

*Avances en la lucha para la erradicación
de la corrupción en Perú: un análisis
sobre la ética y transparencia en la
función pública*

*Progress in the Struggle for the Eradication
of Corruption in Peru: an Analysis on Ethics
and Transparency in the Public Service*

Cosme Batallas Lara* <https://orcid.org/0000-0003-3648-1128>
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v19i28.2336>

* Lingüista y diplomático ecuatoriano. Magister en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, estudios de Liderazgo y Planeamiento Estratégico por el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEL)-Universidad Pompeu Fabra, España. Ecuador.
Correo electrónico: cosmebatlar@gmail.com

Lex



© Los autores. Artículo publicado por la Revista Lex de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), que permite el uso no comercial, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea debidamente citada.



**Camino al puerto del cañaveral. Óleo sobre lienzo 50 x 61 cm.
Cliver Flores Lanza (Iquitos, Loreto, Perú, 1965)
Correo electrónico: floreslanza@yahoo.com
www.cliverpintoramazonico.blogspot.com**

RESUMEN

La corrupción en Perú es un fenómeno que limita el desarrollo, ahonda las diferencias socioeconómicas entre los peruanos y menoscaba la confianza en las instituciones. Las leyes implementadas para hacerle frente han perdido la batalla y el cáncer de la corrupción ha hecho metástasis en un Estado agobiado y cada vez menos eficiente. La ausencia de medidas de detección temprana, un sistema de justicia ineficiente y la falta de difusión de las responsabilidades civiles y penales que acarrea el cometimiento de actos ilícitos en contra de los recursos del Estado, corroen la integridad pública y son las causas visibles de este mal. Es prioritaria la implementación de mecanismos que fomenten y fortalezcan la integridad pública, a través de impecables normas de conducta, respeto irrestricto a la meritocracia, así como la creación de capacidades y concienciación sobre el valor de la ética y transparencia en la función pública son las vías para rehabilitar la buena gobernanza en el país, lo que contribuirá a hacer frente a los efectos de la corrupción, no solo en el gobierno nacional, sino también en los regionales y locales, la fuerza productiva empresarial y la sociedad en general. La lucha contra la corrupción precisa de la sinergia de fuerzas y un enfoque de integralidad.

Palabras clave: *corrupción, fondos públicos, gestión pública, ética, integridad, transparencia.*

ABSTRACT

Corruption in Peru is a phenomenon that limits development, deepens socioeconomic differences among peruvians, and undermines trust in institutions. The laws put in place to deal with it have lost the battle and the cancer of corruption has metastasized in a state that is burdened and less and less efficient. The absence of early detection measures, an inefficient justice system and the lack of dissemination of civil and criminal responsibilities that carry out the commission of illicit acts against the resources of the state, corrode public integrity and are the visible causes of this evil. The implementation of mechanisms that promote and strengthen public integrity is a priority, through impeccable standards of conduct, unrestricted respect for meritocracy, as well as the creation of capacities and awareness about the value of ethics and transparency in the public function. Ways to rehabilitate good governance in the country, which will help to address the effects of corruption, not only in the national government, but also in regional and local governments, the business productive force and society in general. The fight against corruption requires a synergy of forces and a comprehensive approach.

Keywords: *corruption, public funds, public management, ethics, integrity, transparency.*

Where a man assumes a public trust, he should consider himself a public property.

Thomas Jefferson (1743-1826)

I. INTRODUCCIÓN

Las denuncias de falta de transparencia y actos de corrupción en la función pública del Perú se han vuelto tan monótonas y triviales que no pasan de ser una desafortunada, pero fugaz noticia, a la que pocas personas prestan atención. El creciente volumen de denuncias, la impavidez de los órganos de control, la ausencia de ética, transparencia y el reiterado abuso en el manejo de la cosa pública, no han hecho si no generar apatía y desinterés en gran parte de la colectividad.

Los efectos de la corrupción son lacerantes y afectan derechos ciudadanos como salud, educación, seguridad social o equidad en la asignación de oportunidades. Las causas para el cometimiento de delitos de corrupción son de la más variada índole, pueden ir desde la ausencia de principios morales y éticos en los servidores públicos, pasar por una endeble estructura de control, para llegar a un sistema judicial corroído, sin dejar de lado la falta de conocimiento de la normativa legal vigente.

En el presente artículo se analiza los fundamentos conceptuales de la moral, ética e integridad pública, así como de la corrupción y su relación perniciosa con las diferentes esferas del poder, su repercusión en el fomento de la desigualdad y el incremento de la pobreza, así como sobre su influencia en la estabilidad democrática del Estado y la pérdida de legitimidad de sus instituciones.

En el ámbito normativo, se revisará el impacto de la política pública implementada para hacer frente al flagelo de la corrupción, considerando sus efectos en los tres elementos fundamentales de la composición gubernamental: política, economía y sociedad.

El asedio de actos ilícitos en contra de los recursos del Estado, influye de manera negativa en la proyección internacional del país. Los bajos niveles de percepción de la corrupción son atributos que acreditan confianza y credibilidad en los organismos financieros y de cooperación internacional. Sobre

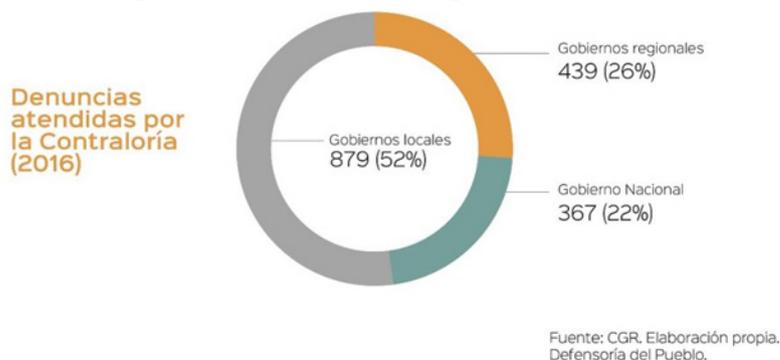
esta premisa, la presente investigación muestra los dictámenes contenidos en el contexto del derecho internacional público. Se enfatizará, además, en las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales, de los cuales Perú es parte.

Finalmente, se detalla los delitos conexos a la corrupción y se propone alternativas que se podría establecer a nivel institucional para prevenir, identificar y sancionar los actos ilícitos en contra de los recursos del Estado, a través de la implementación de la Oficina de Integridad Institucional.

Un servidor público consciente de la gravedad que conlleva el cometimiento de actos ilícitos en contra del Estado será menos proclive a cometerlos; de tal forma que, un eficiente plan de capacitación, acompañado de un adecuado sistema de atención de denuncias, con el correspondiente protocolo de protección al denunciante y la instauración de procesos disciplinarios imparciales, menguará la intención de apropiación de los fondos públicos.

