

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**APROXIMACIONES A LA FORMA DE PENSAR DEL SERVIDOR PÚBLICO PERUANO. DIAGNÓSTICO DE PERFILES ÉTICOS EN UNA MUESTRA DE ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO.**

**DERRUMBANDO Y CONFIRMANDO MITOS: ¿QUÉ PERFILES ÉTICOS SE PODRÍAN EMPEZAR A CARACTERIZAR A PARTIR DE LA INFLUENCIA DE LOS REGÍMENES LABORALES VIGENTES?**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**AUTORA:**

BRENDA COLETTE BELLIDO GOMERO

**ASESOR:**

JOSÉ MANUEL MAGALLANES REYES

**JULIO, 2019**

## Resumen

El presente trabajo presenta el diagnóstico de las características éticas de los servidores públicos peruanos de los tres principales regímenes laborales, describiendo el contexto laboral en el que se desenvuelven y formulando algunas posibles explicaciones a los perfiles éticos encontrados. En dicha línea, esta tesis busca responder a las siguientes preguntas: ¿A qué características responden los perfiles éticos que existen en el sector público peruano? y ¿Qué causas condicionarían la configuración de tales perfiles?

Esta investigación llega a la conclusión que las normas laborales (bajo la forma de regímenes generales) ejercen, en cierta medida, influencia en las percepciones de los servidores públicos, respecto del clima ético que dichos regímenes habilitan en sus entidades. Ello se traduce en la configuración de perfiles éticos con atributos medianamente diferenciados según cada régimen laboral. En efecto, cada régimen laboral general regula y organiza la gestión humana de las entidades públicas de diferente manera, generando climas éticos que desafían la forma de pensar o la orientación ética de los servidores públicos bajo su alcance. La particularidades de cada régimen laboral se analizaron a partir de una investigación exploratoria cualitativa realizada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR-, a cuatro componentes o dimensiones del clima ético: (i) Capacitación, (ii) Liderazgo de la Alta Dirección, (ii) Capacidad para denunciar conductas no éticas y (iv) Socialización profesional. En este punto, otra conclusión es que existe una desconexión entre los regímenes laborales y las necesidades o expectativas de los servidores en tales aspectos.

Arribo también a la conclusión que las percepciones, de acuerdo con la filosofía, la psicología y la economía del comportamiento, responden a la influencia del grupo, a procesos emocionales, a sesgos cognitivos y a criterios de reciprocidad equilibrada que inciden, en alguna medida, en la calidad de los perfiles éticos que se forman.

Por tanto, hay un desafío para los entes rectores tanto de recursos humanos y de integridad en nuestro país, que consiste en modificar los contextos laborales y conciliar los elementos que impiden promover mejores perfiles éticos en el Estado.

**Palabras clave:** ética, moral, cultura, integridad, perfil ético, clima ético, régimen laboral, servicio civil, percepciones, servidores públicos.

### **ABSTRACT**

This research work presents the diagnosis of the ethical characteristics of the Peruvian public servants contracted by the three main labor regimes, by describing the context in which they work and by formulating some explanations on the ethical profiles found. Accordingly, the thesis aims to answer the following questions: to which characteristics do the ethical profiles in the Peruvian public sector respond to? And, which are the causes of the actual configuration of those ethical profiles?

This thesis concludes that labor norms (represented by general regimes) influence, to some extent, the perceptions of public servants regarding to the ethical environment that those regimes set up in the public agencies. That turns into the configuration of ethical profiles with moderately distinguishable attributes by labor regime. In fact, each labor regime rules and organizes the human resources management of public agencies in a different manner, generating ethical environments that defy the way public servants think or their ethical orientation. The characteristics of each labor regime were analyzed based on an exploratory qualitative research performed by the National Authority for the Civil Service – SERVIR (for its initial in Spanish) to four dimensions of the ethical environment: (i) Training; (ii) Leadership of top level management; (iii) Capacities for reporting unethical behavior; and, (iv) Professional socialization. At this point, another conclusion is that labor regimes are disconnected from the necessities or expectations of public servants on those matters.

Another conclusion is that perceptions, according to the philosophy, psychology and economics of behavior, respond to group pressure, emotional processes, cognitive biases and balanced-reciprocity criteria, that have an impact, in some measure, on the quality of ethical profiles.

Therefore, there is a defiance for the ruling agencies of both human resources management and integrity in our country: change the labor contexts and reconcile the elements that prevent promoting better ethical profiles in the State.

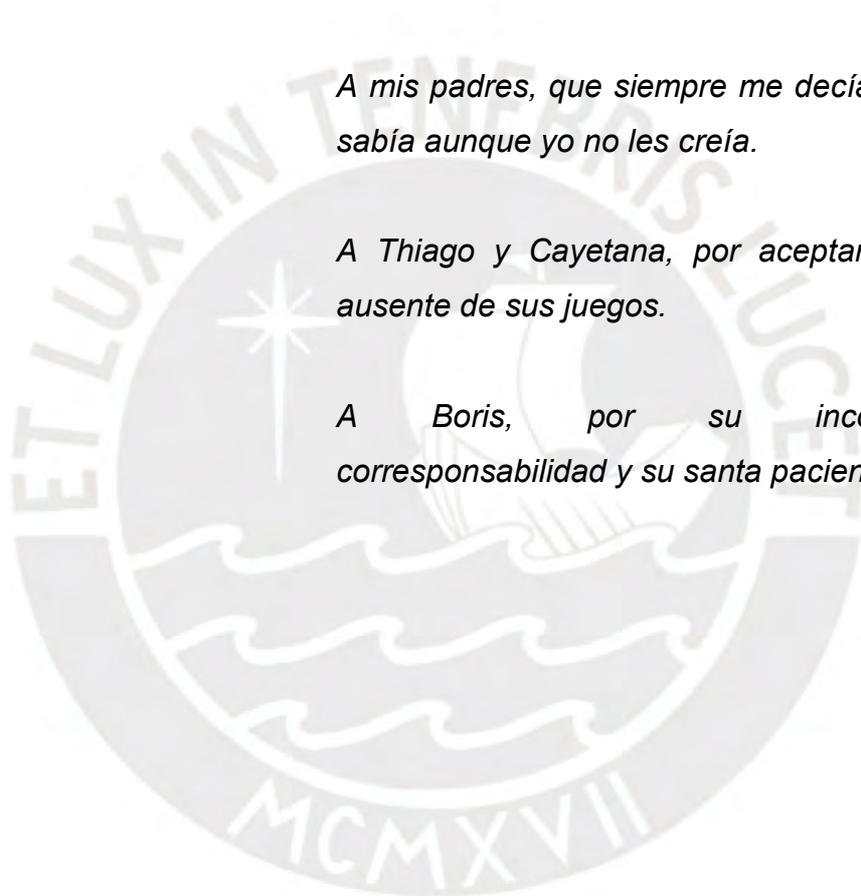
**Key words:** ethics, moral, culture, integrity, ethical profile, ethical environment, labor regime, civil service, perceptions, public servants.



*A mis padres, que siempre me decían que yo sabía aunque yo no les creía.*

*A Thiago y Cayetana, por aceptar que me ausente de sus juegos.*

*A Boris, por su incondicional corresponsabilidad y su santa paciencia.*



## INDICE

	<b>Pág.</b>
Carátula	i
Resumen	ii
Dedicatoria	v
Índice	vi
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ACERCÁNDONOS AL PROBLEMA: CONTEXTO DE INTEGRIDAD ENTRE LOS SERVIDORES DEL ESTADO PERUANO</b>	<b>1</b>
1.1 Planteamiento del problema	1
1.2 Hipótesis de trabajo	4
1.3 Objetivo	6
1.4 Justificación y beneficios esperados	8
1.5 Breve descripción de la estructura del trabajo	10
1.6 Delimitaciones a la investigación	13
1.7 Evolución del Servicio Civil en el Perú	14
1.8 Acciones recientes en materia de integridad	18
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE EL PROBLEMA: ÉTICA, MORAL E INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>22</b>
2.1 Contexto Normativo: Marco jurídico de la ética pública en el sector público	26
2.1.1 Códigos de Conducta y Códigos de ética	29
2.1.2 Otras normas que regulan la integridad en el sector público	32
2.1.3 El Servicio Civil en el Perú: Regímenes laborales vigentes y su vinculación con la ética	35
2.1.4 Problemas de los regímenes laborales vigentes	43

2.2 Contexto organizacional o de gestión: ¿Cómo se desarrolla el manejo de la ética al interior de las organizaciones públicas?	47
2.2.1 Clima organizacional y clima ético	48
A) Tipos o categorías de clima ético	54
B) Componentes o variables del clima ético	55
2.2.2 Perfil profesional y perfil ético	57
A) Atributos del perfil ético	61
B) Relación del perfil ético con el clima o entorno ético	64
C) Aportes de la Inteligencia emocional a la configuración de los perfiles éticos: la importancia de los procesos afectivos	66
2.3 Rol de la Economía Conductual en la construcción o ajuste de los perfiles éticos	68

### **CAPÍTULO 3**

#### **DIAGNÓSTICO DE PERFILES ÉTICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

	72
3.1 Resumen de la investigación realizada por SERVIR: muestra, objetivos y variables	72
3.2 Interpretación de las respuestas obtenidas: un acercamiento a lo que piensan los servidores públicos y al clima ético en el que se desenvuelven	73
3.2.1 Perfil ético de los servidores públicos: Análisis Cuantitativo de los componentes seleccionados	77
3.2.2 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente de Formación Ética	78
3.2.3 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente de Liderazgo y Compromiso de la Alta Dirección	80
3.2.4 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente de sistemas de denuncias	81
3.2.5 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente relaciones interpersonales o socialización profesional	83

3.3 ¿Qué perfiles éticos podrían empezar a caracterizarse a partir de la influencia de los regímenes laborales?: Análisis Cualitativo	86
3.4 ¿Podemos proponer un perfil ético ideal?	97

#### **CAPÍTULO 4**

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	100
---------------------------------------	-----

Referencias bibliográficas	110
----------------------------	-----



## Capítulo 1. Acercándonos al problema: Contexto de integridad en el Estado Peruano

*Los viejos hábitos se resisten a morir*  
(Jeremy Belknap)

### 1.1 Planteamiento del problema

En los últimos 18 años, se ha visibilizado con mayor agudeza el comportamiento poco o nada ético de muchos servidores públicos peruanos. Y digo “visibilizado” porque el aprovechamiento de los recursos y del poder público, para fines personales, tiene larga data, tanto como nuestra vida colonial y republicana. Como describe muy bien Quiroz “[...] en el Perú, la corrupción no era algo esporádico sino, más bien, un elemento sistémico, enraizado en estructuras centrales de la sociedad” (2013: 31). Ello, siguiendo a Quiroz, tuvo consecuencias en la evolución histórica, política y económica de nuestro país.

No importa el lugar de la línea jerárquica que ocupen, desde servidores de planta o de carrera, pasando por mandos medios, directores y llegando hasta congresistas, ministros, alcaldes, gobernadores regionales y Presidentes de la República, muchos ocupantes de dichos puestos han evidenciado su falta de conciencia ética, privilegiando sus intereses personales antes que los públicos para los que fueron contratados o elegidos. Las investigaciones que se siguen a muchos de estos ex funcionarios son públicas.

Los actos contra la ética en el sector público adquieren diferentes formas, desde las más sencillas hasta las más complejas: pedir dinero o un favor a cambio de acelerar un trámite; vender la opción de prestar servicios al Estado (por ejemplo, asegurando que el postor se convertirá en proveedor del Estado, en una gran obra de infraestructura a cambio de una “comisión” o “coima”); manipular los medios de comunicación a cambio de dinero u otras ventajas; direccionar concursos públicos laborales hacia personas que no cumplen con el perfil requerido para el puesto (y aquí hablamos desde incompetencias académicas o de inexperiencia hasta impedimentos legales como nepotismo), usar bienes o materiales públicos para beneficio personal, entre otros.

Ante todos estos hechos, nos podemos hacer miles de preguntas: ¿Por qué actúan así? ¿Hasta cuándo seguirán haciendo lo incorrecto? ¿Puede lograrse el cambio? ¿Cómo hacemos para corregir este comportamiento? ¿Somos una cultura corrupta? ¿Se trata solo de enfatizar una educación en valores? ¿Por qué no son debidamente sancionados? ¿Son conscientes del daño que causan? ¿Por qué quieren más dinero si ganan lo suficiente?, etc. Debe quedar claro que cada una de estas preguntas no tiene una única respuesta. El problema del comportamiento antiético es multicausal y, por tanto, debe tener varias alternativas de solución. Sin embargo, como resulta sumamente difícil atacar a la corrupción por todos los flancos, es mejor enfocarnos y priorizar lo que, de acuerdo a nuestro contexto, puede dar resultados más inmediatos y eficientes, y ello significa trabajar con los propios servidores públicos, con sus formas de pensar y, luego, con sus comportamientos. A este punto del análisis es necesario precisar que un acto corrupto es una transgresión grave a la ética (como sistema de creencias) pero no toda falta ética es corrupción.

Pero ¿Qué tan cierta es la afirmación que todos los servidores públicos son corruptos, que todos cometen faltas éticas, que toda la Administración Pública está contaminada de malos hábitos o que no es posible generar cambios? Colombia se hizo la misma pregunta y se propuso demostrar lo contrario, es decir, que no todos los servidores públicos de dicho país eran corruptos. En dicha línea, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, diseñó una estrategia de cambio cultural<sup>1</sup> orientada a mejorar la forma de pensar de los servidores públicos colombianos a través de cuatro acciones: Capacitar (educar, proporcionar habilidades), ejemplificar (definir modelos, liderar con el ejemplo), comprometer y estimular (esto último a través del reconocimiento, recompensa, sanción, etc.). Esta estrategia toma en cuenta los factores de la cultura y el capital cultural, como son: costumbres, creencias, suposiciones, tradiciones, actitudes, percepciones, normas sociales, conocimientos, comportamientos. (Departamento de la Función Pública de Colombia: 2015)

---

<sup>1</sup> Tomado de la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, organización encargada del servicio civil y de la gestión pública de las entidades colombianas.

Nos gustaría proponer algo como ello para el Perú, pero consideramos que para empezar el cambio, primero, es necesario generar información relevante que nos permita plantear objetivos claros y diseñar la estrategia adecuada. En tal sentido, es necesario conocer qué piensan los servidores públicos sobre los contextos laborales y climas éticos en los que se desenvuelven, para determinar qué mitos o creencias podemos ir derribando y cuáles podemos ir reforzando. Y dentro de esa ruta, identificar los perfiles éticos de los servidores públicos o, al menos, sus principales características, es una necesidad para enfrentar los problemas del cambio cultural y ajustar las políticas públicas al respecto. De esta manera, podremos delinear una estrategia apropiada para promover una cultura de integridad entre los servidores públicos, objetivo planteado tanto por la Política como por el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y que debe desarrollar la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR.

