



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Valladares, H. (2012). *Fundamento e importancia de las acciones morales en la gestión pública* [Tesis para optar el grado de Licenciado en Filosofía]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Letras y Ciencias Humanas. Unidad de Pregrado.

REPOSITORIO DIGITAL DE TESIS DE LA BIBLIOTECA DE LETRAS DE LA UNMSM

Autor

Humberto Eleazar Valladares Aguirre

Título

Fundamento e importancia de las acciones morales en la gestión pública

**País de
publicación**

Perú

**Fecha de
publicación**

2012

**Tipo de
publicación**

Tesis de Licenciatura

Idioma

Español

Resumen

La presente tesis aborda la relevancia de las acciones morales en la gestión pública, analizando cómo la formación ética de los funcionarios puede influir en la eficiencia administrativa. Humberto Eleazar Valladares Aguirre investiga la crisis de valores morales en la sociedad y su impacto en la función pública peruana, destacando la corrupción como uno de los principales problemas. Se propone un enfoque teleológico-deontológico para fomentar la ética en el ámbito público, enfatizando la importancia de principios y valores como la conciencia, la libertad y la responsabilidad moral. La investigación concluye que una adecuada formación ética puede mejorar significativamente la calidad de la gestión de los recursos del Estado, contribuyendo al desarrollo socioeconómico y cultural del Perú.

Palabras clave

Acciones morales; Gestión pública; Ética; Filosofía; Corrupción.

Campo del conocimiento del OCDE

Filosofía

Tipo de trabajo de investigación

Tesis

Nombre del grado

Licenciatura

Grado académico

Licenciatura en Filosofía

Institución que otorga el grado

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

(UNIVERSIDAD DEL PERÚ, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS

Escuela Académico Profesional de Filosofía



**FUNDAMENTO E IMPORTANCIA DE LAS ACCIONES MORALES
EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

Tesis presentado por:

Valladares Aguirre, Humberto Eleazar

Para obtener el título profesional de:

LICENCIADO EN FILOSOFÍA

Lima, 2012

A mis padres Julia y Luciano por la protección y la orientación dadas para mi superación; a mis hermanas(os) por el apoyo incondicional; a mis amigas(os) y amistades por las motivaciones para que salga a la luz este trabajo y al pueblo entero que se esfuerza por la verdad, la armonía y la felicidad.

“Solo el que sabe es libre, y más libre el que más sabe...
Solo la cultura da libertad...
No proclaméis la libertad de volar, sino dad alas; no la de pensar, sino dad pensamiento.
La libertad que hay que dar al pueblo es la cultura”.

Miguel de Unamuno



ÍNDICE

Introducción.....	08
Capítulo I	
Esclarecimiento conceptual de los elementos esenciales de la ética.....	14
1.1. Etimología de ética y moral.....	14
1.2. Diferencia entre ética y moral.....	17
1.3. Relación entre ética y moral.....	17
1.4. Conciencia moral.....	20
1.5. Libertad moral.....	22
1.6. Responsabilidad moral.....	24
1.7. Persona moral.....	27
1.8. Acción moral.....	28

Capítulo II

Diagnóstico ético-deontológico de la sociedad y la gestión pública.....33

2.1. La crisis de valores morales.....33

2.1.1. Estados afectivos negativos en el individuo.....35

2.1.1.1. La codicia.....36

2.1.1.2. La avaricia.....37

2.1.1.3. El anhelo de poder.....37

2.1.1.4. El vacío existencial.....38

2.1.1.5. Tendencia a la enajenación.....39

2.2. La corrupción.....40

2.2.1. Definición.....40

2.2.2. Los actos de corrupción.....43

2.2.3. Delitos comunes observados en la función pública.....44

2.2.4. El costo de la corrupción en la gestión pública.....46

2.3. La corrupción en el Perú en las últimas décadas.....49

2.3.1. Los presuntos casos de corrupción durante el primer gobierno de Alan García Pérez.....50

2.3.1.1. El caso BCCI.....51

2.3.1.2. Los aviones Mirage.....51

2.3.1.3. El caso Mantilla.....52

2.3.2. Los presuntos actos de corrupción durante los gobiernos de Alberto Fujimori Fujimori.....53

2.3.2.1. Primer gobierno de Alberto Fujimori.....54

2.3.2.2. Segundo gobierno de Alberto Fujimori.....55

2.3.2.3. El fraude electoral del 2000, el destape y la caída de la

Dictadura.....	57
2.3.3. Los presuntos casos de corrupción durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique.....	58
2.3.4. Los presuntos casos de corrupción durante el segundo gobierno de Alan García Pérez.....	65
2.4. Los sectores más propensos a la corrupción en el Perú...70	
2.4.1. El Poder Judicial.....	70
2.4.2. Los gobiernos regionales y locales.....	71
2.4.3. La Policía Nacional.....	72
2.4.4. Los medios de comunicación.....	73
2.4.5. Las empresas.....	74
2.4.6. Los partidos políticos.....	75
2.5. Comentario crítico de la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815).....	78

Capítulo III

La Dimensión de la ética en el Estado, el gobierno y la función pública.....	82
--	----

3.1. El Estado.....	82
3.2. El gobierno.....	85
3.3. El funcionario público.....	88
3.4. El servicio público.....	90
3.5. El político.....	92
3.6. Conceptualización de la ética pública.....	93
3.7. Objetivo de la ética pública.....	95
3.8. Beneficios del fomento de la ética pública.....	97

3.9.	Las acciones morales en la gestión pública.....	99
------	---	----

Capítulo IV

	Algunos criterios y lineamientos para fomentar la ética en los gobernantes y los funcionarios públicos.....	105
--	---	-----

4.1.	Criterios de formación en ética.....	105
------	--------------------------------------	-----

4.2.	Lineamientos generales para el cumplimiento de lo ético-deontológico en el sector público.....	107
------	--	-----

4.3.	Funciones del Instituto Nacional de Ética Pública.....	109
------	--	-----

	Conclusiones.....	111
--	-------------------	-----

	Bibliografía.....	118
--	-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Las recientes experiencias políticas en nuestro país nos han mostrado, en la mayoría de los casos, la ineficiencia tanto cualitativa como cuantitativa en la atención, ejecución y distribución de los recursos del Estado en desmedro de la población. Esto se puede observar en problemas tan actuales como los conflictos sociales, la desigualdad, el desempleo, la pobreza, la desnutrición, la contaminación del medio ambiente, etc. Todos ellos siguen latentes en nuestro entorno. Con el paso del tiempo, en vez de disminuir, todos éstos tienden a incrementarse, debido a la inoperancia de los funcionarios de la administración pública tanto en la gestión y administración que tienen a su cargo, a su vez se puede notar en forma fehaciente la proliferación de la corrupción en el aparato estatal.

Esta situación responde a una fuerte crisis moral sufrida en las últimas décadas, que se enraíza, a su vez, en diversos factores como la falta de práctica de valores, civismo, etc. ya que a la mayoría de las personas les interesa más el cumplimiento de sus respectivos derechos y no tanto sus respectivas obligaciones morales. Esto lleva a la existencia de muchos

individuos ajenos a todo conocimiento de principios, valores, virtudes, normas y reglas morales.

Ante lo vertido anteriormente, es importante promover espacios de reflexión, en los lugares de formación humana, con el fin de conocer las facultades esenciales del hombre como son: la conciencia, la libertad y la responsabilidad morales. Considerando este punto de partida se puede orientar apropiadamente la ética en el ámbito público, sector que congrega a los servidores o funcionarios quienes, día a día, en muchos casos, realizan actos antiéticos. Esta situación debe ser revertida, a través de una formación ético-deontológica del individuo en general y del funcionario público en particular para el bien de nuestra sociedad y la humanidad.

En el presente documento, desde una perspectiva teleológico-deontológica, se pondrá énfasis en las acciones morales, que son aquellas que realiza un hombre consciente, libre y responsable, orientado por principios, valores y normas morales.

Con la presente investigación intentamos responder a la pregunta: ¿en qué medida la formación ético-deontológica del funcionario público influye en la eficiencia de la gestión de los recursos del Estado? Asimismo, pretendemos someter a prueba nuestra siguiente hipótesis: El nivel de formación ético-deontológica del funcionario público influye en la calidad de la gestión de los recursos del Estado.

El logro de los objetivos propuestos permitirá conocer la importancia y los efectos positivos que puede tener la formación ético-deontológica del funcionario público en la eficiencia de la gestión y administración de los recursos del Estado.

Por este motivo hemos tratado de identificar los elementos esenciales de la ética que vienen a ser las facultades intrínsecas del hombre y, además, conocer los principios, valores, virtudes y normas morales.

En segundo lugar, buscamos mostrar que la ausencia de la ética en forma general dentro de la sociedad y, en particular, dentro del aparato estatal conlleva a la realización de actos antimorales.

En tercer lugar, pretendemos reflexionar sobre los fines del Estado, las funciones de los servidores públicos y la necesidad de fomentar la dimensión ética tanto en política, gobierno y función pública.

En cuarto lugar, buscamos elaborar algunos criterios y lineamientos útiles para la formación de funcionarios estatales y la creación de un Instituto Nacional de Ética Pública que vele por la salud moral pública.

Creemos que ha sido razonable desarrollar la presente investigación pues es de suma urgencia que los conceptos y principios ético-morales de las acciones humanas sean conocidos, interiorizados y practicados por los funcionarios y servidores públicos.

Los actos y acciones realizadas conforme a la perspectiva ético-teleológica-deontológica van a permitir una atención y distribución realmente efectiva de los recursos del Estado en beneficio de la población, mitigando, de este modo: conflictos sociales, injusticias, violencia, inseguridad ciudadana, desempleo, desigualdad, desnutrición, contaminación medio ambiental, exclusión, pobreza y corrupción, realidades que aquejan tanto a nuestro país. En este sentido afirmamos que nuestro estudio puede contribuir significativamente al desarrollo socio-económico y cultural de nuestra nación.

En tercer lugar, para determinar la importancia de las acciones morales en la gestión pública, se han elaborado nociones de ética relacionadas con los aspectos éticos-deontológicos del funcionario y del servidor público.

Finalmente, mediante un método reflexivo-crítico y comparativo, se han presentado algunos actos de corrupción realizados por funcionarios públicos que han perjudicado al Estado Peruano.

La estructura del cuerpo de la investigación está dividida en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se desarrolla la etimología de los términos ética y moral y se analiza la relación que existe entre ellos; se esclarecen los conceptos y funciones de los elementos esenciales de la ética: conciencia, libertad y responsabilidad morales; luego, se presenta la importancia de toda acción moral.

En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico ético-deontológico de la situación actual de la sociedad en general y de la gestión pública en particular, analizando la crisis de valores generada por los estados afectivos negativos del individuo. Asimismo, se presenta una definición del término corrupción, algunos casos de violación de las leyes producidos en nuestro país en las últimas décadas, y se revela cuáles son los sectores más propensos a experimentar este mal en nuestro medio.

En el tercer capítulo, se reflexiona sobre la ética dentro de la política, el gobierno y la función pública, enunciado, para tal fin, la finalidad del Estado y la función del burócrata. Asimismo, se plantea la necesidad de fomentar la ética pública como medio imprescindible para la buena gestión de los recursos del Estado. Se destaca, también, la importancia de las acciones morales desde el punto de vista ético-deontológico en la gestión pública, para lo cual se ha

analizado y reflexionado sobre los principios y valores éticos que deben normar el desempeño laboral de un servidor público.

En el cuarto capítulo, se desarrolla algunos criterios y lineamientos para fomentar la ética en los funcionarios públicos y se destaca la necesidad de crear un Instituto Nacional de Ética Pública que, con carácter autónomo, ha de gozar de una estructura y normatividad claramente definidas que ha de velar por la salud moral de la sociedad.

La presente tesis concluye con una idea relevante: sólo se podrá fomentar la inserción y puesta en práctica de los conocimientos ético-morales en el funcionario público a través de la educación.

CAPÍTULO I

ESCLARECIMIENTO CONCEPTUAL DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA ÉTICA

Este capítulo versará sobre la etimología de los términos *ética* y *moral*, la relación existente entre ambos, las facultades intrínsecas del hombre (la conciencia, la libertad y la responsabilidad moral), la persona y la acción moral.

1.1 Etimología de ética y moral

La palabra *ética* proviene del griego *éthos*, que en un primer momento significó estancia, lugar donde se habita. Para Sócrates significa pensar y obrar correctamente. Más tarde Aristóteles propuso un concepto que, en nuestro idioma, puede ser traducido como forma de ser, carácter.

El carácter se desarrolla en el individuo bajo la influencia de la educación, las costumbres y la tradición cultural del entorno en el que se desenvuelve. Todo ello le permite, progresivamente, a través de la capacidad de reconocimiento de sus facultades intrínsecas, previa deliberación de las

causas y las consecuencias de sus acciones, decidir actuar en forma correcta o virtuosa, perfeccionando de ese modo sus actos, su forma de ser, su carácter. Por lo tanto se puede pensar que la ética se va consolidando a partir de factores culturales y no de la naturaleza, tal como Aristóteles lo sostuviera:

“De este hecho resulta claro que ninguna de las virtudes éticas se produce en nosotros por naturaleza, puesto que ninguna cosa que existe por naturaleza se modifica por costumbre. Así la piedra que se mueve por naturaleza hacia abajo, no podría ser acostumbrada a moverse hacia arriba, aunque se intentara acostumbrarlo lanzando hacia arriba innumerables veces” (Aristóteles, *Ética Nicomáquea*, 2000: 160).

Cabe, aquí, destacar lo siguiente: así como son adquiridos los hábitos y las costumbres, estos se pueden fortalecer o reorientar en las personas, mediante una educación en principios y valores éticos, se puede formar, haciendo de ellas dignas de honra y respeto.

Podemos por consiguiente sostener que la ética es una disciplina filosófica que estudia las raíces de las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano y propone formas de actuar moralmente correctas.

El término moral, que procede de la expresión latina *moralis*, que a su vez derivaba de *mos* -en plural *mores*-, significa *costumbre*. Con el término *moralis*, los antiguos romanos expresaban el sentido griego de *éthos*, sosteniendo que las costumbres se logran a partir de una *repetición de actos*. En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española encontramos las siguientes definiciones:

“1. (Del latín *moralis*) adj. Perteneciente o relativo a las acciones o caracteres de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia. / 2. Que no pertenece al campo de los sentidos, por ser de la apreciación del entendimiento o de la conciencia. / 3. Que no concierne al orden jurídico, si no al fuero interno o al respeto humano. / 4. Ciencia que trata del bien general, y de las acciones

humanas en orden a su bondad o malicia. / 5. Conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico” (Diccionario de la lengua española, 1992).

Sobre la base de los enunciados precedentes podemos afirmar que la moral es intrínseca tanto a los caracteres como a las acciones de una persona o de un grupo que ejercita su entendimiento y conciencia. Tales caracteres y acciones podrán ser calificados como correctos o incorrectos de acuerdo a los principios, valores, normas, virtudes y el modelo de conducta socialmente aceptados dentro de una sociedad determinada.

Con la finalidad de esclarecer este aspecto, es menester presentar algunos enunciados y conceptos vinculados al término moral esbozado por Polo:

- “Normas morales: “debemos ayudar a nuestro prójimo”; “debemos respetar a los padres”, “debemos cumplir nuestras promesas”, “no debemos mentir”, etc.
- Valores morales: bien, justicia, solidaridad, respeto, felicidad, responsabilidad, libertad, conciencia, reciprocidad, dignidad, etc.
- Virtudes morales: prudencia, templanza, fortaleza, justicia, etc.
- Juicios: “Pablo es irresponsable”. “María es honesta”
- Sentimientos morales: el sentimiento de la obligación, amor, simpatía, compasión, amistad.
- Acciones morales: ayudar al prójimo, cumplir sus compromisos, etc.
- Sanciones de los actos: pueden ser internamente o externamente. Internamente: sentir remordimiento o culpa. Externamente: ser desaprobado por los demás con el gesto o con la mirada” (Citado por Carcausto, 2005: 16-17).

Como podemos apreciar esto tiene que ver entonces con todo aquello que pensamos, decidimos y realizamos. Todo ello tiene un contenido moral.

1.2 Diferencia entre ética y moral

Aunque etimológicamente se considera sinónimos los términos *ética* y *moral*, desde el punto de vista académico contemporáneo, existen algunas diferencias:

“La ética es una disciplina filosófica que reflexiona y explica el conjunto de elementos morales que rige la conducta del hombre; que reflexiona críticamente acerca de la moral existente sobre el sentido existencial y el por qué consideramos valiosos tales normas, valores, virtudes, acciones, etc. En tanto que la moral, es un proceso mediante el cual un sujeto realiza un comportamiento susceptible de ser valorado como bueno o malo. La moral significa obedecer y aceptar a las costumbres transmitidas de generación en generación, generalmente sin tomar una actitud crítica: la moral es el conjunto de normas, valores, virtudes, acciones, sentimientos, juicios, que uno y los demás aceptamos como valiosos” (Carcausto, 2005: 17-18).

Esta diferencia, como podemos apreciar, nos permite distinguir los ámbitos en los cuales se ubican los términos referidos: la ética en el plano teórico (que es reflexivo, crítico y racional) mientras que la moral en el plano práctico (que es activo).

1.3 Relación entre ética y moral

Carcausto señala las siguientes relaciones existentes:

“La ética necesita de la moral para explicar sus conclusiones y su sentido de ser; así mismo, para elaborar sus hipótesis y teorías. La moral también necesita de la ética para saber cuándo, hasta dónde, con quién, cómo y por qué actuar en cada situación concreta de la vida cotidiana, es decir, la moral necesita ser reflexionada permanentemente para construir seres ético–morales. La vida moral se hace ética al ser reflexionada o tratada filosóficamente” (Carcausto, 2005: 19).

Esta relación existente es muy importante como los dos ojos del mismo rostro, en el sentido de que nos permite ver con mayor claridad el camino por donde uno se desplaza; a su vez, ambas están en constante vigilancia en un modo reflexivo, crítico y prudente para obtener una conducta más madura para el actuar del sujeto moral. Además esta relación deja abierta la posibilidad de continuar con la investigación en forma permanente con tendencia a mejorar los resultados del actuar del ser humano, pues consideramos, que los buenos resultados del conocimiento ya sean antiguos o nuevos ponen en práctica de manera consciente, libre y responsable el actuar del hombre, con todo ello, podemos evitar muchas potenciales consecuencias desastrosas que si se dieran en las acciones personales, grupales, en la sociedad y el Estado, podrían hacernos lamentar cuando ya es demasiado tarde; así en la actualidad el mundo lo demanda más que nunca por las condiciones humanas en las que nos encontramos.

En ese sentido el meollo de la presente investigación es, en forma general poner en conocimiento de las personas que conforman la sociedad y en particular en conocimiento de los servidores públicos, ya sea este el político, el gobernante, el funcionario, etc. las ideas, nociones, conceptos, principios y valores éticos que son frutos de una investigación *reflexivo-crítica* en el espacio y tiempo histórico, en el mundo y como somos parte de este mundo no solo es un compromiso sino una obligación por parte de todos nosotros que decidamos y actuemos correctamente por el bienestar y el desarrollo social de nuestra sociedad y por el bien de la humanidad y la vida.

Como vivimos e interactuamos dentro de una sociedad, dentro de un Estado, y como hemos elegido o facultado la dirección de nuestra nación por convención mediante una elección democrática a nuestros gobernantes, autoridades y funcionarios públicos, el conocimiento de los principios, normas, valores, virtudes morales deben partir en primer lugar por ellos. Y ellos, deben ser el prototipo, el modelo, el ejemplo para los ciudadanos; porque, ya

Aristóteles decía de los que hacen la política o son parte de él “puesto que el fin de la política no es el conocimiento, sino la acción” (Aristóteles, 1985: 134).

Pero aquella *acción*, consideramos, debe ir acompañada de la moral que vienen ser *las acciones buenas*, que persigue el bien del individuo y de un pueblo, tal como lo señala *el estagirita*:

“Pues aunque sea el mismo el bien del individuo y el de la ciudad, es evidente que es mucho más grande y más perfecta alcanzar y salvaguardar el de la ciudad; porque procurar el bien de una persona es algo deseable, pero es más hermoso y divino conseguirlo para un pueblo y para ciudades” (Aristóteles, 1985: 133).

Es pues, nuestro objetivo principal, como para Aristóteles, procurar el bien de la persona, el bien de los pueblos, el *bien común*. Pero, el bien que pretendemos no consiste simplemente en saber cuáles son los deberes fundamentales del hombre y hacer propias las virtudes éticas, sino en aprender a realizar la acción del mejor modo posible. Los principios éticos son la orientación de la elección de una conducta y la realización de una acción correcta, que viene ser buena, y que se dan en el acto, en el día a día. Se considera buena una persona con buenas intenciones y que a su vez obra bien y realiza lo justo. En ese sentido actuar de acuerdo a los principios éticos es una cuestión no solo de deber sino también de querer.

Ahora nos preguntamos ¿cómo es posible todo esto? Para ello hemos partido estudiando al *individuo mismo* desde el punto de vista ético-moral, puesto que, él va a ser el agente moral y la persona moral, que realizará las acciones morales. Entonces, como decía Sócrates “conócete a ti mismo”, se procederá señalando por los elementos esenciales e intrínsecos que consideramos como la facultad moral de la persona que vienen a ser la conciencia, libertad y responsabilidad morales.

1.4 Conciencia moral

Es la facultad por la cual nos damos cuenta sobre si nuestra conducta o acción moral es o no es correcta. O si bien es la conciencia moral la que aprueba o condena nuestros actos.

Ahora bien, en la conciencia moral se lleva a cabo la *valoración* y el *enjuiciamiento* de nuestra conducta y acciones conforme a los principios, valores y normas morales conocidas por ella como obligatorias. La conciencia moral es la capacidad racional de juzgar el valor moral de nuestros *actos* independientemente del juicio de los demás. En ese sentido, según Xavier Etxeberria, la conciencia moral actúa en nosotros como un juez en el tribunal:

“La conciencia acaba identificándose aquí con una especie de juez que enjuicia nuestras acciones, emitiendo el veredicto de culpabilidad o inocencia, y el castigo correspondiente, que es el propio sentimiento de ser culpable, o en el premio correspondiente, expresado también en el sentimiento de haber cumplido con el deber” (Etxeberria, 2002: 174-175).

Es cierto que, a todos nos ha sucedido cuando hemos realizado algún acto o acción censurable nos hemos sentido culpables, a pesar de que nadie lo sabía. Para Wilfredo Carcausto “esta *autocondena* se debe a la conciencia moral que cada hombre lleva en sí mismo” (2005: 39). Así por la mala acción realizada sentimos remordimiento, sintiéndonos culpables. También surge la noción del arrepentimiento que se da cuando nos proponemos no volver a realizar tales faltas cometidas en forma sincera y auténtica y podemos tranquilizar nuestra conciencia. Pero sucede también todo lo contrario, cuando uno ha actuado bien o ha realizado un acto justo, se experimenta una plena satisfacción, que viene a ser el estado de buena conciencia. Existe también otro caso extremo en que la conciencia es laxa, en la cual ya no hay sentimiento de culpa, ni remordimiento ni arrepentimiento, tal es el ejemplo de los que asesinan

sin piedad. Entonces es importante formar la conciencia moral mediante la educación con principios ético-deontológicos que nos permitan mantenernos equilibrados y evitar las cargas y acusaciones morales a la hora de realizar alguna acción.