II. LA GESTIÓN PÚBLICA, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

Según estimaciones de la Defensoría del Pueblo, los actos ilícitos en la administración de los bienes del Estado, le cuesta al país alrededor de trece mil millones de soles anuales, en los tres niveles de gobierno, como lo demuestra la siguiente gráfica, esto únicamente en ciertos rubros como coimas y sobornos en la contratación pública, evasión tributaria y enriquecimiento ilícito, sin tomar en cuenta las afectaciones, éticas, económicas y sociales. Sin embargo, el FMI sostiene que es imposible determinar montos exactos causados por el fenómeno de la corrupción¹



Fuente: Defensoría Pública (2018)

La corrupción es un fenómeno que se desarrolla de manera paralela a la gestión pública, de tal manera, que para entenderla es necesario primero definir lo que es la gestión pública.

1. Defensoría del Pueblo: “La Corrupción en el Perú” (Lima, Perú: Blog de la Defensoría del Pueblo, 2018). Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe>

La Carta Iberoamericana de Gestión Pública (2003), define a la gestión pública como el sistema integrado diseñado para conseguir “la adecuación de las personas a la estrategia de la organización”, a fin de obtener resultados coherentes con la misión encomendada a una institución. En consecuencia, las normas de regulación deben estar orientadas al desarrollo de una influencia positiva en la forma de actuar de las y los servidores públicos.²

La gestión pública es el medio por el cual se lleva a la práctica o se ejecuta una política pública, en cuyo desarrollo es necesario contar con el aporte de servidores insertos en lo que se denomina función pública o servicio público. A continuación, se definirá estos dos conceptos, lo que permitirá establecer el hilo conductor a través del análisis que se plantea, que es la lucha contra la corrupción en el país.

Para la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, (UNDOC) por sus siglas en inglés, servidor o funcionario público es:

“[...] (i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado o no, independientemente de la antigüedad de esa persona; (ii) cualquier otra persona que realice una función pública, incluso para una agencia o empresa pública, o que proporcione un servicio público, tal como se define en la legislación nacional del Estado parte y tal como se aplica en el área de derecho pertinente de ese Estado parte; (iii) cualquier otra persona definida como un “funcionario público” en la legislación nacional de un Estado parte [...]”.³

En el ámbito local, el Artículo 4 de la Ley No. 28175, “Ley Marco del Empleo Público”, presenta la siguiente clasificación dentro de la función pública.

1. Funcionario público.- El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.

El Funcionario Público puede ser:

- a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria. (Presidente, Congresistas, alcaldes, etc.)
- b) De nombramiento y remoción regulados. (Jefes de reguladores, por ejemplo)
- c) De libre nombramiento y remoción. (típico caso de ministros de Estado)

2. Carta Iberoamericana de la función Pública, aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

3. ONU. “Integridad Pública y Ética”, (Viena, Austria, 2019).

2. Empleado de confianza.- El que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad. El Consejo Superior del Empleo Público podrá establecer límites inferiores para cada entidad. En el caso del Congreso de la República esta disposición se aplicará de acuerdo a su Reglamento.

Ejemplo: el asesor o personal que trabaja directamente con los Funcionarios.

3. Servidor público.- Se clasifica en

a) Directivo superior. - El que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno. A este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas, su porcentaje no excederá del 10% del total de empleados de la entidad. La ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

Una quinta parte del porcentaje referido en el párrafo anterior puede ser designada o removida libremente por el titular de la entidad. No podrán ser contratados como servidores ejecutivos o especialistas salvo que cumplan las normas de acceso reguladas en la presente Ley.

b) Ejecutivo. - El que desarrolla funciones administrativas, entiéndase por ellas al ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutivas, las de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoría y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas. Conforman un grupo ocupacional.

c) Especialista. - El que desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa. Conforman un grupo ocupacional.

d) De apoyo. - El que desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento. Conforman un grupo ocupacional.⁴

Para complementar esta definición, añadiremos que las y los funcionarios públicos están al servicio del Estado, los cuales están llamados a ofrecer servicios de calidad a la sociedad, con absoluta imparcialidad, sin discriminación, con equidad y en estricto apego a los mandatos constitucionales.⁵

4. Clasificación de la Función Pública en Ley Marco de Empleo Público. (Lima, Perú, 2004).

5. Leonardo Rodríguez. *El verdadero concepto de servidor público*, (Pereira, Colombia: Universidad Libre Seccional), 71.

En términos de Lewis y Gilman ⁶ el servidor público es un “administrador temporal” a quien el Estado le ha conferido “poder y autoridad” para tomar decisiones en nombre de la comunidad. Estos autores enfatizan en los siguientes cinco valores éticos fundamentales para ejercer una función pública con altos estándares de ética y transparencia: “responsabilidad, imparcialidad, justicia y equidad, evitar daños y hacer el bien”.

Los tres pilares sobre los cuales se debe sustentar la toma de decisiones de los servidores públicos son: “cumplir la ley, utilizar los recursos públicos de manera efectiva y actuar de forma ética”. Como complemento al actuar ético de los servidores, es menester que los Estados promuevan “la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos con el fin de prevenir la corrupción. Además, se espera que los servidores reflexionen sobre los valores y principios del código de ética o de conducta que guía el trabajo de su institución en el ámbito de la función pública” ⁷

Para Hernán Jaramillo⁸, la función pública está ligada a la administración del Estado y tiene por objeto “planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos”.

Como administrador de los fondos públicos, el Estado está llamado a ejercer un control minucioso sobre todas las actividades que le generen interés pecuniario como regalías por el comercio de bienes materiales (recursos naturales), tributación de sus ciudadanos, prestación de servicios administrativos y otros. De igual manera, todos los contratos que celebren sus autoridades, sean estos por ínfima o mayor cuantía, deben pasar por un riguroso proceso de control en todas sus fases: cálculo de presupuesto referencial, estudio de mercado, concurso público, precalificación, cotización, licitación, adjudicación y fiscalización.

La administración pública, por su parte, tiene que ver con los recursos con los que cuenta el Estado para la implementación y ejecución de la política pública a través de una cadena de valor que satisfaga las necesidades y derechos fundamentales de la población, proveyéndola de servicios básicos como salud, educación, seguridad, entre otros; para lo cual, es preciso el fomento de la responsabilidad social reflejada en el incremento constante de la transparencia, la ética y la honestidad en el manejo de los recursos públicos.

Entendiéndose como recursos públicos, en palabras de Helmut Sy Corvo:

“[...] los medios que el Estado dispone para cumplir con su propósito, cubriendo así los servicios públicos y funciones que realiza. Por ejemplo: los impuestos, los ingresos generados por la prestación de servicios públicos o la venta de recursos naturales. El dinero de las arcas del Estado son recursos públicos.

6. Carol Lewis y Stuart Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service: A ProblemSolving Guide*, (San Francisco, EUA: Jossey-Bass, 2012), 32.