Entonces, partimos de la pregunta: ¿Cuáles son las acciones que debemos priorizar para empezar el cambio cultural en materia de integridad, desde la gestión de los recursos humanos, desde el servicio civil? Para nosotros la respuesta a esta pregunta consiste en realizar un enfoque preventivo del problema, pero esto aún sigue siendo amplio. Por consiguiente, y dentro de ese enfoque, la pregunta principal que formulamos es la siguiente:

¿Tienen alguna influencia los regímenes laborales a los que se sujetan los servidores públicos, en la configuración de sus perfiles éticos? es decir ¿De qué manera contribuyen, condicionan o promueven los regímenes laborales a formar los perfiles éticos de los servidores públicos?

La respuesta a esta pregunta nos lleva a identificar los perfiles éticos de los servidores públicos. Tales perfiles revelan sus percepciones sobre lo que conocen, sobre sus actitudes y sobre su actuar, pero siempre dentro de un contexto o clima determinado.

Las preguntas secundarias que se derivan, son las siguientes:

- a) ¿En qué contexto cultural sobre ética e integridad se desarrolla la gestión pública en nuestro país? ¿Cuál es el marco jurídico y de gestión que habilita el diseño e implementación del quehacer ético en las entidades públicas peruanas?

- b) ¿En qué contexto jurídico, laboral y de gestión se desenvuelven los servidores públicos peruanos? ¿Cómo se configuran sus percepciones? ¿Cuál es la relación entre el clima ético y los perfiles éticos?
- c) ¿Qué factores, dentro del contexto analizado, influyen o condicionan la percepción ética de los servidores públicos y qué rol juegan los regímenes laborales, bajo ciertos subsistemas de recursos humanos, en dicha percepción? ¿Qué rasgos identificarían a los perfiles éticos de los servidores, según el régimen laboral al que se sujeta?

## **1.2 Hipótesis de trabajo**

Lo que sostengo es que el perfil ético de los servidores públicos<sup>2</sup> de algunas entidades del gobierno nacional del Estado peruano (muestra no probabilística), varía moderadamente, en función al régimen laboral que los regula. Es decir, que los regímenes laborales vigentes, que son el conjunto de reglas (disposiciones legales, normas obligatorias que dirigen varios procesos de gestión y que otorgan capacidad para organizar algunos procesos de la vida laboral, con cierta discrecionalidad) que se aplican para vincular a los servidores con el Estado (en este caso, su empleador) desde ciertos subsistemas de recursos humanos; estarían influenciando en la construcción de perfiles éticos diferenciados, pues constituyen una variable importante para formar sus percepciones. Actualmente, contamos con tres regímenes laborales: El Decreto Legislativo N° 276, que aprueba la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (en adelante, régimen 276); El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, (en adelante, régimen 728) y el Decreto Legislativo N° 1057, régimen de Contratación Administrativa de Servicios (en adelante, régimen CAS). Cada una de estas tres reglas de juego, presenta condiciones y matices distintos en cuanto a la regulación de algunos procesos de los subsistemas de recursos humanos (como la escala remunerativa, el diseño de perfiles de puestos, la temporalidad de los contratos, la desvinculación, entre otros) y, por tanto, de los derechos y deberes de los servidores, asociados a cuatro

---

<sup>2</sup> Para efectos del presente trabajo emplearé como sinónimos los términos “servidor público” y “servidor civil”.

componentes del clima ético con los que interactúan. Ello, afecta la construcción de percepciones sobre el manejo y tratamiento de los temas éticos en la gestión pública. En otras palabras, estos regímenes al ser implementados generan un ambiente o clima ético en el que se desenvuelven los servidores públicos, el que, a su vez, promovería o mantendría en tales servidores, un conjunto de creencias o percepciones que van configurando sus perfiles éticos, los que, si bien guardan algunas similitudes, también presentan diferencias que pretendemos resaltar y analizar.

Como lo señalan Dahlström y Lapuente, “(...) sus incentivos [de la burocracia] son conformados hasta cierto punto por el contexto institucional en el que trabajan”. (2018: 46). Dichos autores sostienen que “las expectativas profesionales son determinantes esenciales del comportamiento individual por igual en los sectores político y burocrático” (2018: 508).

A estos perfiles encontrados les hemos asignado atributos no necesariamente opuestos ni correlacionados, sino que son valoraciones formuladas sobre la bases de las respuestas vertidas por los servidores públicos, tanto en las encuestas como en las entrevistas realizadas en la investigación desarrollada por SERVIR. Parecería que el régimen laboral y el contexto que este crea, influye en el perfil ético de los servidores públicos, orientando sus pensamientos y actitudes o afectos.

Mi ruta de pensamiento es la siguiente:

Los regímenes laborales vigentes en nuestro Estado cobran vida al interior de las entidades públicas y van generando un entorno o contexto dado que influye, en mayor o menor medida, en la caracterización de perfiles éticos de los servidores públicos y podría condicionar sus procesos cognitivos como el actitudinal. Conociendo las debilidades y fortalezas de estos perfiles, podremos establecer con mayor claridad y precisión, los ajustes institucionales y de gestión para empezar, eficientemente, el cambio cultural ansiado en el sector público.

Podríamos adelantar que los servidores públicos contratados bajo el régimen 728, muestran perfiles éticos algo más orientados y dispuestos a mejorar

(respecto de los conocimientos sobre la ética y relaciones sociales) que los que promueven o mantienen los otros dos regímenes laborales generales (régimen 276 y régimen CAS). No obstante, los tres regímenes comparten perfiles éticos con cierta decepción y temor respecto del respaldo de la Alta Dirección y los procesos de denuncia de faltas éticas. Ensayaremos algunas razones que nos llevan a tales conclusiones.

### **1.3 Objetivo**

Lo que busco con el presente trabajo de investigación es contribuir a generar información y conocimiento sobre el perfil ético de los servidores públicos del Estado peruano, en especial, de las entidades del gobierno nacional (aunque la muestra también comprende a cinco municipalidades distritales de Lima), a partir de las reglas legales que los vinculan (regímenes laborales). De esta manera, podremos diseñar mejores lineamientos e implementar planes de trabajo más oportunos y efectivos, que empiecen a generar cambios desde la búsqueda de mayor equidad en el ejercicio de derechos y deberes de los servidores.

Confío en que en nuestra Administración Pública hay servidores públicos honestos y dispuestos a aprender y a demostrar su calidad ética. Sin embargo, existen contextos o climas laborales, dentro de las instituciones, que ponen en riesgo el razonamiento ético de tales servidores al condicionar, de alguna manera, sus percepciones sobre la gestión ética en el Estado, sobre la relación entre el Estado y los servidores públicos.

Más aún, el conocer los perfiles éticos de los servidores civiles bajo los regímenes laborales vigentes actualmente, también permitirá abrir nuevos espacios de discusión sobre el manejo de la gestión ética en el quehacer público, sobre cómo abordamos los servidores nuestras propias creencias y actitudes y sobre la urgencia de implementar regímenes laborales profesionalizados, más equitativos y meritocráticos, como el nuevo régimen del servicio civil (aún no aplicado plenamente al momento que preparo este trabajo) que contribuirían, de acuerdo a la experiencia internacional, a construir una consciencia ética más consistente y mejores marcos organizacionales de integridad. Ello, sin duda, redundaría en un efectivo cumplimiento de objetivos institucionales.

Siguiendo a Dahlström y Lapuente, “cuando [en el análisis de la corrupción], la burocracia se deja fuera, se ignora una posible explicación para la bien documentada varianza en la calidad del gobierno. [...] pensamos que los incentivos creados por la organización de las relaciones burocráticas y políticas merecen una atención especial”. (2018: 46). En dicha línea, y mostrándose favorables a las reglas meritocráticas, sostienen que “la separación de las carreras política y burocrática también contribuye positivamente a la eficacia y las iniciativas de reforma, porque aleja los incentivos de las ganancias a corto plazo y los acerca a objetivos profesionales y orientados al servicio”. (2018: 508). Tales autores se suman a la tesis que los regímenes meritocráticos contribuyen a disminuir la corrupción.

Es más, nuestra idea, [...] es que la señal más importante sobre las perspectivas profesionales futuras procede de cómo se realizan las contrataciones. Si los burócratas son contratados según el mérito o en función de su afiliación política, su lealtad se ve directamente afectada. Esta lealtad, a su vez, incentiva la vigilancia del otro grupo y, por lo tanto, hace saltar la alarma si alguien participa en actividades ilegales como la corrupción y premia la priorización de objetivos sociales y económicos en lugar de las ganancias de poder. (Dahlström y Lapuente 2018: 517-518)

Además, este conocimiento podrá ser usado como un soporte pertinente para las acciones que tanto la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR y la Secretaría de Integridad Pública<sup>3</sup> tienen previstas realizar, según el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobado el 26 de abril de 2018; específicamente, respecto de la acción denominada: “promoción e instalación de una cultura de integridad y ética pública en los servidores civiles y en la ciudadanía”.

En efecto, tanto la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, como el plan que de ella se deriva, plantean como una primera acción el construir una cultura de integridad y, en dicho sentido, considera a la Secretaría de Integridad Pública (cuyas funciones antes estaban asignadas a la Comisión de

---

<sup>3</sup> Órgano rector creado el 22 de abril de 2018, mediante Decreto Supremo N°042-2018-PCM

Alto Nivel Anticorrupción – CAN) y a SERVIR, como protagonistas de dicha labor, pero... ¿qué es cultura? Como ya lo veremos en el desarrollo del marco teórico, no podemos hablar de cultura sin las personas, sin los seres humanos que con sus pensamientos, actitudes y actuaciones son quienes crean lo que llamamos “cultura”. Esa es la clave para interesarnos en ofrecer, a través del presente trabajo, las características de los esquemas mentales de los trabajadores del Estado; sobre lo que piensan desde su posición profesional o de labor diaria, respecto de la integridad y de las faltas a la ética.

#### **1.4 Justificación y beneficios esperados**

Actualmente, y de acuerdo a las últimas encuestas nacionales, no es una sorpresa que las principales instituciones públicas del país (como el Poder Judicial, el Congreso de la República, la Policía Nacional, entre otros) cuenten con un bajo nivel de aprobación por parte de la ciudadanía, y que exista una gran desconfianza hacia los servidores públicos, en general, siendo una de las principales razones de tal impresión, la corrupción descubierta. Y la desconfianza no solo está presente en los ciudadanos sino también entre los propios servidores públicos, como veremos en una investigación realizada por SERVIR, en cuyas evidencias apoyaré la presente tesis.

Sin embargo, no es cierto que todos los servidores públicos tengan un perfil corrupto o poco ético y que, por otro lado, ya no existan esperanzas de cambio. Con esta investigación pretendo demostrarlo, sobre todo partiendo de que las creencias (y las tendencias de comportamiento) de un ser humano pueden reforzarse o modificarse si cambiamos factores que influyen en su contexto o su entorno. De acuerdo a mi hipótesis, uno de los elementos que contribuyen a tal cambio es la influencia de los regímenes laborales a los que se someten los servidores civiles y que, de alguna manera, condicionan o contribuyen al diseño de su perfil ético.

La información que aquí se genere permitirá que los entes rectores sobre la materia, tanto la Secretaría de Integridad Pública (como órgano rector en la gestión ética) como SERVIR (ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y, por tanto, encargado del capital humano del Estado) afinen sus estrategias y construyan mejores instrumentos y mecanismos para

lograr que los objetivos del Plan Nacional de Integridad se cumplan (en especial, el referido a la instalación de una cultura de integridad) y que las entidades, que son las que implementarán lo que establezcan los entes rectores, se conviertan en verdaderos aliados y conductores del cambio o del fortalecimiento del perfil ético de sus servidores.

Los beneficios, como ya se pueden intuir, son muchos pues conociendo los perfiles éticos de los servidores públicos podremos entender algunos elementos que influyen en la configuración de tales perfiles, como las reglas derivadas de los regímenes laborales y sus mecanismos de gestión que alimentan sus pensamientos y creencias. Ello permitirá coordinar y tomar mejores decisiones a nivel de entes rectores, en tanto que habilitará una mejor aplicación de los ajustes y directrices a nivel de cada entidad. Una vez que el proceso de reforzamiento o cambio de los perfiles éticos se ponga en marcha, podremos valernos de ellos para cumplir mejor las funciones institucionales asignadas, logrando que, progresivamente, los riesgos de corrupción y de la comisión de faltas éticas sean minimizados y los fines públicos se cumplan en beneficio de la ciudadanía.

En efecto, Dahlström y Lapuente afirman que los sistemas de carreras separadas en el empleo público (burócratas por un lado, elegidos sobre la bases del mérito, y políticos por otro) mantendrían correlación con una baja corrupción y una alta eficacia gubernamental. (2018:522)

Desde el punto de vista político, se presenta una ventana de oportunidad importante con la instalación del nuevo gobierno del presidente Martín Vizcarra (desde marzo de 2018), cuya desaprobación, en el mes de junio de 2018, llegó a 48% de la población. De dicho porcentaje, un 36% sostiene que la razón de tal desconfianza es la corrupción y la falta de lucha contra ella<sup>4</sup>. A seis meses de su ingreso a la presidencia ya se han emitido las normas que regularían formalmente la Política Nacional de Integridad y, al parecer, habría voluntad para lograr avances concretos en tal materia. Ello, sumado al apoyo político que el gobierno ha anunciado a la implementación del régimen del servicio civil en el

---

<sup>4</sup> Encuesta nacional urbano-rural realizada por Ipsos Perú, por encargo de la empresa editora El Comercio. Publicada el 10 de junio de 2018 en el diario El Comercio.

sector público, permitiría que los temas éticos y los de recursos humanos logren la intersección esperada para lograr el cambio.

### **1.5 Breve descripción de la estructura del trabajo**

Este trabajo comienza definiendo el problema y la hipótesis que sostiene su solución. El cómo empezar el cambio cultural trae aparejado el focalizar el problema en las personas y, hablando desde una perspectiva de gestión de recursos humanos, en los servidores públicos y los sistemas legales que enmarcan su actuar. Comentaremos el contexto en el que nos encontramos para abordar el problema, tanto a nivel normativo como de gestión. También abordaremos la nueva política de integridad que rige en el país y la creación del nuevo ente rector como lo es la Secretaría de Integridad. Una vez descritas las normas, los procesos y los órganos que gestionan la ética en la Administración Pública del Perú, comentaremos lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha recomendado para nuestro país, en cuanto al fortalecimiento de la integridad, en el marco del programa País en el que estamos inmersos desde el 2014, encontrándose entre tales recomendaciones los diagnósticos éticos en las organizaciones. Vale decir, que también ubicaremos el contexto desde las características del servicio civil peruano.