Ahora bien, se sabe que el individuo conoce por una experiencia sensible y racional sobre lo que está bien y lo que está mal. El *obrar bien tiene premio y el obrar mal tiene castigo*; además sabe que si obra bien y si a pesar de ello sufre un castigo, le llegará inmediatamente un sentido de justicia o injusticia y un concepto de autoridad que impone premios y castigos. Así Etxeberria evidencia la función de la conciencia afirmando que:

“La conciencia se nos presenta sobre todo como orientadora de la acción moral e impulsora de la misma: me sugiere lo que debe hacerse y me empuja a ello con fuerza variablemente obligante. En la conciencia se acaba así plasmado los ideales que me realizan, los valores y criterios de comportamiento que debo seguir tanto en relación a mi mismo como en relación a los otros. Pero igualmente se acaban plasmando los juicios morales en situación, aquellos que me indican lo que debo hacer en el aquí y ahora, encarnando en ese aquí y ahora ideales y normas” (Etxeberria, 2002: 174).

De aquí se puede deducir que la conciencia moral es la comprensión de nuestra obligación moral y la valoración de nuestra conducta de acuerdo con los principios, los valores y las normas íntimamente afectadas. En ese sentido existe una estrecha relación entre la conciencia moral y la obligatoriedad moral. Pues la conciencia entraña siempre el reconocimiento que llamamos moral. Pero esta obligatoriedad del acto moral no es impuesta desde afuera, si no por la conciencia. Por ejemplo, moralmente hablando, nadie me puede obligar a visitar a un pariente al que prometí hacerlo, pero mi conciencia moral si puede hacerlo; o moralmente hablando, nadie me obliga a ayudar a un vecino en apuros económicos, mas mi conciencia moral si me lo ordena. Sin embargo, consideramos que la conciencia moral se desarrolla en el sujeto mediante un

proceso educativo, fortaleciéndolo hasta que adquiriera su autonomía; con lo cual puede enfrentarse por un lado, a sus diversos deseos y apetitos malévolos y, por otro, a las diversas situaciones y manipulaciones que pueden por coacción inducir a realizar acciones indebidas moralmente.

La conciencia moral supone la libertad del sujeto para el actuar, veámoslo:

1.5 Libertad moral

El término libertad señala a la facultad del ser humano que le permite decidir la realización o no de una acción determinada por su voluntad. En este ámbito, Aristóteles dice, que tanto la virtud como el vicio dependen de nosotros.

“En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, así mismo, para obrar cuando es vergonzoso. Y si está en nosotros poder hacerlo bello y lo vergonzoso e, igualmente, el no hacerlo y en esto radica el ser buenos o malos, estará en nuestro poder el ser virtuoso o viciosos” (Aristóteles, Et. Nic.III, 5,1113 b 10).

La elección de la virtud o del vicio, lo bello o vergonzoso, precisamente esto ocurre, porque el sujeto es libre y puede elegir en ciertos casos entre varias posibilidades; pero de esta elección él, y solo él, es el responsable, puesto que nadie lo obligó a tomar forzosamente una determinada opción. Por eso ha actuado moralmente. En cambio si el sujeto se ve obligado a actuar por una coacción externa, el sujeto no está libre de elegir, pues, no se encuentra en la necesidad de escoger un determinado tipo de conducta y, por lo tanto la acción realizada no será considerada moral. Por consiguiente, la libertad es la condición necesaria de la moralidad.

deficiencia (no haber advertido el mal o no haber querido con suficiente fuerza el bien).

Por consiguiente, cabe enfatizar que, ser libre no significa estar por encima de la ética y la moralidad; nunca se debe defender en nombre de la libertad, situaciones como el asesinato, el engaño, la mentira o el robo y la corrupción. Por consiguiente podemos afirmar con Kant, “que a todo ser racional que tiene una voluntad debemos concederle necesariamente también la idea de la libertad únicamente bajo la cual obra” (Kant, 1999: 227).

Con la presuposición de la idea de la libertad ha surgido también la conciencia de una ley de obrar: “que los principios subjetivos de las acciones, esto es, las máximas tienen que ser tomadas siempre de modo que valgan como principios también objetivamente, esto es, universalmente, y por tanto pueden servir nuestra propia legislación universal” (Kant, 1983: 221).

Ahora bien, todo acto libre es imputable, es decir, atribuible a alguien, por lo tanto el sujeto que realiza debe responder por él.

1.6 Responsabilidad moral

Según el diccionario de filosofía:

“El concepto de responsabilidad, por lo tanto, se inscribe en un determinado concepto de la libertad y también en el lenguaje común se llama responsable a una persona o se aprecia su sentido de responsabilidad cuando se quiere indicar que la persona en cuestión incluye, en los motivos de su comportamiento, la previsión de los efectos posibles del comportamiento mismo” (Abbagnano, 1993: 1018).

Así como la libertad es el poder de elegir, la responsabilidad es la actitud para dar cuenta de esas elecciones y acciones. El asunto de la responsabilidad

se encuentra estrechamente vinculado al de la libertad humana, pues solo en el caso de que la persona tenga cierta libertad de opción y decisión cabe hacerle responsable de sus actos. Además somos responsables de nuestros actos libres en la medida de los actos sobre los que experimentamos esa obligación interna llamada comúnmente *deber moral*.

“Ello es así –dice Ayllón– porque el deber moral suele recaer sobre actos con importantes consecuencias: pasear o estar sentado suelen ser acciones intrascendentes, y por eso no recae en ellas el deber moral; en cambio la diferencia entre matar o no matar no tiene nada de intrascendente, y el deber moral es categórico en ese punto” (Ayllón, 1998: 27).

Así Ayllón ratifica, “se puede y se debe exigir responsabilidad porque el deber moral es una autoexigencia humana racional. Si no estuviéramos obligados internamente, nadie desde afuera podría exigirnos, como nadie exige nada a un recién nacido o a una silla” (Ayllón, 1998: 27).

Es importante aquí señalar algunas condiciones que se requiere para juzgar a alguien como responsable de un acto realizado; según Carcausto para ello se requiere de dos condiciones fundamentales:

“a) *Que la persona conozca las circunstancias y las consecuencias de su acción.* Debemos, por tanto, eximir de responsabilidad moral al que no tiene conciencia de lo que hace, por ejemplo: un enfermo mental grave no puede ser considerado responsable de haber causado la muerte de una persona. Otro caso es si un conductor de automóvil atropella y mata a un peatón, que inesperadamente irrumpe en la carrera sin darle tiempo a frenar, tampoco puede imputársele la responsabilidad del acto cometido.

b). *Que la causa de sus actos estén en él mismo, y no en otro agente exterior que le obligue a actuar de cierta forma al margen de su voluntad.* Es decir que el sujeto que efectuó la acción actué libremente. Por ejemplo: supongamos que a un individuo X se obliga, pistola en mano, a incendiar la casa del vecino ¿puede considerarse moralmente responsable del terrible acto que

efectúa? Naturalmente que no, ya que ha sido coaccionado, bajo amenaza de muerte, a efectuar la acción” (Carcausto, 2005: 42).

Ahora bien, cuando realizamos alguna acción, o asumimos algo o nos comprometemos ante uno mismo, o bien ante alguien o ante la ley, y que cumplimos o no lo cumplimos, los cuales se tiene que responder ante uno mismo.

“Ser responsable ante mí mismo es considerarme responsable del hecho mismo de ser, de ser una persona que debe realizarse como persona. La responsabilidad no es así originariamente algo que afecta meramente a los actos y sus consecuencias, sino algo que remite a la globalidad de lo que somos” (Etxeberria, 2002: 177).

Asimismo, cada persona es responsable de sus actos ante los demás y la sociedad. Pues las acciones realizadas por el individuo no solo repercuten sobre uno mismo sino también sobre el grupo o sociedad ya en forma positiva ya de manera negativa, dado que hay una interacción social permanente.

Existe otro asunto, que cabe destacar, puesto que existe la posibilidad de que se nos impute moralmente, no solo de las consecuencias de nuestras acciones sino también de nuestras *omisiones*; allí donde pudiendo hacerlo no lo hemos hecho, permitiendo con ello que se generaran consecuencias malas. Como dice Etxeberria:

“Hay si se quiere acciones *por omisión* que nos recuerdan que la acción con carga moral no es simplemente que el sujeto pone con toda iniciativa si no que puede ser algo que le viene exigido al sujeto desde unas circunstancias y en un contexto” (Etxeberria, 2002: 179).

Puesto que la omisión en algunos casos puede afectar negativamente tanto a uno mismo como a los demás.

1.7 Persona moral

Consideramos que la persona moral es quién pone en práctica estos tres elementos esenciales, pues éstos son facultades intrínsecas de la conducta del ser humano, que el individuo mediante una interacción de la conciencia, la libertad y la responsabilidad moral, previa deliberación racional mediante la inteligencia, decide y actúa por propia voluntad acatando los principios, valores, normas y deberes morales y que sus conductas y acciones se materialicen en un acto deseable de ser correcta, buena en sí y por sí misma. Así según Polo, la persona o agente moral, “llega a su estatus ético cuando tiene conciencia moral, responsabilidad y realiza la sabiduría práctica” (Polo, 2004: 40).

La persona moral debe conocer y poseer la ética desde dos perspectivas una *teleológica* y la otra *deontológica*. Desde la perspectiva *teleológica* la conducta o la acción del individuo deben estar orientados por *el bien*, el cual es su fin, es decir la finalidad es la realización del bien, como indica Polo, refiriendo que para la finalidad de la razón práctica aristotélica en “el saber práctico no se trata de saber lo que es la justicia sino en ser justo” (Polo, 2009: 14). En tanto que, desde la perspectiva *deontológica* la conducta y las acciones del individuo están regidas por el deber racional mismo. Como diría Kant, algún acto realizado por el individuo debe ser no solo conforme al deber sino por deber. Con estas perspectivas los pensamientos y deseos del individuo se concretarían en una decisión, conducta y acción correcta convirtiéndose en digno de respeto y admiración. En ese sentido el individuo adquiriría el nombre de persona moral como dirá Renouvier:

“[Toma el nombre de persona cuando es llevado al mismo tiempo a ese grado superior de distinción y de extensión por el cual toma el conocimiento de sí y de lo universal y el poder de formar conceptos y aplicar esas leyes fundamentales del espíritu que son las categorías” (Abbagnano, 1993: 910-911).

Por consiguiente, diremos de la persona moral es quién actúa con conciencia, libertad y responsabilidad morales desde una perspectiva teleológica y deontológica conforme a los principios, valores y normas morales establecidas dentro de la vida privada y pública realizando acciones buenas siendo aquellos beneficiosos para él como para la sociedad. De esta manera, la ética es asunto de las personas que tienen conciencia, carácter, decisión, libertad, responsabilidad, compromiso, así como capacidad de actuación. En ese sentido, una persona moral imbuida de ética va más allá de sentir una satisfacción por poseer bienes materiales en búsqueda de mejores maneras para servir y vivir en armonía con los demás.

1.8 Acción moral

Se sabe que, a diferencia de los demás seres existentes en la naturaleza, el ser humano tiene la capacidad de ser el principio y causa de sus acciones; como Aristóteles afirmara:

“Todas las sustancias son, por naturaleza una clase de principios debido a lo cual cada una puede producir otras similares a ella; así, un hombre, hombres; y en general, un animal, animales; y una planta, plantas. Pero además de esto, claramente el hombre es el único animal que es, así mismo, principio de ciertas acciones; en efecto, no podemos decir de ningún otro animal que actúa” (Aristóteles, *Ética eudemia*, 1985 II, 5 1222b, 20).

Y entendemos por determinadas acciones a todos aquellos que un sujeto o un grupo efectúan libre, voluntaria y responsablemente, Según Abbagnano:

“O bien se habla de la acción libre, voluntaria o responsable o sea propia del hombre y calificada por condiciones determinantes. Producir, causar, elegir, crear, destruir, iniciar, continuar, terminar, etc., son acepciones que entran en este significado genérico de acción” (Abbagnano, 1993: 12).

Ahora bien, cuando nos referimos a la conducta de los animales y los seres humanos. Los primeros están programados en *estímulo-respuesta*, mientras que los segundos no están programados sino son libres, responsables, éticos, evolutivos, históricos, etc. En ese sentido, las acciones de los seres humanos han de ser calificadas como buenas y malas, no sólo desde el punto de vista técnico o de la eficiencia, sino también desde el punto de vista *ético-moral*. Cuando hablamos desde la perspectiva ética existen actuaciones o acciones que éticamente son *recomendables* y otras *reprobables*. Entonces nos preguntamos ¿qué tiene que hacer una persona para actuar o realizar acciones éticamente recomendables en el ejercicio de alguna actividad? o bien, ¿cuáles son esos criterios que nos permitirían discriminar entre acciones aceptables y responsables? Según Hortal, aquellos criterios que nos permiten orientarnos acerca de lo que, en términos éticos, es deseable o aceptable y lo que no lo es, son los principios éticos y morales. Los principios éticos son, “aquellos imperativos de tipo general que nos orientan acerca de qué hay de bueno y realizable en unas acciones y de malo evitable en otras” (Hortal, 2002: 92). En tanto que, un principio moral que prescribe actos y acciones determinados es más específico que un principio ético, para Hare:

“Un principio moral es un imperativo universal que prescribe determinado tipo de acciones en razón de determinadas características descriptivas que, siempre que se den y en igualdad de circunstancias (*caeteris paribus*), obligan a actuar obedeciendo a ese principio” (Hortal, 2002: 92).

Por lo tanto, cabe aclarar que los principios morales, aun siendo universales, tienden a prescribir actuaciones; los principios éticos no prescriben actuaciones concretas de forma directa e inmediata, más bien apuntan a los temas y metas que no hay que perder de vista a la hora de actuar y sobre todo a la hora de formular cualesquiera normas o prescripciones morales. Y que los principios se distinguen de las normas por ser aquéllos más genéricos que éstas. Los principios ponen ante los ojos los grandes temas y valores del vivir y

actuar; las normas aplican los principios a situaciones más o menos concretas. Esto es así, intentando realizar el principio bajo el que se subsumen, dice cómo debe aplicarse un principio en determinadas situaciones. Un ejemplo de principio sería: “todo los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos” es un principio universal o una expresión de valor que implica un principio orientador de la acción en términos universales: “Todo testigo de Jehová adulto que rechaza una transfusión debe ser respetado” es una norma o principio moral igualmente universal, aunque su ámbito de aplicación sea restringido.

Para comprender mejor lo que son los principios es importante ver el papel que desempeñan en la acción. Un ejemplo que pone, O'Neill quien entiende de los principios como máximas mediante los cuales el agente organiza numerosas intenciones específicas,

“Quiero recibir bien a un amigo, le preparo una taza de té, caliento la tetera, le ofrezco azúcar, etc. Lo que guía y da sentido a todas esas intenciones específicas subordinadas es el principio subyacente de querer recibir bien a un amigo. Si fuese otro, no haría los actos que hago, haría otros, o los haría de otra manera. Si tuviera el principio contrario (recibirle mal) haría otras cosas” (Hortal, 2002: 92).

Pero cuando los principios son más universales, más formales, como la lógica y la matemática, son, y por lo mismo, más vacíos de contenido normativo, entonces serán menos capaces de orientar la acción en circunstancias concretas. Por consiguiente, según Hortal:

“Cuanto más orientadores y aplicables por tener contenidos normativos precisos, más dependientes serán de las situaciones sociales y las valoraciones culturales para las que son formulados y en las que son puestos en práctica, aplicados. Por ejemplo: “obra el bien y evita el mal” (*bonum est faciendum; malum vitandum*) ha sido en ocasiones enunciado como principio supremo de moralidad. Es difícil imaginar una actuación moral que no se atenga a ese principio” (Hortal, 2002: 100).

Así mismo, los valores morales como: la lealtad, la tolerancia, la justicia, la bondad, etc. son trascendentales, porque orientan nuestros pensamientos, conductas y acciones haciendo que elijamos unas cosas frente a las otras, que hacen al sujeto avanzar en el proceso de humanización. Los valores a la vez son individuales y colectivos. Son individuales en el sentido de que siempre son interiorizados por algún individuo o bien, siempre acaban formando parte de la manera de ser de una persona y son colectivos porque los valores son compartidos por una comunidad de individuos. Los valores son históricos – sociales, es decir, se atribuyen en una época y en una sociedad determinada. El individuo que valora no puede prescindir de los condicionantes que han marcado su vida en una época.

Ahora bien, entenderemos la importancia del actuar y realizar acciones morales al encontrar el acuerdo de éstos con los principios, valores y normas éticos, cuando:

“Los principios universales y las actuaciones individuales (reales o hipotéticos) se relacionan en un fecundo círculo hermenéutico; terminamos de saber qué significan los principios éticos cuando sabemos cómo se traducen, aplican o ponen en práctica en determinadas circunstancias. Pero a la vez terminamos de saber y de entender las situaciones que vivimos y en las que tenemos que actuar cuando sabemos relacionar dichas situaciones con determinados principios y no con otros” (Hortal, 2002: 92).

Por lo tanto, todas aquellas acciones que realiza el hombre para que sean una acción moral tienen que ir acompañados y orientados por los principios éticos, valores, normas y deberes morales, etc. Y en toda decisión y realización de acciones deben estar activos los elementos esenciales que son inherentes al hombre como la conciencia, la libertad y la responsabilidad morales. Para lograr tal actividad, es pues, importante poner en los individuos el conocimiento mediante una educación, fomento, concientización e incentivo para que pongan en práctica y así para que ellos desarrollen, maduren de

manera integral como personas y que actúen bien para con consigo mismo y para con los demás, en una interacción social dentro de una sociedad y el Estado, por el bien común.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO ÉTICO - DEONTOLÓGICO DE LA SOCIEDAD Y LA GESTIÓN PÚBLICA

En este capítulo trataremos acerca de la crisis de valores morales en general y de la corrupción en particular, de los actos de corrupción, los delitos comunes observados en la función pública, de la corrupción en el Perú en las últimas décadas y de los sectores más propensos a la corrupción todo ello con la finalidad de reflejar la ausencia de la ética-moral en este sector.

2.1 La crisis de valores morales

En la actualidad vivimos una época en que la pérdida de los valores repercute drásticamente en nuestra existencia creando conflictos en nuestra vida personal, familiar y social.

El ingenuo optimismo por el progreso ilimitado, el consumismo, la moda, etc. ha arrastrado al ser humano hacia un tipo de sociedad que parece promover la vida feliz, pero que en el fondo solo es una vida que carece de sentido. Existe un estado de conflicto en el interior de la persona, de la vida social, entre los valores sociales de uno y otro grupo. Existe casi total desconocimiento de los principios, valores, virtudes y deberes morales;

el civismo, el respeto, la tolerancia, etc. en la mayoría o simplemente en aquellos que conociéndolos no los ponen en práctica por la falta de buena voluntad.

Nuestra sociedad no solo refleja la crisis de valores sino que también la crisis moral, como nos dice Polo: “La crisis moral significa des-moralización, es decir que la moral deja de tener un papel importante en las sociedades modernas. Esta des-moralización puede presentarse como aumento de inmoralidad, permisividad y amoralidad” (Polo, 1996: 17).

Al respecto la Conferencia Episcopal Peruana ha hecho un diagnóstico sobre nuestra realidad, en el cual señala que la ética se ha deteriorado de manera notable, esto es:

“El robo se ha multiplicado impresionantemente entre nosotros en estos últimos años. Se dan robos de todos los tipos (por violencia, por engaño, por el abuso del poder) y de todos los tamaños (desde las pequeñas raterías hasta los grandes negociados)... Además de los robos obvios, como asaltos, estafas, fraudes, sustracciones –que han proliferado en la actualidad – queremos llamar la atención sobre otras formas de robo que a menudo no son percibidas como tales por conciencias menos cuidadosas. Nos referimos por ejemplo: a coimas ofrecidas o exigidas para facilitar trámites o dar fallos favorables; favores ilegítimos obtenidos por influencias; comisiones recibidas para torcer una decisión; compra o concesión de puestos; abuso de la ignorancia o de la debilidad de otros para despojarlos de lo que tienen derecho; remuneraciones al trabajador inferiores a sus labores o exigirles por encima de lo justo, cobros excesivos a clientes obligados a recurrir al profesional por razones de su pericia u otras; trabajo contratado mal hecho u omitido o puramente aparente; traición o venta de secretos ajeno; ficción o exageración de necesidades para conseguir donaciones; pérdida de tiempo de los demás por pereza, descuido, mala organización, obstrucción deliberada o simplemente impuntualidad; usurpación de lo ajeno con pretextos demagógicos; calumnias para quedarse con el puesto ajeno; el puesto de trabajo inútil por burocratismo, etc.... Es triste ver como cierto tipo de robos, en lugar de ser condenados, son admirados por muchos como signos de viveza... Con demasiada frecuencia se miente para salir de apuros o para *quedar bien*, pero, relativamente inocentes como podría parecer, estas mentiras erosionan a la larga la confianza mutua y la

autenticidad de la relación interpersonal” (Conferencia Episcopal Peruana “¡Perú escoge la vida!” Citado en Schmidt, 1999: 23).

Como se observa cada vez más es evidente la pérdida de los principios y valores éticos-morales, el civismo, la confianza, etc. entre los integrantes de nuestra sociedad. A la falta de planes formativos para promover y enfatizar los principios y los valores que tienen que ver con la moral y la ética, más bien, a estos lo ha desplegado el fenómeno de globalización económica y el poderío que tienen los medios de información en este sector, incentivando a los individuos hacia el egoísmo, el placer, el poder y la corrupción.

En realidad es sumamente preocupante la situación que estamos viviendo en la actualidad. Con la finalidad de conocer el origen del asunto hemos tratado de adentrarnos de manera aproximada al fondo del problema para ello veremos al individuo desde un enfoque cognitivo y afectivo, que muestra una insatisfacción psicológica, económica y social con un vacío espiritual y moral.

2.1.1 Estados afectivos negativos en el individuo

Admitimos y partimos con Bautista (2006), que la primera causa por la que se producen los deseos y pasiones para realizar actos y acciones antiéticos es la *ignorancia*. Con ésta no nos referimos a que los individuos civiles o las personas que ocupan cargos públicos sean ingenuos o faltos de educación y formación profesional, sino que nos referimos a la falta de comprensión y madurez de la conciencia, la libertad y la responsabilidad moral y al desconocimiento de los principios éticos y los valores, normas y deberes morales, para llegar a la virtud o excelencia humana, que permite actuar, por ejemplo, en torno al bien del semejante, de la sociedad, dejando en segundo plano el interés personal a favor del interés público. La ignorancia humana impide que las personas alcancen un grado de madurez de juicio que, por un lado, permita discernir sobre cada uno de sus actos, y por otro, haga comprender qué actos y acciones son dignas de llevar a cabo y cuáles son censurables. Por ejemplo, al respecto Aristóteles escribió:

“En cuanto a los actos que cometemos por ignorancia son todos voluntarios; pero sólo es involuntario la acción que es aflictiva y va seguida de arrepentimiento. Pues el que actúa por ignorancia y no experimenta desagrado por lo hecho, sin duda actúa voluntariamente porque no sabe lo que hace; pero por otra parte, tampoco obra involuntariamente, porque no experimenta ninguna tristeza por ello. También hay una diferencia entre actuar *por* ignorancia y actuar *en* estado de ignorancia, pero todo hombre malo ignora qué cosas hay que hacer y qué cosas hay que evitar, y por esta clase de error se dan los hombres injustos y en general, los malos” (Ética nicomaquea, libro III, cap.1, 1110b).

