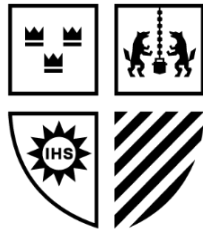


UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

LA IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES INTERPERSONALES EN LA PERCEPCIÓN DE LOS VALORES INSTITUCIONALES PRIORIZADOS Y LAS CONDUCTAS NO ÉTICAS EN DIEZ GOBIERNOS SUBNACIONALES DEL PERÚ, RECOGIDAS EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE CÓDIGOS DE CONDUCTA, ENTRE EL 2017 Y 2019.

Tesis para optar al Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller:

LUIS FELIPE MALDONADO CHUNG

Presidenta: Mildred Rooney Paredes

Asesor: Edwin Felix Cohaila Ramos

Lector: Sergio Fernando Tejada Galindo

Lima – Perú

Octubre de 2024



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Anexo N.º 3 - Reglamento General de Grados y Títulos de Pregrado y Posgrado
Aprobado por Resolución Rectoral N° 150-2023-UARM-R

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.

CONSEJEROS

Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por MALDONADO CHUNG, Luis Felipe, quien solicita la obtención de su título profesional a través de la sustentación de Tesis.

El producto académico elaborado tiene como título: La importancia de las relaciones interpersonales en la percepción de los valores institucionales priorizados y las conductas no éticas en diez gobiernos subnacionales, de seis regiones del Perú. recogidas en el proceso de elaboración de códigos de conducta, entre el 2017 y 2019.

Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la Comisión de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Sociales, respectivamente, declaramos que el producto académico de MALDONADO CHUNG, Luis Felipe ha sido examinado con el programa antiplagio *Turnitin* para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 12% de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 11 del mes de setiembre de 2024

Atentamente,

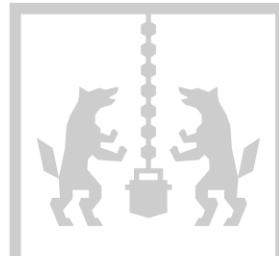
Edwin Félix Cohaila Ramos
Asesor

Eduardo Vega Luna
Presidente/ Secretario de la Comisión

* Conforme a lo establecido en el documento de identidad

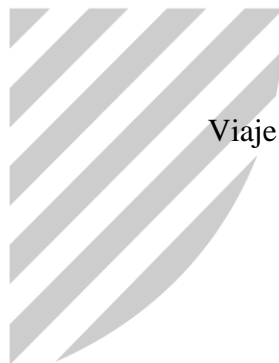
EPÍGRAFE

Así pues, la amistad de los malvados es perversa (pues participan en el mal y se hacen malvados asemejándose uno a otro), mientras que la de los buenos es virtuosa y se acrecienta en el trato. Y parece que se hacen mejores ejercitando su amistad y corrigiéndose mutuamente, pues uno recibe del otro la impronta de aquellos rasgos que les complacen, por lo que “de los buenos, lo bueno”.



Aristóteles
Ética a Nicómaco

“La más elemental prudencia aconsejaría alejarse; pero no hemos venido hasta aquí para ser prudentes.”



Julio Verne
Viaje al centro de la Tierra

DEDICATORIA

A ustedes, mamá y papá, que hicieron esto posible con esfuerzo, aunque a veces costara más de la cuenta, aunque a veces no dieran las cuentas. Los amo, por quienes son, por los seres humanos que supieron y pudieron ser para sus hijas/os.

A ustedes, hermanas/os, que supieron estar, acompañando mi camino. Que creen en mí tanto como yo creo en ustedes. Siempre fuimos las/os cuatro, siempre seremos.

A ti, Maggy, que estuviste conmigo, con sinceridad y amor. Gracias por acompañarme en mi proceso, que tal vez no hubiera recorrido por completo sin tu apoyo. Para ti, con amor.

A las/os servidoras/es civiles que participaron en la elaboración de los Códigos de Conducta, que creen en un Estado para la ciudadanía. Por quienes hice esto.

AGRADECIMIENTO

Gracias, Rita, mamá, por enseñarme que la vida se trata de dar, de amar, de ser fuerte y avanzar, de que la bondad es un bien escaso y es rico quien la sabe entregar.

Gracias, José Luis, papá, por enseñarme que la vida hay que lucharla de pie, con esfuerzo, con dignidad. Tantos años pensé en qué nos diferencia, pero fui mejor cuando supe valorar y cultivar en qué nos parecemos.

Gracias, Magaly, que me convenciste de que podía, que me regalaste tiempo, esfuerzo y palabras necesarias. El amor, dicen, revela lo mejor de las personas. No lo comprendí hasta que me sucediste.

Gracias, Edwin, por tu serenidad y precisión. Por ayudarme a darle forma a mi aventurera imaginación. Gracias por estar a mi costado en este largo camino.

Gracias a todas/os las/os servidoras/es civiles que compartieron sus pareceres, experiencias y hasta lágrimas y alegrías. En quienes siempre pienso cuando me preguntan por la ética en la función pública.

RESUMEN

El presente trabajo presenta los resultados del análisis de la información recogida en el proceso de elaboración participativa de Códigos de Conducta en 10 Gobiernos Subnacionales en seis regiones del Perú, los cuales fueron elaborados con asistencia técnica del Programa GFP Subnacional de la Cooperación Suiza – SECO, del 2017 al 2019. En ese sentido, se ha analizado, aplicando métodos estadísticos, en qué tipos de relaciones impacta de forma preponderante los valores considerados prioritarios por las/os servidoras/es civiles consultadas/os en este proceso, así como respecto de las conductas consideradas como no éticas por estas/os.

De esta manera, los resultados muestran que las relaciones interpersonales son preponderantes en la percepción de las/os servidoras/es civiles, tanto a nivel de valores institucionales como de conductas no éticas; en ese sentido, se encuentra que, en cuanto a los valores institucionales, existe una asociación entre aquellos valores vinculados a las relaciones interpersonales y aquellos que escapan a lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública. Se concluye que las relaciones interpersonales son relevantes para configurar la percepción de las/os servidoras/es civiles, siendo casi nulo el estudio de lo entendido como ético en la función pública desde la perspectiva de las/os actores más relevantes del Estado.

Palabras clave: Ética en la función pública, corrupción, integridad, políticas públicas, valores, conductas.

ABSTRACT

This paper presents the results of the analysis of the information collected in the process of participatory development of Codes of Conduct in 10 subnational governments in six regions of Peru, which were developed with technical assistance from the Subnational GFP Program of the Swiss Cooperation - SECO, from 2017 to 2019. In this sense, it has been analyzed, by applying statistical methods, in which types of relationships the values considered a priority by the civil servants consulted in this process have a preponderant impact, as well as the behaviors considered as unethical by them.

Thus, the results show that interpersonal relationships are predominant in the perception of civil servants, both at the level of institutional values and unethical behaviors; in this sense, it is found that, in terms of institutional values, there is an association between those values linked to interpersonal relationships and those that do not comply with the concepts established in the Civil Service Code of Ethics. It is concluded that interpersonal relationships are relevant in shaping the perception of civil servants, and that there is almost no study of what is understood as ethical in the public service from the perspective of the most relevant actors in the State.

Keywords: Ethics in public service, corruption, integrity, public policies, values, behaviors.

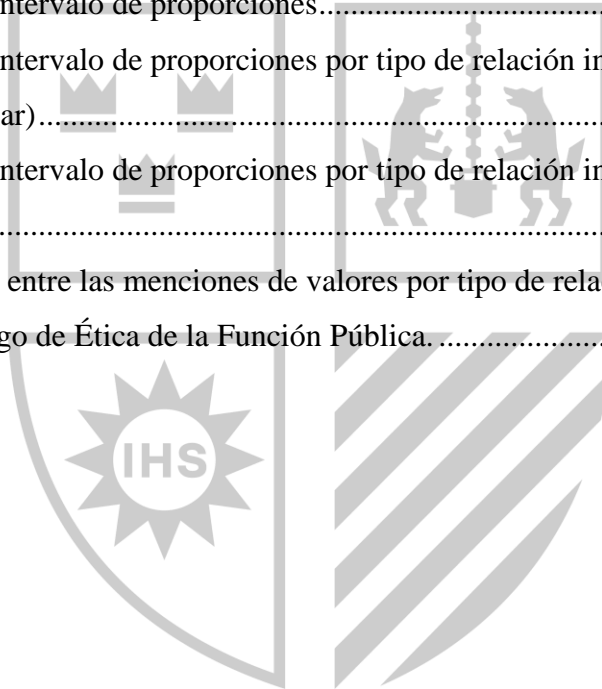
TABLA DE CONTENIDO

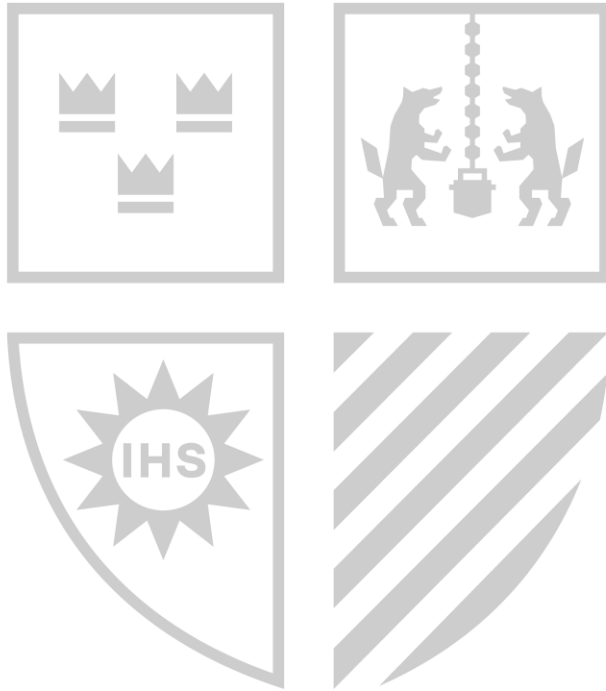
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN	19
1.1 Estudios sobre la percepción de la corrupción	20
1.2 Estudios sobre la tolerancia a la corrupción	23
1.3 Estudios sobre prácticas de corrupción.....	25
1.4 Estudios sobre redes de corrupción	27
1.5 Estudios sobre integridad en la función pública.....	30
1.6 Balance de la literatura consultada	34
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	36
2.1. Ética en la función pública	38
2.1.1. La construcción teórica y práctica de la ética en la función pública	38
2.1.2. Definiciones de la ética en la función pública	39
2.1.3. La evolución de la ética en la función pública según los paradigmas de Administración Pública	40
2.1.4. Ética en la función pública y democracia	42
2.1.5. La ética en la función pública desde la y el servidor civil.....	43
2.1.6. La hermenéutica crítica como método para establecer una ética en la función pública44	
2.2. Corrupción	47
2.2.1. Dos enfoques sobre la definición de corrupción.....	47
2.2.2. Tipos de corrupción: Gran y pequeña corrupción.....	52
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	54
3.1. Preguntas de investigación	55
3.2. Hipótesis de la investigación	56

3.3. Objetivos de la investigación.....	56
3.4. Instrumentos y proceso de recojo de información.....	57
CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	60
4.1. Análisis de los tipos de relación que influyen en las conductas no éticas percibidas y los valores mencionados como prioritarios por las y los servidores civiles consultados 63	
4.1.1. Valores	63
4.1.2. Conductas no éticas.....	65
4.2. Análisis de los tipos de relaciones interpersonales que priman en la percepción de conductas no éticas y valores priorizados.....	66
4.2.1. Tipos de relaciones que priman en la percepción de conductas no éticas ...	67
4.2.2. Tipos de relaciones que priman en la percepción de valores prioritarios	70
4.3. Asociación entre las menciones de valores por tipo de relación al que hacen referencia y el Código de Ética de la Función Pública.....	71
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82
ANEXOS	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Valores por número de menciones	61
Tabla 2. Temas por número de conductas no éticas vinculadas	62
Tabla 3. Valores mencionados por tipo de relación al que hacen referencia.....	64
Tabla 4. Prueba de intervalo de proporciones.....	64
Tabla 5. Conductas no éticas mencionadas por tipo de relación al que hacen referencia	65
Tabla 6. Prueba de intervalo de proporciones.....	66
Tabla 7. Prueba de intervalo de proporciones por tipo de relación interpersonal (conductas a erradicar).....	67
Tabla 8. Prueba de intervalo de proporciones por tipo de relación interpersonal (valores)	71
Tabla 9. Asociación entre las menciones de valores por tipo de relación al que hacen referencia y el Código de Ética de la Función Pública.	72





INTRODUCCIÓN

La promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción tienen, desde el 2001, una historia de evolución interesante y constante. Luego de la difusión de los vídeos que destaparon una red de corrupción al más alto nivel, denominados “vladivideos”, el Estado peruano inició un proceso de robustecimiento normativo e institucional; a fin de evitar que una captura del Estado por intereses particulares de tal dimensión (destapada por los vídeos mencionados) suceda de nuevo. Así, el Congreso de la República abordó diversas temáticas vinculadas a la ética en la función pública, la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, la gestión de intereses en la administración pública, la regulación de las contrataciones del Estado, entre otros temas.

A nivel institucional, en el año 2010 se creó, mediante Decreto Supremo N.º 016-2010-PCM, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) como un espacio de coordinación en materia anticorrupción, que integra al sector público, sector privado y la sociedad civil (E. A. Munive, 2016). Después, en el año 2013, se elevó la norma de creación de la CAN a rango de ley¹. Esta Comisión logró la elaboración y posterior aprobación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, que tuvo vigencia desde el 2012 hasta el 2016, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el año 2017 y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

Sin embargo, este esfuerzo a nivel normativo e institucional no evitó que los escándalos de corrupción sigan surgiendo (ver el caso “Odebrecht” o “Cuellos Blancos

¹ Ley N.º 29976, que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

del Puerto”, como ejemplos recientes). Lo cual ha incrementado la desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones, representantes y gobernantes². En ese contexto, en los últimos años, se han adoptado medidas que buscan revertir la citada problemática. Es así como, en abril de 2018, se aprobó el Decreto Supremo N.º042-2018-PCM, que creó la Secretaría de Integridad Pública (SIP); constituido como ente rector de la temática anticorrupción en la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).

Y en ese mismo mes se aprobó, mediante Decreto Supremo N.º044-2018-PCM, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción 2018 – 2021, el cual establece como temas prioritarios a abordar, los siguientes: i) Obras de infraestructura, ii) Procesos de contrataciones y adquisiciones, iii) Captura de la política pública por parte de intereses particulares, y iv) Provisión de servicios públicos (pequeña corrupción) (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018, p. 10). Asimismo, plantea dos enfoques: a) prevención de la corrupción y b) combate contra la corrupción.

Mientras que, el enfoque de combate contra la corrupción cuenta con un eje y cuatro objetivos específicos³; el enfoque de prevención cuenta con dos ejes⁴ que agrupan nueve objetivos específicos. Este último enfoque aborda las siguientes temáticas: gestión de riesgos, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, cultura de integridad pública, gestión de conflictos de intereses, regulación de la gestión de

² Un estudio que emplea como base el Barómetro de las Américas en términos comparados para el caso peruano (Carrión et al., 2020), muestra que, del 2017 al 2019, la confianza de la ciudadanía en instituciones públicas en el Perú se ha deteriorado. De las siete instituciones consultadas, sólo tres han mostrado un incremento en el puntaje de confianza y solo una, en el año 2019, supera los 50 puntos de 100 posibles (fuerzas armadas). Por lo que tienen el punto más bajo en el Congreso, con 20.9 puntos. Por otra parte, la XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú, aplicada durante el 2021 y publicada por Proética, muestra que el 60 % de las personas encuestadas consideraba que el Congreso (Poder Legislativo) era una de las instituciones más corruptas del país, seguido por el gobierno del ex presidente Pedro Castillo (Poder Ejecutivo) (42 %) y el Poder Judicial (34 %).

³ Este eje se denomina “3. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción” y sus objetivos específicos son: 3.1 Reforzar el Sistema de Justicia Penal; 3.2. Reforzar el Sistema Disciplinario; 3.3. Reforzar el Sistema Nacional de Control y; 3.4. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la administración pública”

⁴ Estos ejes se denominan: “1. Fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción.” Y “2. Identificación y Gestión de Riesgos”.

intereses, gestión de la información sobre la temática, reforma electoral en el Perú (vinculado al financiamiento privado de partidos), entre otros.

De igual manera, este Plan presentó la principal herramienta que se ha empleado en los últimos años para implementar la gestión de la integridad institucional: el Modelo de Integridad Pública (MIP). Este Modelo, elaborado con base en diversos documentos internacionales, tales como, el ISO 37001: Gestión Antisoborno, cuenta con nueve componentes⁵. Los cuales presentan una serie de herramientas de aplicación para una gestión mínima de la integridad en cualquier entidad pública, tales como, la gestión de riesgos, registros de visitas en línea, declaraciones juradas, código de conducta, entre otros. Este Modelo fue profundizado a través de la Directiva N.º002-2021-PCM/SIP; y, en la actualidad, es medida su implementación de forma periódica, mediante el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción – ICP, liderado por la SIP-PCM.

Como se puede observar, este Plan, su Modelo y la normativa aprobada más adelante se encuentran orientados fuertemente al fortalecimiento de la capacidad del Estado, para prevenir la corrupción. Y, en ese sentido, establecen de manera clara la voluntad de cambiar el paradigma reactivo con respecto a estos temas por uno proactivo. Sin embargo, también se puede apreciar que, en años de robustecimiento institucional y normativo, aún no se ha logrado erradicar, en efecto, la corrupción de la Administración Pública. Es así como, en un reciente estudio publicado por la Contraloría General de la República, se estimó que el perjuicio económico de la corrupción en el Gobierno (a todo nivel), durante el año 2023, fue de más de 24 mil millones de soles (Contraloría General de la República, 2024).

A fin de abordar esta problemática social, la literatura sobre corrupción en el país ha girado en torno a estudios sobre percepciones generales, bibliográficos, de análisis jurídico, económico, histórico, sobre estructuras de poder, entre otros. Por lo que es casi inexistente el análisis de percepciones sobre qué significa una conducta no ética, y con

⁵ Los nueve componentes son: compromiso de la Alta Dirección; gestión de riesgos; políticas de integridad y cumplimiento; transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas; controles externo, interno y auditorías; comunicación y capacitación; canal de denuncias; supervisión y monitoreo del MIP y; encargado del MIP.

qué la relacionan las y los servidores públicos en el Perú. Sobre este tema, se ha identificado un grupo de estudios que han tenido por objetivo recoger las percepciones de las y los servidores civiles, respecto del clima ético en el servicio civil (Bellido et al., 2019). Así como de instituciones públicas específicas como la Policía Nacional del Perú (Cayetano, 2015; Cuéllar, 2016; Villaorduña, 2016), el Poder Judicial (Frisancho, 2015; Mujica, 2011), entre otros.

Sin embargo, la data recogida es producto de herramientas como entrevistas a profundidad o encuestas a un número limitado de servidores y servidoras o en una sola institución pública. Por lo cual, aún no se encuentran estudios que empleen metodologías que permitan recoger las percepciones específicas de las y los servidores civiles; respecto de las conductas que consideran no éticas en su trabajo diario. En ese sentido, el problema que se quiere abordar es identificar de qué maneras las y los servidores comprenden las conductas éticas en las actividades que realizan en el marco de su función pública.

Si bien son percepciones, las cuales son sometidas a diferentes sesgos propios de la subjetividad, es relevante conocerlas. A fin de analizar cómo es que las y los servidores públicos comprenden la ética en su día a día, en las relaciones interpersonales o con la institución que desarrollan en su día a día, más allá del instalado debate sobre la mejora de los instrumentos de control y prevención de la corrupción. Es importante conocer estas percepciones en la medida que serán estas y estos servidores quienes tendrán la responsabilidad de implementar, respetar y promover cualquier medida institucional que se adopte respecto del tema. Las medidas de prevención, detección y sanción de la corrupción dependen, en buena medida, de la voluntad de las y los servidores civiles, de todo nivel, de implementar, respetar y promover estas. En ese sentido, resulta importante conocer cómo es que entienden la ética cada día; a fin de que la oferta de mecanismos, herramientas y decisiones de política les afecte y movilice.