En la segunda parte de este trabajo presentaremos y analizaremos el marco teórico, es decir, lo que se ha dicho y argumentado sobre el problema y sobre los conceptos clave que manejaremos en esta tesis. Adicionalmente, siendo un país eminentemente positivista, y con algunas autoridades creyentes de que los problemas públicos se arreglan emitiendo normas, en este capítulo describiremos el marco jurídico que regula la gestión ética en nuestro país, incluyendo las normas que se ocupan del servicio civil y que tocan, casi siempre bajo un eje punitivo, aspectos éticos.

La construcción de los perfiles será abordada desde el Derecho, desde las ciencias humanas y sociales (psicología cognitiva y social y filosofía política) y desde las ciencias del comportamiento (economía del comportamiento o economía conductual), como desde la evidencia empírica.

Precisamente, desde una perspectiva de filosofía política y filosofía del derecho, Martha Nussbaum afirma que “el buen pensar no es independiente de las condiciones materiales y sociales, educativas e institucionales en las que se desenvuelve el agente humano” (Benedicto: 2018). Y tiene razón, en este trabajo sostengo que el formar un perfil ético prudente y consistente, en los servidores públicos, no es ajeno a las condiciones legales o institucionales que los rodea.

Como parte del contexto, desde el punto de vista legal o del Derecho Laboral público, describiremos los principales elementos de los regímenes laborales vigentes en el sector público y los procesos en que se diferencian. Además, comentaremos la nueva política de integridad que rige en el país (desde el 14 de setiembre de 2017) y del plan que de ella se deriva (aprobado en abril de 2018). Cabe señalar que, parte del modelo de la Política y del Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se basa en los componentes planteados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el tratamiento de estos temas.

Desde las ciencias humanas y sociales también analizaremos lo concerniente a los conceptos de clima laboral u organizacional y el clima ético, preponderantemente desarrollado, este último, por Víctor Cullen. Bajo el enfoque de la psicología social y cognitiva, describiremos cómo se producen las relaciones entre los estímulos o condiciones externas (marco legal y de gestión) y las percepciones (procesos cognitivos, afectivos y actitudinales) de los servidores.

Entonces, para caracterizar a los perfiles éticos de los servidores públicos, partiré de una mirada legal, para luego profundizar el tema desde una perspectiva psicológica y filosófica, complementando el análisis con los enfoques relacionados con la economía conductual. En efecto, estando segura de que el enfoque legalista es muy limitado, este tema tiene que ser abordado desde una perspectiva holística de las relaciones humanas, pues sostengo que existen más probabilidades que ocurra un cambio cultural efectivo cuando cambia, primero, la forma de pensar de las personas, para luego volcar dichos pensamientos a la acción. Aunque la Economía Conductual y los nuevos estudios en psicología

sostienen, con alguna evidencia, que los cambios de pensamiento y de actitud también pueden ser la consecuencia de una conducta reiterada.

Las Ciencias del Comportamiento son un conjunto de disciplinas que se enfocan en la conducta humana en la medida en que influye y es influida por las actitudes, el comportamiento y las necesidades de otras personas, por mandatos imperativos o comúnmente aceptados (normas sociales e instituciones formales e informales, como los regímenes laborales), así como por el contexto en el que nos desenvolvemos. Dentro de dichas disciplinas, la Economía del Comportamiento (conocida también como behavioural insights) se convierte en una herramienta importante para diseñar modelos reales y aplicables de política pública, en materia de integridad, sobre la base de incentivos adecuados para modificar los procesos mentales y las conductas.

En el tercer capítulo mostraremos los resultados de la investigación cualitativa, de carácter exploratorio, que realizó SERVIR, a través de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, sobre la implementación del Código de Ética de la Función Pública (CEFP), tanto en cuanto al conocimiento que tienen los servidores sobre dicha norma como a su uso para su trabajo diario (toma de decisiones) y para gestionar recursos humanos (esto último más enfocado en los jefes de recursos humanos y en los jefes de ética o de integridad, áreas recientemente creadas en algunas entidades). Tal información me servirá para poder abordar el estudio de los perfiles éticos, desde la segmentación de los datos obtenidos en cuatro componentes que atribuyo al clima ético y, posteriormente, a los perfiles éticos: (i) Conocimiento y capacitación sobre temas éticos, (ii) Liderazgo y Compromiso de Alta Dirección, (iii) Sistema de denuncias y protección al denunciante y (iv) relaciones interpersonales y socialización profesional. Por tanto, analizaremos las percepciones en cuanto a conocimientos y actitudes de los servidores, en estos cuatro campos y bajo la influencia de los regímenes laborales.

Finalmente, en la cuarta parte de esta tesis señalaremos las conclusiones a las que arribamos, producto del análisis realizado, y las recomendaciones

propuestas desde una perspectiva de gestión de los recursos humanos, desde el servicio civil.

### **1.6 Delimitaciones a la investigación**

El presente trabajo es una tesis de orden descriptivo y de carácter cualitativo, que se apoyará en la investigación realizada por la Autoridad del Servicio Civil – SERVIR, entre diciembre de 2017 y mayo de 2018, tercerizada a través de una consultora externa. Los datos no constituyen una muestra estadísticamente homogénea ni probabilística pues hablamos de 4 tipos diferentes de entidades (ministerios, organismos públicos, organismos constitucionalmente autónomos y municipalidades distritales) con, al menos, dos regímenes laborales dentro de cada una de ellas; y porque los tres regímenes laborales son, también, muy diferentes.

La unidad de análisis fueron 181 servidores civiles de las entidades citadas en el párrafo precedente, entre jefes y ocupantes de cargos de diferente nivel, entre profesionales y personal técnico; entre especialistas, analistas y asistentes.

Las encuestas y las entrevistas realizadas no fueron formuladas con el fin de averiguar los tipos de perfiles éticos de los servidores públicos, propiamente, ni sus valores éticos intrínsecos (aunque sí hay una pregunta referida al uso de los valores en la función pública), sino con el fin de conocer el nivel de implementación del Código de Ética de la Función Pública y de otras normas éticas. Sin embargo, las respuestas, (luego de haberlas agrupado en componentes pertinentes al clima ético), permiten que podamos realizar algunas aproximaciones referidas al perfil y, en concreto, referidas a las percepciones, es decir, a los esquemas mentales que se producen en el servidor y que se ven influenciadas por contextos o condiciones externas, como lo pueden ser las normas (los regímenes jurídicos) y las formas de dirección o administración que estas habilitan. Las preguntas han sido del tipo: ¿Qué piensa? o ¿Qué cree? o ¿Está de acuerdo con? y no del orden: ¿Qué siente? o ¿Qué sentimientos le causa? Paradójicamente las respuestas que analizaremos, y a las que les daremos una interpretación propia, sí nos muestran un grado de emotividad que no podemos dejar de comentar, vinculándolas al razonamiento ético. En dicha línea, no veremos cruces con factores internos y sociodemográficos (edad, sexo,

formación profesional, etc.), ni tampoco evaluaremos comportamientos éticos propiamente dichos, aunque la línea de pensamiento sí nos podría dar luces sobre las tendencias a las que se dirigiría la acción.

### **1.7 Evolución del servicio civil en el Perú**

En el Perú existen aproximadamente dos mil instituciones públicas entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, que reúnen a cerca de un millón cuatrocientos mil servidores públicos. Tales servidores públicos pertenecen, en líneas generales<sup>5</sup>, a tres regímenes laborales: el régimen de la carrera administrativa, regulado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 276 (vigente desde marzo de 1984) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM (de enero de 1990); el régimen laboral de la actividad privada (y trasladado indebidamente, a nuestro juicio, al sector público), aprobado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728 (de noviembre de 1991), aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR ; y, finalmente, el régimen de la Contratación Administrativa de Servicios (CAS), régimen laboral temporal, vigente desde junio de 2008.

Según estudios de SERVIR, el 19% de los servidores públicos pertenecen al régimen CAS, el 18% al régimen 276 y el 13% al régimen 728. El 50% restante corresponde a carreras especiales. (Cuadro N° 1). (SERVIR 2016: 4)

---

<sup>5</sup> Decimos en líneas generales pues, si somos estrictos, el 50% de los servidores del Estado están sometidos a carreras especiales (salud, educación, Fuerzas Armadas y Policiales, jueces, fiscales, diplomáticos, entre otros) aunque muchas de dichas carreras especiales se siguen rigiendo, en cierta medida, por las normas de la carrera pública (régimen 276).

**SERVIDORES CIVILES SEGÚN RÉGIMEN LABORAL, 2014  
(EN PORCENTAJE)**

<b>Régimen laboral</b>	<b>%</b>
Carreras especiales	50%
D. Leg. N° 1057 (CAS)	19%
D. Leg. N° 276	18%
D. Leg. N° 728	13%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: MTPE - Planilla Electrónica (septiembre 2014).

Elaboración: SERVIR - GPGSC.

Cuadro N° 1: porcentaje de servidores por régimen laboral

Bajo este escenario, y de acuerdo con algunos diagnósticos hechos por SERVIR, podemos señalar que, por cerca de 28 años, la gestión de los recursos humanos en el Estado se viene manejando desordenadamente, al tiempo que su crecimiento se hacía inminente: a la fecha tenemos a un millón cuatrocientos mil servidores públicos bajo tres regímenes laborales generales diferentes, con derechos y obligaciones distintos y con remuneraciones o escalas remunerativas muy variadas para puestos muy semejantes.

En efecto, nuestro país es un Estado débil en muchos flancos, pero concretamente, en el campo de los recursos humanos nos hemos caracterizado, preponderantemente desde la década del noventa, por carecer de un servicio civil profesionalizado y homogéneo, lo que ha traído como consecuencia bajos niveles de calidad en la entrega de los servicios públicos, frecuentes actos contra la ética y casos de corrupción, incapacidad para promover y retener talentos, imposibilidad de formar cuadros meritocráticos, clientelismo, abuso de la confianza para designar a personas en puestos clave o estratégicos, alta rotación de personal, poca capacitación o sin prioridades establecidas y coordinadas con el ente rector, sistemas disciplinarios fragmentados y poco articulados, evaluaciones de desempeño improvisadas y sin efecto alguno, débil interés en regular la gestión de las relaciones humanas y sociales, en especial la cultura y el clima organizacional; entre otros graves problemas. (SERVIR 2011:17, 89,90).

La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, en junio de 2008, como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, constituye el paso más concreto, luego de muchos intentos fallidos (tres intentos de reforma anteriores), para ordenar dicho sector y contribuir a la mejora continua de la administración del Estado, a través del fortalecimiento del servicio civil.

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1023, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil y comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos. (Congreso de la República 2008). Según dicha norma, el sistema comprende siete subsistemas:

- a) La planificación de políticas de recursos humanos.
- b) La organización del trabajo y su distribución.
- c) La gestión del empleo.
- d) La gestión del rendimiento.
- e) La gestión de la compensación.
- f) La gestión del desarrollo y la capacitación.
- g) La gestión de las relaciones humanas.
- h) La resolución de controversias.

La creación de SERVIR constituyó la acción más contundente de la gran reforma del sistema de gestión de recursos humanos que intenta ordenar y mejorar el servicio civil peruano, hecho que posteriormente significara subir en el ranking del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Posteriormente, en julio de 2013, luego de un arduo trabajo, se emite la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057) cuya principal virtud, además de crear un único régimen para servir al Estado, consiste en destacar dos ejes clave: el revalorizar la función del servidor público y el énfasis en la excelencia en el servicio al ciudadano. El primer eje nos lleva a pensar en derechos y deberes, en mejora continua, en compromiso, en retención del talento, en reconocimientos. El segundo eje apunta a meritocracia, integridad, eficiencia, control, transparencia que redunde en un mejor servicio al ciudadano.

Es esta visión “Estado-ciudadano” la que nos permitirá enfocarnos en la figura de un servidor público idóneo para el puesto, no solo desde el punto de vista profesional sino desde el punto de vista ético.

Diversos estudios a nivel mundial, demuestran que un servicio civil adecuado lleva a: (i) Mayor ingreso per cápita; (ii) menor corrupción; (iii) menor pobreza; (iv) mejora en la entrega de servicios; y (v) mejora de la confianza en el gobierno y de la ejecución del gasto de inversión<sup>6</sup>. En dicha línea, Dahlström y Lapuente, afirman que existe una correlación positiva entre la contratación meritocrática y el mayor control de la corrupción de los países. Los autores sostienen que el mayor o menor grado de corrupción encuentra en la organización de la burocracia un factor crítico pero muchas veces ignorado. Igualmente, señalan que Nueva Zelanda y Suecia “muestran que una combinación de incentivos meritocráticos con una ausencia de complicadas reglas burocráticas no es solo posible sino también deseable puesto que encabezan sistemáticamente los indicadores estándar de calidad del gobierno” (Dahlström y Lapuente 2018: 549-550).

No obstante esta mejora en la clasificación de nuestro servicio civil a nivel de estructura o marco institucional, es evidente que falta aún mucho por hacer hacia los procesos internos del sistema, es decir, de cara a los propios servidores. Y es precisamente esa atención a los servidores públicos lo que exploraré en el presente trabajo, centrándome en los perfiles éticos de los servidores, es decir en aquella información relacionada a los conocimientos y habilidades, actitudes y aspectos afectivos que son necesarios para llegar a ciertos resultados, en circunstancias determinadas (García 2015: 20-21,24). En tal sentido, el perfil de un individuo se asocia a lo que debe ser (principios y valores), lo que debe saber (conocimientos y experiencias) y lo que debe hacer (habilidades y destrezas). (García 2015: 24)

---

<sup>6</sup> Datos citados en diversos documentos internos de SERVIR; concretamente en las vocerías sobre la reforma del servicio civil, llevadas a cabo entre el 2013 y 2017, en diversas entidades a nivel nacional y regional.

Por tanto, un perfil revela información valiosa de una persona, vinculada no solo a lo que sabe hacer (esto serían los comportamientos de las personas, aspecto que no analizaremos pues la muestra levantada no se ocupó de ello), sino a lo que debe saber (conocimientos obtenidos por educación, experiencia de vida, trabajo, entre otros) y lo que debe ser (referido a las actitudes que los predisponen a actuar). Esta tesis desarrollará el perfil ético desde las dimensiones del ser y del saber.

### **1.8 Acciones recientes en materia de integridad**

A fines del año 2016, y a solo unos meses de haber asumido el gobierno, el presidente de entonces, Pedro Pablo Kuczynski Godard, ordenó la formación de la Comisión Presidencial de Integridad (CPI) a raíz de que se descubriera a su exasesor en temas de salud, en un claro comportamiento corrupto, al negociar la “repartición” de pacientes sin recursos, a clínicas privadas que luego cobrarían por dichos servicios al Estado.

