto (resultado intermedio) y así generar un impacto?

En particular, la implementación del código nos lleva a indagar sobre la manera como aprenden los individuos (Bowles, 2004; Camerer, 2003). Simplificando fuertemente, por un lado, los individuos querrán en gran medida, por puro conformismo, hacer lo que los demás miembros del grupo hacen. Así, un nuevo funcionario adoptará probablemente el comportamiento "normal" al cual se ve expuesto en su alrededor o el cual cree ser la norma según su expec-

tativa. Esta conducta puede ser ética o no ética. Por otro lado, los individuos aprenden por refuerzo: si un cierto comportamiento resultó ser más beneficioso que otro en el pasado, el individuo aprenderá de esta experiencia y adaptará su conducta futura. Si en una organización se recompensa de hecho un comportamiento no ético y se sanciona un comportamiento ético, como en el caso famoso de ENRON (Stevens, 2007), el aprendizaje lleva a que los individuos de la organización opten por la conducta no ética –o salgan de la organización.

Estos resultados muestran claramente la importancia de generar una masa crítica de personas que cumplen con el código. De ahí, la dinámica informal de aprendizaje social será más efectiva en transmitir los valores y conductas deseadas a nuevos funcionarios que cualquier mecanismo formal de aprendizaje, como capacitaciones y talleres. Stevens (2007) encuentra lo mismo en su revisión de la literatura: los empleados aprenden sobre todo a través de ejemplos alrededor de ellos, y en particular de los superiores que deben cumplir con una función de modelo.

Ahora bien, ¿cómo lograr obtener esta masa crítica? Aquí entra la parte de aprendizaje por refuerzo. A través de medidas organizacionales, se debe recompensar y apoyar a los funcionarios que adoptan y siguen el código. En particular, se debe garantizar que las jefaturas se comporten en conformidad con el código para sancionar y comunicar su aplicación.

3. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La manera concreta de traducir la lógica de implementación en medidas específicas depende en gran medida del contexto de la organización y sus problemas y prioridades. Sin embargo, se pueden desprender algunas recomendaciones genéricas para una implementación exitosa de códigos de comportamiento sobre la base de las reflexiones anteriores y de la experiencia internacional que se detallarán en esta sección. La idea no es dar una receta que, seguida paso por paso, llevará al éxito. Una tal receta no existe. Más bien los siguientes puntos buscan inspirar procesos de implementación en los cuales se deberán considerar adicionalmente otras variables.

2.1. Incentivos

- Diseñar mecanismos que den incentivos positivos (funcionario del mes, medalla de integridad anual, etc.).
- Aplicar las sanciones formales previstas en las bases legales en las cuales se basan partes del código (sanciones penales, administrativas, disciplinarias).
- Buscar maneras creativas de fomentar sanciones informales (p. ej., visibilizando conducta no deseadas).

- Vincular el código con otros instrumentos de gestión de integridad y de gestión de recursos humanos (evaluaciones de desempeño, reuniones de equipo de trabajo, incluir el desempeño ético en el esquema de recompensas y salarios, etc.).

2.2. Capacitaciones

- Capacitaciones específicas para jefes. Contenido: (1) cómo liderar con el ejemplo, (2) cómo discutir abiertamente los principios con sus empleados y sus propios superiores, (3) cómo utilizar el código como una herramienta de gestión esencial.
- Aumentar la familiaridad con el código a través de capacitaciones éticas basadas en ejercicios prácticos.

2.3. Comunicación interna

- Diseñar con cuidado la socialización del código (p. ej., en etapas).
- Explorar maneras innovadoras de transmitir los mensajes usando diferentes canales de comunicación, pero prestando atención a que haya una coherencia entre la forma y el fondo.
- Stevens (2007): los códigos son efectivos cuando su comunicación es efectiva. Pero se debe evitar la "sobrepública": confrontados con demasiados mensajes, los empleados responden a esta información de manera mecánica, no reflexionada; si no se da el tiempo de la reflexión, los códigos pueden volverse simplemente otro reglamento más, que es también más fácil de ignorar.
- Recordatorios morales (PC, pasillos). Mapeo de posiciones o procesos particularmente vulnerables y diseño de estrategias de recordación de pautas morales específicas para estas posiciones o los puntos de toma de decisión de los procesos.
- Comunicar claramente los éxitos del código pero también las sanciones aplicadas.