La ignorancia en ciertos casos nos puede inducir a realizar actos y acciones que lleven a la injusticia. Aun más, cuando el individuo es incapaz de *conocerse y dominarse a sí mismo e ignorar qué actos hay que hacer y qué actos hay que evitar*, entonces está más propenso a deseos malévolos, que generan pasiones que le impulsan a realizar actos indebidos, actuando en sentido contrario a la razón y a la ética.

Según Bautista los motivos más comunes en el ámbito público, fruto de ignorancia, que dan pie a actos de corrupción son los siguientes: la codicia, la avaricia, el anhelo *de* poder y el vacío existencial. Haremos un breve resumen del significado de cada uno de ellos.

2.1.1.1 La codicia

La codicia es el deseo excesivo por apropiarse de algo. Este vicio que no tiene límites, anhela poseer lo que otro tiene. El ser humano nunca está satisfecho con lo que posee, pues no importa cuánto posea, ni la cantidad ni la calidad de los bienes que tenga, siempre ambiciona más. Apenas consigue lo que deseaba y ya tiene algo nuevo para codiciar. Según Bautista, “La ambición del hombre y la codicia son motivos que dan lugar a la mayor parte de los crímenes voluntarios. Basta la codicia de un solo hombre en el gobierno para que sirva de ejemplo y se extienda por todo el ámbito público” (Bautista, 2006: 240).

2.1.1.2 La avaricia

La avaricia es el afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas. Hoy en día este vicio se ha desarrollado excesivamente porque es el principio bajo el cual se mueve y se ha desarrollado el sistema económico internacional. En la economía de mercado el dinero ha adquirido tanta importancia que ha perdido su condición original de ser un medio para vivir, ahora con frecuencia tiende a convertirse en un fin de la vida, repercutiendo en la actitud y comportamiento de los hombres hacia un individualismo y un egoísmo exorbitante. La falta de educación en ética y filosofía desata los deseos desproporcionados por el dinero dando origen a la avaricia. En esta situación los individuos pueden volverse presos del dinero, vivir para él sin querer jamás desprenderse de este. Los avaros acumulan riqueza a costa del empobrecimiento de otros. Según Bautista

“Cuando la ambición por el dinero penetra al ámbito público, por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por este vicio y verse envuelto en escándalos de corrupción. Este en el servicio público se manifiesta en sus distintos matices - soborno, cohecho, tráfico de influencias, negligencia- o cualquier forma de acción ilegal e impropia dando lugar al deterioro de la imagen pública” (Bautista, 2006: 241).

La acumulación desenfrenada de la riqueza conduce hacia una disminución de los principios, valores y virtudes morales internos de la persona.

2.1.1.3 El anhelo de poder

La ambición de poder atrae a ciertos individuos a la política. En la pretensión de conseguirlo lleva a las personas a prescindir de sus principios éticos, burlando las reglas del juego político. Esta situación genera graves consecuencias ya que los actos faltos de ética en la cúpula política, al mostrarse al público, se tornan ejemplo y se reproducen a los distintos niveles y ámbitos de la comunidad. La historia nos ha demostrado que los seres

humanos sin formación ética, una vez en el poder, son incapaces de gobernar bien y son movidos por el deseo de riqueza generando la corrupción en las personas y en las instituciones. Una de las principales causas para invertir mucho en campañas políticas es la ambición de poder y los privilegios que ello conlleva.

En política el poder no siempre se ha ejercido de manera adecuada, pues con frecuencia, como demuestra la historia, se ha abusado de él. Según Bautista “el ansia por el poder es un poderoso motor que impulsa a la corrupción, debido a los beneficios que reporta el mal uso de éste así como la práctica de expoliar las arcas públicas” (Bautista, 2006: 242).

2.1.1.4 El vacío existencial

Éste es un fenómeno del siglo XXI que se está convirtiendo en una característica de las sociedades contemporáneas. Un factor importante de esta situación es el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, características de la civilización moderna. El ser humano se desprende primero de su instinto animal y poco a poco se aleja de la naturaleza, posteriormente, conforme progresa en términos científicos, sufre otra pérdida: las buenas costumbres, las tradiciones, las cuales, antiguamente, cumplían la misión de establecer valores que dieran equilibrio a su conducta pero que ahora se van diluyendo a pasos agigantados. El vacío existencial se manifiesta en un estado de tedio, de soledad y hasta de angustia. Este vacío existencial tiende a ser llenado mediante la voluntad de tener o acumular bienes económicos y materiales. Según Bautista

“Cuando el vacío existencial alcanza a los servidores públicos impide que exista en ellos un espíritu de servicio y un compromiso que verdaderamente les motive a actuar en beneficio de la sociedad. Simplemente porque el vacío implica una ausencia de principios y valores en el pensamiento que puedan generar una conducta íntegra con actos positivos” (Bautista, 2006: 243).

Estos estados afectivos negativos del individuo han impulsado al ser humano a lo largo de la historia a realizar una serie de actos a fin de satisfacer

su apetito e interés personal dando vida a distintos aspectos o características de corrupción. Y a estos hemos añadido un quinto caso, la tendencia del hombre a ser enajenado.

2.1.1.5 Tendencia a la enajenación

El fenómeno de la globalización ha repercutido en nuestra sociedad en la vertiente social, política, económica, jurídica y cultural determinando que los valores, hábitos y costumbres atraviesen una especie de turbulencia en la que se transforman al mezclarse con los valores provenientes principalmente de bloques hegemónicos, gobiernos y empresas transnacionales quienes marcan e imponen su estilo de vida, lo que provoca una situación de turbación y cambio. Esta realidad da como consecuencia que los antivalores influyan en los individuos de distintas culturas y que terminan por ser atraídos por un interés exagerado por el dinero, el que despierta en ellos el deseo, la ambición y la codicia. Resultado de toda esta mezcla, la confusión mental, una mente donde anida corrupción, ambición, codicia, ira, odio, tensión, miedo, duda, pereza, escepticismo, insatisfacción, rencor, etc. lo cual hace que el individuo no puede pensar con claridad, ni siquiera estar en paz. En estas situaciones si la persona esta fortalecida en ética y los valores morales, sabrá comprender y distinguir la existencia de la pluriculturalidad y no perderá su identidad ante una enajenación.

La ignorancia como los estados afectivos negativos en el individuo, repercute tanto cualitativa como cuantificablemente en el ámbito público induciendo a gobernantes y funcionarios públicos a realizar acciones contraproducentes, desde actos de omisión hasta actos de corrupción de gran envergadura que se convierten en delitos, ineficiencia y falta de calidad de gestión y servicio social en beneficio de la población.

2.2. La corrupción

Pasaremos ahora a ver la definición de corrupción, los actos de corrupción y los delitos comunes observados en estos últimos años dentro de la función pública y las consecuencias de dicha corrupción dentro del Estado.

2.2.1 Definición

La corrupción según el Diccionario de la Lengua Española es entendida de la siguiente manera:

“Los términos "corromper" y "corrupción" poseen una connotación significativa *moral*. Así, la primera significa alterar o trastocar la forma de alguna cosa. Echar a perder, depravar, dañar, podrir. Sobornar o cohechar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a una persona. Y la corrupción designa, de un lado, la acción y efecto de corromper o corromperse y, de otro lado, el vicio o abuso introducido en las cosas no materiales” (Diccionario de la Lengua Española, 1992).

Todas estas definiciones que se encuentran dentro del marco de nuestra investigación, se ven refrendado con lo que nos dice Adela Cortina, “la corrupción suele estar referida a la vida política, es decir, aquel ámbito de la dimensión pública de una sociedad que está relacionado de alguna manera con el Estado” (Cortina, 1996: 30). Surge entonces una pregunta: qué entendemos y cómo se manifiesta la corrupción en el sector público. Según Zarzalejos, el término “corrupción” se puede entender como “la malversación de los fondos públicos en provecho propio o ajeno, o los delitos conexos –tráfico de influencias, uso de información privilegiada, etc.– efectuados al amparo de las relaciones de poder” (Zarzalejos, 1996: 11).

Entonces el término *corrupción* va referida a la actividad o acción pública. Considerada como el aprovechamiento indebido en la administración de un patrimonio público. O bien, la corrupción gubernamental entendida como la desviación de los fines de la función pública en beneficio particular. Según

Lerner, “nos referimos, por cierto, al frecuente desacato de la ley que, por suponer un arreglo económico o un beneficio personal, conocemos bajo el nombre de corrupción” (Lerner, 2007: 8). Por lo tanto, la corrupción es un acto antiético e ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su poder para obtener algún beneficio propio, familiar o para sus amigos. Se requiere de la participación de dos actores: uno que por su posición de poder pueda ofrecer algo valioso y otro que esté dispuesto a pagar una "mordida" o soborno para obtenerlo. Aunque ilícita, hay quienes piensan que la corrupción puede ser útil. Argumentan que ayuda a esquivar las reglas excesivas, a acelerar los trámites y a ahorrar tiempo. Sin embargo, los partidarios de aquellos no se dan cuenta que a la larga, la corrupción nos perjudica a todos ya que la corrupción posterga el desarrollo de los pueblos, carga a la comunidad con costos injustos, demanda esfuerzos innecesarios de los sistemas de ayuda internacional, desacredita a la autoridad y altera la paz interna de las naciones.

Según el Barómetro de 2011 de la organización *Transparencia Internacional* (TI), en su *Índice de Percepción de la Corrupción*, sitúa al Perú en el puesto 80. El Estado peruano sube dos puntos en ranking de corrupción, ya que en el 2007 y el 2008 se situaba en el lugar 72, en el 2009 en el puesto 75, en el 2010 al puesto 78 y en el 2011 al puesto 80; en ese horizonte con tendencia a incrementarse. En América Latina, los países como Chile y Uruguay ocupan la primera posición en menor nivel de corrupción, ubicados ambos en el puesto 25 en el 2009 y, en el 2010 Chile se ubica en el puesto 21 con tendencia a disminuir. Las principales conclusiones del Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparencia Internacional* (TI) presentadas en Berlín son los siguientes:

“Los países que practican mayor transparencia son los Estados en los que se practican menos sobornos, o diversos actos de corrupción, siguen siendo, como en 2008, Nueva Zelanda (1), Dinamarca (2), Singapur (3) y Suecia (4). Detrás de ellos figuran Finlandia, Holanda, Canadá y Australia. En todos ellos reina la estabilidad política y existen antiguos mecanismos de solución de conflictos, así como instituciones políticas y democráticas sólidas. Los países más corruptos son Somalia (180), Afganistán (179), Myanmar (178) y Sudán (176) son los países en los que se lleva a cabo un mayor número de prácticas corruptas. Los países con conflictos recientes o con regímenes dictatoriales o

autoritarios son los que mayores problemas de corrupción sufren mientras que aquellos que disfrutaban de una larga tradición de estabilidad política y democracia padecen en mucha menor medida ese mal social” (<http://www.Transparencia.org.es/Barrometro%20G>. fecha: 01/12).

Entonces la corrupción envuelve a una considerable mayoría de personas y Estados, víctimas de la incultura, ignorancia y la falta de ética-deontológica. El estilo de vida estaría inclinado por métodos ilícitos considerados normales. Una parte de la sociedad, a condición que les confieran favores y privilegios, permite la continuidad de los actos de corrupción. Vivimos en una cultura de la corrupción caracterizada por hábitos, mentalidad y renuncia a los principios y a las leyes válidas y creativas. Así según Rubio,

“Muchos en el Perú piensan que las gestiones y los beneficios hay que conseguirlos mediante estos procedimientos: una tarjeta de recomendación; una persona que se utiliza como palanca, es decir, como un instrumento de fortalecimiento de peticiones que facilita el trámite, la búsqueda de alguien que dé lo que se quiere en el Estado porque es amigo o familiar. En estos casos se obtiene favores del poder y eso es ilícito, lo que debe ocurrir es que se exija aquello a lo que se tiene derecho y se otorgue porque se tiene derecho a ello” (Rubio, 2004: 66).

Dentro de la sociedad en general y en el servicio público en especial, existe una anomia que no es por no saber diferenciar entre el bien y el mal, pues estos están suficientemente diferenciados, sino que algunos eligen el mal porque da mejores dividendos. De ahí que al gobierno y a los funcionarios del Estado el pueblo los vea con sentimientos ambivalentes: por un lado rechaza, critica y no está de acuerdo con el delito, pero por otro envidia lo logrado por estos al querer tener lo que ellos han conseguido y viéndose en su pobreza no solamente externa sino interna, se identifican con estos e incluso están listos a formar parte o ser cómplices de la corrupción.

Pero para que se dé una acción moralmente correcta y virtuosa se requiere de dos facultades superiores del alma: *la inteligencia y la voluntad*. Pues la voluntad elige lo que previamente ha sido conocido por la inteligencia. Gracias a la inteligencia antes de elegir, delibero o pienso en mi mente diversas posibilidades para optar sopesando las diferentes ventajas e inconvenientes previa decisión. “La decisión es el corte de esa rotación mental de posibilidades, me decido cuando elijo una de las posibilidades debatidas; pero no es ella misma la que me obliga a tomarla; soy yo quien la hago salir del campo de lo posible” (Ayllón, 1998: 21).

De esto, como comprenderemos “soy yo”, el responsable de mi *elección y acción*; lo cual significa que la libertad no es absoluta. Puesto que está siempre condicionada por lo que existe en torno a ella, dado que nacemos entre leyes, cosas, personas, geografía, etc. Pero se puede pensar que aquellos son barreras principales de la libertad; sin embargo, es solo aparente, por ejemplo la alternativa a la ley humana es la ley de la selva:

“Tampoco es correcto identificar – dice Ayllón – lo libre con lo espontáneo. La libertad, desde cierto ángulo es justamente la negación de la espontaneidad: es el dominio de la razón y de la voluntad. Espontáneamente mentiríamos, insultaríamos, rechazaríamos el esfuerzo y el sacrificio, pero solo somos libres cuando entre el estímulo y nuestra respuesta interponemos un juicio de valores y decidimos en consecuencia” (Ayllón, 1998: 23-24).

Entonces pertenece a la libertad la elección de caminos diversos para llegar a un fin. En esa elección de algo está aparte del fin bueno el fin mal, que es una imperfección de la libertad. Por ejemplo, sabemos por experiencia que el mal uso de la libertad puede volverse contra uno mismo o contra los demás: esclavitud, asesinato, alcoholismo, drogadicción, robo, corrupción, como también, pereza, irresponsabilidad, mal carácter, cinismo, envidia, insolidaridad, etc. Esta elección de lo perjudicial es una prueba de que ha habido alguna

2.2.2 Los actos de corrupción

La corrupción tiene múltiples formas de actuar, pero en la práctica, de acuerdo con la *Comisión Interamericana contra la corrupción*, se establecen los siguientes actos de corrupción:

a) El *requerimiento o la aceptación*, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b) El *ofrecimiento o el otorgamiento*, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;

e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo;

La convención también es aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella”.

(<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>).

Estas múltiples formas de actuar de la corrupción en la función pública forman cuerpo en los diferentes actos ilícitos.

2.2.3 Delitos comunes observados en la función pública

Los delitos más comunes encontrados en la función pública, según *Transparencia Internacional* y el *Código Penal Peruano*, son los siguientes:

Cohecho: Es cuando el funcionario público en provecho propio o de un tercero, solicita o recibe por sí o por un intermediario, una dádiva, algún presente o acepta un ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo una *acción*, u *omisión* que constituye un delito. En nuestra legislación estos delitos están tipificados en el Código Penal en la Sección IV sobre Corrupción de funcionarios en los artículos 393, sobre cohecho pasivo propio y el artículo 394 referido a cohecho pasivo impropio. Estos dos artículos están especificados para delitos de funcionarios públicos.

Peculado: es cuando un funcionario incurre en la apropiación o utilización de bienes o caudales del Estado que están destinados para fines asistenciales o programas sociales. Esto está señalado en la sección III, sobre delitos cometidos por funcionarios públicos, artículo 387 del Código Penal.

Desobediencia y denegación de auxilio: Es la negativa abierta a dar cumplimiento a resoluciones, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas en el ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales. La denegación de auxilio es cuando un funcionario, requerido por una autoridad competente, se niega o no presta el auxilio debido para la administración de justicia u otro servicio público, con lo que incurre en delito. Este delito está tipificado en el artículo 422, 423 y 424 de la sección III sobre denegación y retardo de justicia, del capítulo III sobre Delitos contra la administración de justicia, del código penal.

Falsificación de documentos: Se refiere a cualquier autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones comete falsedad, la cual puede ser alterando un documento en alguno de sus elementos, simulando un documento en todo o en parte de manera que induzca a error su autenticidad, suponiendo en un acto la intervención de persona que no la ha tenido o atribuyendo a las

que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieren hecho o simplemente faltando a la verdad en la narración de los hechos. Este caso está tipificado en nuestro Código Civil en el Título XIX de Delitos contra la fe pública, capítulo I sobre falsificación de documentos en general; en los artículos 427, 428B, 429, 430,431, 431.

Fraudes y exacciones legales: Es cuando una autoridad o funcionario público, interviniendo en razón de su cargo en la contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se vale de distintos artificios para defraudar a cualquier ente público. En tanto que se consideran exacciones legales cuando el funcionario o autoridad pública exige directa o indirectamente, derechos, tarifas por aranceles, o cobros que no sean debidos o en un monto mayor a lo legalmente señalado haciendo uso de una apropiación que no le corresponde.

Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos: Se refiere a aquellos funcionarios que sustraen, destruyen u ocultan documentos o papeles que les estuvieren confiados por razón de su cargo. La revelación de secretos e información que sea de carácter confidencial y que no deba ser divulgada también es motivo de delito.

Malversación: Se da cuando funcionarios o autoridades públicas encargados de fondos y rentas públicas o depositarios de dinero sustrae o desvía el dinero público, con el añadido de entorpecer el servicio público.

Prevaricación: Es la falta o incumplimiento de las obligaciones inherentes a un oficio, función o cargo. Al lado de éste tipo general existe una situación específica aplicable a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su ilegalidad, propusiere, nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos para ello.

Tráfico de Influencias: Se da cuando el funcionario o autoridad pública aprovechándose del ejercicio de las facultades de su cargo realiza actos que le puede generar directa o indirectamente un beneficio económico o de otra

índole para sí o para un tercero. Son ejemplos de este delito el obtener un contrato o licitación pública, acelerar un trámite, conseguir una concesión de servicio público, obtener una beca, una vivienda, etc. Este delito se encuentra en el artículo 400, sobre tráfico de influencias, sección IV, sobre corrupción de funcionarios, del capítulo II sobre delitos cometidos por funcionarios públicos, de nuestro Código Penal.

Uso indebido de patrimonio público: El político o funcionario público actúa con un sentido patrimonialista sobre los recursos públicos. Administra el patrimonio del Estado como si fuera personal. Algunos van más allá al gestionar durante el cargo instrumentos que les permiten apropiarse de bienes públicos.

Usurpación de funciones: Es cuando la autoridad o funcionario público dicta disposiciones o suspende ejecuciones careciendo de atribuciones para ello. (<http://www.Transparencia.org.es>), (Código Penal Peruano, 2011).

Estos actos de corrupción una vez consumados afectan directamente al Estado y a la población, trayendo consigo más pobreza y subdesarrollo, a su vez, repercutiendo en la estabilidad política económica del país y en la democracia.

2.2.4 El costo de la corrupción en la gestión pública

Cualquier acto de corrupción dentro del Estado, por un lado, daña la función pública y al sistema político en su conjunto, degrada las instituciones y deslegitima la democracia, precisamente porque sus funcionarios han perdido la decencia y las buenas costumbres. Por otro lado, la corrupción no permite que los pueblos avancen, beneficiando a unos pocos y perjudicando a la gran mayoría. Este fenómeno hace que la ciudadanía tenga desconfianza, provocando insatisfacción y desigualdad social. Los estudios muestran que a mayores niveles de corrupción menores índices de crecimiento económico y por ende menor desarrollo de los pueblos.

Algunos datos recientes muestran que el dinero que se gasta en corrupción deja de gastarse en proyectos, programas sociales y en los servicios públicos que proporciona el Estado, tales como el transporte público, electricidad, agua potable, educación, salud, etc. provocando que haya fallas en el suministro del agua, baja calidad de los servicios médicos, baja calidad de los servicios educativos, fallas en la infraestructura vial y aumento en la incidencia de cortes eléctricos. Además, la corrupción puede terminar poniendo en riesgo la vida e integridad física de los ciudadanos, por ejemplo, la baja calidad de los servicios médicos puede costarle la vida a un ciudadano enfermo. La construcción de edificios que no cumplen con los mínimos requisitos de seguridad, puede costarle la vida a un ciudadano durante un temblor. Las malas carreteras pueden ser muy peligrosas para los conductores y pasajeros de ómnibus, camiones y automóviles. Así mismo, la corrupción rompe el tejido social pues disminuye la confianza de los ciudadanos en las instituciones y el gobierno. También afecta el nivel ético de la sociedad en su conjunto, el respeto se desvanece, inclusive el reflejo que reciben nuestros educandos, a quienes solemos llamar “el futuro de nuestro país”, en palabras de Bruce:

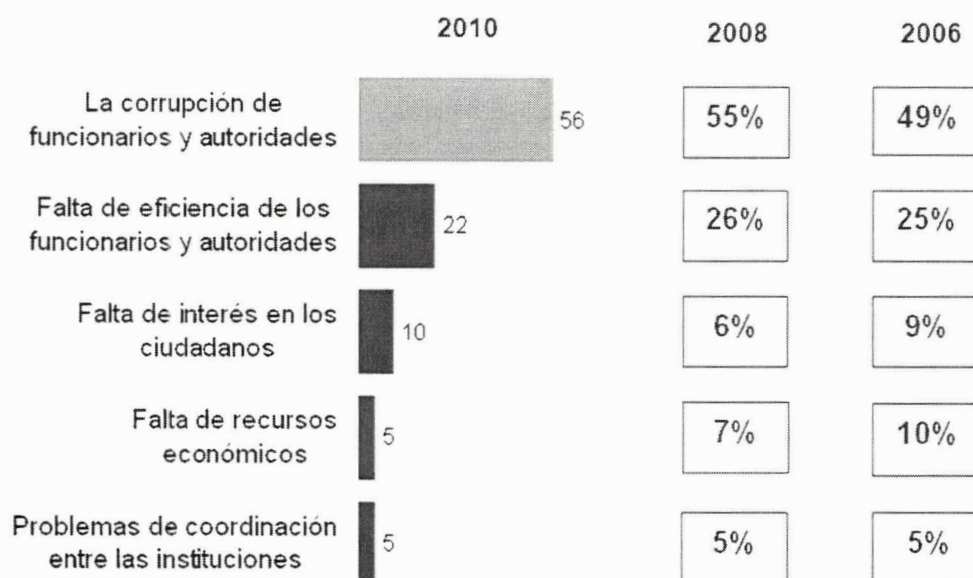
“La corrupción no solo impide impartir una educación de calidad, sino que además se autoperpetúa a través de una defectuosa formación, haciendo que los estudiantes aprendan a vivir en un medio corrupto, adaptándose a ese estado de cosas en vez de considerarlo aquello que debe ser transformado en aras del bien común” (Bruce, 2007: 14).