Dicha comisión emite, en diciembre de 2016, un informe con las principales conclusiones de su trabajo que pueden resumirse en: (i) que los directivos públicos deben rendir cuentas de su gestión (identificando logros y dificultades); (ii) que se debe plantear un cronograma de implementación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; (iii) que se debe procurar tener un régimen único de responsabilidad administrativa de los servidores públicos; (iv) que se debe difundir el Código de Ética de la Función Pública y generar capacitación permanente en temas éticos; (v) que se debe elaborar códigos de conducta por cada entidad; (vi) que se deben estandarizar perfiles profesionales especiales por áreas clave de las entidades, entre otros.

Por otro lado, desde diciembre de 2014 el Perú estuvo inmerso en el Programa País de la OCDE, con miras a ser miembro de dicha organización. El Programa se centra en cinco áreas prioritarias para el Perú: crecimiento económico, gobernanza pública, transparencia y lucha contra la corrupción, capital humano y productividad y medio ambiente. Dentro del rubro Gobernanza Pública se analiza y desarrolla el tema de integridad del país. Y la **integridad** es considerada por la OCDE como “la alineación y el cumplimiento de los valores,

principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público” (OCDE 2017b). Como lo veremos con más detenimiento en el capítulo 2, la definición de integridad es un concepto más contemporáneo que el de ética y moral y está más asociado a la ética aplicada dentro de las organizaciones.

Como parte del Programa País, la OCDE emitió y presentó, el 28 de febrero de 2017, a pocos meses del informe de la CPI, el Estudio sobre Integridad en el Perú, que consiste en una evaluación integral de nuestro sistema de integridad pública, examinando los muchos desafíos de su implementación, tanto a nivel nacional como regional y abordando áreas prioritarias, tales como: control interno y gestión de riesgos; promoción de la ética pública y la gestión de conflicto de intereses; la protección de denunciantes; el lobby y las finanzas políticas; el régimen disciplinario y el sistema de justicia penal (OCDE 2017a).

Este estudio encontró, entre otras cosas, que existe en nuestro país una confusión o aglutinación de competencias entre entidades (básicamente entre SERVIR, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, en su momento, la Contraloría General de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública<sup>7</sup>) y que no hemos traducido a la práctica o a la vida misma, los valores y preceptos establecidos en el Código de Ética de la Función Pública y en otras normas que regulan la integridad; haciendo muy difícil para los servidores públicos y para los propios gestores de recursos humanos (ámbito, en la práctica, funcionalmente ligado a la promoción de la ética, aunque legalmente corresponda a la Secretaría General de cada entidad, o a la que haga sus veces, según lo veremos en el siguiente capítulo) resolver los dilemas y conflictos éticos y encontrar, en tales valores y principios, herramientas idóneas y sencillas para realizar mejor sus labores.

Las recomendaciones del estudio de la OCDE se enfocan en los siguientes aspectos (OCDE 2017a: 52-79):

---

<sup>7</sup> En abril de 2018, las competencias que la Secretaría de Gestión Pública mantenía en materia de ética pública, fueron trasladadas a la nueva Secretaría de Integridad Pública.

- Fortalecer el marco institucional de nuestro sistema de integridad: Ello conlleva a definir liderazgos institucionales claros en la promoción y evaluación de la integridad (fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – CAN, hoy Secretaría de Integridad Pública); otorgar más protagonismo a SERVIR en la implementación de la política de integridad y ordenar y sistematizar la normativa sobre ética.
- Desarrollar capacidades técnicas de los servidores de las entidades que gestionan temas éticos.
- Fortalecer los sistemas regionales de integridad (real descentralización).
- Acelerar la reforma del servicio civil pues es una de las piedras angulares de todo sistema de integridad.
- Potenciar el régimen disciplinario, prefiriendo que no coexistan regímenes paralelos.
- Consolidar y dar un contenido práctico al Código de Ética de la Función Pública.

Como vemos, ambos documentos: el Estudio de la OCDE y el Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, le otorgan un rol clave a SERVIR en cuanto a la necesaria implementación del nuevo régimen del servicio civil y en cuanto al fortalecimiento de la integridad, por su cercanía a los servidores públicos desde su rectoría y por la comunión natural entre los regímenes profesionalizados y la gestión ética. Cabe señalar que ambos reportes (Estudio de Integridad de la OCDE e Informe de la CIP) se emitieron mucho antes de que se publique la Política y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y de que se cree la Secretaría de Integridad Pública, como ente rector en materia de ética. Sin perjuicio de ello, tenemos como desafíos el incorporar la ruta de realización práctica de este tema al interior de las entidades y articular con las organizaciones vinculadas (CAN, Secretaría de Integridad, Contraloría General de la República) para poder empezar a diseñar soluciones y ver los primeros cambios.

Tomando en cuenta las recomendaciones de la OCDE, con fecha 14 de setiembre de 2017 se publica la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción (aprobada mediante Decreto Supremo 092-2017-PCM). Esta

política es la primera que tiene nuestro país en materia de integridad y es importante porque, de alguna manera, plantea una visión holística del problema al establecer tres ejes de acción: (i) el de la capacidad preventiva del Estado, (ii) el de la identificación y gestión de riesgos y (iii) el de la capacidad sancionadora del Estado. En el presente trabajo, nos centraremos en el primer eje tomando algunos puntos del segundo.

Con fecha 22 de abril de 2018, se publica el Decreto Supremo N° 042-2018-PCM que establece los principios que orientan la integridad y crea la Secretaría de Integridad Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría en dicha materia. Su objetivo es orientar la correcta actuación de los servidores civiles y entidades públicas en la lucha contra la corrupción. (PCM 2018a)

Por su parte, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción, aprobado por el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, con fecha 26 de abril de 2018, señala objetivos, acciones, indicadores y metas para cumplir los ejes antes delineados. Entre las entidades responsables está SERVIR, con metas específicas referidas a: (i) la instalación de una cultura de integridad, (ii) la construcción de una guía de dilemas éticos, (iii) el desarrollo de procesos de selección en puestos clave y con mayor riesgo, (iv) la implementación de un servicio civil meritocrático y de la gestión del rendimiento y (v) la implementación, también, de mecanismos de inducción de contenidos homogéneos en ética pública para el desarrollo adecuado de las competencias laborales y profesionales de los servidores civiles, independientemente de su régimen laboral. (PCM 2018b)

El reto que ahora tenemos como país es que las instituciones especialmente llamadas a liderar la gestión ética en el sector público (Secretaría de Integridad, SERVIR, Contraloría General de la República) puedan coordinar y articular, con la mayor eficiencia y eficacia, las acciones para el cumplimiento de los objetivos y para contribuir a generar un contexto propicio que incentive la prevención.

## Capítulo 2. Fundamentos teóricos sobre el problema: Ética, Moral e Integridad en el sector público

*Nadie se ha perdido alguna vez en un camino recto*

Proverbio de la India

Tanto la ética como la moral siempre fueron estudiadas desde la filosofía. La ética ha sido definida como la rama de la filosofía que estudia los conceptos universales del bien y del mal, conforme a un “deber ser”, mientras que la moral se definía como el ejercicio de los principios éticos, en un contexto determinado, por una cultura o una comunidad (Figueroba 2018).

Otros autores señalan que la moral es el conjunto de creencias y normas de una persona o grupo social que oficia de guía u orientación sobre lo correcto o incorrecto de las acciones. También es definida como el conjunto de normas que se heredan o se transmiten de generación en generación (a modo de costumbres) y que evolucionan a lo largo del tiempo y de los contextos. Sus fuentes son la familia, la religión, el país de origen, la escuela, etc. (Rodríguez, 2010: 220). Por el contrario, la ética se relacionaría más a las normas en construcción, a la labor de elaboración, reflexión y ajuste que demandan los contextos, cada vez más cambiantes (Pol Droit 2010: 19).

Para Cortina, “[...] mientras la moral forma parte de la vida cotidiana de las sociedades y de los individuos [...] la ética es un saber filosófico [un saber pensado]” (Cortina 1996: 15). Dicha autora afirma que la moral es un saber racional y un saber práctico. Es racional en el sentido que orienta la acción humana desde una inteligencia “sentiente” (sic), es decir desde una inteligencia que siente, una inteligencia con sentimientos. Es práctico porque es un saber destinado a la acción, a desarrollar conductas. (Cortina 1996: 22-23)

Según Pol Droit, **ética** viene del griego *ethos* que, entre muchos significados, se traduce con más claridad como “hábitat”, es decir, la forma en que un animal habita la tierra. Pero, otro significado atribuido también es el de “carácter” o forma de comportarse en una sociedad determinada y con esta definición se queda el

autor: “ética es el saber relativo a la manera de comportarse pero a la mejor manera de comportarse” (2010: 13-14).

De acuerdo con Giusti, ética y moral son expresiones castellanas equivalentes que se traducen como “costumbres” y “carácter”, por lo que, bajo su opinión no cabe el esfuerzo conceptual de diferenciarlos (2007: 21). ““Ethos” quiere decir “sistema de costumbres” o sistema de creencias acerca de la valoración de la vida y de las pautas que es preciso seguir para ponerlas en práctica”. (Giusti 2007: 19).

No obstante, se atribuye a Hegel el haber propuesto dos modelos para entender mejor la ética y la moral: (i) el que se vincula a la filosofía de Kant y, más propiamente a lo **moral** y a su sentido general y (ii) el relacionado a Aristóteles y la filosofía antigua, al que se le reserva la denominación de “ética”, bajo la idea de valores comunitarios (Giusti 2007: 20). En dicha línea de argumentación, nos sujetamos a lo expuesto por Giusti, por lo que, en esta tesis, ambos términos, ética y moral podrán entenderse como sinónimos pero con preponderancia de la concepción aristotélica del término.

Considerando que la ética puede definirse como una forma de vivir sobre la base de un sistema de creencias morales, es necesario saber bajo qué parámetros ordenamos nuestras creencias, pensamientos o percepciones y, por tanto, nuestras conductas. Vemos que la ética de Aristóteles, basada en el paradigma del bien común o de la felicidad (denominada *eudaimonía*<sup>8</sup>), organiza sus vínculos dentro de una colectividad o sociedad y, por tanto, dentro de los campos o modos en los que dicha comunidad se desarrolla: la vida familiar, las relaciones interpersonales, la economía, la salud, el ejercicio profesional, entre otros. Como bien lo señala, Giusti, “para cada uno de estos modos, existe un **perfil específico** de cumplimiento de la excelencia moral” (2007: 29) [el resaltado es nuestro]. Y, precisamente, el perfil ético dentro del ejercicio profesional y visto

---

<sup>8</sup> Según Nussbaum, *eudaimonía* para los griegos significa *felicidad* pero no en el sentido utilitarista de placer o satisfacción, sino en lo que atañe a vivir una vida buena, a actuar bien, a la actividad acorde con la excelencia (2015: 33-34).

desde las creencias (más que desde las costumbres o comportamientos) es el que será analizado en estas páginas.

Nussbaum, por su parte, comenta que el modelo Kantiano, conocido como el paradigma de la ética de la autonomía o de la justicia, sostiene que el valor moral puede ser inmune a los asaltos de la fortuna<sup>9</sup>, es decir a lo que pueda ocurrir en el mundo exterior (2015: 31). Ese valor moral, denominado “imperativo categórico”, nos hace pensar y decidir por nosotros mismos pero respetando la pluralidad de opiniones. Más que apuntar a contenidos valorativos, este modelo propone mecanismos para evaluar posturas y pasarlas por el filtro del libre ejercicio de la libertad de todos, examinar si son compatibles con las reglas universales de la imparcialidad. (Giusti 2007: 35-36)

Siguiendo a Rodríguez, cuando nos referimos a los juicios morales o deliberaciones éticas que formulamos en el ámbito profesional, deberíamos hablar de *deontología*, antes que de ética o de moral, pues dicha disciplina se encarga de los deberes de los profesionales, de la conducta y actos de los integrantes de una determinada profesión o sector (2010: 222).

No obstante, de un tiempo a esta parte, tal y como lo señalan Frisancho y Delgado, la psicología también se ha ocupado de la moral pues es mediante la interacción de las personas que se va generando evaluaciones, discernimientos y justificaciones sobre lo justo o lo injusto, sobre lo correcto o incorrecto en las relaciones sociales (2017: 42). Para Piaget, citado por tales autores, la razón es fundamental para la vida moral pero las estructuras afectivas y cognitivas del individuo están fusionadas y son indeliberables. Esto coincide con lo sostenido por muchos psicólogos y pedagogos sobre que, para aprender, es necesario emocionarse. En dicha línea, Frisancho y Delgado sostienen que existen principios y normas generalizables cuyo incumplimiento afectaría a otros y al bien común. “Las personas conscientes o que usan la razón son capaces de apreciar la trascendencia o el valor de estas reglas universales y de guiarse bajo principios éticos”. (2017:43).

---

<sup>9</sup> Para Nussbaum, explicando a los griegos, “fortuna” es lo que le ocurre a una persona pero sin su intervención activa. Se debe entender como lo opuesto a lo hecho deliberadamente.

Por todo lo expuesto, y dada la regularidad y solidez del uso del término, en este trabajo hablaremos de *ética* (aplicada), antes que de *moral* y que de *deontología*.

De otro lado, corrientes recientes han empezado a tomar el término ***integridad*** para referirse a cuestiones similares a los que aborda la ética. Si bien en algunos casos podrían tomarse como sinónimos, de acuerdo a Bosch y Cavallotti, la integridad puede definirse de forma más precisa como el hábito de actuar, básicamente, bajo cuatro valores: justicia, coherencia, principios rectos y motivación orientada a fines buenos (2016: 64). Y la integridad referida especialmente al ámbito público se resumiría como el valor supremo de los servidores públicos, dentro de una organización o de un conjunto de organizaciones. “Es la virtud [o conjunto de virtudes] que genera confianza y refuerza vínculos en los equipos humanos” (Bosch y Cavallotti 2016: 64).

La OCDE afirma que **Integridad pública** es “el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados” (2017b: 7). Pero, desde las ciencias de comportamiento, la OCDE también define a la integridad como la elección individual que prioriza el interés público, considerando que dicha elección no se realiza de manera aislada sino que responde a una interacción social y a un ambiente determinado (OCDE 2018: 29).

Por su parte, nuestra normativa nacional conceptualiza a la integridad como “el uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron” (PCM 2017: 9). Este último concepto nos deja algunas dudas: ¿qué es lo más “adecuado”? ¿son los objetivos oficiales fines buenos en sí mismos, siempre? ¿por qué esta definición no incorpora valores? Nos hubiera gustado que se planteara una definición de integridad más ceñida a lo expuesto por Bosch y Cavallotti, que mantenga, por lo menos, los valores de coherencia y motivación por el bien común, de plenitud y unidad para con la organización o entidad, para con la ciudadanía. Ello es necesario cuando hablamos de bien común o bienestar general. “Quienes desean lo bueno porque es bueno –no sólo cuando es placentero, ni porque es

útil– demuestran que tienen por fin el bien como tal y lo pueden mantener en todo tipo de actividad. Efectivamente, si hay motivación por lo bueno en tanto que bueno, habrá integridad en cualquier circunstancia” (Bosch y Cavallotti 2016: 62).

