

Integridad Pública

GUÍA DE CONCEPTOS Y APLICACIONES





Integridad Pública: Guía de conceptos y aplicaciones

Autor:

Secretaría de Integridad Pública
Presidencia del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya, cuadra 1 s/n, Lima-Perú
Teléfono: (51) (1) 219 7000
Página web: www.gob.pe/integridad
Email: integridad@pcm.gob.pe

Editado por:

Secretaría de Integridad Pública
Presidencia del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya, cuadra 1 s/n, Lima-Perú
Teléfono: (51) (1) 219 7000
Página web: www.gob.pe/integridad
Email: integridad@pcm.gob.pe

Publicado por:

Presidencia del Consejo de Ministros con el apoyo de la
Cooperación Alemana implementada por GIZ — Programa Reforma
del Estado orientado a la ciudadanía (Buena Gobernanza)

Corrección de estilo y diseño gráfico:

Preciso Agencia de Contenidos
www.preciso.pe

1a. edición - julio 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-08031.

Presidencia del Consejo de Ministros Se autoriza la reproducción parcial
de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Prohibida su venta

Contenido

Prólogo

Reconocimientos

Notas para el lector



La ética como saber práctico	12
Éticas aplicadas y éticas profesionales	16
El interés general y la finalidad de la función pública	18
El rol de los servidores públicos, vocación de servicio y reconocimiento	22
La importancia de los principios y valores	26
Ética e integridad pública	28

Aspectos críticos que podrían afectar el ejercicio ético de la función pública	36
Conflictos de intereses en la toma de decisiones públicas	40
Prácticas cuestionables, inconductas funcionales y corrupción	44
La corrupción como problema público	50



La integridad como política pública y enfoque de gestión	60
El Modelo de integridad para las entidades del sector público	66
Integridad aplicada a la función pública	70
Cultura de integridad pública	74

Compromiso personal e institucional	84
Puntos focales de apoyo institucional: el Oficial de Integridad	86
Denuncia: mecanismos y protección del denunciante	88

Conclusiones 93

Glosario 98

Prólogo

Esta guía surge a pocos días de la celebración del Bicentenario de nuestra república, tiempo en el que ha sido inevitable realizar un balance sobre lo que estos 200 años de historia han representado para nuestra patria, con importantes conquistas de libertades y derechos, pero, al mismo tiempo, con problemas irresueltos que, además de afectar seriamente nuestro pasado, aún se constituyen en serias amenazas para nuestro presente y futuro.

La corrupción sigue siendo uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de las peruanas y los peruanos, un obstáculo construido sobre la base de un conjunto de prácticas contrarias a la ética que alimentan la desigualdad, la inequidad y la injusticia, provocando en la ciudadanía una sensación justificada de rechazo; y, en otros casos, una actitud de resignación y apatía. Frente a ello, en los últimos tres años, nuestro país ha venido construyendo un enfoque para la gestión de este grave problema.

La nueva estrategia de integridad y lucha contra la corrupción promueve un enfoque que prioriza el fortalecimiento del desempeño ético de los servidores públicos y la capacidad de prevención al interior de cada entidad del Estado. Así, se ha establecido un estándar a partir del cual se está desarrollando un conjunto de medidas para elevar el marco de actuación pública, a partir de un cambio comportamental, en aras de asegurar la priorización del interés general y la creación de valor público.

Este documento tiene como finalidad constituirse en un marco de referencia para conocer los principales aspectos vinculados al enfoque de integridad pública, haciendo un repaso por conceptos y temas fundamentales para comprender el significado de la integridad, no solo como una cualidad atribuible a quien orienta su comportamiento ético de manera consistente con los principios, valores y normas de la función pública, sino también como un enfoque de gestión, para alcanzar el estándar de integridad que como país **hemos establecido**.

Foto: Unplash/Jungwoo Hong (2016)



Para enfrentar efectivamente la corrupción, entre otros aspectos, es necesario situar a los servidores públicos al centro de la solución y enfocarnos de manera conjunta en las causas del problema. En esa línea, es justo reconocer el potencial de la participación de la sociedad civil y los esfuerzos emprendidos desde el sector privado en pos del fortalecimiento de la integridad pública en nuestro país; lo cual, sin duda, será materia de nuevos documentos e investigaciones.

Esta guía está dirigida, en primer lugar, a los servidores y funcionarios públicos que reconocen el servicio a la sociedad como un aspecto fundamental de su labor y a sí mismos como agentes de cambio, para mejorar la calidad de vida de las personas, comprendiendo el fenómeno de la corrupción y el impacto de diversas prácticas contrarias a la ética en el aparato público. Para ellas y ellos, junto a los fundamentos conceptuales, se establecen alcances para fortalecer su actuación en el ejercicio de la función pública. En esa línea, el documento también se encuentra dirigido a quienes tienen la responsabilidad de vertebrar esfuerzos en su institución en torno a la implementación del Modelo de Integridad como propulsor de una cultura de integridad en las entidades del sector público. Y, en general, esta guía está dedicada a quienes se sienten parte de la construcción de un Estado consciente de fortalecer su labor para alcanzar mayores niveles de efectividad y legitimidad en la sociedad.

El Bicentenario del Perú requiere ciudadanos y servidores que se reconozcan mutuamente en un compromiso con la integridad pública. Esta guía apunta a apoyar ese esfuerzo articulado y corresponsable, necesario para garantizar servicios públicos de calidad que impacten en el bienestar de las personas y que permitan recuperar la confianza en la democracia y en sus instituciones. El reto es enorme, pero más grande es nuestro anhelo por lograr un Perú más justo, íntegro y libre de corrupción.

Eloy Alberto Munive Pariona
Lima, julio del 2021





Reconocimientos

Los contenidos del presente documento han sido desarrollados por un equipo conformado por Fernando Hurtado Regalado, asesor de la Secretaría de Integridad Pública, y el consultor externo Francisco Merino Amand, bajo la dirección de Eloy Munive Pariona, secretario de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Agradecemos el apoyo del Programa Buena Gobernanza de la Cooperación Alemana para el Desarrollo implementada por la GIZ en el Perú, para la corrección de estilo y diagramación de este documento, en particular a su directora Mayra Ugarte.

Asimismo, se contó con la amable colaboración de Eduardo Luna, Guillermo Valdivieso, Ana Pari, Hugo Zegarra, Florian Schatz y Rosana Vargas, quienes brindaron comentarios y sugerencias a la primera versión de este documento. En esa misma línea, se agradecen también los apuntes de Carlos Villena, Yuriko Aguirre, Pamela Merino, Edwin Vila y Jim Pissani del equipo de la Secretaría de Integridad Pública.



Notas para el lector

Esta Guía contiene el desarrollo de diversos conceptos y temas necesarios para comprender la finalidad de un nuevo enfoque establecido desde la política pública para enfrentar la corrupción y elevar los estándares de actuación en las entidades de la Administración Pública. Por tanto, se trata de un documento que orienta al lector por una ruta de saberes previos que resultan indispensables para profundizar en el estudio y la reflexión sobre la integridad pública. El documento se estructura en cuatro capítulos, contando con un acápite de conclusiones y un glosario de términos frecuentes.

El primer capítulo, ***Ética e integridad en el ejercicio de la función pública***, es el más conceptual. Aquí se desarrollan, principalmente, las ideas que forman el entendimiento de la ética, las éticas aplicadas y el interés general, para comprender mejor el vínculo de estos conceptos con el ejercicio de la función pública y su finalidad, concluyendo con una necesaria distinción entre ética e integridad y sus implicancias en el ámbito personal y público.

En el segundo capítulo, ***Corrupción y prácticas que afectan la integridad pública***, se presentan algunos ámbitos críticos para el ejercicio de la función pública, con especial énfasis en los conflictos de intereses. En ese sentido, se aborda un conjunto de prácticas que, siendo contrarias a la ética, resultan contradictorias con la finalidad de la función pública. Es en esta sección que se aborda la corrupción como un grave problema público.

El tercer capítulo, ***Hacia una cultura de integridad en la Administración Pública***, es informativo y práctico. Aquí se presentan los principales elementos de una estrategia que resulta fundamental en la respuesta del Estado frente a la corrupción, abordando la integridad como el elemento central de una política pública y, en razón de ello, como un enfoque de gestión aplicable en el nivel organizacional de las entidades y —en general— en la práctica cotidiana de quienes sirven en el Estado, para fortalecer una cultura de integridad desde los fueros internos del sector público.

Finalmente, en el cuarto capítulo, ***Defensa de la integridad pública***, se aborda la necesidad de contar con un compromiso activo por parte de las servidoras y servidores públicos en pos de defender la integridad al interior de las entidades del Estado, sin cuyo respaldo, evidentemente, dicho esfuerzo podría ser desalentado, particularmente en la gestión oportuna de denuncias. Aquí también se releva la importancia del oficial de integridad como un punto focal de apoyo institucional y especializado.





Capítulo 1

Ética e integridad en el ejercicio de la función pública

En el lenguaje común es posible encontrar algunos conceptos que normalmente son aludidos o empleados indistintamente para evaluar el comportamiento de las personas en sociedad y en particular de quienes sirven en el aparato público. En este capítulo haremos un repaso sobre aspectos que resulta importante precisar para comprender con mayor claridad la finalidad que le otorga sentido al ejercicio de la función pública. Lo haremos abordando la capacidad de las personas para determinar qué es correcto o incorrecto (particularmente en el ámbito profesional), pero también analizando el concepto de interés general y la importancia de los principios y valores en las instituciones. Asimismo, trataremos el rol de las servidoras y servidores públicos, en razón de aquello que resulta valioso para la sociedad, concluyendo que la ética es un saber práctico y necesario. Finalmente, abordaremos el concepto de integridad, a nivel personal, como una virtud que persigue la excelencia del carácter y que, en el ámbito de la organización pública, implica contar un marco de gestión que asegure la coherencia de la actuación de los servidores con los valores, principios y normas de la función pública.

La ética como saber práctico

La vida en la Administración Pública puede presentarnos situaciones que nos mueven a pensar sobre si aquello que hacemos o vemos que otros hacen constituyen acciones correctas o incorrectas. Así, por ejemplo:

- ▶ Nos enteramos de que, por temor a represalias, una compañera de trabajo no ha denunciado una contratación irregular promovida por su jefe, y pensamos que está mal, pero, al mismo tiempo, nos preguntamos qué hubiéramos hecho en su lugar.
- ▶ En otro caso, reparamos en que un proyecto de inversión pública —sobre el que depositamos muchas horas de esfuerzo para sacar adelante— solo tuvo por objetivo beneficiar un interés particular, e imaginamos cuántas otras decisiones podrían haberse tomado con la misma finalidad.
- ▶ De tanto en tanto, reclamamos por la falta de colaboración y diligencia entre nuestros colegas, aunque reconocemos que algunas veces podemos actuar de la misma manera.
- ▶ Asimismo, reclamamos mayor objetividad e igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, aunque admitimos que en alguna ocasión pudimos haber tomado ventaja de algún contacto.
- ▶ O advertimos cómo se ofrecen y aceptan obsequios que no deberían estar permitidos, y nos preguntamos hasta qué punto exageramos o se trata de una práctica habitual en nuestra sociedad.

Frente a las acciones precedentes, es posible reaccionar y pensar que no representan situaciones correctas. Sea porque nos resulten injustas, que configuren formas de abuso o falta de respeto a las normas y hacia las personas; nos podemos manifestar para señalar que aquello no está bien y que así no deberían ser las cosas.

Quienes sirven en la Administración Pública se enfrentan cotidianamente a situaciones que ponen a prueba su capacidad para optar por la decisión correcta.



Expresar indignación o condena, explicar a otros por qué creemos que algo no está bien y plantear que esas acciones no deberían continuar nos muestra que **las personas podemos efectuar una evaluación desde una perspectiva ética**, es decir, **como resultado de preguntarnos si determinadas acciones son correctas o incorrectas**, de explicar si afectan o no a la convivencia social y proponer alternativas para una mejor coexistencia.

En esa línea, mientras no exista ninguna condición que afecte nuestra capacidad para

“ Los seres humanos contamos con una **dimensión ética que nos constituye** y desde la cual asumimos ciertas valoraciones. ”

tomar conciencia sobre el desempeño de nuestras acciones, las personas podemos **hacernos preguntas y disponernos a responderlas**. No significa que lo hagamos en todo momento, pero, incluso si desarrolláramos algún mecanismo para evadir estos cuestionamientos, hemos de reconocer que estamos en la posibilidad de hacerlo.

No obstante, si bien las situaciones mencionadas al inicio nos hicieron referencia a acciones que podríamos considerar negativas, de igual forma, es posible suponer que existen situaciones dignas de elogio dentro del aparato público que podrían ser calificadas como correctas, justas o buenas.

En consecuencia, ya sea que juzguemos nuestras acciones o las de otras personas (pudiendo en ocasiones enfocarnos más en lo segundo), los seres humanos contamos con una dimensión ética que nos constituye y desde la cual asumimos ciertas valoraciones. En ese contexto, se trata de poner en debate nuestra capacidad de medida para asegurar la convivencia humana y la conciencia de los límites que no deberían sobrepasarse para hacerla posible (Giusti 2007: 14). Y en esa línea, desarrollar el carácter necesario para orientar nuestro temperamento



Foto: Unsplash/Jon Tyson (2018)

y especificar las razones que deberían guiar nuestras acciones, empleando criterios y principios como fundamentos de un juicio moral, desde lo cual podemos preguntarnos qué está bien y qué está mal, cuáles son las razones, sesgos y emociones que se encuentran alrededor de nuestras valoraciones y qué es lo que debería hacerse para vivir mejor en comunidad.

Diversas teorías éticas indagan por los valores, virtudes, principios o normas que expresan respuestas a la pregunta sobre cómo vivir mejor. Pero, quizás, lo más interesante radique en la posibilidad de llevar a la práctica una reflexión conjunta sobre qué razones o criterios nos permiten justificar dichos valores o normas. Es decir, ejercitar nuestra capacidad de reflexión y discernimiento para tratar de descubrir —en diálogo con otras personas— qué es lo que contribuye a construir una mejor convivencia.

Desde los antiguos griegos, **la ética se ha definido como un saber que se pregunta por cómo convivir mejor unos con otros, buscando que las acciones humanas permitan conciliar la finalidad de la vida individual y la vida en común**, la búsqueda de felicidad en un marco de aspiraciones de equidad y justicia, siendo insoslayable valorar las consecuencias de nuestras decisiones en el contexto de aquello que resulta valioso para la sociedad.

Por tanto, no se trata de un saber teórico, sino de uno práctico, pues la ética no solo quiere reflexionar sobre los mejores criterios que deberían guiar la convivencia humana; le interesa, sobre todo, orientar las acciones, el ejercicio de llevarlas a cabo. En otras palabras, **reflexionamos éticamente acerca de las acciones humanas, pero no nos quedamos ahí**. Porque como lo que nos preocupa es la mejor convivencia entre las personas, es esa misma convivencia el punto de llegada de la ética. Y en tanto que somos seres sociales, necesitamos volver sobre la acción, para cambiar lo que tenga que cambiarse y vivir mejor.



La reflexión y participación conjunta es fundamental para fortalecer el desempeño ético de las servidoras y servidores públicos.



Foto: Flickr/SERVIR (2016)

Retomando los ejemplos iniciales

- ▶ ¿Por qué reflexionar éticamente sobre la pertinencia de denunciar un acto irregular, aun a costa de nuestra tranquilidad? Porque es necesario impedir que aquel fraude por pequeño que sea triunfe con impunidad.
- ▶ ¿Por qué reflexionar sobre los conflictos de intereses? Porque las decisiones públicas se deben tomar honrando la confianza depositada por la ciudadanía para proteger aquellos asuntos que resultan valiosos para la sociedad y más allá de un mero interés particular.
- ▶ ¿Por qué reflexionar éticamente sobre la pasividad o las trabas innecesarias dentro de las organizaciones? Porque corresponde a sus miembros actuar proactiva y colaborativamente para lograr altos niveles de efectividad.
- ▶ ¿Por qué reflexionar sobre la práctica extendida de aceptar obsequios o algún beneficio en razón de la posición o el cargo? Porque sabemos que las personas esperan que, más allá de un aliciente adicional, los servidores públicos cumplan con su labor con honestidad, equidad respeto por los ciudadanos.

En estos casos, hemos reflexionado sobre el ejercicio correcto de la función pública.

En suma, **reflexionamos éticamente sobre estas situaciones para volver a la acción, proponer y realizar mejoras que nos conduzcan a vivir mejor como seres humanos.** Si la ética es un saber práctico, esta nos debe ayudar a pensar en propuestas que nos lleven a superar los problemas, entre personas y dentro de las instituciones. Este saber práctico debiera conducirnos a mejorar nuestra convivencia, transformando condiciones, reformando lo existente, para crear nuevos caminos.

Éticas aplicadas y éticas profesionales

Las situaciones y cuestiones abordadas en el apartado anterior (qué tipo de saber es la ética y su importancia como reflexión orientada a la acción) **podrían analizarse desde el ámbito de la denominada “ética general”**, tratando aspectos esenciales del quehacer ético, sus condiciones y fundamentos. Cuestiones como, por ejemplo, qué papel juega la libertad, qué caracteriza una norma ética a diferencia de otro tipo de norma, qué papel juegan las emociones en nuestros razonamientos morales, si hay o no normas universales que sean válidas para todas las personas, entre otros aspectos.

Consideremos esta última cuestión: ¿existen normas éticas que pretenden ser universales? Tras comparar épocas o culturas diferentes, es posible identificar algunas máximas que se han consolidado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la regla de “no hacernos daño unos a otros” o, en su versión positiva, “respetarnos unos a otros”; reglas a partir de las cuales podrían matizarse

nuevos preceptos. Así, podríamos considerar cómo actualmente tienen cierto consenso normas como la solidaridad, el respeto a la vida digna, el respeto a la integridad física y psicológica de las personas, la necesidad de procurar su bienestar con equidad y no practicar o fomentar actos discriminatorios.

Sin embargo, incluso si pudiéramos afirmar la validez de ciertas reglas generales como máximas para todas las personas, cabría preguntarse cómo se aplican estas normas en situaciones específicas y concretas. De este modo, no basta una “ética general” con capacidad para brindarnos algunas respuestas y criterios genéricos. Y es aquí donde entran a tallar las, así llamadas, “éticas aplicadas”.

Las éticas aplicadas buscan ajustar las reglas éticas generales a los ámbitos específicos de la acción humana. Uno de sus aspectos más interesantes es que surgen y se configuran desde los actores situados en la misma realidad social más que desde los especialistas del mundo académico. Por ejemplo, el desarrollo de nuevas tecnologías en el campo de la medicina y la biología, llevó a que surjan nuevas preguntas sobre si tal o cual tecnología debía o no aplicarse en seres humanos y así se fue configurando la bioética. En el mundo de la empresa, como respuesta a los problemas que surgen ante la exigencia de una racionalidad económica centrada en la competitividad y productividad, se fue conformando la llamada ética empresarial. Y así en múltiples campos y ámbitos particulares de la actividad humana, incluyendo, como veremos, el ejercicio de la función pública.

Detengámonos un momento en **un grupo particular de éticas aplicadas que gozan**

No basta una 'ética general' con capacidad para brindarnos algunas respuestas y criterios genéricos, **son necesarias las 'éticas aplicadas'**.

de una antigua trayectoria: las éticas profesionales, aquellas éticas derivadas de las preguntas sobre cómo entender un adecuado desempeño profesional. En términos generales, una profesión se puede definir como una actividad social cooperativa que presta, de forma institucionalizada, un servicio específico a la sociedad. Para lograrlo, un grupo de personas ha tenido que pasar por un proceso de capacitación teórica y práctica con algún nivel de certificación, a través del cual se han ido fortaleciendo determinados saberes y capacidades.

Siguiendo a Adela Cortina (2013), **las profesiones se caracterizan por buscar un bien interno, esencial a ellas mismas, una finalidad que les otorga sentido y legitimidad social**. Así, por ejemplo, en el mundo de las profesiones vinculadas a la salud, podría considerarse el bienestar y cuidado del paciente como finalidad o bien esencial; para quienes ejercen profesiones educativas, la formación de las capacidades críticas y autonomía de los estudiantes; en el ámbito de los medios de comunicación, la búsqueda de información plural y contrastada con fuentes, etc. En todas estas actividades se ponen en práctica conocimientos y capacidades técnicas, pero estas requieren estar orientadas éticamente hacia el bien interno o finalidad social que les otorga sentido y legitimidad. En sentido contrario, **quienes ejercen (o suponen que ejercen) dichas profesiones, obviando la necesidad de alcanzar su bien esencial, las desvirtúan y deslegitiman**.

Cuando se ingresa a una profesión la persona se compromete a perseguir estos bienes internos o finalidades, independientemente de sus motivos privados o las razones personales que la llevaron a incorporarse a dicha actividad, como podrían ser la obtención de una remuneración o ganar una determinada posición en su comunidad. Pero, cuando estos motivos desplazan a la finalidad de la profesión, esta se corrompe y deja de ofrecer el bien que le da sentido y valor en la sociedad (Cortina 2013: 137). Por su parte, Emilio Martínez Navarro (2006) sostiene que el compromiso de

quienes ejercen una profesión “no ha de ser el de mantener su poder y su estatus social a toda costa, sino el de prestar un servicio de calidad a las personas concretas del modo más excelente posible. Y esta revitalización puede venir... reformulando la noción de profesión como síntesis de compromiso personal y compromiso ciudadano” (Martínez 2006: 129). Desde esta perspectiva, obtener un salario, detentar un poder u obtener prestigio son medios que vienen con la actividad y el ejercicio profesional cuando esta se ejerce al servicio de los fines que le otorgan sentido.

Por tanto, **el ejercicio de la función pública es un campo particular de la actividad humana sobre el que cabe una ética aplicada a la función pública**, ante la cual surge la siguiente pregunta: ¿cuál es la finalidad que le otorga sentido y legitimidad a esta actividad llevada a cabo por quienes prestan servicios en el Estado en sus múltiples funciones?

Las personas que sirven en el aparato público brindan en su conjunto un servicio institucionalizado a la sociedad.



Foto: Flickr/PCM (2014)

El interés general y la finalidad de la función pública

Hemos señalado que las profesiones son actividades humanas que buscan determinados bienes o finalidades que les dan sentido y legitimidad. En el ámbito privado, dichas actividades (por ejemplo, aquellas que se realizan desde el ejercicio individual o dentro de organizaciones empresariales o sociales) persiguen sus finalidades y pueden contribuir al bienestar social, pero lo hacen —incluso aquellas que desde el ámbito privado brindan servicios públicos— a partir de intereses particulares y empleando sus propios recursos. En el caso de las actividades que se realizan en el ámbito estatal por quienes ejercen funciones públicas, se busca aportar al bienestar social desde acciones que responden al denominado interés general o bien común y con recursos que son de carácter público.

¿Cómo entender el interés general? A diferencia de los intereses particulares que tenemos las personas y grupos humanos (derivados de nuestros vínculos, preferencias, lealtades y pertenencia a determinadas causas o comunidades), de un modo más abstracto, podemos identificar intereses que buscan representar al conjunto de ciudadanas y ciudadanos. Este interés general se asocia a lo que llamamos “bien común” o “interés público”.

Sin embargo, ¿qué podría ser de interés para todas las ciudadanas y ciudadanos? **¿Qué podría constituirse en algo valioso que suponga un consenso que procure entre todas y todos su cuidado y privilegio?** Se trata de preguntas complejas de responder, pues dependiendo del contexto social y el momento histórico, preguntas y respuestas podrían formularse de distintas

maneras. Pensemos, por ejemplo, en la libertad, el derecho a elegir y ser elegidos, la igualdad de oportunidades, el derecho a la propiedad o la protección del ambiente, cuyas concepciones han sido distintas a lo largo del tiempo.

En la actualidad, es posible identificar algunas señales inequívocas. Una clave se encuentra en la Constitución, donde se establece en su primer

Personal médico trasladando vacunas contra la COVID-19 para proteger a las ciudadanas y ciudadanos de las comunidades amazónicas.



artículo que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado, lo que, sin duda, requiere de una efectiva labor de la Administración Pública, algo reconocido como un principio por el propio Tribunal Constitucional¹. De este modo, el interés general puede entenderse como un horizonte ético donde todas y todos los ciudadanos deben estar en condiciones de desarrollar una vida digna, con pleno ejercicio de derechos, cumpliendo determinados deberes. Así, el respeto a las libertades y la promoción de equidad y justicia, expresados en los derechos fundamentales que garantizan los Estados democráticos en sus Constituciones, configura una primera manera de comprender el denominado interés general.



Foto: Flickr/MINSA (2021)

“
Que la finalidad de la función pública radique en un servicio a la ciudadanía orientado hacia el interés general, es una idea que hoy goza de gran consenso.
”

A esta perspectiva se suman otras miradas que también buscan una interpretación del bien común, como la del desarrollo sostenible, visión que es asumida cada vez por más Estados en el mundo. De esta manera, en tanto expresan formas de comprender el interés general, la perspectiva de derechos y la del desarrollo sostenible, son un referente para el conjunto de actores sociales, incluidos los servidores públicos. Por ello, en tanto son perspectivas que le dan contenido al bien común, resultan relevantes como marcos éticos de referencia para el ejercicio de la función pública.

En suma, para comprender la dimensión del interés general en el contexto actual podemos remitirnos al ejercicio de deberes y derechos, a la defensa de la persona y su dignidad, pero también a la búsqueda del bienestar social y la calidad de vida para todos y todas, con posibilidades para un desarrollo humano y sostenible. Sin perjuicio de ello, lo importante es comprender que **se trata de bienes compartidos que implican ir más allá de un mero interés particular.**

Como vimos al inicio de este apartado, la función pública es una actividad que se aboca hacia la administración de lo público en un Estado. En

¹ El Principio Constitucional de Buena Administración ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias como la N°00017-2011/PI-TC o la 02235-2004-AA/TC.

El ejercicio ético de la función pública no debe perder de vista la necesaria creación de valor público.

el caso peruano ocupa a más de un millón cuatrocientos mil servidores públicos. Ello implica la participación de personas con diferentes profesiones, intereses, niveles de instrucción y especialidades; ubicadas en distintas entidades, posiciones, departamentos, sectores y niveles de gobierno; con diferentes funciones, nivel de autoridad y formas de acceder al cargo. Pero, aun con estas particularidades que hacen de los servidores públicos un grupo de personas bastante heterogéneo, lo cierto es que **quienes sirven en el Estado ejecutan y participan de distintas maneras en la toma de decisiones sobre temas y problemas de interés público por encargo de la ciudadanía.**

Que la finalidad de la función pública radique en un servicio a la ciudadanía orientado hacia el interés general, es una idea que hoy goza de gran consenso, pero que va más allá de entender el servicio público como un mero cumplimiento de atribuciones o trámites. Muchas veces se ha dicho que los servidores públicos deben hacer únicamente lo que la norma les exige realizar, ni más ni menos. No obstante, una lectura literal de dicha premisa podría traer consigo el riesgo de ocultar el rol activo que supone un servicio público que se orienta con efectividad

hacia la ciudadanía y que también merecería ser innovador al momento de deliberar y decidir sobre los asuntos de carácter público.

Una perspectiva teórico-práctica que contribuye a una adecuada comprensión de la finalidad de la función pública es la del *valor público*. Esta perspectiva, impulsada por el profesor Mark Moore a finales de la década de los años 90, tiene como idea central que las acciones y servicios que ofrece el Estado a la ciudadanía, a través de la administración y gestión pública (incluidas la regulación a través de normas, el desarrollo de políticas públicas y la provisión de servicios), deben crear *valor público*, es decir, generar condiciones efectivas de bienestar social, condiciones que deben corresponder a la valoración y expectativas de la propia ciudadanía.

Según los planteamientos de Kelly y Muers, **la ciudadanía encontrará valor público en los servicios efectivamente recibidos** (valor creado por los servicios), **en los resultados obtenidos** (valor creado por los resultados o impacto) **y en la confianza adquirida** (valor creado por la legitimidad) (citados por García 2015:5). De este modo, un servicio a la ciudadanía orientado al interés general contribuye a crear valor público en estas tres dimensiones. Según García, lo que importan son los resultados que los servicios, proyectos o programas tienen para los ciudadanos; de ahí que este enfoque “obliga a los que ejercen responsabilidades públicas a estar pendientes de las percepciones y reacciones del público, para mantener diálogos sobre lo que resulta valioso” (García 2015: 6).