Dicho lo anterior, la pregunta de la presente investigación es la siguiente: ¿Qué tipo de relación, entre interpersonales o con la institución, influye principalmente en la percepción de las y los servidores civiles respecto a los valores institucionales y las conductas no éticas, en diez Gobiernos Subnacionales (GSN) de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta 2017-2019? La hipótesis

principal, la cual guía la investigación, es que la percepción de las y los servidores públicos, respecto a los valores institucionales y las conductas no éticas, recogidas en 10 GSN de seis regiones del Perú recopiladas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta 2017-2019, está influenciada en mayor medida por las relaciones interpersonales que experimentan en su día a día con sus compañeras/os de trabajo y jefas/es; así como la ciudadanía, que por sus relaciones con la institución.

Para poder realizar esta investigación se analizará una base de datos construida a partir de data recogida en seis regiones del país. A partir de sesiones participativas (*focus group*) realizadas en el proceso de la elaboración de Códigos de Conducta en Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales, se aplicará un análisis cuantitativo de la base de datos, a fin de organizar y sistematizar la información. Para tal motivo, la presente investigación se dividirá en cinco capítulos. El primero corresponde a un estado de la cuestión que tiene por fin repasar qué enfoques se han empleado para abordar la ética a la función pública en el Perú; donde se nota que el tratamiento ha estado fuertemente relacionado a la corrupción tanto en su percepción por parte de la ciudadanía o en instituciones específicas, sus causas, prácticas recurrentes.

En ese sentido, se aplican análisis cuantitativos (econométricos, análisis de data), cualitativos (estudios de percepciones, encuestas) y de revisión bibliográfica o jurídica. La conclusión general de este capítulo es que se ha observado que, aunque se han realizado diversos estudios sobre el tema, aún no se conoce ni analiza lo que entienden las y los servidores públicos por ética en la función pública y corrupción en su día a día, a nivel conductual. El segundo capítulo es el marco teórico, el cual comprende: a) ética en la función pública y b) corrupción. Estos dos conceptos son centrales para el estudio, en la medida que la percepción de las y los servidores respecto de las prácticas no éticas requieren un contraste teórico con los conceptos de corrupción.

Y, por otro lado, se requiere entender que el centro de la discusión respecto de la ética en la función pública, en términos prácticos, es la servidora y el servidor público. Estudiar la ética en la función pública sin centrarnos en el actor más relevante (la o el mismo servidor público) puede limitar la comprensión del concepto en la práctica y reducir la capacidad, a nivel teórico y de gestión, para combatir la corrupción y promover

la ética en la función pública. El tercer capítulo corresponde a la metodología; en la cual se sustentará y desarrollará el diseño empleado para lograr los fines de la investigación. Se explicará el método que se empleó para la obtención de la base de datos a analizar y qué procedimientos se emplearon para su limpieza y sistematización.

Ahora bien, el cuarto capítulo se refiere al análisis y resultados, en el cual se presentará la información encontrada en la base de datos precitada y un análisis y discusión de los resultados identificados, teniendo en cuenta que las percepciones de las y los servidores públicos tienen su origen en su práctica diaria del servicio público, en sus diferentes contextos. Se encontrará que las y los servidores públicos asocian fuertemente los valores institucionales prioritarios y las prácticas contrarias a la ética en la función pública a las relaciones interpersonales que mantienen en su trabajo diario. Asimismo, que los valores vinculados a las relaciones interpersonales no logran ser abarcados por el Código de Ética de la Función Pública; lo que revela una carencia en este importante documento.

Por último, el quinto capítulo, denominado “Conclusiones y recomendaciones”, presenta los hallazgos principales de la investigación. Los cuales revelan que las percepciones de las y los servidores participantes en las sesiones participativas para la elaboración de Códigos de Conducta, en diez gobiernos subnacionales, en seis regiones del país, están fuertemente asociadas a las relaciones interpersonales que mantienen en su día a día. Lo que muestra la necesidad de profundizar en las relaciones que existen entre clima laboral y percepción de la ética y corrupción en el Estado peruano.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN

La literatura, desde enfoques tanto cualitativos como cuantitativos, ha ensayado diversos análisis respecto de las formas en que opera la corrupción, su tipología, sus efectos, sus causas, sus actores principales. Así como, estudios referidos a la ética en la función pública tanto en Perú como en la región latinoamericana. Sin embargo, es posible notar que la mayor cantidad de estudios realizados gira en torno a la corrupción. No obstante, son menos los que se orientan a estudiar las diferentes dimensiones de la ética en la función pública; menos aún, desde una perspectiva contextualizada o desde la percepción de las y los servidores públicos.

El presente estado de la cuestión tiene por objetivo dar cuenta de estos estudios, por lo que hace énfasis en aquellos orientados a la corrupción pequeña o administrativa⁶. Además, esta sección tiene el objetivo revisar los temas que más han interesado a la academia en torno al tema mencionado en líneas previas, los métodos empleados para lograr sus fines y los vacíos encontrados en esta. Por tanto, este capítulo está dividido en seis subcapítulos sobre 1) percepción de la corrupción, que da cuenta de los estudios que tienen por objetivo medir y analizar la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción, así como estudios que tienen como base esta información. 2) Tolerancia a la corrupción, donde se revisan estudios que, al tomar como base la percepción de tolerancia a la

⁶ La definición y alcances de este tipo de corrupción se explican con detalle en el marco teórico (pp. 48-50); sin embargo, se puede adelantar que este tipo de corrupción se caracteriza por suceder en la relación que se establece entre servidoras/es civiles y ciudadanía en los servicios que se brindan directamente a estas/os. Tales como, fiscalización, trámites de diverso tipo, imposición de multas, entre otros; así como, involucrar menores montos de dinero que la gran corrupción o corrupción política.

corrupción, realizan estudios que relacionan conceptos como confianza interpersonal. 3) Prácticas de corrupción, donde se encontrarán estudios que estudian qué prácticas de corrupción se pueden encontrar en entidades de nivel nacional y subnacional, con base en la evidencia documental y de primera mano (entrevistas).

También, 4) redes de corrupción, donde se encuentran estudios centrados en comprender las redes complejas que se generan, tanto a nivel nacional, para realizar acciones contrarias a la ética. 5) Sobre integridad en la función pública, que estudian el alcance que ha tenido la normativa respecto de la promoción de la integridad a nivel subnacional, así como las capacidades estatales para promoverla en gobiernos locales y la relación entre clima laboral y la ética en la función pública; y 6) un balance sobre la literatura consultada y los vacíos identificados en esta.

1.1 Estudios sobre la percepción de la corrupción

Los estudios —que pueden ser de alcance internacional o de aplicación doméstica— más mentados o mediáticos son, por lo general, los que miden la percepción de la ciudadanía ante el fenómeno de la corrupción. Por ejemplo, en el caso de Proética (2022) (Capítulo peruano de Transparencia Internacional), se realizaron preguntas de percepción de nivel de corrupción, victimización, impacto de la corrupción en la vida de las personas, entre otros; que tienen como fin ayudar a comprender las percepciones que tiene la ciudadanía respecto de este tema. De la misma forma, el *Latin American Public Opinion Project*⁷, conocido como el Barómetro de las Américas, estudio realizado por la Universidad de Vanderbilt, aborda la corrupción de forma similar -aunque menos exhaustiva que la encuesta de Proética-, donde se construyen índices comparables a nivel latinoamericano (Boidi et al., 2023).

Por otro lado, un estudio realizado a nivel global, denominado *Corruption Perceptions Index* (CPI), combinó diversos métodos (entrevistas y encuestas) a diferentes

⁷ Para mayor información sobre esta encuesta, revisar el siguiente enlace: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>

sectores de la sociedad en cada país (Transparency International, 2023). A fin de contar con un índice comparable a nivel mundial. En una escala de 0 a 100, donde 0 es “altamente corrupto” y 100 es “muy limpio” (interpretable como muy íntegro). Los resultados de estos estudios arrojaron una percepción negativa del Perú en cuanto a integridad. Por ejemplo, el CPI del año 2023 mostró que, de los 180 países incluidos en el *ranking*, el Perú se encuentra en el puesto 121, con un puntaje de 33/100. En ese sentido, se observa que el año 2023 ha caído en tres puntos respecto del año anterior, llegando al puntaje más bajo en los últimos diez años, así como una caída de 20 puestos en un año. Asimismo, se ubica por debajo del promedio global (43/100) y entre los países con nivel elevado de percepción de corrupción.

Por su parte, la Encuesta de Proética reveló que la corrupción es el segundo problema más importante que enfrenta el país, muy cerca de la delincuencia, que es el problema que ocupa el primer lugar. Asimismo, la data mostró que el margen entre estos dos temas se viene reduciendo con el tiempo (de cuatro puntos porcentuales en 2019 a 3 % en el año 2022), y que un porcentaje mayoritario de personas considera que la corrupción aumentará o se mantendrá igual en los próximos cinco años (82 %).

Los estudios de percepción de la corrupción permiten que las personas se acerquen a la realidad de este problema. Sin embargo, como mencionó Quiroz (2013), “las percepciones son bastante impresionables y frecuentemente manipuladas” (p. 32). Por lo cual, se hace necesario reconocer que los estudios de esta naturaleza, deben ser — y son— complementados con investigaciones, que empleen otras herramientas metodológicas y se enfoquen en mediciones de otros factores, que impactan en el fenómeno de la corrupción.

Dicho lo anterior, dos de las entidades con una percepción más negativa en cuanto a integridad son el Poder Judicial (tercer lugar) y la Policía Nacional (sexto lugar). Que, según la encuesta de Proética (2022), tienen un 34 % y 22 % de percepción de corrupción en la ciudadanía. En ese sentido, un grupo de investigación se han centrado en realizar estudios cualitativos según la percepción de corrupción en estas dos entidades. Respecto de la Policía Nacional, los estudios se han enfocado en las percepciones de las y los mismos actores (policías en funciones, cadetes y ciudadanía) respecto de la

corrupción. Por lo que se aplicaron herramientas como entrevistas y revisión bibliográfica (Cayetano 2015, Villaorduña 2016, Cuéllar 2016).

Mientras que, Villaorduña (2016) describió y analizó la práctica corrupta de desviar los recursos asignados al combustible en la Policía en función de las deficiencias administrativas de la institución para el mantenimiento adecuado de las unidades de patrullaje. Donde se encontró que la Policía solo cubre, administrativamente, el combustible necesario, sin invertir casi en el mantenimiento de los vehículos. Al aplicar un análisis cualitativo de las percepciones respecto de esta conducta en las y los miembros de la Policía, se concluyó que la autopercepción sobre la práctica difiere de la narrativa, sin duda, negativa en medios de comunicación. En la medida que hay un discurso de sacrificio o heroísmo en tanto se percibe que este acto sirve, en muchos casos, para mantener en funcionamiento los vehículos que sirven para el patrullaje de la misma Policía.

Por lo que se encuentra un proceso de institucionalización (en la medida que hace años la entidad no invierte en este mantenimiento), racionalización y socialización de esta práctica. En ese sentido, el autor concluyó que se pueden encontrar dos motivaciones para esta práctica que son: a) el beneficio personal y b) el logro de los objetivos institucionales. Y, en ese sentido, recomendó afrontar estas deficiencias administrativas y de gestión para elevar la efectividad de cualquier medida de control aplicada sobre esta práctica corrupta. Ahora bien, Cuéllar (2016), por su parte, estudió de forma exploratoria y descriptiva, a través de entrevistas semiestructuradas a cadetes de dos Escuelas Técnicas Superiores de Suboficiales de Lima Metropolitana, las percepciones que tienen respecto de la corrupción, el perfil que imaginan de sus perpetradoras/es, entre otras preguntas.

Motivo por el cual, identifiqué que estas y estos cadetes tienen una postura negativa respecto al problema. Donde se encontró que las motivaciones más percibidas son materialistas y egoístas (lo cual se sugiere diferente de las percepciones encontradas en el estudio anterior); además de que se debe fortalecer las sanciones y controles a estas conductas para reducir el nivel de corrupción en el país.

Por su parte, Cayetano (2015) analizó la influencia negativa que tiene la opinión pública sobre la corrupción en la Policía Nacional en el servicio de esta institución. Donde se realizó una revisión de fuentes secundarias y entrevistas a personal de la División Territorial Sur 2- Lima, que agrupa a diez comisarías de esta zona de Lima. El estudio concluyó que, por un lado, existe una pérdida de identidad del personal policial con la entidad; así como, del principio de autoridad en la investidura policial, para lo cual se están implementando acciones de relacionamiento con las y los vecinos, a fin de revertir esta condición; asimismo, en la línea del estudio de Villaorduña, existe una suerte de racionalización o normalización de algunas prácticas corruptas originadas por las deficiencias administrativas o descuido del personal por parte de la institución.

Respecto del Poder Judicial, con un enfoque psicológico y experimental, Frisancho (2015) se preguntó por las razones que motivan a las y los jueces a evitar conductas no éticas. Donde exploran el reconocimiento de sus emociones morales ante un dilema ético o acto de corrupción. Para esto, se contó con la participación de 13 juezas/ces en el estudio, ocho hombres y cinco mujeres, de la ciudad de Lima. Por medio de entrevistas, donde se les mostraron tres viñetas que contenían transgresiones morales, se exploraron sus respuestas frente a esto. El cual concluyó que las emociones que detienen a las y los jueces de cometer actos reñidos con la ética están relacionadas, en su mayoría, a factores extrínsecos (miedo a que los descubran o la sanción); en lugar de intrínsecos (culpa o vergüenza de uno mismo).

Como es posible notar, la percepción que tienen las y los actores en la sociedad sobre lo que significa y cómo afecta la corrupción es relevante, puesto que tiene consecuencias importantes en el desempeño de las instituciones y en el relacionamiento de estas con la ciudadanía.

1.2 Estudios sobre la tolerancia a la corrupción

Así como, la percepción de corrupción, revisada en el apartado anterior, otra pregunta recurrente en encuestas de percepción es la que trata de medir qué tan tolerantes

son las personas a ciertos actos de corrupción (ante todo, los que son más cercanos a la ciudadanía, a nivel administrativo o lo que se ha llamado microcorrupción). En este punto, la encuesta de Proética (2022) mostró que el porcentaje de personas con un nivel medio de tolerancia es del 55 %; mientras que, el 13 % expresa alta tolerancia a estas conductas y solo el 32 % de las personas se perciben definitivamente no tolerantes con la corrupción.

Respecto a este tema, Cohaila (2020), a partir de las variables de percepción de tolerancia a la corrupción, microcorrupción, confianza interpersonal y la lucha institucional contra la corrupción, aplicó modelos de ecuaciones estructurales (SEM, por sus siglas en inglés), a fin de profundizar en las relaciones entre estas variables y los marcos teóricos que las sustentan. En consecuencia, se llegó a la conclusión de que el modelo estadístico con buen ajuste revela que la tolerancia a la corrupción tiene un efecto inverso o negativo en la confianza interpersonal, mientras que los esfuerzos estatales para luchar contra la corrupción y las prácticas de microcorrupción tienen un efecto directo o positivo sobre la confianza interpersonal, donde esto último es un resultado contraintuitivo, aunque explicable desde un enfoque cultural de la corrupción (entendida como práctica de afianzamiento de lazos interpersonales en un marco institucional débil).

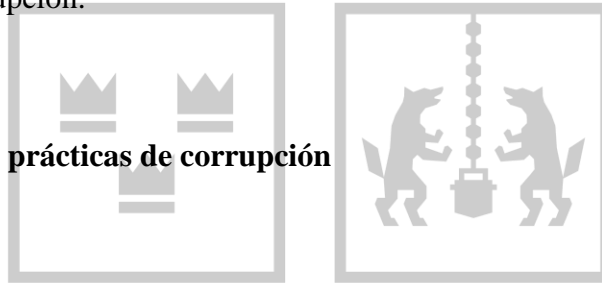
Por otro lado, al emplear un modelo econométrico, Acuña (2016) estableció una relación causal positiva entre nivel de informalidad y tolerancia a la corrupción. Por lo que instrumentan la informalidad con tres variables (títulos de propiedad, existencia de catastro distrital y recolección de impuesto a la renta en trabajadores independientes). Es interesante tomar en consideración que el autor, asimismo, encontró que otras variables explican en medida interesante la tolerancia a la corrupción, como son la confianza en las instituciones y el nivel educativo.

En línea con lo anterior, Pozsgai (2015), desde una discusión más bien metodológica, propuso que es necesario realizar un estudio más específico respecto de la tolerancia a la corrupción, en específico, el pago de sobornos y la diferencia entre actitudes y acciones, a fin de entender mejor esta dimensión del estudio de la corrupción. Al analizar la data de LAPOP para el año 2006 en el caso peruano, el autor llegó a la conclusión de que las actitudes, en cuanto a la corrupción y las medidas en encuestas de

percepción, en el caso del soborno, solo pueden contribuir a medir el nivel de corrupción general, más no la probabilidad misma de que se lleve a cabo el acto corrupto.

De tal manera que, se puede apreciar que, a partir del estudio de la tolerancia a la corrupción, se pueden explorar relaciones o efectos sobre otras dimensiones relevantes relacionadas con la integridad en la función pública, como la confianza interpersonal, en las instituciones y las actitudes respecto a la microcorrupción. Por lo que, la tolerancia a la corrupción es una variable que puede, involucrando otras, explicar diversos fenómenos relacionados a la corrupción como la probabilidad de realizar un soborno o la informalidad. Y, por otro lado, la confianza interpersonal y la efectividad percibida de la lucha contra la corrupción.

1.3 Estudios sobre prácticas de corrupción



Los estudios sobre prácticas de corrupción se han centrado en describir y estudiar las formas en que la corrupción se expresa en diversas entidades públicas, así como las consecuencias de estas prácticas tanto en entidades públicas de nivel nacional como subnacional. Riesco et al. (2015), bajo una investigación econométrica, analizaron el impacto que tiene el pago de sobornos a la policía en la economía de los hogares peruanos entre el 2005 y el 2013. Por lo que concluye que hubo una reducción del porcentaje de hogares que pagó un soborno a la Policía (de 28.36 % a 22.56 %).

Asimismo, Cohaila et al. (2013a) constataron que en las denuncias referidas a las coimas de tránsito que se registran en el sistema de justicia de Lima Metropolitana, la mayoría de los conductores aceptan su responsabilidad y se acogen a la terminación anticipada. Sin embargo, son pocos los casos en los que los policías son denunciados por coimas de tránsito en Lima, debido a las complicaciones probatorias para corroborar el delito. Ante todo, los autores propusieron el uso de cámaras de video y la realización de operativos a policías intervenidos en flagrancia.

En otro estudio, Cohaila et al. (2013b) notaron que a pesar de que la ciudadanía percibe al Poder Judicial como la institución más corrupta: “el universo de casos por actos de corrupción en agravio de este poder del Estado representa solo el 2.4 % de la carga procesal de la [Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción] PPEDC a nivel nacional” (p. 13). En específico, la investigación se centra en los depositarios judiciales⁸ e identifican dos tipos de corrupción en las que incurren las y los servidores del Poder Judicial: venta de bien en custodia y uso indebido del bien en custodia.

En el caso de otras entidades de alcance nacional, la tesis de Hernández (2012) se centró en la corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transporte entre el 2005 y 2010. Esta investigación, otra vez cualitativa, desarrolló entrevistas a especialistas y a funcionarios/os y exfuncionarios/os de Provías; así como la elaboración de ficheros sobre los archivos de denuncias. Su investigación mostró que, entre los actos de corrupción más recurrentes, se encuentran sobornos, dádivas y tráfico de influencias; y otras acciones que no son ilícitas, pero que van en contra de la ética pública.