Entonces, si bien la *ética* mantiene algunas distinciones conceptuales con la *integridad* (la integridad es vista como una gran virtud que se desarrolla en las organizaciones en tanto que la ética comprende un concepto más vasto), reafirmamos que, a lo largo de estas líneas, emplearemos con más frecuencia el término *ética*, reservándonos el de *integridad* para aspectos formales del sector público.

## **2.1 Contexto Normativo: Marco jurídico de la ética en el sector público**

Desde hace 16 años, existe un Código de Ética de la Función Pública (CEFP), aprobado por Ley N° 27815 (Congreso de la República 2002). Si revisamos la exposición de motivos de la citada norma (Congreso de la República 2001) podremos ver que la propuesta, si bien valiosa, fue producto de la situación crítica que había vivido el país luego de la difusión de los vladivideos<sup>10</sup> y, por tanto, de un intento reactivo por cambiar la terrible situación de corrupción política que se vivía.

Entre las razones para la aprobación del CEFP se señala que: “la corrupción socava los cimientos del Estado de Derecho y los principios morales de toda sociedad, [...] dificulta la gobernabilidad y produce desmoralización generalizada en la sociedad, violando derechos económicos y sociales de las personas más necesitadas, retrasando el desarrollo de la comunidad”. (Congreso de la República 2001: 2)

---

<sup>10</sup> “vladivideos” es el término empleado por la prensa y los medios de comunicación para hacer referencia a los videos grabados, de forma casera, por Vladimiro Montesinos Torres, asesor del expresidente del Perú, Alberto Fujimori Fujimori, en sus oficinas, con el fin de sellar un trato, entregando literalmente “torres” de dinero, a políticos y empresarios privados, a cambio de favorecer al gobierno.

De la misma forma, dicho proyecto de ley planteaba, entendemos, como objetivos: “recuperar la institucionalidad del Estado, **propiciar una cultura de denuncia y castigo** de los actos de corrupción, sin temor a las represalias de las entidades públicas cuestionadas” [el resaltado es nuestro] (Congreso de la República 2001: 2)

A lo largo de la vigencia del CEFP, tenemos firmes sospechas de que este código ha sido empleado, en mayor medida, para tipificar faltas éticas, procesar y sancionar más que para capacitar, sensibilizar y construir consciencia ética, fortaleciendo el campo preventivo. Esta ley, publicada el 13 de agosto de 2002, consta de ocho principios y seis deberes y se aplica no solo a servidores públicos, en el sentido estricto del término (bajo un régimen laboral) sino también a las personas contratadas por el Estado bajo un vínculo civil (recibo por honorarios):

Para los efectos del presente Código se considera como empleado<sup>11</sup> público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado. Para tal efecto, no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto. (Congreso de la República 2002: artículos 4.1 y 4.2)

Por otro lado, el CEFP da por hecho que el solo ingreso a la función pública implicaba conocerlo y cumplirlo: “El ingreso a la función pública implica tomar conocimiento del presente Código y asumir el compromiso de su debido cumplimiento” (Congreso de la República 2002: artículo 4.3).

Un punto importante y que, por mucho tiempo, pasó desapercibido fue que el Código de Ética otorgó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la interpretación de los alcances del mismo, dado que en dicho momento era la PCM quien gestionaba los recursos humanos del Estado aunque, en la práctica y con tantas responsabilidades e instituciones a cargo, no se ocupaba

---

<sup>11</sup> La Ley del servicio civil modificó y unificó el término a “servidor civil”.

propriadamente de ello, al menos no con políticas específicas. Ahora que se ha creado la Secretaría de Integridad Pública como ente rector en materia de ética pública, es dicho órgano en el que debe recaer la absolución de las consultas éticas.

El citado CEFPP también asignó a la Secretaría General de las entidades (o el que hiciera sus veces), como órgano de Alta Dirección, la tarea de ejecutar medidas para promover una cultura de probidad, transparencia, justicia y servicio público. Es decir, que es la máxima autoridad administrativa de cada entidad la encargada de establecer mecanismos que incentiven y estimulen el comportamiento correcto de los servidores. También se le encargó difundir el CEFPP y desarrollar campañas educativas al respecto.

Pese a que el Código de Ética de la Función Pública ya tiene 15 años de vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, todavía no hemos podido medir cuánto ha impactado en el trabajo o gestión de los servidores o cuántos procedimientos disciplinarios por faltas a dicha norma se iniciaron y qué tipo de sanciones fueron impuestas. Si bien SERVIR ya ha realizado una investigación sobre cuánto se difunde el Código de Ética y cómo se ha venido aplicando dicho código, (que es lo que en parte analizaremos aquí, aunque con otro énfasis) cualquier servidor público, con algunos años en el sector, podría concluir que no ha habido mayor impulso para su entendimiento e implementación y que a muchos de nosotros, con suerte, se nos ha entregado junto con el contrato de trabajo, una copia de dicho código, con la plena convicción de que la sola firma de su recepción garantiza, casi por arte de magia, nuestra certera orientación moral y nuestra plena identificación con él. Nada más lejos de ello, aunque el mismo código así lo estableciera. Conocer que existe un código de ética no basta, como tampoco basta conocer su contenido. Es en la práctica diaria en donde debe ponerse a prueba.

### **2.1.1 Códigos de Conducta y Códigos de ética**

La ética aplicada en el sector público es ejercida por los servidores y funcionarios públicos<sup>12</sup>. Tiene dos elementos esenciales: el institucional y el carácter público y, por otro lado, se caracteriza por tener como fuente de obligación a las normas, ya sea que estas provengan de la competencia del estado (fuente externa) o que emanen de la propia entidad, como son los códigos de conducta o códigos de ética (fuente interna) (Jiménez 2017: 1).

En el Perú, el CEFP ha sido emitido por el Poder Legislativo bajo una formalidad legal (ley externa). Podemos afirmar que dicho código pertenece a ese tipo de códigos normativos basados puramente en valores, pues se enfoca en la promoción del autocontrol, procurando otorgar razonamiento moral para cuando un servidor ejerce discrecionalidad en sus funciones (Boehm 2015: 72-73). No se trata propiamente de un código de conducta que pone énfasis en el comportamiento, en controles externos, en reglas, en casos más realistas, que se ocupa más de la implementación y de procedimientos. Nuestro código de ética es un código preceptivo, descriptivo y de un marcado estilo jurídico, que habría buscado, en principio, despertar la motivación moral intrínseca de los servidores civiles, elemento esencial en los procesos cognitivos que van construyendo los perfiles.

Son pocas las entidades en nuestro país que han desarrollado un código de conducta propiamente dicho. Sobre el particular, la Cooperación Suiza – SECO, a través del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada de las Finanzas Públicas, viene desarrollando un trabajo de concientización respecto de los códigos de conducta, en diferentes regiones del Perú, consiguiendo, hasta el momento en que escribo este trabajo, que cuatro gobiernos regionales y dos municipalidades distritales elaboren de manera participativa sus códigos de conducta. Como lo veremos más adelante, el que nuestro CEFP sea una norma valorativa y redactada con un énfasis preponderantemente legal, ha logrado que muchos servidores manifiesten su poco conocimiento sobre él y hasta duden sobre su efectiva utilidad en la solución de cuestiones éticas. Debemos dejar

---

<sup>12</sup> En estricto, los funcionarios son un grupo o tipo de servidores civiles, de acuerdo a la Ley del Servicio Civil.

claro que si bien no es necesario que un código sea aprobado por una ley para que se vuelva obligatorio o vinculante, sí es relevante que obtenga legitimidad social y organizacional (Boehm 2015: 82), pues tal autoconvicción de su eficacia aportará confianza y consolidará su aplicación en la gestión de los dilemas éticos. Un ejemplo de ello es Colombia que cuenta con un Código de Ética que no ha sido aprobado por ninguna ley del Estado.

En la misma línea se expresa Rafael Jiménez Asensio (2017: 4), cuando señala que los códigos de ética deben venir acompañados, para ser efectivos, de una infraestructura ética en la cual deban incorporarse como un elemento más. A esta infraestructura Jiménez le llama “Sistemas de Integridad Institucional”. Si los códigos no se insertan en dicho sistema se convertirán en un simple juego propagandístico, sin impacto alguno. Parte de esa infraestructura ética, y de forma previa, es contar con un clima ético coherente y en constante medición.

Por otro lado, de acuerdo a la gestión de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile<sup>13</sup>, los códigos de ética pueden ser: (i) Declarativos (del tipo: “nosotros, los servidores públicos, somos honestos, respetuosos y nos comprometemos a...”); (ii) De conducta (vinculados a la regulación detallada de los conflictos de intereses, del otorgamiento de regalos, entre otros); (iii) De intereses (referidos a la regulación por sectores de la función pública: salud, magisterio, fuerzas armadas y policiales, etc.) y (iv) De Valores (describe los valores y principios que deben inspirar a los servidores públicos y a los que deben sujetarse).

La literatura coincide en que lo más recomendable es contar con un código mixto (o Código de Integridad) que aglutine ambos aspectos: el descriptivo o general y el prescriptivo o específico; el que ayude a los servidores a orientarse y el que les recuerde las consecuencias de no seguir las reglas. Es en dicha línea que, desde enero de 2016, contamos con una Guía para Funcionarios y Servidores del Estado, elaborada por la Comisión Alto Nivel Anticorrupción (CAN), que si

---

<sup>13</sup> Presentación de Daniella Carrizo, encargada de los Sistemas de integridad y Códigos de ética pública de las Instituciones Centrales del Estado de Chile, el 4 de octubre de 2018, en el cierre del Simposio Internacional de Integridad, realizado en Arequipa y organizado por SERVIR con el apoyo del Programa EuroSocial.

bien es un buen intento por describir, aterrizar y dotar de práctica al Código de Ética de la Función Pública, no ha sido difundida lo suficiente y, consideramos, no cumple su objetivo pues si bien se define como un documento orientador sobre los alcances del citado código, dirigido a los servidores pero también a la sociedad, a efectos de que tengan mayores y mejores elementos de vigilancia y control social de la función pública; proclama que no es una herramienta vinculante u obligatoria y que, en principio, los códigos de ética no necesitan de códigos de conducta sectoriales o institucionales para ser aplicados.

De acuerdo con Ferrato y Coutinho la condición básica para que haya un clima ético adecuado en las organizaciones es que los sistemas normativos formales estén establecidos y que los empleados perciban tales estándares normativos (2005: 139). No estamos del todo de acuerdo, pues podrían existir climas éticos coherentes y positivos, allí donde no haya sido necesario establecer reglas formales aunque sí, reglas informales o no escritas pero conocidas y sentidas por todos. Recordemos que las instituciones pueden ser formales o escritas e informales (no escritas pero compartidas por todos). Lo que sí es cierto es que los servidores deben percibir que comparten o viven los mismos valores y principios y que conocen los mecanismos para saber orientarse ante problemas éticos y para evaluar los resultados de dicho manejo; independientemente de que las normas o reglas éticas estén “formalmente” aprobadas.

Para Boehm, el propósito de los códigos es incidir en el comportamiento de los individuos para lograr fines colectivos y la importancia de ellos viene dada por generar (junto con otros instrumentos) un cambio en la cultura organizacional (2015: 66-69). Sin embargo, la mera existencia de un código no necesariamente impacta en el comportamiento de los servidores (2015: 83). Y ello porque, como ya lo hemos señalado, importa más la legitimación social de las reglas (que los servidores se identifiquen con ellas y las sientan realizables) que su apariencia formal.

En dicha línea, Toro y Sanin afirman que las metas (concretas) son motivadores más eficaces de la acción que los valores (posiblemente declarados en un código) dado que hay una relación directa entre la meta y la acción, a diferencia

de los valores que son modos de pensar no necesariamente asociados a una actuación particular (2014: 53-54). Ello explicaría que alguien considere que es bueno que haya valores establecidos, pero en la práctica los incumple porque le conviene o porque cree que no hay algo capaz de hacerlo viable. Por eso, es necesario darles vida a los valores éticos, canalizarlos y explicarlos con ejemplos de lo que ocurre cada día. Esa es nuestra tarea y nuestro desafío en el Perú: apuntar a un código de integridad que incida en los procesos mentales de los servidores públicos, que empiece a gatillar cambios en las percepciones de los servidores de manera más cercana, empática<sup>14</sup> y realista pero sin dejar de reconocer el entorno o clima en el que se desenvuelven.

### **2.1.2 Otras normas que regulan la ética en el sector público**

Previamente a la existencia del CEFP, ya las normas que regulaban la vinculación laboral de los servidores con el Estado, consignaban algunas obligaciones y deberes, así como establecían prohibiciones e incompatibilidades de orden ético a los servidores públicos.

Tenemos, por ejemplo, al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público que señala que: “Los servidores públicos están al servicio de la Nación. En tal razón deben:

- a) Cumplir el servicio público buscando el desarrollo nacional del país y considerando que trasciende los períodos de gobierno;
- b) Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio;
- c) Constituir un grupo calificado y en permanente superación;
- d) Desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio; y
- e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo y en su vida social”.

---

<sup>14</sup> Acudimos a la definición de empatía no solo como la de “ponerse en el lugar del otro” sino como la de “ponerse en el lugar del otro, desde sus percepciones y desde sus sentimientos”. Esto alude a una definición basada en la cognición social pero también en el aspecto afectivo o emocional, según el artículo de César Escajadillo (decano de la Facultad de Filosofía de la Universidad Antonio Ruíz de Montoya) “Un mundo sin empatía”, difundido el 12 de octubre de 2018. La empatía contribuye a que los servidores sintonicen, con mayor legitimidad, con los contenidos éticos que se describan en los códigos y que se sientan escuchados.

Como vemos, esta lista constituye un “ideal” del perfil del servidor público en cuanto a estándares éticos o expectativas, pero no se señala el cómo ni se establece una guía de actuación.

Como lo analizaremos párrafos más adelante, ni el Decreto Legislativo N° 728 ni el 1057 establecieron mayores detalles o precisiones en cuanto a la integridad o al comportamiento ético que se debe esperar de un servidor público, teniendo que complementar su aplicación con otras normas generales como la Ley N° 26771, Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombrar y reclutar en el sector público en casos de parentesco (Nepotismo); la Ley N° 27588 sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos; la Ley N° 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, entre otras.

Todas estas normas, básicamente, establecen prohibiciones y obligaciones que deben seguir los servidores públicos, en un lenguaje mayoritariamente de advertencia más que propositivo. Es como si todas ellas asumieran o den por sentado que los servidores conocen lo que tienen o no tienen que hacer.