7. Ídem

8. Herman Jaramillo, “La Administración Pública” (Ecuador: Quito,2005), Obtenido de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com>

Por tanto, los recursos públicos permiten que el sector público desarrolle sus actividades y atienda transferencias solicitadas por otras áreas, ya sean privadas o públicas. También se puede considerar como todo el dinero que confluye a un organismo público, como resultado de su ejercicio financiero, consignándose para ejecutar sus objetivos [...]”.⁹

Entretanto, función pública es la actividad que desempeña un ciudadano a nombre del Estado. La finalidad de la función pública, en relación con la sociedad, es la satisfacción de las necesidades, a través de la prestancia de servicios basados en lo que llamaremos filosofía “CHE”, CAPACIDAD, HONESTIDAD Y EFICIENCIA, para contribuir de esta manera al desarrollo económico, social y cultural del Ecuador, para cuyos fines la administración pública tiene que formular objetivos, diseñar e implementar políticas, establecer procedimientos, ejecutar las resoluciones, así como normar y controlar el procedimiento de las y los servidores públicos.¹⁰

Es por ello que, de los tres principios CHE, el más importante es la honestidad en el servicio público, pues los actos públicos deben ser ejercidos con pulcritud, honradez y en coherencia con la finalidad de la función pública.

A continuación, profundizaremos sobre la importancia y la repercusión de la correcta administración de los recursos del Estado.

III. LA CORRECTA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

A diferencia del sector privado, la administración pública y sus funcionarios son financiados con las contribuciones obligatorias de todos los peruanos, mediante impuestos, tasas tributarias, pago por servicios, contribuciones especiales, etc. En consecuencia, la legalidad del servicio público radica en la confianza que los ciudadanos depositen en él.

Para acreditar un nivel de confianza y credibilidad aceptable, el servicio público debe ser justo, equitativo, transparente, ético y debe responder a las necesidades de los ciudadanos, con irrestricto apego a los mandatos constitucionales y marco legal vigentes. Cuando los contribuyentes consideran que están recibiendo servicios públicos de calidad, es mucho más factible que cumplan con sus compromisos tributarios de manera oportuna, lo que contribuye al fomento de servicios públicos más eficientes, pues sus contribuciones serán parte de un sistema de gobierno más eficaz, enfocado en brindar servicios públicos de calidad.¹¹

9. Helmut Sy Corvo, *Recursos Públicos, clasificación, características, ejemplo. Venezuela, 2020*, Obtenido. Obtenido de <https://www.lifeder.com/recursos-publicos/>

10. Herman Jaramillo, *La Administración Pública*, op.cit.

11. ONU. “Integridad Pública y Ética”, op. cit.

La confianza es algo que no puede ser impuesta ni obligada, esta surge, no solo de la comunicación de estándares éticos, sino que debe ser expresada a través de los actos conductuales de los servidores públicos. La exteriorización de un adecuado código de comportamiento es un instrumento eficaz para restaurar la confianza ciudadana. Otros mecanismos de fomento de confianza tienen que ver con la promoción de la transparencia, la participación ciudadana y una efectiva rendición de cuentas. Todas estas variables deben estar amalgamadas en comportamientos coherentes con las normas éticas y jurídicas implementadas, de lo contrario, la difusión de unos valores éticos que no se cumplen, menoscaban la confianza en el sector público.¹²

En consecuencia con el objetivo de la política pública, la función pública tiene la finalidad de proveer bienestar y satisfacer las necesidades colectivas con capacidad, honestidad y eficiencia, de acuerdo con los valores y principios éticos dispuestos por la normativa legal vigente, traducidas en reglas de comportamiento orientadas a lograr los resultados deseados. Los valores y principios éticos deben estar alineados con las competencias profesionales de las y los servidores públicos.

En términos prácticos, la diversidad de profesiones y funciones encomendadas a una institución pública podría representar un desafío al momento de homologar y definir derroteros comunes que contribuyan a fortalecer los niveles de ética pública y transparencia del Estado.

[...] En aras de garantizar el cumplimiento cabal de la misión institucional, el Estado tiene la necesidad de contar con funcionarios públicos comprometidos con los procesos de mejora continua y eliminación de la corrupción. fundamentos basados en la fidelidad a los principios de moralidad determinados en el desempeño de su trabajo, convirtiéndose en una relación de complementariedad, al actuar “el servidor público en nombre de la administración pública con un destino trazado normativamente, esto es servir al Estado y a la comunidad, mediante el ejercicio de tareas que le están previstas de antemano y un marco ético para el ejercicio de éstas [...]”¹³

El ejercicio de la ética y transparencia en la función pública, se verá traducido en la conducta íntegra de los servidores y propenderá a mantener o recuperar la confianza de los contribuyentes en su aparato estatal. En un contexto de democracia representativa, los ciudadanos delegan poder y autoridad a los servidores públicos, para que estos administren el Estado en su nombre; por lo tanto, el desempeño del sistema gubernamental depende significativamente del nivel de confianza que los ciudadanos depositan en sus servidores públicos.

La corrupción es un fenómeno generalizado que se encuentra presente en casi todos los países del mundo, en más o en menos proporción y con efectos igualmente diversos. Como se ha visto líneas

12. Frédéric Boehm. *Códigos de Comportamiento en la Función Pública* (Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2015), 65-89.

13. Carlos Isaza. *Teoría General del Derecho Disciplinario: Aspectos históricos, sustanciales y procesales* (Bogotá, Colombia: Temis, 2009).

arriba, existe un sinnúmero de análisis, definiciones, recomendaciones, orientadas a disminuir los índices de la corrupción; sin embargo, lejos de mejorar los niveles de transparencia en la función pública, esta se ve más ensombrecida por actos de corrupción cada vez mayores.

Debido a la alta facilidad que tiene la corrupción para mimetizarse con la gestión política, financiera y económica del Estado, resulta cada vez más difícil determinar su real dimensión.

Con este fin se han diseñado una serie de mecanismos para, de alguna manera, tratar de identificar el volumen de la corrupción.

Uno de los instrumentos más conocidos para medir la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), término acuñado en 1995 por Transparencia Internacional. Desde entonces, gracias a los resultados de varias encuestas, la organización ha presentado anualmente el ranking de los países menos y más corruptos del mundo, los presenta en forma de un índice global, por lo que es descrito como un índice de índices. Las encuestas contienen preguntas sobre los niveles de corrupción que posee un país, las mismas pueden ser aplicadas sea a un segmento de la sociedad, a empresarios extranjeros o a expertos. Los resultados del IPC sirven para implementar reformas internas en las legislaciones de los países e incluso para obtener ayuda internacional.¹⁴

Sin embargo, estos mecanismos están diseñados para identificar los efectos de la corrupción, más no para diagnosticar sus causas, lo que convierte a la medición de la corrupción en un ejercicio relativamente inútil. Es como si un paciente agripado va a consultar al médico y éste le diagnostica “síndrome de influenza de grado medio”, y le prescribe los medicamentos que considera de mayor efectividad. Sin embargo, nunca determinó la causa para el resfrío, ni recomendó como evitar futuras afecciones.