En ese orden de ideas, el ejercicio ético de la función pública no debe perder de vista la necesaria creación de valor público, a través de servicios que se reciben efectivamente, que logran mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y que, en consecuencia, otorgan legitimidad a la Administración Pública, abonando para lograr mayores niveles de confianza en la sociedad.

Ahora, retomemos una pregunta que formulamos previamente: **¿cuál es la finalidad que le otorga sentido y legitimidad a la función pública?** La respuesta se halla en la caracterización que hemos ido deconstruyendo, es decir, el bien que busca ser preservado en el ejercicio de la función pública **es el servicio a la ciudadanía orientado hacia el interés general y la creación de valor público.** Como señala José Félix Lozano (2004), servir al interés general y al bien común es el fin que debe orientar el actuar profesional de quienes se encuentran en la Administración Pública. Cuando se ingresa al Estado, dicha finalidad ya está ahí, la persona no la inventa, viene dada por la actividad misma. “El bien interno de la Administración Pública, su meta, consiste en el servicio a todos los ciudadanos. Matizando un poco más podemos decir que la esencia de la

función pública es el servicio a los ciudadanos a través de la prestación de servicios con calidad y de la promoción del ejercicio de los derechos fundamentales.” (Lozano 2004: 115).

Como se comentará en el capítulo 2, **las prácticas contrarias a la ética, que encuentran en la corrupción su expresión más grave y funesta, resultan contradictorias con el interés general y se constituyen en impedimentos para la creación de valor público,** propiciando que el ejercicio de derechos y el acceso a los servicios no lleguen a hacerse efectivos o pierdan calidad, implicando que determinadas necesidades de la ciudadanía no puedan ser satisfechas o se alcancen niveles insuficientes de efectividad, causando el aumento de la desconfianza hacia los gestores y gobernantes.

En la vista, los trabajos que se ejecutan para la construcción de un puente y viaductos en el distrito de Punchana (Loreto) que espera beneficiar a más de 121 mil ciudadanos en esta zona del país.



El rol de los servidores públicos, vocación de servicio y reconocimiento

Decíamos que la finalidad de quienes ejercen la función pública es la de brindar un servicio a la ciudadanía orientado al interés general y la creación de valor público. Esta idea requiere ser situada en el contexto de un Estado democrático, en tanto se trata de un servicio que se brinda al conjunto de ciudadanos y ciudadanas, quienes son considerados personas con igual dignidad e iguales sujetos de derecho. En un Estado democrático, cada persona se considera valiosa y se promueve el igual respeto a la dignidad de los demás. Y desde la idea de dignidad, en un Estado democrático se protegen derechos y se busca el cumplimiento de deberes para todos los ciudadanos y ciudadanas. Pero estas perspectivas no pueden quedarse en meros enunciados, requieren que los distintos sujetos y actores las asuman, a través de sus acciones, de un modo activo.

El rol de los servidores públicos

¿Cómo puede contribuir un servidor o servidora desde su rol específico al mayor ejercicio de derechos y cumplimiento de los deberes ciudadanos? ¿De qué manera el servicio que presta puede aportar a la promoción del bienestar y el desarrollo humano y sostenible en nuestra sociedad? Las respuestas a estas preguntas no son teóricas sino prácticas, a través de acciones y el involucramiento activo de los servidores públicos. De ahí la importancia de la participación de cada uno de ellos y la consolidación de sus vínculos con diversos sectores, en una relación armónica que privilegie aquello que resulta valioso para la sociedad por encima de intereses particulares. Como se verá más adelante, la

integridad pública supone responsabilidades compartidas, frente a las cuales los servidores públicos tienen un especial protagonismo, pero que no soslaya la participación de la ciudadanía, las empresas y la sociedad civil, quienes están llamados a identificarse y asumir como propio (y en conjunto) el interés general.

Servir en el Estado supone una identificación personal y un compromiso que debe afirmarse desde el ingreso a la Administración Pública.



Llegado a este punto **es importante que los servidores públicos tomen conciencia del aporte que brinda su institución a la sociedad**, pues, cada entidad posee una misión que cumplir con características y tareas que la hacen particular, por lo que es necesario vincular la preocupación por el interés general con la misión y los objetivos que dicha entidad persigue.

Por último, **también es necesario trasladar algunas preguntas al ámbito personal**. ¿El servidor o servidora se identifica con los fines que persigue su entidad? ¿Se adhiere plenamente a su misión y los valores que ostenta? Ahondando un poco más, ¿cuáles fueron las circunstancias que hicieron que elija ejercer su profesión en el sector público? ¿Qué le permite mantener dicho

“
A través de acciones concretas y un involucramiento activo, el servidor público aporta al desarrollo de la sociedad.
”

vínculo? Y en su labor cotidiana, en la función que desempeña, ¿de qué manera contribuye al servicio a la ciudadanía? ¿Qué nivel de conciencia posee sobre la implicancia de las decisiones que adopta o en las que participa? ¿De qué modo está protegiendo o ayudando a que se garantice el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes ciudadanos? En tanto son las personas, quienes en última instancia toman decisiones, evalúan acciones y llevan a la práctica un conjunto de tareas, estas preguntas resultan ineludibles.

Vocación de servicio

En términos generales, la aplicación del principio de legalidad, las normas y las consecuencias derivadas de su inobservancia están dadas para que el servidor público cumpla con una actuación debida y diligente. Sin embargo, este deber ser podría encontrar dificultades en su realización, de no contarse con la convicción y responsabilidad necesarias para honrar dicha labor. También podría suponer una dificultad la falta de comprensión sobre los fines que persigue la función pública.

La disposición que puedan tener quienes ejercen funciones públicas para servir a la ciudadanía no surge espontáneamente. Hacerse de esta finalidad supone una identificación personal y



Foto: Flickr/PCM (2018)

“
La identidad de los funcionarios públicos debe ser fortalecida con procesos de reconocimiento mutuo entre servidores y ciudadanos.”

un compromiso que se va afirmando desde el ingreso a la función pública. En este sentido, independientemente del tiempo que se tenga dentro del Estado, **es importante considerar el servicio público en su dimensión de llamado o vocación. Servir en el Estado otorga un gran poder y una gran responsabilidad.** Desde las acciones de atención directa a los ciudadanos que recurren a las entidades para un servicio o un trámite, hasta las grandes decisiones relacionadas con el diseño e implementación de políticas públicas en temas desafiantes y complejos, y en medio de un conjunto de múltiples intereses, **los servidores públicos tienen la posibilidad —y el privilegio— de contribuir directamente con la mejora de la calidad de vida de las personas.** Trabajar en el Estado lleva consigo esta potencialidad transformadora, en tanto que el servicio público incluye la posibilidad de influir en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. Asimismo, las decisiones en el ámbito público pueden generar impactos positivos en la convivencia social, de ahí la necesidad e importancia de reconocer el valor de la función pública.

En ese sentido, cabría llevar estas ideas a la reflexión personal y evaluar si el ámbito público es el más adecuado para ejercer nuestra profesión o si, por el contrario, nuestro perfil resulta más acorde

con los fines que pueden perseguirse legítimamente desde el ámbito privado, pues, ante todo, y más allá de los méritos y las cualidades profesionales de cada uno, **el Estado es el espacio privilegiado del servicio a la sociedad y no el lugar para el privilegio de intereses particulares.**

Reconocimiento

Ser servidor o servidora pública es una identidad, se es funcionaria o funcionario público. **Y como toda identidad, esta se construye desde el reconocimiento de los demás.** Consideremos la relación entre servidores y ciudadanos. Siguiendo a Francisco Merino, “cuando los funcionarios realizan un servicio efectivo y de calidad a los ciudadanos, de acuerdo al interés general, se fortalece la identidad de los ciudadanos como sujetos de derechos que merecen un trato justo. Este reconocimiento positivo hacia los ciudadanos permite que se valore positivamente la función pública” (2020:54). Por el contrario, si lo que predomina en la relación entre servidores y ciudadanos es la indiferencia o el menosprecio (maltrato, uso de recursos para beneficios particulares, etc.), los funcionarios no serán reconocidos como servidores públicos, sino como personas desentendidas de la ciudadanía y preocupadas por sus propios intereses. Como puede verse, se trata de potenciar el mutuo reconocimiento entre unos y otros.

Asimismo, quienes ejercen funciones públicas requieren ser reconocidos y valorados por el propio Estado, el cual es representado por otros funcionarios públicos. Así pues, si desde el mismo Estado se muestra poca valoración hacia el trabajo de quienes ejercen funciones públicas (condiciones de trabajo inadecuadas, inestabilidad, falta de meritocracia, poco espacio para la innovación o ausencia de liderazgos éticos), se reforzará aquella consideración que sitúa al servidor público como poco valioso o relevante. Pero si desde el Estado se fortalece la identidad de los servidores y funcionarios (con adecuadas condiciones de trabajo, respeto

de sus derechos laborales, carrera pública meritocrática, espacios de mejora e innovación o cultura organizacional orientada a valores), se contribuirá a su reconocimiento².

Estas reflexiones sobre el reconocimiento de la función pública como una identidad valiosa se relacionan con la concepción moderna de reputación organizacional. Aplicada al sector público, la reputación se relaciona a la legitimidad que adquiere una entidad pública. Así, esta legitimidad, propone María José Canel (2014), se basa en la posibilidad de que las decisiones públicas sean representativas de los intereses ciudadanos, se orienten al bien común y no a los intereses de algún grupo de interés particular. Del mismo modo, se gana legitimidad y, por ende, reputación, si las acciones públicas desarrollan sus actividades de forma equitativa, confiable, transparente, legal y competente. Según esta autora, la ciudadanía juzgará una política pública no solo por sus resultados, sino también por la legitimidad del proceso mismo, puesto que “la excelencia de la reputación de las organizaciones

públicas consiste en el cumplimiento no solo eficaz sino también legítimo de la misión y función que se le ha encomendado en relación al bien público” (2014, p.85).

En suma, el servicio a la ciudadanía implica una vocación que no surge únicamente de una apuesta o compromiso individual. La identidad de quien sirve al ciudadano desde el aparato público requiere ser fortalecida con procesos de reconocimiento mutuo entre servidores y ciudadanos, así como de un reconocimiento por parte del mismo Estado. En ese orden de ideas, **un servidor público que reconoce y es reconocido contribuirá a generar valor público.**

Finalmente, crear valor público y responder a los intereses generales vinculados al bienestar de la ciudadanía, **aportará a la reputación institucional.** Este es el punto de llegada: una reputación basada en la legitimidad de las acciones públicas, la cual podría ganarse o perderse desde el propio desempeño de los servidores públicos.



Foto: Ciudadanos al Día (2019)

Por implementar un sistema de seguimiento virtual de la distribución de materiales educativos, la Ugel No 04 de Lima obtuvo el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2019 en la categoría Transparencia y Acceso a la Información.

² En esa línea, un estudio desarrollado desde las ciencias del comportamiento por la OCDE (2018) recoge un importante postulado planteado por Falk y Kosfeld, quienes señalan que “los empleados que sienten que se les tiene confianza, aprecio y reconocimiento, estarán motivados para corresponder a través de un desempeño sólido” (Falk and Kosfeld, 2006, p. 44).

La importancia de los principios y valores

Si concordamos en que la finalidad que le da sentido y legitimidad a la función pública es el servicio a la ciudadanía orientado hacia el interés general y la creación de valor público, seguramente, coincidiremos en que se requieren orientaciones más concretas que ayuden a “traducir” este mandato. ¿Qué significa “servir a la ciudadanía”? Podríamos volver a afirmar que se trata de servir al interés general y que esto implica prestar servicios de calidad que promuevan el bienestar y el ejercicio de derechos fundamentales. Esta afirmación, si bien es correcta, podría resultar insuficiente para orientar con precisión a los servidores públicos en el ejercicio cotidiano de sus labores dentro de la Administración Pública.

Una manera de comprender el “servicio a la ciudadanía” es proponer una reflexión

La internalización de **principios, deberes y valores organizacionales fortalecerá el compromiso del ejercicio ético** de la función pública.

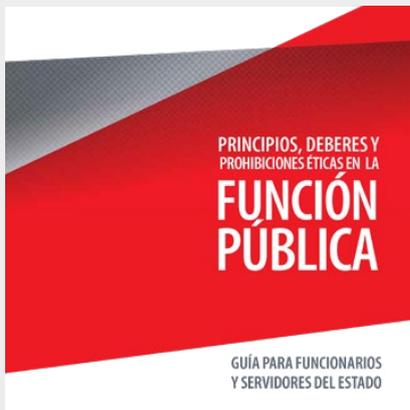
basada en la definición de un grupo de principios. Así, con la propuesta de un conjunto de pautas generales se podría guiar la conducta de los servidores públicos. Este es el camino que siguen diversos documentos de orientación y códigos éticos, lo cual resulta relevante en tanto prescriben ideales normativos que deberían ser compartidos entre las servidoras y servidores y con los cuales sentirse identificados.

En el Perú, el **Código de Ética de la Función Pública³ prescribe ocho principios** (respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, así como lealtad al Estado de Derecho). Asimismo, junto a dichos principios, **establece seis deberes** (neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad) y, como consecuencia de lo anterior, **dispone cinco prohibiciones** (mantener intereses en conflicto, obtener ventajas indebidas, realizar actividades de proselitismo político, hacer mal uso de información privilegiada; así como presionar, amenazar y/o acosar). En síntesis, se prescriben principios generales que comprometen, se establecen deberes que obligan y se disponen prohibiciones que limitan el ejercicio de la función pública.

Asimismo, en el ámbito de la cultura organizacional, existen valores que constituyen un eje fundamental en la actuación de los miembros de una entidad, pudiendo estar definidos en su planificación estratégica y establecidos en relación con los

³ Ley N.º 27815. Para una mayor explicación sobre los principios, deberes y prohibiciones del Código de Ética se recomienda consultar la Guía para servidores y funcionarios del Estado elaborada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2016). Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/530493/Manual-Principios-Deberes-en-la-Funcion-Publica.pdf>

⁴ SERVIR (2017) Guía para la gestión del proceso de cultura y clima organizacional: Identificación de los elementos que inciden en la cultura organizacional. P.5.



GUÍA Principios,
Deberes y
Prohibiciones éticas
de la Función Pública
PCM/CAN (2016)
<https://bit.ly/manual-codigo-etica>

objetivos institucionales⁴. Los valores vertebran y explican el comportamiento de una organización, sustentándose en un conjunto de creencias, actitudes, prácticas y supuestos compartidos. No obstante, los valores de una organización no siempre se encontrarán consignados en un documento o espacio visible, pudiendo estar implícitos o inferidos a la luz de comportamientos y saberes transmitidos.

Como refieren diversos autores, los valores organizacionales⁵—cuando son adecuadamente promovidos— tienen el potencial de contribuir a definir la personalidad de una entidad, crear coherencia y sentido de pertenencia (Dolan, Gabel y Yamada 2013), brindar una explicación sustancial para justificar ciertos parámetros de actuación y toma de decisiones, entre otros fines. En un sentido contrario, resultará más difícil construir una cultura que se corresponda con la misión y visión de una entidad si no se cuenta con personas que compartan sus valores fundamentales.

Por ello, como veremos en el capítulo 3, la expectativa es convertir dichos principios y valores en claves que faciliten la comprensión del sentido que poseen las actividades que se desarrollan habitualmente en la entidad, trasladarlos a la práctica cotidiana, contando con medidas y estrategias que faciliten la posibilidad de adoptarlos efectivamente.

Así, un conjunto de principios y valores establecidos, pero sobre todo aceptados y reivindicados por quienes deciden ingresar a servir desde una institución pública, puede contribuir a propiciar un mayor compromiso en el ejercicio de esta labor, fortalecer los lazos de colaboración y elevar el cumplimiento de los fines para los que la entidad fue concebida.

Pero incluso más, el congregarse a los servidores públicos en torno a principios y deberes junto con valores organizacionales claramente definidos facilitaría la tarea de identificar riesgos que pudieran comprometer el ejercicio ético de la función pública y prescribir aun con mayor claridad los actos que no son admisibles dentro de una entidad por ir, precisamente, en contra de las normas, los principios y valores que detenta. Por ejemplo, a través de la formulación de códigos de conducta⁶, para asegurar mayores niveles de integridad en el desempeño cotidiano de los servidores y en la toma de decisiones públicas.

No obstante, en la práctica, no todas las entidades logran convertir con éxito los principios y valores en pautas de orientación efectivas, o promover estas últimas de manera sostenida, de modo que se instalen como aspectos explícitos y distintivos de su cultura. De allí que el reto en el conjunto de nuestro aparato público sea en este aspecto tan concreto como desafiante.

⁴ Dolan, Gabel y Yamada (2013) elaboraron un estudio exploratorio sobre el significado de los valores organizacionales en el sector público en Perú. Tras evaluar la clasificación y el grado de importancia otorgado por una muestra de servidores públicos a un conjunto de valores, advirtieron la importancia de definir específicamente los valores organizacionales para evitar distorsiones en la comprensión de su significado y relevancia. En esa línea, destacaron la necesidad de continuar en el esfuerzo de estudiar los valores organizacionales e individuales para fortalecer el desempeño de los servidores públicos en Perú (p.20).

⁶ Tal como referencia Frédéric Boehm, mientras los códigos de ética proveen principios amplios de comportamiento, los códigos de conducta establecen estándares de comportamiento esperado en una variedad de circunstancias específicas y realistas para la organización (Boehm 2015:73). Aplicado a la función pública, se trata de un documento que describe—en un lenguaje simple, claro y preciso— el comportamiento que se espera de los funcionarios en las entidades públicas para el logro de sus objetivos comunes, así como promover una cultura de integridad al interior de la organización, precisando conductas específicas que a su vez están vinculados a los valores organizacionales (Cori y Maldonado, 2018).

Ética e integridad pública

Como vimos al inicio de este capítulo, **la ética es un saber práctico**. Un saber que se experimenta desde lo individual, cuando evaluamos situaciones y decidimos actuar en un sentido u otro, basados en criterios que hemos ido forjando a lo largo de nuestra vida y que orientan nuestro comportamiento. Una reflexión que se manifiesta también cuando explicamos las razones de nuestras acciones. Esta es la dimensión *personal* de la ética.

Sin embargo, la ética no implica solo una reflexión individual. Los criterios que nos ayudan a determinar lo que debemos o no debemos hacer se aprenden en sociedad, en grupos, en contextos, en una historia y cultura particular, en suma, se aprenden socialmente. De allí que sea posible que otros nos pidan explicaciones por nuestras acciones y que modulemos nuestra actuación desde esa interacción con los demás. En ese orden de ideas, si consideramos que nuestras acciones nos vinculan con otras personas y lo que hacemos tiene consecuencias

que afectan a los otros, solo podemos concluir que **la ética no es estrictamente individual**. La ética es también social y nos lleva a pensar y a actuar en espacios de convivencia con otros seres humanos. Esta es la dimensión *pública* de la ética.

Los servidores públicos deben constituirse en referentes de la búsqueda de mayores niveles de equidad, justicia y probidad en la sociedad.



Desde un enfoque individual, **la integridad se entiende como una virtud**, una excelencia de carácter, una cualidad ética personal.

Como vimos también en este capítulo, las éticas aplicadas buscan ajustar las reglas generales a los ámbitos específicos de la acción humana, lo cual incluye el ejercicio de la función pública. En concreto, son las éticas aplicadas las que han encarnado la dimensión pública de la ética, en tanto las sociedades y los grupos humanos que las conforman demandan respuestas a múltiples preguntas y desafíos que surgen de una realidad cambiante. **Las éticas aplicadas, al proponer**

orientaciones en los distintos ámbitos de la vida humana y promover su incorporación en las organizaciones, son precisamente expresión de la vocación pública de la ética (Camps y Cortina 2007:456).

Así, al trascender el nivel personal o interpersonal y dirigir estos planteamientos al nivel organizacional, como esbozamos al señalar la importancia de los principios y valores, las organizaciones también se forjan un carácter, desarrollan valoraciones, buscan orientar las acciones de quienes la conforman a partir de ciertos valores, principios y normas para dar respuesta a los desafíos de su entorno. Lo hacen a través de las personas que las conforman, claro está, pero se trasciende lo individual y se construyen modos de ser y proceder como organización que quedan plasmados a través de las prácticas cotidianas en la propia cultura organizacional.

Integridad es una palabra derivada del latín *integritâs* (totalidad) e ínteger (entero). Dicho sobre alguien, señala el diccionario de la RAE, que nos refiere a una persona “recta, proba, intachable”. Según la Enciclopedia Oxford de Filosofía, integridad es la “cualidad de una persona que se inclina por dar precedencia a consideraciones morales, incluso cuando haya un serio incentivo para dejar que el interés egoísta o algún irreprimible deseo adquieran la primacía o cuando la traición del principio moral pueda pasar desapercibida. Tener integridad es tener un compromiso incondicional y firme con los valores y obligaciones morales” (Honderich 2013:147). Desde esta mirada, centrada en el comportamiento individual, **podemos entender la integridad como una virtud, una excelencia del carácter, un modo de comportarse que se hace hábito en una persona**. La integridad, en este sentido, definiría una cualidad ética personal.



Foto: Presidencia (2019)



De una comprensión como cualidad personal es posible transitar a una comprensión social o pública de la integridad, implicando la necesidad de construir una comunidad de esfuerzos.



Concebir la integridad en términos de excelencia implicará, entonces, la voluntad de aspirar a elevar los parámetros éticos de la actuación individual, lo que **supone emplear este saber práctico permanentemente**. Ser intachable, por tanto, presupone también ser poseedor de una *areté*⁷, una virtud, que no podría resultar de un acto aislado sino de una actitud percibida en una trayectoria, por una suma de actos a lo largo del tiempo, que no podría adquirirse sin perseverancia, coherencia, esfuerzo, y una fortaleza de carácter permanente. Así, por ejemplo, una persona que aspira a ser íntegra demostraría coherencia en sus actos con aquello que se valora como correcto e importante en la sociedad, no solo en su vida pública o profesional, sino en sus diversos actos, relaciones y facetas. No obstante, el que la integridad sea explicada como una virtud no debe ser entendido como una aspiración inalcanzable, sino como resultado de un esfuerzo y compromiso individual, que influirá positivamente en la sociedad (en la familia, en una organización o en la comunidad) y que, a la vez, se potenciará según cómo se valore dicha virtud colectivamente.

⁷ *areté* término griego antiguo que significa «virtud» o «excelencia».

Aplicado al ejercicio de la función pública, por ejemplo, un profesional reconocido por su capacidad de ejecución, difícilmente podría ser calificado como íntegro si actúa faltando el respeto a sus subordinados o se descubre que privilegia intereses particulares en los procesos de contratación pública; de igual forma, una funcionaria que fiscaliza con justicia el cumplimiento de las obligaciones laborales en las empresas, no sería íntegra si utilizara indebidamente los bienes de su entidad para favorecer una candidatura durante un proceso electoral o no cumpliera con respetar los derechos del personal que la apoya en casa.

Y así como la ética transita de una dimensión personal a una dimensión social o pública y es aplicable a las organizaciones, ocurre lo mismo con la integridad. **De una comprensión como cualidad personal es posible transitar a una comprensión social o pública de la integridad**, implicando la necesidad de construir una comunidad de esfuerzos —también aplicable dentro de una organización o colectivo en la sociedad— orientados a elevar sus estándares de actuación en relación con el bien común y diversos grupos de interés, particularmente con aquellos afectados por sus acciones. De ahí que podamos hablar de una *integridad pública*.

En esa medida, así como en la integridad personal se incide en que exista coherencia entre declaraciones y realizaciones, entre valores y prácticas, sobre la base de una actuación ética permanente, también se refiere a la capacidad de las instituciones de desarrollar e implementar un marco de gestión de la integridad que contribuya a que sus empleados actúen de acuerdo con los valores de la organización (Matten, Pohl y Tolhurst, 2007, citados por UNODC 2019: 3). **En esa línea, la integridad debe conducir también a la búsqueda permanente de la excelencia organizacional**, que incluya en su perspectiva un horizonte ético, que no afecte el bien común, sino que, por el contrario, lo proteja, a través del ejercicio continuo de elevar diversos estándares.

Gráfico 1.
Relación
entre ética e
integridad

Ética

Personal: reflexión, valoración de lo correcto o incorrecto, acciones y decisiones individuales.

Pública: éticas aplicadas, orientadas a bienes y fines esenciales, actividad cooperativa y social.

Integridad

Personal: excelencia del carácter, persona intachable.

Pública: integridad en las organizaciones, marco de gestión interno y con sus partes interesadas, coherencia con valores, principios y normas.

Elaboración: Secretaría de Integridad Pública

La integridad, vista desde una comprensión pública o social, implica la necesidad de construir una comunidad de esfuerzos.





VIDEO: Salas Transparentes
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2019)
<https://youtu.be/OSWbluq7Xj0>

Integridad en la Administración Pública

En el caso de las organizaciones públicas, la integridad pública **puede definirse como la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y la generación de valor público.** Esta definición guarda correspondencia con el concepto de integridad pública planteado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁸, según el cual se define como el “posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados” (OECD, 2017, p.7).

Como profundizaremos en el capítulo 3, **la integridad también supone un marco de gestión para las organizaciones públicas.**

De ahí que actualmente se proponga un *enfoque de integridad pública* para las entidades del Estado, que permita evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos e identificar y minimizar los riesgos que pudieran conducir o facilitar la comisión de prácticas contrarias a la ética, afectando la finalidad del ejercicio de la función pública. Pero, al mismo tiempo, un *Modelo de Integridad para el sector público* que permita implementar dicho enfoque elevando los estándares orientados a fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos y crear condiciones que contribuyan a fortalecer una *cultura de integridad* organizacional, favorable a la priorización del interés general en el servicio a la ciudadanía y la creación de valor público.

En consecuencia, allí en donde un servidor público quiera actuar con integridad, procurando la excelencia en su carácter, deberá encontrar que sus actos son coherentes con los valores, normas y principios que la organización pública profesa y, en caso decida hacer lo contrario, encontrar en su institución los mecanismos que le impidan actuar alejado del ejercicio ético de la función pública.

⁸ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional que promueve políticas de desarrollo social, económico y medioambiental, así como estándares de buena gobernanza. Actualmente está conformada por 38 países miembros, cuatro de ellos de la región (Chile, Colombia, Costa Rica y México) y otros países considerados socios clave. Más información: <https://www.oecd.org/acerca/>.

REFERENCIAS

- BOEHM, F. (2015). "Códigos de comportamiento para la administración pública." *Revista Digital de Derecho Administrativo*. N.º 14, segundo semestre, pp. 65-89
- CANEL, M. (2014) "Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública." En: Herrero, M., Cruz, A., Lázaro, R. and Martínez, A. (eds). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*. Pamplona: Eunsa. Consulta: 15 de diciembre de 2020
<http://mariajosecanel.com/pdf/lareputacionidealde-la-admonpublica.pdf>
- CAMPS, V. y CORTINA, A. (2007) "Las éticas aplicadas." En: GÓMEZ, C. y MUGUERZA, J. *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la ética*. Madrid: Alianza, pp. 444-463.
- CORTINA, A. (2013) *¿Para qué sirve realmente la ética?* Barcelona: Paidós.
- CORI, J. y Maldonado, L. (2018) "Guía para la implementación participativa de un Código de Conducta" Lima: Basel Institute on Governance Sucursal Perú, p.9
- DOLAN, S., GABEL, R. y YAMADA, J (2013) "Lo que vale el trabajo en el sector público: estudio exploratorio del significado de los valores organizacionales en el sector público en Perú." En: SALGADO, J. (ed.), *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones* 29, pp. 15-20.
- GARCÍA, J. (2015) "Gestión pública y valor público." En: Revista: *Actualidad Gubernamental*, (78), pp. 4-6.
- GIUSTI, M. (2007) "El sentido de la ética." En: GIUSTI, M. y TUBINO, F. *Debates en la ética contemporánea*. Lima: PUCP, pp. 13-42.
- HONDERICH, T. (ed.) (2013) *De la ética. Compendio de entradas de la Enciclopedia Oxford de Filosofía*. Madrid: Técnos.
- LOZANO, J. (2004) *Códigos éticos para el mundo empresarial*. Madrid: Trotta.
- MARTÍNEZ, E. (2006) *Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía*. Veritas. *Revista de Filosofía y Teología*, vol. I, núm. 14, pp. 121-139. Valparaíso: Pontificio Seminario Mayor San Rafael. Consulta: 15 de diciembre de 2020
<https://www.redalyc.org/pdf/2911/291122934006.pdf>
- MERINO, F. (2020) Sobre el honrar la función pública. *Revista Tiempo de Derechos*, (27), pp. 50-55.
- NACIONES UNIDAS (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: ONU.
- OCDE (2017 a) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. París:
- OCDE. Consulta: 24 de noviembre de 2020
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OECD (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD Publishing, Paris.
- UNODC (2019) *Integridad y ética: Introducción y marco conceptual*. Serie *Módulos Universitarios 1*. Viena: UNODC. Consulta: 24 de noviembre de 2020 https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_1_Introduction_and_Conceptual_Framework_-_Spanish.pdf





Capítulo 2

Corrupción y prácticas que afectan la integridad pública

Señalamos en el capítulo anterior que en la vida cotidiana podemos reflexionar sobre diversas acciones y ejercitar nuestra capacidad de discernimiento, para volver sobre la acción y desarrollar mejoras que nos lleven a superar problemas y fortalecer la convivencia entre las personas. En esa línea, señalamos que la ética es un saber práctico.