La densidad normativa del poder coactivo del Estado que se expresa a través del Derecho es, en todas las administraciones públicas de factura continental europea, intensa. La regulación jurídica habitualmente es minuciosa y los espacios de autorregulación son muy escasos. [...] la descompensación entre regulación-autorregulación, a diferencia de lo que ocurre en los países de la órbita anglosajona, es evidente. (Jiménez 2017: 2)

En este punto del análisis es menester precisar que una norma jurídica es diferente a una norma ética y esto es algo que confunde<sup>15</sup> a muchos servidores públicos. Así es, un estándar moral o precepto ético puede estar contenido o reproducido en una norma jurídica y, a su vez, no toda norma jurídica contiene mandatos éticos. Y es que, como lo señala Cortina, son dos tipos de saberes diferentes pero complementarios. Semejantes o complementarios porque

---

<sup>15</sup> Las entrevistas que analizaremos en el capítulo 3, así lo demuestran.

intentan guiar el actuar de las personas y porque se valen de procedimientos para determinar una norma; y diferentes porque es el Estado quien tiene la capacidad para obligar el cumplimiento de las normas jurídicas y sancionar su incumplimiento, en tanto que las normas éticas, siendo universales, parten de la autorregulación que haga el propio servidor, no existiendo más sanción que el remordimiento (Cortina 1996: 34-36).

Por lo expuesto, resulta iluso pensar que la sola referencia a la “Constitución” y a las “leyes”, garantice que los servidores puedan identificar con mediana claridad la fuente de validación de sus razonamientos éticos y comportamientos o que esto produzca cambios inmediatos. Primero, porque el lenguaje jurídico (que es la forma en que está redactado el CEFP) es una expresión técnica y relativamente poco inteligible para las personas legas en derecho y, segundo, porque no es motivador leer reglas que en vez de que inspiren pensamientos éticamente orientados y prudentes lo que generan es temor y cierta desconfianza por la manera represiva y negativa en que se plasman sus principios o su lógica de desarrollo. Si bien los instrumentos normativos suelen plantearse, también, como motivadores para internalizar valores éticos, se debe tener cuidado en el planteamiento del incumplimiento (amenaza o sanción) ya que, también es sabido, que la motivación intrínseca se afianza mejor con incentivos positivos que con amenazas drásticas. Estudios realizados con niños en África para promover la honestidad demostrarían que “la clave para alentar un comportamiento honesto es dar mensajes positivos que enfatizen los beneficios de la honestidad en lugar de las desventajas del engaño” (Stone 2018).

Por otro lado, ha sido curioso ver cómo, a raíz de los destapes de corrupción cometidos por muchos servidores públicos, las entidades peruanas han reaccionado reactivamente, como siempre, y se han esforzado en crear comisiones de ética, consejos anticorrupción, oficinas o áreas de integridad; en emitir normas sectoriales anticorrupción y generar más candados de orden normativo y punitivo, todos ellos con el fin de neutralizar las faltas a la ética y dar mensajes de “tolerancia cero” que no siempre son los mejores. Y no lo son porque, por un lado, generan un clima de tensión a tal punto que muy pocos querrán denunciar por temor a ser involucrados en hechos en los que, incluso,

pueda haber dudas sobre el proceso a seguir y sobre la solución ética (más aún si la capacitación y sensibilización es limitada, insuficiente y desarticulada, como lo es en nuestro país) y, en el otro extremo, porque es imposible sancionar todos los actos antiéticos (por lo menos, por ahora), por lo que un mensaje así podría generar desconfianza y menosprecio hacia las autoridades, al confirmar que no podrán cumplir lo que anuncian.

### **2.1.3 El Servicio Civil en el Perú: Regímenes laborales vigentes y su relación con la ética**

Para que los Estados lleven bienes y servicios de forma ordenada, oportuna y efectiva a la ciudadanía necesita personas con perfiles adecuados que ocupen los puestos pertinentemente diseñados en las entidades. Este proceso, aunque suene tan lógico, es un verdadero desafío para muchos países, en especial, para el nuestro que, como ya lo hemos mencionado, se caracteriza por una fuerza laboral pública desgastada, con poco reconocimiento, con predominancia de designaciones de confianza a nivel directivo<sup>16</sup> y con una meritocracia debilitada. Si a ello le agregamos que los sectores políticos (ministerios) y municipalidades manejan instrumentos de gestión desactualizados, sobre todo en lo que concierne a la clasificación de los puestos y a la descripción de sus funciones, podemos concluir que nuestro servicio civil adolece de planificación, transparencia y de una fructífera gestión del capital humano. Todo esto conlleva a que la ciudadanía sienta desatendidas sus necesidades y desconfíe de las instituciones. Como podrá sospechar el lector, hasta aquí no podemos hablar de un servicio civil plenamente profesionalizado.

En el caso del Perú, existen dos ideas que nos refieren el servicio civil: la primera es la vinculada a las personas que trabajan al servicio del Estado. Si bien a partir de la publicación del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en junio de 2014, tales personas son denominadas servidores civiles; para efectos de esta tesis y, dada la costumbre, los llamaremos servidores públicos, tomando en cuenta el carácter de servicio a la ciudadanía que tienen las funciones que realizan. La segunda idea de servicio

---

<sup>16</sup> Un estudio de SERVIR encontró que 7 de cada 10 directivos en el sector público estaban en el puesto únicamente, por la confianza de quien los designaba.

civil alude al conjunto de reglas y normas que rigen la gestión de estos recursos humanos en el Estado. Su finalidad es velar por una adecuada armonía entre los derechos de los servidores y los intereses de la sociedad (PCM 2014: artículo IV, literal h).

Dicho esto, vamos a describir el servicio civil que rige a los servidores de nuestro país, bajo la segunda acepción, es decir, bajo la forma de regímenes jurídicos laborales:

#### A. La Carrera Administrativa

De acuerdo con el informe de SERVIR (2011: 35), la carrera administrativa en el Perú consiste en un conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes de los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública. El propósito de este régimen estatutario fue la incorporación de personal idóneo, garantizando su permanencia y desarrollo, sobre la base del mérito, de la antigüedad en la entidad y del desempeño de sus funciones. Para ello, este régimen fue diseñado con una estructura uniforme de tres grupos ocupacionales (auxiliares, técnicos y profesionales) y de catorce niveles.

Este régimen está regulado por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (aprobado por el Decreto Legislativo N° 276) y se caracteriza por ser un sistema cerrado o estatutario, en el que el ingreso a la carrera se realiza por concurso al nivel más bajo del grupo ocupacional. No existe periodo de prueba por lo que, actualmente, es el único régimen que cuenta con estabilidad laboral de entrada<sup>17</sup>.

Cabe destacar que hoy, prácticamente, no hay concursos de ingreso a este régimen ya que al depender de que exista plaza vacante y presupuestada, los concursos son básicamente residuales. El ascenso de los servidores públicos en los diferentes niveles de cada entidad, depende del cumplimiento de requisitos

---

<sup>17</sup> Cabe resaltar que el régimen de la Ley N° 30057 también tiene estabilidad laboral de entrada, es decir, sin periodo de prueba, solo cuando se concursen los puestos durante el traslado a este nuevo sistema laboral y los postulantes hayan tenido vínculo laboral previo con el Estado.

previamente determinados, que incluyen antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación. La homogeneidad remuneratoria está establecida mediante un sistema único de remuneraciones. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones, asignaciones y beneficios (2011:36). Pero, desde 1993, la escala remunerativa de los servidores bajo este régimen está congelada lo que provocó que los sueldos, a la fecha, sean, en términos generales, los más bajos del sector público si los comparamos con los de los otros regímenes laborales generales. Decimos esto pues si bien para compensar el congelamiento de remuneraciones se ha tenido que acudir a una serie de pagos adicionales bajo la forma de “bonificaciones”, la remuneración básica sigue intacta y, tales bonos no son pensionables. Anualmente, un servidor bajo este régimen recibe 12 sueldos y 2 aguinaldos anuales equivalentes, desde hace algunos años, a trescientos soles cada uno. La compensación por tiempo de servicios (CTS) solo se otorga al personal nombrado que cese, por el importe del 50% de su remuneración principal para los servidores con menos de 20 años de servicios o de una remuneración principal para los servidores con 20 o más años de servicios por cada año completo o fracción mayor de 6 meses y hasta por un máximo de 30 años de servicios. Las sumas por CTS suelen ser muy bajas.

Los servidores públicos vinculados por este régimen tienen estabilidad laboral de salida absoluta, es decir, están protegidos por las normas y solo pueden ser desvinculados por razones de incapacidad o de conducta (proceso disciplinario), luego de un debido proceso legal que así lo demuestre. No caben indemnizaciones, solo reposiciones judiciales.

En cuanto a la gestión ética, el régimen de la carrera administrativa señala que la carrera se debe regir por valores de honestidad, eficiencia, dignidad, vocación de servicio, entre otros. También se hace alguna referencia puntual a este tema cuando se regulan las obligaciones y deberes de los servidores.

#### B. El régimen laboral de la actividad privada

Este es un régimen abierto o propio de un sistema de puestos en el que, a diferencia del sistema estatutario o de carrera, no hay propiamente una carrera profesional delineada y la convocatoria a los puestos vacantes se hace de forma

abierta pudiendo postular cualquier persona que considere cumplir el perfil, sin que tenga que pertenecer necesariamente a la entidad o haber pasado, previamente, por puestos de menor jerarquía. Este sistema laboral privado se rige por el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR y está destinado a regular la vida laboral de los servidores de la actividad privada. Siguiendo el informe de SERVIR (2011: 62), la finalidad de este régimen fue permitir a los empresarios hacer frente a la crisis económica por la que atravesaba el país. Para ello se relativizó la estabilidad laboral absoluta, dando cabida a la indemnización por despido arbitrario; se otorgó la posibilidad de celebrar contratos de trabajo de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios; y, se ampliaron las causales objetivas para la extinción del contrato de trabajo, incluyendo la posibilidad de ceses colectivos.

Para promover las reformas del Estado de la década de los noventa, se habilitó que determinadas entidades públicas puedan hacer uso de este régimen para atraer, contratar y retener a nuevas personas al servicio del Estado. La idea era que tales organizaciones (sobre todo las vinculadas con el manejo económico y regulatorio) funcionen como “islas de excelencia” y puedan cumplir sus objetivos. Estas entidades establecieron escalas remunerativas distintas y mejores al sistema único de remuneraciones del régimen 276 e incorporaron personal altamente capacitado en posiciones de dirección y mandos medios.

Algo que caracteriza a este régimen es la flexibilidad en la administración de los subsistemas de recursos humanos. En efecto, este sistema laboral permite que cada entidad dirija, de acuerdo a lo que considere pertinente y, en función a su presupuesto, a través de sus instrumentos de gestión, cada proceso de recursos humanos, desde la selección (concursos meritocráticos) hasta la promoción interna y la determinación de las remuneraciones y de compensaciones no económicas. Existe estabilidad laboral de salida, es decir, solo se puede desvincular a un servidor por supuestos de incapacidad o indisciplina (conducta), normativamente establecidos, luego de un debido proceso legal. Sin embargo, bajo este régimen cabe el despido arbitrario (sin razón alguna) pagando la

indemnización equivalente a sueldo y medio por año, con el límite de doce sueldos. Por ello, la estabilidad de salida, bajo este régimen es relativa.

Dado que este régimen no es exclusivo del sector público ni está adaptado a él, se han generado una serie de distorsiones y de inequidades en la gestión de los recursos humanos del Estado, motivando mayor desorden y complejizando el sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

En cuanto al tema ético, esta norma no regula absolutamente nada por ser, en esencia, reglas para el sector privado.

### C. La Contratación Administrativa de Servicios

El régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) está normado por el Decreto Legislativo N° 1057, de junio del 2008. Este es un régimen laboral temporal o transitorio especial, exclusivo para el Estado. No obstante, nosotros lo denominamos “general” desde su alcance porque, salvo las empresas del Estado y los Proyectos de Inversión Pública, puede ser usado en todas las entidades del Estado de los tres niveles de gobierno.

De acuerdo con el Informe de SERVIR, los CAS, como se suele llamar a los servidores bajo este régimen, fueron creados en reemplazo de los Servicios No Personales (SNP), modalidad contractual de naturaleza civil creada en los años noventa como respuesta a las restricciones presupuestales impuestas a la contratación laboral de nuevo personal. El objetivo era ahorrar costos laborales y crear un mercado de servicios más flexible que carecía de cualquier beneficio o derecho laboral (sin vacaciones, sin gratificaciones). En este contexto, es preciso resaltar que el régimen CAS supone una contratación temporal por un periodo restringido que va como máximo a un año fiscal, renovable (2011: 70) y como mínimo entre uno y tres meses.

Cabe indicar que desde su creación, en junio de 2008, el régimen CAS contempló menores derechos para sus servidores al concebirlo como una prestación de “servicios no autónomos” y acercarlo, forzadamente, a un vínculo de naturaleza civil (15 días de “descanso físico”, ningún pago adicional en lo que conciernen a aguinaldos, entre otros). Posteriormente, por sentencia del Pleno

Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú del Expediente N° 00002-2010-PI-TC, publicada el 20 setiembre 2010, se declara infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1057, que crea el régimen CAS, debiendo interpretarse este contrato como un régimen “especial” de contratación laboral para el sector público. Finalmente, por Ley N° 29849, de abril de 2012, se regula la eliminación progresiva del CAS y se le otorgan derechos laborales.

Es a partir de setiembre de 2010 que el CAS debe interpretarse como un régimen especial de contratación, de naturaleza laboral para el sector público, el cual es compatible con el marco legal. Como ya podrá deducir el lector, este régimen laboral es precario pues si bien es mucho más flexible que el régimen de la actividad privada y las remuneraciones son negociadas entre el área usuaria y la oficina de presupuesto de cada entidad, solo se tienen los beneficios de 30 días de vacaciones y el pago de subsidios por maternidad y otro tipo de incapacidad para el trabajo. No existen gratificaciones, solo aguinaldos de montos fijos y determinados cada año por el Ministerio de Economía y Finanzas (de un tiempo a esta parte equivale a trescientos soles); no existe el pago de la compensación por tiempo de servicios y la protección contra el despido injustificado solo contempla los meses por vencer del contrato, con el límite de tres meses. El ingreso es por concurso público de méritos, pero se percibe<sup>18</sup> entre los mismos servidores y postulantes, la desconfianza ante la legitimidad de estos procesos, pues la evaluación, por mandato normativo, solo consiste en una evaluación curricular y en una entrevista personal. Pese a que la mayoría de entidades también incluye un examen técnico durante el proceso de selección, la sospecha de concursos “direccionados” siempre está presente y desmotiva a los servidores en cuanto a la esperanza de un real cambio meritocrático y transparente en el Estado.