Los famosos IPC funcionan exactamente de la misma manera, con términos científicos enuncian una verdad que todos los ciudadanos conocen, no determina las causas ni recomienda medidas de prevención o detección temprana del mal, algo de poca o nula importancia en la lucha contra la corrupción. Resultados que, además, van contaminados con una fuerte carga política que parcializa las cifras o acentúa la tinta sobre los impactos de la corrupción en tal o cual país.

De acuerdo al reporte de 2019, Transparencia Internacional presenta las siguientes cifras de los IPC concernientes a América Latina: “el mejor puesto lo lleva Uruguay, que con 71 puntos ocupa el lugar 21 a nivel global. Luego aparece Chile (puesto 26, con 67 puntos), seguido por Costa Rica (56 puntos). Son los tres únicos países de la región que superan los 50 puntos. Por debajo de esa línea encontramos a Cuba (48), Argentina (45), Ecuador (38), Panamá (37), Perú (36) y Venezuela (16) solo superado por Guinea Ecuatorial, Sudán, Afganistán, Yemen, Siria, Sudán del Sur y Somalia”.

14. Michael Johnston. *Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?* (Ciudad de México: México Social, 2005).

A continuación, se analizará brevemente las causas de la corrupción, para posteriormente centrarnos en la propuesta para aminorar los brotes de corrupción en la función pública, que es la tesis central de esta investigación.

IV. CAUSAS PARA EL INCREMENTO DE LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR

1) Factor Cultural

Las causas para el cometimiento de actos ilícitos en contra de los recursos del Estado son tan diversas como diversos son los perfiles socioculturales, ideologías políticas, niveles de educación de los infractores, o mecanismos de control impuestos.

Para los autores Cantos y Balsalobre¹⁵, los factores culturales, conjuntamente con el identitarismo arraigado, son elementos que enmascaran actos ilegales carentes de ética y moral como la corrupción. Tanto la moral como la cultura son conceptos abstractos que más que ser definidos inducen a ser interpretados a partir del criterio de que la cultura estaría compuesta por ideas, creencias y valores que la convierten en lo que podría denominarse “cultura material”, construida sobre la base de los bienes tangibles del hombre.

[...] En muchos países la corrupción se asume como parte de la vida diaria y del desarrollo normal de las instituciones y empresas, produciéndose una amplia tolerancia social hacia una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que consideran que “la ley no cuenta para ellos”; creencia, que termina formando parte de la cultura de un país u organización en la que se resta importancia al fenómeno [...].¹⁶

Según Federico Varese, citado por Alejandro Estévez¹⁷, en los contextos culturales dentro de los cuales los actos de corrupción están generalizados, es muy difícil desarrollar una conceptualización negativa del fenómeno, en cuyos casos, los condicionamientos culturales funcionan como un mecanismo de potenciación y estructuración de la corrupción más que como un límite, a tal punto que los funcionarios públicos pueden llegar a recibir sobornos sin saber por qué.

Cuando un hábito forma parte de nuestra vida, por correcto o incorrecto que este sea, resultará imperceptible en el desarrollo cotidiano de nuestras actividades. Eso sucede cuando la corrupción se arraiga a un estilo de vida, se convierte en parte de un todo, donde todos desconfían de todos. Sin embargo, cuando la confianza interpersonal entre los miembros de la sociedad es fuerte, produce instituciones sólidamente confiables, bajo cuyas condiciones se vuelve innecesaria la supervisión asfixiante

15. José María Cantos y Daniel Balsalobre. *Investigando las causas de la corrupción pública*. (Ciudad de Castilla, España: Departamento de Economía Política y Hacienda de la Universidad de Castilla La Mancha 2013).

16. Martín Guillén. “Causas de la corrupción”, (Barcelona: España, 2016). Obtenido de <http://www.garberipenal.com/corrupcion-causas/>

17. José María Cantos y Daniel Balsalobre, *Investigando las causas de la corrupción pública*, op. cit.

de los agentes de control gubernamental, pues se convive en un ambiente cultural de pulcritud ética, donde todo acto que refleje lo contrario será visiblemente notorio.

Sobre la confianza interpersonal y hacia las instituciones, Alejandro Estévez¹⁸ señala que esta interrelación depende de tres factores:

“La **confianza reflejada** de modo más o menos racional entre hombres e instituciones”.

“La **confianza básica** que surge desde la socialización en la vida familiar y del conjunto de experiencias en las que se ha confiado en otros”.

“La **cultura de la confianza** que atraviesa las raíces de la sociedad generando un marco normativo para cada individuo”.

2) La concentración de poderes

La concentración del poder en manos de unos pocos o de “los mismos de siempre” es otro factor que favorece la corrupción. La ausencia de organismos de control imparciales ridiculiza los esfuerzos de la lucha contra la corrupción, es por ello que existen voces a favor de la descentralización de la toma de decisiones, específicamente en los procesos de asignación del presupuesto público.

La concentración de poderes, definitivamente influye en el establecimiento y mantenimiento de un statu quo determinado y favorable a un reducido número de ciudadanos. Cuando este poder es liderado por alguien que llegó a cargos de alto nivel con el auspicio de un grupo de amigos, establece vínculos de compromiso que le obligan a reforzar las situaciones que le han permitido alcanzar su posición privilegiada. Con este antecedente, la autoridad se sirve de todos los poderes que le rodean para proteger sus intereses, que a menudo son diametralmente opuestos al interés general o al bien común¹⁹

La separación de poderes garantiza la interdependencia de competencias y facultades, lo que a su vez permite la protección y defensa del orden constitucional, tomando en cuenta que la cooperación entre los poderes no debe entenderse como supremacía de un poder sobre otro, ni debe lesionar su autonomía o independencia funcional. La cooptación de todos los poderes supone una clara pretensión de concentrar la gestión pública en un solo poder, lo que favorece el cometimiento de actos arbitrarios y deshonestos en contra de los bienes del Estado²⁰.

18. Alejandro Estévez. *Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social*, (Caracas, Venezuela: Revista Venezolana de Gerencia, 2005).

19. Ídem.

20. Mario Fuentes Destarac, “*Concentración de Poder*”. (Ciudad de Guatemala: Guatemala, 2014). Obtenido de <http://www.destaraclaw.com/espacio-juridico/2014/12/5/concentracin-de-poder>

3) La Impunidad

El término impunidad se deriva del latín Punió, punire, punitum, cuya forma simple sería punir, y a partir de la cual se forman los derivados punitivos, punible, punitorio, punición, impune, impunidad. Todos estos vocablos están relacionados con los verbos castigar y vengar. Impune queda el delito que no se castiga judicialmente. “Si es precisamente el no castigar los delitos, el no querer imponer la correspondiente pena al delincuente, lo que genera la impunidad de los políticos que han hecho que la política se haya convertido en el gran botín de oportunistas”.²¹

El resultado de un sistema judicial parcializado o deficiente confiere libre albedrío a los servidores públicos carentes de ética, a quienes se les ha encomendado la administración de los recursos públicos. La impunidad se convierte así, en una de las principales causas para el arraigo de la corrupción en nuestro país, esto a pesar de los mandatos consagrados en instrumentos internacionales y en el marco regulatorio sancionador.