Entonces cabe sostener que, en la medida en que la corrupción se generaliza, los escrúpulos éticos se van perdiendo afectando a todos los miembros de la sociedad. Esto es así, la falta de ética en el sector público se manifiesta mediante actos concretos con repercusiones evidentes en los que los gobernantes y funcionarios públicos utilizan su autoridad y sus cargos para beneficio propio, solos o en complicidad con grupos, desviando los recursos públicos y afectando a una gran parte de la sociedad al generar desigualdad y atraso; en ese sentido, produciendo sectores marginados o condenados a la pobreza, exclusión social, desigualdad de género, conflictos sociales, contaminación medio ambiental, inseguridad, violencia, etc. con los cuales

impidiendo el desarrollo de nuestro país tanto en el aspecto económico, social y cultural.

Según la encuesta elaborada por Ipsos Apoyo a solicitud de Proética-Transparencia Internacional. La respuesta de la población frente a la pregunta: **¿Cuál le parece el principal problema que enfrenta el Estado y que le impide lograr el desarrollo del país? (Con tarjeta) fue la siguiente:**

Medición comparativa



Fuente: Sexta Encuesta Nacional sobre la percepción de la Corrupción en el Perú - Ipsos Apoyo, 2010.

Como se observa en el cuadro *la corrupción de funcionarios y autoridades* es, según la apreciación social, el principal problema que impide el desarrollo del país y dicha percepción tiende a incrementarse a referencia de los años anteriores.

Ahora veamos de qué manera la corrupción afecta los diferentes ámbitos de la vida pública, tanto en lo político, económico, social y cultural. Para ello, veamos lo que nos dice Bautista:



“En lo político: el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto, impulsar el fraude electoral o practicar el clientelismo político; también se amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, se debilita a los buenos gobiernos, se distorsionan las políticas públicas, se deslegitima la política, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales y se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos. La corrupción ha contribuido a la inestabilidad política ha socavado las instituciones gubernamentales.

En lo económico: distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión tributaria. Un dato importante de mencionar, según un informe de *Transparencia Internacional*, es que la corrupción mueve 100 billones de dólares en el mundo.

En lo social: acrecienta las desigualdades al impedir que los fondos lleguen a los necesitados desviando los recursos para fines personales o de partido, fomenta la injusticia al dar prioridad a los que pueden sobornar para agilizar algún servicio.

En lo cultural: aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la alteración o pérdida de valores y tradiciones lo que a su vez ocasiona que se alteren la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento” (2006: 257-258).

Como se puede apreciar la corrupción afecta en forma directa e indirecta los recursos tangibles e intangibles del Estado.

2.3 La corrupción en el Perú en las últimas décadas (*)

El profesor Tubino, ha señalado lo siguiente, con respecto a la ausencia de la ética en la vida pública:

(*) Las fuentes son tomadas de periódicos, revistas y de documentos de internet.

“La ética se ausenta de lo público cuando se empieza a usar de manera indiscriminada los bienes de la función pública –sea de información, dinero, influencias, etc.- para atender asuntos privados. Esto sucede en toda las sociedades, pero cuando a la corrupción en la vida pública se le añade la impunidad, se genera un clima de escepticismo y de cinismo generalizados que atenta contra las bases de cualquier tipo de convivencia” (Tubino, 2006: 13).

En nuestro país, la función pública sin el soporte ético-deontológico ha hecho de nuestros servidores públicos que actúen inescrupulosamente apropiándose, desviando y malversando los bienes del Estado que a todos nos corresponde. A continuación mencionaremos los casos más emblemáticos de la corrupción que fueron practicados durante el gobierno de los Presidentes de la República en las últimas décadas.

2.3.1 Los presuntos casos de corrupción durante el primer gobierno de Alan García Pérez

El congresista Javier Diez Canseco recordó que García fue investigado al finalizar su primer mandato (1985-1990) por supuesto enriquecimiento ilícito y graves hechos de corrupción. Él señaló que fueron investigados casos de corrupción como “el del dólar MUC (Mercado Único de Cambio), que era muy barato y que benefició a varios empresarios, del escándalo del Banco Central de Reserva (BCRP) que colocó reservas internacionales peruanas en el Bank of Credit and Commerce International (BCCI). A su vez se suma la polémica venta de los aviones Mirage” (La Primera, 8 de marzo de 2012, p. 3). Sin embargo, manifestó que esta investigación se frustró con el apoyo de la bancada fujimorista y tras el autogolpe del dictador Alberto Fujimori, García huyó a Colombia, y después se acogió a la prescripción de los delitos. Veamos ahora alguno de estos casos:

2.3.1.1. El caso BCCI

Aquí podemos observar un supuesto acto de corrupción de *cohecho*, malversación y peculado. Según los informes al caso: El 5 y 8 de mayo de 1986 el Banco Central de Reserva transfirió a cuentas del Bank of Credit and Commerce International (B.C.C.I.) Panamá, un total de 215 millones de dólares, cifra superior a la acordada. Se ha probado que Leonel Figueroa y Héctor Neyra, Presidente del Directorio y Gerente General del B.C.R.P. recibieron "coimas" por dichas operaciones. Pues el BCCI había depositado unos 3,5 millones de dólares a Figueroa y Neyra en cuentas cifradas en un banco en Panamá. Esa coima había sido pagada a Figueroa y Neyra para que depositen las reservas internacionales peruanas en el BCCI de Panamá.

El fiscal de Manhattan, Robert Morgenthau, quien denunció ante el gran Jurado al B.C.C.I. por estafa multimillonaria de desfalco a depositantes y lavado de dinero, afirmó en conferencia de prensa que el presidente García fue consultado y dio su aprobación a la colocación de los depósitos del Banco Central de Reserva del Perú en la oficina del BCCI, en Panamá.

Años después, Figueroa y Neyra fueron capturados en Brasil y extraditados al Perú, donde luego de pasar algunos años en la cárcel salieron en libertad.

(<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>).

2.3.1.2. Los aviones Mirage

Este puede ser catalogado como un supuesto acto de corrupción del *uso indebido del patrimonio público, fraudes y exacciones legales, peculado, falsificación de documentos y malversación de fondos*. Según los datos correspondientes al caso se pudo observar que en el gobierno de Fernando Belaunde Terry, el 11 de octubre de 1982 se autorizó la compra de los 26 Mirage por un valor de 4,564'000,000 de francos. En diciembre de ese año, con los convenios Júpiter I y II se mandó a fabricar a las empresas francesas

Dassault, SNECMA y Thomson un total de 26 aviones Mirage 2000. Dos años después, El 28 de diciembre de 1984, se elevó el valor de los aviones a 4,960'000,000 de francos, mediante un convenio denominado Júpiter III.

Las dos comisiones negociadoras que se enviaron a París, con respecto de los Mirage, se habían reunido también con Abdul Rahman El Assir (un traficante de armas que operaba principalmente en el mundo árabe), quien inclusive los invitó a viajar a España en su avión particular. Surgiendo así la figura de la reventa. El Perú compraría los 26 aviones y luego los revendería a otros países.

Con el convenio Júpiter IV, el Perú adquirió oficialmente sólo doce aviones y un "simulador de vuelos". Cada uno le costó 32'833,000 dólares, un precio superior al consignado en los anteriores convenios.

La operación de reventa de los restantes 14 Mirage les significó una utilidad de unos 200 millones de dólares.

(<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>)

2.3.1.3 El caso Mantilla

Aquí podemos observar supuestos actos de corrupción como violación de los derechos humanos, el *transfuguismo*, *cohecho*, *peculado*, etc. Según los informes referidos al caso en el año 1979, Agustín Mantilla se convirtió en el secretario personal y asesor de Alan García, quien por entonces empezaba a destacar por su inteligencia, su capacidad oratoria y su histrionismo en la Asamblea Constituyente. A partir de entonces ambas figuras apristas se volvieron inseparables. Por ello Mantilla siguió en ese cargo de absoluta confianza hasta que García ganó las elecciones de 1985.

Durante el gobierno aprista, Mantilla fue primero vice-ministro y luego Ministro del Interior. Según diversos medios periodísticos vincularon a Mantilla con grupos de choque aprista que él auspiciaba, además de ser señalado como el responsable, junto con García, de crear y dirigir al grupo paramilitar

Rodrigo Franco, autor de un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos.

En 1995 fue elegido congresista y en ese cargo no perdió oportunidad para plegarse a la bancada fujimontesinista en diversos acuerdos relacionados a no investigar determinados casos.

En marzo del 2000, en plena campaña electoral, Agustín Mantilla, entonces jefe de campaña del partido aprista, recibió de Vladimiro Montesinos 30,000 dólares para gastos proselitistas incurriendo a un acto de delito de cohecho.

Pocos días después se evidenció que había incurrido en un delito de peculado al hacerse pública la existencia de unas cuentas en el Unión Bank of Switzerland (UBS) de 2.5 millones de dólares a nombre de Agustín Mantilla. Este no tuvo cómo explicar la posesión de una suma tan cuantiosa. A esto hay que agregar lo sugestivo de las fechas en que se le abrieron dichas cuentas: diciembre de 1990 y enero de 1991. Nada menos que tan solo cinco y seis meses después de haber culminado el gobierno de Alan García Pérez. (<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>).

2.3.2 Los presuntos actos de corrupción durante los gobiernos de Alberto Fujimori Fujimori

En la gestión de los dos periodos de gobierno de Fujimori encontramos supuestos actos de corrupción, tales como: abuso de autoridad o de poder, tráfico de influencias, mentira, cohecho, prevaricación, transfuguismo, desenfreno, uso indebido del patrimonio público; la defraudación de los fondos públicos o de los recursos humanos y materiales del Estado, así como el fraude fiscal, la corrupción de los medios de comunicación, la violación de los derechos humanos, etc. Veamos alguno de los casos.

2.3.2.1 Primer gobierno de Alberto Fujimori

Según los informes referentes al caso en 1990 llegó la agresiva contienda electoral, en la segunda vuelta, que enfrentó a Mario Vargas Llosa, tenaz opositor al régimen de Alan García, con el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, el cual contaba con el apoyo del gobierno a través del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). La campaña de desprestigio desatada contra el candidato opositor y las promesas electorales de Fujimori ("honradez, tecnología y trabajo", "no shock") favorecieron a este último, que salió vencedor en las elecciones. Sin plan de gobierno y bajo sospechas de haber evadido impuestos, el nuevo presidente cayó prontamente bajo la influencia de Vladimiro Montesinos Torres, un ex capitán expulsado del ejército, quién había pasado a ser su asesor y se había encargado de desaparecer las pruebas de su evasión tributaria. Una vez en el poder, Fujimori incumplió su promesa electoral y aplicó un severo shock económico.

Después de una campaña de desprestigio contra el Poder Judicial y el Congreso, Fujimori y las Fuerzas Armadas (FF.AA.) dieron un Golpe de Estado el 5 de abril de 1992, derogando la Constitución de 1979, cerrando el Congreso e interviniendo el Palacio de Justicia, del cual fueron extraídos muchos expedientes incómodos para los golpistas. Luego de unas timoratas críticas, la OEA aceptó sumisamente la situación y no puso mayores objeciones al gobierno golpista. Se conformó entonces el denominado Congreso Constituyente Democrático (CCD), el cual elaboró la Constitución de 1993, que permitía la reelección presidencial inmediata para un periodo, a diferencia de la anterior, que la prohibía.

En esos días la esposa de Fujimori, Susana Higushi, denunció que la hermana del presidente, Rosa Fujimori, comercializaba la ropa que donaba el Japón para los pobres, a través de la empresa Apenkai.

Posteriormente las denuncias por los homicidios de Barrios Altos y La Cantuta, llevadas a cabo por el grupo Colina, dependiente del SIN, culminaron en la "Ley de Reconciliación Nacional" (Ley 26479) aprobada en junio de 1995

por el Congreso, que amnistiaba a todos los militares acusados por violaciones a los derechos humanos. Ese mismo año, Fujimori resultó vencedor en las elecciones presidenciales, tras derrotar al ex-Secretario General de la ONU Javier Pérez de Cuéllar en un cuestionado proceso electoral.

(<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>)

2.3.2.2. Segundo gobierno de Alberto Fujimori

Según los datos concernientes al caso en agosto de 1996, la mayoría oficialista del Congreso aprobó la ley 26657, denominada "Ley de Interpretación Auténtica", que pretendió justificar la postulación de Alberto Fujimori a un tercer periodo presidencial. Esta ley, sin embargo, fue muy cuestionable por las siguientes razones: La Constitución de 1993, promulgada por el mismo gobierno de Fujimori, prohíbe la segunda reelección inmediata en su artículo 112, y ninguna ley puede estar por encima de la Constitución. Esta ley pretende hacer pasar el segundo gobierno de Fujimori (1995-2000) como si fuera el primero, basándose en la no retroactividad de las leyes, lo cual equivaldría a decir que el primer gobierno de Fujimori (1990-1995) no existió. Aun si aceptáramos que el primer gobierno de Fujimori no entra en el cómputo, este gobierno se habría dado bajo la vigencia de la Constitución de 1979, que en sus artículos 204 y 205, prohibía todo tipo de reelección inmediata.

En octubre de 1996 Demetrio Limonier Chávez Peñaherrera (a) "Vaticano" declaró, durante el juicio que se le seguía por narcotráfico, que el asesor presidencial y jefe real del SIN Vladimiro Montesinos lo había mandado detener por haberse negado a aceptar el aumento en el cupo que le cobraba (de US\$ 50 a 100 mil dólares) por permitirle realizar sus vuelos en la selva. Los congresistas del oficialismo salieron inmediatamente a defender al asesor, negando las versiones de "Vaticano".

El programa Contrapunto de Frecuencia Latina de TV durante la primera mitad de 1997 realizó una serie de denuncias contra el gobierno de Fujimori que incluían la tortura de la agente del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE)

Leonor La Rosa, a manos de sus compañeros, las cuentas millonarias de Vladimiro Montesinos y la masiva interceptación telefónica que realizaba el SIN. El accionista mayoritario de Frecuencia Latina, Baruch Ivcher Bronstein, fue víctima entonces de una campaña de desprestigio. Se le acusó, a través de la revistas Sí y Gente, de traficar armas para el Ecuador, país con el que existía un conflicto territorial; se le retiró la nacionalidad peruana que había obtenido en 1984 mediante Resolución Suprema, con una Resolución Directoral; Frecuencia Latina pasó a manos de los socios minoritarios, Samuel y Mendel Winter Zuzunaga, los cuales inmediatamente cambiaron la línea informativa del canal hacia por una abiertamente favorable al gobierno.

En junio de 1997, 3 magistrados del Tribunal Constitucional (Delia Revoredo, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry) -que habían declarado inconstitucional la "Ley de interpretación Auténtica"- fueron arbitrariamente destituidos por la mayoría oficialista del Congreso.

En julio de 1998, tras una serie de desavenencias con Fujimori, fue relevado de su cargo el Comandante General de las FF.AA. general Nicolás de Bari Hermoza Ríos, socio de Fujimori y Montesinos en el golpe de 1992, y que permanecía en el cargo desde 1991. Con la caída de Hermoza, el poder de Montesinos al interior del ejército se incrementó aún más. En 1999, 13 miembros de su promoción (1966) ascendieron a generales de división.

En diciembre de 1999 el diario Liberación, de César Hildebrandt, denunció la existencia de una cuenta millonaria de Montesinos en el Banco Wiese-Sudameris. El Fiscal de la Nación Miguel Aljovín Swayne no lo investigó y Fujimori dijo: "Montesinos es abogado supongo que tiene un buen número de clientes" (<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>)

El 2 de noviembre el gobierno de Suiza reveló que Montesinos tenía 3 cuentas bancarias en dicho país con 48 millones de dólares. En los días siguientes aparecieron más cuentas multimillonarias del ex-asesor, calculándose que tendría en total casi mil millones de dólares repartidos en todo el mundo.

Habiendo salido del país supuestamente para asistir a una reunión internacional en Brunei, Alberto Fujimori anunció desde el Japón su renuncia a la presidencia de la República el 19 de noviembre. Dos días después, el 21 de noviembre, el Congreso de la República decidió no aceptar su renuncia, declarando la vacancia de la presidencia por *incapacidad moral*.

En los meses siguientes fueron apareciendo más videos, en los cuales figuran militares, congresistas, ministros, alcaldes, jueces, fiscales, vocales, empresarios, periodistas y artistas, en reuniones secretas con Montesinos en el local del SIN y que demostraban el grado de corrupción que existió durante el decenio de Fujimori-Montesinos.

(<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>)

2.3.3 Los presuntos casos de corrupción durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique

El Pleno del Congreso encargó a la Comisión Investigadora sobre Presuntos Actos de corrupción durante el Gobierno del Ex Presidente de la República Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), presidida por el Congresista de la República Isaac Fredy Serna Guzmán para investigar los siguientes temas:

1. Uso de Fondos Públicos a través de la Fundación Pachas por el cambio.
2. La Utilización indebida de los recursos del Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afroperuanos y la Conapa.

3. Irregularidades en la Construcción de la Carretera Ancos-Tauca-Huandoval (Chimbote-Cabana) en el departamento de Ancash.
4. Proyecto Iñapari Puerto Marítimo (Carretera Interoceánica). Irregularidad en la aprobación del Estudio de Factibilidad del Proyecto “Interconexión Vial Iñapari Puerto Marítimo del Sur Perú-Brasil”.
5. Otros hechos realizados durante el Gobierno del Ex Presidente Alejandro Toledo Manrique en los que se pudiera advertir presuntos actos de corrupción, como es el caso de la Concesión del Gas de Camisea y Gastos Irregulares en el Palacio de Gobierno.

Por ser vasto el informe, para fines de nuestra investigación, mencionaremos solo algunos casos de las conclusiones entregados por la comisión investigadora el 12 de julio de 2007:

Caso: Uso de fondos públicos a través de la Fundación Pachas por el Cambio

El 19 de julio de 2001, en la ciudad de Quito - Ecuador, el Embajador Oscar Maúrtua de Romaña con el apoyo del Consulado del Perú en Quito, la Asociación de Damas Peruanas en Quito y la Asociación de Residentes Peruanos en Pichincha “Almirante Miguel Grau Seminario”, realizaron un bingo, con el objeto de recaudar fondos para los damnificados del terremoto del sur del Perú. Producto de ese evento benéfico obtuvo la suma de \$ 10,000.00 que la depositaron en una cuenta bancaria, que en representación de la Misión Diplomática dispuso su apertura. Posteriormente con fecha 07 de Noviembre de 2001, el dinero que custodiaba, entregó a la señora Eliane Karp de Toledo, en coordinación y colaboración del ex Ministro de la Embajada del Perú en Ecuador Carlos R. Zapata López. La conducta del Embajador y ex Ministro de la Misión Diplomática del Perú en Ecuador, en tanto que estos transfirieron un fondo de fin asistencial del que estaban en posición por razón de su cargo, a

una entidad distinta a la orientada en la directiva y la ley. Permitiendo, de esta manera, que se utilice indebidamente un fondo que se le había confiado su custodia.

Estos ciudadanos, procurando validar la transferencia suscribieron un acta con aparente participación de los representantes de las entidades recaudadoras, que resultó fraudulenta, por ausencia de la firma de Alfredo Vidal Echegaray, que durante el acto de transferencia había sido suplantada por el ex Ministro Carlos R. Zapata López.

Según la Comisión Investigadora con tales actos incurrieron en delito contra la Administración Pública en modalidades de: Peculado Doloso Agravado, Incumplimiento de Obligaciones por Omisión y Delito contra la Fe Pública y de Falsificación de Documento Privado.

Caso: Utilización indebida de fondos del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Andinos y Amazónicos y de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

El Estado peruano suscribió un convenio de préstamo con el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento Mundial, por cinco millones de dólares para financiar el proyecto de fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y organizaciones indígenas, para el diseño y puesta en práctica de proyectos que tiendan a su desarrollo, para ello se convino que el Estado Peruano entregaría como una contrapartida un monto ascendiente a un millón quinientos dólares y la comunidad beneficiaria de doscientos mil dólares.

Para ello se identificaron como zonas de intervención a comunidades ubicados en los departamentos de Huancavelica, Ayacucho, Junín, Cerro de Pasco, Huánuco, Cuzco, Amazonas, San Martín, Loreto, Ica y Lima, llegando a ejecutarse un millón ciento dieciséis mil dólares que corresponden al préstamo y contrapartida.

Los funcionarios públicos a cargo de la dirección, implementación, y ejecución del Proyecto, manejaron esos fondos de manera deficitaria e ineficiente, permitiendo que los mismos sean usados indebidamente para el pago de Consultores que habían sido contratados directamente sin que reúnan los requerimientos mínimos para ocupar el cargo, que exigía los Términos de Referencia y el Manual de Operaciones; o favoreciéndolos en los procesos de selección mediante la adecuación de los Términos de Referencia a los currículos del personal contratado; Así se destinó, 3 millones y medio de dólares para la remuneración de los Consultores y Especialistas del proyecto, que representaba el 70% del total del préstamo, cuando para los otros rubros, como gastos de operación, servicios de operadores y beneficio directo a las zonas de intervención (sector beneficiado) se destinó el restante 30%. Vale decir que, los encargados de los estudios del Proyecto, habían previsto gastos de remuneraciones, indebidamente, a favor del personal (Consultores), cuando se pretendía, a la vez, el desarrollo de los pueblos originarios, ocasionando con ello pérdidas económicas para el erario nacional.

La Comisión Investigadora aseveró que la “correcta administración pública implica un manejo de la economía del Estado Peruano, con prudencia y eficiencia”. Hecho este que no se da en la ejecución del Proyecto, donde los funcionarios de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas y la Comisión Ejecutiva del CONAPA y del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Andinos y Afroperuanos (PDPIA), en lugar de beneficiar al sector de la población originaria (andina, amazónica, y afroperuana) dilapidaron los fondos del préstamo favoreciendo a un grupo de personas allegadas al gobierno de turno, permitiendo así que esos ciudadanos se beneficiaran con fondos públicos que estaban administrando.

Con estos actos, según la Comisión Investigadora, los funcionarios públicos cometieron Delito contra la Administración Pública en la modalidad de Peculado Doloso, Delito contra la Administración Pública y Negociación Incompatible.

Caso: Irregularidades en la ejecución del Proyecto de Mejoramiento y Rehabilitación de la Carretera Ancos-Tauca-Huandoval

Mediante convenios suscritos entre los representantes de PROVIAS Nacional Ing. Gustavo Atahualpa Bermúdez, Director Ejecutivo del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVIAS Nacional) y el Ejército Peruano, el Gral. de Div. Rafael Hoyos de Vinatea, Comandante General de la Región Militar Centro, en representación del Ministerio de Defensa–Ejército del Perú, se ejecutaron el Proyecto de Mejoramiento y Rehabilitación de la Carretera Ancos-Tauca-Huandoval, por un monto de de S/. 37'617,692.44 estableciéndose que, por un lado, el primero financiaría la obra y entregaría el Plan de Adquisiciones modificado para el desembolso conforme al cronograma previamente establecido. Y el segundo se comprometía, por otro lado, ejecutar la obra suministrando todo su equipo mecánico en un plazo de 180 días calendario.