En una investigación econométrica, Yamada y Montero (2011) se centraron en las consecuencias negativas de la corrupción y las trabas burocráticas del Estado en el acceso a servicios estatales a las poblaciones más pobres del país. Se ha encontrado que los niveles de pobreza mayores reducen la probabilidad de acceso a servicios públicos, incrementando la proporción del ingreso destinado a pago de coimas por servicios. Estos efectos están relacionados directa o indirectamente con la corrupción administrativa o burocrática.

Asimismo, Maldonado (2011), mediante el modelamiento econométrico, encontró que, en los municipios que recibieron ingresos extraordinarios por canon minero, hay menos probabilidades de que las personas sean requeridas a pagar un soborno a un/a funcionario/a municipal.

⁸ Un depositario judicial es: “[...] toda persona a la cual un determinado juzgado le ha encargado la administración y resguardo de un bien de manera temporal” (2013b: 7). Cabe mencionar que las y los depositarios judiciales no son, per se, servidoras/es públicas/os.

Esta sección evidenció que, desde diversos enfoques metodológicos y teóricos, se puede, por un lado, reconocer las prácticas corruptas más recurrentes en entidades públicas, así como las consecuencias observables en la ciudadanía. Es importante identificar estos fenómenos, en la medida que permite reconocer la diversidad de prácticas y, por ende, aclarar el entramado complejo que estas implican para poder abordar el tema de forma más efectiva en la Administración Pública.

1.4 Estudios sobre redes de corrupción

Esta sección tratará una forma particular de corrupción en la que actores públicos (en particular, pero no exclusivamente políticos) y, en muchos casos, privados construyen complejas redes de favores e intercambios corruptos, con el objetivo de acaparar los recursos públicos en pro de intereses particulares. Sobre este tipo de corrupción, las y los autores coinciden en análisis cualitativos de estas complejas redes, con el objetivo de identificar las formas en que se conforman y operan para mantenerse. Por lo que toma en consideración la posición de los diferentes actores y sus perspectivas.

Por tanto, al analizar a actores con poder de decisión en el sistema político, se encuentra la teoría de la captura del Estado. Esta teoría postula que, en un modelo de economía de mercado, de debilidad institucional (porosidad) e intereses económicos potentes, las empresas o grupos empresariales penetran el Estado. A fin de satisfacer sus conveniencias, a través de una diversa gama de acciones (como, por ejemplo, el pago de sobornos, pero también el relacionamiento a nivel personal de los operadores de la empresa y políticos de alto perfil). Con lo cual los Estados quedan “capturados” en una red de intereses que pugnan por obtener para sí los recursos del Estado (Durand, 2012). En ese sentido, Durand (2016) sostuvo que hay una captura del Estado por parte del sector empresarial, en particular el minero.

En el caso de Odebrecht, Durand (2019) postuló que la empresa, aliada a sus socios peruanos, montaron una operación de captura corporativa que tuvo como gama de

acciones el establecimiento de una red de influencias indebidas y excesivas. Por lo que alterna entre mecanismos legales e ilícitos o no éticos, con el objetivo de obtener altas tasas de ganancia a través de la adjudicación de proyectos de construcción de gran envergadura (Durand, 2019). En ambas investigaciones, se puede identificar que esta permeabilidad del Estado favorece el involucramiento de actores ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal; como se mencionó, también, en el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, publicada en el 2016.

Respecto del sistema de justicia, ente de alcance nacional y de histórica percepción negativa en temas de corrupción, se encuentra una investigación realizada por Mujica (2011), que se pregunta por la forma en que se pone en práctica el poder y la corrupción en este aparato estatal. A través de una metodología etnográfica concluyó que la corrupción es orgánica al sistema, que establece normas no escritas entre la ciudadanía y autoridades. Asimismo, Mujica (2014), en un estudio que tiene por fin explicar la forma en que la gestión de intereses (o *lobbying*) opera en el Congreso de la República, encontró que, por un lado, esta actividad, a pesar de tener una regulación (por ley) para su profesionalización, opera de manera informal y orgánica. Por lo que tiene a los actores clave en las y los mismos trabajadores del Congreso (asesores de congresistas, ante todo).

Y, por otro lado, al emplear el concepto de captura del Estado concluyó que, debido al poco control de los partidos respecto de las y los congresistas, sobre todo, en temas alejados de sus propuestas o prioridades partidarias, no se podría hablar de una captura total del Estado; sino de una captura parcelada y orientada por intereses particulares. Por otra parte, hubo trabajos Arévalo (2015); Melgar (2017) que, mediante metodologías cualitativas (entrevistas), han analizado la importancia de las redes de corrupción (clientelares) en los gobiernos regionales, en particular sobre la gestión de César Álvarez, expresidente Regional de Áncash (hoy en día detenido).

Ambos estudios emplearon una metodología cualitativa en sus tesis, mediante entrevistas. Los dos investigadores encontraron que el régimen de Álvarez logró estabilidad durante casi dos gestiones debido a prácticas de control violento (a través del sindicato de construcción civil y red de sicarios), redes de influencia que llegaban hasta

el nivel nacional y redes clientelares durante elecciones y de patronazgo (apoyadas en los ingentes recursos con los que contó la región).

Respecto del proceso de descentralización y la expansión de la corrupción, Dammert y Sarmiento (2019) elaboraron un estudio que se basó en la revisión de data oficial y de periódicos locales. Por lo que llega a la conclusión que los esfuerzos del Estado por combatir la corrupción no han llegado al nivel subnacional. En donde los movimientos regionales y familias (oligarquías, en términos de las autoras) han logrado construir una red de clientelismo y corrupción, en torno a líderes carismáticas/os y, en varios casos, con grandes recursos económicos.

Por otro lado, desde una metodología cualitativa (entrevistas a actores clave, observación participante y revisión de datos agregados) (Vega et al., 2018) seleccionan cinco gobiernos regionales: Ayacucho, Cusco, Piura, Moquegua y Madre de Dios. Y desarrollan un estudio con el objetivo de describir los circuitos por los cuales la corrupción opera a nivel regional. En resumen, se identificó que el “camino” de la corrupción inicia desde temprano (financiamiento de campañas) y se materializa, sobre todo, en la contratación de obras públicas; lo cual, erige a este en un proceso de alto riesgo de corrupción en sus diferentes etapas. Dicho lo anterior, no sorprende que el 58 % de los 4225 casos de corrupción de autoridades y ex autoridades regionales y locales, analizados en un informe del (MINJUS, 2018), estén relacionados con contrataciones que se realizan con empresas privadas.

Por consiguiente, desde una perspectiva antropológica, Huber (2005) elaboró una crítica a las corrientes formalistas y jurídicas, donde apostó por un análisis etnográfico de las formas en que la corrupción se introduce en las prácticas cotidianas. Por lo que realizó una investigación de enfoque etnográfico en la ciudad de Ayacucho. Esta investigación ayudó a comprender de forma contextualizada la corrupción, en la medida en que es posible comprender la complejidad de lo que significa la corrupción en diferentes espacios físicos y sociales, ya que se entremezclan conceptos positivos como la reciprocidad, con prácticas como el nepotismo o el abuso de poder.

Desde un enfoque de análisis sociohistórico de la corrupción, el afamado trabajo realizado por Quiroz (2013) brindó una importante entrada a la comprensión de la corrupción en el Perú, desde la época virreinal hasta el año 2000. Además, en la edición revisada, un epílogo con reflexiones respecto de los primeros años del siglo. El autor mencionó que los modos predominantes de corrupción han sido: a) ligados a los recursos disponibles en el Poder Ejecutivo (expoliación del Estado como botín en redes de patronazgo); b) redes de corrupción militar; c) manejo inadecuado de deudas interna y externa, a favor de pequeños grupos de poder; d) sobornos en los procesos de contrataciones públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos.

Asimismo, mencionó otros costos indirectos de la corrupción como la reducción de ingreso de impuestos debido al contrabando, debilitamiento del aparato de justicia y las fuerzas del orden debido al narcotráfico y la pérdida de inversiones extranjeras y nacionales a razón de la corrupción (Quiroz, 2013). Si bien es cierto que, a través de una revisión exhaustiva de documentos históricos, el autor pudo sugerir que, en la historia del Perú, se pueden identificar ciclos de corrupción sistémica y, por otro lado, ciclos de corrupción percibida⁹. El gran aporte de este trabajo radicó en el uso analítico de documentos históricos que no habían sido empleados para un análisis histórico de esta envergadura. Lo cual brinda a la academia un recuento sistematizado y coherente de la historia de la corrupción en el país.

1.5 Estudios sobre integridad en la función pública

Respecto de este tópico, en particular, se identifican menos estudios en el Perú, en la medida que la mayoría de contenido desarrollado sobre el tema es de naturaleza

⁹ El autor explicó la diferencia entre estos dos ciclos en la medida que, el ciclo sistémico tiene que ver con el desarrollo o evolución de las instituciones y la operación de la corrupción en los diferentes contextos, de forma más orgánica al Estado. Mientras que, el ciclo percibido es más volátil en la medida que se relaciona con la percepción de la ciudadanía, respecto a la corrupción existente, impresionable por destapes periodísticos de corrupción.

didáctica: folletos, cartillas y, sobre todo, cursos orientados a esta temática¹⁰. Sin embargo, hay que mencionar un estudio realizado por Mujica y Zevallos (2016) que, aunque aportó un análisis de la llamada “pequeña corrupción”¹¹, y discutió la definición formal de corrupción contra lo percibido como corrupto por la ciudadanía (donde se encontró que la ciudadanía percibe como corrupta la ineficiencia, las fallas de atención, entre otras), la aborda, en parte, como respuesta a la problemática de la pequeña corrupción, y este enfoque permite desarrollar medidas preventivas de esta, que los autores consideran de mayor eficacia para combatirla.

Por otro lado, Vega y Elías (2020) realizaron un estudio mediante una metodología cualitativa (revisión de información oficial, entrevistas y observación no-participante), con el objetivo de comprender la capacidad de las municipalidades (sobre todo, los concejos municipales) de seis (06) municipalidades de Lima Norte (Comas, Carabayllo, Los Olivos, Independencia, Puente Piedra y San Martín de Porres) para fiscalizar o promover normativas vinculadas a la integridad y lucha contra la corrupción. El análisis mostró que, por un lado, no hay una preocupación consistente en estas municipalidades con la lucha contra la corrupción (p. ej. ninguna tiene plan anticorrupción). Y, por otro lado, la misma disposición “oficialista” por defecto de los concejos municipales; la falta de experiencia de las y los regidores; la posibilidad de que realicen su función a tiempo parcial; el reducido presupuesto para personal de asesoría; deficiencias logísticas y de infraestructura; entre otras condiciones, dificultan su labor de fiscalización, esencial para ejercer control político sobre la o el alcalde.

Por otra parte, las comisiones no cumplen la función de fiscalización, por confusiones generadas por la misma normativa. En conclusión, diversos factores, tanto

¹⁰ Un ejemplo es el Curso Internacional “Ética en la Función Pública”, dictado por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ([CLAD],2020). Ninguno dista en los contenidos presentados.

¹¹ Los autores definieron la pequeña corrupción como intercambios ilegales y/o irregulares que implican una acción u omisión indebida para dar algún tipo de beneficio al corruptor, a cambio de montos más bien pequeños. Este tipo de corrupción suele estar ligado a la dación de servicios públicos en sus niveles más operativos (soborno para evitar multas o aceleración de trámites) e involucra a los niveles más inferiores de la burocracia (Mujica & Zevallos, 2016).

de diseño institucional, composición de los concejos municipales, voluntad política, de idiosincrasia, deficiencias logísticas, entre otras, dificultan la labor de los concejos municipales para impulsar la lucha contra la corrupción en estas municipalidades. Sobre este punto, desde un enfoque macro, Mavila (2012) realizó una amplia revisión documental y concluyó que el Poder Judicial es una de las instituciones en las que la corrupción está más enraizada, y critica el énfasis punitivo de las acciones que han buscado revertir esta situación. En la misma línea, Peña-Mancillas (2011) llamó la atención sobre el excesivo acento en lo jurídico de las acciones anticorrupción post Fujimori, y que no se fomentó de manera suficiente la participación ciudadana.

Respecto de los alcances y límites de la integridad en la realidad práctica del servicio civil, Velarde (2022) realizó un repaso teórico (descriptivo) de los principales conceptos asociados a la integridad, así como su potencial de respuesta al problema público de la corrupción y, en definitiva, el aporte de la integridad en el apartado específico de la toma de decisiones en la administración pública. Por lo que llegó a la conclusión que este concepto permite comprender, de mejor manera, los dilemas a los que se enfrentan las y los servidores civiles cuando sus principios morales colisionan (o no) con el interés general. Por otro lado, Villoria y Cruz-Rubio (2021), por encargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, elaboraron una guía para la toma de decisiones éticas, en la cual se repasan las tres corrientes éticas occidentales más relevantes y plantea un modelo de toma de decisiones éticas en contextos dilemáticos.

Desde el punto de vista del análisis desde la gestión y políticas públicas, Munive (2022) propuso los lineamientos para la construcción de un Sistema de Integridad Pública en el Perú. Lo cual delineó aspectos teóricos y prácticos para su construcción en nuestro país, a la luz del Modelo de Integridad Pública.

Por otro lado, existen reflexiones sobre la ética, la corrupción y la función pública que, de manera ensayística, analizan su relación e importancia (Ramón, 2014) o esfuerzos teóricos por establecer una racionalidad detrás de las iniciativas de implementar la ética en la función pública tanto en el Estado peruano, en general (Merino, 2013), como a nivel regional (Andiñach, 2001). De igual forma, a nivel latinoamericano se encontraron trabajos que reflexionan sobre la implementación de la ética en la función pública, en

términos normativos, como en el caso de Uruguay (Correa, 2020) o en entidades concretas como el caso de los carabineros de Chile, donde se realizó un análisis de los elementos formales (documentos normativos) e informales (cultura organizacional) y entrevistas; por lo que llegó a la conclusión de que, a pesar de los casos de corrupción identificados en esta institución y los diferentes dilemas a los que se enfrentan en su función, cuentan con formación suficiente y una cultura organizacional orientada a la integridad (Cifuentes, 2009).

Respecto de la vinculación entre clima laboral y ética en la percepción de las y los servidores civiles en regiones del Perú, el único estudio identificado es uno realizado por la Autoridad del Servicio Civil – SERVIR (Bellido et al., 2019). En el cual se aplicó una encuesta a 317 servidoras y servidores civiles de 14 regiones del país. Las conclusiones principales de este estudio fueron que, en percepción de las y los servidores civiles encuestados, la familia y educación básica son los espacios donde se forma el carácter ético; existe demanda de espacios de discusión sobre la ética en las instituciones públicas; apatía respecto del involucramiento en denuncia de casos de corrupción en las entidades. Debido a que no hay seguridad respecto de la protección al denunciante y por la normalización de inconductas éticas; las compras públicas y favores personales son las inconductas más percibidas como recurrentes y; la percepción de que la entrega de regalos (vinculado al conflicto de intereses) suceden con mayor recurrencia entre personal de Alta Dirección.

Por otro lado, otro estudio denominado “Estudio Nacional sobre Integridad en la Función Pública 2022” se desarrolló, en una alianza entre SERVIR y la Secretaría de Integridad Pública. Sin embargo, los resultados no han sido publicados; por lo cual, no será considerado en la presente investigación. Como se puede notar, los estudios enfocados directamente en la ética en la función pública en el Perú son escasos, por lo que tiene una relación desproporcional con los que enfocan este tema desde el estudio de la corrupción en sus diferentes dimensiones (percepción, prácticas, consecuencias, entre otros). Cabe mencionar que, el único estudio que exploró la relación entre clima laboral y ética en la función pública es el publicado por SERVIR.

1.6 Balance de la literatura consultada

De esta revisión de literatura, en particular, en la que se denomina corrupción pequeña o administrativa debido a que es el tipo de corrupción más asociada a la función pública cotidiana de las y los servidores civiles, se ha podido identificar que la mayoría de las investigaciones han abordado el tema de la integridad en la función pública desde la perspectiva de describir y comprender la corrupción. Por un lado, hay un grupo de estudios que han tratado de estudiar el tema desde la percepción de la ciudadanía y servidoras/es públicas/os; así como, retratar cómo opera la corrupción en estudios de caso; construir modelos econométricos con el fin de establecer causalidad en contextos particulares; el impacto o consecuencias de la corrupción o; los circuitos de las relaciones de influencia relacionados a la corrupción, sobre todo, desde la teoría de la captura del Estado. Asimismo, se encuentra un grupo de estudios que apuesta por un enfoque culturalista o antropológico de la corrupción; por lo que reclama una contextualización de su estudio para una mejor comprensión del fenómeno.

Ahora bien, se puede notar pocos estudios respecto del fenómeno de la corrupción a nivel subnacional, los cuales se han centrado en entender la operación de la corrupción (Vega et al., 2018), explicaciones de sus causas (Acuña, 2016; Maldonado, 2011), estudios de caso que vinculan la corrupción en un marco más amplio de análisis (Arévalo, 2015). Así como un estudio de corte etnográfico sobre las percepciones de la corrupción en una región en particular (Huber, 2005; Melgar, 2017).

Como resultado, se han identificado pocos estudios dirigidos directamente a estudiar la ética en la función pública en Perú, y solo un estudio que explora la relación entre el clima laboral y la ética en la función pública en Perú, como es el caso del estudio reciente de (Bellido et al., 2019), que explora una relación entre clima laboral y ética. Aunque, sin emplear una metodología que permita a la o el servidor civil establecer o expresar qué conductas considera poco éticas en su entorno laboral; sino que, a través de encuestas con opciones limitadas.

En ese sentido, el abordaje de la comprensión de lo ético o no ético desde la servidora y el servidor civil, principal actor de la Administración Pública, es casi inexistente. Las investigaciones se han centrado en el estudio de sus causas, la caracterización de la corrupción desde sus prácticas, la aproximación de sus consecuencias. Sin tomar en cuenta qué es lo que la servidora y el servidor civil entienden por corrupción en su día a día; siendo estas y estos los principales actores de Administración Pública y quienes toman, a diario, decisiones que impactan en el servicio que se brinda a la ciudadanía.

Por otro lado, es importante señalar que el debate público se centra en los mecanismos a implementar, las condiciones formales que las entidades tienen para abordar la problemática, entre otros temas relacionados, especialmente, con el diseño institucional, normativo y el desarrollo de herramientas más sofisticadas. Sin embargo, poco o nada se ha prestado atención a la relación que puede existir entre las relaciones interpersonales en el ambiente laboral y la implementación de los diferentes mecanismos para la lucha contra la corrupción. Por lo que es el interés mayor, en las expresiones pequeñas de la corrupción o que suceden en el ámbito de la función pública diaria de las y los servidores civiles. En ese sentido, como propuso Merino (2017), la ética en la función pública desde la perspectiva de la virtud de la y el servidor público, permite comprender de mejor manera que, la ética es una construcción desde la servidora y el servidor civil en su contexto particular, atendiendo a las particularidades de su experiencia como empleada/o pública/o y, a la vez, como individuo que se desarrolla en un medio social. De tal manera que, la perspectiva más situacional de la corrupción permite reconocer la subjetividad subyacente en la comprensión de lo que es ético o no, en diferentes contextos sociales y organizacionales. Como resultado, el enfoque de esta investigación es examinar las asociaciones que establecen las y los servidores civiles al ser consultados/os respecto a los valores que consideran más relevantes en su servicio civil diario, así como las conductas que consideran que no son éticas en su día a día. Con lo cual se pretende conocer cuáles son los temas que consideran relevantes al momento de hablar de la ética en la práctica diaria de sus funciones.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

A fin de explorar qué percepciones tienen las y los servidores civiles respecto de los valores institucionales y las conductas no éticas en labor diaria, es necesario describir y discutir dos conceptos centrales y que, de alguna forma, se contraponen: a) ética en la función pública y b) corrupción. De esta manera, ambos conceptos son antónimos, debido a que donde existe la corrupción, entendida de manera generalizada como el abuso del poder para un beneficio privado, no es posible concebir la ética, en este caso, aplicada a la función pública, entendida como el conjunto de valores y principios que debe orientar a la y el servidor público, en pro del bien común. Por tanto, para poder analizar estas percepciones, sin duda apegadas a la práctica diaria de la función pública, es preciso conocer qué conceptos permiten comprender las percepciones analizadas en el presente trabajo.