Concluimos también que la finalidad que le da sentido y legitimidad a la función pública es el servicio a la ciudadanía orientado hacia el interés general y la creación de valor público, afirmando la importancia de considerar el servicio público en su dimensión de llamado o vocación, toda vez que servir en el Estado otorga un gran poder y responsabilidad. Asimismo, señalamos que las prácticas contrarias a la ética, que encuentran en la corrupción su expresión más dañina, resultan contradictorias con el interés general y se constituyen en impedimentos para la creación de valor público.

En este apartado abordaremos algunos aspectos críticos para valorar el correcto o incorrecto ejercicio de la función pública, con un especial énfasis en los conflictos de intereses. Asimismo, explicaremos las principales diferencias entre una práctica cuestionable, una inconducta funcional y un acto de corrupción, entendido este último como un delito contra la Administración Pública. Finalmente, presentaremos algunos argumentos para describir por qué la corrupción es un problema público, como antesala al siguiente capítulo, donde abordaremos las medidas destinadas para encarar estratégicamente este grave problema elevando los estándares de integridad pública.

Aspectos críticos que podrían afectar el ejercicio ético de la función pública

Es necesario reconocer que **existen situaciones concretas en las que determinadas prácticas podrían afectar el interés general** y cuestionar, cuando menos, el sentido que corresponde al ejercicio ético de la función pública. En esa línea se proponen algunos aspectos o ámbitos críticos.

La transparencia y rendición de cuentas

Pensemos en algunas situaciones que podrían válidamente cuestionar la legitimidad de una entidad pública, por ejemplo, no brindar información a la ciudadanía sobre los planes de acción que se van a desarrollar, sobre las obras que van a ejecutarse o el presupuesto del que se dispone para llevarlas a cabo. Y, en el peor de los casos, prácticas oscuras que vinculan en secreto a algunos funcionarios con actores privados para favorecer intereses particulares.

En estas situaciones, el servicio a la ciudadanía se afecta en tanto se limita la rendición de cuentas y la transparencia. El concepto de “rendición de cuentas” se basa en la capacidad que tienen servidores y funcionarios de informar y responder públicamente por sus acciones ante las ciudadanas y los ciudadanos. En ese sentido, cuando las acciones que realizan se orientan a las finalidades del Estado, es posible justificarlas. Y, dado que dicha justificación se lleva a cabo frente a otros funcionarios o ante la ciudadanía, frente a quienes se “rinda cuentas”, podemos afirmar que se trata de un concepto que se define en la relación entre funcionarios (o gobernantes) y ciudadanos. Este concepto corresponde a lo que en inglés se denomina *accountability*.

No obstante, subsiste cierta costumbre arraigada, según la cual, lo que hacen, reciben o producen las personas que trabajan en el Estado constituye un cierto tipo de “propiedad”, lo que resulta cuando menos paradójico, porque, por el contrario, el poder de quienes están en el Estado ha sido encargado, en última instancia, por los propios ciudadanos (Merino 2017: 98), con la finalidad de administrar los bienes y recursos “públicos”. De allí que la información que produce

La transparencia y probidad en el manejo de los productos son aspectos esenciales para el éxito de los programas sociales.



el Estado, en general, sea pública. Decimos “en general”, porque la Ley admite ciertas excepciones relacionadas con asuntos de confidencialidad, seguridad, entre otros casos ⁹.

Que los ciudadanos y ciudadanas puedan disponer o recibir la información que está en poder del Estado (información sobre planes, obras, ejecución de gastos, logros alcanzados, etcétera) se convierte en la principal condición para que pueda hacerse efectiva la rendición de cuentas. De ahí que el medio central para ello sea la transparencia y el acceso a la información pública. La transparencia es, en esencia, un aspecto ineludible en la conducta que esperan los ciudadanos de los funcionarios, funcionarias, autoridades y gobernantes. En esta medida, quienes trabajan en el Estado deberían poder mostrar lo que hacen, qué temas tratan, con quiénes conversan y a qué acuerdos se ha llegado.



Foto: Flickr/MIDIS (2021)

“

Pensemos en algunas situaciones que podrían válidamente cuestionar **la legitimidad de una entidad pública.**

”

La eficiencia, la eficacia y la efectividad

Pensemos en situaciones en las que el desempeño de los servidores que llegan tarde sistemáticamente trae como consecuencia que la atención al público se produzca de manera insuficiente o se retrasen los plazos de entrega de un producto o servicio específico. Algunas entidades públicas no logran cumplir sus metas programadas en el tiempo esperado, lo que se convierte en escasos resultados y un acceso limitado a los servicios del Estado. Podría ocurrir también que se destinen recursos a obras o servicios que no contribuyan al bienestar social o recursos que se desvíen hacia gastos no contemplados. Y, en adición a ello, algunos procedimientos poco claros podrían terminar desorientando a los administrados.

Dadas estas situaciones, resulta evidente la importancia de servir al ciudadano de manera eficiente, eficaz y efectiva. ¿Qué implican estos conceptos? La eficiencia se refiere a una gestión adecuada de recursos que permite obtener el mayor beneficio al menor costo. En el Estado los recursos resultan, por lo general, escasos, por lo que se debe ordenar muy

⁹ Consultar el documento de la Secretaría de Gestión Pública (2016) sobre Acceso a la información pública: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/F2-Acceso-a-la-Informacion-Publica.pdf>



La transparencia, el buen trato y la efectividad del servicio que se brinda a la ciudadanía son aspectos cruciales en el ejercicio de la función pública.

bien lo que se gasta o se invierte. Pero no se trata únicamente de gastar lo menos posible. También se requiere ser eficaces. Es decir, que los recursos invertidos permitan alcanzar las metas u objetivos que se planificaron. Pero tampoco es suficiente con la eficiencia y la eficacia, también se requiere efectividad: la gestión de recursos debe permitir mejoras en las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

La imparcialidad

La experiencia demuestra que en ocasiones se han tomado decisiones públicas para favorecer a una determinada persona o grupo en particular. Pensemos en situaciones vinculadas a los procesos de selección de personal o de proveedores en contrataciones o adquisiciones. En ese contexto, las normas con “nombre propio” o el mal uso de información a la que acceden los funcionarios en razón de su cargo no correspondería a la defensa del interés general sino, de manera indebida, a intereses particulares. Un ejemplo similar se encuentra en la posible afectación de la neutralidad durante los procesos electorales, cuando se utiliza el poder o los recursos públicos para favorecer o perjudicar a algún candidato o candidata, afectando el derecho de los ciudadanos a elegir con libertad a sus autoridades.

Porello, una manera de servir a los ciudadanos y ciudadanas es mostrando imparcialidad y neutralidad. Es decir, evidenciando la capacidad de tomar distancia de un interés particular preservando el interés general.

El trato a la ciudadanía

Finalmente, pensemos en situaciones en las que se podrían dar tratos irrespetuosos hacia la ciudadanía o hacia los propios servidores públicos, incluyendo, por ejemplo, posibles casos de acoso (sexual o laboral) o una atención diferenciada injustificada o discriminatoria que afecte los derechos de las personas.

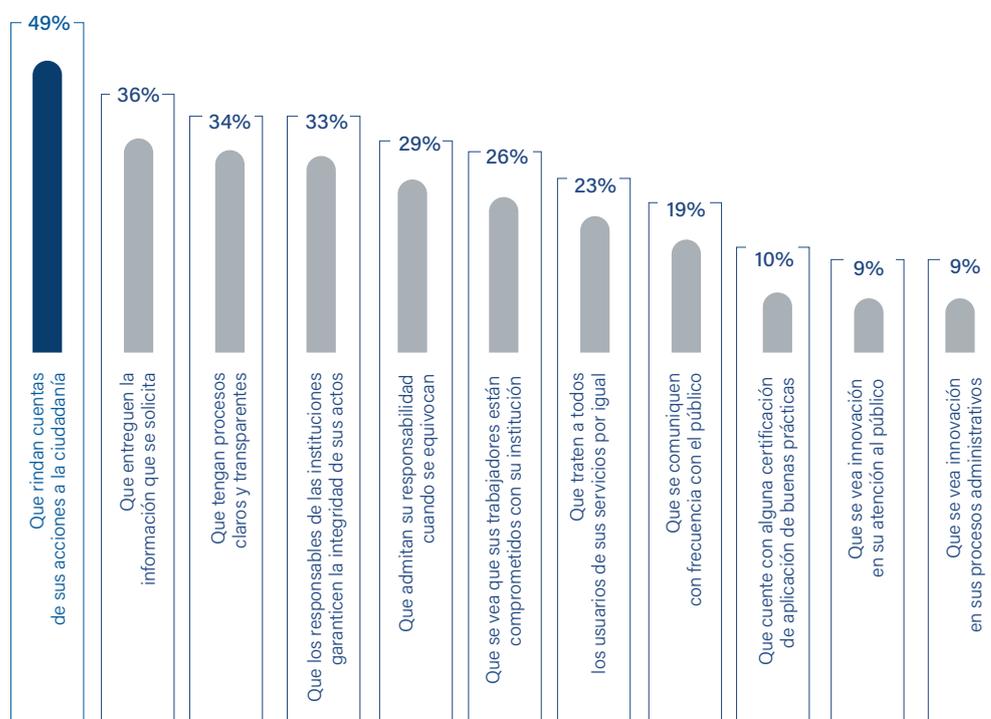
Una manera muy concreta de servir a los ciudadanos es tratarlos con respeto y sin discriminación. Es lo que podemos llamar un buen trato al ciudadano y ciudadana. Lamentablemente, en nuestro país aún subsisten distintas formas de discriminación. Las que más se repiten son la discriminación por razones económicas, por razones étnicas o raciales, por razones de género, edad, origen geográfico, por la lengua que se habla, por la forma en cómo está vestida la persona, por la orientación sexual, por la condición de discapacidad, entre otras.

Por ello, es necesario prestar especial atención al trato que se brinda a las personas. Es inadmisibles otorgar un trato diferenciado sin justificación objetiva y razonable, que menosprecie o deniegue un servicio y limite el ejercicio de su ciudadanía. Estas actitudes y gestos discriminatorios afectan la confianza hacia el Estado, pues la discriminación y el menosprecio las realizan funcionarios y funcionarias que son la “cara visible” del sector público. Para la ciudadanía, ellos constituyen el Estado.

En consecuencia, vistos algunos de los ámbitos en los que podría afectarse las expectativas de la ciudadanía respecto del correcto ejercicio de la función pública, corresponde tomar en cuenta los aspectos que, en contraposición con lo señalado, son valorados por los ciudadanos en su relación con las entidades públicas. Con esa finalidad, conviene considerar un alcance desprendido la XI Encuesta nacional sobre percepciones de corrupción en el Perú¹⁰ (Proética 2019), tal como se muestra en el Gráfico 2.

Gráfico 2. ¿Cómo generar confianza en las instituciones públicas?

De la siguiente lista, ¿qué es lo más importante en una entidad pública para que usted confíe en ella? (promedio nacional)



Fuente: XI Encuesta nacional sobre percepciones de corrupción en el Perú (Proética 2019).

En la línea de lo señalado, las personas encuestadas afirmaron que los modos más eficaces de generar confianza en las instituciones públicas son la rendición de cuentas, la transparencia en brindar información, el comportamiento íntegro y responsable de los funcionarios, que muestren compromiso y se

trate de manera igualitaria a la ciudadanía. Así, el conjunto de situaciones esbozadas líneas arriba requiere ser atendido desde un horizonte ético que permita reforzar la confianza de los ciudadanos y ciudadanas, siendo fundamental incorporar a los servidores públicos en procesos de sensibilización y formación permanente.

¹⁰ Proética (2019): XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción. Universo: mujeres y hombres de todos los niveles socioeconómicos mayores de 18 años que residen en ámbito urbano de Lima y 17 principales localidades del país.

Conflictos de intereses en la toma de decisiones públicas

Establecimos al inicio que el bien común implica proteger aquello que resulta valioso para la sociedad por encima de intereses particulares y señalamos líneas arriba que la imparcialidad es uno de los aspectos críticos para valorar un correcto ejercicio de la función pública. En ese sentido, resulta pertinente centrarnos en la capacidad de los servidores y funcionarios para apartarse de diversos intereses al momento de administrar los recursos o de participar en la toma de una decisión pública. **Un interés es una preferencia que valoramos y nos predispone a una acción determinada que lo favorece.** En esa medida, se debe partir de la premisa de que todas las personas y grupos en la sociedad tenemos intereses de diversa índole. Estos son los llamados intereses particulares.

¿Qué circunstancias podrían originar un interés particular? Por ejemplo, el interés compartido por los integrantes de una familia que, dado el vínculo que los une, en general, tenderán

a buscar el bienestar de sus miembros. El interés de quienes participan en una empresa, como socios, gerentes o trabajadores, sobre alcanzar resultados específicos, maximizar el acceso a utilidades y dividendos económicos. De igual forma, el interés de quienes militan en un partido político en la búsqueda de lograr mayores adherentes a sus propuestas y los votos necesarios para poder gobernar. También los intereses gremiales e institucionales, asociados a los objetivos de aquellas personas que comparten una misma ocupación, profesión o pertenecen a una misma institución para posicionarse en el espacio público con diversos fines. Y un largo etcétera.

Asimismo, cabe precisar que, si bien todas las personas tienen intereses, no siempre se desarrollan vínculos que los fortalecen y comprometen. Así, no es lo mismo simpatizar por una postura política que inscribirse para militar en un partido político. Tampoco es lo mismo tener interés por la mecánica o determinado tipo de vehículos que asociarse comercialmente con algunos familiares para regentar un negocio automotriz. En suma, los intereses implican la posibilidad de generar afinidad por algún grupo o entidad con quienes nos identificamos o vinculamos por un periodo de tiempo debido a algún motivo en particular.

Los intereses particulares de los **servidores públicos serán válidos en la medida que no sean incompatibles** con el ejercicio de la función pública.

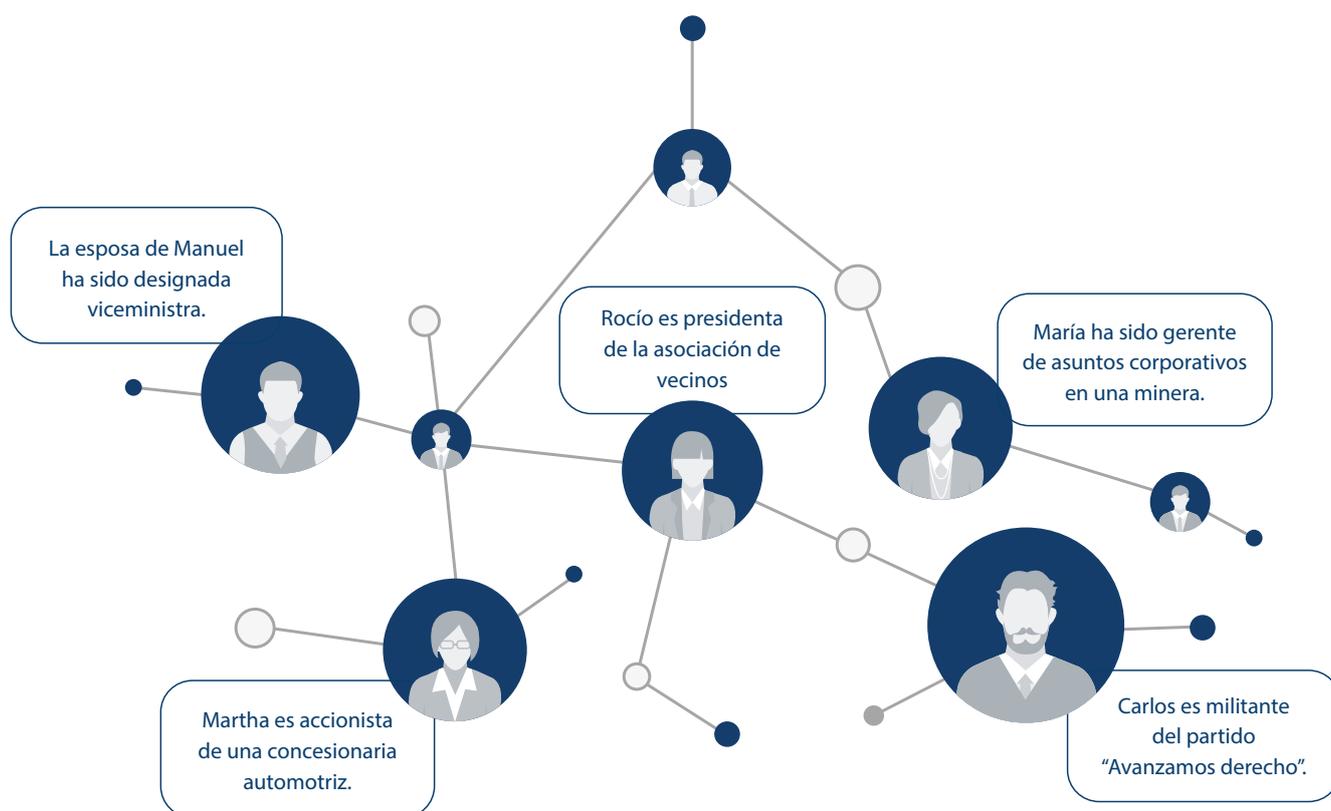
Ahora bien, **cuando las personas ingresan a la Administración Pública es posible que con ellas se introduzcan intereses que podrían interponerse en el desarrollo de sus actividades**, poniendo en riesgo la imparcialidad, la justicia y la equidad que la ciudadanía espera de quienes ejercen con ética una función pública.

No obstante, aun con esos intereses y vínculos, es posible que los servidores y funcionarios contribuyan desde su posición al bien común; pues **el Estado es, por definición, el ámbito donde solo cabe el interés general**. En ese sentido, vale la pena reflexionar: si las personas que trabajan en el Estado y ejercen funciones públicas tienen intereses particulares, pero, al mismo tiempo, deben representar al interés público o general, ¿cómo conciliar ambos aspectos?

El problema no radica en tener o no vínculo con un interés en particular. Todos pueden ser intereses legítimos que corresponden a lo que tales personas, comunidades, grupos u organizaciones persiguen, en la medida en que se desarrollen con legalidad y no sean incompatibles para el ejercicio de la función pública. Así, por

ejemplo, Rocío trabaja en una municipalidad y también preside una asociación de vecinos en su comunidad. Martha es jefe del área de logística de un ministerio y junto a sus hermanos es accionista de una concesionaria automotriz. Carlos es asesor del alcalde provincial y ambos militan en un mismo partido político. Y, algunos años antes de ingresar al gobierno regional, María estuvo a cargo de la responsabilidad social de una empresa minera.

El problema ocurriría al permitirse que estos intereses (familiares, comerciales, laborales, institucionales o políticos) entren en contraposición con el interés general que se confía a la administración del Estado, afectando los fines que le otorgan sentido a la función pública. Aquí nace la noción de conflicto de intereses.



El ejercicio de un cargo público exige una clara delimitación entre los intereses privados o particulares y los fines que persigue la administración pública.

¿Qué podría representar el interés general en el proceso de, por ejemplo, contratar el mantenimiento de una flota de vehículos para una entidad? Sin duda, que la adjudicación se realice con eficiencia, eficacia, transparencia y equidad, escogiendo la mejor alternativa posible en un proceso competitivo y en igualdad de condiciones, sin atajos ni ventajas de ninguna índole.

En otro caso, ¿qué podría representar el interés general en el proceso de fiscalización de la actividad comercial en un distrito? Que esta se conduzca con efectividad, pero sin abuso de autoridad, con criterios homogéneos según

corresponda y sin abdicar a las obligaciones conferidas a los supervisores, sin omisiones ni ensañamientos que supongan algún interés por favorecer o perjudicar algún negocio en particular.

En ambos casos, si frente a dichas obligaciones un funcionario o servidor experimentara algún conflicto de esta naturaleza (por ejemplo, debido a un posible vínculo familiar o comercial) y se privilegiara un interés particular, se desnaturalizaría el servicio que el Estado debe brindar. Esta situación es una puerta abierta a la corrupción.



¿Qué se puede hacer frente a un conflicto de intereses en el Estado?

No siempre es posible abandonar los intereses particulares, especialmente si existen vínculos objetivos que los consolidan. **La pregunta es más bien si es posible tomar distancia de algún interés para evitar ese conflicto. La respuesta es que sí** es posible “apartarse o dar un paso al costado,” transparentando y haciendo público el posible conflicto de intereses, de manera que el funcionario o funcionaria pueda

“**Los conflictos de intereses configuran una situación que puede afectar el buen juicio del servidor,** poniendo en riesgo su integridad en la toma de una decisión pública.”

abstenerse de participar en un procedimiento o rechazar una responsabilidad o encargo, en aras del bien común y el interés general. Además, es posible construir procedimientos que promuevan esa distancia y refuercen las instancias de prevención y control que la garanticen.

El contexto actual nos muestra que una tarea central en el Estado peruano es que los funcionarios y funcionarias afinen y pongan en práctica la capacidad de identificar posibles conflictos de intereses, para que sepan tomar distancia de ellos, y al hacerlo sientan el respaldo de su entidad

Los conflictos de intereses configuran una situación que puede afectar el buen juicio del servidor, poniendo en riesgo su integridad en la toma de una decisión pública. Frente al conflicto de intereses podrá elegir: evitarlo, es decir, “dar un paso al costado,” o, intencionadamente, dejar que interfiera en la cosa pública. Si elegimos lo segundo: el conflicto de intereses será la “puerta” hacia prácticas cuestionables, inconductas funcionales y posibles casos de corrupción en la Administración Pública.

VIDEO: ¿Están listos para servir en el sector público? PCM (2021)
<https://youtu.be/tJnX7v8-Psl>



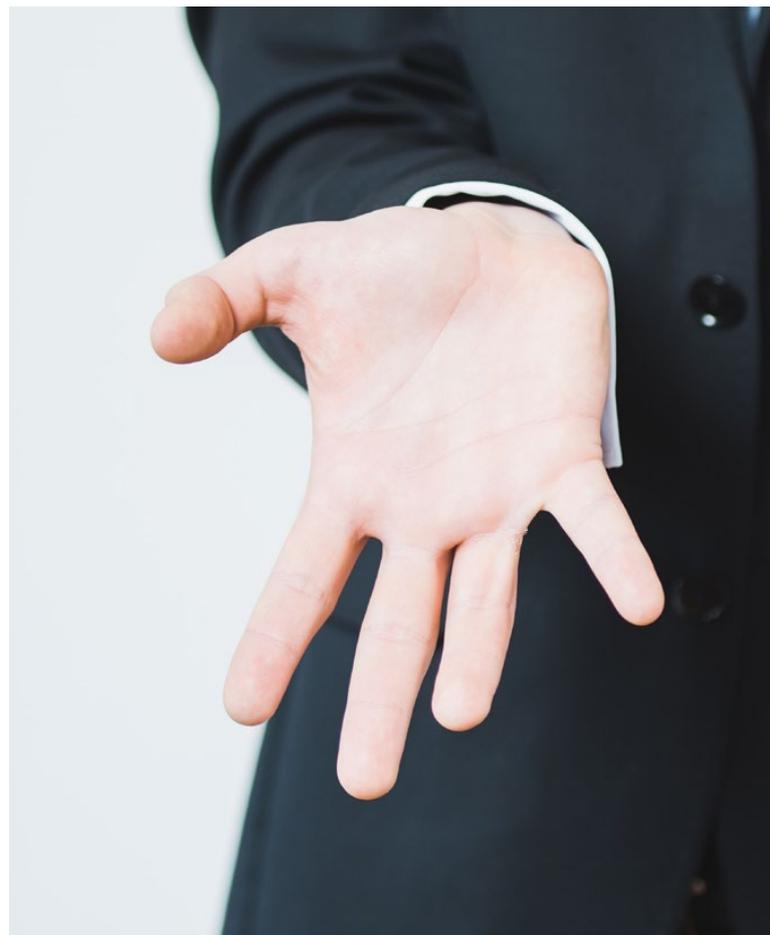
Prácticas cuestionables, inconductas funcionales y corrupción

Como hemos visto, el ejercicio de la función pública tiene aspectos críticos que podrían configurar situaciones contrarias a la ética, afectando su finalidad y la legitimidad de la Administración Pública. El *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas* (SERVIR, 2019, p. 13), el cual recogió la opinión de servidores públicos de diversas regiones del país, revelando entre las prácticas alejadas de la ética más frecuentes, es decir, aquellas que desde la percepción de los servidores podrían ocurrir a menudo o casi siempre, el favorecimiento de amigos o compañeros, retrasos innecesarios por falta de diligencia, la priorización de intereses personales sobre los de la ciudadanía, la defensa de los intereses de un grupo o *lobby* para obtener un puesto tras el cese, la utilización de fondos o bienes públicos para beneficio personal, la falta de meritocracia en el acceso al servicio público, así como la posible aceptación de sobornos y discriminación por razones políticas.

No obstante, ¿todas las situaciones alejadas de la ética pública podrían ser calificadas como actos de corrupción? La respuesta es 'no necesariamente', lo cual nos lleva a la necesidad de distinguir la corrupción —penalmente hablando— de las inconductas funcionales y las denominadas prácticas cuestionables. Una segunda cuestión sería **¿cómo discernir entre el conjunto de prácticas contrarias a**

la ética y formas específicas de corrupción?

Sin duda, mucho dependerá de la gravedad de cada caso. Así, por ejemplo, emplear la computadora asignada en el trabajo para buscar información relacionada a nuestro próximo viaje familiar durante buena parte de una tarde sería un acto reprochable, que resultaría más lesivo si observáramos dicha conducta de manera recurrente, para gestionar, por ejemplo, un negocio de comercio electrónico, pero menos grave que apropiarse de la computadora y venderla. En las tres situaciones hay un uso indebido de los bienes públicos, pero la gravedad y la consecuencia en cada caso sería diferente¹¹. A continuación, profundizaremos un poco más en cada tema.



¹¹ En el caso más grave podría tratarse penalmente bajo la figura de peculado doloso, según el artículo 387 del Código Penal: "El funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo".

Prácticas cuestionables

Las prácticas cuestionables constituyen conductas que, si bien no necesariamente llegan a implicar la configuración de un acto sancionable a nivel disciplinario en la entidad, resultan carentes de ética y contrarias al sentido que debe orientar la entrega proba y leal al desempeño del cargo y el ejercicio de la función pública.

Muchas de las prácticas cuestionables **logran camuflarse en “zonas grises”**, desde donde surgen interpretaciones respecto de su gravedad o, incluso, dudas sobre si efectivamente constituyen actos reprochables que podrían ser sancionados disciplinariamente.