Con ese fin PROVIAS Nacional estableció S/. 1'000,000 como monto inicial, el que fuere desembolsado previa afectación de partidas presupuestarias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La entidad ejecutante designó al Jefe del Batallón de Ingeniería y Combate Motorizado N° 8 como Jefe del Proyecto, y luego dispuso la conformación de los integrantes del Comité de Procesos de Adquisiciones.

Durante la ejecución de la obra se presentaron irregularidades que ocasionaron funcionarios de una y otra entidad. Así, por el lado del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los funcionarios de PROVIAS Nacional, encargados de la supervisión de la obra, no cumplieron en proporcionar a la entidad ejecutante todos los mecanismos técnicos y administrativos como para proseguir una ejecución de obra adecuada y luego tampoco cumplieron con supervisar la misma conforme a lo convenido. Más por el contrario siguieron remesando dinero pese a que estos observaban un nulo avance físico de la obra. Por el lado de la entidad ejecutante, tercerizaron la ejecución de la obra al haber suscrito un convenio de cooperación con la Empresa PROIDYNOSA Ingenieros S.R.Ltda., coludiéndose además con los proveedores del suministro

de bienes, amañando los procesos de selección, que al final significaron pérdidas para el erario nacional de hasta S/. 1'200,000.

De ese modo, según la Comisión Investigadora, incurrieron en delitos contra la Administración Pública en las modalidades de Peculado Doloso, Peculado Culposo y de Colusión desleal.

CASO: Proyecto ñapari puerto marítimo del sur (carretera interoceánica). Irregularidad en la aprobación del Estudio de Factibilidad del Proyecto “Interconexión Vial ñapari Puerto Marítimo del Sur Perú- Brasil”

Con fecha 22 de diciembre de 2003 se celebró el Contrato N°. 426-2003-MTC-20 entre los representantes de PROVIAS y los representantes del Consorcio Vial del Sur, para que el segundo realice el Estudio de Factibilidad del Proyecto ñapari Puerto Marítimo del Sur – Carretera Interoceánica, siendo el objetivo principal del Contrato determinar cuál de las 3 vías factibles, de las que había concluido el Estudio de Pre-Factibilidad, resultaba la más viable para lograr el tránsito permanente en término de eficacia, seguridad vial y aspecto medio ambiental entre ñapari con el Puerto Marítimo, para lo cual se pactó la suma de S/.12'177.705.14. El Consorcio Vial del Sur, al culminar el Estudio de Factibilidad, lejos de proponer una de las 3 alternativas a las que se había arribado en el Estudio de Pre-Factibilidad, propone la ejecución de las 3 alternativas plasmadas en el citado Estudio de Pre-Factibilidad; concluyendo además que los beneficios económicos netos del Proyecto ñapari Puerto Marítimo del Sur sería S/. 129'314,000.00 para el año 2012, con una Superficie agrícola de 185,200.00 Ha, lo cual ha quedado comprobado que fue una exageración.

En la investigación ha quedado constatado que el Consorcio Vial del Sur no cumplió con los términos de referencia del Contrato de Estudio de Factibilidad y este hecho fue de conocimiento de los funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quienes lejos de observar el incumplimiento del citado contrato, basados en informes emitidos por funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en los que se consignaron

hechos falsos como “Que el Consorcio Vial del Sur había cumplido con el término de referencia del Contrato, lo cual no era cierto”, así como que “el proyecto era rentable desde el punto de vista social y económico”, mediante Resolución Directoral No. 828-2004- MTC/20 de fecha 25-11-04 en cuya parte considerativa también se plasmó el citado sustento, se aprobó el Estudio de Factibilidad. Este hecho irregular causó perjuicio al Estado, porque se pagó al Consorcio Vial de Sur la suma de S/. 12'177.705.14 por un trabajo que no cumplió, y además porque el Estado Peruano se vio obligado a construir 3 vías, en vez de una vía que era el proyecto primigenio de Iñapari Puerto Marítimo del Sur–Carretera Interoceánica. Esta conducta descrita constituiría la presunción de la comisión de ilícitos penales, en tanto que los Funcionarios de PROVIAS que suscribieron el Contrato para el Estudio de Factibilidad con el Consorcio Vial del Sur, sabían perfectamente los términos de referencia en los que se habían pactado, y no obstante tener pleno conocimiento que el mencionado Consorcio no había cumplido con los términos de referencia, basados en hechos falsos, aprobaron el Estudio de Factibilidad, delitos presuntamente cometidos, según la Comisión Investigadora es el delito de Colusión Desleal y Falsedad Genérica. Es, más, de acuerdo a Ley todo Proyecto de Inversión Pública debe cumplir con el ciclo de pre-Inversión (Perfil, Estudio de Pre-Factibilidad y Estudio de Factibilidad) y al término de cada fase del Ciclo se debe remitir el correspondiente expediente a la Dirección General de Programación Multianual DGPM del Ministerio de Economía y Finanzas MEF para ser evaluado bajo los parámetros del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En el caso del Proyecto Iñapari – Puerto Marítimo y/o Corredor Vial Interoceánico Sur Perú–Brasil, por ser una obra de gran envergadura debió cumplir con el Ciclo que señala el Sistema Nacional de Inversión Pública (Pre-Inversión, Inversión y Post-Inversión) porque ese es el objeto del SNIP, lo cual es de observancia obligatoria conforme lo señala el artículo 10 numeral 10-4 de la Ley 27293.

Esta misma norma que señala la obligatoriedad de que se cumpla con el ciclo de pre-Inversión, en su artículo 10, numeral 10-5, establece que cualquier

excepción a lo previsto en el numeral 10.4 del Art. 10 de la Ley 27293 se realizará a través de un Decreto Supremo, refrendado por el Ministro del Sector correspondiente.

Según la Comisión Investigadora, el delito presuntamente cometido es el de Incumplimiento de Deberes Funcionales.

(http://fredyserna.com/documentos/comisiones_investigadoras/Informe_Comision_Investigadora_sobre_actos_de_corrupcion_en_el_gobierno_del_ex_Presidente_Alejandro_Toledo_Manrique.pdf).

2.3.4 Los presuntos casos de corrupción durante el segundo gobierno de Alan García Pérez

El primer gobierno de Alan García Pérez fue calificado como el más desastroso de la historia republicana por batir los *récords* de hiperinflación, su segundo mandato será conocido por la posteridad como la “era de los faenones”, por los numerosos hechos de corrupción cometidos.

Pues bien, en la gestión del segundo periodo de gobierno de Alan García Pérez podemos encontrar supuestos actos de corrupción, tales como: abuso de autoridad, tráfico de influencias, mentira, cohecho, prevaricación, desenfreno, uso indebido del patrimonio público o la corrupción en el funcionamiento de las licitaciones y adjudicaciones; la defraudación y malversación de los fondos públicos, chuponeo telefónico, el fraude fiscal, la corrupción de los medios de comunicación, etc.

Según la megacomisión investigadora de los presuntos actos de corrupción del segundo gobierno de Alan García se dieron un total de 383 decretos de urgencia, los cuales y de acuerdo a las investigaciones habrían tenido como fin “torpedear” la Ley Marco del Sistema de Administración Pública (SIAF), Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), la Ley General del Presupuesto del año fiscal, Ley de Equilibrio Fiscal y Ley de

Endeudamiento. “Con los decretos de urgencia las obras de gran envergadura como los colegios emblemáticos, el Estadio Nacional, por decir algunas, fueron exoneradas de toda licitación y del estudio de factibilidad, viabilidad y perfil”. (La Primera, 6 de marzo de 2012). Veamos los casos:

1º Faenón: Caso MiVivienda

De los casos más conocidos de corrupción del gobierno aprista está el que se produjo el año 2007, cuando el entonces viceministro de Vivienda Guillermo Vivanco Dueñas y su secretario general José Luis Castañeda Neyra se vieron implicados en un escándalo de *tráfico de influencias y licitaciones amañadas*. Guillermo Vivanco y José Luis Castañeda Neyra utilizaron sus cargos para favorecer con jugosos contratos a la Constructora Kapala S.A., de la que eran, respectivamente, nada menos que director y presidente del directorio. En el 2007 Kapala S.A. obtuvo su primer contrato con el Estado por S/.204,797 y el 2009 el monto ascendió a S/. 4'217,973 soles. En octubre del 2007, cuando Castañeda Neyra era jefe de asesores del entonces premier Jorge del Castillo, la constructora también firmó un contrato por S/.34'842,269 con el Ministerio de Transportes.

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

2º Faenón: Caso SIS

Tras el terremoto de Ica el 2007, urgía comprar insumos de primera necesidad (alimentos, carpas, botas de jebe, chompas, frazadas, medicinas, útiles de aseo, agua, etc.). El Estado, vía el SIS, desembolsó S/.14'110,000 para los damnificados, sin embargo los responsables no tuvieron ninguna clase de contemplación cuando se coludieron para perjudicar a la población damnificada luego del terremoto del sur del país, más bien se aprovecharon de la emergencia y se beneficiaron ellos mismos. “Los implicados son el ex viceministro de Salud, José Calderón Ibérico, el ex jefe de administración del SIS (José Vega Díaz), los ex funcionarios del SIS Mirtha Díaz Ramos y Ricardo

Corcuera Rodríguez, entre otras 19 personas, por los delitos de colusión desleal, malversación de fondos, contra la fe pública en agravio del Estado y del SIS.”(Expreso.pe, martes 6 de marzo de 2012).

3º Faenón: petroaudios

El escándalo de los “Petroaudios” estalló el 5 de octubre de 2008, cuando el programa Cuarto Poder difundió una grabación de audio en el que se escucha al ex directivo de Perú-Petro Alberto Químper y al ex ministro Rómulo León discutiendo sobre unos “faenones” que planeaban realizar. “*Faenón* significa, desde esa fecha, alcanzar un objetivo a través de componendas”. (Perú 21, 05 de octubre del 2009). En la grabación ambos personajes discuten sobre unos pagos mensuales de \$10,000 a favor de Químper, León y Ernesto Arias-Schreiber (representante legal de Discover Petroleum de Noruega en Perú) por ayudar al intercambio de contratos petrolíferos de exploración en bloques submarinos de petróleo y campos de gas. Unos 20 meses después de la divulgación de los primeros audios aparecieron nuevas grabaciones que involucraban al entonces premier Jorge del Castillo y al empresario dominicano Fortunato Canaán.

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

4º Faenón: BTR

El caso Business Track (BTR) surgió a raíz del escándalo de los “Petroaudios”, cuando se denunció a la empresa del mismo nombre que se encargó del “chuponeo” de las conversaciones telefónicas entre los involucrados. Al respecto, el fiscal superior Tony García Cano presentó su dictamen y ratificó la acusación de tres delitos contra los presuntos “chuponeadores” consistentes en interceptación telefónica, violación del secreto de la correspondencia y asociación ilícita para delinquir.

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

5° Faenón: Petrolera Monterrico

En el 2008, el otrora premier aprista Jorge del Castillo impulsó un proyecto de ley para favorecer a la empresa Petrolera Monterrico, administrada por Julio César Vera Gutiérrez. Dicha compañía tuvo un aumento en su producción gracias a la ley 28109 de regalías petroleras de 2003 y necesitaba que dicha norma se ampliara para no perder tal beneficio. El caso fue descubierto gracias a un audio donde Alberto Químper “Bieto”, exdirectivo de la empresa estatal PerúPetro, le comentaba a Daniel Saba, presidente de la misma entidad, sobre una conversación que sostuvo con Del Castillo para “apurar un asunto pendiente” a favor del empresario Julio Vera Gutiérrez. Finalmente, la ley fue vista el 18 de enero de ese mismo año en el Congreso y diez días después Julio Vera y Jorge del Castillo participaron en una particular transacción inmobiliaria. El entonces jefe del Gabinete Ministerial intercambió su departamento de Surco, de 213 metros cuadrados, por el de Vera en San Isidro, de 300 metros cuadrados.

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

6° Faenón: Caso Cofopri

En abril del 2010 ante la denuncia de venta irregular de un terreno de 300 mil metros cuadrados en una de las zonas de mayor desarrollo y valor inmobiliario del sur de Lima, a la altura del kilómetro 72 de la Panamericana Sur, Omar Quesada renunció al cargo de director de Cofopri. A pesar de que el terreno está valorizado en US\$ 12 millones, la transacción se realizó por una cifra muy inferior: S/.4.908 (US\$1.728 al cambio de hoy). Omar Quesada, quien también es Secretario General del APRA minutos antes de que se acepte su renuncia, dispuso la separación de seis de sus funcionarios involucrados en este bochornoso caso.

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

7º Faenón: el ex viceministro de Justicia

El exviceministro de Justicia Gerardo Castro fue detenido por la Fiscalía cuando pretendía sobornar con 10 mil dólares a un funcionario del Ministerio de la Producción para acceder a unos permisos de pesca de anchoveta a favor de las embarcaciones de Antonio Custodio, Martín Palma y Alberto Palma Lumbres.

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

8º Faenón: Estadio Nacional

El Estadio Nacional, conocido como el coloso de José Díaz, fue reinaugurado el 24 de julio del 2011, a pocos días de culminar el mandato de Alan García, el proceso de remodelación fue objeto de varios cuestionamientos por el incremento de su presupuesto inicial de un monto de S/. 20'000,000 demandando una inversión superior a los S/. 200'000,000 al respecto el contralor Fuad Khoury Zarzar sostuvo “que la función pública debe ceñirse siempre al buen uso de los recursos públicos, porque pertenecen a todos los peruanos y no a los funcionarios públicos” (Gestión, 1 de setiembre de 2011).

Otros faenones

Entre otros casos sospechosos de entrega de dinero está el caso de los colegios emblemáticos en que llaman la atención las diferencias detectadas entre los montos girados por el Ministerio de Economía y los declarados por la Oficina de Infraestructura Educativa (Oinfe) del Programa Nacional de Remodelación y Rehabilitación de los colegios emblemáticos del sector educación. Al respecto tenemos que “El Ministerio de Economía asegura haber girado s/. 9'773,382 para el equipamiento del colegio San Juan de la Libertad Chachapoyas, pero la Oinfe solo consigna s/. 7'725,531. Otro caso es el colegio Francisco Bolognesi de Tacna, el Ministerio de Economía afirma haber

destinado s/ 19'781,484 cuando la Oinfe reconoce s/. 17'744,438.” (La Primera, 6 de marzo de 2012).

En cuanto al Banco de Materiales (Banmat), el presidente de Comisión de Fiscalización, Martín Belaunde Moreyra, sostuvo a *La Primera* que los actos irregulares cometidos durante el gobierno aprista, en que los funcionarios han lapidado los fondos de esta entidad, detalló “que se ha perdido el 87% de su patrimonio si comparamos el patrimonio del 2006 con el del año 2011. Al iniciarse el gobierno aprista dicha entidad tenía un patrimonio neto de s/. 144'896, 444 que quedaron reducidos a s/. 18'129,491” (La Primera, 09/03/12, p. 3).

2.4 Los sectores más propensos a la corrupción en el Perú

Según la *Proética Nacional y Transparencia Internacional* los sectores más propensos a la corrupción son los siguientes:

2.4.1 El Poder Judicial

En la actualidad todo funcionario o juez es considerado susceptible de ser sobornado dando cuerpo a la corrupción institucionalizada en la administración de justicia. En las zonas rurales, por ejemplo la administración de justicia está estrechamente ligada al poder local.

El abuso de autoridad por el Poder Judicial y la Fiscalía se articula con la discriminación social sobre individuos de escasos recursos, campesinos o pobres en general quitándole legitimidad aún más al vínculo político entre el Estado y sociedad. En tal sentido ese abuso de autoridad hace más imposible el acceso a la justicia de las personas de menores recursos.

Así en el Poder Judicial y el Sistema de Administración de Justicia, la precariedad de los recursos y la ineficiencia burocrática se convierten en los resortes que favorecen actos corruptos como coimas a policías, secretarios,

auxiliares e incluso jueces en el Poder Judicial y a fiscales en el Ministerio Público. Las coimas no necesariamente tienen que ser monetarias, sino que en gran parte se dan mediante favores.

2.4.2 Los Gobiernos regionales y locales

En el caso de los gobiernos regionales y municipales, los principales actos de corrupción tienen que ver con los procesos de adquisiciones (por ejemplo en el programa del vaso de leche), en los que se favorece a empresas cercanas a los encargados de llevar adelante los procesos o a las propias autoridades cuando las empresas les pagan coimas para ganar las licitaciones. Así mismo existen coimas para ganar las licitaciones de formulación y ejecución de proyectos de inversión público y para ser proveedores del Estado. La otra fuente de corrupción tiene que ver con las contrataciones y ubicación en puestos de trabajo a amigos, familiares y militantes del partido (clientelismo – nepotismo).

La Contraloría General de la República reveló el hallazgo de diversas modalidades de corrupción en los gobiernos regionales y municipales. Las principales modalidades de corrupción detectadas incluyen el pago de adelantos (diezmos) no considerados en los contratos por la ejecución de obras y el cobro de valorizaciones de avances de obras no ejecutados. Asimismo la corrupción se da con la sobrevaloración en determinadas adquisiciones y con el pago a funcionarios inexistentes entre otros casos.

Por ejemplo las dos primeras modalidades fueron detectadas en la región Ancash respecto al mejoramiento de un canal de riego, con un perjuicio de S/.3, 5 millones.

En la región Puno se extraviaron 120 mil galones de asfalto líquido para la carretera de desvío Huancané Putina, los cuales fueron pagados, generando un perjuicio por S/.1 millón 75 mil. También en esta región se pagó jornales a personas que no prestaron los servicios respectivos (personas fantasmas) por un valor de S/.162 mil.

El contralor Khoury mencionó, entre muchos otros casos, el de la Municipalidad de Huarney que usó a un intermediario para la compra de equipo pesado, lo cual aumentó sustancialmente el precio del mismo, detectándose una sobre valoración por el monto de S/.439 mil. ([http://elcomercio.pe/política/408733/.](http://elcomercio.pe/política/408733/))

En la Municipalidad de Lima la situación no fue diferente, pues tuvimos el caso Comunicore, que fue la empresa que compró parte de la deuda de la Municipalidad de Lima con Relima por S/. 35,9 millones desde 1998. En enero de 2006 el municipio le pagó a Comunicore los S/. 35,9 millones, de los cuales S/. 15,4 millones se depositaron en cuentas de funcionarios de Relima. Luego de este pago, la firma desapareció. Unos S/. 16 millones de lo que restaba fue cobrado por 47 humildes personas. Ello, aparentemente, para que Comunicore aumentara sus gastos administrativos y bajara sus utilidades. En suma, parte del dinero fue retirado en efectivo con destino desconocido. Coincidentemente, Carlos Chávez, gerente de Comunicore, era amigo del alcalde Luis Castañeda.

2.4.3 La Policía Nacional

La degradación moral de la Policía Nacional es uno de los hechos que más ha marcado la conciencia social. La población tiene la sensación de que la policía no cumple su función de proteger a las personas, los bienes y la seguridad pública. Pues no solo es ineficiente sino que sus miembros son con frecuencia autores de delitos graves (tráfico de drogas, robos, secuestros, chantajes, lesiones, homicidios, etc.).

Unos 270 policías fueron denunciados en el Perú durante el 2008 por corrupción, narcotráfico, secuestro, robo, extorsión y homicidio, entre otros delitos.

En la lista de denunciados figuran cinco agentes que participaron en el asalto a un autobús chileno en la región fronteriza de Tacna y cuatro

involucrados en el caso del mexicano Juan Torres Ibarra, quien había sido capturado con 13 kilos de cocaína y apareció muerto en una comisaría.

Otros ocho policías, entre ellos dos jefes de comisarías del departamento andino de Ayacucho, fueron denunciados por tráfico de drogas, pues la carga que incautaba se la vendían a otras mafias.

(<http://elcomercio.pe/lima/260924>)

2.4.4 Los medios de comunicación

En lo que toca a actos corruptos en instituciones de la sociedad civil, los medios de comunicación son los que más quejas reciben por parte de la sociedad. La irresponsabilidad con la que actúan la gran mayoría de los medios (televisivos, escritos, radiales, etc.), ejerciendo una prensa amarilla, no se queda sólo en una mala calidad de información, sino que se incrementa cuando ese estilo morboso de hacer prensa es usado para chantajear autoridades o como caballo político de batalla. Por supuesto, el temor de las autoridades a enfrentar a los medios es lamentable.

En las últimas décadas los peruanos hemos sido testigos de cómo los medios de comunicación vendieron sus líneas editoriales al mejor postor, los dueños ofrecían sus canales de televisión, radios y periódicos con la finalidad de hacerse de unos millones a cambio de desinformar a la población.

En abril del 2011, a puertas de una segunda vuelta electoral, en la cual dos candidatos se disputaban la presidencia del Perú, Ollanta Humala, por Gana Perú y Keiko Fujimori, por Fuerza 2011; fuimos testigos de las mismas artimañas utilizadas por la pasada dictadura fujimorista. La mayor parte de los medios de comunicación tomaron partido por la candidatura del fujimorismo y se notó la hostilidad hacia el otro candidato en todos sus programas de corte periodístico. Para muestra un ejemplo:

“El canal 4 ya anunció que Jaime Bayly reaparecerá todos los domingos en el contexto de la segunda vuelta electoral. El “Plan

Cadete” es también denominado “Plan Maestro”, porque es una maniobra mediática que aspira a destruir la candidatura del líder de Gana Perú, Ollanta Humala, con ayuda de los otros planes de difamación orquestados por el gobierno.

Según fuentes de Fuerza 2011, el papel que cumpliría Bayly sería atacar a Ollanta Humala, en cumplimiento de un plan maestro de manipulación psicosocial preparado por un experimentado equipo de inteligencia. “El fin es ‘demoler’ con todo al ganador de la primera vuelta electoral y favorito de las encuestas para la segunda”, explicaron.

Revelaron que Bayly habría exigido una jugosa suma de dinero para apoyar en su programa de televisión a la candidata de Fuerza 2011, Keiko Fujimori. El polémico conductor se ha declarado ferviente seguidor de la hija del exdictador Alberto Fujimori en la columna que escribe en un diario local” (La primera, Viernes 29 de abril de 2011).

Y así fue en los siguientes días, pues algunos medios de comunicación en lugar de ser informativos en todos los aspectos para la población fueron más bien medios políticos y comerciales.

2.4.5 Las empresas

En cuanto a las empresas, entre los principales problemas que las rodean -además de la participación corrupta en procesos de adquisiciones del Estado- están relacionados con la informalidad, pues de allí se desprenden problemas como la evasión tributaria y las coimas pagadas a autoridades para mantener esa situación.

Pero también es de destacar la relación tensa entre sociedad rural, empresas mineras y el gobierno; porque la entrega de licencias a las mineras sin respetar los informes de impacto ambiental y social, es leída por la sociedad como un “arreglo” corrupto entre empresa y funcionarios públicos (por ejemplo, el Proyecto Minera Conga). Por tales motivos se ha producido los conflictos sociales, que según la Defensoría del Pueblo al finalizar el año 2011 existían más de 220 conflictos sociales provocados por el gobierno de García quien ha otorgado concesiones a empresas privadas sin previa consulta a la población oriunda y sin el estudio de impacto ambiental.