Dicho lo anterior, conviene mencionar que, el centro de la presente investigación es la y el servidor público como ejecutor central de la función pública, como hacedor de lo que termina significando el Estado para la ciudadanía. En ese sentido, es necesario recuperar su protagonismo como reproductores y moldeadores, en el día a día, de lo que se entiende por ético y corrupto. Más allá de las discusiones teóricas o prescriptivas de lo que implica la ética en la función pública o corrupción, es la y el servidor público quienes le dan contenido práctico a estos conceptos, resignificándolos de acuerdo con su contexto social y sus propias experiencias y conocimientos. La ética, entendida desde su punto de vista más práctico, se asocia a lo que la o el servidor civil hace o deja de hacer en su trabajo diario, dándole contenido a la ética percibida tanto por la misma ciudadanía en sus relaciones cotidianas con el Estado, como de la/del mismo servidor civil, como sujeto ético central en la función pública.

En ese sentido, a continuación, se realizará un repaso de los orígenes de la ética en la función pública, su relación con el régimen democrático y los diferentes paradigmas de la administración pública, a fin de comprender el marco en el que se asienta la experiencia cotidiana de la y el servidor público. De este modo, se podrán identificar corrientes de pensamiento en cuanto al abordaje de la ética en la función pública; uno más orientado a las normas generales de conducta (normativo) y otro a las virtudes o valores necesarios para ejercer de manera más eficiente la función pública en cada contexto (contextualista) (Merino, 2017) y se discutirá qué enfoque resulta más adecuado para abordar las percepciones de las y los servidores civiles.

Tomando en consideración que el bien interno del servicio público es el servicio a la ciudadanía (el interés general) (Merino, 2017) y la corrupción es la declinación de este en favor de intereses particulares, es evidente que la corrupción es la negación de la ética en la función pública, por definición. De nuevo, es importante recalcar que resulta fundamental comprender la corrupción desde la posición de las y los servidores públicos, quienes se encargan de tomar decisiones a diario que materializan uno u otro concepto.

En consecuencia, se examinarán las definiciones existentes sobre la corrupción y los supuestos teóricos subyacentes, con el objetivo de mostrar la necesidad de comprender la corrupción (o, mejor dicho, el acto corrupto) como una práctica social que se enclava o rechaza en un contexto de interacciones complejas, que, en muchos casos, supera sus supuestos más económicos o jurídicos (Huber, 2005). Es importante relevar esta discusión en la medida que, como se ha identificado antes, existe escaso estudio respecto de lo que entiende, en la práctica cotidiana, la y el servidor público como ético y corrupto. Por lo que esta percepción es fundamental para moldear las acciones conducentes a promover lo primero y erradicar lo segundo.

2.1. Ética en la función pública

2.1.1. La construcción teórica y práctica de la ética en la función pública

Los fundamentos filosóficos de la ética en la función pública actual tienen larga data. Por un lado, se tiene la tradición centrada en la acción virtuosa y en la excelencia práctica (tradición aristotélica), dotando de importancia al contexto en que estas acciones se realizan (Radhika, 2012) y; por otro lado, las corrientes más formalistas y normativas, que establecen que la ética no se rige por los deseos o voluntad de cada individuo (por ende, tampoco del contexto), si no, por una razón práctica que se asocia con el deber (universalizable) sin importar el querer individual de quien realiza la acción (tradición kantiana) (Cortina & Martínez, 2001; Merino, 2017).

Si bien la ética en la administración pública moderna se remonta a la creación misma del Estado, la preocupación académica, fuera del estudio de esta desde las ciencias administrativas o jurídicas y entendida como Ética en la función pública, no tiene mucha antigüedad. En el caso de Estados Unidos, el primer país donde esta preocupación se volcó en estudios de corte más experimental y exploratorio, inició recién en la década de 1970, luego del escándalo político del caso “Watergate” (Martínez, 1997), mientras que, en Europa, recién en la década de 1990 (Merino, 2017).

La razón para que esta rama de la ética aplicada¹² tenga un despegue del análisis económico-administrativo y jurídico, hacia campos más vinculados a la cultura organizacional y la filosofía moral, tiene que ver con que, en un principio, la administración pública era entendida como un espacio separado de lo político. En ese sentido, las ciencias de la administración ocuparon su preocupación por desarrollar aplicaciones de conceptos como la eficiencia, eficacia, economía, entre otros. Sin

¹² Las éticas aplicadas son una rama de la ética que tienen por objetivo dilucidar qué principios, valores y, en definitiva, conductas, son las consideradas buenas o correctas en los diferentes espacios de la vida humana. Por tanto, asume que, dentro de un marco general de valores y principios establecidos para una sociedad, es posible identificar ciertos énfasis en principios que serán útiles, en términos prácticos, para diferentes espacios de la vida en sociedad (Merino, 2017; Martínez, 1997).

embargo, el desarrollo de la administración pública demostró que lo administrativo y lo político tienen puntos de encuentro recurrentes, impulsados, sobre todo, por la aparición -cada vez más preponderante- de los niveles de administración tecno-políticas, que hacían de esta distinción una bastante difusa (Merino, 2017).

En ese contexto, Merino expuso las limitaciones del análisis económico-administrativo y del enfoque jurídico, ya que, en el primer caso, el enfoque, que asume que las y los servidores son movilizados por intereses individuales y que estos están alineados con realizar su trabajo de manera eficiente, no permite determinar cómo debe comportarse la o el funcionario en el caso en que, racionalmente, sea conveniente actuar de manera corrupta. Y, en el segundo caso, no permite dilucidar de manera clara cuál es la justificación para que una o un servidor público siga las leyes establecidas en el ordenamiento jurídico de su país. En otras palabras, un análisis tan solo jurídico lleva a la o el servidor a cumplir normas sin comprender la moral subyacente, lo que hace riesgoso ampararse exclusivamente en un enfoque jurídico.

Por consiguiente, es conveniente abordar la necesidad de superar los enfoques económicos, jurídicos y administrativos, ya que no permiten reconocer la complejidad de la corrupción como una práctica en un contexto social más amplio; así como, motivaciones y consecuencias que tienen implicaciones culturales que pueden escaparse a estos modelos más materialistas o prescriptivos de comprensión de la corrupción. Revalorar la experiencia ética de las y los servidores civiles permite aterrizar conceptos de gran potencial de abstracción en herramientas útiles, para dilucidar las buenas de las malas decisiones en una base diaria.

2.1.2. Definiciones de la ética en la función pública

En primer lugar, Merino (2017) definió la ética para la función pública como “una ética aplicada que comprende al conjunto de orientaciones sobre cómo deben actuar quienes ejercen funciones públicas, en el marco de un Estado democrático y de las organizaciones públicas que lo conforman” (p. 16). Asimismo, Bautista (2013) definió la ética pública como dicha ética aplicada que:

Muestra los principios, valores y virtudes deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que se desempeña en la vida pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que orienta hacia un espíritu de servicio público. (p. 100)

Por otro lado, el Reglamento del Código de Ética de la Función Pública en el Perú la define como el “desempeño de los empleados públicos, basado en la observancia de valores, principios y deberes que garantizan el profesionalismo y la eficacia en el ejercicio de la función pública” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2005, p. 2). Como se puede observar, todas las definiciones de la ética en la función pública coinciden en que es una ética aplicada que versa sobre los principios, valores y conductas que deben ser observados por las personas que ejercen función pública, a fin de cumplir el bien interno del servicio público, que es el servicio a la ciudadanía, el interés general y el bien común.

Asimismo, confluyen en la centralidad de la y el servidor público para la materialización de este bien interno. En ese sentido, es relevante considerar a la o el servidor civil como actor central para comprender lo que significa la ética en la función pública; donde se asume que esta comprensión puede acercarse o no a las definiciones formales.

2.1.3. La evolución de la ética en la función pública según los paradigmas de Administración Pública

En este punto, es necesario reflexionar sobre qué paradigmas de Administración Pública han existido y cómo estos han influenciado la comprensión o el alcance de la ética en la función pública en las y los servidores públicos. Por lo que se entiende que, para fines prácticos, el alcance del Estado y la forma de operación de este, tienen gran influencia sobre qué valores o principios serán los más relevantes (en teoría) para el correcto desarrollo de la Administración Pública. Así pues, Maríñez (2011), explicó que existen tres grandes enfoques de administración pública (Administración Pública Tradicional, Nueva Gestión Pública y Valor Público); las cuales cuentan con una ética intrínseca o subyacente.

Sobre el primero mencionó que la probidad entendida como la observación irrestricta de las normas, era la principal y apenas única obligación ética de una o un servidor público; lo cual situaba su responsabilidad en el cumplimiento de las normas y no mucho más que eso. La nueva gestión pública, por otro lado, impulsó más la ética del servidor hacia la elaboración de productos (bienes y servicios), en una lógica de provisión de servicios de calidad (lógica traída desde el sector privado) y estableció la responsabilidad ética del servidor en la resolución de estos problemas organizativos y de gestión para la eficiencia y calidad. Asimismo, la generación de valor público como forma de administrar el Estado incorpora de forma más clara la participación de la ciudadanía en el proceso decisonal, la rendición de cuentas se vuelve multidimensional (vertical, horizontal, ciudadana). Lo que centra la ética del servicio público en el reconocimiento de necesidades y expectativas de la ciudadanía, lo cual tiene al ciudadano como centro y fin del servicio público.

Así pues, Villoria (2007) identificó que la preocupación por la equidad, participación o la misma democracia, no fueron el centro de la ética en la función pública bajo el modelo burocrático (o tradicional, en el sentido de Mariñez). Se limitaron a comprender que la Administración se encontraba en cuerdas separadas en cuanto a la política y que la democracia no era un concepto clave en la medida en que los valores del servicio público debían enfocarse en la mejor provisión de servicios, lo cual supone, más bien, establecer procedimientos y no tanto fines.

Se considera oportuno reconocer que el desarrollo de la ética en la función pública ha ido a la par del aumento de la complejidad de las funciones y dimensiones en las que el Estado se ve involucrado con el tiempo, de los conceptos que han ido estableciéndose como principios de la organización sociopolítica como la democracia y los derechos humanos. Así como, de la mayor comprensión y autopercepción, por parte de las y los servidores civiles, de la centralidad del juicio ético de este actor para la materialización de la ética en la función pública.

2.1.4. Ética en la función pública y democracia

De lo descrito antes, es necesario reconocer que la ética en la función pública, por un lado, supone una serie de imperativos éticos como la probidad, integridad, responsabilidad, participación ciudadana. Entre otros conceptos, la democracia y su desarrollo va de la mano con la evolución de la ética en la función pública. Sobre este tema, (Rodríguez-Arana, 2013) mencionó que la ética en la función pública y, más allá, en la vida pública debe orientar a las personas a hacer “todo lo, (...), que implique promoción de los derechos de la persona, todo lo que traiga consigo el fortalecimiento de los valores democráticos” (p. 1). De igual forma, Seijo y Añez (2008) establecieron una relación estrecha entre la ética en la administración pública moderna y la garantía de los derechos fundamentales y los valores democráticos.

Por consiguiente, Merino (2017) centró la ética en la función pública en la democracia moderna, donde se entiende que esta democracia, entre otros elementos, trae consigo conceptos como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, conviene en que los derechos humanos, que es un concepto que se ha desarrollado de la mano con el de la democracia, aporta conceptos a la ética en la función pública, en la medida que el reconocimiento de la dignidad del ser humano, la defensa de sus derechos fundamentales, son improntas incorporadas a una democracia representativa moderna, existente ya en el marco constitucional de los países que tienen un paradigma de Estado democrático. Uvalle (2014), en ese sentido, encontró que la democracia aporta una serie de asunciones positivas respecto de la dignidad del ser humano, el reconocimiento de sus derechos básicos y el interés primordial de su desarrollo pleno, en el marco de las libertades individuales y derechos colectivos, el respeto y la civilidad.

Por otro lado, Villoria (2016) mencionó que la Administración Pública debe asumir responsabilidad por el desarrollo de la calidad democrática, entendida como la construcción de sociedades basadas en los principios de “soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles” (p. 12). En ese sentido, el autor mencionó que se deben construir, y los funcionarios deben asumir los valores idóneos en la Administración pública, “de tal manera que acerque la democracia existente a una democracia de mayor

calidad mediante millones de conductas cotidianas coherentes con tal marco axiológico” (Villoria, 2016, p. 16).

En consecuencia, una ética en la función pública moderna debe tener en cuenta los elementos fundamentales que conforman la democracia y los derechos humanos, comprendidos, el primero, como la forma de gobierno que permite proteger y promover el desarrollo pleno del ser humano, entendido como un fin en sí mismo y como centro de interés del Estado, y, el segundo, como la definición de los derechos fundamentales.

2.1.5. La ética en la función pública desde la y el servidor civil

En este punto, cabe reflexionar respecto de qué consideraciones morales debe atender la y el servidor público para el ejercicio de su función. En ese sentido, Villoria (2016) mencionó que la y el servidor público debe, en el marco de una ética en la función pública, promover la participación de la ciudadanía en torno a las decisiones públicas. Asimismo, es necesario respetar y fomentar la democracia como una forma de Gobierno que permite el desarrollo del ser humano; así como defender los derechos humanos como el eje central del Estado y sus fines, estar en contra de las desigualdades y la arbitrariedad. Así como seguir los valores instrumentales (eficacia, economía, eficiencia, neutralidad u objetividad), sin perder de vista que estos valores deben ser orientados, siempre, por los que sean superiores, como el respeto del ser humano como fin en sí mismo, el diálogo basado en el reconocimiento recíproco, la autonomía, como el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, y la libertad, como concepto fundamental para el logro de todos los demás principios.

Por otro lado, Villoria mencionó que es imposible establecer una ética exclusiva en el servicio público, en la medida que iría contra la realidad de que los valores y principios deben asentarse en la pluralidad. A fin de no caer en marginalizaciones arbitrarias, sino que se debe establecer una ética mínima, dialógica, que permita reinterpretarse de forma suficiente por los actores participantes del servicio público. En cuanto a este punto, es preciso reconocer que, al final, la ética en la función pública es, o debería ser, una construcción social que tenga en cuenta tanto la moral pública

formalmente aceptada como la experiencia particular del servicio público en el país. Por lo que se tiene esto último como un punto de agenda pendiente, en la medida que no se ha identificado esfuerzos por conocer qué comprenden las y los servidores civiles por este concepto.

2.1.6. La hermenéutica crítica como método para establecer una ética en la función pública

Se debe tener en cuenta que es preciso abordar la ética en la función pública desde la perspectiva de la y el servidor civil, en el contexto de la democracia como sistema político y dador de un marco axiológico y el paradigma de Administración Pública, en el que las y los servidores públicos desempeñan su función. Queda pendiente revisar qué marco analítico puede brindar una herramienta útil para establecer, de forma dialógica y contextualizada, los valores y principios necesarios para ejercer de mejor manera la ética en la función pública.

Como se ha mencionado antes, según Merino (2017), se pueden identificar dos grandes perspectivas para entender la ética en la función pública: a) universalistas – formalistas y b) las sustancialistas-contextualistas. La primera, como su nombre lo indica, se centra en identificar todos los conceptos universalizables que deben guiar al servicio público (transparencia, integridad, entre otros), donde se puntualiza que estos valores tienen una justificación moral, sin tener en cuenta el contexto en que se desarrollen. La segunda perspectiva alude a que las prácticas culturales específicas brindan un significado particular a los diferentes conceptos que se pueden o no entender como éticos. Por tanto, es necesario atender a sus singularidades (contextos) y, a partir de lo anterior, conocer los esquemas morales que se puedan adaptar a estas realidades.

La propuesta metodológica de Merino giró en torno a emplear ambas perspectivas, de tal manera que se puedan establecer valores mínimos (ética de mínimos) que, a su vez, tengan exigibilidad legal (incorporación a Constituciones y normas). Pero que, puedan ser adaptables y atiendan a las diferencias que cada organización pública tiene, de acuerdo con las realidades que enfrentan y sus propias prácticas culturales. A

este método se le denomina “hermenéutica crítica”, el cual ha sido desarrollado, sobre todo, por el Grupo de Investigación en Éticas Aplicadas y Democracia, liderada por la reconocida filósofa Adela Cortina. De esta manera, la hermenéutica crítica como propuesta metodológica para establecer una ética en la función pública, asume que existen dos momentos en el análisis para una ética en la función pública, la aristotélica (sustancialista-contextualista) y la kantiana (universalista-formalista).

El momento aristotélico exige que, al afrontar el establecimiento de una ética en la función pública, se identifique, primero, cuál es el bien interno que persigue una organización pública. O sea, cuál es el bien superior sobre el que gira la organización, diferenciándolo de los bienes externos que se puedan obtener de la actividad (dinero, fama, estatus, entre otros). Luego, identificar los principios de nivel medio, los cuales orientarán moralmente una acción determinada en esta organización; asimismo, los valores que se deben alcanzar y las virtudes que es necesario tener para poder alcanzar los bienes internos (Merino 2017).

Por su parte, el momento kantiano propone que toda actividad humana debe estar regida por algunos principios generales que deben enmarcarla, de tal manera que se entienden estos principios como aplicables a todos los individuos. Estos principios no se deben entender de tal manera que sean exclusivos, impuestos; sin embargo, hay que establecer una ética mínima para reconocer a los individuos como interlocutores válidos. Esta ética mínima debe ser validada por los interlocutores para que sea legítima. Tales principios universales, como la libertad, solidaridad, respeto activo, entre otros, no establecen con claridad la conducción específica en los diferentes ámbitos de la vida, tampoco las normas morales que se deben implementar para asegurarlos. Sino que brindan principios de inspiración para una amplia variedad de situaciones.

Como se ha mencionado anteriormente, la hermenéutica crítica es un intento por integrar ambos enfoques, de tal forma que se logre establecer, para las actividades humanas (entendidas como actividades de carácter público, aunque no siempre del servicio público), con un mínimo de certeza, las metas que le dan validez social, las normas éticas (o máximas) que deben orientar la consecución de estas metas, así como las virtudes necesarias para esa actividad en específico y los fundamentos filosóficos de

estas normas morales generales, a fin de que cuenta con una necesaria racionalidad y validez conceptual.

Relacionado con el trabajo a desarrollarse en la presente investigación, es necesario reconocer que, de esta hermenéutica crítica, el enfoque ha sido, en su mayoría, dialógico y, en cierto sentido, contextualista. En la medida que los valores reconocidos por las y los servidores públicos, en las sesiones participativas, han sido una construcción entre las personas presentes en cada sesión. El esfuerzo posterior, de sistematización y ordenamiento, se acerca más a un desarrollo conceptual de los valores mencionados; sin embargo, se partió, siempre, de lo mencionado por los servidores públicos y las relaciones que establecieron con su entorno laboral.

De esta manera, es necesario mencionar que, en este punto, existe la consideración básica de que se debe atender a las particularidades de las organizaciones. Como se verá con precisión más adelante, a fin de identificar los valores más representativos de cada organización.

La idea central es que las éticas aplicadas “detectan hermenéuticamente en los distintos ámbitos de la vida social principios éticos y valores que se modulan de forma distinta en cada ámbito; justo los principios éticos y valores que constituyen la ética cívica, común a todos los ámbitos”. (Camps & Cortina, 2007, como se cita en Merino 2017, p. 56)

De lo anterior, se desprende que los principios y valores éticos, que son reconocidos de forma universal, como por ejemplo el respeto o la integridad, se reinterpretan en los diferentes ámbitos de la vida social y, añadimos, de las organizaciones humanas. De esta manera, este análisis hermenéutico

Supone considerar las virtualidades de una noción amplia de razón práctica, una “razón experiencial” que nos permita comprender más bien cada ámbito y su peculiar racionalidad, situándonos “en la realidad histórica y vital de las comunidades y personas humanas en sus respectivos horizontes y contextos (Conill, 2003, como se cita en Merino 2017, p. 56).