Una de las razones que explicarían esta dificultad para reconocer los problemas éticos asociados a dichas prácticas cuestionables es la frecuencia con que estas conductas se producen hasta ser socialmente aceptadas o consideradas como prácticas “normales.” Así, de tanto formar parte de los hábitos enraizados dentro de una

“
¿Todas las situaciones alejadas de la ética pública podrían ser calificadas como actos de corrupción? La respuesta es 'no necesariamente'.”

entidad pública, pueden llegar a considerarse como actos válidos. Otra razón es que, al no llegar a configurar situaciones tipificadas como infracciones administrativas o delitos contra la Administración Pública, las prácticas cuestionables suelen ser subestimadas como situaciones menos relevantes en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción.

Así, por ejemplo, no informar oportunamente a los colegas de cualquier circunstancia que pudiera afectar el cumplimiento de una meta; emitir alguna opinión personal o promesa inconsulta en nombre de la entidad que comprometa a la institución frente a actores públicos y/o privados; utilizar implementos de escritorio, como el papel, para fines personales; descuidar la productividad durante la jornada laboral en la modalidad de trabajo remoto; limitar la participación en igualdad de condiciones de las personas en el aparato estatal, sobre la base de prejuicios en razón de determinados perfiles académicos entre otros, son ejemplos de algunas prácticas cuestionables.

Como se ha visto en secciones previas, uno de los objetivos de quienes sirven al Estado es contribuir a generar en la ciudadanía legitimidad sobre la Administración Pública. Una práctica cuestionable puede ocasionar un daño a dicha confianza por su indudable alejamiento de los



Foto: Unsplash/Jacek Dylag (2018)

“

Las **prácticas cuestionables**, las **inconductas funcionales** y la **corrupción** son situaciones contrarias a la ética pública que se diferencian por su lesividad y tipicidad.

”

principios y deberes que orientan la función pública, lo cual debe ser debidamente meritulado por la entidad y quienes forman parte de ella.

Inconductas funcionales

Es el comportamiento indebido, activo u omisivo, que afecta el ejercicio de la función pública y resulta sancionable a nivel administrativo y disciplinario (empezando por la propia entidad), pues implica la contravención al ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas con disposiciones claramente establecidas (deberes y prohibiciones). Las inconductas que constituyen faltas disciplinarias o infracciones administrativas podrían ameritar desde una amonestación, para las situaciones más leves, pasando por la suspensión sin goce de haberes, para casos más graves, hasta la desvinculación de la entidad e inhabilitación de la función pública para aquellos casos que resulten muy graves, sin perjuicio de su traslado hacia la vía civil y/o penal.

Así, por ejemplo, ausentarse injustificadamente de la institución más allá de los días permitidos por esta (abandono de trabajo);

recibir irregularmente doble percepción del Estado; realizar actividades de proselitismo político empleando sus funciones o los recursos públicos; hacer uso indebido de información privilegiada; llevar a cabo actos de hostigamiento laboral; tomar una decisión pública manteniendo intereses en conflicto; ser desprolijo en la emisión de conformidades por servicios de consultoría; o incurrir en actos de nepotismo; entre otros, son ejemplos de inconductas funcionales.

El Estado cuenta con instituciones cuyo mandato está dirigido a preservar el buen uso de los bienes y los recursos públicos.



Uno de los grandes desafíos de la Administración Pública radica, precisamente, en no pasar por alto estos actos que reflejan un incumplimiento específico de los deberes, prohibiciones y disposiciones que corresponden al ejercicio de la función pública. Esto implica un rol activo por parte de las propias entidades, en cuyo caso deben iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios que correspondan; sin dilaciones, prescripciones forzadas o sanciones no acordes con la gravedad de las faltas.



Foto: <https://flic.kr/p/2khzEj8>

Corrupción

La corrupción es, sin duda, la circunstancia que más perjuicio ocasiona al interés general y, por tanto, en su sentido más específico, debe entenderse como un acto ilícito, por lo cual **está tipificado en el Código Penal como un delito contra la Administración Pública**. Cuando ello ocurre se afecta su correcto y regular funcionamiento, lo que constituye precisamente el bien jurídico protegido por el Estado. Además de la determinación de responsabilidades en la vía administrativa, la sanción de estos actos podría implicar la pena privativa de la libertad, el pago de una reparación civil y una multa, así como la inhabilitación que en los ilícitos más graves es de carácter perpetuo para servir en la Administración Pública. La corrupción es, además, como abordaremos en la siguiente sección, un serio problema público

La corrupción en el ámbito del Estado aparece en nuestra legislación como parte de los delitos contra la Administración Pública. Según un reporte del Ministerio Público (2019)¹², las investigaciones sobre esta clase de delitos han resultado más frecuentes en casos de: peculado, colusión, cohecho, negociación incompatible, entre otros.

No es lugar aquí para detallar los alcances jurídico-penales de estos delitos. Sin embargo, como parte de una comprensión de las prácticas corruptas, puede ayudar ofrecer algunas definiciones básicas¹³.

- La figura de **peculado** se configura cuando el funcionario o servidor público se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para un tercero, dinero o bienes que se le hayan confiado por razón de su cargo.

¹² La data corresponde a las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios a nivel nacional.

¹³ Las fuentes principales de estas definiciones provienen de las normas en materia penal. Para profundizar sobre esta materia se recomienda consultar los documentos sugeridos en las referencias al final de este capítulo.

- ▶ En el delito de **malversación de fondos** se sanciona la conducta del funcionario público que da una aplicación definitiva distinta a los fondos públicos al previamente establecido por la propia Administración Pública, afectando el objetivo inicial para el cual estos recursos habían sido originalmente destinados. Si bien es cierto que ello podría ocurrir sin premeditación, cuando se realiza de manera deliberada es pasible de establecerse como un delito asociado a corrupción.
- ▶ La **colusión** se produce cuando el funcionario o servidor público, que interviene directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de la adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado, acuerda con los interesados defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado (colusión simple) o defraudar patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado (colusión agravada).
- ▶ El **cohecho o soborno** es pasivo cuando la persona que incurre en este delito es un funcionario o servidor público que acepta o recibe, solicita o condiciona su actuar a la entrega o promesa de donativo o ventaja de parte de un ciudadano, sea para cumplir o incumplir sus obligaciones. Asimismo, incurre en el delito de cohecho activo aquel que ofrece, da o promete a un funcionario o servidor público donativo, promesa, ventaja o beneficio, para el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones.
- ▶ En la **negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo** ocurre que el funcionario o servidor público que indebidamente, en forma directa o indirecta o por acto simulado, se interesa en provecho propio o de un tercero, por cualquier contrato u operación en el que interviene por razón de su cargo.

La sola ocurrencia de estos actos nos invita a preguntarnos por las condiciones que posibilitan



Cuando se sanciona efectivamente un acto de corrupción, además de defender la buena marcha de la Administración Pública, se avanza en la lucha contra la impunidad.



Foto: ANDINA/archivo (2014)

“
Independientemente de su gravedad o tipicidad, **las prácticas alejadas de la ética afectan la integridad pública.**”

que un grupo de servidores públicos evalúen tomar decisiones que impliquen corromper o ser corrompidos. Por un lado, **¿qué es lo que lleva a una persona consciente de las funciones que realiza y de los parámetros éticos de su actuación traspasar dichos límites?** Por el otro, ¿qué es lo que la entidad pública dejó de hacer para que se produzca el acto corrupto o para que este no pudiera ser impedido? Estos temas serán abordados en el siguiente capítulo.

En suma, las prácticas cuestionables, las inconductas funcionales y la corrupción constituyen en todos los casos situaciones contrarias a la ética pública, pero se diferencian en razón de su tipicidad (situaciones expresamente señaladas) y lesividad (gravedad o consecuencia). Las prácticas cuestionables incumplen de manera general los principios y deberes éticos. Y en cuanto a la lesividad, basta que pudieran generar algún nivel de riesgo para ameritar una debida atención dentro de la entidad para su mitigación.

De otro lado, las inconductas funcionales y los actos de corrupción si bien comparten los principios de legalidad y tipicidad (al configurar situaciones expresamente descritas en una norma legal), se diferencian en cuanto a su lesividad, toda vez que la afectación y gravedad en el delito de corrupción es mucho mayor que en una falta administrativa.

La corrupción como problema público

De acuerdo con la opinión recabada por el INEI¹⁴ en cerca de 36 mil hogares peruanos, para marzo del 2020, la corrupción era considerada como el principal problema del país, por delante de la delincuencia, la pobreza y la falta de empleo.

Sin duda, la corrupción es un problema público. Existe evidencia suficiente que expresa el consenso de diversos actores de la sociedad para calificarla como una situación indeseable, que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio de derechos y el bienestar de la población; donde la gestión del problema constituye un conjunto de oportunidades para alcanzar los objetivos que el Estado persigue, en los cuales resulta indispensable la participación del sector privado y otros actores relevantes (Ceplan 2018: 17).

La corrupción **genera pérdidas económicas, incrementa la desconfianza ciudadana, afecta**

derechos; así como la buena marcha de la Administración Pública. No es gratuito, que para el 82% de peruanos consultados en una encuesta de alcance nacional¹⁵ la corrupción signifique un perjuicio para su vida cotidiana.

En el Perú, las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios cumplen un rol central en la investigación y persecución de estos delitos.



“
Existe una micro y macro corrupción. La primera contempla pequeños actos que se dan en el día a día, mientras que la segunda comprende complejas tramas de acción.
 ”

¹⁴ INEI (2020). Encuesta Nacional de Hogares: Módulo de Gobernabilidad y Democracia.

¹⁵ Proética (2019): XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción. Universo: mujeres y hombres de todos los niveles socioeconómicos mayores de 18 años que residen en ámbito urbano de Lima y 17 principales localidades del país.

Más allá de la expresión y percepción del problema, lo cierto es que existen indicios suficientes para afirmar que la corrupción ha estado presente a lo largo de toda nuestra historia. En el estudio más completo escrito sobre el tema en nuestro país, la “Historia de la corrupción en el Perú” (2013), el historiador Alfonso Quiroz señala que “la persistencia histórica de la corrupción sistémica ha estado íntimamente ligada a una tradición institucional y política, centrada en un poder ejecutivo patrimonial, que minaba los pesos y contrapesos necesarios” (2013: 533). Tomar conciencia del

carácter histórico de la corrupción en nuestro país nos invita a identificar ciertos patrones en la actuación de quienes han ejercido el poder y cómo se han relacionado diversos actores de los ámbitos público y privado, así como las acciones, reacciones y, en general, los mecanismos no siempre efectivos para hacer frente a este fenómeno.

■ Aproximándonos al problema

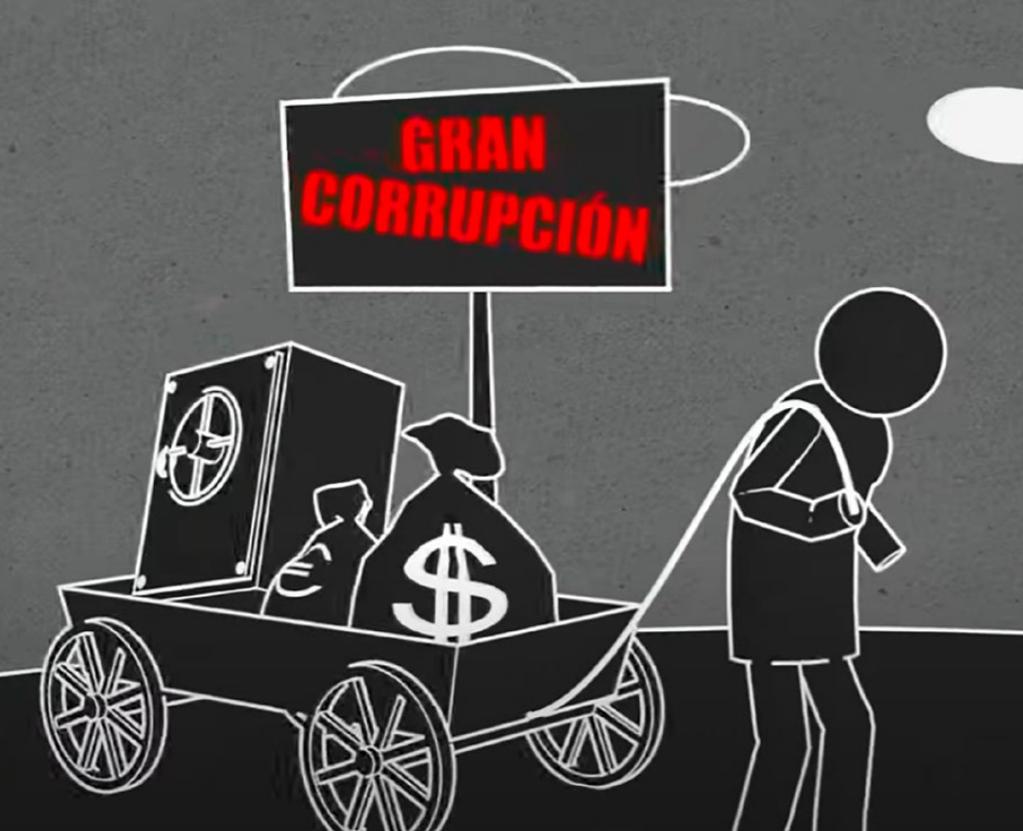
De retorno a los tiempos que corren, es necesario tomar en cuenta algunas consideraciones para aproximarnos a este problema. La primera es que en el sentido común se llama corrupción a muchas situaciones irregulares o que se consideran, en general, faltas éticas. De ahí que **se hace necesario identificar algunos elementos básicos que permitan caracterizarla**. La segunda es que se asocia la corrupción a un problema que atañe únicamente a los funcionarios públicos, lo cual no es preciso, pues, por un lado, existe corrupción que se produce entre agentes privados (por ejemplo, una empresa puede sobornar a un alto directivo de otra organización empresarial que le hace la competencia para acceder a información sensible¹⁶). Pero también porque en la Administración Pública, la corrupción implica a agentes privados (incluyendo a ciudadanos) que buscan ser favorecidos en sus intereses. La tercera es que la corrupción es un fenómeno difícil de investigar y medir, pues se trata de acciones que por definición se buscan ocultar. Por estas consideraciones, se debe comprender la corrupción como un fenómeno multidimensional que requiere diversas miradas: económicas, políticas, éticas, jurídicas y culturales.

En este mismo sentido, conviene distinguir entre micro y macro corrupción. La primera se sitúa en el día a día de pequeños actos de corrupción administrativa, cercanos a los ciudadanos y ciudadanas. La segunda corresponde a



Foto: Flickr/Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (2018)

¹⁶ Para mayor referencia, revisar artículos 241-A (Corrupción en el ámbito privado) y 241-B (Corrupción al interior de entes privados) del Código Penal.



VIDEO: Spot anticorrupción
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2013)
<https://youtu.be/KWBjv30juwE>

complejas tramas de acción, donde operan grupos con mayor poder, con capacidad potencial para dirigir normas y políticas a favor de sus intereses¹⁷. Ambas formas de corrupción han de ser enfrentadas desde estrategias distintas.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (2017) define corrupción como: “El mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales.” (2017: 16). Comparemos esta definición de corrupción con una que ofrece el historiador Alfonso Quiroz, ya citado anteriormente: “Mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios, coludidos con mezquinos intereses privados, con el fin de obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o desvío de recursos públicos, junto con la distorsión de políticas e instituciones” (2013: 38).

Cuando se comparan estas y otras definiciones de corrupción, es posible identificar algunos elementos básicos: i) **El uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada.** Desde la academia¹⁸ se ha precisado que “los comportamientos corruptos están directamente asociados al mal uso de posiciones privilegiadas que no solo se configuran en la esfera pública, sino que inclusive tienen implicaciones en la esfera privada” (CAN 2017: 17); ii) **la generación de una relación de poder negociada entre dos o más partes**, según la cual, la intención de quienes tienen intereses particulares es negociar un cambio de orientación que permita la utilización del poder público para fines no públicos. iii) **la búsqueda de beneficios irregulares**, vinculado con lo anterior, en tanto representa la motivación para el uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada, reemplazando la finalidad pública por fines ajenos. Todos los actos de corrupción buscan lograr un beneficio fuera de lo legal o lo éticamente permitido, estos son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico, pudiendo

¹⁷ A esta situación se le ha denominado “captura de las decisiones públicas”.

¹⁸ En esa línea Munive (2016) señala que el mal uso de una posición privilegiada o el uso indebido del poder se materializa mediante comportamientos que exceden las facultades y limitaciones que un cargo público o privado detenta, reemplazando la finalidad que da significancia a dicha posición para ser reemplazada por fines ajenos y que lindan con la transgresión de disposiciones normativas, principios administrativos y reglas formales (Citado por CAN 2017: 17).

ser la influencia, el poder político, la atención privilegiada, etc. Finalmente, iv) **el perjuicio de unos a costa del beneficio de otros**, lo que implica que sean ciudadanos y ciudadanas los que se vean perjudicados y afectados en el ejercicio de sus derechos fundamentales, a expensas del beneficio irregular de otros, como, por ejemplo, en su derecho al acceso a la justicia, a un debido proceso, a competir en condiciones de equidad o a recibir un servicio público adecuado, oportuno o de calidad. Este perjuicio es el que define a la corrupción como un abuso. Pero también el perjuicio va en contra de principios, normas y leyes, propiciando una brecha entre el sector público y la ciudadanía, que no se siente representada ni protegida debidamente, afectando la confianza en el Estado y las reglas de juego democráticas. En consecuencia, cuando la corrupción implica a quienes deben servir desde el Estado se degrada el ejercicio de la función pública y el bien esencial que esta representa.

Finalmente, **están los condicionamientos culturales**, es decir, cómo la corrupción se ve favorecida desde una cultura de la transgresión que normaliza estas acciones e incluso podría promover la admiración hacia quien la realiza. Como señalan Blondet y Rotta, en el Perú “la corrupción es una característica de la relación entre lo público y lo privado que florece en esa zona gris de fronteras indefinidas, alimentada por una amplia aceptación social de los ciudadanos” (2019: 75). Esta normalización se traduce en tolerancia hacia la corrupción, lo que a su vez incide en normalizar la impunidad frente a estos actos. Esto es lo que ocurre con la conocida frase “Roba, pero hace obra” o “Será una falta ética, pero no es delito”, según lo cual se podrían justificar, tolerar y normalizar ciertos actos corruptos y diversas prácticas contrarias a la ética si se perciben como causantes de un daño menor o menos relevantes frente a diversas formas de efectividad demostradas en la gestión pública.

“**La corrupción puede verse favorecida desde una cultura de la transgresión, según lo cual se podrían justificar, tolerar y normalizar ciertos actos y prácticas.**”

Respecto de los niveles de tolerancia hacia la corrupción, en la XI Encuesta encargada por Proética¹⁹ (2019) se indagó entre las personas encuestadas cuán de acuerdo o desacuerdo se encontraban con un conjunto de situaciones en las que se transgredían normas y se configuraban actos indebidos o corruptos, como pedir un favor sexual a cambio de un servicio o trámite, que una autoridad elegida coloque a simpatizantes poco calificados en puestos clave, dar bienes o pagar una “propina” para que le perdonen una multa o para agilizar un trámite o servicio. Las personas que respondieron ante las transgresiones referidas en la pregunta tuvieron la opción de situarse en cinco alternativas: acuerdo total, acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo. Quienes señalaron estar en total desacuerdo con la situación pudieron ubicarse en el conjunto de personas que muestran un “rechazo definido o definitivo” frente a la corrupción. Quienes expresaron estar en desacuerdo (teniendo la opción de oponerse totalmente), o no estar de acuerdo ni en desacuerdo, fueron incluidos en el grupo de “tolerancia media” al acto corrupto. En esta encuesta, las personas que la contestaron expresaron una tolerancia media del 68%, 27% mostraron un rechazo definitivo y 5% una alta tolerancia frente a la corrupción.

¹⁹ Capítulo peruano de Transparencia Internacional.



Según OCDE, **la corrupción aumenta la desigualdad económica y social**, alimenta el descontento, contribuye con la polarización política **y merma la confianza en las instituciones.**



Vista la forma en que pueden situarse las personas frente al problema público, el predominio de una tolerancia media a distintas formas de corrupción y prácticas contrarias a la ética podría motivar algunas preguntas válidas: ¿qué entendemos por corrupción? ¿cómo valora nuestra sociedad el problema? ¿somos permisivos con la ocurrencia de actos corruptos?, ¿miramos con benevolencia al transgresor, pues uno mismo podría en algún momento encontrarse en su posición?

Como parte del estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus organizaciones (SERVIR, 2019, p. 7) se preguntó a un grupo de servidores públicos en dónde había adquirido los principios y valores éticos que consideraban más importantes. Al respecto, 99% de los encuestados señaló que los había asimilado en primer lugar en el hogar, en la familia. Este resultado vinculado a los niveles de tolerancia media hacia la corrupción en nuestra sociedad debiera llevarnos a una reflexión adicional: si la tendencia de la sociedad, en general, es hacia tolerar en cierto grado los actos de corrupción, ¿cómo se reproduce esta



La corrupción produce desigualdad, exclusión y desazón en la sociedad. En la vista, ciudadanos y ciudadanas marchan por el centro de Lima para expresar su rechazo a la corrupción.



Foto: ANDINA/Jhony Laurente (2018)

situación en el sector público?, ¿cuán permisivos son los servidores y funcionarios públicos frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética?, y, finalmente, ¿cuál es el rol de las entidades públicas para la formación del carácter ético de los servidores y funcionarios? Son preguntas que nos invitan a investigar más, pero también a reflexionar sobre cómo nuestro medio social y cultural también requiere ser atendido, para comprender cómo se normalizan las prácticas contrarias a la ética, incluyendo la corrupción, e implementar medidas o cambios dirigidos a promover actitudes y nuevas prácticas que expresen una orientación hacia la integridad pública.

Como ha enfatizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la corrupción, en tanto problema público, genera desigualdad, exclusión y desencanto: “La corrupción es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento y la polarización política y disminuye la confianza en las instituciones. La corrupción perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución del ingreso, y socavando las oportunidades de participar equitativamente en la vida social, económica y política” (OCDE 2017: 2).

Pero, más allá de tomar conciencia sobre la gravedad y complejidad del problema público, cabe preguntarse ¿cuál es el rol de los servidores y las entidades públicas?, **¿es posible enfrentar sosteniblemente la corrupción?**, y ¿de qué manera concreta podría llevarse a cabo? Es a partir de aquí que podemos empezar a plantear una estrategia individual, organizacional y pública, como veremos en el capítulo 3, para enfrentar la corrupción, pero, sobre todo, para elevar de manera conjunta los estándares de integridad pública.

REFERENCIAS

BLONDET, C. y ROTTA, S. (2019) “El Estado como botín y la esquiwa frontera entre lo público y lo privado.” En: Portocarrero, F. y Vergara, A. *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales*, pp. 73-92.

CEPLAN (2018) *Guía de Políticas Nacionales*. Lima: Ceplan.
<https://www.ceplan.gob.pe/download/219607/>

CHANJAN, R., TORRES, D. y GONZALES, M. (2020). *Claves para reconocer los principales delitos de corrupción*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013) ¡No callar! Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública. Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta: 16 de noviembre de 2020 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Guia-IMPRESA-2.pdf>

MERINO, Francisco. (2017) *Ética para la función pública. De la indiferencia al reconocimiento*. Lima: UPC.

MUNIVE, Eloy (2016). *El enfoque de Coordinación Interinstitucional como estrategia de lucha contra la corrupción: Perú 2011 - 2015*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

MONTOYA, Y. (2015) *Manual sobre delitos contra la Administración Pública*. Lima: IDEHPUCP. Consulta: 14 de noviembre de 2020
<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2016/04/Manual-sobre-delitoscontra-la-administraci%C3%B3n-p%C3%ABblica.pdf>

OCDE (2017) *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. París: OCDE. Consulta: 21 de noviembre de 2020
<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

PCM/CAN (2017) *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción 2017-2021*. Lima: CAN. Consulta: 16 de noviembre de 2020
<http://can.pcm.gob.pe/normas-nacionales/politica-nacional-de-integridad-y-luchacontra-la-corrupcion/>

PCM/CAN (2016) *Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública. Guía para funcionarios y servidores del Estado*. Lima: PCM/CAN. Consulta: 18 de octubre de 2020
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/530493/Manual-Principios-Deberesen-la-Funcion-Publica.pdf>

PCM/ SGP / PRODESCENTRALIZACIÓN (2016) *Acceso a la información pública*. Lima: PCM, SGP, Programa Pro Descentralización USAID. Consulta: 16 de noviembre de 2020
<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/F2-Acceso-a-la-InformacionPublica.pdf>

PROÉTICA (2019) *XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción*. Lima: Proética. Consulta: 18 de octubre de 2020
<https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-lacorrupcion-en-el-peru-2019/>

QUIROZ, A. (2013) *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP/IDL.

SERVIR (2019) *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas*. Lima: SERVIR. Consulta: 17 de diciembre de 2020
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063974/clima-etico-2019.pdf>





Capítulo 3

Hacia una cultura de integridad en la Administración Pública

Establecida la finalidad que corresponde al ejercicio ético de la función pública y el concepto de integridad en la Administración Pública, luego advertimos que existen aspectos críticos que podrían afectar la priorización del interés general y la creación de valor público en el servicio que se brinda a la ciudadanía. En ese contexto, presentamos un conjunto de prácticas que podrían afectar gravemente el interés general y la buena marcha de la Administración Pública, abundando en argumentos para sustentar por qué la corrupción se constituye en un problema público.

En esa línea, adelantamos al término del primer capítulo que la integridad supone, además de una excelencia del carácter individual, un marco de gestión ética para las organizaciones públicas. Como veremos a continuación, dicho marco de gestión resulta alineado a una política pública y a un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas nacionales e internacionales orientados a enfrentar de manera estratégica la corrupción, pero sobre todo a elevar los estándares de la actuación pública. En ese contexto, el *enfoque de integridad* representa una forma de intervención frente al problema público de la corrupción, el cual encuentra en el *Modelo de Integridad* un conjunto de orientaciones para asegurar su implementación a nivel organizacional. Dicho esfuerzo, requiere, sin duda, de la participación activa de los servidores públicos, aplicando individualmente dicho enfoque en el ejercicio de sus funciones, de manera que ambos esfuerzos confluyan en el fortalecimiento de una *cultura de Integridad* en las instituciones de la Administración Pública.



La integridad como política pública y enfoque de gestión

Algunos antecedentes importantes

Las cuestiones éticas forman parte del quehacer de las organizaciones públicas desde sus orígenes modernos y están presentes en la comprensión que se ha tenido de la Administración Pública a lo largo del tiempo. Sin embargo, la integridad pública como enfoque para promover una conducta ética y prevenir la corrupción en las entidades públicas **es una propuesta que ha ido madurando en las últimas dos décadas.**

De hecho, las convenciones internacionales más importantes contra la corrupción²⁰ ya enfatizaban la necesidad de establecer medidas de prevención contra este flagelo con la finalidad de preservar la confianza en la integridad de los funcionarios y en la propia gestión pública.

“Las convenciones internacionales más importantes contra la corrupción ya enfatizaban la necesidad de establecer medidas de prevención contra este flagelo.”

En ese contexto, un aporte importante fue la propuesta realizada por la organización no gubernamental *Transparency International*, quien propuso la implementación de sistemas nacionales de integridad, basados en el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas para luchar contra la corrupción, es decir, **fortaleciendo la corresponsabilidad de los distintos organismos públicos encargados de prevenir y perseguir la corrupción**, así como de las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, partidos políticos y empresas.

El énfasis tanto en la prevención como en la persecución de la corrupción implicó un aporte importante de dicha propuesta al tomar distancia de una mirada predominantemente punitiva frente a la corrupción desde que esta empezó a entenderse como un problema público. Otro aporte relevante fue reconocer que ninguna institución podía hacer frente a la corrupción en forma aislada, lo que requería de una mirada holística y un conjunto de instituciones o “pilares” que trabajen de forma conjunta, dentro y fuera del Estado²¹.

Pero, sin duda, la OCDE es la organización que de manera más decidida ha contribuido a promover un enfoque de integridad pública en los distintos países que la conforman, así como en aquellos que aspiran a formar parte de ella, como es el caso del Perú. En esa línea, propuso un conjunto de medidas, mecanismos y recomendaciones orientados a la planificación y adaptación de procesos y estructuras de trabajo destinados a fortalecer los aspectos organizacionales para la gestión de la integridad en los gobiernos.