2.4.6 Los partidos políticos

Finalmente, los partidos políticos son una de las principales fuentes de presión para que los funcionarios públicos coloquen a un militante en un puesto de trabajo o para que un proceso de adquisición le favorezca a un determinado participante, allegado o miembro de un partido. El carné partidario se ha vuelto un símbolo del clientelismo político, es decir, de la corrupción. Hay que apuntar que la presión puede venir desde miembros del partido fuera del aparato estatal, o de militantes ubicados en otras jerarquías del Estado, como un ministro, un regidor, un gerente o un congresista.

Ahora bien, existe una encuesta a través de la cual podemos conocer la apreciación de la población acerca de la corrupción en el Perú *elaborada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Respondiendo a la pregunta: **Hablando de corrupción, ¿cómo evaluaría usted...?**

RESPUESTAS	Muy corrupto(a) Corrupto(a)	Algo corrupto(a)	Poco corrupto(a)/ Nada corrupto(a)	No precisa	Total %
El Congreso	79	13	5	3	100
El Poder Judicial	73	16	8	4	100
El Gobierno	71	18	9	2	100
Los Partidos Políticos	68	20	8	4	100
El Ministerio Público	65	20	10	5	100
La Policía Nacional	63	25	9	3	100
Los Gobierno Regionales	53	25	10	12	100
Las Fuerzas Armadas	51	28	16	5	100
La Municipalidad de su distrito	47	26	21	7	100
La Municipalidad de Lima	46	31	17	6	100
La empresa privada	40	30	23	7	100
La sociedad peruana	40	35	20	5	100
Los medios de comunicación	38	32	26	4	100

Fuente: Encuesta de Opinión en Lima Metropolitana - IOP PUCP, mayo de 2010.

Como se puede observar en este cuadro en el que, a nivel de la capital, la mayoría de personas cree que el Congreso es muy corrupto o corrupto. Asimismo, se observa que respecto del Poder Judicial y del Gobierno hay un alto grado de percepción de corrupción en su funcionamiento. De todos modos la corrupción en mayor o menor medida está en todo el aparato estatal. Y ello guarda relación con ausencia de la ética pública y el poco compromiso que existe por parte de aquellas instituciones de luchar contra la corrupción.

El 16 de julio de 2011 el diario la República presentó un cuadro estadístico emitido por la Contraloría General de la República sobre las denuncias “por Corrupción y abuso de autoridad” cometidos por funcionarios del gobierno central y de algunas regiones que fueron denunciados por las vías civil y penal.

SIGUEN TRABAJANDO PARA EL ESTADO

Contraloría General de la República espera que se le otorguen facultades punitivas para sancionar a titulares.

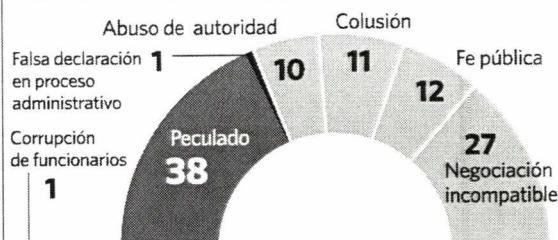
ACCIONES JUDICIALES (%)

426 acciones judiciales iniciadas

2.447 funcionarios involucrados por tipo de proceso

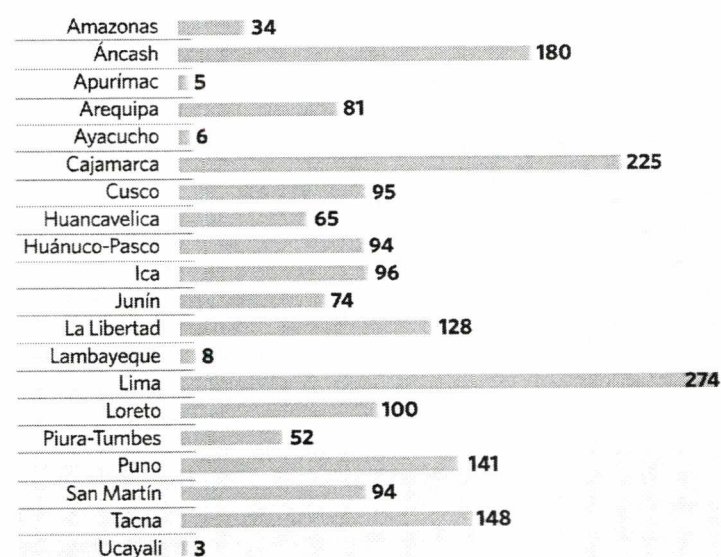


DELITOS FRECUENTES (%)

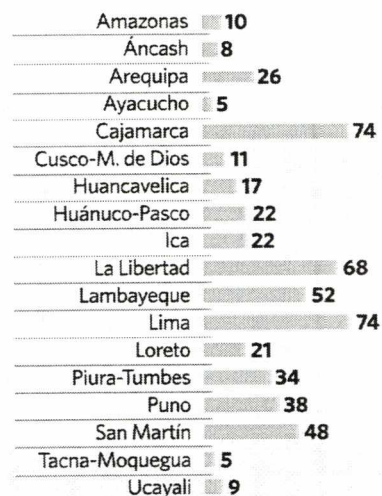


DEMANDAS POR ÁMBITO GEOGRÁFICO (%)

1.903 funcionarios demandados penalmente



544 funcionarios demandados civilmente



En este cuadro podemos apreciar, según el informe de la Contraloría General de la República, que existe diez regiones que registraron el número de funcionarios más demandados. Entre ellos tenemos: Lima (274), Cajamarca (225), Áncash (180), Tacna (148), Puno (141), La Libertad (128), Loreto (100), Ica (96), Cusco (95), San Martín y Huánuco-Pasco (94) denunciados.

Entre las regiones con menor número de demandados tenemos: Ucayali (3), Apurímac (5), Ayacucho (6) y Lambayeque (8). A media tabla están Arequipa (81), Junín (74), Huancavelica (65), Piura-Tumbes (52), y Amazonas (34).

En el gráfico también podemos observar los delitos incurridos con más frecuencia por los funcionarios públicos son: peculado (38%), negociación incompatible (27%), contra la fe pública (12%), colusión (11%), abuso de autoridad (10%), falsa declaración en procesos (1%) (La República, 16/07/2011).

Al hacer un balance de la labor desplegada para finalizar el 2011 el contralor de la República, Fuad Khoury, informó que los gobiernos locales, los ministerios y las universidades estatales concentran la mayor parte de los 10,659 funcionarios involucrados en presuntos actos de corrupción, detectados en las acciones de control entre el 2009 y julio del 2011, y que de esa cifra 8,222 funcionarios están involucrados en infracciones de tipo administrativo; mientras que 1,438 habrían incurrido en ilícitos penales y 929 en faltas de carácter civil. Del porcentaje total de corrupción detalló que 4,039 pertenecen a gobiernos locales (38%), 2,091 son de ministerios (20%), 1,665 de universidades (16%), 1,629 de empresas del Estado (15%), 830 de gobiernos regionales (8%), 250 de sociedades de beneficencia (2%), y 155 de organismos autónomos (1%).

2.5. Comentario crítico de la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815)

Frente al eminente crecimiento de la corrupción en todo ámbito del Estado, como se ha visto en los anteriores gobiernos al año 2001 en la función pública se promulgó una Ley de Código de Ética de la Función Pública el 12 de agosto de 2002 estableciendo los principios, deberes y prohibiciones éticos en la función pública que consiste *en el servicio a la nación de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.*

Ante la infracción del presente código el servidor público puede incurrir en responsabilidad pasible de sanción, teniendo en cuenta las normas sobre carrera administrativa y el régimen laboral aplicable en virtud del cargo o función que desempeñe, en ese sentido, la transgresión del presente código no exime de las responsabilidades administrativas, civiles y penales establecidas en la normatividad.

La Ley del Código de Ética de la Función Pública está dividida en cuatro capítulos. El primer capítulo trata de de la función pública que consta de los artículos 1° al 5° en los cuales se menciona el ámbito de la aplicación, la función pública, los fines de la función pública y del servidor público. El segundo capítulo trata de los principios y deberes éticos del servidor público, en el artículo 6°.- Principios de la Función Pública, menciona los siguiente principios: respeto, probidad, eficacia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia y de la justicia y equidad, en el artículo 7°.- Deberes de la Función Pública, menciona los siguientes deberes: neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los Bienes del Estado y de la responsabilidad. El tercer capítulo trata de las prohibiciones éticas del servidor público; Artículo 8°.- Prohibiciones Éticas de la Función Pública, son: mantener intereses de conflicto, obtener ventajas indebidas, realizar actividades de proselitismo político, hacer mal uso de información privilegiada y presionar,

amenazar y/o acosar. Y el cuarto capítulo trata de los incentivos, sanciones y procedimientos. En el artículo 5°.- Interpretación y Consultas, numeral 5.1, dice, “La Presidencia de Consejo de Ministros es la entidad encargada de dictar las normas interpretativas y aclaratorias del presente código”; y en el artículo 9°.- Órgano de Alta Dirección, numeral 9.1, dice, “el Órgano de la Alta Dirección de cada entidad pública ejecuta, en la institución de su competencia, las medidas para promover la cultura de probidad, transparencia, justicia y servicio público establecida en el presente código”. Y en el numeral, 9.2, “el Órgano de Alta Dirección establece los mecanismos e incentivos que permitan una actuación correcta, transparente y leal de los servicios públicos”. En tal sentido, dicho órgano está encargado de difundir el Código de Ética de la Función Pública, diseñar y aplicar los incentivos y estímulos y desarrollar campañas educativas sobre las sanciones para los servidores públicos que tengan prácticas contrarias a los principios establecidos en el mencionado Código.

Pues bien, desde de su promulgación ya han transcurrido más de 8 años de vigencia, sin embargo a la fecha este Código de Ética como Ley no ha tenido efecto esperado, pues la corrupción en vez de reducirse más bien a tendido a incrementarse como se vio en los gobiernos de Toledo y en el segundo período de gobierno de García.

La iniciativa de un Código de ética como ley es trascendente en la función pública para la puesta en práctica de la misma, pues como veremos en el capítulo III de la importancia de la ética en el ámbito político ya fue advertida por Aristóteles. En nuestro caso la formación en los principios, valores y normas ético-morales y el cumplimiento del Código de ética tiene que ser a través de una entidad del Estado que goce de independencia y autonomía sin la interferencia de ningún partido político en el gobierno y que tenga un alcance a nivel nacional en forma integral y que priorice la formación de los funcionarios públicos en materia de la ética pública y en los fines de la función pública. Por consiguiente, la iniciativa de la ética en el sector público aún es débil lo que se necesita entonces es fortalecer mediante una formación y sensibilización al servidor público para que actúe conforme a los principios ético-moral en la función pública.

Entonces la corrupción sigue siendo un problema en nuestro país como se pudo observar en los informes de los casos y en los indicadores estadísticos. Por lo tanto, ¿qué debe hacerse al respecto para reorientarlo por el camino correcto? Según Abad: “en definitiva, se requiere de un pacto social que asuma determinados valores éticos como fundamentales, los cuales deben guiar el comportamiento de la función pública y ser respetados y promovidos por nuestros gobernantes” (Abad, 2002: 24).

En ese sentido pensamos que, así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debería haberlo por los aspectos morales. Si el subdesarrollo económico es motivo de preocupación también lo debiera ser la ausencia de valores y virtudes en las personas, en particular en aquellos que ocupan cargos públicos. Entonces nos preguntamos ¿cómo se podría resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Pensamos que nuestro país no podrá mejorar si antes no se le educa en la honradez, probidad, respeto, etc. es decir en ética y moral. Pero si se educa a las personas en los valores éticos en particular esto también se verá en el funcionario público y entonces ellos operarán en el ámbito público de manera adecuada elevando la eficiencia en el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, como se ha visto en el presente capítulo, las formas y los alcances de la crisis de valores y la corrupción que se expande día a día presentándose como algo normal o habitual, pues ni la legislación legal penal, administrativa y civil que contamos pueden detener su horizonte; por lo tanto para revertir y combatir creemos que es indispensable promover, formar y concientizar a los servidores y a los potenciales políticos y funcionarios públicos, en principios éticos, valores, normas morales y en ética-deontológica, solo así se podrá corregir las conductas y acciones inmorales que tanto daño hacen a nuestra sociedad y al Estado. Por consiguiente, es urgente y necesaria incorporar la ética desde un enfoque moralizador, en la gestión pública para los gobernantes, autoridades y funcionarios, pues, con la previa formación, todos ellos por principio, tienen que estar sujetos a control y a supervisión sin importar cuán bien hagan su trabajo.

Para conocer la importancia de las acciones morales de la persona en la gestión pública, en el siguiente capítulo, primero se ha considerado indispensable desarrollar algunos conceptos relativos al Estado, el gobierno, el funcionario público a partir de un enfoque ético-deontológico; para luego desarrollar la importancia de la ética en el sector público y, este se manifieste o se interiorice en el político, el gobernante y el funcionario público quienes son los encargados y los responsables de la administración y gestión de los bienes y los intereses del Estado en beneficio de la población; en ese sentido las acciones realizadas por los mismos con un soporte ético se conviertan en una acción moral.

CAPÍTULO III

LA DIMENSIÓN DE LA ÉTICA EN EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este capítulo se desarrolla sobre el origen y los fines del Estado, sobre el gobierno y el político, sobre las funciones del funcionario y servidor público; sobre la conceptualización, objetivos y beneficios de la ética pública; sobre la importancia de las acciones morales en la gestión pública.

3.1. El Estado

Según la teoría política:

“El Estado tiene su origen en la primera unión que se da entre dos seres que comienzan a subsistir el uno con el otro, es decir, la unión del varón y la mujer. Esto no se da por el propósito deliberado, sino por instinto natural que desea dejar detrás de sí otro ser de la misma clase de uno mismo, esto es los hijos. Esta relación entre la pareja se da a través de la palabra, el verbo, la voz, el lenguaje. Con la palabra surge el principio de comunicación, el cual hace que el hombre pueda vivir en comunidad. De estos dos géneros resulta la familia, célula básica de toda sociedad. El conjunto primario constituido por varias familias forma un pueblo o aldea. La comunidad compuesta por varios pueblos o aldeas forma la ciudad. El conjunto de ciudades forman un Estado” (Bautista, 2006: 37).

Entonces el Estado es un todo que se compone de partes, que está formado por los distintos individuos de la comunidad. Cada individuo a su vez cumple una función y pertenece a una parte del Estado. Entre estos se encuentran: los obreros, los agricultores, los artesanos, los comerciantes, empresarios, las fuerzas armadas, los gobernantes, los funcionarios públicos, etc. Todas estas partes tienen un propósito en común: *garantizar la vida y existencia del Estado*.

Ahora bien, el Estado es una reunión de gente asociada por acuerdo mutuo para observar la justicia y por comunidad de intereses. Es la forma de organización política de una comunidad. La política entendida por Aristóteles como: “[...] ciencia práctica suprema, que es la ciencia del bienestar o felicidad del hombre en su vida de comunidad” (Aristóteles, Política, Libro I, cap. 2,1253a). En ese sentido, una causa que contribuye a reunir a los individuos es el bien común, que proporciona la vida feliz que cada uno obtiene en él. Es la felicidad la causa principal por la que los hombres se unen para vivir en comunidad, de lo contrario “cualquier colectividad de animales sería un Estado” (Aristóteles, Política, Libro II, cap. 9,1280a).

La unidad en el Estado solo puede responder a la armonía de una pluralidad compuesta de elementos heterogéneos, pues cada uno de los cuales tiene su destino y sus capacidades propias, y solamente se puede garantizar el bien de todos si cada uno quiere su propio bien y el de los suyos. Entonces, “el bien que persigue el Estado será el bien supremo” (Aristóteles, Política, Libro III, cap. 2,1275b).

El bien que persigue el Estado será a través de los siguientes propósitos: garantizar la independencia de la vida, formar al buen ciudadano, establecer la justicia para las partes que componen, satisfacer de la mejor manera posible las necesidades sociales, garantizar la Constitución, proteger la soberanía, la independencia, la libertad y así como la autosuficiencia de la población. La suma de todos estos propósitos

contribuye al máximo fin de la comunidad política o del Estado, el *bien común*.

Veamos ahora este propósito general, el del bien común, cómo está dado en nuestro país. Tenemos una legislación adecuada para tal caso. En diciembre de 2001 el Congreso de la República aprobó la Ley de la reforma constitucional del capítulo 14, sobre la descentralización (ley 27680), ratificándola en marzo de 2002. En el artículo 188, del capítulo XIV, título IV se modifica y dice:

“Artículo 188°. “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencia y transferencia de recursos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. Los poderes del Estado y los organismos autónomos, así como el presupuesto de la república se descentralizan de acuerdo a ley” (Compendio legal sobre descentralización, SER-CARE, 2002).

También está la Ley 27658, en la cual se ve el rol del Estado para afirmar la democracia. Esta ley sustenta que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la *obtención de mejores niveles de eficiencia del aparato estatal*, de manera que se logre atender con *mayor eficiencia la ciudadanía, priorizando y optimizando* el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:

- a) al servicio de la ciudadanía.
- b) con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) descentralizado y desconcentrado.
- d) transparente en su gestión.
- e) con servidores públicos calificados adecuadamente remunerados.
- f) fiscalmente equilibrado.

Además señala que el Estado debe promover y establecer los mecanismos para lograr una adecuada *democracia participativa* de los

ciudadanos, a través de los mecanismos directos e indirectos de participación. Esto es que el ciudadano tiene el derecho de participar en la formulación presupuestal, la fiscalización, la ejecución y el control de la gestión del Estado, de acuerdo a lo que la normatividad establece. (Compendio legal sobre descentralización, SER-CARE, 2002).

Como se puede apreciar la finalidad y los objetivos del Estado Peruano son buenos, pero, en la práctica, los indicadores de la gestión de las autoridades, muestran ineficiencia en el manejo de los recursos del Estado (incurriendo en actos de corrupción como se vio en el capítulo II) y en la atención de la población, lo cual indica que existe la necesidad de un soporte ético en el sector público, pues consideramos el asunto ahora es el factor humano.

3.2 El gobierno

Ahora bien, una vez constituido el Estado, esto crea cargos y puestos para encomendar altas responsabilidades con funciones específicas. Y el conjunto de individuos que ocupan los principales cargos políticos, los que vienen a ser *el gobierno* que existe para *representar y velar por el buen funcionamiento del Estado y el bien común*. En ese sentido es el gobierno la forma cómo se manifiesta el Estado en su forma visible.

La misión de todo gobierno es satisfacer las demandas de las distintas partes del Estado y cumplir con los compromisos en los que tenga que intervenir llevando justicia, equidad, seguridad y desarrollo económico, social y cultural.

El gobierno central, regional o local en su función de gobernar cuando lo realizan, a veces, lo hacen bien o mal. Un gobierno para que gobierne bien, a parte de su especialidad o profesión, se requiere que posean principios, valores, virtudes y normas morales para que realicen sus

funciones de la manera más correcta y eficiente. Por eso el que gobierna debe conocer y aplicar la ética-deontológica en el ejercicio de sus funciones.

Para gobernar se debe se debe tomar en cuenta, centralmente, al máximo fin del Estado: el bien común. Para ello se requiere de una larga preparación académica y ética, de experiencia y madurez de juicio. Pensamos que gobernar implica un compromiso con el pueblo y el Estado durante todo el tiempo que se permanece en el cargo. Compromiso que es para pocos, pues es evidente señalar que en nuestro país la mayoría de los interesados por obtener un puesto público o bien los que están en el cargo cree poseer los conocimientos adecuados de gestión y ética pública, sin embargo, muchas veces no es así.

Señalar que gobernar requiere de formación académica y ética implica poseer conocimiento y actuar con inteligencia, conforme a los principios éticos y a las normas morales teleológicas y deontológicas frenando los intereses propios y tomando en cuenta las ajenas o como dijera Aristóteles queriendo el propio bien y el de los demás. El objetivo de todo gobierno justo debe ser siempre el bien común, bien de la sociedad más que el bien personal o el de los terceros. El fundamento para todo ello es *la ética del individuo*, llevada a la ética pública. Solo así se podrá superar la pobreza, la desigualdad, los conflictos y los problemas sociales que tanto aquejan a nuestra sociedad.

Ahora bien, el gobierno en nuestro país con el proceso de descentralización se dividió en regiones autónomas y municipalidades autónomas. Según el artículo 192 de la Ley de la reforma constitucional, *los gobiernos regionales* promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, entre sus competencias tenemos:

- “Aprobar su organización interna y su presupuesto.

- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y sus rentas.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a la ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a la ley” (Compendio legal sobre descentralización, SER-CARE, 2002).

Y con respecto a las municipalidades el artículo 195 dice lo siguiente: los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía de las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para:

- “Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales conforme a ley.
- Organizar, reglamentar y administra los servicios públicos locales de su responsabilidad.

- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyecto y obras de infraestructura local.
- Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud. Vivienda, saneamiento, medioambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultural, recreación y deporte, conforme a la ley.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a la ley” (Compendio legal sobre descentralización, SER-CARE, 2002).

La división del gobierno en central, regional y municipal con autonomía política, económica y administrativa es un gran avance en la descentralización del gobierno, por parte del Estado, conforme a la democracia y el Estado de Derecho, etc.; sin embargo en el ejercicio de la función pública, como se sabe, no son suficientes, las leyes y las normas estipuladas jurídicamente como medida de control para el cumplimiento adecuado y eficiente de sus funciones y obligaciones; lo cual indica con mayor razón la necesidad de la ética como medio de formación y control que parta de individuo mismo, para la toma de decisión y realización de acciones correctas y el manejo responsable de los recursos e intereses de los ciudadanos y del Estado en beneficio de la población.

3.3 El funcionario público

En el artículo 2.- Función Pública, de la Ley de Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815), se entiende por función pública “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una

persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”. Entonces el funcionario público es como sostuviera Jaworski:

“Ser un funcionario público es ser un servidor del Estado, pero al mismo tiempo un representante suyo y esta importancia se distribuye desde los ministros y altos funcionarios hasta los responsables de funciones locales o menores y así, el ujier o portapliegos, el empleado de ventanilla, el cartero, la maestra, el policía o el jefe de una estación local de tren sienten y expresan el orgullo de personificar y encarnar, a su nivel, la autoridad y presencia del poder central” (Jaworski, 2002: 135-136).

Entonces la responsabilidad de garantizar la marcha del Estado descansa en los funcionarios al ser ellos los encargados directos de la operación de las instituciones. Pero se sabe que no existe un esquema que garantice que los funcionarios en el cargo público posean verdadera integridad y respondan al interés general, por lo tanto cabe inferir sin la integridad moral y la vigilancia de lo que ellos realizan es riesgo de corrupción y de una incompetencia generalizada.

Sin embargo si el funcionario se guía, por un lado, con los principios de la naturaleza del Estado acorde a un marco jurídico (constitución, estatuto, norma, etc.), y, por otro lado, con los principios, valores y normas morales establecidas en un código ético; poseyendo aquellos el funcionario público puede garantizar los fines del Estado en la gestión pública. Pues consideramos, el hecho de asumir un puesto, que le ofrece la administración del Estado, le da un reconocimiento que representa con dignidad al Estado.