En ese sentido, queda claro que la propuesta metodológica, por un lado, plantea que la significación que reciben los valores, al considerar su universalidad como conceptos, puede variar en contextos organizacionales distintos. Y, por otro, establece los

valores individuales que las personas integrantes de estas organizaciones deben tener, para lograr el bien interno de cualquier organización pública, el servicio a la ciudadanía.

De igual forma, es necesario recordar que la ética en la función pública es, en la práctica, una construcción social que nace de las relaciones diarias y la experiencia de las y los servidores civiles. Que, por un lado, es influenciada por los valores y principios establecidos para su desarrollo (por ejemplo, el Código de Ética de la Función Pública) y el paradigma de Administración Pública en el que están circunscritos. Así como, por las situaciones a las que se enfrentan y las decisiones que toman estas y estos en el día a día.

En ese sentido, se asume la propuesta conceptual de Merino como enfoque conceptual más pertinente para la presente investigación. En la medida que, la comprensión de la ética en la función pública como, por un lado, el concepto que permite el establecimiento de valores mínimos aplicables a todas las personas pertenecientes a la organización. Y, por otra parte, el resultado de la interpretación de lo ético desde su contexto particular, permite comprender la percepción de las y los servidores civiles respecto de los valores más importantes en su organización y, por otro lado, las conductas que son consideradas no éticas.

2.2. Corrupción

2.2.1. Dos enfoques sobre la definición de corrupción

La corrupción es un concepto elusivo debido a que, según Huber (2005), a diferencia de las definiciones basadas en la decisión racional de individuos y la interpretación economicista, supone una dinámica compleja de relaciones sociales que varían de un contexto cultural a otro. Aunque, por lo pronto, el autor mencionó la definición básica de la corrupción como “abuso del poder público para beneficio privado” (p. 3); no obstante, como afirmó Zegarra (1999), la corrupción vista desde esta definición limita el concepto a las acciones de diversos agentes sobre la administración pública

cuando en realidad, también existe corrupción en el ámbito privado¹³. Por otro lado, Zegarra (1999) señaló que:

En la definición de corrupción se hace referencia a un beneficio privado, el cual no solo comprende los ingresos pecuniarios. En otras palabras, cuando hablemos de corrupción, no nos referiremos tan solo al pago de sobornos. Los agentes públicos— burócratas, funcionarios, jueces o autoridades— pueden intentar alcanzar diversos objetivos, los cuales, además de dinero, pueden ser ocio, prestigio, poder, etc. (p. 10)

Cabe mencionar que, como se podrá notar en los párrafos siguientes, el interés se concentra en denotar las formas en que las y los servidores civiles se involucran en este tipo de actos. En resumen, reconocer la centralidad de la actuación de la o el servidor civil en la materialización de este fenómeno, como un agente fundamental. El primer enfoque para presentar es el que asume que la corrupción (pública) es un intercambio entre agentes públicos y privados, en el cual el agente privado obtiene un servicio preferencial o privilegiado, a cambio de un beneficio privado ilícito (pecuniario o no pecuniario) (Zegarra, 1999). Que, en términos de Mujica, deriva en una relación estrecha entre la visión economicista y racional del “problema” de la corrupción y la prescripción legal para “resolver el problema” como tal (Mujica, 2011); es decir, tratar a la corrupción como una enfermedad o fenómeno estándar, aislando sus variables para poder recetar el medicamento “adecuado”.

La corrupción, en el sentido económico, se entiende como una transacción de la cual se obtienen beneficios marginales y, así, Zegarra (2002) planteó que la dinámica de la corrupción se basa en una “estructura de incentivos”, en los cuales el agente privado tiene costos en términos pecuniarios, legales y morales (p. 42) y el agente público corrompido tiene costos en términos salariales, legales y morales (Zegarra, 2002). Es de esta manera que, el autor creó un modelo económico del mercado de la corrupción con beneficios y costos con intenciones de cuantificar y, *a posteriori*, diagnosticar el problema para poder resolverlo con medidas que reduzcan los beneficios y aumenten los costos (Zegarra, 2002).

¹³ Si bien esta acotación es válida, la investigación está enfocada a revisar la corrupción en la administración pública.

Sin duda, estas posturas recuperan el carácter moral de los individuos (que están adscritos al esquema moral aceptado en la sociedad en que viven). Sin embargo, es una variable dentro del modelo y, más que esto, promueven una tendencia a la homogenización de las causas, prácticas y consecuencias de la corrupción. Lo que promueve una visión prescriptiva y estandarizada del fenómeno y sus medidas para erradicarla. (Huber, 2005).

En ese sentido, la crítica a la forma en que se ha asumido y tratado de combatir la corrupción (ante todo, para América Latina, desde la perspectiva de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de desarrollo desde la década de 1990), es que estos modelos no reconocen u obvian profundizar que las prácticas corruptas “tienen su propia lógica, sus propios mecanismos y realidades” (Boehm & Lambsdorff 2009, p. 45). Y lleva el debate sobre la corrupción del fenómeno político que supone a uno económico, en el cual la corrupción:

Desvirtúa el funcionamiento del mercado, afecta la inversión, el crecimiento y la competitividad, aumenta los costos de transacción y amenaza la estabilidad macroeconómica. (...), de modo que la gran mayoría de las publicaciones actuales sobre el tema, (...), utilizan hoy las metodologías de la ciencia económica y analizan la corrupción en términos de una elección racional individual, que está influenciada por incentivos negativos y positivos. (Huber 2005, p. 22)

En este sentido, la propuesta de comprensión de este fenómeno, desde la antropología (una de las dos corrientes que se mencionarán en este apartado), asume que es:

Una práctica social compleja con sus variaciones locales, donde se entremezclan prácticas como el nepotismo, el abuso de poder y la malversación de fondos públicos con estructuras particulares de reciprocidad y de poderes locales. (...) la antropología entiende la corrupción no como una práctica objetiva, con índices estandarizados y mensurables, sino como “categoría cultural” (Lomnitz, 2000), con significados distintos para gente diferente y por razones diferentes, que además varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos solo en su contexto sociocultural e histórico específico. (Huber, 2005, p. 23)

Es justo la complejidad del concepto que ha limitado la cantidad de estudios que aplican metodologías como la etnografía (tan empleado en la antropología) para entender la corrupción. No obstante, esta disciplina se vuelve cada vez más relevante en el tema, lo que trae al debate que la asumida diferencia entre lo público y lo privado en las teorías

formalistas de la corrupción no se sostiene en los diferentes contextos sociales (Torsello, 2011).

En ese sentido, el autor mencionó que los enfoques antropológicos de la corrupción tienden a estudiarla desde sus prácticas, las cuales suelen ser encontradas en sus trabajos de campo, como parte de la dinámica social. Por lo cual se explora el hecho de que estas pueden tener significados o usos sociales mucho más complejos que los planteados por las teorías estandarizadas de la corrupción; lo que a su vez desafía las posturas moralistas totalizantes de la corrupción, al encontrar que la especificidad social dificulta asumir este tipo de posturas (Torsello, 2011). Por lo que, la corrupción, en contextos particulares, puede llegar a ser una práctica que permite el desarrollo de valores deseados como el mantenimiento de relaciones comunitarias o de solidaridad (pensando, por ejemplo, en la entrega de regalos o en la contratación de personal por afinidad personal).

Por su parte, Arellano y Trejo (2017) encontraron cuatro ventajas de emplear el enfoque antropológico al análisis de la corrupción, donde estos son: a) su cercanía con el objeto de estudio, lo cual les permite documentar diversos elementos de la realidad de este problema que de otra manera quedarían ocultos al análisis; b) la descarga del juicio de valor o carga moral, lo cual permite comprender estos fenómenos de manera más comprensiva; c) la documentación de prácticas o procesos que suelen estar ocultos, por la eminente carga moral que se les aplica y; d) el uso de métodos que permiten profundizar de mejor manera en los procesos asociados a la corrupción, tales como entrevistas, observaciones, conversaciones informales, entre otros. Lo cual permite recoger las nociones, sentidos comunes, idiosincrasia, entre otros elementos enclavados en estas prácticas que, de otra manera, sería difícil obtener información.

Dicho lo anterior, el enfoque antropológico permite una entrada interesante al fenómeno de la corrupción, puesto que concibe a la corrupción en un entramado complejo de relaciones sociales que va a definir, en la realidad, la noción real de lo que implica la corrupción en, por ejemplo, gobiernos locales o regionales, o incluso entidades de nivel nacional, como el Poder Judicial (Mujica, 2011). Por lo que escapa, de esta manera, a las nociones estandarizadas, en su mayoría, legalistas o económicas, de la corrupción. De tal

manera que, el presente estudio se alimenta de esta perspectiva en tanto que, sin llegar a tener un carácter etnográfico, explora la percepción de lo que no es ético en servidoras y servidores públicos. Que, sobre todo, son individuos enclavados en un entramado cultural que define, en su día a día, lo que se percibe como corrupto o ético.

En ese sentido, Díaz-Albertini (2017) reflexionó sobre la relativización de la norma en el Perú, donde explicó que la o el “criollo” (quien logra sus objetivos, sin importar mucho los medios o normas), a pesar de contar con admiración en el Perú, no explica el problema (por existir en países de menores índices de corrupción). Sino que, se debe girar hacia los determinantes culturales que influyen en las situaciones específicas en las que alguien decide actuar bien o mal.

Esta perspectiva también permite comprender mejor por qué las y los ciudadanos, cuando se les pregunta sobre su comprensión de la corrupción, la asocian con conceptos que pueden no estar directamente relacionados a la comprensión formal de la corrupción, como ineficiencia o descuido al momento de solicitar un servicio (Mujica & Zevallos, 2016). Dicho lo anterior, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, elaborada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2017) define la 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” (p. 16).

Si bien esta última definición se acerca más a una visión legalista o institucionalista de la corrupción, permite englobar y profundizar en la naturaleza de la actividad, sus actores, los tipos de beneficios y sus consecuencias. Asimismo, es preciso reconocer que lo que se considera corrupto, de acuerdo con lo planteado por el enfoque antropológico, debe ser confrontado con los diferentes contextos en los que las y los servidores civiles operan, para poder comprender y abordar de manera más eficaz el fenómeno.

2.2.2. Tipos de corrupción: Gran y pequeña corrupción

Ahora, es necesario añadir a esta definición general que existen diferencias conceptuales entre lo que se denomina Gran corrupción y Pequeña corrupción. La Oficina sobre Drogas y Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés) define la primera como una forma de corrupción que involucra a los más altos niveles del Gobierno y genera abusos del poder de mayor nivel; lo cual, a su vez, implica, por lo general, mayor cantidad de dinero en juego. Por otro lado, la Pequeña corrupción “implica menores montos de dinero y la oferta de pequeños favores. Estos, sin embargo, pueden acarrear considerables pérdidas públicas” (UNODC, 2004, p. 23). Las cuales pueden estar relacionadas con servicios públicos como salud, educación, seguridad, regulaciones de diferente tipo, entre otros; por ende, interacciones directas entre servidoras y servidores públicos y la ciudadanía (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017).

Como se ha mencionado antes, el estudio de la corrupción desde la antropología ha privilegiado el estudio de la pequeña corrupción, a través de los estudios de caso (etnográficos) en contextos particulares. Por lo que encuentra que, a este nivel de prácticas, no es posible hablar ligeramente de corrupción como una transacción más (tal como se pretende analizar desde el enfoque legal o económico). Sino que, involucra elementos culturales que pueden, incluso, resultar funcionales en diferentes contextos (como la entrega de regalos a servidoras/es civiles en sociedades donde esta práctica está más ligada a la reciprocidad que a la noción hegemónica de “intercambio corrupto”). Cabe destacar que, al enfrentarnos a la percepción que tiene una persona o un servidor público a nivel local o regional, es preciso tener en cuenta esta particularidad para comprender de mejor manera la percepción de corrupción en el día a día.

En esa línea, Mujica y Zevallos (2016) exploraron la pequeña corrupción desde la perspectiva de la ciudadanía, donde encontraron que “no todo lo que la ciudadanía percibe como corrupción es “corrupción” en el sentido de la tipificación penal” (p. 10). Pero que, sin embargo, influye en su evaluación del desempeño ético de una entidad pública; por lo que llegaron a la conclusión que la eficiencia en procedimientos o calidad de la atención deben ser abordadas también en un modelo de gestión orientado a la “integridad institucional”.

Como se ha podido observar a lo largo del marco teórico, toda corriente teórica, desde las más prescriptivas hasta las más contextualistas (tanto de la ética en la función pública como de la corrupción) tienen a la o el servidor civil como el centro de atención, el agente fundamental. El cual, con sus decisiones tiene la capacidad de materializar la ética en la función pública; en ese sentido, su directa implicancia en términos prácticos revela la importancia de sus percepciones sobre lo ético y lo corrupto, puesto que son estas percepciones las que orientan sus decisiones diarias.

En conclusión, para fines de esta investigación —sin perder de vista la definición más formal de la corrupción— la perspectiva que propone comprender la corrupción como una práctica social que adquiere significado también, en su contexto social específico, brinda una perspectiva más comprensiva, en la medida que la información que será analizada en la presente investigación representa la percepción de las servidoras y servidores públicos respecto de lo que consideran no ético en su particular experiencia y contexto. Asimismo, al ser las personas participantes, servidoras y servidores públicos de nivel operativo e intermedio, y sus experiencias más ligadas al servicio directo a la ciudadanía, se considerará el tipo de corrupción denominada pequeña corrupción.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

Como se ha identificado en el estado de la cuestión (Capítulo 1), los estudios relacionados a la corrupción giraron en torno a la historia de esta, así como la descripción de las causas, consecuencias, formas cómo operan. En cambio, los debates concernientes a la ética en la función pública en Perú se han centrado en debates jurídicos, ensayísticos y, en un solo caso, centrados en la percepción de las y los servidores y, en otro, desde el enfoque de la ciudadanía, por lo que utilizan metodologías cualitativas, cuantitativas e historiográficas. Sin embargo, solo se ha identificado un estudio que aborde la ética en la función pública y la corrupción desde la percepción de las y los servidores civiles (Bellido et al., 2019). Aunque, se aplicaron encuestas, lo cual limitó su capacidad de brindar su propia percepción sobre estos temas.

En ese sentido, se identifica una ausencia de estudios que aporten enfoques centrados en la percepción respecto de los valores que son considerados importantes, así como las conductas no éticas desde las y los actores más relevantes en la Administración Pública, las y los servidores civiles. Es necesario mencionar que, a pesar del poco interés mostrado por la academia y hacedores de políticas respecto del tema, esta es un área relevante de análisis en la medida que, para poder abordar y combatir la corrupción, es importante reconocer e incluir en el diseño de las medidas pertinentes los temas que las y los servidores civiles entienden por corrupción, junto con, los valores que consideran relevantes en su experiencia diaria de servicio público; a fin de impactar con mayor efectividad, en el ámbito de la percepción, en la valoración de la integridad que tienen en sus propias entidades.

Dicho lo anterior, Mujica y Zevallos (2016) plantearon la relevancia de comprender —más allá de las definiciones penalistas de la corrupción— qué percibe la ciudadanía por corrupción, a fin de enfocar de mejor manera las medidas para su erradicación. Es importante saber qué perciben las y los servidores públicos por corrupción para entender mejor el fenómeno y, si procede, abordarlo con eficacia. Por lo que se asume que este es un concepto culturalmente sensible, puesto que estas percepciones definen cómo perciben el desempeño ético de su entorno laboral y, en general, el desempeño de la entidad donde desarrollan su servicio público. Y, más aún, teniendo en cuenta que “el comportamiento de las personas se basa en su percepción de lo que es la realidad, no en la realidad en sí” (Robbins & Judge, 2009, p. 139). En ese sentido, es de notar que estas percepciones podrían estar moldeando las condiciones para el éxito o fracaso de la implementación de cualquier mecanismo en la cultura organizacional de las entidades públicas.

3.1. Preguntas de investigación

Por tal motivo, la pregunta principal de la siguiente investigación es: ¿Qué tipo de relación, entre interpersonales o con la institución, influye principalmente en la percepción de las y los servidores civiles respecto a los valores institucionales y las conductas no éticas, en diez Gobiernos Subnacionales (GSN) de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta 2017-2019? Asimismo, las preguntas de investigación secundarias son:

- a. ¿Qué tipos de relaciones interpersonales priman en la percepción de valores priorizados y conductas no éticas registradas por las y los servidores en las entidades subnacionales de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de un Código de Conducta?
- b. ¿Qué tanto los valores institucionales en el servicio civil percibidos por las y los servidores de las diez entidades subnacionales de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de un Código de Conducta abarcan o son contemplados en el Código de Ética de la Función Pública?

3.2. Hipótesis de la investigación

La hipótesis que guía la investigación es que la percepción de las y los servidores públicas respecto de los valores institucionales y las conductas no éticas recogidas en 10 GSN de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta 2017-2019, está influenciada en mayor medida por las relaciones interpersonales que experimentan en su día a día con sus compañeras/os de trabajo y jefas/es, así como la ciudadanía, que por sus relaciones con la institución. Asimismo, las hipótesis secundarias son:

- a. En la percepción de valores priorizados y conductas no éticas de las y los servidores civiles priman, como tema recurrente, las relaciones interpersonales que se suscitan en su trabajo cotidiano, teniendo mayor recurrencia las relaciones con sus compañeras/os y jefes, y en menor medida con la ciudadanía y proveedores.
- b. Los valores institucionales percibidos por las y los servidores civiles consultados, vinculados a relaciones interpersonales con sus compañeros y jefes, como con la ciudadanía, superan o van más allá de lo establecido en el Código de Ética y Conducta.

3.3. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de la investigación es identificar el tipo de relación que influye principalmente en la percepción de las y los servidores civiles respecto a los valores institucionales y las conductas no éticas en diez GSN de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta (2017-2019). En ese sentido, los objetivos específicos de la investigación son:

- a. Identificar los tipos de relaciones interpersonales que priman en la percepción de valores priorizados y conductas no éticas, registradas por las y los servidores en diez GSN de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta (2017-2019).

- b. Dar cuenta si los valores percibidos como más importantes por de las y los servidores civiles en diez GSN de seis regiones del Perú, recogidas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta (2017-2019), son contemplados en lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública.

3.4. Instrumentos y proceso de recojo de información

Esta investigación se basa en la información recogida por el Programa para la mejora de la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas (Programa GFP Subnacional) de la cooperación suiza – SECO. Que, entre los años 2018 y 2019, diseñó e implementó una metodología para la implementación participativa de Códigos de Conducta (Cori y Maldonado, 2018). En ese sentido, la presente investigación plantea un enfoque de análisis cuantitativo de la información recogida, centrándonos en los valores priorizados y las conductas no éticas percibidas por las y los servidores públicos en estas sesiones participativas¹⁴.

Esta información fue recogida mediante sesiones participativas (*focus group*), dirigidas por una o un moderador. Las cuales iniciaban con una introducción que tenía por fin revisar conceptos relevantes para la sesión como la misión y visión de la entidad, la relación de la ética con la cadena de valor público, la diferencia entre la ética y la legalidad, el concepto de “valor” y las reglas de conducta de la sesión. Después, la sesión se dividía en tres bloques:

- a. Valores institucionales, que tiene por objetivo que el personal pueda mencionar, sin obstáculos, qué valores considera importantes en el servicio público. Y, al final del bloque, votar por los que consideran prioritarios respecto de todos los valores mencionados en el bloque (por lo que tiene la oportunidad de votar por la mitad de los valores mencionados);

¹⁴ Cabe mencionar que la data recogida es propiedad del Programa GFP Subnacional, por lo que el investigador presentó una carta donde solicita el uso de la información. A lo cual el Programa respondió aceptando dicha solicitud (Anexo 1), con la condición de que se maneje esta con reserva, y que no se mencione información especificada de los GSN que participaron del Programa. Ante lo cual, no se precisarán los nombres de las entidades, a fin de cumplir con el acuerdo de confidencialidad.