²⁰ Convención Interamericana contra la Corrupción (1997) y Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003)

²¹ Transparency International ha publicado informes de evaluación de los esfuerzos en la consolidación de estos Sistemas de Integridad en diversos países, a partir de un conjunto de dimensiones e indicadores. La propuesta de indicadores para evaluar los sistemas de integridad puede encontrarse en: <https://knowledgehub.transparency.org/product/national-integrity-system-assessment-indicators> (consulta: 27 de noviembre del 2020).



En la vista, servidores participan en el Foro “El Crimen Organizado, propuestas y soluciones hacia un Perú seguro”.

En el año 2017, esta organización elaboró la [“Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública”²²](#), un documento marco donde se propuso una estrategia y se resaltó la centralidad de la integridad para la gobernanza, “salvaguardando el interés general y reforzando valores fundamentales como el compromiso con una democracia plural basada en el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos” (OCDE 2017: 6). Allí, se consideró fundamental la promoción y puesta en práctica de una estrategia de integridad en la Administración Pública para lograr los principales objetivos del Estado, generar valor público y así contribuir a satisfacer eficazmente las necesidades y demandas ciudadanas (OCDE 2019: 3).

De esta manera **se planteó una visión estratégica** de la integridad pública con 13 recomendaciones de políticas en torno a tres ejes estratégicos: un sistema de integridad coherente y completo (compromiso, responsabilidades,

estrategia y normas), una cultura de integridad pública (sociedad, liderazgo, meritocracia, formación y apertura) y rendición de cuentas eficaz (gestión de riesgos, sanción, supervisión y participación).

Ese mismo año (2017) la OCDE presentó un informe referido a nuestro país denominado “Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente”. Tomando como base las recomendaciones antes mencionadas, este estudio evaluó de manera integral los avances y desafíos pendientes en materia de integridad y prevención de la corrupción en el ámbito nacional y subnacional. Se analizaron algunas áreas prioritarias como la gestión de riesgos, la promoción de la ética pública, la gestión de conflictos de intereses, la protección de los denunciantes, el *lobby* y el financiamiento de las campañas políticas. También se analizó el régimen disciplinario y el sistema de justicia penal en la lucha contra la corrupción. Este Informe

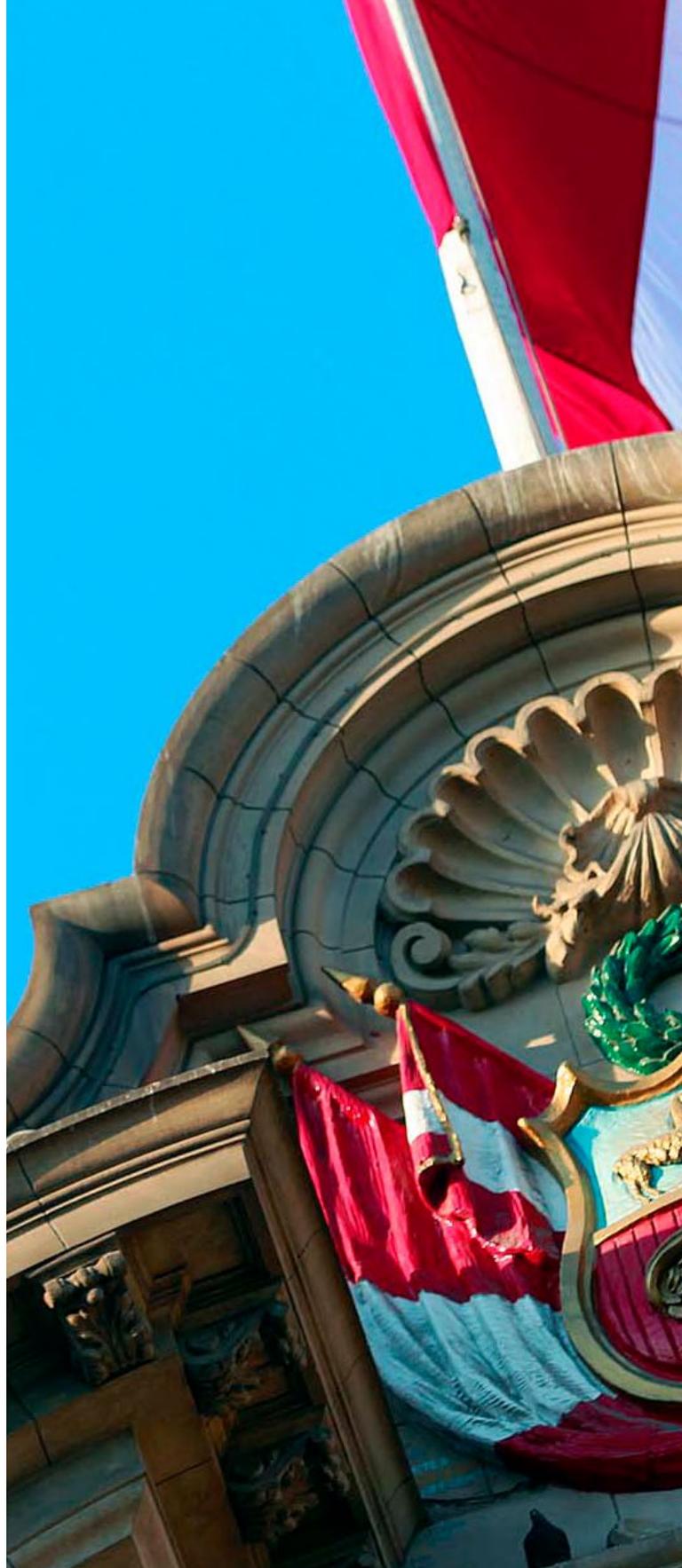
²² En julio del 2020, esta organización publicó El manual de la OCDE sobre Integridad Pública para brindar una explicación práctica de los trece principios contenidos en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017) con el objetivo de crear una cultura de integridad en el Estado y la sociedad. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es.

enfaticó la necesidad de **involucrar a actores del sector público, el sector privado y de la sociedad civil en la promoción de una política de integridad**, coordinada a todos los niveles y con una responsabilidad compartida.

La integridad como política pública en el Perú

Los informes antes mencionados y otros documentos elaborados entre 2016²³ y 2017 sirvieron como insumos y referentes para la formulación en nuestro país de la primera [Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción](#)²⁴ (2017) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. De esta manera, **se establecieron ejes estratégicos** para el (i) fortalecimiento de la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción; (ii) la identificación y gestión de riesgos, y (iii) el fortalecimiento de la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción²⁵.

Entre las razones tomadas en cuenta para la formulación de dicha Política Nacional se tuvo que i) los mecanismos vinculados a la promoción de la integridad en la función pública requerían ser fortalecidos y complementados; ii) era necesario realizar mayores estudios sobre el impacto de la efectividad del sistema punitivo del Estado; iii) era necesario uniformizar los criterios y el marco de acción de los órganos encargados de la lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en cada una de las entidades públicas; y iv) debían implementarse mecanismos que permitan medir la eficacia de los programas de capacitación vinculados a áreas sensibles en la lucha contra la corrupción,



²³ Por ejemplo, el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo (diciembre, 2016). Disponible en: <https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Informe-Final-Comision-Presidencial-de-Integridad.pdf>

²⁴ Aprobada mediante Resolución Suprema N.º 092-2017-PCM, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se elaboró a instancias de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, un espacio de articulación estratégica con participación del sector público, el sector privado y la sociedad civil. La Política representó un avance significativo en el impulso de un enfoque de integridad al consensuar un conjunto de decisiones en un documento de gestión estratégica de carácter nacional con objetivos, lineamientos y estándares nacionales de cumplimiento.

²⁵ En el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, aprobado en 2018, se ofrecen 69 acciones: 29 para fortalecer la capacidad de prevención de la corrupción, 21 para la identificación y gestión de riesgos, y 19 acciones asociadas al fortalecimiento de la capacidad sancionadora del Estado respecto de los casos de corrupción.



Foto: Flickr/Presidencia Perú (2012)

“
La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción incorpora un enfoque preventivo que permite realizar cambios estructurales en el sector público.
”

como las contrataciones públicas, prohibiciones e incompatibilidades en la función pública, régimen disciplinario y otros.

Con la aprobación de esta Política **se sentaron los fundamentos para la implementación de un enfoque nuevo frente al problema público, orientado a generar una cultura de integridad y de prevención de la corrupción.** En efecto, la perspectiva parcial de un enfoque tradicionalmente punitivo, a la luz de nuevos casos de corrupción, permitió admitir la necesidad de incorporar un enfoque fundamentalmente preventivo, para operar cambios estructurales en el sector público, sin perder de vista las relaciones que cotidianamente se establecen desde allí con el sector privado y la ciudadanía.

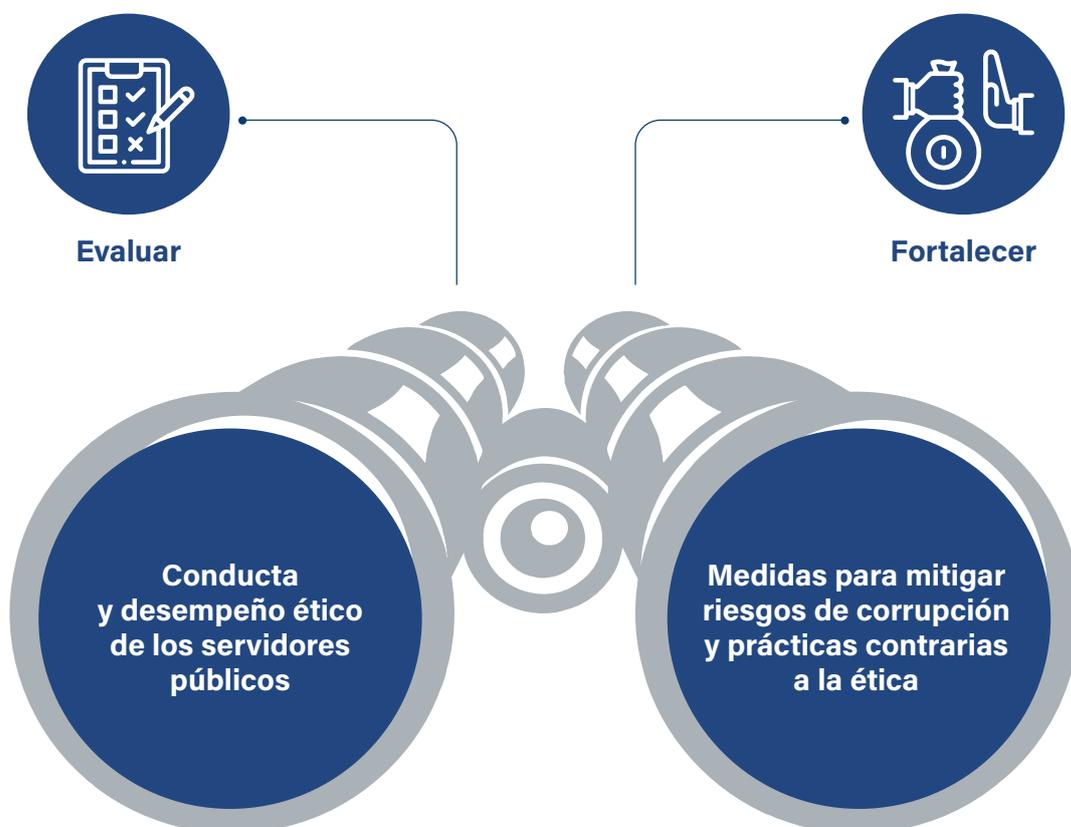
Resulta pertinente incidir en la diferenciación entre las perspectivas preventiva y punitiva frente a la corrupción. La primera busca intervenir, principalmente, antes de que el problema se produzca, incluye el diseño de mecanismos y normas que regulen los comportamientos, prevengan malas prácticas y contribuyan en la formación de los servidores y funcionarios, para incrementar la capacidad preventiva de la entidad frente a la corrupción y elevar los estándares de la actuación pública en los términos vistos en

el Capítulo 1. La mirada punitiva, en cambio, es la que persigue la corrupción cuando esta ya se produjo. Su herramienta principal es la investigación y la sanción, sobre la cual el Estado plasma su poder coercitivo, para defender la buena marcha de la Administración Pública, enfrentar la impunidad y contribuir a desincentivar la comisión de nuevos actos corruptos. Sin embargo, es sobre la mirada preventiva que se configura el enfoque de integridad pública.

El enfoque de integridad pública

Considerando los antecedentes y la formulación de la política pública, se presentan, a modo de síntesis, las principales características del enfoque de integridad pública:

- Prioriza la prevención de la corrupción y otras prácticas que afectan el ejercicio ético de la función pública, de modo que se actúe con debida diligencia y de manera oportuna. Contribuye con las instancias y organismos encargados de la persecución y sanción de la corrupción para que cumplan con sus mandatos de manera efectiva, pero **se adhiere a una mirada esencialmente preventiva basada en la identificación y mitigación de riesgos.**
- **Se propone evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos**, implementando estándares de cumplimiento para regular la actuación pública en su relación con los ciudadanos y el sector privado con reglas comunes para todos.



- **Se orienta a proteger y priorizar el interés general** por encima de los intereses particulares, **apelando a los principios, valores y normas** que contribuyan a prevenir la corrupción, la buena gobernanza y la creación de valor público.

En suma, la integridad se constituye en un enfoque o marco transversal de gestión, destinado a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores y funcionarios públicos, mitigando los riesgos que pudieran conducir o facilitar en una entidad la comisión de prácticas

contrarias a la ética o corruptas, de modo que se actúe con prevención, debida diligencia y de manera oportuna. Como se muestra en el Gráfico 3, el enfoque de integridad aparece de este modo en una suerte de “línea de flotación,” pues, si bien no desconoce el rol de la sanción frente a la corrupción, presta especial atención a producir cambios sobre prácticas normalizadas que configuran un entorno favorable a la corrupción, siendo un elemento esencial para impulsar una cultura de integridad en la Administración Pública.

Gráfico 3.
El énfasis preventivo del enfoque de Integridad Pública



Elaboración: Secretaría de Integridad Pública.

Para llevar el enfoque de integridad a la práctica y contribuir a un proceso de cambio cultural es necesario desarrollar un conjunto de acciones estructuradas con participación activa de los servidores y las entidades del Estado. Es aquí donde cobra relevancia el *Modelo de Integridad para el sector público*, para la implementación

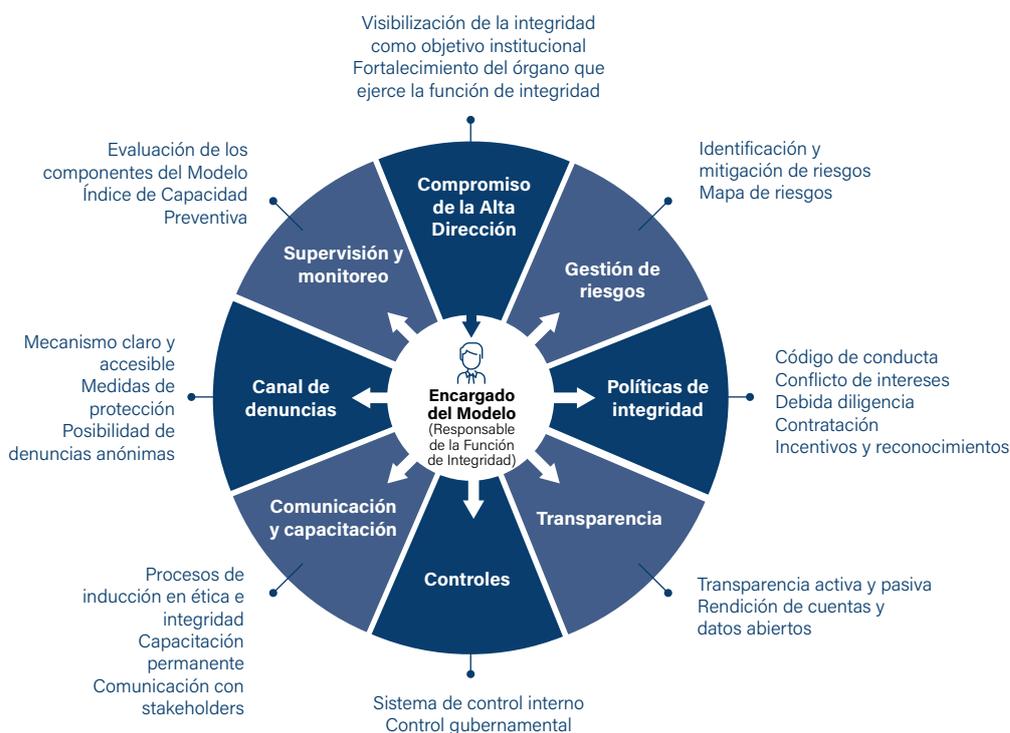
del enfoque a nivel organizacional, ofreciendo condiciones y herramientas que contribuyan a fortalecer una *cultura de integridad institucional* frente a la corrupción y favorable la defensa del interés general en el servicio a la ciudadanía y la creación de valor público.

El Modelo de Integridad para las entidades del sector público

Junto con la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se estableció un Modelo de Integridad²⁷ para el sector público. Se trata de un conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética. Dichas orientaciones se organizan de manera sistémica en una

estructura de trabajo de nueve componentes sobre la base de conceptos y pautas específicas a nivel organizacional y funcional. En suma, el Modelo **se constituye en una expresión del enfoque de integridad a nivel organizacional pero, al mismo tiempo, en una herramienta de implementación** que contribuye al fortalecimiento de una cultura de integridad en una entidad pública

Gráfico 4.
Los 9 componentes del Modelo de Integridad



Fuente: Directiva N° 002-2021-PCM/SIP

²⁷ Presentado en la sección IV del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. Para efectos de facilitar a las entidades públicas la implementación de una estructura de prevención de la corrupción se planteó un modelo de integridad basado en estándares internacionales y buenas prácticas con la finalidad de mejorar la organización de la Administración Pública para promover la integridad y luchar contra la corrupción. Los lineamientos para asegurar su implementación se encuentran desarrollados en la Directiva N.° 002-2021-PCM/SIP.

Es pertinente señalar que el Modelo de Integridad constituye también una estructura de cumplimiento que desarrolla un estándar general de gestión ética para las organizaciones del Estado, para fortalecer la actuación pública y la capacidad de las entidades para hacer frente a la corrupción. Dicho estándar supone, además, un punto de contacto con esquemas de prevención establecidos en las organizaciones privadas, donde el *compliance* y el *compliance officer* son elementos claves para la reputación y buena gobernanza corporativa. Así, pese a las diferencias entre ambos sectores, como señala en un estudio de la GIZ (2017) “la filosofía detrás del *compliance* basada en la cohesión, articulación, coordinación, identificación de riesgos, fortalecimiento de la estructura institucional e integridad sí son elementos a los que la nueva gestión pública aspira y que puedan plasmarse en un modelo de integridad que partiendo de los componentes del *compliance* privado tenga en cuenta las particularidades y complejidades del ejercicio de la función pública.” (GIZ 2017: 75-76)

Tomando en consideración diversas recomendaciones y buenas prácticas nacionales e internacionales, el Modelo de Integridad **representa un elemento necesario para emprender desde el Estado un esfuerzo orgánico y sistémico que asegure un estándar de alto desempeño ético y promoción de la integridad, para una lucha efectiva contra la corrupción.** Con ese fin, la política pública se operativiza en cada entidad a nivel organizacional, con prescindencia de su tamaño, sector o nivel de gobierno. A continuación, se presenta una breve descripción de sus componentes:

Compromiso de la Alta Dirección

Es aquí donde se observa el liderazgo de las autoridades, lo cual se evidencia asegurando las condiciones necesarias para el fortalecimiento de una cultura de integridad en la entidad, por ejemplo, visibilizando la integridad como un objetivo institucional incorporado el enfoque de integridad en los documentos de gestión y planeamiento; y empoderando al órgano que

“**El Modelo de Integridad** permite fortalecer la capacidad preventiva de las entidades públicas frente a la corrupción.

ejerce la función de integridad (encargado del Modelo) con los recursos necesarios para tal efecto.

Gestión de riesgos que afecten la integridad pública

Asociado a la identificación, evaluación y mitigación de los riesgos que pudieran afectar la integridad pública, es decir, la posibilidad de que una determinada conducta transgreda, por acción u omisión, el respeto de los valores de la organización, así como de los principios, deberes y normas relacionadas al ejercicio de la función pública y configure una práctica contraria a la ética o práctica corrupta; particularmente en los procesos más sensibles (por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, la gestión de recursos humanos, la transparencia y acceso a la información pública y la provisión de servicios públicos).

Políticas de Integridad

Entendidas como estándares de cumplimiento y responsabilidad para las entidades y servidores públicos como parte de la estrategia nacional de integridad y lucha contra la corrupción, en concordancia con directrices de alcance nacional y normas vinculadas a la materia (por ejemplo, formulación de códigos de conducta, lineamientos para la prevención y gestión de conflictos de intereses, gestión de intereses,

acciones de diligencia debida, políticas de incentivos y reconocimientos al personal por su desempeño ético, disposiciones para asegurar la meritocracia y contratación de personal idóneo en la entidad, etc.)

Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas

Implica el cumplimiento de la publicación de información en los portales de transparencia estándar (personal, contrataciones y adquisiciones, actividades oficiales, registro de visitas, documentos de planeamiento y presupuesto, proyectos de inversión, etc.), garantizar el acceso a la información pública (incluyendo el cumplimiento de los procedimientos para clasificar adecuadamente la información), contribuir a la apertura de datos y promover la rendición de cuentas.

Controles interno, externo y auditoría

Supone que la entidad cumpla con los requerimientos del control interno, para cautelar la correcta gestión de los recursos públicos; facilite las labores del control gubernamental que realiza la Contraloría General de la República o a través del órgano de control institucional; así como las auditorías en el caso de las empresas públicas.

Comunicación y capacitación

Involucra las tareas de inducción al personal, precisando los valores de la entidad, los principios, deberes y normas establecidas para el cumplimiento adecuado de la función pública; la capacitación permanente en políticas de integridad al público interno y la comunicación de dichas disposiciones dentro y fuera de la institución; la evaluación del clima ético en la entidad (percepciones, conocimientos y

prácticas); así como el nivel de satisfacción de las partes interesadas sobre el desempeño ético de los servidores y funcionarios.

Canal de denuncias

Es fundamental que los servidores y los ciudadanos conozcan los mecanismos de denuncia establecidos para recibir las alertas referidas a posibles inconductas o actos corruptos, precisando quién recibe la denuncia y cómo se procesa en la entidad; así como asegurar las medidas de protección al denunciante²⁸.

Supervisión y monitoreo del modelo de integridad

Es importante evaluar permanentemente el avance y el desempeño de la entidad en la implementación de los lineamientos, las medidas y directivas de integridad, a fin de identificar oportunidades de mejora, contribuir al monitoreo de indicadores²⁹ y efectuar los correctivos



VIDEO: El Modelo de Integridad para las entidades del sector público. PCM (2019) <https://youtu.be/RcYKK8SXCKE>

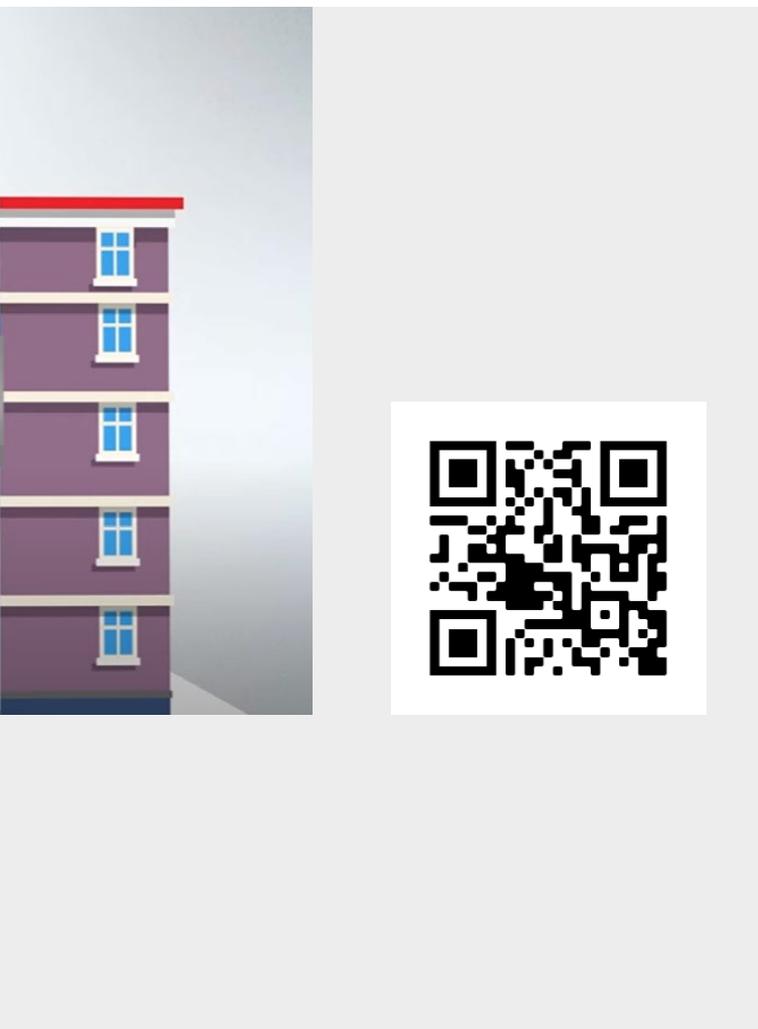
²⁸ Actualmente, se cuenta con el servicio digital disponible en <https://denuncias.servicios.gob.pe>, para que los ciudadanos y servidores públicos presenten sus denuncias con posibilidad de solicitar las medidas de protección necesarias o formularlas de manera anónima.

necesarios para el cierre de brechas en cada uno de los componentes del modelo.

Encargado del Modelo de Integridad

Para facilitar la implementación de este modelo es necesario asignar la función de integridad³⁰, quien asume el rol de articulación de sus componentes, acompaña y orienta a los distintos órganos y unidades orgánicas sobre la correcta y oportuna implementación de las normas, herramientas y/o mecanismos establecidos para elevar los estándares de integridad pública. Asimismo, absuelve consultas y brinda orientación a los servidores y servidoras de la entidad frente a posibles incumplimientos éticos.

Una lectura comprensiva del Modelo de Integridad (Gráfico 4) permite advertir que, más allá de producirse niveles de desarrollo diferentes, **no es posible soslayar ninguno de sus componentes, dado que además funcionan articuladamente.**



Así, por ejemplo, sin políticas de cumplimiento debidamente implementadas un compromiso de Alta Dirección caería en el lugar común de un mero acto declarativo. Y sin una adecuada estrategia de comunicación a los servidores y públicos de interés difícilmente se mitigarían apropiadamente los riesgos advertidos. De igual modo, sería impensable que una institución que preconiza la integridad en su enfoque de gestión obstruya los mecanismos de denuncia o acceso a la información pública.

En esa misma línea, para elevar los niveles de integridad en nuestro Estado es necesario que este Modelo sea incorporado en todas las entidades del sector público, de manera que compartan un estándar alineado a exigencias de prevención y desempeño ético claramente establecidas en aras de producir sinergias y generar valor público. Para contribuir con su implementación, la **Secretaría de Integridad Pública**³¹ de la Presidencia del Consejo de Ministros **ejerce la rectoría técnica de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción**, en mérito de lo cual desarrolla y establece lineamientos de integridad, brinda asistencia técnica en relación con los componentes del Modelo de Integridad y supervisa la implementación adecuada de la función de integridad en todo el aparato público.

Finalmente, así como el enfoque de integridad se implementa a través de este Modelo a nivel organizacional, es importante que los servidores y servidoras participen de manera activa en su implementación, además de observar una conducta que aspire a elevar individual y colectivamente los estándares de integridad en la Administración Pública.

²⁹ A la fecha, se cuenta con un Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP), disponible en <https://reporteintegridad.servicios.gob.pe>, el cual permite establecer el estado de avance de las entidades en la implementación del Modelo de Integridad.