Entonces es indispensable que el funcionario público posea la ética del individuo y que lo aplique en lo público, pues en sus manos está el caudal de la nación, la administración de los servicios que a todos nos interesa y el fin supremo del Estado.

Además es importante hacer notar que existe una necesidad de formar y orientar a los funcionarios públicos, pues muchos de ellos están en

el cargo sin conocer el arte de la política de gobierno y los fines del Estado, y la mayoría no posee los principios y valores de la ética; asimismo desconocen las normas jurídicas y morales, los códigos de ética, etc. Pensamos que el funcionario con ética es la mejor salvaguarda de los fines del Estado, su lealtad y servicio son para la comunidad política y es a esta a quien debe rendir cuentas ya que de ahí proceden los recursos para su remuneración. Ante ello, pretendemos institucionalizar la ética para orientar las actividades hacia una acción moral correcta, creemos que solo así el fomento de la ética puede llegar de manera integral a nivel nacional a todo el aparato estatal.

3.4 El servicio público

En el artículo 4.- Servidor Público, de la Ley de Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815), se considera como servidor público “a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea este nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado”.

Entonces en ese sentido podemos decir que el servicio público es aquella actividad ofrecida por el conjunto de instituciones que conforman la administración pública cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular, continuo y sin propósito de lucro *la satisfacción de una necesidad colectiva o de interés general*. También se entiende por servicio público la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes o reglamentos con el fin de responder a una necesidad colectiva que debe ser atendida. Al respecto la Carta Magna del 1993, dice:

“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la nación y, en ese orden, los representantes al congreso, ministros de Estado, miembros del tribunal constitucional y del consejo de la magistratura, los magistrados supremos, el fiscal de la nación y el defensor del

pueblo, en igual categoría y los representantes de los organismos descentralizados y alcaldes de acuerdo a la ley” (Constitución Política del Perú, Cap. IV, artículo 39).

Los principios que deben dar soporte a la práctica de la administración pública, de acuerdo a la constitución, son, según Bautista, entre otros:

- a) “Continuidad.- Los servicios públicos deben mantenerse constantes, de manera uniforme y permanente.
- b) Suficiencia.- Los medios empleados para la presentación del servicio deben satisfacer la demanda en calidad y cantidad.
- c) Rapidez.- Es la agilidad con la que se presta un servicio evitando pérdida de tiempo.
- d) Seguridad.- Consiste en brindar confianza y credibilidad al usuario al proporcionar el servicio deseado.
- e) Economía.- Los servicios públicos no están destinados a ser objeto de lucro para obtener utilidad como en la iniciativa privada, aunque es necesario recuperar lo erogado para mantener la continuidad en el servicio.
- f) Calidad.- Consiste en desarrollar las actividades con exactitud, precisión, amabilidad y esmero, logrando que el usuario del servicio quede satisfecho.
- g) Eficiencia.- Consiste en alcanzar el máximo resultado con el mínimo de esfuerzos y recursos, es hacer más con menos. Frente a la escasez de recursos es necesaria una mayor preparación, buscando siempre las mejores alternativas.
- h) Innovación.- Se trata de incorporar los últimos avances en métodos, técnicas e innovaciones y tecnologías en la prestación de los servicios dejando atrás los elementos obsoletos” (Bautista, 2006: 41-42).

Los principios mencionados, convierten a los servicios públicos en instrumentos de eficiencia y de buen manejo de los recursos del Estado para la satisfacción de la sociedad.

3.5 El político

La política estudia las formas de gobierno para encontrar la más idónea y adecuada conforme a la naturaleza del Estado. La teoría del Estado sostiene que la política existe para proteger la vida, la libertad, para defender la dignidad humana. La política busca la convivencia y armonía entre los ciudadanos. Sin embargo, los que hacen la política no están exentos de incurrir en actos y acciones inmorales y corruptas; por consiguiente se requiere de los valores éticos y normas morales, de una deontología, pues la mayoría confunde lo que es la actividad política, según Cortina:

“La actividad política, por su parte, persigue un bien que le es propio, y éste no es otro que buscar el bien común, los intereses universalizables. La corrupción en la vida política, o más bien la corrupción de los políticos, consiste en buscar exclusivamente el propio enriquecimiento económico, el prestigio o el poder, en vez de buscar el bien interno de la actividad política” (Cortina, 1996: 32).

Existe la falta de discrecionalidad en las decisiones y en el manejo de los asuntos del Estado. Pensamos, que los hombres que conducen la política de un Estado deben contar con una ética de convicción y de responsabilidad, de respeto y de honestidad; porque el político tiene que vencer día a día los anti valores que le rodean, la amistad, la adulación, la mentira, la ambición, los deseos de poder, etc.

Según Bautista, la promoción de la ética en el servicio público se muestra ya en los diferentes papeles esenciales que tiene que cumplir un político. En primer lugar, como políticos, tienen la obligación de responder de la manera eficiente ante los votantes sin privilegiar a unos cuantos por las actividades realizadas en su nombre, lo que los coloca en una posición única para mostrarse transparentes respecto de las decisiones adoptadas. En segundo lugar, como legisladores, los políticos tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectiva sus exigencias. Pueden solicitar a los funcionarios que informen de las actividades

emprendidas y de las formas en que las han realizado. En tercer lugar, como figuras públicas, se convierten en ejemplo y modelo a seguir. Su conducta se halla tanto en la mira de quienes los rodean como de los medios de comunicación.

Mientras que la política delibera sobre lo que es mejor o peor para el Estado, este, con la ayuda de la ética, debe moderar los deseos de los hombres y encaminar hacia el bien general. La ética, por lo tanto no puede ser dejada de lado por políticos, gobernantes y funcionarios públicos, ya que ella da, pues, sabiduría, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, autoridad, probidad y capacidad de juicio en la toma de decisiones y la realización de acciones.

3.6 Conceptualización de la ética pública

Cuando se habla de ética pública, según Bautista, uno refiere sencillamente a la ética aplicada en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos se manifiesta como la plena conciencia que guía las actitudes de cada servidor público en sus actos concretos los que se desarrollan en dirección del interés de la ciudadanía. En palabras de Jaworski: “la ética en el ejercicio de la función administrativa pública se refiere específicamente al comportamiento moralmente orientado de quienes bajo cualquier título, trabajan en el servicio público” (Jaworski, 2002: 135).

Entonces la ética pública, cuya jurisdicción es práctica, señala principios y valores deseables para ser aplicados en el ejercicio de la función pública. Se la concibe como un área de conocimiento con contenido universal que agrupa principios y valores para fortalecer al espíritu de servicio público. La ética pública se refiere entonces a las conductas y acciones humanas en tanto que son realizadas por gobernantes, políticos y funcionarios públicos en pos del *bien común*. Esto es, como diría Hortal, “se trata de un discurso público acerca de en qué consista ser un buen profesional, cuáles son los límites y los derechos que hay que respetar, los

compromisos que hay que asumir y los deberes que hay que cumplir” (Hortal, 2002: 20).

En tal sentido, el bien que persigue la ética, en el ámbito público mediante la práctica de los principios, valores y virtudes morales, lejos de ser una abstracción, bien debe materializarse en cada conducta o acción que realicen en las múltiples instancias de la administración pública. Pues los funcionarios están sujetos a miles de decisiones diarias en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces, resuelve de manera rutinaria, otras a partir de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo debido y lo nocivo, sin embargo la vida conduce a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta claro o evidente. Por ejemplo, la respuesta a un conflicto social puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no es. En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. *Por ello resulta importante que los servidores públicos cuenten con un marco de principios, valores y deberes morales que les sirva de guía en sus decisiones y acciones.*

La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que esta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas. De esta manera, el estudio de la ética pública es importante porque puede auxiliar en la determinación sobre lo que es conveniente o no para la comunidad política. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados. Esos criterios deben tomar en cuenta lo siguiente según Jaworski:

“Conviene recordar que la función pública se ubica a todo lo largo de la escala de ejercicio del poder político y gubernamental y, que por lo tanto, para todas las dimensiones las opciones básicas –éticamente mesurables- consisten: a) en el ejercicio correcto y responsable de la acción correspondiente; b) en la inacción u omisión; c) en el abuso del

poder que está al alcance de la administración, para modificar los resultados, causar una distorsión o derivar algún beneficio impropio. *En resumen hacer, no hacer o abusar*" (Jaworski, 2002: 139).

Ahora bien, la ética pública no solo contribuye en la decisión y realización de acciones correctas y responsables, para no quedarse en inacción cuando es necesario y para no abusarse del poder cuando uno está facultado y luego realizar tareas para prevenir y evitar la corrupción; sino que también persigue el objetivo de contar con buenos políticos, gobernantes y funcionarios que afronten los grandes retos de injusticia, pobreza, desconfianza o insatisfacción que padecen la población.

Como vemos el origen y razón de ser de la ética en la función pública cumple un doble papel: por un lado, sirve de control de comportamientos y acciones negativas y, por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos contribuyendo así con la calidad moral de las personas y de las instituciones.

3.7 Objetivo de la ética pública

En el ejercicio de la función pública existen servidores públicos honestos, y comprometidos con sus tareas y sus obligaciones, con lo cual contribuyen así con la marcha y desarrollo de las instituciones y del país; mas este tipo de personas hoy en día escasean en el sector público. Los que, en cambio abundan, son los servidores públicos irresponsables que desarrollan conductas y acciones antiéticas o de corrupción, afectando con ello en forma directa al bien común que es el fin que persigue el Estado.

Por lo tanto, consideramos que el objetivo principal de la ética pública es la formación integral de los servidores públicos, con el propósito de fomentar y fortalecerlos en los principios y valores éticos tanto teleológicos como deontológicos hasta que esto se conviertan en ellos un hábito. Como diría Castro:

“No puede verse el tema de la ética como un asunto ontológico o esencialista, es decir, como si nuestra naturaleza fuera buena o mala *per se*. El tema de la ética es principalmente, como ya sugería Aristóteles un tema de *disciplina* que exige un proceso y se va conquistando hasta hacerse un hábito, una costumbre” (Castro, 2002: 120).

Pues mediante una educación en principios y valores ético-morales podemos orientar a las personas para que realicen decisiones, conductas y acciones correctas dignas de respeto y honra.

Entonces la Ética Pública tiene como propósito lograr que las personas que ocupen cargos públicos lo hagan con diligencia, honestidad, respeto y compromiso; y esto se hace posible cuando la persona reconoce y asimila la verdadera importancia de los principios, valores y deberes éticos. La adopción verdadera de la ética, por un lado, motiva a la gente que está en situación de pasividad, y, por otro, permite un cambio de concepción, de actitud psíquica, de mentalidad cuando hay pensamientos y actos corruptos. Por lo tanto, el objetivo debe ser lograr que el ciudadano o el servidor público como sostuviera Lerner: “...que el respeto al sistema de leyes y normas no debe depender solamente de la expectativa de un premio o del temor a un castigo sino, esencialmente, de una adhesión íntima a ese sistema como un elemento valioso en sí mismo” (Lerner, 2007: 8).

En ese sentido, el principal objetivo de la ética pública no solo sería el establecimiento de los valores sino su interiorización en las personas, es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es cómo plasmar esos valores en la práctica diaria de cada individuo o funcionario público. Al respecto Cortina propone refiriéndose al vacío legal y déficit moral, lo siguiente:

“Evidentemente, las leyes son inevitables, pero el vacío legal no es nunca la causa de los desaguisados. Lo peor es el déficit moral, porque si los ciudadanos no nos convencemos de que hay determinados modos de conducta que valen la pena por sí mismos, que por sí mismos humanizadores, mientras que otros no lo son, no hay leyes, controles y sanciones en el mundo capaces de resolver el problema. Y esa convicción, de que hay

determinados modos de actuar y que humanizan, tiene que venir desde dentro. Por eso es importante la moralización de las sociedades. Por eso es urgente intentar reflexionar sobre cada una de las actividades sociales, tratando de determinar cuál es su fin propio, el bien interno que persigue, y cuáles son las actitudes y valores que exigen para alcanzar esos bienes internos” (Cortina, 1996: 35).

Por ejemplo, es fundamental para Cortina, que sería un caso teleológico, que los empresarios recuerden cuál es el bien y el fin de la empresa, y que los políticos recuerden cuál es el bien y el fin de la política, que los docentes recuerden cuál es el bien interno de la docencia y que vean cuáles son los valores y las actitudes que son necesarias desarrollar para alcanzarlos y, así, en los diferentes ámbitos del sector público. Además por parte de las personas o los servidores públicos, es importante que conozcan y recuerden sus deberes con respecto a sí mismos, a la sociedad y al Estado. De ahí que la ética orienta la conducta y las acciones de las personas desde una perspectiva teleológica-deontológica.

Ahora el reto, como se ve, consiste en encontrar la forma de concienciar al político, al gobernante y al funcionario público sobre la importancia que tiene la conducta y la acción moral para el bien del servicio público. ¿Cómo lograr que las cualidades éticas prevalezcan en la vida de los servidores, sobre todo de aquellos que han vivido habitualmente sin ellas? ¿Cómo despertar el interés por la ética?

3.8 Beneficios del fomento de la ética pública

La gestión y la administración de los recursos y fines del Estado con los instrumentos modernos de la gestión pública tendrán mayor impacto si va acompañada de la ética. Todo individuo responsable de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la *acción* del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas representadas por el Estado. El objetivo del fomento de la ética por nuestra parte es motivar a los servidores públicos para obtener mejores resultados

en la prestación de servicios y evitar prácticas deshonestas, lo que conllevará a la recuperación y al fortalecimiento de la confianza.

Nuestra sociedad para ser justa, libre y próspera necesita de buenos profesionales, gestores y administradores públicos como lo dice Hortal:

“La salud pública dependerá, no solo, de buenos médicos, de buenos políticos, buenos profesionales del urbanismo. Difícilmente habrá buen nivel educativo si no hay buenos maestros, buenos profesores, buenos educadores. Una sociedad bien informada, y para estar bien gobernada necesita buenos políticos, pero también buenos científicos sociales, buenos periodistas, etc. Los responsables políticos tiene un papel insustituibles con el ejercicio profesional estableciendo prioridades en las demandas sociales y asignando recursos a las actividades profesionales con vistas siempre al bien común, a una vida social en paz, libertad, justicia y prosperidad” (Hortal, 2002: 231).

El destinatario (ciudadano) de los servicios de la función pública será el criterio último para determinar si el servicio profesional ha sido competente o debidamente prestado, cuando: si se llega a curar, si está informado, si vive en una vivienda habitable, si ha sido juzgado con justicia y representado o defendido con competencia y diligencia, etc.

Por lo tanto, una ética aplicada a la función pública contribuirá a forjar una cultura del buen servicio el que a su vez elevará la responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Además el gobierno o un funcionario público, en términos de ética-política podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad como: empleo, educación, justicia, seguridad, alimentación, vivienda, etc. sino también los más altos principios y deberes ético-moral: la libertad, satisfacción, felicidad, igualdad, justicia, humanidad, etc.

Otra razón que prueba la importancia de fomento de la ética en el ámbito público es la de que la ética puede determinar gobernantes más humanos, con mayor sensibilidad, que sepan escuchar y comprender, pero, sobre todo, que posean la capacidad para resolver de forma óptima los problemas.

La ética en los gobernantes estimulará el esfuerzo para fomentar la equidad, evitando la desmesura y ayudando a los más necesitados, a los más débiles, a los que padecen injusticia. Inclusive se desarrollará la comunicación grata de persona a persona mediante una mejor conducta, un trato amable y los cuales son elementos básicos para establecer buenas relaciones y buen servicio. Con todo ello se evitará la realización de acciones impertinentes, de omisión y de abuso de poder.

3.9 Las acciones morales en la gestión pública

Entendemos por acciones morales en la gestión pública, a la realización de acciones como: producir, causar, elegir, crear, destruir, iniciar, continuar, terminar, etc. que se efectúa en base a las nociones de la ética pública. Pues esta se materializa en una conducta o acción moral realizadas conforme a los principios, valores y normas éticos-deontológicos, respetando y cumpliendo las leyes de la constitución y las normas jurídicas vigentes que prescribe el Estado en cumplimiento de los fines del Estado, como el bien común y el bienestar social.

El político, el gobernante y el funcionario como servidores públicos en el ejercicio de su función, deben tomar a la ética en dos direcciones: en una como orientadora y en la otra como obligación (teleológica y deontológica). En la primera como orientadora hacia el bien y la segunda como un deber moral. Ambas deben ser interiorizadas por la persona actuante. Con aquellas direcciones, el funcionario público actuará y realizará acciones de la manera más adecuada e idónea evitando, así, caer en actos antiéticos y de corrupción. En tal sentido será respetado y acatado los controles *externos* (normas, leyes, auditorías, etc.) que existen dentro de la función pública, prevaleciendo el espíritu de servicio basada en un espíritu ético.

Entonces, la razón, por la que la ética es importante para la política, la gestión y la administración pública, radica en su fuerza orientadora de las

acciones humanas. Cada acto que realiza el hombre tiene su fundamento o justificación en ella. Cuando los hombres públicos se acompañan de una filosofía en esta disciplina actuarán bajo el autocontrol al ser responsables de su conducta y acción. En ese sentido creemos que la ética es el mejor instrumento del cumplimiento de los fines y obligaciones de las funciones y cargos, porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón y la conciencia sobre la idea de servicio con eficiencia y calidad por el bien común.

Por el solo hecho de realizar una acción con responsabilidad y de hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta meta, por cercana que parezca, es difícil de alcanzar ya que no todos los que participan en el ámbito público realizan adecuadamente sus funciones. La ética propone mínimas exigencias para asegurar la honestidad, la justicia y la responsabilidad en el ejercicio de la actividad pública.

Sostenemos que la ética es acción conforme a la moral. No se estudia ética para quedarse en la abstracción sino para ser aplicada en la práctica, por consiguiente, se formará a los funcionarios públicos en principios éticos-deontológicos para que sean aplicados en sus labores diarias. En ese sentido un buen político, un buen gobernante y un buen funcionario público vivirá con dignidad alejado de las pasiones y utilizará el poder como un instrumento para hacer el bien en cada decisión. Si ello es así entonces se logrará el auténtico progreso moral de los gobernados y de las instituciones.

Según Bautista, aquellos que ejercen la política y la función pública con ética se dice que tienen *decoro*, *decorum*. Esto es decencia, respeto, honor y dignidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son indecorosas. Algunos principios que acompañan al político y funcionario público en el servicio público que posee decoro son los siguientes:

a) Autoridad. La teoría política enseña que la autoridad es la facultad o potestad que tienen los gobernantes para mandar realizando tareas que beneficien a los gobernados. Cuando la autoridad no se entiende como servicio a la pluralidad de intereses dicha acción se corrompe y se transforma en despotismo. El despotismo es una forma de poder antipolítico. Cuando el poder va acompañado de autoridad resulta una acción eficaz en orden a procurar el incremento de bien en aquellos a quienes se dirige.

b) Honor. Es el reconocimiento a las acciones emprendidas que tengan algún mérito, al servir a los demás, es decir, tiene que ver con las obras buenas que realice un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor, siendo este el premio a la virtud que se otorga a las personas con buena fama. Algunas personas hacen de este su principio en la vida, sin embargo, a pesar de ser una virtud es aspirada por pocos, pues al parecer “a la mayoría de los hombres les mueve más la avaricia de riqueza que de honores.” (Política, libro, VI, Cap. 4, 1318b). El honor es una virtud que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos, de no ser así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionarán graves daños al Estado. Los cargos públicos son honores del Estado por lo tanto quien ocupe uno tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando este principio lo adquieren los miembros de un gobierno todo el Estado se beneficia.

c) Justicia. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado lo que da origen a que haya muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El hecho de que se omita tiene un precio: el sufrimiento humano. Los sufrimientos vienen en distintas formas: pobreza, desempleo, hambre, dolor, muerte. Pero lo peor es que estos sufrimientos se perpetúan y crecen. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia.

d) Libertad. El hombre libre es aquel que puede gobernarse por sí mismo y es capaz de dominar sus apetitos y pasiones por medio de la razón. La libertad va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer educación. La libertad no funciona si no va acompañada de responsabilidad. La teoría política sostiene que hay dos condiciones para que un Estado sea llamado como tal, éstas son: “riqueza y libertad”. La riqueza proporciona la autosuficiencia, la libertad concede la soberanía, la autonomía y la independencia. Para Aristóteles una de las funciones del Estado es “evitar que el pueblo caiga

en la esclavitud” –y continúa- “Pues ¿no es una cosa imposible que una comunidad que es por naturaleza esclava, sea digna de llevar el nombre de Estado? Porque un Estado es autosuficiente, mientras que lo que es esclavo no es autosuficiente.”(Política, Libro IV, cap. 4,1291a). Un gobierno que esclaviza a su propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se gobierna un pueblo se hace no para que este viva como esclavo, sino para que sea libre.

e) *Prudencia*. Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para el hombre. La prudencia se enfoca a los casos particulares, se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional, el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente, asesorado por el principio de la recta razón. En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos gobernados. Debe existir prudencia al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la Constitución, al aprobar un programa, al negociar con otros gobiernos y en cualquier otra decisión que se tome. En política, un error de deliberación puede tener repercusiones catastróficas para el Estado. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar, no sólo a la generación presente, sino a las venideras. Por eso es importante que quien delibera lo haga con tiempo, sin prisa, razonando, calculando, logrando así su propósito de alcanzar el bien” (Bautista, 2006: 69-70).

Estas cualidades hechas principios y aplicadas correctamente en el ejercicio de la acción pública son fundamentales para construir un escudo que acompañe a los servidores públicos en sus tareas y funciones específicas para quedar libres de toda corrupción.

Pensamos que la ética no debe ser vista como restricción, prohibición o limitación, sino como un conocimiento que conduce a la libertad y al dominio de uno mismo. Pues se trata de una disciplina que gira en torno a los valores más altos para el ser humano y señala como fin de cada acto el hacer el bien de forma libre. Como Aristóteles dijo, vivir con ética es alcanzar el desarrollo humano integral, lograr la felicidad, que es el máximo anhelo en la vida.

En la teoría política se encuentran los fundamentos que dan sustento a la relación ético-política. La política implica deliberación permanente sobre los deberes para la vida pública por lo que tiene una esencia ética irrenunciable. Ética y política se mueven dentro de una misma dimensión, pues el gobierno, el funcionario o el servidor público en la mayoría de los casos no pueden operar acertadamente sin la ética. Entonces ambas son los ojos de un mismo rostro. De ahí que, al faltar uno, la visión se torne incompleta, se impida ver el horizonte, generando que el cuerpo político tropiece.

En fin, como se ha demostrado, los antivalores, en general, y la corrupción, en particular, generan ineficiencia en el servicio público. Pese a existir diversos mecanismos que intentan combatirlos, estos son, normalmente meros instrumentos de control externo al individuo, dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al desarrollo interno de la persona, el autocontrol; a la práctica de principios, valores, normas morales y códigos éticos. No obstante, la ética no pretende ser la panacea en que puede solucionar los problemas que enfrentan los políticos, gobiernos y las administraciones públicas, pero sí puede ser un antídoto para no caer en acciones inmorales y corruptas que afectan día a día a nuestra sociedad.