La legislación que no contempla procesos judiciales en contra de delitos de corrupción, o no ejecuta adecuadamente los existentes, propicia una sensación de impunidad y de favorecimiento de la cultura del “todo vale”, afianza la propagación de la corrupción por todos los resquicios del país. La excesiva burocracia en el juzgamiento, el sensacionalismo informativo y la falta de tipificación de delitos de corrupción, acentúa la percepción de que no existe voluntad política para sancionar las conductas inapropiadas que atentan en contra del patrimonio nacional.²²

4) Los valores éticos y la cultura de la transparencia

La integridad pública encierra una serie de principios esenciales para garantizar la idoneidad en la función pública. Principios como la integridad, honestidad y responsabilidad son componentes que previenen los brotes de corrupción, además contribuye a que los servidores públicos reflexionen sobre los valores y principios del Código de Ética que guíe el trabajo de su respectiva institución (Lewis & Gilman, 2012)²³.

Para la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNCAC), cinco son los valores éticos fundamentales que los servidores públicos deberían manifestar al momento de ejercer sus funciones a nombre del Estado, estos son: responsabilidad, imparcialidad, justicia y equidad, evitar daños y hacer el bien, fundamentos que deben ser manifestados mediante las siguientes acciones:

21. Alba Argentina López. *Corrupción e Impunidad* (Tegucigalpa, Honduras: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2012), 31- 35.

22. Martín Guillén, *Causas de la corrupción*, op. cit.

23. Carl Lewis y Gilman Stuart, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*, op. cit..

Responsabilidad:

- Rechazar la incompetencia.
- Buscar la eficiencia.
- Asumir la responsabilidad de lo que se hace y como se hace.
- Facilitar la transparencia.
- Escuchar y ser sensible.

Imparcialidad:

- Evitar conflictos de interés.
- Buscar la inclusión.
- Perseguir el interés público.
- Ser objetivo.

Justicia y equidad:

- Cumplir con la ley.
- Buscar justicia procesal y sustancial.
- Buscar una distribución justa de los beneficios públicos.

Evitar Dañar:

- Brindar solución o alivio.
- Usar la imaginación moral.

Hacer el bien:

- Emplear la Empatía.
- Dar ayuda afirmativa

En el contexto nacional, todas las instituciones públicas poseen códigos de ética básicamente con los mismos contenidos. En el presente trabajo se ha considerado citar un extracto del Código de la Ley No. 27815, “Ley del Código de Ética de la Función Pública”²⁴, en cuyo extracto medular se resalta los siguientes valores:

1. **Respeto:** Adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.

2. **Probidad:** Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.

3. **Eficiencia:** Brinda calidad en cada una de las funciones a su cargo, procurando obtener una capacitación sólida y permanente.

4. **Idoneidad:** Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.

5. **Veracidad:** Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos.

6. **Lealtad y Obediencia:** Actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, cumpliendo las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida

24. Ley del Código de Ética de la Función Pública (Lima, Perú, 2002).

que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución.

7. **Justicia y Equidad:** Tiene permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en sus relaciones con el Estado, con el administrado, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general.

8. **Lealtad al Estado de Derecho:** El funcionario de confianza debe lealtad a la Constitución y al Estado de Derecho. Ocupar cargos de confianza en regímenes de facto, es causal de cese automático e inmediato de la función pública.

Los principios éticos y morales orientados a desterrar el terrible mal de la corrupción en el Perú han estado presentes siempre, sin embargo, a pesar de aquello los resultados que se esperaba obtener, producto de su aplicación, han quedado muy lejos de satisfacer las exigencias de transparencia en la función pública, y, aún más, de lograr una gestión honesta de los recursos públicos.

La ausencia de ética pública constituye el componente predominante en la instauración de la corrupción en la esfera pública. El arribo de autoridades sin vocación de servicio, carentes de todo espíritu de lealtad y con una agenda de intereses propios bajo el brazo ha resultado como la sal sobre la herida de la corrupción.

La ética, de acuerdo a José Manuel Urquiza²⁵, es el sentido común, la intuición o la conciencia de lo que está bien y lo que no, de lo que se ha de hacer y de lo que debe evitarse. El objetivo de cualquier servidor público en el Perú debe ser la oportunidad de servir a los intereses generales y contribuir a la satisfacción del bien común. Los valores clásicos del gestor público: “imparcialidad, neutralidad, honradez y probidad” deben ser complementados con los nuevos valores de ética y transparencia, tan necesarios y a la vez menos utilizados en la administración pública.

Algunos analistas consideran que la ética pública ha perdido hoy relevancia social, dada su naturaleza subjetiva. La gran mayoría entiende, sin embargo, que la ética ha de ser el mejor antídoto contra el veneno de la corrupción, y preconiza la necesidad de un rearme ético, de un regreso a los valores antes enunciados. Por eso, se observa últimamente en el mundo una gran preocupación oficial por la ética pública²⁶.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sugiere que una dinámica relación entre el sector público y privado, sumado a la implementación de novedosos procedimientos de rendición de cuentas, sin lugar a dudas, han propiciado importantes avances en cuanto a la eficiencia y eficacia de la administración pública; sin embargo, estos logros pudieron haber ocasionado

25. Juan Manuel Urquiza. *Por una conciencia cívica*. (Madrid, España: Hay derecho, 2018). Obtenido de <https://hayderecho.expansion.com>.

26. Ídem.

efectos no deseados en la ética y los principios de conducta de los servidores públicos, colocándolos en situaciones de conflicto de intereses, debido a las escasas directrices sobre los fundamentos éticos y la forma de proceder. “Puede existir, ciertamente, un desfase creciente entre los valores y sistemas que han regido tradicionalmente el comportamiento de los funcionarios y las funciones que les son encomendadas en un marco cambiante del sector público”²⁷.

La ausencia de ética y transparencia, como se ha mencionado, es una de las principales causas para la corrupción. La corrupción es un término amplio y abstracto, deja el campo abierto para que su interpretación sea tergiversada o mal intencionada, u obedezca a una coyuntura favorable a una o a un grupo de personas en particular. Es por eso que se hace necesario conocer, aunque sea de manera breve algunos de los delitos configurados como actos de corrupción.