³⁰ Para mayor información puede consultarse los "Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública" (Directiva N.º 001-2019-PCM/SIP); así como el Estudio de la OCDE (2019) "Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú".

³¹ Creada mediante Decreto Supremo N.º 042-2018-PCM, sus funciones se encuentran desarrolladas en el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM.

Integridad aplicada a la función pública

Son distintas las acciones que pueden proponerse para contribuir al fortalecimiento de una cultura de integridad en la Administración Pública. Algunas de las propuestas requieren distintos niveles de coordinación y decisión, como los que resultan necesarios para implementar el Modelo de Integridad; incluyendo reformas a nivel institucional u organizacional que no se encuentran necesariamente al alcance de todos sus miembros. Sin embargo, es posible determinar algunos parámetros generales que, observados en conjunto, podrían describir un desempeño ético que contribuya a elevar el estándar de integridad, **teniendo como protagonistas a los propios funcionarios y servidores de la Administración Pública.**

Es posible determinar algunos parámetros que podrían describir un desempeño ético que contribuya a elevar el estándar de integridad.

En esa línea, nos centraremos en **algunas acciones y pautas que pueden ser puestas en práctica de modo directo por los propios servidores públicos.** No obstante, es necesario tener presente en todo momento que se trata de medidas y propuestas de acción que se enmarcan en procesos mayores de cambio y reforma.

► **Tomar conciencia de posibles sesgos en nuestras decisiones**

Las personas solemos tomar decisiones basadas en información previa, experiencias, sensaciones, creencias, influencias o percepciones que no siempre resultan racionales o apropiadas. Como resultado de ello, podemos cometer errores por exceso de confianza, generalización o falta de reflexión suficiente. Un primer paso es ser conscientes de esta posibilidad mientras ejercemos una función pública³², ponderar la intuición, valorar diversas aristas y prestar atención al estado actual de las “reglas de juego”

► **Ser transparentes**

Una extensión de la transparencia es la puesta en práctica de la sinceridad y honestidad en la comunicación con ciudadanos y colegas. En esa línea, los servidores y servidoras deben favorecer la transparencia del Estado y atender sin dilación ni obstáculos los pedidos de acceso a la información, para dar cuenta de la marcha de la entidad y la toma de decisiones públicas.

³² Actualmente, se encuentran en auge los estudios del comportamiento que abordan los sesgos que orientan la conducta de las personas y, en consecuencia, la forma en que se podría condicionar positivamente su comportamiento. En esa línea, por ejemplo, la OCDE publicó en el año 2018 un estudio denominado “La integridad pública desde una perspectiva conductual. El factor humano como herramienta anticorrupción”, advirtiendo que el comportamiento humano es a menudo una dimensión olvidada en la elaboración de políticas de integridad, pasando por alto dos aspectos integrados: la elección ética basada en la reflexión moral del individuo, como núcleo de la integridad, y la dinámica social que afecta el comportamiento individual, es decir, la influencia de la sociedad, los compañeros, vecinos, etc. Integrar la dinámica y las dificultades de estos dos aspectos podría ayudar a diseñar políticas de integridad modernas y efectivas.



Ceremonia de premiación a los Embajadores de la Integridad 2019 en el marco del Día Internacional contra la Corrupción - 9 de diciembre.

Así, el estándar actual obliga a mantener actualizada la información de los portales de transparencia y atender todos los pedidos de acceso, salvo en aquellos casos debidamente justificados en los que la información hubiera sido previamente clasificada como reservada, confidencial o secreta³³. Asimismo, es fundamental consignar en el registro de visitas en línea información fidedigna, de manera que la ciudadanía sepa quién ingresa a la entidad, con quién se reúne y con qué finalidad, lo que permitiría, además, identificar posibles gestiones de intereses. En el caso de los servidores con capacidad de decisión y manejo de recursos públicos se debe cumplir con la obligación de presentar periódicamente su Declaración Jurada de Intereses, para dar cuenta de los vínculos familiares, laborales, institucionales, comerciales o políticos con los que arriban o permanecen en dicha posición; y en los casos que corresponda la Declaración Jurada de Bienes y Rentas.

► **Ser neutral y no mantener intereses en conflicto**

Dado que tenemos predisposiciones por los vínculos que establecemos a lo largo de la vida, es necesario poner a un lado los intereses familiares³⁴, partidarios, institucionales, comerciales, etc., al momento de tomar o contribuir en la toma de una decisión pública. Al detectar un probable conflicto de intereses, siempre es posible comunicarlo al superior jerárquico o al oficial de integridad y “dar un paso atrás”, para evaluar la mejor alternativa, a fin de evitar que dicho conflicto se materialice y ponga en riesgo la imparcialidad que debe caracterizar el ejercicio ético de la función pública. Pero también se trata de rechazar cualquier trato o situación que pudiera configurar el uso indebido de la posición para ejercer una influencia indebida en las actividades y decisiones públicas (acciones de favorecimiento, trato discriminatorio, entre otros), en razón de una afinidad o predisposición, incluso si no pudiera demostrarse un vínculo objetivo con un interés particular³⁵.

³³ Artículos 3°, 15°, 16°, 17° y 18° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27806 y su reglamento, en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

³⁴ De acuerdo con los resultados de la última encuesta de Proética (2019), 54% de personas en el Perú no muestra disconformidad absoluta frente a la posibilidad de buscar un pariente o amigo funcionario público para que lo favorezca en un servicio.

³⁵ La pregunta que uno debe hacerse es si la decisión o influencia que ejerce es en mérito del interés general o para favorecer (o perjudicar) un interés particular.

► **Rechazar ventajas indebidas**

Es necesario rechazar aquellas ventajas mal entendidas y que han sido normalizadas en el Estado, algunas, en complicidad con los ciudadanos, como aceptar regalos, obsequios³⁶ o beneficios a modo de “agradecimiento” por el servicio brindado —o “por brindar”— en razón de la labor o el cargo, pues van en contra del sentido y la legalidad que acompaña el ejercicio de la función pública, lo que implica asegurar una actuación proba, objetiva, neutra, transparente y libre de influencia o apariencia de influencia. Se trata de una mala práctica que nos obliga a elevar los estándares de integridad en la relación que establecemos con la ciudadanía, particularmente, con aquellos que acuden al Estado para acceder a un servicio. En esa línea, los servidores pueden solicitar a la entidad que haga explícita dicha prohibición en las áreas de atención al público, de manera que se genere conciencia de este impedimento.

► **Promover el acceso justo a los puestos públicos**

Se trata de defender la meritocracia en el sector público, buscando responder a la demanda de perfiles laborales con personas idóneas y calificadas para dichos puestos. Aquí cobra relevancia la participación de quienes tienen en sus manos la selección y designación de puestos de confianza o la elaboración de perfiles profesionales y términos de referencia, en las áreas usuarias y en las oficinas de gestión de recursos humanos. Sin embargo, se trata de un desafío que ha de involucrar a todos los servidores y servidoras, quienes al formar parte del Estado e identificarse con el interés general deben ser partícipes en esta promoción de la meritocracia y atender el llamado a no ser indiferentes frente a las situaciones de favorecimiento o direccionamiento de los procesos de selección o promoción laboral.

► **Tomar conciencia de los propios riesgos**

Cada servidor público está llamado a tomar conciencia crítica sobre los posibles riesgos que podrían afectar la integridad en el desempeño de sus labores, en la propia entidad, identificando potenciales interlocutores (ciudadanos u otros funcionarios) frente a los cuales podría darse alguna situación de trato diferenciado, conflicto de intereses o ventaja indebida. Asimismo, tomando en cuenta la probabilidad e impacto que dichos riesgos, una vez materializados, podrían tener en la buena marcha y reputación de la entidad. De allí que se promueva un enfoque de integridad basado en la identificación y mitigación de riesgos.

► **Conocer las normas y reglas de conducta**

Vinculado a lo anterior, es importante que el servidor reconozca cuáles son las reglas que conciernen su quehacer en la entidad. Esta es la base del cumplimiento. Por tanto, debemos dejar de lado los supuestos o la intuición y mostrar interés en conocer los valores de la organización, los principios, deberes y prohibiciones éticas, las normas de conducta específicas en la entidad; así como los impedimentos e incompatibilidades³⁷ inherentes a una determinada posición en la Administración Pública.

► **Conocer y emplear los mecanismos de denuncia**

Es muy importante identificar el canal de denuncia en la entidad y proporcionar alertas oportunas que permitan evitar que la corrupción se materialice, escale o transcurra con impunidad.

► **Emplear criterios de verificación para la toma de una decisión**

A lo largo de su paso por la Administración Pública, los servidores enfrentarán situaciones

³⁶ Posibles excepciones derivadas, por ejemplo, de cortesía en el marco de actividades protocolares o manifestaciones culturales originarias deben estar debidamente reguladas y comunicadas al personal.

³⁷ Para mayor referencia, pueden consultarse la Ley N.º 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual y su Reglamento; así como el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el D.S. N.º 082-2019-EF.

que pondrán a prueba su conocimiento de las normas, su carácter y su actitud concreta frente a ellas, describiendo un desempeño más cerca o más lejos del bien común y de los estándares de integridad, según puedan **advertir posibles problemas y dilemas éticos**,³⁸ reflexionar oportunamente y tomar las decisiones correctas.

► **Algunas preguntas generales podrían contribuir a fortalecer la toma de una decisión ética**

Así, frente a una determinada situación en la que podría estar en juego la afectación de valores, principios o normas y sobre la cual debemos tomar una decisión podríamos preguntarnos³⁹:

- ¿Cuáles son las alternativas posibles?
- ¿Qué alternativas se ajustan a las normas y cuáles no?
- ¿Qué alternativa produciría el mayor bien y haría el menor daño?
- ¿Qué decisión trataría a las personas de forma equitativa o proporcional?
- ¿Qué alternativa serviría a la comunidad en su conjunto y no sólo a algunos miembros?

Adicionalmente:

- ¿Tengo algún impedimento para decidir o involucrarme en esta decisión? ¿Esta decisión sería legal y justa? ¿Esta decisión me llevaría a actuar como se esperaría que actúe en mi posición? ¿Esta decisión nos crearía una buena o mala reputación? ¿Qué tan orgulloso me sentiría con la decisión? ¿Podría compartirla con los miembros de mi familia? ¿Podríamos defenderla ante el escrutinio público?

“
La ética es un saber práctico y la integridad una excelencia del carácter que requieren de un esfuerzo individual y de pares permanente.”

- ¿Cuáles fueron los resultados de mi decisión? ¿Cuáles fueron las consecuencias previstas y no previstas? ¿Cambiaría algo ahora que he visto las consecuencias?

Como se ha referido en pasajes previos, **la integridad aplicada a la función pública implica una mirada holística de diversos aspectos**. Así, por ejemplo, un servidor público que rechace ventajas indebidas, pero no cumpla con declarar sus intereses —en caso tenga dicha obligación— o no emplee los canales de denuncia a sabiendas de un hecho irregular, difícilmente podría ser definido como un servidor íntegro, más allá de que en situaciones específicas pueda actuar con rectitud o probidad. La ética es un saber práctico y la integridad una excelencia del carácter, que requiere de un esfuerzo individual y de pares, permanente. **En esa línea, el contexto de la entidad puede constituirse en un factor determinante.**

³⁸ Un problema ético corresponde a una situación que de materializarse iría en contra del cumplimiento de principios, deberes o prohibiciones éticas, en razón de lo cual podría identificarse la norma infringida y establecerse aquello que sería correcto o incorrecto hacer antes de tomar una decisión. No obstante, en la práctica, algunas normas podrían no resultar muy claras o admitir interpretación, añadiendo dificultad al proceso de deliberación. Por otro lado, en un dilema ético la disyuntiva frente a una situación podría resultar menos clara, al presentarse alternativas de solución frente a las cuales cualquier opción podría significar una afectación y ninguna opción podría resultar ser del todo correcta o incorrecta. Ver también ENAP 2015: 49-50

³⁹ “A Framework for Making Ethical Decisions” (Brown:2013) Este marco para pensar éticamente fue producto del diálogo y el debate académico en el seminario “Tomar decisiones: Decisiones éticas en la frontera de la ciencia mundial”, celebrado en la Brown University en el semestre de primavera de 2011. El documento completo puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.brown.edu/academics/science-and-technology-studies/sites/brown.edu/academics.science-and-technology-studies/files/uploads/Framework.pdf>.

Cultura de Integridad pública

En la parte final del primer capítulo analizamos el concepto de integridad, relevando algunas características vinculadas a su etimología y significado. Así, por ejemplo, referimos que la integridad en su definición esencial implica la idea de totalidad (*integritās*), de algo que no carece de ninguna de sus partes (*integer*) y dicho de una persona cuando se establece que es probo, recta e intachable. En esa medida, señalamos que **la integridad hace referencia a una virtud, a una búsqueda en la excelencia del carácter.** Sin embargo, además de esta aproximación relativa al comportamiento individual, también se hizo hincapié en la dimensión social y pública de la integridad, como un enfoque para la gestión ética de las entidades públicas.

Visto, entonces, este enfoque de integridad, el Modelo de Integridad para las entidades del sector público y las acciones que a nivel individual describen este enfoque aplicado al ejercicio de la función pública, corresponde

poner en conjunción estos aspectos de manera que contribuyen a fortalecer una cultura de integridad pública.

Introducir el enfoque de integridad en la cultura organizacional de una entidad pública requiere de la implementación de distintas tareas y la participación de diversos actores. Los servidores, servidores y funcionarios, por ejemplo, tendrán que asumir la necesidad de dejar atrás diversas prácticas normalizadas y reforzar un compromiso de apertura al cambio y hacia un aprendizaje que les permita actuar de manera consistente con principios, normas y valores en su actividad cotidiana. Una tarea que, por cierto, no resultará sencilla de acometer. En correspondencia a este esfuerzo, para elevar el desempeño ético de los servidores públicos, será fundamental contar con el compromiso de la Alta Dirección y la participación de diversas unidades orgánicas, incluyendo órganos de línea, de apoyo y asesoramiento, pues los estándares de integridad serán altos o bajos en una entidad dependiendo del involucramiento y la comprensión del sentido que dichas normas y valores representen para su actividad cotidiana.

Como se ha enfatizado en este capítulo, la integridad pública no solo constituye un enfoque de gestión para enfrentar el grave flagelo de la corrupción, sino también para empezar a revertir las causas de fondo que facilitan la ocurrencia de prácticas contrarias a la ética y fortalecer el cumplimiento de los fines que le corresponden al ejercicio ético de la función pública. Pero **este enfoque requiere convertirse en cultura**, es decir, en un conjunto de prácticas y hábitos recurrentes y cotidianos

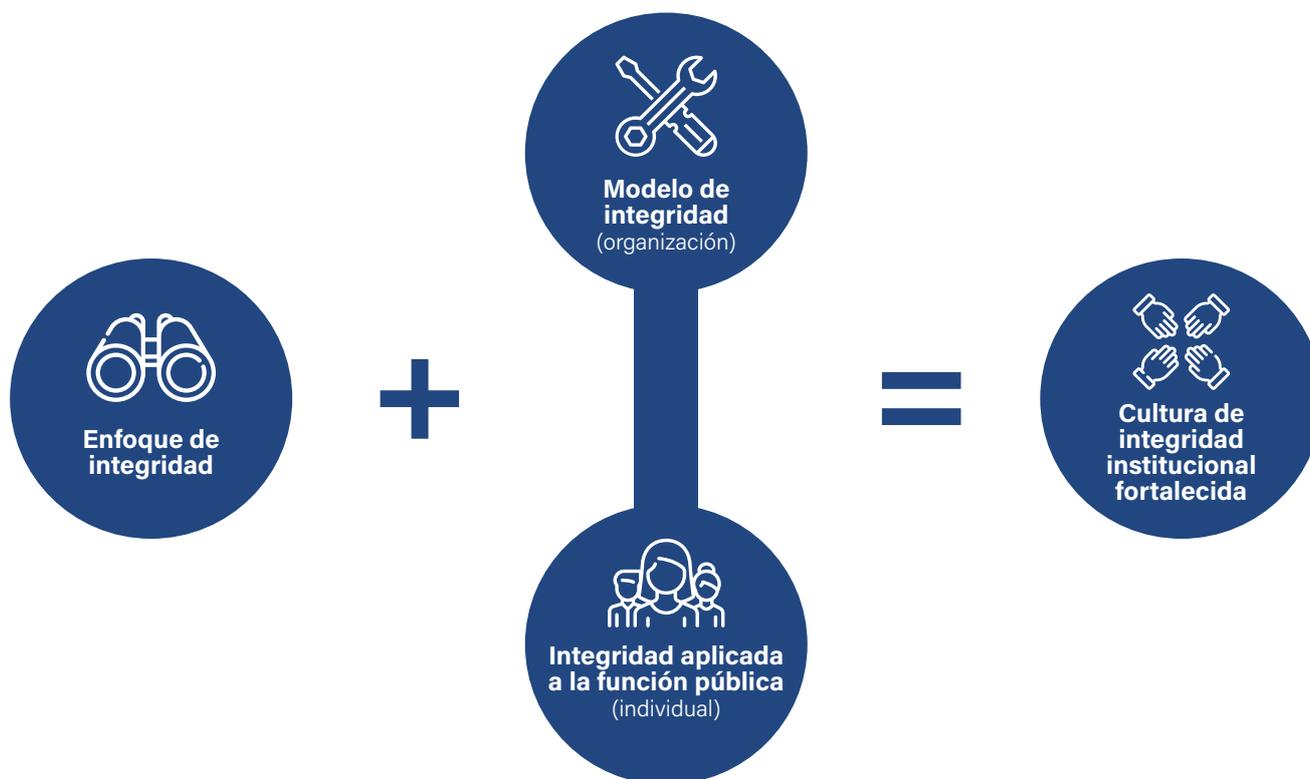
Introducir el enfoque de integridad en la cultura organizacional de una entidad requiere de la implementación de distintas tareas y la participación de diversos actores.

—donde las creencias y valores dentro de las instituciones son muy importantes—, que den cuenta de una apuesta por la integridad, percibida en las actuaciones personales, pero también en el establecimiento de medidas destinadas a favorecerla desde la propia entidad pública.

Pero asegurar una nueva cultura de integridad es, sin duda, un gran desafío para la Administración Pública. Algunos resultados del estudio de clima ético desarrollado por SERVIR⁴⁰ ilustran con claridad que las entidades no se constituyen aún en espacios de referencia para la formación en principios, valores y cumplimiento de normas de las personas que ingresan a ejercer una función pública. ¿Cómo impulsar sin ello una actitud

masivamente orientada hacia la reflexión y la práctica ética? Aquí encontramos, entonces, una importante oportunidad de mejora.

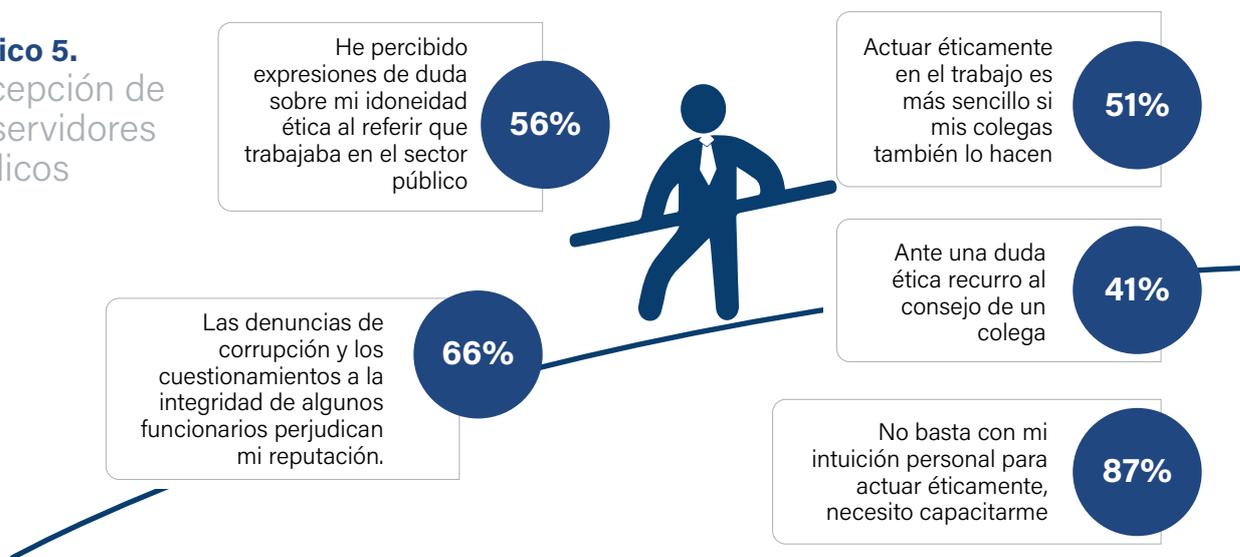
No obstante, es posible advertir algunas preocupaciones entre los propios servidores públicos que podrían describir una actitud de apertura al cambio, lo cual conviene analizar y tomar en cuenta en el impulso de una cultura de integridad pública. Así, por ejemplo, una encuesta realizada como parte de una consultoría desarrollada en 2017 por la Cooperación Alemana implementada por GIZ⁴¹ evidenció que sí existe conciencia respecto de la necesidad de fortalecer de manera concreta la ética en el ejercicio de la función pública.



⁴⁰ Según el cual, 99% de los servidores encuestados señaló a la familia como el primer lugar donde adquirió sus principios y valores más importantes. (SERVIR, 2019: 7).

⁴¹ GIZ (2018) "Estrategia de comunicación orientada a la puesta en valor de la ética pública." Elaborada por Fernando Hurtado en el marco del Proyecto Apoyo en la Implementación de las Recomendaciones de la ODCE, incluyó una encuesta virtual a más de 750 servidores públicos.

Gráfico 5.
Percepción de los servidores públicos



Fuente: Consultoría GIZ

Tomando en consideración lo señalado por los servidores públicos en diversos espacios de diálogo y difusión⁴² es posible identificar algunos aspectos que podrían incidir en el desempeño ético de la función pública y afectar la instalación de una cultura de integridad:

- En la práctica, la ética se intuye como un concepto amplio de “hacer lo correcto”, en algunos casos, motivado por convicciones personales o la obligación del cargo, pero sin mayor precisión sobre su implicancia en el ejercicio cotidiano de la función pública.
- No se valora la importancia del Código de Ética de la función pública. No se difunde, no se le conoce, no se lee o no se comprende.
- A nivel individual, el desempeño ético (entendido como la capacidad de tomar buenas decisiones sobre la base de una reflexión ética) no se valora aún como un factor que podría influir positivamente en el perfil y el crecimiento profesional del servidor público.
- Señalar posibles faltas éticas podría afectar la relación entre colegas e incluso perjudicar a quien decida actuar éticamente si el entorno no lo favorece.
- En la práctica, la ética de una entidad se construye de manera colectiva y, por lo tanto, se requiere del respaldo de pares para actuar en conjunto correctamente.
- Los servidores reclaman un compromiso explícito de sus directivos y jefes inmediatos en el tratamiento y las actividades que pudieran realizarse para elevar los estándares de integridad pública.
- Existe necesidad de elevar los niveles de confianza entre los propios funcionarios públicos. Confianza entre pares, entre equipos y entre sujetos con distintos niveles de autoridad. Confianza para hablar, decir, preguntar y responder con transparencia y sin temor frente a posibles problemas éticos al interior de cada entidad.
- Sin una explicación del sentido que tienen las normas y reglas para el ejercicio ético de la función pública, una comunicación que se limite al traslado formal de dichas instrucciones

⁴² Como parte de sus labores cotidianas, la Secretaría de Integridad Pública lleva a cabo jornadas de difusión y capacitación dirigidas a servidores públicos de todo el país.

“para conocimiento y fines” podría surtir poco efecto y condicionar al servidor a pasarlas por alto o no observarlas adecuadamente.

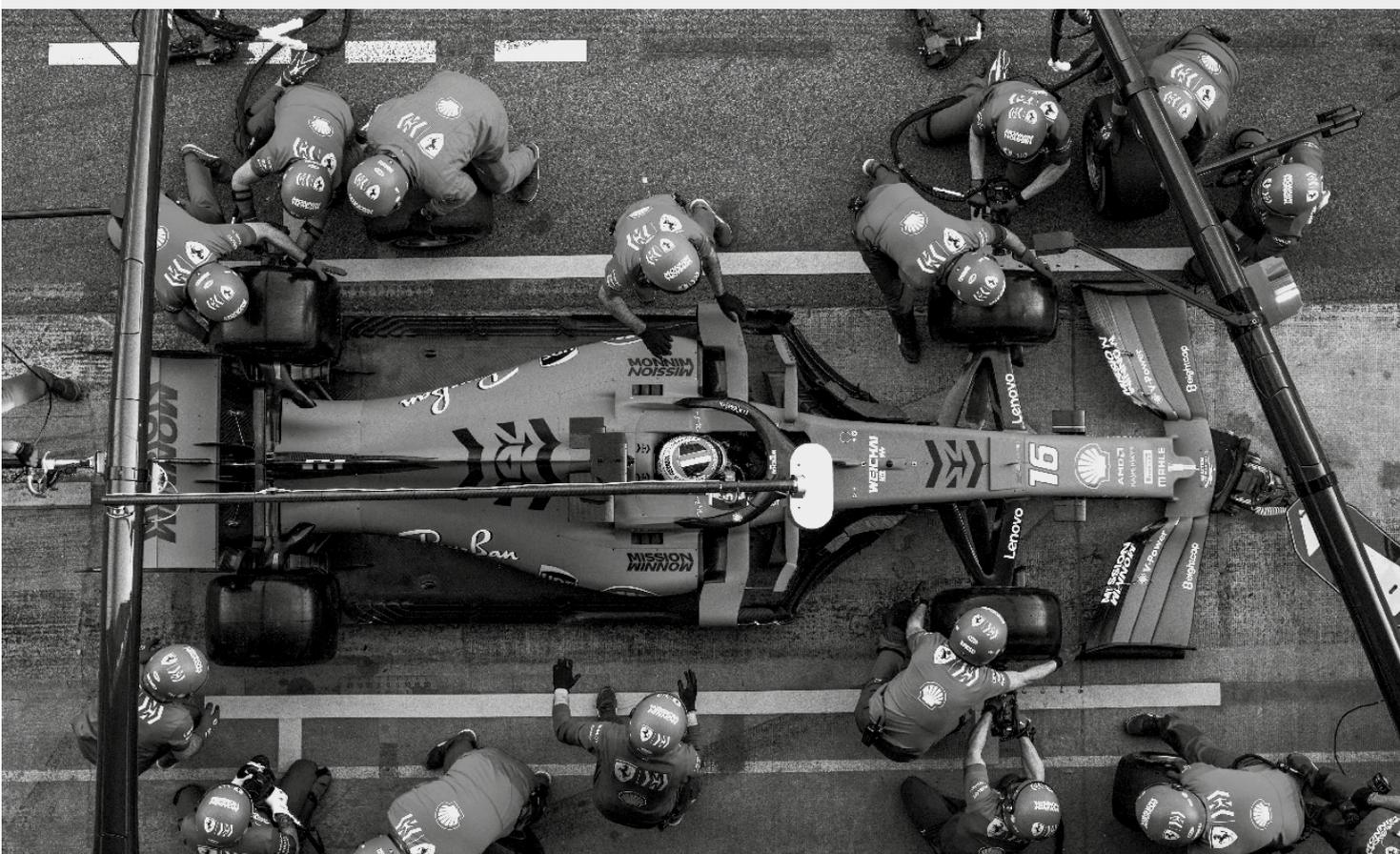
De cara a las instituciones, **es necesario contar con la participación de diversos órganos e instancias al interior de cada entidad** en aras de promover e instalar una cultura de integridad pública. Así, junto al cumplimiento de deberes exigibles a los servidores y funcionarios públicos, es necesario implementar medidas de debida diligencia que aseguren que las disposiciones y normas se conozcan oportunamente, se comprendan y se cumplan efectivamente, para mitigar posibles riesgos de transgresión que afecten la integridad pública.