En el siguiente capítulo se desarrollaran algunos criterios, lineamientos y una propuesta de creación de un organismo público de ética de carácter autónomo que vele y que tenga como una de sus funciones promover y fomentar la formación en ética teleológica y deontológica, de los funcionarios públicos, como asimismo controlar, amonestar o sancionar, según la gravedad moralmente incurrido en el ejercicio de sus funciones en el ámbito público pasando por el Presidente de la República, los poderes del estado, los presidentes regionales, los alcaldes y la gerencia de los municipios y el personal de servicio.

El organismo de ética se encargará de elaborar algunas pautas para la formación y el control, ética y deontológicamente de los políticos, del gobierno, de funcionarios de la gestión y administración pública afin de que

los servidores públicos tomen decisiones y realicen acciones correctas en beneficio de la población.

Es más, la creación de tal Instituto Nacional de Ética Pública permitirá, entre otros, el cumplimiento del objetivo principal de nuestra investigación, que es, no solo que el individuo posea conocimiento y conciencia sobre la importancia de la ética y si finalmente va actuar en forma contraria a la que dicta la ética-deontológica, la constitución y las leyes jurídicas, sino que más allá de la formación y sensibilización está, y esto es lo más importante, el hecho es hacer que actúe bajo los principios, valores y normas morales.

CAPÍTULO IV

ALGUNOS CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA FOMENTAR LA ÉTICA EN LOS GOBERNANTES Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Con el propósito de revertir tanto malos pensamientos como vicios y hábitos adquiridos los cuales se materializan en los antivalores y la corrupción consideramos que es importante plantear estrategias para limpiar, ordenar y cuidar la mente, la conducta y las acciones de políticos, gobernantes y funcionarios públicos y sembrar en ellos principios, valores y normas éticas a fin de que sus actos se rijan rectamente. Para lo cual hemos elaborado algunos criterios, lineamientos y propuestas con la finalidad de concretar nuestro proyecto.

4.1 Criterios de formación en ética

La ética en la vida pública debe contener los siguientes criterios:

- a. Promover el interés por la ética en los asuntos públicos, destacando los distintos principios, valores y normas morales que señala esta

disciplina mostrando que aquellos son muy importantes para nuestra buena conducta y para realizar acciones buenas y evitar las malas.

- b. Realizar eventos culturales y académicos como conferencias, coloquios, congresos, seminarios, etc. que permitan poner en discusión los temas y algunos dilemas éticos relacionados a la actividad pública a efecto de la toma de decisiones y la realización de acciones.
- c. Promover la formación en ética teleológica y deontológica para el buen desempeño moral en el servicio a la nación, desde: la educación inicial, primaria y secundaria; pasando por la formación profesional y durante el desempeño laboral en el sector público mediante un proceso de capacitación, actualización, desarrollo personal y atención al ciudadano.
- d. Sensibilizar al servidor público sobre su compromiso con la sociedad interiorizando los principios y valores éticos. Pues pensamos que no es suficiente solo establecer los valores mediante una ley, un código, una norma, etc. Sino que el reto es interiorizar en las personas, concientizándolos, para que realicen acciones buenas en sí mismas sin interés.
- e. Todo individuo que ingrese al servicio público debe pasar por un proceso de formación en servicio público. En este proceso es importante que conozca y maneje los conocimientos básicos de la gestión pública, desde la perspectiva de la ética, tales como: ética del individuo, ética pública, código de ética pública, importancia y funciones del servicio público; ámbito de acción de los servidores públicos, principios y valores morales de los servidores públicos, la forma de gestión y organización de la administración pública, los fines que persigue la función pública, los objetivos y metas de la institución y del Estado; la relación del gobierno, el servicio público y la

ciudadanía y; las responsabilidades del servidor público, el respeto humano, la ley jurídica, la constitución, etc.

4.2 Lineamientos generales para el cumplimiento de lo ético-deontológico en el sector público

Aquí proponemos algunos planteamientos generales para el cumplimiento de los lineamientos ético-deontológicos y de los criterios arriba mencionados:

1. Crear el Instituto Nacional de Ética Pública con carácter autónomo e independiente del gobierno o de la política de turno para que fomente la ética pública. Este organismo debe ser dirigido por hombres que cuenten con conocimiento y espíritu de ética, honorables y con una reputación intachable cuya misión sea promover los valores, los principios y el código ético en el ámbito público. Dicho organismo deberá diseñar una estrategia para lograr que los valores éticos queden sembrados en la conciencia de todo servidor público, cuyo reto sea lograr que cada servidor los hagan suyos.
2. Tal organismo autónomo tendrá que estar atento del comportamiento y las acciones de los servidores públicos, para lo cual tendrá que designar un área o departamento responsable de cuidar y vigilar la conducta y acciones de los servidores públicos.
3. Además esta entidad deberá contar con un área de investigación e identificación de los principios, valores y código ético deseables en un servidor público y establecerlos dentro los perfiles que se requieren para ingresar y desempeñar en el servicio público como: Lealtad para la institución, probidad y responsabilidad en el trabajo. Es posible elaborar distintos perfiles ya por tipo de actividad, o por niveles de gobierno, o por sectores de la administración pública, entre otros.

4. Una vez definido el perfil del servidor público es importante establecer el código y normas necesarias con respecto a ellas. Es importante regular de manera exhaustiva la conducta y las acciones del personal que labora en la administración pública.
5. Establecer principios y códigos de buena conducta para aquellas personas encargadas de las funciones públicas. El código de conducta en el servicio público puede ser un documento jurídico o una declaración administrativa en la que se definan las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos, señalando los principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Los códigos de conducta comprenden una declaración de principios, valores, una lista de responsabilidades y obligaciones morales y jurídicas. Dichos códigos ya sean de carácter legal o administrativo desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. La combinación de una ley general de conducta ética con un código específico por institución puede ser un complemento en la normatividad ética de los servidores públicos.
6. Establecer un sistema de denuncia que recoja cualquier acto indebido de parte de los servidores públicos para luego ser puestos al conocimiento de las instancias jurídicas para su identificación y sanción correspondiente. Pues es indispensable crear procedimientos accesibles y transparentes que faciliten la denuncia de las conductas y acciones indebidas de funcionarios por parte de cualquier ciudadano o incluso del personal que labora dentro del sector público y de ser comprobado tales denuncias deben estar registrados en el central de conducta y acciones antiéticas según el grado del caso para la información del público.
7. Establecer un sistema de comunicación directa con la población. Es conveniente que toda dependencia y entidad de la administración pública cuente con un área que informe a la opinión pública sobre las

metas realizadas o los avances en dirección a estas. En el caso de quejas el área de comunicación debe responder sobre la forma en que se resolvió. La ética pública es un elemento que debe facilitar un sistema de comunicación entre la administración pública y los ciudadanos en las que fomenten la claridad y permita niveles aceptables de participación ciudadana en los asuntos públicos.

4.3 Funciones del Instituto Nacional de Ética Pública

Para que se haga realidad el fomento y la formación en ética del servidor público en la práctica pública y social, el Instituto Nacional de Ética Pública debe tener las siguientes funciones:

- a) Debatir, formular y ejecutar una ley ética pública.
- b) Debatir, formular y ejecutar código de ética para la función pública.
- c) Debatir, diseñar y ejecutar programas de formación ética teleológica y deontológica con alcance nacional en relación a los fines del Estado, para los gobiernos y funcionarios públicos.
- d) Elaborar un plan político y estratégico para promover, fomentar, concientizar y sensibilizar a los actores de la función pública de manera integral a nivel nacional.
- e) Promover en los gobiernos locales, regionales, y a las otras entidades del Estado y apoyarlos en la ejecución de actividades académicas como congresos, conferencias, seminarios, coloquios, capacitaciones en nociones de ética en general y en ética pública en particular con relación a la gestión, administración y el servicio público.
- f) Desarrollar acciones de gestión, de apoyo y asesoramiento interdisciplinario para la toma de decisiones y realización de acciones correctas conducentes a una mayor eficiencia en las actividades y ejecución de proyectos y programas sociales.
- g) Supervisar, controlar y evaluar las conductas y acciones morales en el desempeño del servidor públicos en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones con la finalidad de adoptar medidas correctivas.

- h) Amonestar, sancionar, por la mala conducta y acciones realizadas por el servidor público en el ejercicio de la gestión y administración de los bienes del Estado en beneficio de la ciudadanía.
- i) Convocar y conceder un reconocimiento anual con un Premio Nacional por la buena conducta y las buenas acciones realizadas por el gobernante y el funcionario público en la gestión y administración de los bienes del Estado en beneficio de la población.
- j) Promover, coordinar y suscribir la firma de convenios que contribuyan al fortalecimiento de la ética pública en el país.
- k) Establecer en coordinación con los organismos no gubernamentales, fundaciones, una política de conocimiento y acercamiento cultural a la ciudadanía en temas de ética-moral.
- l) Permanente revisión, supervisión, control y evaluación de temas de ética teleológica y deontológica, ley de ética pública, código de ética, normas, programas de formación, etc. y, de las acciones morales de los diversos órganos de la institución a fin de adoptar medidas correctivas para lograr mayor eficiencia en la actividad pública.

CONCLUSIONES

1. La salud moral del hombre depende de la ética, como la salud médica del mismo. La ética entendida como una disciplina filosófica que reflexiona críticamente y explica el conjunto de elementos morales que rige la conducta y las acciones del hombre sobre el sentido existencial. Mientras que la moral, como un proceso mediante el cual un sujeto realiza un comportamiento susceptible de ser valorado bajo un sentido moral (bueno o malo).
2. Nuestras conductas y costumbres adquiridas pueden ser reorientadas, puesto que ellas no se producen en nosotros por naturaleza. Mas la reorientación y la orientación deben hacerse bajo los fundamentos de los principios de la ética y la moral para que la persona actúe y realice acciones correctas.
3. Los elementos esenciales de la ética vienen a ser las facultades intrínsecas del hombre, entre ellos tenemos: la conciencia, la libertad y la responsabilidad morales que ayudan a prever actos y acciones contraproducentes moralmente para realizar actos y acciones correctas;

pero requieren de la madurez a través de una formación en los principios, valores, virtudes y las normas morales.

4. El ser humano a diferencia de los animales tiene la capacidad de ser el principio y causa de sus acciones y estas son susceptibles de ser consideradas como buenas o malas. Para que sus acciones sean calificadas de buenas, antes de realizar las mismas, debe discernir lo bueno y lo malo basado en los conocimientos éticos y morales mediante su capacidad racional en base a sus facultades intrínsecas.
5. En la realización de las acciones morales, desde una perspectiva teleológica-deontológica, sucede que los principios, virtudes y normas morales y las actuaciones individuales se relacionan en un fecundo círculo hermenéutico; esto es, terminamos de saber qué significan los principios éticos cuando sabemos cómo se traducen, aplican o ponen en práctica en determinadas circunstancias. Pero, a la vez, terminamos de saber y de entender las situaciones que vivimos y en las que tenemos que actuar cuando sabemos relacionar dichas situaciones con determinados principios éticos y no con otros.
6. Nuestra sociedad actual refleja la pérdida de valores, la crisis moral y la ausencia de la ética en la vida pública, pues, el aparato estatal se encuentra enquistado de corrupción en todos sus ámbitos. Pues existen innumerables manifestaciones de antivalores y actos de corrupción incurridos en nuestra sociedad y Estado.
7. La primera causa de deseos y pasiones que inducen a realizar actos y acciones antiéticos y de corrupción, es la ignorancia y la falta de voluntad para realizar actos y acciones nobles dignos de respeto. La segunda causa son los estados afectivos negativos que existen en el individuo, entre ellos tenemos: la codicia, la avaricia, el anhelo de poder, el vacío existencial y la tendencia a la enajenación.

8. La corrupción en el ámbito público está relacionada con el Estado. Ella consiste en el ejercicio incorrecto e irresponsable de la acción correspondiente, en la inacción u omisión y en el abuso del poder que está al alcance de la administración y gestión del servidor o funcionario público, para modificar los resultados, causar una distorsión o derivar algún beneficio impropio.
9. Algunos datos recientes muestran que la corrupción se pone en evidencia cuando el dinero del Estado deja de gastarse en proyectos, programas sociales y servicios públicos que depende del gobierno, tales como el transporte público, la educación, electricidad, agua potable, salud, vivienda, etc.
10. Entre los sectores más propensos de incurrir en la corrupción tenemos: el Congreso de la República, el Poder Judicial, la Policía Nacional, el Gobierno Central, Regional y Distrital, los medios de comunicación, las empresas y los partidos políticos. Pues aquí se refleja la ausencia de la ética-moral y la falta de voluntad para poner en práctica.
11. El Estado tiene los principales propósitos como: garantizar la independencia de la vida, el bien supremo, la formación de un buen ciudadano, establecer la justicia para todos, satisfacer de la mejor manera posible las necesidades sociales, garantizar la constitución, proteger la soberanía, la independencia, la libertad y así como la autosuficiencia de la comunidad. La suma de todos estos propósitos contribuye al máximo fin de la comunidad política, esto es, al bien común.
12. Existe el gobierno para representar y velar por el buen funcionamiento del Estado con una autonomía política, económica y administrativa. El gobierno se apoya en un conjunto de instituciones que desempeñan una función de interés público. Cada Institución es fundamental para el buen funcionamiento del Estado mediante las tareas designadas por cada sector como: salud, educación, alimentación, vivienda, transporte,

seguridad, justicia, etc. los cuales realizan esfuerzos coordinados para satisfacer la diversidad de necesidades del pueblo.

13. De acuerdo a la ley, todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación. Desde el Presidente de la República que tiene la más alta jerarquía y responsabilidad en el servicio a la nación y, en ese orden, los representantes del congreso, los ministros, miembros del tribunal constitucional, el consejo de la magistratura, los magistrados supremos, el fiscal de la nación, el defensor del pueblo y, en igual categoría los representantes de los organismos descentralizados, los presidentes regionales, los alcaldes hasta la gerencia y personal operativo de la comuna.
14. En el ejercicio de la actividad pública el político, el gobierno, el servidor y funcionario público día a día están propensos a cometer actos antimorales y de corrupción; además encontrarse con dilemas éticos a la hora de tomar decisiones. Por tales razones existe la necesidad de fomentar la ética en el sector público. Entendida la ética pública como un comportamiento y realización de acciones moralmente orientador de quienes bajo cualquier título trabajan en el servicio a la nación. Esto es, saber en qué consiste ser un buen servidor o funcionario público, cuáles son los límites y los derechos que hay que respetar, los compromisos que hay que asumir y los deberes que hay que cumplir.
15. Se podrá garantizar los fines del Estado en la gestión pública cuando el funcionario o servidor público se guía, por un lado, por los principios de la naturaleza del Estado acorde a un marco jurídico (constitución, estatuto, norma, etc.) y por otro lado, con los principios, valores y normas morales establecidas en una ley o código ético bajo el soporte de sus facultades intrínsecas que son la conciencia, libertad y responsabilidad morales.

16. El efecto del fomento de la ética en el sector público se evidenciará en el destinatario, el ciudadano o la población. Pues tal efecto viene hacer el criterio último de los servicios públicos, en la medida que el servicio ha sido competente y debidamente prestado por el profesional, gobernante o funcionario público. Puesto que si se llega a sanar, si está bien informado, si vive en una vivienda habitable, si ha sido juzgado con justicia y diligencia, si se ha atendido sus quejas y se ha asumido, si existe seguridad ciudadana, etc. Además que los programa y proyectos sociales han sido ejecutadas eficientemente y que a su vez se ha beneficiado de manera equitativa y que con estos se haya reducido el nivel de la pobreza, el desempleo, la desnutrición, etc. si la calidad de la educación ha aumentado, si la sociedad ha mejorado su nivel cultural, moralidad, civismo y que se ha reducido el nivel de los conflictos sociales, la contaminación medio ambiental y la corrupción, entonces debe ser porque la ética cumplió su cometido en bien del destinatario de los servicios públicos.
17. Las leyes jurídicas, civiles, administrativas, etc. son inevitables; pero si existe un déficit moral, es decir, si los ciudadanos no están convencidos de que hay determinados modos de conducta y acciones que valen por sí mismos, que por sí mismo son humanizadores, mientras que otros no lo son, no hay leyes, controles y sanciones en el mundo capaces de resolver el problema. Por eso, es importante la formación en ética-deontológica del funcionario o servidor público y la moralización de la sociedad hasta lograr que determinados modos de actuar y acciones que humanizan nazcan desde el interior de la persona.
18. La gestión y la administración de los recursos y fines del Estado (a base de los instrumentos modernos de la gestión pública) tendrá mayor impacto si va acompañada de la ética. Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que representadas por el Estado.

19. Entendemos por acciones morales en la gestión y administración pública, al ejercicio de toda actividad determinada como: producir, causar, elegir, crear, destruir, iniciar, continuar, terminar, etc. que efectuadas materializan una conducta o acción correcta. En cuya realización están presentes los principios, valores y normas ético-deontológicas sin dejar de respetar y cumplir las leyes constitucionales y jurídicas que prescribe el Estado en dirección al cumplimiento de los fines del Estado.

20. Pensamos que la ética no debe ser vista como restricción, prohibición o limitación, sino como un conocimiento que conduce a la libertad y al dominio de uno mismo. Pues se trata de una disciplina que gira en torno a los valores más altos para el ser humano y señala como fin de cada acto el hacer el bien de forma libre. Como Aristóteles dijo, vivir con ética es alcanzar el desarrollo humano integral y lograr la felicidad, como el máximo anhelo en la vida. En ese sentido la ética es acción. No se estudia ética para que se quede en la abstracción sino para que sea aplicada en la práctica.

21. Para cumplir con nuestro objetivo no basta con conocer los principios, valores, virtudes y normas éticos y saber de que sí existe la necesidad de una ética pública; sino que se requiere contar con una institución del Estado con plena autonomía que fomente y promueve la ética en el individuo y en el funcionario público de manera continua mediante congresos, capacitaciones y sensibilización hasta interiorizarlo en el individuo.

22. La institución del Estado vendría a ser el Instituto Nacional de Ética Pública con propia estructura, con normatividad y con funciones específicas que velen por la salud pública y social promoviendo una cultura de ética y acciones morales, cuyos efectos se muestren en el

eficiente ejercicio de las actividades encomendadas a los servidores públicos.

23. La creación del Instituto Nacional de Ética Pública permitirá, entre otros, el cumplimiento de nuestro objetivo principal que consiste en que un individuo no solo posea conocimiento y tenga conciencia sobre la importancia de la ética y si finalmente va actuar en forma contraria a la que dicta la ética-deontológica, la constitución y las leyes jurídicas, sino que más allá de la formación y sensibilización está, y esto es lo más importante, el hecho es hacer que actúe bajo los principios, valores y normas morales. Es decir, que el respeto al sistema de leyes y normas no debe depender solamente de la expectativa de un premio o del temor a un castigo sino, esencialmente, de una adhesión íntima a ese sistema como un elemento valioso en sí mismo.

BIBLIOGRAFÍA

ABBAGNANO, Nicola (1993). *Diccionario de filosofía*. México, FCE.

ALBÁN PERALTA, Walter; BRUCE MITRANI, Jorge; CASTILLO RAFAEL, Carlos; LERNER, etc. (2007), *et al. La corrupción*. Lima, Brújula, AEG y Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARISTÓTELES (2000). *Ética nicomáquea*. Madrid, Gredos.

ARISTÓTELES (1964). *Obras completas*. Madrid, Aguilar.

AYLLÓN, José Ramón (1998). *Ética razonada*. Madrid, Ediciones Palabra.

BARRY, Brian (1997). *La justicia como imparcialidad*. Madrid, Paidós.

BAUTISTA, Óscar Diego (2006). *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

CARCAUSTO, Wilfredo (2005). *Ética para todos*. Lima, Producciones Zamora, S.A.C.

CASTRO (2002). "Precariedad y proyecto". *Ética y función pública en el Perú*. DEFENSORÍA DEL PUEBLO y ESCUELA SUPERIOR ANTONIO RUIZ DE MONTOYA, Lima

CORTINA, Adela (1994). *10 Palabras clave en ética*. Madrid, Verbo Divino.

CORTINA, A. PECES BARBA G., VELASCO D., ZARZALEJOS J. A. (1996), *et al. Corrupción y ética*. Cuadernos de Teología Deusto, Núm. 9, Bilbao, Universidad de Deusto.

COVEY, Stephen (1996). *Los 7 hábitos de la gente altamente efectiva*. Argentina, Ediciones Paidós SAICF.

ETXEBERRIA, Xabier (2002). *Temas básicos de ética*. Bilbao, Desclée de Brouwer S.A.

FRISANCHO APARICIO, Manuel (2011). *Delitos contra la fe pública*. Avril Editores.

HORTAL ALON, Augusto (2002). *Ética general de las profesiones*. Desclée de Brouwer S.A.

JARA, Umberto (2005). *Historia de dos aventureros*. Lima, s/e.

JAWORSKI (2002). *Desafío de la ética en la función pública*. FONCODES, Lima, Grafrod S.A.

KANT, Manuel (1999). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.

KANT, Manuel (1983). *Crítica de la razón práctica*. México, Editorial Porrúa S.A.

LIGHT, Donald, *et al* (1991). *Sociología*. México, Mc Graw Hill

MANRIQUE, Nelson (2006). *Sociedad*. Lima, Empresa Editora El Comercio.

MENÉNDEZ, Aquiles (1965). *Ética profesional*. México, Herrero Hermanos. S.A.

POLO SANTILLÁN, Miguel Ángel (1996). *Ética y crisis moral*. Lima, Perú Textos Editores

POLO SANTILLÁN, Miguel Ángel (2009). *Ética y razón práctica*. Lima, Colección Loto Blanco.

POLO SANTILLÁN, Miguel Ángel (2004). *La morada del hombre. Ensayos sobre la vida ética*. Lima, Fondo Editorial de la UNMSM.

RAMÍREZ ERAZO, Ramón (2002). *Los jueces de Montesinos*. Lima, AMADP.

RUBIO CORREA, Marcial Antonio (2006). *Organización del Estado*. Lima, Empresa Editora El Comercio.

SCHMIDT, Eduardo (1999). *Ética y negocios para América latina*. Lima, Universidad del Pacífico.

TUBINO (2006). *Ética de la función pública y desarrollo de la ciudadanía*. OEI, Lima.

WEBER, Max (1985). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires, Orbis.

Legislación y documentos

Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815).

Ley del SNIP (Ley N° 27293)

Compendio legal sobre descentralización, SER-CARE, 2002.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785)

Código Penal Peruano, 2011.

Constitución Política del Perú 1993, 2012.

JUSTICIA VIVA (2003). *Manual del sistema peruano de justicia*. Ali arte gráfico publicaciones SRL.

Fuentes consultadas en internet

(<http://www.Transparencia.org.es/Barrometro%20G>. fecha: 01/12).

(<http://www.monografias.com/trabajos39/corrupción-peru/corrupción-peru.shtml>).

(<http://www.Transparencia.org.es>)

(http://fredyserna.com/documentos/comisiones_investigadoras/Informe_Comision_Investigadora_sobre_actos_de_corrupcion_en_el_gobierno_del_ex_Presidente_Alejandro_Toledo_Manrique.pdf).

(http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/los-faenones-apristas-que-vera-la-megacomision_96952.html).

(<http://elcomercio.pe/lima/260924>).