V. DELITOS DE CORRUPCIÓN

a) **Peculado doloso:** La figura de peculado se aplica cuando el funcionario o servidor público se apropia, utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, dinero o bienes que se le hayan confiado por razón de su cargo.

b) **Colusión:** Se da cuando un funcionario o servidor público 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.

c) **Malversación:** La malversación se da cuando un funcionario o servidor público da al dinero o bienes que administra, una aplicación definitiva diferente de aquella a los que están destinados, afectando el servicio público.

d) **Cohecho activo:** Aquel que, bajo cualquier modalidad ofrece, da o promete donativo, ventaja o beneficio a un funcionario o servidor público para que este último incumpla o cumpla sus funciones.

e) **Concusión:** La concusión se da cuando el funcionario o servidor público, abusando de su cargo, obliga o induce a una persona a dar o prometer indebidamente, para sí o para otro, un bien o un beneficio patrimonial.

f) **Cohecho pasivo:** Se habla de cohecho pasivo 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 tercero.

g) **Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo:** Este delito se configura cuando el funcionario o servidor público indebidamente, en forma directa o indirecta o por acto simulado, se interesa, en provecho propio o de tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo.

27. OCDE. “La Ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales”. Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas, 1995.

h) **Tráfico de influencias:** Incurrir en este delito, aquel que invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o prometer para sí o para un tercero, donativo o promesa o cualquier otra ventaja o beneficio con el ofrecimiento de interceder ante un funcionario o servidor público que haya conocido o esté conociendo un caso judicial o administrativo.

i) **Cobro indebido:** El cobro indebido se da cuando un funcionario o servidor público, abusando de su cargo, exige o hace pagar o entregar contribuciones o emolumentos no debidos o en cantidad que excede a la tarifa legal.

j) **Enriquecimiento ilícito:** Este delito se configura cuando el funcionario o servidor público, abusando de su cargo, incrementa ilícitamente su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos.

k) **Patrocinio ilegal:** El patrocinio ilegal se da cuando un funcionario o servidor público, promueve o asesora intereses de particulares ante la administración pública.

l) **Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios:** Este delito se da cuando un funcionario o servidor público condiciona a los ciudadanos la distribución de bienes o la prestación de servicios, correspondientes a programas públicos de apoyo o desarrollo social con el fin de obtener ventaja política y/o electoral de cualquier tipo a favor propio o de terceros.

m) **Conflicto de intereses:** Un conflicto de intereses representa un dilema entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando este tiene a título particular intereses que podrían influenciar indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.²⁸

Es urgente avanzar en la implementación de una cultura de integridad ética en la administración de los recursos del Estado. La gran tarea pendiente en los procesos de lucha contra la corrupción en las Américas es alcanzar un cambio real en las conductas de los servidores públicos, “para lograr, que nuestros países transiten de gobiernos reactivos y de dar respuestas apremiadas por crisis coyunturales, a políticas de integridad estables y preventivas que fortalezcan verdaderos y confiables Estados proactivos, mediante una contribución laboral conjunta, en todos los niveles de la administración pública, con la participación de todos los actores de la sociedad²⁹.”

Con el propósito de contribuir a la lucha contra la corrupción en América Latina, la OCDE propone una serie de recomendaciones que serán sistematizadas a manera de colofón del presente ensayo.

28. Material de estudio del curso Ética y Transparencia en la Función Pública, dictado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en septiembre 2020.

29. Marcos Bonturi, Director Departamento de Gobernanza Pública de la OCDE

VI. LA OFICINA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL (OII):

La OCDE (2019)³⁰, define la integridad pública 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”.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sugiere que la dinámica relación entre el sector público y privado, la implementación de novedosos procedimientos de rendición de cuentas, sin lugar a dudas han propiciado importantes avances en cuanto a la eficiencia y eficacia en la administración pública; sin embargo, estos avances han podido haber causado efectos no deseados en la ética y los principios de conducta de los servidores públicos, colocándolos en situaciones de conflicto de intereses, debido a las escasas directrices sobre los fundamentos éticos y la forma de proceder “puede existir, ciertamente, un desfase creciente entre los valores y sistemas que han regido tradicionalmente el comportamiento de los funcionarios y las funciones que les son encomendadas en un marco cambiante del sector público”³¹.

En tal sentido, el diseño e implementación de un sistema de integridad y transparencia en la administración pública, es fundamental para consolidar los objetivos de crecimiento y desarrollo establecidos por el país; para así dar respuesta favorable a las necesidades y demandas de la sociedad.

Con esta perspectiva, a partir de 2018, el Estado peruano viene trabajando en la construcción de un modelo de integridad con un enfoque sistémico orientado a generar, desde cada unidad de gestión pública, una nueva cultura hacia la ética y la integridad en el país. “Es en este marco de referencia que se incorpora la función de integridad en las entidades de la administración pública, proponiéndose la creación de Oficinas de Integridad Institucional encargadas de articular el desarrollo de acciones preventivas y el fomento de una sólida cultura ética en las entidades del sector público”³².

La principal responsabilidad de la OII es la de “articular el desarrollo de acciones preventivas y el fomento de una sólida cultura ética en las entidades del sector público”. Lo cual coadyuva para cimentación de las bases para el establecimiento de un sistema articulado con los órganos de control del Estado, y de esta manera hacer causa común en la detección temprana de brotes de corrupción que afectan los objetivos políticos, económicos y sociales del Perú. La puesta en marcha de la OII, a largo plazo restaurará la confianza en las instituciones del Estado y sus funcionarios.

La gestión de las OII se enfoca en la prevención de la corrupción y la difusión del plan de integridad al interno de la institución. Para cuyo efecto es necesario erradicar la impunidad en actos lesivos en contra de la ética; fortalecer la credibilidad y legitimidad en las instituciones y sus prestaciones; y, por

30. OCDE. “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad”. (Lima, Perú: 2019).

31. OCDE. “La Ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales”,(Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas, 1995).

32. OCDE. “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad”, (Lima, Perú, 2019).

último, manifestar la cultura de la integridad en todos los actos, sean públicos o privados, para revertir las costumbres negativas en actos impecables, honestos y ejemplares.

Un aspecto de igual o mayor importancia a lo mencionado, tiene que ver con la implementación de medidas anticipadas que adviertan la amenaza de la corrupción de manera oportuna “se deben adoptar medidas preventivas para hacer frente a las debilidades sistémicas e institucionales que propician estas malas prácticas. Sin una estrategia de prevención sistémica, la corrupción y los corruptos evolucionan, migran a otras oportunidades y las prácticas corruptas se adaptan y se sofistican. En otras palabras, el Perú enfrenta el reto de pasar de una “cultura de casos reactiva” a una “cultura de integridad proactiva”³³.

La estrategia de la prevención de la corrupción implica emprender investigaciones prolijas para detectar oportunamente brotes de corrupción y otros hechos en contra de la integridad institucional; seguidamente, es necesario establecer niveles de responsabilidad en los actos y aplicar procesos sancionatorios de manera eficaz e imparcial, con la finalidad de generar un precedente y persuadir a los servidores de no practicar conductas alineadas con la ilegalidad. Acciones como las señaladas resultan imprescindibles para romper el círculo vicioso de la corrupción y restaurar la confianza en las instituciones y sus autoridades.