No obstante, el enfoque de integridad, en su concepción de búsqueda de la excelencia, debería motivar a la entidad a ir más allá del cumplimiento del mínimo. En efecto, tal como señala la OCDE, hacer lo correcto y priorizar

el interés general no constituyen tareas sencillas, por lo que se aconseja establecer altos estándares de conducta, llevando a los servidores y funcionarios públicos más allá de los requisitos mínimos (OCDE, 2021: 143), pues, en un sentido práctico, la integridad pública significa cumplir con los deberes “de manera tal que su accionar pueda resistir al escrutinio público” (OCDE, 2020: 17).

En línea con lo anterior, y como se ha señalado en diversas secciones de este documento, **el acompañamiento de las entidades del Estado a sus servidores y funcionarios es un aspecto decisivo** en la inagotable tarea de elevar los estándares de integridad pública. Así, por ejemplo, implementar medidas destinadas a mitigar posibles riesgos e incidir en las tareas de difusión y capacitación a los servidores públicos constituyen acciones concretas que dan cuenta del privilegio de la ética y la integridad en una entidad pública.

Introducir el enfoque de integridad en la cultura organizacional requiere de la participación activa y coordinada de diversos actores, pues, independientemente de su posición o función en la entidad, todos y todas resultan relevantes.



“
El enfoque de integridad, en su concepción de búsqueda de la excelencia, motiva a las entidades a ir más allá del cumplimiento del mínimo.
”

En esta línea, por ejemplo, frente a un conjunto de disposiciones específicas establecidas para mitigar diversos riesgos, la Oficina de Recursos Humanos puede realizar acciones de difusión oportunas a los servidores y funcionarios, en el marco de sus actividades de comunicación interna⁴³, contando con el apoyo de la oficina de comunicaciones y de la oficina de integridad institucional. Tal como especifica la OCDE (2018): “Las decisiones éticas pueden ser alentadas con recordatorios de las normas morales a las personas al momento de la toma de decisiones (Bursztyń *et al.*, 2016); (Mazar and Ariely, 2006) (...) Tales iniciativas alcanzan mayor impacto cuando se sincronizan cuidadosamente con el momento inmediato anterior a la toma de decisiones (Gino and Mogilner, 2014)”

Por su parte, la oficina de integridad institucional, o la que haga sus veces, puede brindar orientación para absolver cualquier duda sobre dichas disposiciones; mientras la máxima autoridad administrativa supervisa el cumplimiento de las mismas, estableciendo recomendaciones a los órganos competentes, en aras de continuar mitigando los riesgos asociados al incumplimiento de alguna disposición que pudiera afectar la integridad pública.



El diálogo abierto y respetuoso entre servidores públicos es un aspecto que fortalece la identificación de riesgos y solución de problemas que podrían afectar la integridad pública.

Asimismo, frente al incumplimiento y la transgresión, las entidades públicas deben mostrar un mayor nivel de compromiso para sancionar las faltas disciplinarias y corregir las prácticas que resulten reprochables. En ese sentido, allí en donde se normalicen diversas prácticas cuestionables será más difícil advertir a tiempo posibles inconductas y, eventualmente, situaciones de carácter delictivo; en cuyo caso deberá darse parte a las autoridades competentes para evitar su impunidad.

En adición a ello, al abordarse la importancia de los principios y valores en el primer capítulo, destacamos que **los valores claramente identificados constituyen un eje fundamental en la actuación de los miembros de una entidad, pues expresan las creencias que esta profesa y aquello que resulta importante defender en razón de su misión en el aparato**

⁴³ En agosto de 2017 SERVIR publicó la “Guía para la Gestión del Proceso de Cultura y Clima Organizacional del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos” aprobada mediante Resolución de Presidencia N.º 150-2017-SERVIR-PE.



Foto: Flickr/SERVIR (2019)

público. En esa medida, y nuevamente desde nuestro enfoque de prevención, es importante desarrollar procesos de selección con filtros que permitan incorporar a personas solventes profesional y técnicamente que, además, empaticen con los valores de la entidad, de manera que compartan sus creencias. Ello redundará en mayores niveles de compromiso y participación. Asimismo, incorporar pruebas que permitan evaluar el desempeño ético de los servidores y funcionarios, antes de su incorporación y durante su paso por la entidad. De otro lado, y en la lógica de reivindicar la defensa del bien común, según lo cual se protege aquello que resulta valioso para la sociedad por encima de intereses particulares, **la integridad de una entidad pública se pone a prueba (pero también se fortalece) según la forma en como interactúen servidores, ciudadanos y representantes del sector privado.** En esa medida, para fortalecer una cultura de integridad pública es necesario trasladar los planteamientos antes vistos al entorno de la organización,

es decir, fuera de ella, e incluir a las partes interesadas. Así, por ejemplo, una entidad que impulsa permanentemente la transparencia, la equidad y la probidad dentro y fuera de la organización podría asimilar de mejor manera estándares más rigurosos en la regulación de la gestión de intereses (*lobby*), con mayor adherencia y compromiso de sus miembros y quienes desde la ciudadanía o el sector privado deseen influir en la toma de una decisión pública, siguiendo parámetros que aseguren la integridad de dicho proceso.

De esta forma, y en la medida en que esta cultura de integridad sea la expresión de saberes y prácticas compartidas en diversas entidades del Estado y sus partes interesadas, el desempeño ético de un servidor público podría fortalecerse en su paso por la Administración Pública. Por el contrario, allí en donde no se encuentre una cultura de integridad instalada en la organización se correrá el riesgo de frenar o contrarrestar su formación en principios, valores y cumplimiento de normas destinados a fortalecer el ejercicio ético de la función pública.

En suma, **una cultura de integridad pública:**

- **Es la expresión de saberes y prácticas compartidas en una institución** donde se actúa de manera consistente con sus valores organizacionales y en coherencia con el cumplimiento de los principios, deberes y normas destinados a asegurar el interés general, luchar contra la corrupción y elevar permanentemente los estándares de la actuación pública. Dichos saberes y prácticas se extienden a los miembros de la organización y, fuera de ella, a sus partes interesadas. La visibilización de la integridad supone hacer explícita la prioridad que brinda una entidad a la ética y al desarrollo y cumplimiento de un conjunto de procesos y políticas orientados a prevenir la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética en el sector público.

- ▶ **Tiene en su fortalecimiento el potencial de promover un cambio organizacional** al interior de las entidades del Estado, otorgando relevancia al ejercicio ético de la función pública y las medidas destinadas a limitar el desarrollo de prácticas contrarias a la ética y posibles actos corruptos. En este sentido, es importante que la cultura de integridad empate con los valores y la finalidad específica de cada institución, de manera que se exprese y sea exigible en los diversos procesos y prácticas al interior de la entidad.
- ▶ **Supone la necesaria y activa participación de distintos actores del ámbito público y privado, quienes son corresponsables del fortalecimiento de la cultura de integridad.** En esa medida, cada entidad del Estado debe incorporar y elevar los estándares de integridad pública en las prácticas y procedimientos con los que habitualmente se relaciona con los ciudadanos y el sector privado. Dicha tarea debe realizarse en correspondencia a la magnitud del problema

público (la corrupción) y a la necesidad de procurar un cambio que emerja desde el interior de cada entidad y no solo por efecto del control gubernamental o el control social⁴⁴. La integridad pública, en la medida que versa sobre la defensa del interés general, es una responsabilidad compartida y requiere de la participación⁴⁵ de todos estos actores, pero el rol de los servidores y de las propias entidades siempre será esencial, especialmente ante el escrutinio de la opinión pública.

- ▶ **Contribuye a fortalecer la relación entre los propios servidores públicos**, en sus distintos niveles de responsabilidad y jerarquía. El rol de quienes son titulares o realizan funciones directivas es crucial, pues son quienes pueden hacer que el compromiso por la integridad pública se convierta en acciones y cambios concretos en la organización. Además, con su testimonio y ejemplo, contribuyen de modo directo a generar un clima laboral favorable a comportamientos acordes a un ejercicio ético de la función pública.

En síntesis, **una cultura de integridad pública será resultado de elevar sostenida y consistentemente los estándares de la actuación pública.** Para ello, las entidades cuentan con un Modelo de Integridad, como una herramienta para la implementación de este nuevo enfoque en la organización, pero es indispensable la participación activa de sus miembros. En efecto, una entidad que reivindique la finalidad de la función pública y asegure medidas para prevenir la corrupción podrá proveer evidencias de una cultura de integridad fortalecida, siempre y cuando sus integrantes reconozcan, compartan y defiendan su valor.

Una entidad que reivindique la finalidad de la función pública y asegure medidas para prevenir la corrupción podrá proveer evidencias de una cultura de integridad fortalecida.

⁴⁴ Las entidades públicas están sujetas al control gubernamental de la Contraloría General de la República, pero también al control social promovido por diversos actores de la sociedad (medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros).

⁴⁵ La participación es uno de los principios clave incluido en los "Principios que orientan la integridad pública" presentes en el Decreto Supremo 042-2018/PCM que establece medidas para fortalecer la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Otros principios que se incluyen son: transparencia, corrección, probidad, respeto, veracidad, igualdad, objetividad, rendición de cuentas, prevención y neutralidad.

REFERENCIAS

CAMPS, V. y CORTINA, A. (2007) “Las éticas aplicadas” En: GÓMEZ, C. y MUGUERZA, J. *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la ética*. Madrid: Alianza, pp. 444-463.

GIZ (2017) Estudio sobre el compliance desde la perspectiva del sector público. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Eschborn, Alemania). Lima: GIZ pp.75-76.

OECD (2020), Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>.

OCDE (2019) Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad. Lima: OCDE. Consulta: 24 de noviembre de 2020 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>

OECD (2018), La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2017 b) Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. París: OCDE. Consulta: 24 de noviembre de 2020 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

OCDE (2009) Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. París: OCDE. Consulta: 24 de noviembre de 2020 <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/G F%282009%291&docLanguage=En>

PCM (2018) Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. D.S. 044-2018-PCM. Lima: PCM <https://www.gob.pe/institucion/can/colecciones/651-politica-y-plan-nacional-de-integridad-y-lucha-contrala-corrupcion>

PCM (2021) Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público. Directiva N.º 002-2021-PCM/SIP. Lima: PCM <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1999180-002-2021-pcm-sip>

PCM (2018) Medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción. DS 042 PCM. Lima: PCM. Consulta: 19 de diciembre de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3111-042-2018-pcm>

POPE, J. (2000) Transparency International. Source Book. Bonn: TI. Consulta: 21 de noviembre de 2020 <https://studylib.es/doc/5350494/el-sistema-nacional-de-integridad> (cap 4)

SERVIR (2015) “Ética en la Función Pública. Cuaderno de Trabajo”. Lima: Enap.

SERVIR (2017) Guía para la gestión del proceso de cultura y clima organizacional <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1347115/Resoluci%C3%B3n%20de%20Presidencia%20Ejecutiva.pdf>

SERVIR (2019) Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas. Lima: SERVIR. Consulta: 17 de diciembre de 2020 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063974/clima-etico-2019.pdf>





Capítulo 4

Defensa de la Integridad Pública

Como se ha visto, la promoción de la integridad requiere concretarse en prácticas que expresen estándares de conducta éticos en los distintos ámbitos de acción en los que se ejercen funciones dentro del Estado, prácticas que pueden ser desarrolladas por las servidoras y los servidores de las distintas entidades públicas. Cuando estas acciones en favor de la integridad se realizan con convicción —y no solo por temor a posibles sanciones— expresan un compromiso personal con la finalidad de la función pública, es decir, el servicio a la ciudadanía, la priorización del interés general y la generación de valor público.

Compromiso personal e institucional

El compromiso personal es indispensable. Quienes eligen el camino de la integridad, muestran con su testimonio que el cambio y mejora son posibles. Sin embargo, este compromiso a nivel personal por sí solo es insuficiente. En un contexto organizacional adverso, la apuesta personal por la integridad podría conducir al servidor por una experiencia frustrante o desmoralizante. En circunstancias extremas, se han presentado situaciones en las que algunos comportamientos con sentido de integridad han terminado produciendo represalias diversas que pueden incluir formas de aislamiento, acoso laboral y otras arbitrariedades.

Como se ha explicado a lo largo de este texto, **el compromiso personal requiere como correlato un compromiso institucional**, que promueva para quien ejerza funciones públicas el reconocimiento y respeto de sus colegas —incluyendo a quienes ejercen roles

La administración pública requiere de altos niveles de compromiso de sus integrantes, quienes deben rechazar cualquier intento de amenaza de la probidad en el ejercicio de la función pública.

En un contexto organizacional adverso, el compromiso personal por la integridad podría conducir al servidor por una experiencia frustrante o desmoralizante.



de jefatura o dirección— y asegure la provisión de mecanismos, procedimientos y espacios de confianza que permitan canalizar sus preguntas frente a problemas y dilemas éticos; así como sobre cualquier posible inquietud relacionada con su desempeño ético y el de sus colegas.



Foto: ANDINA/Juan Carlos Guzmán (2021)

“
La creación de espacios de confianza que permitan abordar problemas y dilemas éticos será posible siempre que exista un real compromiso político e institucional.
”

La creación y sostenimiento de estos mecanismos, procedimientos y espacios solo serán posibles allí donde exista un real compromiso político e institucional. Este es el camino que busca promoverse desde la Secretaría de Integridad Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros, desde donde se ejerce la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Pero también es responsabilidad de cada entidad pública, en sus múltiples finalidades y en los distintos niveles de gobierno. Si bien hay mecanismos y reglas de conducta generales para cualquier servidor público, es necesario que cada persona que trabaja en el Estado conozca cuáles son aquellas que corresponden de manera específica a su entidad.

En este texto, se presentan dos aspectos que resultan relevantes en el proceso de fortalecimiento y defensa de la integridad pública en nuestro país. Ambos se vinculan directamente con el quehacer organizacional de las instituciones, son componentes del Modelo de Integridad y pieza clave en el fortalecimiento de una cultura de integridad pública. Se trata de los puntos focales de apoyo institucional, cuya versión más institucionalizada ejerce el rol de “oficial de integridad”, y la denuncia, con sus mecanismos y medidas de protección al denunciante.

Puntos focales de apoyo institucional: el Oficial de Integridad

Es importante que cada servidor y servidora pueda identificar con quién cuenta para la defensa de la integridad pública. En primer lugar, **es esperable que dentro de la propia institución se cuente con aliados en la promoción de la integridad**. Los colegas de la oficina o en distintas áreas, los integrantes de un equipo de trabajo, el personal subordinado; así como los jefes y jefas inmediatos podrían ser buenos interlocutores para resolver dudas y brindar soporte en la evaluación del curso de acción frente a situaciones problemáticas.

Sin embargo, en la actualidad, cobra importancia y se fortalece la denominada función de integridad⁴⁶, para asegurar: i) la

implementación del modelo de integridad, ii) el desarrollo de mecanismos dirigidos a promover la integridad; así como, iii) la observancia e interiorización de los valores y principios vinculados con el uso adecuado de los fondos, recursos, activos y atribuciones de la función pública (PCM/SIP, 2019).

Las entidades públicas cuentan con diversas maneras de desarrollar la función de integridad. En primera instancia, a través de una Oficina de Integridad Institucional (o la que haga sus veces) o, de no contar con ella, teniendo como responsable a la máxima autoridad administrativa. En este último caso, pudiendo contar con el apoyo de un servidor civil o equipo de trabajo para la ejecución de las tareas correspondientes; o delegando de manera expresa la función de integridad a la oficina de recursos humanos. Así, la figura del Oficial de Integridad se introduce para impulsar en la entidad la adopción de una cultura de integridad pública y articular esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

En ese sentido, **quien asume la función de integridad** (así como el equipo que lo acompaña) juega a partir de su designación un rol relevante en materia de consejería y orientación ética para los servidores y funcionarios dentro de la entidad. Aplicando el enfoque de integridad, **contribuye a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos junto con las medidas destinadas a prevenir y mitigar los riesgos**

El Oficial de Integridad impulsa la adopción de una cultura de integridad pública y articula esfuerzos para hacer frente a la corrupción.

⁴⁶ Los lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública fueron establecidos mediante Resolución de Secretaría de Integridad Pública N.º 001-2019-PCM/SIP, en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. A la fecha, cerca de 200 entidades vienen implementando la función de integridad en diversos sectores y niveles de gobierno. En marzo del 2019, la OCDE publicó el Informe “Las oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad” en el que analiza la normativa peruana y plantea recomendaciones para definir, adecuar y estandarizar el funcionamiento de las Oficinas de Integridad Institucional para la aplicación efectiva del Modelo de Integridad en todo el aparato público.



Capacitación a funcionarios sobre Portal de Transparencia.

que afectan la integridad pública (prácticas cuestionables, inconductas funcionales y posibles delitos contra la Administración Pública). En esa medida, y sin perjuicio de asegurar mecanismos más coercitivos, debe aspirar a constituirse dentro de la organización en un punto de apoyo principal.

Algunas funciones asignadas al oficial de integridad son⁴⁷:

- Monitorear la implementación del modelo de integridad pública en la entidad.
- Participar y conducir el proceso que conlleva a la aprobación de acciones de integridad y lucha contra la corrupción en la entidad, así como hacer seguimiento a su cumplimiento.
- Coordinar con la Oficina de Recursos Humanos el contenido de las capacitaciones de personal en materias relacionadas a la probidad en el ejercicio de la función pública.
- Apoyar a la máxima autoridad administrativa en la implementación del Sistema de Control Interno; así como a los órganos y unidades orgánicas en la identificación y gestión de riesgos de corrupción.
- Supervisar el cumplimiento de la normativa vigente de transparencia, gestión de intereses, conflicto de intereses y otros vinculados a la materia.
- Orientar y asesorar a los funcionarios y servidores sobre problemas éticos, situaciones de conflicto de interés, así como sobre los canales de denuncias y medidas de

protección existentes en la entidad y otros aspectos vinculados a la materia.

- Recibir, evaluar y dar seguimiento a las denuncias por actos de corrupción.
- Atender las solicitudes de protección al denunciante o testigos, otorgándolas según corresponda.
- Trasladar la denuncia y los documentos que sustentan las denuncias a la Secretaría Técnica de la entidad encargada de las presuntas faltas disciplinarias, al Órgano de Control Institucional o al Procurador Público, de ameritarlo.

El proceso de implementación de la función de integridad se ha iniciado en nuestro país y cada vez son más las entidades públicas que van adecuando las instancias existentes o redefiniendo esta función. Llegados a este punto, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Existe una Oficina de Integridad Institucional en nuestra entidad o una unidad encargada de esta función? ¿Quién asume las funciones de Oficial de Integridad? ¿Qué tan identificada esta la máxima autoridad de nuestra institución con su labor? ¿Qué acciones viene desempeñando?

En suma, frente a la reflexión ética que podría llevar al servidor público en una primera instancia a compartir posibles dudas con sus puntos de apoyo inicial (colegas, jefes o subordinados) **es importante valorar la perspectiva especializada que se deriva de implementar efectivamente la función de integridad.**

⁴⁷ Cf. Artículo 2° del D.S. N.° 002-2020-JUS, que modificó el Reglamento de la Decreto Legislativo N.° 1327.

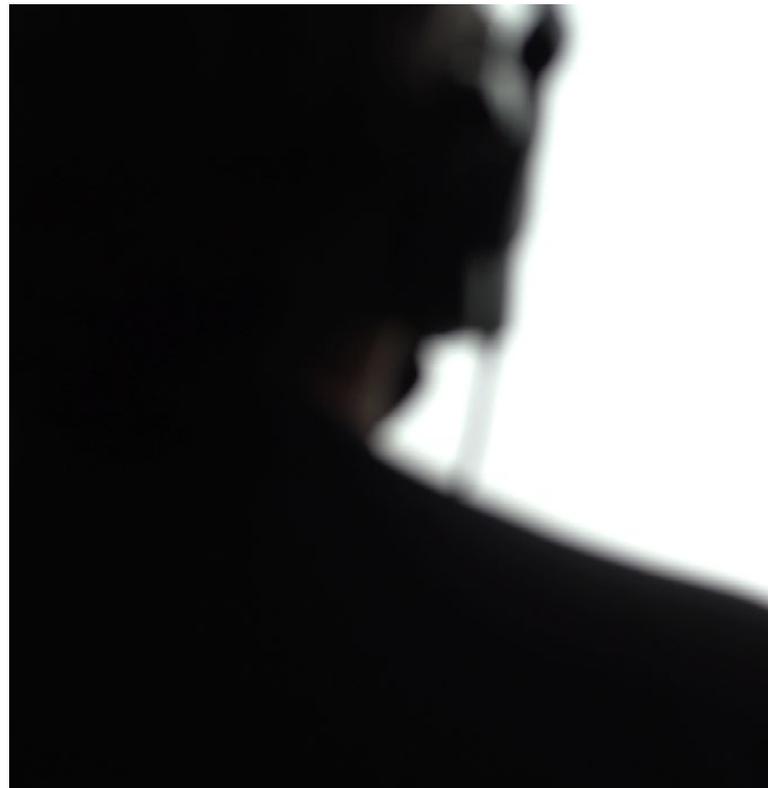
Denuncia: mecanismos y protección del denunciante

Uno de los asuntos más delicados en cuestión de integridad pública es cómo promover que las prácticas contrarias a la ética o las acciones que podrían configurar delitos de corrupción sean oportunamente denunciadas. Se requieren mecanismos que faciliten la identificación e investigación de acciones que puedan resultar sospechosas y, de ser el caso, puedan ser sancionadas. Como comenta Villoria, se necesita incorporar instrumentos tales como un sistema sencillo y riguroso de atención, que fomente las denuncias sólidas y desincentiven las denuncias de mala fe, así como un sistema de protección al denunciante (*whistleblower*), que evite y sancione las represalias y persecuciones a quien actuó correctamente (2015: 312).

Así como una Oficina de Integridad Institucional puede brindar un espacio de confianza para resolver dudas sobre problemas éticos, se requiere un mecanismo de denuncias que favorezca la recepción de testimonios y evidencias, así como la protección de los denunciantes, en particular, a aquellos que forman parte de la institución.

Una frase que podría resumir la complementariedad de ambos instrumentos es la siguiente: “ante la duda, pregunta; pero ante

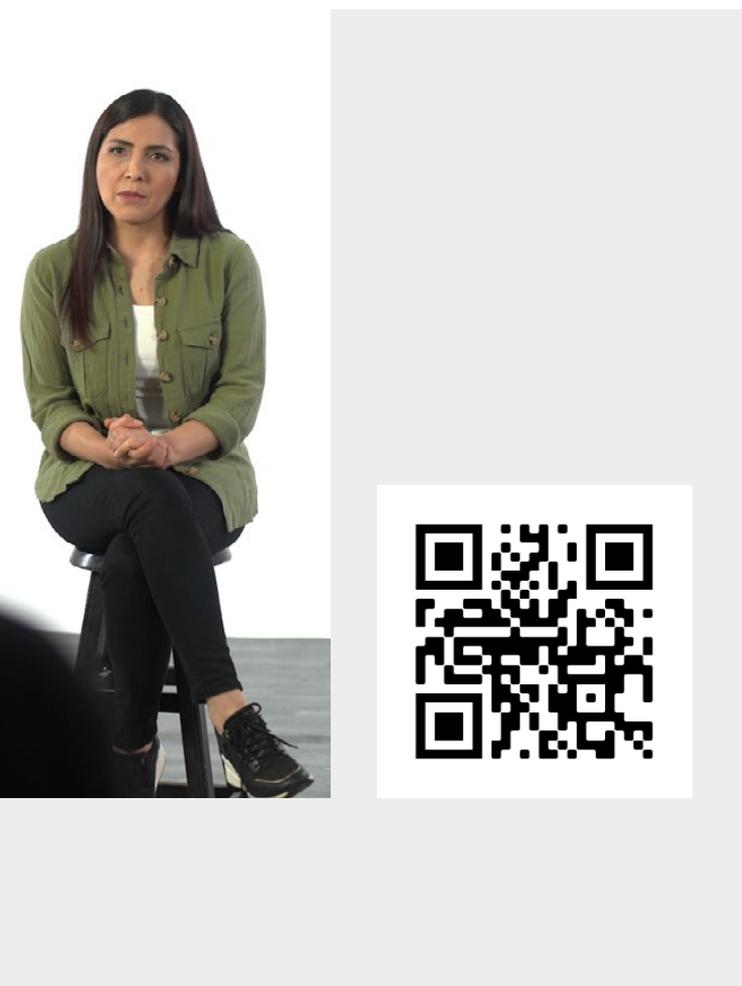
“
Existe un marco legal que posibilita las denuncias anónimas, así como también la solicitud de diversas medidas de protección.”



VIDEO: Denuncia la Corrupción PCM (2021) <https://youtu.be/DaY1iPkJJzM>

la evidencia, denuncia? **En ese sentido, es importante que se promueva en la entidad las capacidades de identificación de aquello que puede ser denunciante.** Siendo una de las funciones en materia de integridad recibir y evaluar denuncias sobre actos de corrupción, se podrían proponer preguntas clave para guiar a los servidores y servidoras sobre aquello que debe ser denunciado, por ejemplo: ¿Hay razones que justifiquen esta denuncia? ¿Existen pruebas que aportar? ¿Se trata de un hecho que comprometerá la reputación de la institución y de quienes trabajamos en ella?

En el año 2017, se establecieron medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciones para las denuncias realizadas de mala fe⁴⁸. En dicha norma, **se define como denuncia a aquella comunicación** verbal,



escrita o virtual, individual o colectiva, **que da cuenta de un acto de corrupción susceptible de ser investigado en sede administrativa y/o penal.** Asimismo, se considera denuncia de mala fe a aquellas denuncias que versen sobre hechos ya denunciados, denuncias reiteradas o carentes de fundamento, así como cuando se trate de una denuncia falsa. En adición a ello, se estableció el marco legal para posibilitar las denuncias anónimas; así como la solicitud de diversas medidas de protección.

Sobre la protección al denunciante, se precisaron los siguientes mecanismos:

► **Reserva de identidad (para cualquier ciudadano)**

El denunciante tiene derecho a la reserva de su identidad. La entidad, le debe asignar un código cifrado. La protección de la identidad puede mantenerse, incluso, con posterioridad a la culminación de los procesos de investigación y sanción de la falta contraria a la ética pública denunciada. Esta protección se extiende a la información brindada por el denunciante.

► **Medidas de protección laboral (para servidores públicos)**

La entidad puede otorgar las medidas de protección laboral como: el traslado temporal del denunciante o del denunciado a otra unidad orgánica; licencia con goce o exoneración de la obligación de asistir al centro de labores de la persona denunciada, en tanto su presencia constituya un riesgo para la determinación de los hechos; o cualquier otra que resulte conveniente a fin de proteger al denunciante.

► **Otras medidas de protección (para postores y proveedores del sector público)**

La denuncia presentada por un postor o contratista no puede perjudicar su posición como postor en el proceso de contratación en el que participa o su posición en la relación

⁴⁸ Decreto Legislativo N.º 1327 y su reglamento.



El mecanismo de denuncias es uno de los más relevantes, por eso **es necesario que las denuncias sean recibidas con el mayor compromiso por parte de las autoridades.**



contractual establecida con la entidad. Tampoco puede perjudicarlo en futuros procesos en los que participe. Si la denuncia se dirige contra servidores civiles que tengan a su cargo el proceso de contratación en el que participa el denunciante, la entidad dispondrá, previa evaluación, su apartamiento del mismo.

Cualquier sistema de denuncias y protección de denunciantes se basa en la legitimidad y confianza de las personas encargadas de la recepción y gestión de las mismas. En esta materia, que es función de integridad, se juega la legitimidad de la propia institución en su esfuerzo de instalar una efectiva cultura de integridad pública, donde la denuncia es uno de sus componentes relevantes. De ahí que sea necesario que las denuncias sean recibidas con el máximo compromiso de las autoridades de la institución, tanto para asegurar los recursos que se requieran para la implementación del mecanismo efectivo como para garantizar la autonomía e imparcialidad en la recepción, investigación y derivación pertinente de las denuncias.



s.gob.pe

Corrupción

nos darte la respuesta que necesitas

2

3

¿Cuántos años que sucedió?
¿Cómo promover la ética e integridad?

¿Cuál es la institución que origina tu denuncia?

¿En qué institución que origina la presente denuncia?