- b. conductas no éticas, en el cual se registra qué conductas consideran que se deben erradicar o prevenir en la entidad por no ser consideradas éticas y;
- c. conductas éticas, en el cual el personal tiene la oportunidad de expresar qué conductas se deben promover en la entidad, por considerarse éticas. Para finalizar con un breve discurso de cierre sobre la ética en la función pública por parte de la o el moderador.

El objetivo general de esta metodología de recojo de información fue conocer qué percibían las y los servidores civiles por ética, qué valores consideraban importantes y por qué, qué conductas consideraban no éticas y, por el contrario, éticas, sin condicionar a una encuesta o cuestionario sus respuestas. Por lo que se logra, en la práctica, un ejercicio de razonamiento con mayor libertad y dialógico.

Todas estas intervenciones fueron registradas, por medio de una o un relator, a través de matrices de recojo de información, las cuales fueron diseñadas, en específico, para este fin. El Programa GFP Subnacional (2018) elaboró una guía donde se detallan las herramientas empleadas para esta actividad y pautas para su desarrollo¹⁵. Por tanto, la unidad de análisis de esta investigación son las percepciones de servidoras y servidores públicos, en diez gobiernos subnacionales, en las regiones de Apurímac, Cusco, La Libertad, Lambayeque, San Martín y Piura. Para el recojo de información se llevó a cabo 185 sesiones participativas (*focus group*). En las cuales participaron 1985 servidoras y servidores civiles de diez gobiernos subnacionales situados en seis regiones del Perú, en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta.

Aunque el presente estudio se fundamenta en la información recopilada en las sesiones participativas, para poder analizarla de manera rigurosa, de conformidad con los objetivos de la investigación, se ha realizado un arduo trabajo de limpieza de esta información, construcción de una base de datos coherente y consistente; así como su sistematización, a partir de las variables definidas para el presente estudio. En ese sentido, el trabajo aplicado a la base de datos, así como el análisis de esta, no formaron parte del

¹⁵ Para conocer aspectos específicos de la metodología para la elaboración participativa de Códigos de Conducta, se sugiere revisar la Guía para la implementación participativa de un Código de Conducta, disponible en: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/guia-para-la-implementacion_final_web.pdf

proceso de elaboración de los Códigos de Conducta precitados; por lo que, son originales de esta investigación.

En ese sentido, los valores recogidos, así como su conceptualización por parte de las y los servidores, fue organizada, aplicando un análisis de agregación, a fin de evitar una excesiva dispersión de los conceptos (p. ej. se agregó las menciones al valor de la puntualidad al valor de responsabilidad). Asimismo, se analizó cada valor, a fin de identificar si este se encuentra, tanto en su denominación como conceptualización, dentro del alcance del Código de Ética de la Función Pública y, de igual manera, en qué tipos de relaciones impactarían estos (con jefas/es y compañeras/os de trabajo; ciudadanía; proveedoras/es o; con la institución). Donde este mismo nivel de análisis es el aplicado a las conductas no éticas identificadas por las y los servidores en las sesiones participativas.

Cabe señalar que el análisis de percepciones es fundamental, ya que no existe información de primera fuente (de las y los mismos servidores civiles) respecto de cómo experimentan y evalúan la ética en sus entidades. Esta percepción es importante, en la medida que, la dimensión técnica y ética de las y los servidores civiles configuran, en conjunto, su identidad y, también en la forma en que perciben la ética en sus organizaciones (Bellido et al., 2019). Dicho lo anterior, el enfoque propuesto en el presente trabajo es inédito, dado que no se ha podido encontrar un estudio que aborde la cuestión de la ética en las organizaciones públicas, desde el enfoque particular de la y el servidor público.

El enfoque reivindica la percepción de la y el servidor público respecto de lo que prioriza como valor prioritario en su servicio civil y lo que entiende por “no ético” o incluso corrupto. Lo que da oportunidad de reconocer algunas prácticas soslayadas en el debate público, pero que, impactan en gran medida en la percepción de lo ético de la y el servidor público. Este trabajo no pretende plantear conclusiones que puedan ser generalizadas a todo el sector público peruano; sin embargo, sugiere algunas relaciones que podrían ser exploradas con mayor atención, a fin de mejorar la gestión de la integridad y la lucha contra la corrupción en las instituciones públicas.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El presente capítulo tiene por objetivo presentar y discutir los resultados encontrados en el análisis aplicado a la información, respecto a las menciones de valores percibidos como más importantes para las y los servidores civiles de diez gobiernos subnacionales en seis regiones del Perú, así como las menciones a conductas no éticas. En ese sentido, el capítulo se subdivide en tres subcapítulos; los cuales tienen por fin responder a cada una de las preguntas de investigación y presentar y discutir los resultados. En primer lugar, se pretende identificar qué tipo de relación influye principalmente en la percepción de las y los servidores civiles consultados, respecto de los valores considerados más importantes, así como de las conductas no éticas mencionadas.

Asimismo, se incorpora el análisis de los valores priorizados y las conductas percibidas como no éticas, a fin de establecer en qué tipos específicos de relación interpersonal estaría impactando principalmente su percepción. Cabe recordar la importancia de estudiar las percepciones a nivel organizacional, en la medida que la expectativa de actuación de las/os integrantes de una organización se ve fuertemente influenciada por su percepción del entorno (Robbins & Judge, 2009).

Luego, se probará si las menciones de valores recogidas, por un lado, son abarcados en lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública. Para luego, identificar si existe asociación entre las relaciones en las que impactan estos valores y la contemplación de estos dentro de lo establecido en el CEFP. Tal como se ha mencionado en el capítulo referido a la metodología, estas menciones, a fin de generar un espacio de confianza y confidencialidad en las sesiones participativas, no fueron vinculadas a las y

los autores de estas. Por lo que, se presentará información cualitativa, que se ha cuantificado para mostrar esta asociación. Asimismo, cabe recordar que la condición presentada por el Programa GFP Subnacional para el uso de la información fue que esta no se asocie con las entidades subnacionales participantes.

Por tanto, en este proceso, se registraron 1487 menciones a valores relevantes, así como 1435 menciones de conductas percibidas como no éticas. Recogidas en 185 sesiones participativas, en las cuales participaron 1985 servidoras y servidores civiles de diez gobiernos subnacionales situados en seis regiones del Perú. Sobre este punto, cabe mencionar que el total de servidoras/es públicas/os, al 2019 (año en el cual se concluyó el recojo de información en el Programa GFP Subnacional), era de 1 513 899 ¹⁶.

Sin embargo, antes de presentar y analizar los resultados de la investigación, conviene realizar una breve descripción de la data encontrada, tanto sobre los valores como las conductas a erradicar. En ese sentido, como se ha señalado, los valores mencionados por las y los servidores fueron agregados, en caso de que resultara conveniente, a fin de posibilitar el análisis. Por lo cual, a continuación, se presentan los diez valores más mencionados:

Tabla 1. Valores por número de menciones

Valor	Número de menciones	Porcentaje
Respeto	288	19.37
Responsabilidad	266	17.89
Probidad	232	15.60
Compromiso	167	11.23
Equidad	77	5.18
Confiabilidad	48	3.23
Transparencia	48	3.23
Compañerismo	45	3.03
Lealtad	42	2.82
Empatía	40	2.69
Otros	234	15.74
Total	1487	100.00

Fuente: Elaboración propia

¹⁶ El total de los participantes (1985 servidores/as civiles), por el número implicaría una muestra a un nivel del 2.198 % de error con un nivel de confianza del 95 %, por la cantidad más no por la representatividad.

Como se puede observar, de los diez valores más mencionados, destacan cuatro, que registran 167 menciones a más (por encima del 11 %): respeto, responsabilidad, probidad y compromiso. Cabe mencionar que, estos cuatro se vieron beneficiados en el proceso de agregación, debido a que representan conceptos más generales, útiles para un análisis más ordenado de la data existente. Por su parte, las conductas no éticas registradas fueron agregadas en diferentes temas, a fin de resumir los resultados encontrados, los cuales se presentan a continuación:

Tabla 2. Temas por número de conductas no éticas vinculadas

Tema	Número de conductas vinculadas	Porcentaje
Relaciones interpersonales inadecuadas	393	27.39
Falta de compromiso laboral	295	20.56
Abuso de poder	152	10.59
Discriminación	150	10.45
Malas prácticas y delitos financieros	149	10.38
Uso inadecuado de recursos públicos	105	7.32
Problemas organizativos	94	6.55
Desatención a la ciudadanía	58	4.04
Acoso sexual	20	1.39
Conflicto de interés	16	1.11
Falsificación de documentos	3	0.21
Total	1435	100.00

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, los cinco temas que destacan son los siguientes: relaciones interpersonales inadecuadas, falta de compromiso laboral, abuso de poder, discriminación y malas prácticas y delitos financieros. En términos generales, se ha identificado que tres de estos cinco temas se vinculan fuertemente a las relaciones interpersonales experimentadas en una base diaria por las y los servidores civiles (relaciones interpersonales inadecuadas, abuso de poder y discriminación). Lo cual resultará interesante al analizar, en términos estadísticos, estas asociaciones con las relaciones en las que impactan.

4.1. Análisis de los tipos de relación que influyen en las conductas no éticas percibidas y los valores mencionados como prioritarios por las y los servidores civiles consultados

El estudio tiene como fin identificar el tipo de relación que influye principalmente en la percepción de las y los servidores civiles respecto a los valores institucionales prioritarios y las conductas no éticas. Para lo cual, se mostrará el tipo de relación al que hacen referencia y los valores y conductas no éticas mencionadas por las y los servidores, a través de la sistematización y análisis (prueba de intervalo de proporciones). A fin de identificar si los resultados permiten identificar qué tipo de relación influye principalmente en su percepción.

4.1.1. Valores

Según Robbins y Judge (2009), los valores son ideas, construidas intersubjetivamente (desde etapas tempranas de socialización), respecto de lo que se estima como correcto, tanto a nivel personal como a nivel social. La cual se puede medir en cuanto a su contenido como a su intensidad, donde se tiene como resultado de estas mediciones el sistema de valores de cada persona. Cabe mencionar que los valores, además, tienen el poder de sustentar patrones de conducta en los individuos, en la medida que son el filtro por el cual se estima la corrección o incorrección de una situación o conducta (Robbins & Judge, 2009).

En ese sentido, durante la elaboración de los Códigos de Conducta, se llevó a cabo el ejercicio de enunciado de valores, junto a sus respectivas definiciones o conceptualización por parte de los/as servidores/as públicas/os¹⁷. A partir de las cuales, para la presente investigación, los valores fueron clasificados de acuerdo con el tipo o tipos de relaciones a los que hacían referencia (relación con compañeras/os y/o jefes/as; relación con la ciudadanía; con proveedores; con la institución). A continuación, se muestra las menciones de valores y el tipo o tipos de relación al que hacen referencia:

¹⁷ Las cuales están registradas en la Matriz de recojo de información elaborada para esta investigación.

Tabla 3. Valores mencionados por tipo de relación al que hacen referencia

Relación	N.º de menciones de valores	Porcentaje
Con compañeras/os y/o jefas/es	668	34.74
Con la ciudadanía	418	21.74
Con proveedores	88	4.58
Con la institución	749	38.95
Total	1923	100

Fuente: Elaboración propia.

Sobre los resultados presentados en la tabla anterior, se puede notar que, en total, el 61.06 % de los valores mencionados están referidos a relaciones interpersonales, máxime, a la relación con compañeras/os y/o jefas/es, con la ciudadanía y proveedoras/es. Esta información revela que, en un porcentaje apreciable, la percepción de las y los servidores consultadas/os se ve influenciada por las relaciones interpersonales que desarrollan en su día a día; lo cual parece impactar en su propia evaluación de la ética en la institución. Sin embargo, a fin de identificar si, estadísticamente, es posible identificar diferencias significativas en los porcentajes de menciones de valores asignados a cada dimensión, se aplicó la prueba de intervalo de proporciones, por lo que se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 4. Prueba de intervalo de proporciones

Relación	N.º de menciones de valores	Proporción	Error estándar de proporciones	Límite Inferior	Límite superior
Relaciones interpersonales	1174	0.61050442	0.011120032	0.58870916	0.632299683
Relación con la institución	749	0.38949558	0.011120032	0.36770032	0.411290842
Total	1923	1			

Fuente: Elaboración propia

De tal manera que, la prueba de intervalo de proporciones muestra que, a un 95 % de confianza, la proporción de las menciones de valores referidos a la relación de las y los servidores con la institución estaría entre el 36 % y el 41 %. Mientras que entre el 58 % y el 63 % harían referencia a relaciones interpersonales, las cuales agrupan tanto las relaciones con compañeras/os y/o jefas/es, como con la ciudadanía y con proveedores.

De los resultados observados, se puede inferir que existe una diferencia significativa entre los valores asociados a las relaciones interpersonales respecto a los asociados a las relaciones con la institución. Lo cual revela, a su vez, una tendencia del personal consultado a recurrir a sus experiencias de trato interpersonal en el momento en que se les solicita evaluar los valores más importantes en su servicio civil, lo cual tiene sentido, a la luz de lo mencionado líneas arriba, respecto a los elementos de la realidad que las personas consideran para construir su sistema de valores.

4.1.2. Conductas no éticas

En línea con lo anterior, para el caso de las conductas no éticas mencionadas por las y los servidores se identificó a qué tipo de relación hace referencia cada una de estas. Tal como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 5. Conductas no éticas mencionadas por tipo de relación al que hacen referencia

Dimensiones	Número de conductas relacionadas (%)
Relaciones interpersonales	705 (49.13)
Relación con la institución	525 (36.59)
Relación con ciudadanía	154 (10.73)
Relación con proveedores	51 (3.55)
Total	1435 (100)

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las conductas mencionadas como no éticas, se identifica que las relaciones interpersonales influyen fuertemente en la percepción de las y los servidores consultados. El 63.41 % de estas conductas se asocian con las relaciones interpersonales, siendo 49.13 % de las conductas mencionadas vinculadas a las relaciones entre compañeras/os y/o jefas/es. Sin dejar de lado a la relación con la institución, que está vinculada al 36.59 % de las conductas no éticas mencionadas. De igual manera, a fin de identificar la diferencia porcentual en términos estadísticos, se aplicó la prueba de intervalo de proporciones, por lo que se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 6. Prueba de intervalo de proporciones

Dimensiones	Número de conductas relacionadas	Proporción	Error Estándar de proporciones	Límite inferior	Límite Superior
Relaciones interpersonales	910	0.6341	0.0127	0.6092	0.6591
Relación con la institución	525	0.3659	0.0127	0.3409	0.3908
Total	1435				

Fuente: Elaboración propia

Así, la prueba de intervalo de proporciones muestra que, a un 95 % de confianza, la proporción de las menciones de conductas referidas a la relación con la institución está entre el 34 % y el 39 %. Mientras que, entre el 60 % y el 65 % hacen referencia a relaciones interpersonales (la cual engloba la relación con compañeras/os y/o jefas/es, con la ciudadanía y con proveedores).

En cuanto a las conductas la diferencia es, incluso, mayor que con respecto a valores, lo que revela que, al aterrizar en situaciones prácticas de la experiencia del servicio civil, las y los servidores civiles consultados acuden a las experiencias de sus relaciones interpersonales. Lo cual hace notar la gran importancia que tiene para ellas y ellos a la hora de evaluar el desempeño ético en sus organizaciones. Estos resultados, en conjunto, permiten observar que las relaciones interpersonales que experimentan en una base diaria las y los servidores civiles tienen un impacto significativo en su percepción sobre la ética en su organización, tanto a nivel de valores como de conductas no éticas.

4.2. Análisis de los tipos de relaciones interpersonales que priman en la percepción de conductas no éticas y valores priorizados

Esta sección de la investigación tiene por objetivo identificar qué tipo de relación interpersonal influye principalmente en la percepción de las y los servidores civiles respecto de los valores institucionales prioritarios y las conductas no éticas. Para lo cual, se realizará la sistematización y análisis (prueba de intervalo de proporciones), a fin de dar cuenta si los resultados permiten señalar qué tipo de relación interpersonal influye principalmente en su percepción.

4.2.1. Tipos de relaciones que priman en la percepción de conductas no éticas

Las conductas (en este caso organizacionales) suelen verse influenciadas por nuestros sistemas de valores, a lo cual se añadiría la carga social de esta en el ambiente donde se desarrollan las personas (Ruiz & Ruiz, 2011). Por tanto, es esperable que se encuentren resultados similares entre los valores priorizados y las conductas percibidas como no éticas. A continuación, se analizará si es posible identificar esa correspondencia y en qué medida permite adentrarse en la vinculación de las relaciones interpersonales y la percepción de lo ético en las y los servidores civiles participantes. Respecto a las conductas mencionadas por las y los servidores consultados, se aplicó una prueba de intervalo de proporciones; a fin de identificar qué tipo de relación interpersonal tiene un mayor número de menciones y si esta diferencia es significativa:

Tabla 7. Prueba de intervalo de proporciones por tipo de relación interpersonal (conductas a erradicar)

Tipos de relaciones interpersonales	Número de conductas relacionadas	Proporción	Error Estándar de proporciones	Límite inferior	Límite Superior
Relación con compañeras/os y/o jefas/es	705	0.7747	0.0138	0.7476	0.8019
Relación con ciudadanía	154	0.1692	0.0124	0.1449	0.1936
Relación con proveedores	51	0.0560	0.0076	0.0411	0.0710
Total	910				

Fuente: Elaboración propia

Así, la prueba de intervalo de proporciones muestra que, a un 95 % de confianza, la proporción de las menciones de conductas referidas a la relación con compañeras/os y/o jefas/es está entre el 74 % y el 80 %. Mientras que, entre el 14 % y el 19 % hacen referencia a relaciones con la ciudadanía y entre el 4 % y 7 %, con proveedores. Al respecto, los resultados mostrados permiten profundizar en los conceptos mencionados con anterioridad. En la medida que, en la percepción de las y los servidores civiles, las conductas no éticas vinculadas a las relaciones con las/os compañeras/os y/o jefas/es representan un porcentaje significativamente mayor que las conductas relacionadas ciudadanía y proveedores.

Al respecto, Ruiz y Ruiz (2011) plantearon un modelo para medir el grado de influencia de diferentes factores en el comportamiento ético de un/a trabajador/a. Donde se encuentra que la influencia de las y los líderes y las y los compañeras/os de trabajo resulta relevante para determinar la probabilidad de que una persona actúe de forma moral o inmoral en su organización. Lo cual muestra que las relaciones interpersonales son, cuando menos, importantes, para determinar el estándar moral de las personas en estos espacios. En ese sentido, se encuentra que, si las relaciones interpersonales moldean, en cierto grado, el comportamiento ético de las y los servidoras/es civiles, también impactan estas relaciones en lo que considerarían ético o no.

De acuerdo con la información analizada, aspectos como la discriminación, el maltrato (bullying laboral, incluso), la falta de reconocimiento, el favoritismo, abuso de poder, entre otros, influyen significativamente en sus percepciones respecto a lo ético en su día a día. Respecto a este punto, cabe recordar que lo percibido como falto de ética, e incluso, corrupto, se va construyendo tanto desde lo normativo como en lo práctico. No se podría afirmar que la falta de saludo o el maltrato de la/el jefe son prácticas formalmente corruptas o delitos contra la Administración Pública. Pero es justo afirmar que estas conductas influyen en lo que la/el servidor identifica como no ético en su organización.

En ese sentido, es apreciable que lo que las y los servidores civiles realizan al ser consultadas/os sobre conductas no éticas en su entidad, es contrastar la idea que tienen de la/del funcionaria/o pública/o ética/o con lo experimentado. En cuanto a este tema, Merino (2017) señaló que la construcción de la identidad moral del/de la servidor/a civil es intersubjetiva y que, en las relaciones interpersonales dentro de las entidades públicas, se espera un nivel de respeto en sus relaciones interpersonales, sin importar el nivel jerárquico. En ese sentido, se entiende el respeto interpersonal como uno de los pilares de una moral colectiva en el Estado.