Al servidor sujeto a este régimen le son aplicables, en lo que resulte pertinente, la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y las demás normas de carácter general que

---

<sup>18</sup> Esta percepción la hemos escuchado de los servidores que han asistido a charlas que SERVIR ha venido brindando sobre la reforma del servicio civil (llamadas “vocerías”) y también han surgido de las entrevistas en profundidad realizadas en la investigación analizada en el presente trabajo.

regulen el Servicio Civil; los topes de ingresos mensuales, la responsabilidad administrativa funcional y/o que establezcan los principios, deberes, obligaciones, incompatibilidades, prohibiciones, infracciones y sanciones aplicables al servicio, función o cargo para el que fue contratado; quedando sujeto a las estipulaciones del contrato y a las normas internas de la entidad empleadora.

En este régimen no existe estabilidad laboral de salida pues los contratos son temporales, se suscriben a plazo determinado pudiendo concluir en la fecha de vencimiento o pudiendo ser renovados a criterio de la entidad. También existe la posibilidad de la desvinculación por incapacidad o indisciplina siempre que se den durante la vigencia del contrato.

Por su parte, la Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28175), vigente desde enero de 2005, sin ser un régimen laboral propiamente, trató de ordenar la aplicación de los regímenes existentes en ese momento (276 y 728), estandarizando y unificando reglas, hasta que se emitieran cinco leyes que sí regularían el empleo público (cosa que nunca ocurrió). Dicha ley señalaba que su finalidad era establecer los lineamientos generales para promover, consolidar y mantener una administración pública moderna, jerárquica, profesional, unitaria, descentralizada y desconcentrada, basada en el respeto al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana, el **desarrollo de los valores morales y éticos** y el fortalecimiento de los principios democráticos, para obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal y el logro de una mejor atención a las personas. (énfasis nuestro)

Entre sus objetivos estaba el crear las condiciones para que las entidades públicas sean organizaciones eficientes, eficaces, participativas, transparentes, honestas y competitivas y, entre sus principios figuraban: los de transparencia y rendición de cuentas, los de probidad y ética pública, el de salvaguardar los intereses del Estado y actuar con transparencia e imparcialidad.

La Ley Marco del Empleo Público tiene una debilitada vigencia (hasta que se implemente por completo la Ley del Servicio Civil) y, hasta el momento, maneja algunos criterios homogéneos para los tres regímenes laborales vigentes.

Una mención aparte merece el régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Este régimen es exclusivo (y pretende ser único) para las personas que prestan servicios al Estado, así como para las que están encargadas de su gestión. La finalidad es que las entidades públicas alcance mayores niveles de eficiencia y eficacia y presten, efectivamente, servicios de calidad a través de un mejor servicio civil y que se promueva el desarrollo de las personas que lo integran. Como vemos, son dos los ejes sobre los que se orienta este régimen (y en este orden): el servidor (crecimiento profesional y mejora continua con derechos y deberes exigibles) y la ciudadanía (servicios de calidad, oportunos y efectivos).

Esta norma rediseña casi de forma integral el régimen del servicio civil, regulando todos los subsistemas de recursos humanos (algo que no ocurre con ninguno de los otros regímenes, actualmente) y encargando al ente rector, SERVIR, a hacerse cargo de las directrices que guíen a los gestores de recursos humanos, que son los brazos operativos de este sistema administrativo en cada entidad.

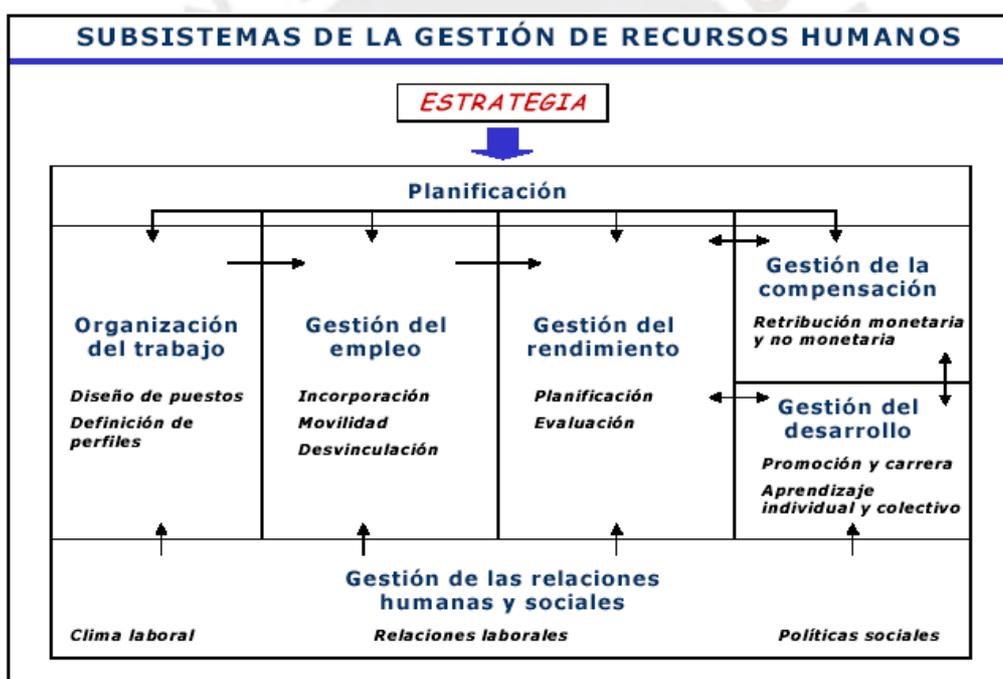
En el momento en que escribo esta tesis solo hay una entidad bajo este nuevo régimen (la Oficina de Normalización Previsional) y con un concurso público ya realizado bajo estas nuevas reglas (el jefe de la Oficina de Recursos Humanos). En tal sentido, no podemos describirlo con más detalles al no estar plenamente implementado pero urge que la mayoría de las entidades públicas implemente este régimen para modernizar, humanizar y profesionalizar la burocracia peruana. Dahlström y Lapuente sustentan una investigación del servicio civil español, concluyendo:

“ ...independientemente de lo alta que sea la puntuación de una democracia en libertades civiles y políticas, de los años que tenga o de su riqueza, las democracias que operan con una administración politizada rinden poco, mientras que las que trabajan con una administración basada en méritos disfrutan de altos niveles de calidad del gobierno. En pocas palabras, los regímenes gobernados por políticos que rinden cuentas ante sus ciudadanos requieren burócratas que no rindan cuentas ante sus jefes políticos” (2018: 537).

### 2.1.4 Problemas de los regímenes laborales vigentes

La Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH "Normas para la gestión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en las entidades públicas" aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE), establece los lineamientos que las entidades públicas, en el ámbito de acción de los recursos humanos, deben seguir para mejorar sus procesos.

La finalidad de esta herramienta es estandarizar y alinear los procesos y los productos del sistema administrativo, para fortalecer el servicio civil a través de siete subsistemas que registran la historia laboral del servidor. Un subsistema es un conjunto de procesos interrelacionados que forman parte del Sistema de Recursos Humanos y que se ubican en el primer nivel de desagregación.



Cuadro N° 2: Subsistemas de Recursos Humanos, tomado de lastretoblogspot.com

Para Longo (2014: 101), el contexto interno en el que se desarrollan estos subsistemas es crucial pues ejerce una gran influencia en el comportamiento del servidor. Y es así porque a través de la gestión de los recursos humanos, de los subsistemas, las entidades comunican y van construyendo un clima y cultura laboral que afecta los esquemas mentales y de actuación de los servidores.



Cuadro N° 3. Tomado de lastretoblogspot.com

En tal línea de argumentación, Longo señala que las políticas de gestión de recursos humanos que se derivan de los subsistemas, pueden resultar el más potente estimulador o uno de los mayores desmotivadores, produciendo descontento y apatía entre sus receptores, es decir, entre los servidores (2004: 104).

La legalidad de cada régimen laboral es el marco en cuyo interior deben producirse y moverse las políticas y decisiones de personal en las organizaciones de los Estados de Derecho. Dentro de la legalidad, las prácticas de recursos humanos constituyen la estrategia organizativa. El marco jurídico es un poderoso factor de entorno, que puede condicionar en muchos casos la gestión de las personas (Longo 2004: 110). Longo diferencia entre entorno externo, formado por el marco jurídico, y el contexto interno, integrado por las estructuras e instrumentos de la entidad. Para efectos del presente trabajo, el clima organizacional lo conforman ambos aspectos: las leyes y pautas de organización emitidas por el Estado y la canalización que de ellas haga la propia entidad.

Como vemos, y confirmando el impacto que los regímenes laborales pueden tener en el sistema de creencias y percepciones de los servidores, el hecho que

un Estado cuente con tres regímenes laborales generales y muy diferentes entre sí, no es lo óptimo y no beneficia ni a los servidores ni al Estado ni a los ciudadanos que, al final de cuentas, son la razón y el fin por el que la Administración pública se organiza, para llevar servicios de calidad y procurar una vida mejor en comunidad. Las diferencias saltan en cuanto a casi todos los subsistemas de recursos humanos. Nos explicamos, si bien cada régimen regula la mayoría de los subsistemas de recursos humanos, hay regímenes que ponen más énfasis y atención en algunos subsistemas que otros, lo que conlleva que los servidores sientan y perciban de forma distinta los resultados de cada proceso involucrado. Es decir, cada régimen predispone a que la entidad se organice de una determinada manera para gestionar sus procesos de recursos humanos y ello afecta, en cierta medida, la construcción del perfil ético de los servidores.

COMPETENCIA DEL ESTADO			COMPETENCIA DEL SERVIDOR		
Regímenes Laborales	Subsistemas RRHH	Entidades	Percepciones	Perfiles	Efectos/impactos
276	Marcos legales, Capacidad de gestión, Implementación	Clima organizacional, Clima ético		procesos cognitivos, procesos afectivos, actitudes, comportamientos	objetivos cumplidos, reputación, satisfacción ciudadana orgullo, reconocimiento
728					
CAS					

Figura 1: Elaboración propia

Cada régimen laboral en las entidades, habilita una interpretación particular de sus normas (éticas y de recursos humanos) y, también, un estilo de organización y administración diferente. Tales aspectos influyen en los esquemas mentales de los servidores y en la manera en que van consolidando o ajustando sus perfiles éticos, los que a su vez, se revelarán en conductas que tendrán efectos en la entidad e impactarán, a la larga, en la confianza de la sociedad.

En efecto, a diferencia de los aspectos legales de cada régimen que deben ser cumplidos (por ejemplo, los conceptos de pago que son distintos para cada uno), la organización y la gestión para administrar los subsistemas de cada régimen, depende de cada entidad, de los estilos de conducción de la Alta Dirección, de los liderazgos en las áreas de recursos humanos, de los mecanismos de innovación que se apliquen en la entidad, de la predisposición de los servidores

pero, también, del presupuesto asignado a la entidad. Estos elementos, por ejemplo, pueden permitir que una entidad cuyo régimen laboral no plantea nada legalmente sobre planes de bienestar (como lo veremos en el régimen 728), los diseñe y aplique, motivando positivamente con ello a sus servidores.

Si tuviéramos que sintetizar las similitudes y diferencias entre los tres regímenes laborales vigentes, en cuanto a su regulación legal y a su capacidad de gestión, llegaríamos a las deducciones siguientes:

Subsistema	Régimen 276	Régimen 728	Régimen CAS
Planificación de Políticas de RRHH	Cuentan con la descripción de los puestos de la entidad y sus funciones (suele estar desactualizado)	Cuentan con la descripción de los puestos de la entidad y sus funciones.	No se incluyen en un cuadro de puestos. Cada área usuaria lo solicita según lo necesite y según lo que pueda pagar.
Organización del Trabajo y su distribución	Ya no se diseñan nuevos puestos ni se valorizan.	No se diseñan nuevos puestos por prohibición de leyes de presupuesto.	Formalmente no hay puestos sino funciones pedidas según la discrecionalidad del área usuaria. Van en aumento
Gestión del empleo	Concursos meritocráticos (residuales)	Concursos meritocráticos (Libertad para diseñar el proceso)	Concursos meritocráticos (el proceso, como mínimo, incluye una entrevista).
Gestión de la Compensación	Escala salarial baja y congelada.	Escala salarial que puede actualizarse vía Decreto Supremo por el Ministerio de Economía y Finanzas. (Máximo de S/ 15, 600)	Remuneraciones libremente fijadas por el área usuaria y el área de presupuesto de la entidad. (Máximo de S/ 15, 600)
Gestión de la Capacitación	Insuficiente y desarticulada	Depende del presupuesto y de la planificación de la entidad.	Permitida pero podría resultar poco rentable dada la temporalidad de los contratos y la alta rotación del personal
Gestión del Rendimiento	No se da para evaluar la capacidad y brechas de los servidores sino para otorgarles bonos u otras asignaciones.	Cada entidad es libre para regular el proceso y su oportunidad.	No existe formalmente. Es recién a partir de la Ley del Servicio Civil que se obliga a las entidades a evaluar a estos servidores.
Gestión de las relaciones humanas y sociales	Forman sindicatos. La norma prevé planes de bienestar	Forman sindicatos. La norma no prevé nada pero las ORH normalmente	Forman sindicatos pero en menor medida.

	social, cultura y clima organizacional	fomentan su promoción.	La norma no prevé nada sobre esto.
--	--	------------------------	------------------------------------

Cuadro N° 4: Diferencias entre regímenes laborales. Elaboración propia

Este análisis nos permite identificar y confirmar las desventajas y beneficios de cada régimen laboral, así como toda la problemática que se ha desencadenado pues cada régimen propone un esquema organizacional diferente para las entidades. Pese a que muchas normas de SERVIR, como la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH que regula los subsistemas, han intentado estandarizar algunos procesos de los subsistemas, independientemente del régimen laboral que tengan las entidades, en la práctica esto ha resultado difícil del implementar.

Tal y como lo hemos explicado en el cuadro de los subsistemas por régimen laboral, podemos decir que las entidades con regímenes más flexibles y de sistemas de puestos (como el régimen 728 y el régimen CAS) regulan, en general, mejores ingresos (aunque no tenemos data actualizada para confirmarlo) que el régimen 276; el régimen 728 regula mejores mecanismos de compensaciones no económicas o planes de bienestar (planes de salud, áreas recreativas para sus servidores, actividades culturales, entre otras). Por su parte, el régimen 276 muestra mayor rigidez en la regulación de sus procedimientos en general (procedimientos de licencia, control de asistencia, ascensos, etc.).