Aquí también cabe hacerse preguntas como las siguientes: ¿Existe confianza en los servidores y ciudadanos para realizar denuncias en nuestra entidad o en la instancia encargada? ¿Las denuncias llegan a evaluarse y, eventualmente, derivarse a las instancias correspondientes?

La denuncia de actos contrarios a la ética y posibles casos de corrupción es uno de los aspectos más críticos en la implementación del enfoque y el modelo de Integridad, pues va a contracorriente de una de las prácticas más normalizadas en la Administración Pública: ser indiferentes y, por ende, aceptar pasivamente la ocurrencia de dichas prácticas. Pues, si bien no son pocas las personas que van tomando conciencia de la importancia de promover la integridad en las organizaciones públicas, ante la disyuntiva de callar o denunciar, terminan optando por un silencio resignado. En ese sentido, la implementación de un canal efectivo de denuncias y una adecuada protección al denunciante es uno de los componentes más desafiantes.

Es preciso recordar que los mecanismos que aquí se han comentado, muestran dos modos de promover el compromiso en pos de la integridad pública. No son los únicos y se hace necesario desarrollar muchas otras formas y herramientas. Un servicio a la ciudadanía orientado al interés general supone buscar nuevas estrategias e instrumentos que expresen los compromisos personales e institucionales por la integridad. Aquí se juega la posibilidad del mutuo reconocimiento entre funcionarios y ciudadanos, la creación de valor público y, por ende, la legitimidad que forma parte de la reputación de las entidades públicas y del Estado en general. Todo ello es responsabilidad de quienes constituyen, dirigen y gestionan el Estado, pero también de quienes sirven desde el aparato público o se relacionan con ellos desde el ejercicio de la ciudadanía o la actividad en el ámbito privado.

REFERENCIAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2017) Decreto Legislativo N.º 1327 que establece medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. Lima: *El Peruano*. Consulta: 18 de noviembre del 2020

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-medidas-de-proteccion-para-decreto-legislativo-n-1327-1471010-6/>

MINJUS (2017) Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1327 que establece medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. Lima: MINJUS. Consulta: 18 de noviembre del 2020 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/530482/Reglamento_1327.pdf.pdf

OCDE (2019) Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad. Lima: OCDE. Consulta: 24 de noviembre del 2020 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>

PCM/SIP (2019). Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública. Directiva 001-2019/PCM-SIP. Lima, Perú: PCM.

VILLORIA, M. e IZQUIERDO, A. (2015) *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Técnos INAP.

CONCLUSIONES

La ética es un saber práctico necesario para la convivencia

- De manera general, las personas cuentan con la capacidad de preguntarse si determinadas acciones son correctas o incorrectas. En esa medida, sobre la base de dicha reflexión, es posible fortalecer su desempeño ético, empleando criterios y principios para orientar su comportamiento. De este modo, la reflexión ética debe permitir volver sobre la acción, para proponer y realizar mejoras que conduzcan a una mejor convivencia entre los seres humanos.
- Quienes sirven en el sector público enfrentan situaciones que requieren ser acompañadas de dicha reflexión, poniendo a prueba su capacidad de discernimiento.

Las profesiones son actividades que prestan un servicio a la sociedad

- Las profesiones persiguen una finalidad que les otorga sentido y legitimidad en la sociedad. Las éticas profesionales son éticas aplicadas enfocadas en cómo entender un adecuado desempeño profesional.
- Cuando se ingresa a una profesión la persona se compromete a perseguir dicha finalidad, independientemente de sus motivos o razones personales. Cuando estos motivos desplazan a la finalidad de la profesión, esta se corrompe y deja de ofrecer el bien que le da sentido y valor en la sociedad.

La función pública también persigue una finalidad

- El bien que busca ser preservado en el ejercicio de la función pública es el servicio a la ciudadanía orientado hacia el interés general y la creación de valor público. Cuando se ingresa al Estado, dicha finalidad ya está ahí, la persona no la inventa, viene dada por la actividad misma.
- Para comprender la dimensión del interés general podemos remitirnos al ejercicio de deberes y derechos, a la defensa de la persona y su dignidad, pero también a la búsqueda del bienestar social y la calidad de vida, con posibilidades para un desarrollo humano y sostenible. Sin perjuicio de lo cual es importante comprender que se trata de aquello que persigue y resulta valioso para la sociedad por encima de un interés particular.
- En esa medida, las personas encontrarán valor público en los servicios efectivamente recibidos, que produzcan un impacto concreto y positivo en sus vidas, provistos por instituciones que adquieren legitimidad en la ciudadanía.

Junto a la vocación de servicio, el reconocimiento del rol que ejercen los servidores públicos en la sociedad es fundamental

- Para cumplir con aquello que persigue la función pública es indispensable comprender su finalidad y contar con servidores públicos comprometidos, pues servir en el Estado otorga un gran poder y, al mismo tiempo, una gran responsabilidad.

- Pero servir a la ciudadanía implica una vocación que no surge únicamente de una apuesta o compromiso individual. La identidad de quien sirve al ciudadano desde el aparato público requiere ser fortalecida con procesos de reconocimiento mutuo entre servidores y ciudadanos, así como de un reconocimiento por parte del mismo Estado. En ese orden de ideas, un servidor público que reconoce y es reconocido contribuirá a generar valor público.

Los principios y valores cumplen una función importante

- Los principios prescriben ideales normativos que orientan el ejercicio ético de la función pública. Dichos principios están recogidos, en primer lugar, en el Código de Ética de la Función Pública, junto con deberes que obligan y prohibiciones que limitan el ejercicio de dicha labor.
- Junto con estos principios, además de las normas que regulan la función pública, en el ámbito de la cultura organizacional existen valores que constituyen un eje fundamental en cada entidad, pues sintetizan creencias alineadas a su función y misión institucional.
- Congregar a los servidores públicos en torno a principios y deberes junto con valores organizacionales claramente definidos facilitaría la tarea de identificar riesgos que pudieran comprometer el ejercicio ético de la función pública.

La ética e integridad tienen una dimensión personal y pública

- La ética es un saber práctico que se experimenta desde la reflexión individual, previa o posterior a la actuación en uno u otro sentido, en base a criterios que orientan el comportamiento. Pero la ética

no es estrictamente personal, es también pública, en la medida de que las acciones de unos afectan a otros y se desenvuelven en espacios de convivencia, incluyendo el ámbito de las organizaciones. Esta reflexión práctica, entonces, se extiende y se forja también en razón de la interacción con los demás.

- La integridad, centrada en el comportamiento individual, es la expresión de una excelencia del carácter que supone emplear este saber práctico permanentemente para mejorar el desempeño personal. Y así como la ética puede transitar de una dimensión personal a una pública, la integridad también supone la construcción de un carácter que se forja en una comunidad de esfuerzos, en relación con el interés general.
- En esa medida, la integridad debe conducir también a la búsqueda de la excelencia organizacional, que incluya en su perspectiva un horizonte ético, que no afecte el bien común, sino que, por el contrario, lo proteja, a través del ejercicio continuo de elevar sus estándares.
- En el caso de las organizaciones públicas, la integridad pública es la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la creación de valor público.

Diversas prácticas contrarias a la ética afectan la integridad pública

- Dada la finalidad que le corresponde al ejercicio de la función pública, existen ámbitos críticos sobre los cuales debe

prestarse especial atención, como la transparencia, imparcialidad, efectividad o el trato a la ciudadanía, pues ponen a prueba el desempeño ético de los servidores públicos. En esa línea, un aspecto esencial es la prevención y gestión de posibles conflictos de intereses en la administración pública.

- En ese contexto, diversos actos contrarios a la ética suponen distintas maneras de afectar la integridad pública. Desde prácticas cuestionables o reprochables —lamentablemente normalizadas— hasta casos de corrupción que configuran delitos contra la administración pública, pasando por posibles inconductas pasibles de sanción disciplinaria o administrativa.

La corrupción es un problema público

- Existe suficiente evidencia para calificar la corrupción como una situación indeseable, contrario al interés general y la creación de valor público, que afecta derechos, recursos y la buena marcha de la administración pública, debilitando la confianza y legitimidad de las entidades del Estado frente a la ciudadanía.
- Pero la corrupción, además de ser grave, es un problema complejo que involucra a diversos sectores de una sociedad con niveles de tolerancia que aún no evidencian un rechazo absoluto frente a prácticas contrarias a la ética y posibles actos corruptos, afectando la defensa del bien común por encima de intereses particulares.

La integridad es la respuesta del Estado frente a la corrupción

- El Perú cuenta con una Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, a partir de la cual se vienen implementando

medidas destinadas a fortalecer la capacidad preventiva de las entidades públicas frente a este grave flagelo. Se trata de una política pública que resulta de un cambio en la intervención frente al problema público, apostando por un enfoque de gestión preventivo que va más allá del alcance punitivo.

- El enfoque de integridad se orienta a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos, implementando medidas y estándares de cumplimiento con una mirada esencialmente preventiva basada en la mitigación de riesgos de corrupción y prácticas contrarias a la ética. En esa medida, se busca asegurar que no exista ningún impedimento que afecte o suponga una barrera para aquellos servidores que decidan actuar de manera correcta y, por el contrario, consiga impedir a tiempo posibles desviaciones del ejercicio ético de la función pública.
- Para implementar este enfoque, las entidades del Estado cuentan con un Modelo de Integridad que reúne un conjunto de orientaciones, medidas y herramientas organizadas de manera sistémica para fortalecer su capacidad preventiva y defensiva frente a la corrupción.

Una estrategia de integridad debe apostar por un cambio cultural

- El Modelo de Integridad es la herramienta que permite implementar el enfoque de integridad a nivel organizacional. En esa medida su contribución es también en aras de fortalecer una cultura de integridad pública, que pueda evidenciarse en un conjunto de saberes y prácticas en las entidades del sector público, alineadas a sus valores organizacionales, a las normas, principios y deberes de la administración pública; pero que también

pueda ser patente en las relaciones que establecen sus integrantes con el sector privado, otras entidades del sector público y la ciudadanía.

- En esa línea, es fundamental contar con el compromiso de los servidores públicos, de manera que la integridad se constituya realmente en una característica aplicada al ejercicio de la función pública. Así, en la línea del enfoque antes señalado, es necesario tomar conciencia de los sesgos y emplear criterios de verificación para la toma de una decisión correcta. Asimismo, es necesario identificar posibles riesgos para la integridad asociados a sus labores, apostar por la transparencia en todo momento, no mantener intereses en conflicto, rechazar ventajas indebidas, promover el acceso justo a los puestos públicos, conocer las normas y reglas de conducta y, de ser necesario, emplear los mecanismos de denuncia.
- No obstante, en la medida de que lo que se persigue es un cambio de cultura que remplace hábitos normalizados por buenas prácticas, se trata de un desafío de largo aliento. En ese sentido, la promoción de la integridad debe concernir, en primer lugar, al aparato público en su conjunto, pero también a los diversos sectores de la sociedad.

Defender la integridad pública supone, entre otras importantes apuestas, fortalecer el rol de quien ejerce la función de integridad en la entidad y asegurar los mecanismos de denuncia y protección al denunciante.

- Una manifestación explícita del compromiso con la defensa de la integridad está en la implementación adecuada de esta función en las entidades públicas. Los oficiales de integridad cumplen un rol de articulación y promoción muy importante, no exento, por cierto, de la participación de diversas unidades orgánicas de la entidad y, en general, de los propios servidores públicos.
- De otro lado, un asunto de prioritaria atención es la promoción de mecanismos claros y efectivos de denuncia y protección al denunciante. En esa línea, es fundamental desarrollar capacidades para la identificación oportuna de casos que pudieran constituirse en alertas de posibles prácticas contrarias a la ética y/o prácticas corruptas, pero también asegurar una debida atención que se corresponda con el esfuerzo de quien evidencia con su denuncia un compromiso con la defensa de la integridad y cualquier situación que pudiera afectar los fines que persigue el ejercicio ético de la función pública.



GLOSARIO

A continuación, se propone un glosario de conceptos y términos empleados a lo largo del documento.

■ Código de conducta

Documento que describe el comportamiento esperado de servidores y funcionarios públicos para guiarlos hacia el logro de objetivos comunes y promover una cultura de integridad en la organización. A diferencia de un código de ética, que provee amplios principios de comportamiento, este documento precisa conductas específicas aceptables y no aceptables en el contexto y situaciones particulares de una entidad y en relación con sus valores organizacionales.

■ Código de ética de la función pública

Documento que establece principios, deberes y prohibiciones para el ejercicio de la función pública, proporcionando un estándar ético general y común exigible a cada servidor público, independientemente de su especialidad, modalidad de contratación, antigüedad en el cargo o posición jerárquica en la entidad.

■ Cohecho o soborno

Delito contra la Administración Pública que ocurre, de manera pasiva, cuando un funcionario o servidor público acepta o recibe, solicita o condiciona su actuar a la entrega o promesa de donativo o ventaja de parte de un ciudadano, para cumplir o incumplir sus obligaciones. Y, ocurre de manera activa, cuando se ofrece, otorga o promete a un funcionario o servidor público donativo, promesa, ventaja o beneficio, para el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones.

■ Colusión

Delito contra la Administración Pública que se produce cuando el funcionario o servidor público, que interviene directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de la adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado, acuerda con los interesados defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado (colusión simple) o defraudar patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado (colusión agravada).

■ Conflicto de intereses

Situación que afecta o supone un grave riesgo para el interés general al ocurrir que los vínculos e intereses personales de un servidor público (familiares, amicales, económicos, sociales, partidarios u otros) suponen un incentivo para privilegiar su favorecimiento o, cuando menos, afectar su objetividad e imparcialidad para adoptar, influir o participar en la toma de una decisión pública.

■ Corrupción

La corrupción implica el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales. Se trata de un grave problema público que produce perjuicios económicos, afecta la buena marcha del Estado y ahonda los niveles de desconfianza entre las personas. Es, sin duda, la circunstancia que más perjuicio ocasiona al interés general y, en un sentido específico, es un acto ilícito tipificado en el Código Penal como un delito contra la Administración Pública.

■ Cultura de integridad pública

Es la expresión de saberes y prácticas compartidas en una institución donde se actúa de manera consistente con sus valores organizacionales y en coherencia con el cumplimiento de los principios, deberes y normas destinados a privilegiar el interés general, luchar contra la corrupción y elevar permanentemente los estándares de la actuación pública. Dichos saberes y prácticas se extienden a los miembros de la organización y, fuera de ella, a sus partes interesadas. La visibilización de la integridad supone hacer explícita la prioridad que brinda una entidad a la ética y al desarrollo y cumplimiento de un conjunto de procesos y políticas orientadas a promover la integridad y prevenir la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética en el sector público.

■ Deberes éticos

Son obligaciones atribuibles al ejercicio de la función pública. Así, el Código de Ética de la Función Pública establece seis deberes: Neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad.

■ Denuncia

Es aquella comunicación verbal, escrita o virtual, individual o colectiva, que da cuenta de un acto contrario a la ética susceptible de ser investigado en sede administrativa y/o penal. Cualquier persona que conozca de un acto que transgreda las disposiciones que regulan el ejercicio de la función pública y/o afecten la marcha de la Administración Pública tiene la obligación de denunciarlo ante las entidades, para que se inicien las acciones administrativas correspondientes y, de ser el caso, encausar la denuncia ante las autoridades competentes.

■ Dilema ético

Situación que presenta una disyuntiva donde la toma de una decisión resulta compleja al presentarse alternativas de solución frente a las cuales cualquier opción podría significar una pérdida o afectación y ninguna opción podría resultar ser del todo correcta o incorrecta.

■ Efectividad

La gestión de recursos debe permitir mejoras en las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

■ Eficacia

La gestión de los recursos invertidos debe permitir alcanzar las metas u objetivos que se planificaron.

■ Eficiencia

Una gestión adecuada de recursos debe permitir obtener el mayor beneficio al menor costo posible.

■ Enfoque de integridad pública

Es un enfoque transversal de gestión destinado a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores y funcionarios públicos, mitigando los riesgos que pudieran conducir o facilitar en una entidad la comisión de prácticas contrarias a la ética o corruptas, de modo que se actúe con prevención, debida diligencia y de manera oportuna.

■ Enfoque sancionador

Es una forma de intervenir frente a la corrupción que privilegia la persecución y sanción de los actos corruptos, es decir, cuando el daño y la afectación ya se han producido. Sus herramientas

principales son la investigación y la sanción sobre las cuales el Estado plasma su poder coercitivo.

■ Ética

Saber práctico orientado a una mejor convivencia entre las personas. Se manifiesta tanto en la acción como en la reflexión previa o posterior sobre nuestra actuación o la actuación de otras personas, en términos de aquello que resulta correcto o incorrecto hacer frente a situaciones concretas, evaluando los criterios que deberían guiar y orientar las acciones humanas para lograr una mejor convivencia.

■ Ética aplicada a la función pública

Es aquella ética aplicada que corresponde al ejercicio de la función pública en tanto constituye una actividad que se realiza de forma institucionalizada, para brindar un servicio específico a la sociedad, siendo su finalidad el servicio a la ciudadanía, orientado hacia el interés general y la generación de valor público.

■ Ética aplicada

Marcos de referencia que buscan ajustar diversas reglas éticas de carácter general a los ámbitos específicos de la acción humana. Parte de ellas son las éticas profesionales, derivadas de las preguntas sobre cómo entender un adecuado desempeño profesional en relación con un bien o finalidad que les otorga sentido y legitimidad en la sociedad.

■ Imparcialidad

Implica desempeñar la función pública privilegiando el interés general por encima de consideraciones particulares (económicas, políticas o de cualquier otra índole), demostrando

independencia respecto a las personas y organizaciones con quienes se mantienen vínculos.

■ Inconducta funcional

Es el comportamiento indebido, activo u omisivo, que afecta el ejercicio de la función pública y resulta sancionable a nivel administrativo y disciplinario (empezando por la propia entidad), pues implica la contravención al ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas, con disposiciones claramente establecidas (deberes y prohibiciones). Las inconductas que constituyen faltas disciplinarias o infracciones administrativas podrían ameritar desde una amonestación, para las situaciones más leves, pasando por la suspensión sin goce de haberes, para casos más graves, hasta la desvinculación de la entidad e inhabilitación de la función pública para aquellos casos que resulten muy graves, sin perjuicio de su traslado hacia la vía civil y/o penal.

■ Integridad

En su dimensión individual, es entendida como una excelencia del carácter, un modo de comportarse orientado hacia la observancia de un alto desempeño ético que se hace hábito en una persona, que exige coherencia permanente entre declaraciones y realizaciones, entre valores y prácticas. En este sentido, la integridad define una cualidad ética personal. En su dimensión social o pública, la integridad también es aplicable a la sociedad. En el ámbito de una organización, implica el desempeño ético de sus integrantes en las relaciones que establecen en su representación con la ciudadanía, el sector público, el sector privado y otras partes interesadas. En ese sentido, la integridad en una entidad implica la búsqueda insoslayable de la excelencia organizacional, a través del ejercicio continuo de elevar sus propios estándares.

Integridad aplicada a la función pública

Es la actuación que contribuye a elevar los estándares de integridad teniendo como protagonistas a los propios servidores del Estado, independientemente de su posición o nivel jerárquico, aplicando en su quehacer diario el enfoque de integridad para el cumplimiento de los fines que corresponden al ejercicio ético de la función pública.

Integridad en la Administración Pública/Integridad pública

Es la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y la generación de valor público.

Interés general / Bien común

A diferencia de los intereses particulares que se derivan de diversas preferencias, vínculos, lealtades y pertenencia a determinadas instituciones, organizaciones o comunidades, de un modo más abstracto, podemos identificar intereses que buscan representar al conjunto de ciudadanas y ciudadanos. Este interés general se asocia a lo que llamamos “bien común”, es decir, aquello que resulta valioso para la sociedad por encima de meros intereses particulares—como el respeto a las normas, la defensa de la dignidad de las personas, la igualdad de oportunidades o el desarrollo sostenible—; lo cual debe orientar la actuación de quienes sirven a la sociedad desde la Administración Pública.

Malversación de fondos

Es un delito que se configura cuando se da una aplicación definitiva distinta a los fondos públicos al previamente establecido por la propia Administración Pública, afectando el objetivo inicial para el cual estos recursos habían sido originalmente destinados.

Mecanismos de protección a denunciantes

Medidas destinadas a la protección de las personas que denuncian actos de corrupción: Reserva de la identidad (para cualquier ciudadano), medidas de protección laboral (para servidores públicos) y otras medidas para proteger a postores y proveedores del sector público.

Modelo de integridad

Es el conjunto de orientaciones dirigidas a fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética. Desde la normativa vigente, dichas orientaciones se organizan de manera sistémica en una estructura de trabajo de nueve componentes sobre la base de conceptos y pautas específicas a nivel organizacional y funcional, que, a la fecha, constituyen el estándar peruano de integridad y un marco de trabajo para implementar el enfoque de integridad en cada entidad.

Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo

Es un delito que ocurre cuando el funcionario o servidor público que indebidamente, en forma directa o indirecta o por acto simulado, se interesa en provecho propio o de un tercero, por cualquier contrato u operación en el que interviene por razón de su cargo.

Oficial de integridad

Tiene por función principal impulsar la implementación del modelo de integridad en una entidad de la Administración Pública. Este rol recae en el titular de la Oficina de Integridad Institucional o, en su defecto, en la máxima autoridad administrativa, quien puede delegar el despliegue de sus funciones en una unidad funcional, equipo de trabajo o servidor civil que forme parte de su despacho o en la Oficina de Recursos Humanos; sin que ello implique delegación de responsabilidad. Quien asume la función de integridad (así como el equipo que lo acompaña) juega a partir de su designación un rol relevante en la aplicación del enfoque de integridad en la entidad, contribuyendo a evaluar y fortalecer el desempeño ético de los servidores públicos junto con las medidas destinadas a prevenir y mitigar los riesgos que afectan la integridad pública.

Participación

Se trata de un principio de integridad pública, según el cual el Estado debe promover y garantizar las condiciones para que la ciudadanía participe en los procesos de toma de decisiones, así como en el ciclo de las políticas públicas y la gestión gubernamental. En ese sentido, esto implica vigilar y participar en los procesos de toma de decisiones en aquellos asuntos que les puedan afectar, conforme a los procedimientos establecidos por la ley.

Peculado

Es un delito contra la Administración Pública que se configura cuando el funcionario o servidor público se apropia o utiliza en cualquier forma, para sí o para un tercero, dinero o bienes que se le hayan confiado por razón de su cargo.

Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Elaborada a instancias de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, se trata de un

documento de gestión estratégica que expresa una decisión política del Estado, a través de la cual se establecen objetivos, lineamientos y responsabilidades en diversos sectores de la sociedad, con la principal participación del sector público. La Política representó un avance significativo en el impulso de un enfoque de integridad para enfrentar el problema público de la corrupción.

Prácticas cuestionables

Constituyen conductas que, si bien no necesariamente llegan a implicar la configuración de un acto sancionable a nivel disciplinario en la entidad, resultan carentes de ética y contrarias al sentido que debe orientar la entrega proba y leal al desempeño del cargo y el ejercicio de la función pública.

Principios éticos

Son ideas fundamentales generales que inspiran y orientan el correcto ejercicio de la función pública. En esa línea, el Código de Ética de la Función Pública prescribe ocho principios: Respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, así como lealtad al Estado de Derecho.

Problema ético

Corresponde a una situación que de materializarse iría en contra del cumplimiento de principios, deberes o prohibiciones éticas, en razón de lo cual podría identificarse la norma infringida y establecerse aquello que sería correcto o incorrecto hacer antes de tomar una decisión concreta.

Problema público

Es una situación sobre la cual existe suficiente evidencia para llegar al consenso de calificarla como una situación indeseable, que afecta de manera directa o indirecta el ejercicio

de derechos o el bienestar de la población, constituyendo una oportunidad de mejora para la sociedad (un riesgo que se debería evitar) con la necesaria intervención del sector público, sin olvidar la participación del sector privado y otros actores relevantes. En esa medida la corrupción es considerada un problema público.

■ Prohibiciones éticas

Son limitaciones generales impuestas para asegurar el correcto ejercicio de la función pública. Así, el Código de Ética de la Función Pública establece cinco prohibiciones: Mantener Intereses en Conflicto, obtener ventajas indebidas, realizar actividades de proselitismo político, hacer mal uso de información privilegiada; así como presionar, amenazar y/o acosar.

■ Rendición de cuentas

Este concepto se basa en la capacidad que tienen servidores y funcionarios de informar y responder públicamente por sus acciones ante las ciudadanas y los ciudadanos. En ese sentido, cuando las acciones que realizan se orientan a las finalidades del Estado, es posible justificarlas. Y, dado que dicha justificación se realiza frente a otros funcionarios o ante la ciudadanía, frente a quienes se “rinde cuentas”, se trata de un concepto que se define en la relación entre funcionarios (o gobernantes) y ciudadanos. Este concepto corresponde a lo que en inglés se denomina *accountability*.

■ Reputación

Ser servidor o servidora pública es una identidad que se construye desde el reconocimiento de los demás. En el ámbito de una organización pública, la reputación se relaciona a la percepción y legitimidad que adquiere una entidad frente a los ciudadanos. Dicha reputación se sustenta, entre otras razones, en su capacidad de defender el

interés general, crear valor público y, por tanto, en el desempeño de sus servidores y funcionarios.

■ Riesgos

Posibilidad de que ocurra un evento o situación que, de materializarse, amenace el cumplimiento de los objetivos de una entidad. En materia de integridad pública, implica la posibilidad de que una determinada conducta transgreda, por acción u omisión, el respeto de los valores de la organización, así como de los principios, deberes y normas relacionadas al ejercicio de la función pública y configure una práctica contraria a la ética o práctica corrupta. En esa línea, la identificación de riesgos constituye un componente indispensable del Modelo de Integridad para las entidades de la Administración Pública.

■ Secretaría de Integridad Pública

Es el órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como de desarrollar mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción, elevando los estándares de integridad de la actuación pública, con el objeto de orientar la correcta actuación de los servidores civiles y entidades públicas en la lucha contra la corrupción.

■ Servidor o funcionario con capacidad de decisión

Aquella persona que desempeña una función con capacidad para tomar o influir en la toma de una decisión pública. En esa medida, ejercen funciones de gobierno, dirigen o intervienen en la conducción de una entidad, aprueban políticas y normas, dirigen o toman decisiones sobre un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial, independientemente de su modalidad de contratación.

■ Servidor público

Es toda persona que sirve o desempeña una función en el aparato público, con independencia de su nivel jerárquico, capacidad de decisión o régimen laboral, que desempeña actividades o funciones nombre del servicio del Estado. Dicha actividad se realiza acorde a las normas y lo dispuesto en el Código de Ética de la Función Pública.

■ Tolerancia hacia la corrupción

Se refiere al nivel de aceptación social de la corrupción, desde la manifestación de un rechazo definitivo hasta la convalidación de las prácticas corruptas, pasando por estadios o niveles de aceptación o rechazo intermedios. De esta manera, las personas y entidades expresan su tolerancia frente al problema público.

■ Transparencia

La transparencia en la gestión gubernamental debe garantizarse a través de mecanismos que faciliten el acceso a la información pública. El Estado organiza sus sistemas de gestión y procedimientos de manera abierta e informa de manera activa y oportuna sobre sus procesos, normas y decisiones.

■ Valor público

Esta perspectiva tiene como idea central que las acciones y servicios que ofrece el Estado a la ciudadanía, a través de la administración y la gestión pública, deben generar condiciones efectivas de bienestar social que correspondan a la valoración y expectativas de la propia ciudadanía, quien encontrará valor público en los servicios efectivamente recibidos, en el impacto o los resultados y en la legitimidad que obtenga por su desempeño la Administración Pública.

■ Valores

Son ideales de conducta que vertebran y explican el comportamiento de quienes conforman una organización, sustentándose en un conjunto de creencias, actitudes, prácticas y supuestos compartidos que se relacionan con sus objetivos.

■ Vocación de servicio

Los servidores públicos tienen la posibilidad —y el privilegio— de contribuir directamente a la mejora de la calidad de vida de las personas. En ese sentido, hacerse de los fines que persigue la función pública supone una identificación personal y un compromiso, pues servir en el Estado otorga un gran poder y una gran responsabilidad.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
de Integridad Pública

Con el apoyo de:



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**