En ese sentido, la percepción sobre la ética en las conductas en una organización, en el presente caso, se ve afectada de forma significativa por las relaciones interpersonales que desarrollan las personas que la integran. La corrupción, como se ha revisado en el marco teórico, es un concepto de alcance amplio, que se define a partir de lo establecido

como tal en los diferentes sistemas culturales. Por tanto, lo que corrompe al Estado no solo es lo entendido formalmente como corrupto, sino que también lo que es percibido como no ético. De tal manera que, las relaciones interpersonales y la transgresión a la salud de estas, exhibe un impacto percibido significativo en la ética de la organización.

La Secretaría de Integridad Pública (2021), por su parte, establece una diferencia entre conductas reprochables, inconductas funcionales y corruptas. Este contraste es útil, ya que se puede apreciar que la mayoría de las conductas asociadas a las relaciones interpersonales no podrían definirse como corruptas, desde el punto de vista jurídico, sino como conductas reprochables o, incluso, inconductas funcionales. Sobre este punto, se considera que —a falta de consultar al personal participante sobre esta diferenciación— no resulta importante si la conocen. En la medida que, lo no ético implica un espectro de conductas de mayor alcance que lo jurídicamente establecido como corrupto; por lo cual, es natural que este tipo de conductas se asocien a la ética en la organización.

Ahora, es necesario mencionar que, la escasez de estudios respecto de la percepción de las y los servidores civiles sobre su experiencia, a nivel moral, deriva en una complicación para analizar de forma más amplia los resultados. Sin embargo, resulta reveladora la preocupación demostrada de la y el servidor civil por la salud de sus relaciones interpersonales, en comparación a la relación que mantienen con la institución.

Dicho lo anterior, es justo señalar que no se encuentra un desprecio o falta de comprensión de la importancia de las relaciones institucionales, que incluye conductas relacionadas a la concepción más jurídico-administrativa de la corrupción, tales como el peculado, fraccionamiento, direccionamiento, entre otros, puesto que, estas conductas son mencionadas por estas/os. Empero, lo que puede sugerir la información recogida es que, a diferencia de lo que sucede con este tipo de conductas, en detalle estudiadas y atendidas desde la dimensión preventiva y sancionadora de la promoción de la integridad y lucha contra la corrupción¹⁸, no sucede lo mismo con las conductas no éticas relacionadas a la

¹⁸ Esto se puede identificar en los diferentes documentos de gestión publicados sobre la materia tales como la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, su Plan Nacional. Así como, el aparato sancionatorio a nivel administrativo y penal.

dimensión de las relaciones interpersonales, las cuales no cuentan con un relato desde la ética en la función pública. Si no que, como se detallará más adelante, desde el punto de vista del Sistema Administrativo de Recursos Humanos.

En consecuencia, herramientas como los Códigos de Conducta, además de complementar, a nivel de los valores, al Código de Ética de la Función Pública, permiten, como no logra el CEFP, profundizar en las relaciones interpersonales en cuanto a las conductas no éticas específicas en este documento y contribuir a generar espacios laborales percibidos como éticos.

4.2.2. Tipos de relaciones que priman en la percepción de valores prioritarios

Por su parte, como se ha mencionado en párrafos anteriores, los valores son ideas que tienen la capacidad de moldear el comportamiento de las personas, a nivel individual, y generar un nivel de control social; lo que pretende generar expectativas de actuación en diferentes contextos. En ese sentido, los valores en contextos organizacionales tienen ese componente de control social. Sabiendo que aquellos con mayor capacidad de influencia no son, siempre, los establecidos formalmente por las organizaciones; sino, los que, en los circuitos informales de la organización, hayan logrado mayor importancia y/o legitimidad.

Al haberse identificado una diferencia significativa en favor de las relaciones interpersonales en el análisis respecto a las relaciones que más influyen en la percepción de valores (apartado 4.1.1), es conveniente profundizar en qué tipo de relaciones interpersonales se asocian, en esencia, los valores priorizados por las y los servidores civiles consultados. Para tal fin, se aplicó una prueba de intervalo de proporciones, retirando del total de registros, los vinculados a las relaciones con la institución:

Tabla 8. Prueba de intervalo de proporciones por tipo de relación interpersonal (valores)

Relaciones en las que impactan las menciones de valores.	N.º de menciones de valores	Proporción	Error estándar de proporciones	Intervalo de confianza al 95 %	
				Límite Inferior	Límite superior
Relación con compañeras/os y/o jefas/es	668	0.56899489	0.014453111	0.540666791	0.597322987
Relación con ciudadanía	418	0.3560477	0.013974842	0.328657011	0.38343839
Relación con proveedores	88	0.07495741	0.007685181	0.059894456	0.090020365
Total	1174	1			

Fuente: Elaboración propia

Así, la prueba de intervalo de proporciones muestra que, a un 95 % de confianza, la proporción de las menciones de valores referidas a la relación con compañeras/os y/o jefas/es está entre el 54 % y el 59 %. Mientras que, entre el 32 % y el 38 % hacen referencia a relaciones con la ciudadanía y entre el 5 % y 9 %, con proveedores. Entonces, se puede observar una diferencia significativa a favor de las relaciones con compañeras/os y/o jefas/es. Por lo que queda a una gran distancia estadística de las relaciones con proveedores.

Con la intención de profundizar el análisis respecto de los valores priorizados, a continuación, se llevará a cabo una evaluación a la luz de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en el Código de Ética de la Función Pública. Para determinar si este último abarca todas las relaciones en las que impactan los valores priorizados por las y los servidores civiles consultados en el marco de la elaboración de Códigos de Conducta en gobiernos subnacionales de seis regiones del país, del año 2017 al 2019.

4.3. Asociación entre las menciones de valores por tipo de relación al que hacen referencia y el Código de Ética de la Función Pública

El Código de Ética de la Función Pública¹⁹, como se irá detallando a lo largo del presente apartado, representa el documento de mayor alcance para inspirar o regular la

¹⁹ Este Código fue aprobado en el año 2002 -mediante la Ley N.º 27815- y cuenta con ocho principios, seis deberes y cinco prohibiciones.

actuación ética de las y los servidores civiles en la Administración Pública peruana. En ese sentido, se encuentra importante evaluar la asociación que existe entre el contenido de este documento y la percepción de los valores mencionados por las y los servidores civiles. Por tal motivo, se analizó si la denominación y/o conceptualización brindada por cada servidor/a civil se encontraba dentro del alcance de lo establecido por el Código de Ética mencionado de antemano. Así como, si existe alguna relación entre las relaciones a las que impactan estos valores y la superación de lo establecido en este Código.

Se ha establecido que, en los casos en los que los valores tienen un impacto en las relaciones entre jefas/es y/o compañeras/os, así como con la ciudadanía (las cuales denominamos relaciones interpersonales), los valores superan lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública. Pasando lo contrario, en el caso de los valores que impactan en las relaciones de las y los servidores civiles con la institución. Así, a fin de determinar la existencia de asociación entre las dimensiones a las que hacen referencia las menciones de valores y la posibilidad de que estas vayan o no más allá del Código de Ética de la Función Pública, se utilizó la prueba chi cuadrado.

Dicha prueba tuvo como resultado el valor de 572.86, siendo que, con tres grados de libertad, el valor de referencia para aceptar o rechazar la prueba es 7.81, siendo el $P.VALUE < 0.001$, por lo cual se observa que las variables muestran asociación entre ellas. Después, se utilizó el coeficiente V de Cramer para determinar el grado de asociación de estas, donde se identifica una asociación de intensidad moderada (0.55). A continuación, se muestran los resultados:

Tabla 9. Asociación entre las menciones de valores por tipo de relación al que hacen referencia y el Código de Ética de la Función Pública.

¿Va más allá del Código de Ética de la Función Pública?	Sí	No	Total
Relaciones en las que impactan			
Relación con compañeras/os y/o jefas/es	52.49 %	18.96 %	34.74 %
Relación con ciudadanía	31.27 %	13.26 %	21.74 %
Relación con proveedores	5.30 %	3.93 %	4.58 %
Relación con la institución	10.94 %	63.85 %	38.95 %
Total	100.00 %	100.00 %	100.00 %

Fuente: Elaboración propia. N: 1923

Respecto de los valores mencionados en las sesiones participativas, en el marco de la elaboración de Códigos de Conducta en entidades del nivel subnacional, se observa que existe asociación entre valores que superan lo establecido en el CEFP y los vinculados a las dimensiones denominadas “relación con compañeras/os y/o jefas/es” y “relación con la ciudadanía”, con 52.49% y 31.27%, respectivamente. Por otro lado, se identifica una asociación entre los valores que se encuentran dentro de lo establecido por el Código de Ética de la Función Pública y los que impactan la relación con la institución, en un 63.85 %.

De tal manera, se puede observar una asociación de intensidad intermedia entre los valores que impactan en la relación con la ciudadanía y compañeras/os y/o jefas/es y la superación de lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública. Esta asociación entre la superación del CEFP y los que impactan relaciones interpersonales, en particular, compañeras/os y/o jefas; así como, con la ciudadanía, sugiere que, el CEFP no aborda con éxito los valores relacionados a la dinámica interpersonal del día a día. Si bien, de forma genérica, el CEFP hace referencia a las relaciones interpersonales (respecto de un trato solidario o justo entre compañeras/os, así como la relación con las y los jefas), no profundiza en conceptos como la empatía, la reciprocidad, entre otros.

Se ha podido identificar, a través del análisis de la información obtenida, que las conceptualizaciones realizadas por las y los servidores civiles consultadas/os, en cuanto a los valores asociados a las relaciones interpersonales, están relacionadas con temas como la calidad del trato entre compañeras/os y jefas/es, ciudadanía, igualdad de trato (no discriminación ni abuso de poder), empatía y cordialidad en la atención a la ciudadanía, entre otros similares.

De esta manera, si bien el CEFP establece el respeto como un principio de la función pública, no hace mención del respeto interpersonal, sino que, al respeto por las leyes y procedimientos. En general, el CEFP no hace más que menciones generales sobre el deber directo entre las y los compañeros de trabajo y jefas/es. Por lo que obvian conceptos como la reciprocidad, empatía, camaradería, entre otros, con ahínco mencionados por las y los servidores civiles en las sesiones participativas.

Se había mencionado que el bien interno del servicio público es el mejor servicio a la ciudadanía. Es la razón de ser del Estado, proveer de servicios a la ciudadanía que les permitan lograr su máximo potencial en la vida o, en el sentido aristotélico, la “felicidad”. En ese sentido, aunque las y los servidores civiles no tengan siempre estos conceptos formalizados como aprendizaje, resulta intuitivo que cualquier valor que atente contra este fin se entienda como falta de ética. Por tanto, es posible entender el respeto interpersonal, la empatía, entre otros valores, como propios de la ética del servicio civil. Al respecto, Merino (2017) mencionó que la ética aplicada a la función pública debe partir del reconocimiento recíproco; que, desde luego, implica conceptos como la reciprocidad, compasión, cordialidad, entre otros, dentro del espectro de la ética de la función pública.

El CEFP, por su parte, no incluye estos conceptos, en la medida que, por lo analizado, se centra en las relaciones y afectación institucional de la conducta de la y el servidor civil. En ese sentido, la asociación entre los valores que se encuentran dentro de lo establecido por el CEFP, y los que se vinculan a las relaciones institucionales revela esta fuerte tendencia del documento por abordar este tipo de valores. Al respecto cabe señalar que, por un lado, el Código de Ética de la Función Pública tiene una intención universalista, en la medida que pretende abarcar a todo el sector público. En esa línea, tiene sentido que las relaciones interpersonales se escapen, en una proporción significativa, a los conceptos ofrecidos tanto en el ámbito de principios, deberes y prohibiciones (las tres secciones principales del Código).

Asimismo, es posible identificar, al recoger lo mencionado por Mariñez (2011), que existe una relación clara entre lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública y el paradigma denominado “Administración Pública Tradicional”. Es apreciable que la probidad es un valor predominante en este documento, lo cual se ratifica en su orientación, en su mayoría, institucional. Por lo que evita abordar cuestiones relacionadas a las relaciones humanas del día a día de las y los servidores civiles; así como cuestiones relacionadas a conceptos de mayor amplitud como la democracia, la participación, la libertad, empatía, compasión y compromiso.

Por lo tanto, se puede identificar que, las relaciones interpersonales se han abordado desde la perspectiva de la gestión de la cultura organizacional. El artículo 5°

del Decreto Legislativo 1023 (2008) establece que uno de los subsistemas del Sistema Administrativo de Recursos Humanos es el de la gestión de las relaciones humanas. En consecuencia, la "Guía para la Gestión del Proceso de Cultura y Clima Organizacional del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos", publicada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2017), establece que, para gestionar la cultura organizacional, es necesario establecer valores y conductas deseables, las cuales, como se puede apreciar en el ejemplo desarrollado en la misma guía, abordan las relaciones interpersonales como un aspecto importante. Así pues, se puede identificar que las relaciones interpersonales se han encarado desde el punto de vista de gestión de recursos humanos (cultura organizacional), y no tanto desde la dimensión ética de la Administración Pública.

Esto se refuerza con los resultados encontrados respecto de la relación con la institución, en la cual, se observa que las menciones de valores recogidas no van más allá del CEFP, en otras palabras, están implicadas en este documento. En ese sentido, los resultados sugieren que el CEFP, por un lado, cubre de manera satisfactoria las relaciones con la institución que la/el servidor experimenta en su servicio público. Por otro lado, requiere una actualización, ya que las relaciones interpersonales también tienen un impacto en el bien interno del servicio civil, el mejor servicio a la ciudadanía. Así como explorar la implementación de herramientas complementarias para abordar, como organización, los valores orientados a este tipo de relaciones. Ahora bien, es necesario anotar que metodologías participativas, como las empleadas para elaborar Códigos de Conducta, pueden ser reveladoras. En la medida que visibilizan estas preocupaciones por parte de la y el actor central del Estado, las y los servidores civiles.

Por su parte, en la dimensión con los proveedores no se observa alguna asociación significativa. Sobre esto, es posible señalar que, entre las relaciones interpersonales, esta se ubica entre las más fuertemente reguladas por las normas vigentes, tales como, la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, así como directivas específicas sobre las diferentes modalidades de contratación. Al tener esta relación un involucramiento directo con el uso de los recursos financieros del Estado es de esperar que las conductas funcionariales sean especialmente vigiladas y exista un aparato sancionatorio establecido para su regulación.

Respecto a este tema, el estudio sobre percepciones de las y los servidores civiles sobre clima ético, realizado por Bellido et al. (2019), en la pregunta referida a qué se entiende por ética, la mayoría de las y los servidores encuestados escogió como primer lugar la siguiente definición “Ética es virtud, ser una persona virtuosa y tener un carácter incorruptible”. Y, como segunda opción “Ética es respetar la dignidad del ser humano y actuar de manera coherente con este principio siempre”. Lo cual sugiere que, las personas entienden la ética como una característica intrínseca de nuestro carácter como individuos y relacional, por su orientación al respeto por la dignidad humana.

En ese sentido, es evidente que la dimensión relacional de la ética, entendida como un atributo del ser humano que se valida intersubjetivamente, tiene un alto impacto en las percepciones de los valores que entienden como más relevantes las personas consultadas en este estudio. Así pues, Schein (1997), respecto a la cultura organizacional, entendió que esta se compone de un grupo de patrones de sentidos comunes compartidos y validados por el grupo humano componente de una organización; en tanto le han permitido resolver problemas de adaptación tanto internos como externos. Lo cual, por supuesto, tiene al componente ético de las relaciones interpersonales como un elemento fundamental, en tanto que éste valida o invalida ciertas conductas, así como los valores que guían estas.

El estudio de Bellido et al. (2019) muestra que el 85 % de las y los servidores civiles encuestados considera que cuando la organización se rige por normas éticas, las y los nuevos servidores civiles se verán motivados a seguir estas mismas conductas, lo cual refuerza el análisis previo. Los valores éticos que tienen como foco las relaciones interpersonales son, por un lado, de un gran impacto en la percepción de las y los servidores civiles. Y, por tanto, tiene un alto grado de impacto en su percepción respecto de la salud de su cultura organizacional.

La ética en la función pública debe estar anclada, por un lado, a conceptos generales de aplicación (como podemos identificar en el Código de Ética de la Función Pública), y por otro, al conocimiento y “sentir” o *ethos* generado en el contexto particular de las organizaciones. Lo cual debe tener vías por las cuales expresarse, a fin de abarcar

todas las relaciones que la/el servidor/a civil identifica al momento de reflexionar sobre la ética en su organización.

Por lo mencionado con anterioridad, se puede observar que, 1) el CEFP responde a necesidades morales que se reflejan en un paradigma de Administración Pública Tradicional, insensible a las exigencias éticas de la democracia compleja que se viene desarrollando (mal que bien) en el país. Y 2) su intención universalista le obliga a centrarse en las relaciones con la institución de las y los servidores civiles. Por lo que, hace falta evaluar la necesidad de actualizar el marco ético de la Función Pública; así como, implementar herramientas complementarias que permitan abordar valores institucionales de un nivel más relacional, como los Códigos de Conducta (Boehm, 2015)²⁰. Los cuales deben incorporar, de forma orgánica, la experiencia de servicio civil de las y los servidores civiles, que, en definitiva, son quienes construyen los esquemas morales en las organizaciones, en su trabajo diario.

²⁰ En relación con lo último, Boehm (2015) mencionó que la gran diferencia entre los códigos de ética y los de conducta, reside en que los primeros asientan su importancia en la generación de conceptos generales de inspiración del comportamiento. Mientras que, los segundos, en guías más prácticas para el comportamiento diario de la persona que pertenece a la organización en donde se implementa este código.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se ha podido concluir que, a partir de la sistematización y el análisis de los resultados en cuanto a los valores priorizados y las conductas no éticas mencionadas en el proceso de elaboración de Códigos de Conducta en 10 GSN en seis regiones del Perú 2017-2019, la percepción de las y los servidores públicos respecto de los valores institucionales y las conductas no éticas está influenciada en mayor medida por las relaciones interpersonales que experimentan en su día a día con sus compañeras/os de trabajo y jefas/es, así como con la ciudadanía, que por sus relaciones con la institución. Para el caso de los valores priorizados, el análisis estadístico exhibe que existe una proporción significativa de valores referidos a las relaciones interpersonales que las y los servidores civiles experimentan en su trabajo diario en la función pública, siendo el mismo caso para las conductas no éticas mencionadas en estas sesiones participativas. En otras palabras, la percepción de valores y conductas no éticas está fuertemente influenciada por las relaciones interpersonales que mantienen las y los servidores en su ambiente laboral, así como con la ciudadanía, moldeando, de cierta forma su comprensión de lo ético en la cotidiano. Como se puede observar, los resultados son coherentes con la hipótesis de que las relaciones interpersonales influyen de forma preponderante en la percepción de la ética de las y los servidores civiles en las entidades consultadas. Esta vinculación entre las relaciones interpersonales y la percepción de la ética en una organización se puede explicar desde posturas más orientadas a entender la ética, como una construcción intersubjetiva, más que una prescripción institucional.

Como se pudo apreciar en el estado de la cuestión elaborado para esta investigación, existe falta de investigaciones que registren, analicen y discutan la relación entre la percepción de lo ético desde la posición de la y el servidor civil y lo formalmente

establecido como ético en la Administración Pública peruana. En esa línea, se recomienda, a nivel académico, continuar explorando la medida en que las relaciones interpersonales vienen influyendo en la percepción del desempeño ético en las entidades públicas. Y, en términos más generales, la experiencia de la ética en el día a día de la y el servidor civil, por lo que se entiende que este último es el actor principal de la Administración Pública.

A nivel de políticas, se recomienda que los entes rectores de la ética en la función pública (Secretaría de Integridad Pública) y el Sistema Administrativo de Recursos Humanos (SERVIR), inicien una discusión respecto de la relación entre el clima laboral y la percepción de la ética en el servicio civil. En ese sentido, se recomienda valorar la posibilidad de generar estudios y, luego, medidas para mejorar la percepción de la ética en las organizaciones públicas a partir de la mejora del clima laboral (relaciones interpersonales) en estas.