La OCDE sugiere la siguiente composición en la OII. Asimismo, propone el perfil académico para cada cargo.

	Versión mínima	Versión intermedia	Versión completa
Tipo de arreglo institucional	Persona encargada (“Oficial de Integridad Institucional”)	Unidad (“Oficina de Integridad Institucional”)	Unidad (“Oficina de Integridad Institucional”)
Tipo de entidades públicas	Entidades o dependencias desconcentradas pequeñas (tiempo completo)	Entidades o dependencias desconcentradas medianas y medianos riesgos de integridad	Entidades grandes u otras entidades con altos riesgos de integridad Entidades medianas con altos riesgos de corrupción
Recursos humanos	1 persona	2 a 4 personas	5 a X personas
Funciones			
1. El Compromiso de la Alta Dirección	Reporta directamente a la máxima autoridad	Reporta directamente a la máxima autoridad	Reporta directamente a la máxima autoridad
2. La Gestión de riesgos	Supervisa mapas de riesgos	Apoya a los directivos en la identificación de riesgos y supervisa mapas de riesgos	Apoya a los directivos en la identificación de riesgos y supervisa mapas de riesgos
3. Políticas de integridad	Lidera el desarrollo interno del Plan de Integridad Institucional	Lidera el desarrollo interno del Plan de Integridad Institucional	Lidera el desarrollo interno del Plan de Integridad Institucional
4. La Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas	Coordina con el funcionario encargado de transparencia	Coordina con el funcionario encargado de transparencia	Puede tomar la función del encargado de transparencia o coordina con el funcionario encargado de transparencia
5. El control interno, externo y auditoría	Participa en Comité de Control Interno (si existe)	Participa en Comité de Control Interno (si existe)	Participa en Comité de Control Interno
6. La comunicación, capacitación y orientación	Orienta y asesora empleados en temas de integridad Identifica y coordina plan de capacitación en integridad Comunica y sensibiliza internamente y con externos	Orienta y asesora empleados en temas de integridad Identifica y coordina plan de capacitación en integridad Comunica y sensibiliza internamente y con externos	Orienta y asesora empleados en temas de integridad Identifica y coordina plan de capacitación en integridad Puede implementar capacitaciones, talleres y medidas de sensibilización Comunica y sensibiliza internamente y con externos
7. Canales de denuncias	Orienta a los funcionarios en materia de canales de denuncias y de medidas de protección	Orienta a los funcionarios en materia de canales de denuncias y de medidas de protección	Podría recibir denuncias y trasladarlas a las unidades a cargo de investigar los casos Orientar a los funcionarios en materia de canales de denuncias y de medidas de protección
8. La supervisión y el monitoreo del modelo de integridad	Coordina con unidades de implementación, reporta a máxima autoridad y a la SIP	Coordina con unidades de implementación, reporta a máxima autoridad y a la SIP	Coordina con unidades de implementación, reporta a máxima autoridad y a la SIP

Fuente: (OCDE, 2019)

33. Ídem

La implementación de la OII es una estrategia que se augura efectiva en la lucha contra la corrupción. No obstante, la OII no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar ese fin. El esfuerzo por implementar estrategias que identifiquen oportunamente brotes de corrupción son el reflejo del compromiso que tienen las autoridades por erradicar este mal. Es importante, por lo tanto, emplear mucho esmero y dedicación en el diseño de estrategias anticorrupción, porque si las medidas adoptadas no generan beneficios visibles, debido a una equívoca implementación puede corroer la confianza pública en las autoridades nacionales.

“[...] Una estrategia de integridad y un plan de acción eficaces no solo deben establecer un conjunto cabal de reformas sustantivas, sino también indicar los medios para garantizar su implementación, monitoreo y evaluación [...]”.³⁴

Para la eficacia de cualquier estrategia anticorrupción, es necesaria una sinergia de voluntades, conducta laboral responsable, compromiso y voluntad de cambiar, tanto de forma individual, como de la sociedad en su conjunto. Para fortalecer los procedimientos de detección y lucha contra la corrupción, el Estado debería incorporar una perspectiva de “CULTURA DE INTEGRIDAD”, lo que implica trascender el enfoque legalista y jurídico de la estrategia para abordar temas conexos que podrían menoscabar la integridad pública, como el ejemplo y el compromiso de la gestión, las estructuras de recompensas y bonificaciones, la voz de la organización y los factores de silencio, la dinámica interna del equipo y las relaciones externas con las partes involucradas³⁵.

Es por eso que la³⁶, sugiere que la integridad pública debe darse en los siguientes 5 niveles:

1. **Individual:** Los procesos de evaluación y recompensa a los funcionarios es un factor clave que sostiene o socava la cultura ética. Las iniciativas de diversidad e inclusión permiten a los empleados individuales trabajar por sí mismos, aquellos que sienten que no es necesario ocultar ciertas características de su identidad social para adaptarse a la cultura dominante experimentarán menos conflictos entre los valores personales y organizacionales y podrán expresarse con más confianza, haciéndolos más propensos a plantearse preocupaciones sobre cuestiones relacionadas con la ética.

2. **Interpersonal:** Las organizaciones deben centrarse en cómo los empleados interactúan con las diferentes jerarquías. El abuso de poder y autoridad es un factor clave que degrada la cultura organizacional. Cuando las decisiones en torno a las promociones y recompensas parecen injustas y políticas, los empleados ignoran las declaraciones sobre los valores de la organización y comienzan a perseguir sus intereses particulares. Construir una cultura ética desde una perspectiva interpersonal requiere protecciones significativas que permitan a todos los empleados y actores interesados, incluidos los menos poderosos, plantear sus inquietudes y expresar quejas.

34. “Manual de la OCDE sobre Integridad Pública”.

35. OCDE. “Manual de la OCDE sobre Integridad Pública”, (París, Francia, 2020).

36. OCDE. Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú, “Hacia la implementación de un sistema de integridad” (Lima, Perú, 2019).

3. **Grupal:** La socialización a través de la pertenencia y las relaciones grupales es un aspecto central en la cultura humana. En el trabajo, el factor determinante suele ser el grupo o el equipo al que pertenece un empleado. A medida que las organizaciones se dispersan geográficamente y pierden su alineación inicial, se vuelve más complicado establecer y definir una cultura organizacional consistente. Enfocarse en las condiciones del equipo puede empoderar a los funcionarios intermedios y hacerlos sentirse responsables de cambiar la cultura y las dinámicas de grupo, para fomentar métodos de trabajo más efectivos. Del mismo modo, aunque la claridad en cuanto a las funciones y tareas es clave para un equipo exitoso, la seguridad psicológica también lo es. Si los empleados se sienten seguros al asumir riesgos y expresarse, los equipos serán más creativos, exitosos y éticos.