2.4. Comunicación externa

- Comunicar la existencia de un código al público en general, y en particular a los clientes y usuarios del servicio público. Esto podría incluir sensibilizar a los clientes frecuentes acerca de los deberes de los funcionarios y sus restricciones (prohibiciones) y publicar los aspectos más importantes de la conducta de los funcionarios que garantizan los derechos de los ciudadanos.
- El código es un compromiso de los funcionarios *vis-à-vis* los ciudadanos de cumplir su función con profesionalismo y ética. Los ciudadanos

deben saber dónde quejarse. Igualmente debe comunicarse que dicho cumplimiento no solo es un derecho de los ciudadanos, sino que ellos también tienen el deber de colaborar y facilitar el trabajo de los funcionarios públicos. Esto podría implicar publicar las sanciones a que están expuestos los usuarios cuando incitan a los funcionarios a romper con sus normas de comportamiento.

2.5. Cultura de discusión

- Fomentar espacios para promover discusiones abiertas sobre dilemas y zonas grises.
- Designar una persona de confianza a la cual los funcionarios se pueden acercar para buscar consejo y orientación en caso de dudas o problemas sin tener que temer una sanción.
- Proveer un mecanismo de sugerencias para mejorar el código. Comunicar que el código es un documento vivo que será revisado con base en la retroalimentación que se reciba. Así se garantiza que el código se adaptará a nuevos retos y a contextos cambiantes.

CONCLUSIÓN

El repaso de aspectos clave de la racionalidad, la elaboración y la implementación de un código que quiere tener un impacto en el comportamiento muestra, sin mucha sorpresa, que el éxito de un código no depende necesariamente de un documento bien formulado y acorde con estándares internacionales, sino más bien de factores relacionados con su implementación. Algunos factores de éxito parecen ser el compromiso de la jerarquía, una elaboración participativa del código, y una efectiva estrategia de difusión. También importa la estrategia de implementación y de comunicación del código, ya que este parece tener mejores resultados cuando se ha logrado internalizar el proceso de razonamiento ético, y luego recordarlo a los funcionarios públicos previo a momentos vulnerables.

Pero además es importante tener en cuenta algunos factores de gestión organizacional que dan coherencia y consistencia al cambio cultural que el código persigue. Un código por sí mismo es solo un instrumento entre varios que deben confluír para lograr mayor impacto. El código debe estar inmerso en una estrategia más amplia de gestión organizacional de integridad. El impacto del código depende en gran medida de su vinculación y coherencia con otros instrumentos complementarios, como son una política institucional para la integridad del personal, un sistema de denuncias internas efectivo y de protección a los denunciantes, el análisis permanente de riesgos y vulnerabilidades,

buenos niveles de acceso a la información y transparencia proactiva, y buenas prácticas en la gestión de la fiscalización, la supervisión y el control interno.

Al fin y al cabo, estos esfuerzos de la gestión de integridad apuntan a crear dinámicas positivas hacia un cambio cultural progresivo, recompensando el "buen" comportamiento y castigando el "malo", y promocionando permanentemente la motivación intrínseca a hacer lo correcto. En este sentido un código de comportamiento puede ser el eje organizador de una política más amplia de gestión de integridad organizacional.

REFERENCIAS

- ARIELY, D. (2012). *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone—especially ourselves*. New York: Harper.
- BOWLES, S. (2004). *Microeconomics: Behavior, institutions, and evolution*. New York: Princeton University Press.
- CAMERER, C. (2003). *Behavioral game theory: Experiments in strategic interaction*. New York: Princeton University Press.
- FRIEDMAN, D. y MCNEILL, D. (2013). *Morals and Markets. The Dangerous Balance*. 2nd ed. New York: PalgraveMacMillan
- GILMAN, S. (2005). *Ethics Codes and Codes of Conduct as tools for promoting and Ethical and Professional Public Service: Comparative successes and lessons*. Washington D.C.
- HOOD, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- JOHNSØN, J. (2012). *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation*. Bergen.
- KELLER, H. (2008). Codes of Conduct and their implementation: The question of legitimacy. In *Legitimacy in International Law Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, vol. 194, pp. 219-298.
- LEWIS, C. & GILMAN, S. (2005). *The ethics challenge in public service: A problem-solving guide*. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2000). *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009a). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* (GOV/PGC/GF(2009)1). Paris: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009b). *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD Publishing. (Traducción al español por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.)

SCHULZE, G.G. & FRANK, B. (2003). Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility. *Economics of Governance*, 4, pp. 143-160.

STEVENS, B. (2008). Corporate Ethical Codes: Effective instruments for influencing behavior. *Journal of Business Ethics*, pp. 601-609.

WHITTON, H. (2001). Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service, Available at: <http://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>