Asimismo, se concluye que, en la percepción de valores priorizados y conductas no éticas de las y los servidores civiles priman, como tema recurrente, las relaciones interpersonales que se suscitan en su trabajo cotidiano, teniendo mayor recurrencia las relaciones con sus compañeras/os y jefes y, en menor medida, con la ciudadanía y proveedores. Estos resultados son coherentes con los presentados en las conclusiones previas, en la medida que confirman el gran impacto que tienen este tipo de relaciones en la percepción de lo ético de las y los servidores civiles.

Como se ha mencionado antes, se recomienda, a nivel académico, examinar mediante metodologías cuantitativas, cualitativas y combinadas, qué tipos de conductas no éticas son las percibidas como más lesivas de la ética en la función pública. Con el objetivo de incorporar en la discusión académica la percepción de las y los servidores civiles, principales actores de la Administración Pública; puesto que, los estudios de sus percepciones son casi inexistentes, a la vez que necesarios. En cuanto a las políticas, se recomienda diseñar y aplicar metodologías participativas para la elaboración de Códigos de Conducta que permitan incorporar conductas que, por lo general, son tratadas desde el punto de vista administrativo y organizacional, como la discriminación, el maltrato (*bullying* laboral, incluso), la falta de reconocimiento y la falta de cordialidad, entre otras,

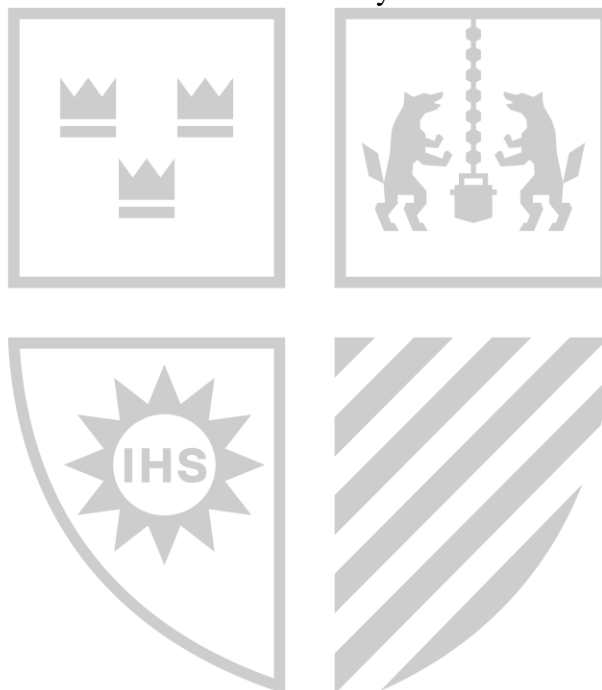
a fin de incorporar estos conceptos en la narrativa sobre la ética en la función pública en el país.

Asimismo, se concluye que existe una asociación entre los valores mencionados que superan lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública y los que están relacionados con las relaciones interpersonales, tanto con sus compañeras/os de trabajo como con sus jefas/es; así como con la ciudadanía. Esta asociación se manifestó, principalmente, en los valores que no eran abarcados por lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública y su vinculación con las relaciones de tipo interpersonal. Asimismo, se identificó que, por el contrario, los valores asociados a las relaciones institucionales eran, en efecto, abarcados por lo establecido en el Código de Ética de la Función Pública.

Los resultados son coherentes con la hipótesis planteada, en la medida que el Código de Ética de la Función Pública presenta una estricta orientación institucional. Lo que deja de lado los valores que tienen vinculación con las relaciones interpersonales que experimentan las y los servidores civiles en su trabajo diario. Respecto de lo anterior, se ha identificado que las cuestiones vinculadas a las relaciones interpersonales (entendidas dentro del espectro del clima laboral), se han abordado desde el punto de vista administrativo y organizacional y ha estado desprovisto de un relato ético desde la Administración Pública.

Por otro lado, se ha podido observar que el Código de Ética de la Función Pública representa principios de lo que Mariñez (2017) entiende como el paradigma de “Administración Pública Tradicional”, en la cual se asumía al/a la servidor/a civil como un ejecutor de decisiones. Por lo cual, no tenía mayor exigencia moral que cumplir con la norma (la preconización de la probidad como el respeto irrestricto de la ley). A nivel académico, se recomienda profundizar los estudios respecto de la relación entre las relaciones interpersonales y la construcción de una moral de la función pública. Así como, profundizar en estudios respecto de la dinámica cotidiana de las y los servidores civiles y su impacto en el desempeño de las entidades públicas.

El Código de Ética de la Función Pública es una norma muy importante para establecer los parámetros éticos del desempeño de las y los servidores civiles en el Estado peruano. Es importante evaluar, nivel de políticas, la actualización de este Código. A fin de incluir en este documento valores relacionados a las relaciones interpersonales, tales como la empatía, compasión, cordialidad, respeto interpersonal; así como, la incorporación de conceptos propios de paradigmas administrativos actuales como la democracia, libertad, participación, compromiso y valor público. En ese sentido, se recomienda, a su vez, impulsar la implementación de Códigos de Conducta que permitan abordar valores organizacionales aterrizados a las experiencias de las entidades públicas. Con la intención de evitar la vaciedad práctica de un Código que tiene por fin influenciar, justamente, en las decisiones éticas diarias de las y los servidores civiles.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, H. (2016). *Corrupción legitimada: ¿influye la informalidad? evidencia del Perú* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile]. <https://economia.uc.cl/biblioteca/corrupcion-legitimada-influye-la-informalidad-evidencia-del-peru/>
- Andiñach, P. R. (2001). Para una ética de la función pública. *Invenio*, 4(6), 37–42. <https://www.redalyc.org/pdf/877/87740604.pdf>
- Arellano, D. & Trejo, L. J. (2017). De la corrupción de individuos a la corrupción sistémica: las aportaciones de la antropología y sus lecciones organizacionales. En C. Olvera & L. Contreras (Eds.), *Administración pública y sociedad: Una necesaria relación de proximidad* (pp. 73 – 113). Universidad Autónoma del Estado de México. <https://n9.cl/laugs>
- Arévalo, R. E. M. (2015). *La dinámica política a nivel sub nacional: La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10273>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017, 24 de agosto). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 150-2017-SERVIR-PE. En Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/servir/normas-legales/1240909-150-2017-servir-pe>
- Bautista, O. D. (2013). De la ética a la ética pública. *Revista IAPEM*, 85, 83–104. https://eprints.ucm.es/id/eprint/23538/1/revista_iapem_De_la_etica_a_la_etica_publica.pdf
- Bellido, B., Betalleluz, J. & Sú, C. (2019). *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas*. <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/02/2020-01-31-Informe-clima-ético.pdf>
- Boidi, F., Carrión, J. F., Rodríguez, M., & Zárate (2023). El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el: Pulso de la democracia en Perú. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/ABPER2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240422.pdf>
- Boehm, F. (2015). Códigos de comportamiento para la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 65–89. <https://doi.org/10.18601/21452946.n14.06>
- Boehm, F., & Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 2(21), 45–72. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/368/353>
- Carrión, J. F., Zárate, P., Boidi, F., & Zechmeister, E. J. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la*

- democracia*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19-Peru-Country-Report-Final-W-200811.pdf>
- Cayetano, M. Á. (2015). *La opinión pública sobre la corrupción en la Policía Nacional del Perú y su influencia en el ejercicio del servicio policial: Caso División Territorial Sur 2- Lima* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6329>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2020). *Ética en la Función Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Prospecto-ENAP-Peru-Etica-02.pdf>
- Cifuentes, F. A. (2009). *El desafío ético en la función pública: el caso de carabineros de Chile* [Tesis de Maestría, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/102004>
- Cohaila, E., Quinteros, V. M., Castillo, R., & Chávez, C. (2013a). Micro corrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de tránsito en Lima Metropolitana. *Observatorio anticorrupción - PPEDC*, 1-18. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con4_uibd.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=DB1B20C301EF002B05257B81005E5248&View=yyy](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con4_uibd.nsf/$$ViewTemplate%20for%20Documentos?OpenForm&Db=DB1B20C301EF002B05257B81005E5248&View=yyy)
- Cohaila, E., Quinteros, V. M., Castillo, R., & Chávez, C. (2013b). Micro corrupción en el Poder Judicial: El caso de los depositarios judiciales. *Observatorio anticorrupción - PPEDC*, 1-15. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DCEEC2EFCA5CBE7105257B810061664B/\\$FILE/INFORME-DJ_final.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DCEEC2EFCA5CBE7105257B810061664B/$FILE/INFORME-DJ_final.pdf)
- Cohaila, E. (2020). Confianza interpersonal y corrupción en Perú: análisis de modelos de ecuaciones estructurales. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 28(56), 151-175. <https://doi.org/10.18504/pl2856-007-2020>
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupcion.pdf>
- Contraloría General de la República (2024). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023*. Documento de investigación. Lima, Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6605246/5741555-incidencia-de-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-2023.pdf?v=1720622711>
- Cori, J. y Maldonado, L. (2018). *Guía para la implementación participativa de un Código de Conducta. Documento de Trabajo 3*. Basel Institute on Governance Sucursal Perú. https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-02/guia-para-la-implementacion_final_web.pdf
- Correa, R. (2020). Los principios fundamentales de la ética en la función pública uruguaya. *Revista de la Facultad de Derecho*, 49, e20204912. <https://doi.org/10.22187/rfd2020n49a12>
- Cortina, A., & Martínez, E. (2001). *Ética* (3a ed.). Akal. <https://isp-sal.infed.edu.ar/sitio/wp-content/uploads/2020/09/Etica-Adela-Cortina-y-Emilio->

Martinez.-Capitulo-I-pdf.pdf

- Cuéllar, M. M. (2016). *Percepciones y actitudes hacia la corrupción: Una aproximación en estudiantes para suboficiales de policía* [Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7463>
- Dammert, L., & Sarmiento, K. (2019). Corruption, Organized Crime, and Regional Governments in Peru. En *Corruption in Latin America* (pp. 179–204). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94057-1_8
- Decreto Legislativo N°1023. (2008). Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. en el Diario Oficial El Peruano. <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%201023.pdf>
- Díaz-Albertini, J. (2017). La corrupción cotidiana. *El Comercio*. https://www.ulima.edu.pe/sites/default/files/news/file/diaz_albertini.pdf
- Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *La gran continuidad, 1980*, 19–56. http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/01_Durand_Perú_Ho y_julio_2012a.pdf
- Durand, Francisco. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Oxfam América. <https://peru.oxfam.org/lo-último/publicaciones/cuando-el-poder-extractivo-captura-el-estado>
- Durand, Francisco. (2019). Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos. En *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123174217>
- Frisancho, S. del M. (2015). Jueces y corrupción: algunas reflexiones desde la psicología del desarrollo moral. En *Justicia, Derecho y Sociedad: Debates interdisciplinarios para el análisis de la Justicia en el Perú* (pp. 99–115). Tribunal Constitucional del Perú. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/derecho_y_sociedad.pdf
- Hernández, S. (2012). *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5546>
- Huber, L. (2005). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/una-interpretacion-antropologica-de-la-corrupcion.pdf>
- Lomnitz, C. (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. CIESAS.
- Maldonado, S. (2011). *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: evidencia de un experimento natural*. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/boom_minero_y_corrupcion_de_funcionarios_publicos_0.pdf
- Maríñez, F. (2011). Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(54), 85–98.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3896168>

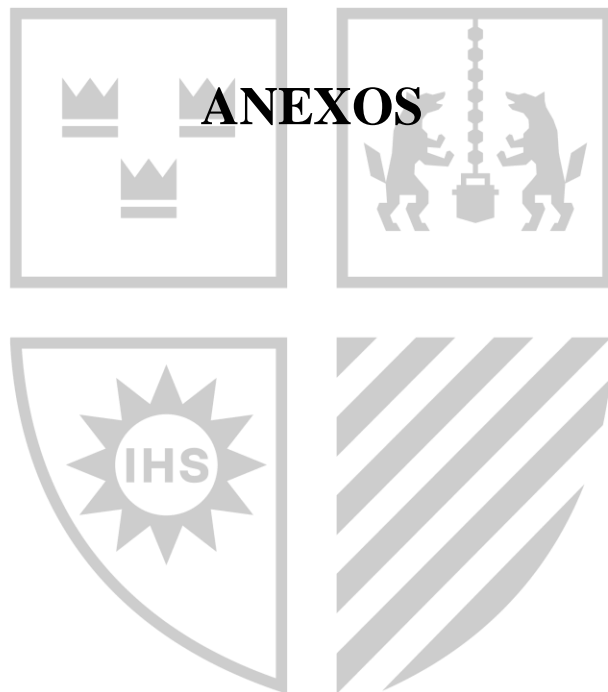
- Martínez, M. (1997). La ética, nuevo objetivo de la gestión pública. *GAPP*, 10, 19–32.
- Mavila, R. D. (2012). *La corrupción en el poder judicial como parte del sistema de Justicia en la década de 1990-2000: estudio crítico sobre las aproximaciones acerca de su naturaleza y solución* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/1268>
- Melgar, S. (2017). La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201702.006>
- Merino, F. J. (2013). *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública: un marco para su aplicación en organizaciones públicas* [Tesis Doctoral, Universitat de Valencia]. <https://core.ac.uk/download/pdf/71012841.pdf>
- Merino, F. (2017). *Ética para la función pública: de la diferencia al reconocimiento*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/620967>
- MINJUS. (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales* (Número 511). <https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe>
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Asamblea Nacional de Rectores.
- Mujica, J. (2014). El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), 37–54. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11891>
- Mujica, J., & Zevallos, N. (2016). *Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.25468.13449>
- Munive, E. A. (2016). *El enfoque de coordinación interinstitucional como estrategia de lucha contra la corrupción: Perú 2011-2015*. Tesis de Maestría, Universidad de Salamanca.
- Munive, E. (2022). The System of Public Integrity in Peru: a proposal to strengthen governance with integrity. *Ius et Veritas*, 2022(65), 57–69. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.004>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2005, 18 de abril). *Decreto Supremo N° 033-2005-PCM* en Diario Oficial El Peruano. Lima. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581769/DS_033_2005_PCM.pdf?v=1587399023
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018, 26 de abril). *Decreto Supremo N°044-2018-PCM*. En Diario Oficial El Peruano. Lima. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-externa/17838-decreto-supremo-n-044-2018-pcm/file>
- Peña-Mancillas, V. S. (2011). Combatir la corrupción en el Perú: A diez años de fujimori. *Reforma y Democracia*, 51, 211–240.
- Pozsgai, Joseph (2015). Low-level corruption tolerance: An “action-based” approach for Peru and Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), 99–129.

<https://doi.org/10.1177/1866802x1500700204>

- Proética (2022). *XII Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú*. IPSOS. <https://www.ipsos.com/es-pe/xii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru>
- Quiroz, A. W. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://documentos.memoriayciudadania.org/api/files/1499767039892xjbm50f79l67uobb227ggy14i.pdf>
- Radhika, D. (2012). Ethics in public administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 4(2), 23-31.
- Ramón, J. G. (2014). Corrupción, ética y función pública en el Perú. *Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 22(41), 59–73. <https://doi.org/10.15381/quipu.v22i41.10069>
- Riesco, G., Alpac, L., & Arias, W. (2015). Evolución del pago de coimas a la policía en el Perú entre los periodos 2005-2006 y 2012-2013 y su impacto en la economía familiar. *Revista de Investigación (Arequipa)*, 6, 77–99. https://www.researchgate.net/publication/294872021_Evolucion_del_pago_de_Coimas_en_el_Peru_y_su_impacto_en_la_familia
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2009). *Comportamiento organizacional* (13a ed.). Pearson Educación. https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15550/mod_resource/content/0/ROBBINS_comportamiento-organizacional-13a-ed-_nodrm.pdf
- Rodríguez-Arana, J. (2013). *La dimensión ética de la función pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=578420>
- Ruiz, P., & Ruiz, C. (2011). Factores determinantes del comportamiento ético/no ético del empleado: una revisión de la literatura. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 17(3), 29–45. <https://www.redalyc.org/pdf/2741/274120128002.pdf>
- Schein, E. (1997). *Organizational culture and Leadership* (3a ed.). Jossey-Bass. <https://n9.cl/sb35ib>
- Secretaría de Integridad Pública. (2021). *Integridad Pública: Guía de conceptos y aplicaciones*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2040498/Integridad pública_guía de conceptos y aplicaciones.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2040498/Integridad_publica_guía_de_conceptos_y_aplicaciones.pdf)
- Seijo, C., & Añez, N. (2008). La gestión ética en la administración pública: base fundamental para la gerencia ética del desarrollo. *CICAG: Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales*, 5(1), 14–26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3217425>
- Torsello, D. (2011). *The ethnography of corruption: Research themes in political anthropology*. University of Gothenburg.
- Transparency International (2023). IPC 2023 para las Américas: la falta de independencia judicial frena el combate a la corrupción. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-americas-lack-independent-judiciary-hinders-fight-against-corruption>.
- UNODC. (2004). *Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors* (p. 219).
- Uvalle, R. (2014). La importancia de la ética en la formación de valor público. *Estudios políticos (México)*, 32, 59–81.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162014000200004

- Vega Luna, E. E., Rojas Medrano, J. C., Elías Ayay, L. Y., Koechlin Costa, J. G., & Solórzano Sallares, X. del R. (2018). El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales - casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios. *Fundación KONRAD y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 1*, 120.
- Vega, E. E. & Elías, L. Y. (2020). *Municipalidad y lucha contra la corrupción: el caso de Lima Norte*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
<https://www.kas.de/documents/269552/0/Municipalidad+y+lucha+contra+la+corrupcion.pdf/66a4ba02-08db-5637-e88a-5784e92bb7a9?version=1.2&t=1602690169254>
- Velarde, C. M. (2022). Integridad pública y el dilema ético de las manos sucias en la toma de decisiones en el Estado. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (8), 49-63. <https://doi.org/10.54774/ss.2022.08.04>
- Villaorduña, J. M. (2016). *La “normalización” de la transgresión en los vigilantes del cumplimiento de la Ley. El caso del uso indebido del combustible en la PNP* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7251>
- Villoria, M. (2007). Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 117, 109–142. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>
- Villoria, M. (2016). El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 5–38. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357546620001/html/>
- Villoria, M. & Cruz-Rubio, C. (2021). Guía práctica para tratar con problemas y dilemas éticos: fortaleciendo la integridad en la gestión pública peruana. SERVIR. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2384110/111%20Gu%C3%ADa%20Pr%C3%A1ctica%20para%20Tratar%20con%20Problemas%20y%20Dilemas%20%C3%89ticos%20Fortaleciendo%20la%20Integridad%20en%20la%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Peruana..pdf?v=1636484379>
- Yamada, G., & Montero, R. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú* (Núm. 87). <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/dyp-50.pdf>
- Zegarra, L. F. (1999). *Causas y consecuencias económicas de la corrupción: un análisis teórico y empírico*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Zegarra, L. F. (2002). *La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.



Anexo N°1: Carta de aceptación de uso de información con restricciones de confidencialidad



Señor
Luis Felipe Maldonado Chung
Av. Universitaria N° 1951, Departamento 608
Pueblo Libre
Lima - Perú

Lima, 9 de enero de 2020

Re: Autorización para usar información confidencial, recogida en el marco de la asistencia técnica brindada por el Programa GFP Subnacional para la elaboración participativa de códigos de conducta

Estimado señor Maldonado,

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, en relación con su carta de fecha 8 de enero de 2020, en la cual solicita autorización para usar información confidencial para elaborar su tesis y optar al título de Licenciatura en Ciencia Política.

Al respecto, se considera su compromiso de usar la información confidencial, de propiedad del Programa GFP Subnacional, solo con fines académicos para la elaboración de su tesis de licenciatura y de emplearla con la más absoluta reserva, así como los aspectos adicionales que manifiesta en la mencionada carta. En este sentido, por este medio, acojo favorablemente su solicitud.

Le deseo éxitos en su investigación académica y le solicito pueda proporcionarnos una copia de su tesis de licenciatura, cuando esta sea culminada.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y estima.
Atentamente,



Carlos Vargas Mas
Codirector
Programa GFP Subnacional
Basel Institute on Governance sucursal Perú