4. **Intergrupales:** La calidad de las relaciones entre los grupos es un aspecto fundamental a tener en consideración a la hora de construir una cultura ética. Celebrar el alto rendimiento de un equipo cuyos resultados pueden deberse a conductas cuestionables le otorga un poder y una mística difícil de desafiar, y esto puede repercutir negativamente en los valores de toda la organización. Los equipos que trabajan en áreas de sostenibilidad o implementación a menudo se relacionan con cuestiones de poder y recursos; y cuando los miembros se unen a grupos de trabajo por matrices, la responsabilidad puede diluirse.

5. **Interorganizacional:** La mayoría de las cuestiones sobre la cultura organizacional se centran en torno a las relaciones internas, por lo que la construcción y el mantenimiento de la confianza de las partes interesadas mejora la cultura organizacional. Además, las instituciones deben asegurarse de que sus principios y declaraciones en cuanto a misión, visión y valores sean más que meras palabras en un sitio web. El éxito institucional y los valores fundamentales no son conceptos contradictorios.

Como se mencionó líneas arriba, la corrupción es un tema vasto, así como ingentes son los esfuerzos que los Estados e incluso los organismos internacionales han desplegado para apartarla del contexto público gubernamental. La ética y transparencia en la función pública es ante todo responsabilidad del Estado central. No obstante, el compromiso debe ser de todos los peruanos, hacer causa común en contra de la corrupción, saber que para que se constituya el delito de corrupción deben confluír dos partes, quien la propone y quien la ejecuta. En esta breve investigación se ha pretendido esbozar una alternativa institucional que radica en el diseño e implementación de la Oficina de Integridad Institucional, que focalice la lucha anticorrupción a través de una oportuna concienciación dirigida a los servidores públicos, en temas de ética, transparencia, honradez, así como en la socialización de lo que implica la corrupción y sus consecuencias jurídicas y sociales.

VII. CONCLUSIONES

-El privilegio de ser un servidor público debe ser traducido en un desempeño intachable de las responsabilidades, con estricto apego a las normas constitucionales, principios éticos y morales, y a los mandatos consagrados en instrumentos internacionales que dictan los lineamientos para la ejecución

de una función pública enfocada en satisfacer las necesidades de la sociedad, administrar con honradez los recursos públicos y proyectar, más que una imagen, una esencia basada en los principios CHE: capacidad, honestidad y eficiencia.

-El erario nacional pertenece a todas y todos los peruanos, su administración es asignada temporalmente a un grupo de servidores públicos, para que, con base en una gestión transparente, exageradamente ética, e insoslayable lealtad con el país, lo administren, provean solución a los problemas de la comunidad, e interpongan el bien común por sobre los intereses personales.

-Los delitos contra la economía, a través del cometimiento de actos de corrupción, tienen repercusiones multidimensionales, ahondan las brechas de la desigualdad, fragmentan la cohesión social, y afectan la confianza y credibilidad en el Estado y sus instituciones. Las personas generan aquella emoción de hastío, desasosiego, incertidumbre y desmotivación que tanto afecta a una nación, a su cultura y a su reputación.

-Los Organismos Internacionales, como la ONU y la OCDE, han propuesto la implementación de alternativas sostenibles en materia de ética e integridad pública, conminando a los Estados a desarrollar de buenas prácticas institucionales que sienten las bases en el proceso de implementación de una política integral de transparencia.

-La Oficina de Integridad Pública, está llamada a ser ese atisbo de luz al final del túnel. Forjar células de integridad al interno de las instituciones públicas es una propuesta que debe ser respaldada y fortalecida por el gobierno central. Sobre la base de una sólida estructura orgánica y funcional, la OII tiene la competencia de capacitar a los servidores públicos sobre las implicaciones de la corrupción, establecer mecanismos de detección temprana de brotes de corrupción y plantear procedimientos administrativos disciplinarios, para generar precedentes e inculcar a los servidores públicos del Perú sólidos fundamentos de integridad.

REFERENCIAS

- Boehm, Fédéric. *Códigos de Comportamiento en la Función Pública*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2015. <https://doi.org/10.18601/21452946.n14.06>
- Cantos, José María y Balsalobre, Daniel. *Investigando las causas de la corrupción pública*. España: Departamento de Economía Política y Hacienda de la Universidad de Castilla La Mancha, 2013.
- Carta Iberoamericana de la función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 26-27 de junio de 2003.

- Clasificación de la Función Pública en Ley Marco de Empleo Público. Lima, Perú, 2004.
- Corvo, Helmut Sy. “Recursos Públicos, clasificación, características, ejemplo. Venezuela, 2020” Obtenido. Obtenido de <https://www.lifeder.com/recursos-publicos/>
- Estévez, Alejandro, “Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social”. Venezuela: *Revista Venezolana de Gerencia*, (2005).
- Fuentes, Mario, “Concentración de Poder, Guatemala, 2014”. Obtenido de <http://www.destaraclaw.com/espacio-juridico/2014/12/5/concentracin-de-poder>
- Guillén, Martín. “Causas de la corrupción”, España, 2016. Obtenido de <http://www.garberipenal.com/corrupcion-causas/>
- Isaza, Carlos. *Teoría General del Derecho Disciplinario: Aspectos históricos, sustanciales y procesales*. Bogotá, Colombia: 2009.
- Jaramillo, Herman. “La Administración Pública”. Ecuador, 2005. Obtenido de Derecho Ecuador: <https://www.derechoecuador.com>
- Johnston, Michael. *Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?*. Ciudad de México: México Social, 2005.
- “La Corrupción en el Perú, Lima”. Perú: Blog de la Defensoría del Pueblo, 2018”. Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe>
- Lewis Carol y Gilman Stuart, *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*. (San Francisco, EUA: Jossey-Bass, 2012).
- Ley del Código de Ética de la Función Pública, Lima, Perú, 2002.
- López, Alba. *Corrupción e Impunidad*. Tegucigalpa, Honduras: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2012.
- OCDE. “La Ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales”. Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas, 1995.
- OCDE. “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad”. Lima, Perú: 2019.
- OCDE. “Manual de la OCDE sobre Integridad Pública”. París, Francia: 2020.

- ONU. “Integridad Pública y Ética. Viena, Austria”. 2019.
- Rodríguez, Leonardo. *El verdadero concepto de servidor público*. Pereira, Colombia: Universidad Libre Seccional, 2006.
- Urquiza, José. *Por una conciencia cívica*. Madrid, España: Hay derecho, 2018. Obtenido de <https://hayderecho.expansion.com>

RECIBIDO: 25/08/2021

APROBADO: 3/11/2021



**Playa Pampa chica”. Óleo sobre lienzo, 100 x 81 Cm. (2020)
Cliver Flores Lanza (Iquitos, Loreto, Perú, 1965)
Correo electrónico: floreslanza@yahoo.com
www.cliverpintoramazonico.blogspot.com**