## **2.2 Contexto organizacional o de gestión: ¿Cómo se desarrolla el manejo de la ética al interior de las organizaciones públicas?**

Los regímenes laborales vigentes habilitan que las entidades diseñen sus procesos internos para gestionar mejor sus recursos humanos. Como ya lo hemos visto, la gestión de personas, normalmente, se conduce bajo siete mega procesos o subsistemas que podrían resumir la vida laboral de un servidor desde que ingresa al servicio público hasta que sale de él. Uno de los subsistemas que consideramos vitales, y que suele ser menospreciado, es el de las relaciones humanas y sociales que contiene un proceso estratégico denominado cultura y clima laboral. Si bien la ética y la integridad, más que fines en sí mismos, son condiciones o factores clave que, siendo transversales a todos los sistemas administrativos del Estado, complementan y ayudan a cumplir a cabalidad los

objetivos públicos, es innegable para nosotros sus lazos más sólidos y naturales con la gestión de personas.

Veamos el proceso que tiene relación directa con el manejo de los temas éticos.

### **2.2.1 Clima organizacional y clima ético**

*De como tu vida acaba moldeando tu cerebro  
(aunque tu cerebro también le dé forma a tu vida)*

Jessica Vega Puch

El marco normativo antes descrito, tanto en lo que concierne a la regulación de estándares éticos como a las reglas y procedimientos que vinculan a los servidores con el Estado, tiene un correlato en la gestión pues se ejerce en la práctica y dentro de una entidad u organización. En tal sentido, es necesario revisar los contextos organizacionales en los que se desenvuelven los servidores públicos porque debemos tener en cuenta, siempre, que los comportamientos responden tanto a características personales o individuales de los seres humanos (personalidad o temperamento desde el punto de vista biológico y psicológico) como a las circunstancias que rodean a ellos (ambiente, contexto o clima), pudiendo ser estas últimas de cualquier índole (geográficas, sociales, laborales, económicas, legales, políticas, etc.).

La experiencia OCDE (OCDE: 2017a) demuestra que un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente es fundamental para prevenir y frenar la corrupción. Para dicha comunidad (OCDE 2017b: 4) los tres pilares de la integridad pública son: la cultura, el sistema y la rendición de cuentas.

La cultura, que es el pilar que nos interesa en esta tesis, está formada según OCDE (OCDE 2017b: 5) por: (i) el liderazgo (capaz de incluir una “agenda de integridad” al interior de la institución); (ii) la meritocracia (incorpora personal calificado para el puesto pero con un claro compromiso por los valores éticos), (iii) desarrollo de capacidades (los directivos y mandos medios están entrenados en temas éticos y aplican estándares éticos en la toma de decisiones) y (iv) dialogo abierto (los dilemas éticos son discutidos apropiadamente en el ambiente de trabajo y existen condiciones para denunciar las faltas a la integridad, de ser el caso). Como veremos, el clima ético se vincula claramente con los elementos

descritos en la cultura, que son los que los servidores perciben y conforme a tal creencia, actúan. Si bien la descripción de cultura que plantea la OCDE es bastante amplia y podría abarcar a todo un Estado, consideramos que sus elementos se reproducen en organizaciones más atomizadas como lo son las entidades públicas.

Personalmente, discrepo que el sistema sea un pilar. Considero que el sistema es un todo ordenado, es la articulación coherente de procesos, acciones, mecanismos, herramientas que contribuye a fortalecer los valores éticos compartidos y a aplicarlos, razonablemente en el trabajo diario. Por el contrario, lo que la OCDE denomina sistema, es la institucionalidad (formal o informal), el juego de reglas o el marco de normas que da soporte al desarrollo de la integridad, que la respalda y que la hace efectiva. El sistema, desde nuestra interpretación, estaría formado por los tres pilares: Institucionalidad, Cultura y Rendición de Cuentas.

Ahora bien, volviendo a la premisa que nuestros comportamientos son producto de nuestros pensamientos, pero bajo la influencia (en mayor o menor medida) del ambiente en el que nos desenvolvemos, es necesario examinar qué ambiente rodea a los servidores públicos y, para ello, debemos empezar por entender lo que es el clima organizacional y, luego, el clima ético.

De acuerdo a Luthans y Kreitner, las organizaciones se forman para alcanzar objetivos que los individuos no pueden lograr por sí mismos (1989: 228) y, tratándose del sector público, nosotros le agregaríamos que el Estado requiere de ellas por toda la complejidad que él representa, resumida en la Teoría del Principal - Agente<sup>19</sup>. Cada organización define sus pautas de acción y administra sus recursos, construyendo un ambiente o clima particular.

Para los psicólogos Toro y Sanin, clima organizacional es la percepción que tienen los colaboradores sobre diferentes caracteres de la realidad laboral,

---

<sup>19</sup> Esta teoría, derivada de la Elección Racional, se resume en el encargo que los ciudadanos (principal) hacen al Estado (agente), para proveerlo de bienes y servicios pero, en el camino, hay muchos riesgos para cumplir ello, como información asimétrica, oportunismo, intereses distintos, etc.

siendo fundamental para dos objetivos: implementar políticas de gestión de personas y desarrollar las estrategias de la organización. Así, las organizaciones con climas positivos tienen una mayor capacidad de adaptación y favorecen la innovación y el desarrollo (2014: 11), además de ser una fuente de motivación de los trabajadores.

Según Harrison, para diagnosticar el clima organizacional se usan procesos y métodos de las ciencias del comportamiento, así como para resolver problemas específicos e incrementar su efectividad (1994:1). Adicionalmente, el clima organizacional tiene un efecto significativo en el comportamiento de los trabajadores, en su desempeño laboral y en su rendimiento.

Parte de la literatura considera al clima organizacional como las percepciones colectivas e individuales que tienen los trabajadores sobre su organización, influenciadas por variables psicosociales, laborales y organizacionales, que repercuten sobre el comportamiento organizacional y la productividad. Influye en la satisfacción del personal y en la productividad. Ese ambiente es percibido e interpretado por cada persona de manera que la conducta es producto de la interacción entre persona y clima (Dorta 2013).

A nivel normativo, el Estado peruano ya cuenta con una definición de **Clima organizacional**, desde la rectoría de SERVIR. En efecto, la Directiva denominada “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos en las entidades públicas”, que ya mencionáramos, señala que gestionar recursos o talento humano conlleva a manejar o dirigir siete subsistemas. Uno de ellos es el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales y, dentro de este, se encuentra el proceso de Cultura y Clima organizacional (SERVIR 2014: 10). En dicha norma, **Cultura organizacional** es definida como la forma característica de pensar y hacer las cosas en una entidad sobre la base de principios, valores creencias conductas, normas símbolos que adoptan y comparten los miembros de una organización. Incluye la identificación, definición, promoción y medición de la cultura y los planes de acción para mejorar el proceso. Diríamos que son los elementos que configuran la personalidad de la entidad.

El **Clima organizacional**, por su parte, está orientado a mantener y mejorar la percepción colectiva de satisfacción de los servidores civiles sobre el ambiente de trabajo. Comprende el compromiso de la alta dirección para el desarrollo de este proceso, la medición y análisis del clima organizacional, la comunicación de resultados y el desarrollo de planes de acción de mejora del proceso. El producto esperado aquí es el diagnóstico y medición del clima y cultura organizacional, entre otros.

Entonces, mientras la cultura es la esencia que la entidad, a través de la Alta Dirección, quiere priorizar e imprimir en sus servidores, el clima es la forma en que los servidores perciben dicha cultura. Así, puede que el objetivo de la cultura se realice y su mensaje llegue efectivamente a los servidores. En este caso el clima se percibirá bajo los mismos contenidos planteados en la cultura. En caso contrario, asistiremos a un desencuentro entre cultura y clima.

La cultura organizacional genera conocimiento entre los servidores que la reciben. Tal conocimiento puede ser de índole legal, de recursos humanos, de bienestar, de recreación, de política institucional, de ética, entre otros. Ello dependerá, como ya lo hemos mencionado, de los mensajes que quiera priorizar la entidad entre sus servidores. Es importante notar cómo la cultura organizacional puede aportar a la actualización de nuestro saber ético y, por ende, al ajuste de nuestros perfiles éticos. De hecho “[...] las culturas organizacionales «más desarrolladas» producen un mayor consenso en las percepciones de los climas de trabajo” (Ferrato y Coutinho 2005: 140).

De acuerdo con la investigación realizada por Victor y Cullen, citada por Ferrato y Coutinho (2005: 138), cada vez es mayor la concepción de que las organizaciones son los actores sociales responsables por el comportamiento ético y antiético de sus empleados. Precisamente, dicha teoría es la que sostendré en este trabajo, pero en el campo del sector público.

Como vemos, la mayor parte de la literatura sobre clima organizacional se refiere a ella a partir de su incidencia general en la mejora de la productividad de las organizaciones y del cumplimiento de sus metas, a partir del bienestar y de la

motivación de los trabajadores. Se convierte así en una especie de indicador capaz de predecir la calidad de los servicios. No obstante, algunas autoras, como Bailey y Shantz, afirman que el componente ético es un elemento esencial del clima organizacional. En efecto, ellas realizaron una investigación que demostraría que “la ética de una organización es importante para la gran mayoría de empleados y directivos y que la gente desea trabajar para una empresa cuyos valores y principios estén alineados con los suyos. [...] una compañía ética atraerá y retendrá empleados éticos” (Bailey y Shantz 2017: 24).

A su vez, “un buen perfil ético de [los] responsables públicos mejora la imagen institucional; un comportamiento moralmente inadecuado, la destruye” (Jiménez 2017: 2).

Tan esencial es la ética dentro de una entidad que podría medirse de manera aislada como muchos otros campos; sin embargo, considero que cobra mayor sentido si la enmarcamos o analizamos dentro de las dinámicas institucionales de las organizaciones y de los sistemas de gobernanza a los que se debe integrar en un verdadero Estado de Derecho. De esta manera, podemos ir educando (y confirmando) que el discernimiento ético debe estar presente en todos los aspectos de nuestra vida, como el profesional en cuyo espacio solemos tener desafíos que nos demandan elegir entre lo justo y lo injusto, entre lo eficiente y lo legal, entre lo imparcial o lo interesado, entre lo correcto y lo incorrecto. Si vaciamos de contenido ético al clima organizacional nos quedamos solo con conocimiento racional (científico, económico, financiero, etc.) que si bien es importante, carecería de sentido y de sostenibilidad pues el discurso de la vida de las organizaciones no se restringe a la racionalidad pues las entidades son el reflejo de las personas que las habitan y las dirigen. Y esas personas aunque no seamos conscientes, siempre nos estamos preguntando: ¿cómo hacemos para actuar de la mejor manera? ¿cómo hacemos para vivir mejor? siendo que tal reflexión conlleva una carga afectiva y actitudinal que, como veremos, forma parte de nuestra humanidad.

Dicho esto, **clima ético** es definido por Schneider, citado por Ashkanasy (2011: 31), como el conjunto de percepciones que son descripciones de significados

psicológicos que las personas formulan al relacionar procedimientos y prácticas que se dan en dicha materia. Las percepciones predominantes constituyen el clima ético en el trabajo. Para Schneider el clima no se medía en abstracto, sino que debía dirigirse a medir algo específico y ello lo llamó “clima de interés”.

El clima ético proporciona, entonces, el contenido moral de las decisiones (el deber ser), el proceso y la práctica de esas decisiones (cómo se deben llevar a cabo) dentro de la organización (Ferrato y Coutinho 2015:138).

Clima ético, según Pereira, Cunha y Pompeu, es una parte o campo que forma parte del clima organizacional. Lo que concluyen estos autores es que el contexto laboral influye en el comportamiento ético de los trabajadores. En tal sentido, el clima ético refleja las políticas, procedimientos y prácticas organizacionales que tienen consecuencias morales (2016: 2). A algo similar llegaremos en este trabajo, considerando que el contexto laboral es definido, en parte, por el régimen legal que vincula a los servidores con su entidad pues le brinda las bases del bienestar y motivación a las que todo servidor aspira tener o mantener.

Para Cullen (1988) el clima ético es la percepción de lo que constituye un comportamiento correcto, de manera que se convierte en un mecanismo psicológico por el que se manejan dilemas éticos. Influye en la toma de decisiones y en el comportamiento del servidor ante disyuntivas éticas, usando criterios morales.

Finalmente, si bien la OCDE no tiene una definición específica de clima ético, sí lo tiene de *infraestructura de integridad* o *marcos organizacionales de integridad*, conceptualizándolas como un diseño dentro de una organización (y no sobre el conjunto del sector público) que busca evitar riesgos de corrupción pero, también, fortalecer el clima ético de las estructuras de las organizaciones (Jiménez 2017: 5). Entonces, si el fomento o mantenimiento de un buen clima ético es uno de los objetivos de la infraestructura de integridad planteada por la OCDE, es necesario contemplar los instrumentos que se sugieren para tal fin. Al proteger el clima ético se intenta “paliar, así, que incluso personas éticas puedan contaminarse por los desincentivos o estímulos que se les pueden plantear,

presentar u ofrecer, tanto interna como externamente” (Jiménez 2017: 5). Esta es la hipótesis que pretendemos sustentar: que el contexto (en este caso, el clima organizacional, visibilizado en sus esquemas normativos y de gestión de los regímenes laborales) tiene el poder de reforzar o modificar nuestros perfiles, en mayor o menor medida.

### **A) Tipos o categorías de clima ético**

Si bien la literatura (salvo Cullen) no ofrece, estrictamente, tipología aplicable en exclusiva a los diagnósticos de clima ético, podemos tomar la clasificación que algunos autores plantean para el clima organizacional en general pues ya hemos explicado la relación que tienen y las variables similares que manejan. De acuerdo con ello, para Cullen (citado por Pereira, Cunha y Pompeu 2016: 3), el clima ético puede ser clasificado en:

- Instrumental: Los servidores perciben que su organización posee normas y procedimientos que los impulsan a tomar decisiones de forma egoísta en perjuicio de otros.
- Reglado (interno): Bajo este clima, los servidores perciben que las decisiones organizacionales son orientadas por reglas y principios persuasivos, como códigos de conducta plenamente implementados en la entidad.
- Legal (externo): En este clima, los servidores sienten que todas las decisiones son tomadas sobre la base de principios, leyes externas, códigos profesionales. Las normas que guían su actuar son de alcance general.

Adicionalmente a estos tipos de clima ético detectados, Pereira, Cunha y Pompeu señalan otros, basados en las formas de comportamiento de los servidores. Así tenemos los climas *afectivos*, los *calculadores* y los *normativos*. En el afectivo hay mucha carga emocional de los servidores que los liga a la organización; en el calculador el servidor evalúa siempre que es lo que más le conviene, si piensa, por ejemplo, en desvincularse de la entidad y en el normativo los servidores sienten una obligación de permanencia en la entidad. (2016: 6)

Por su parte, Wynne Brian, refiriéndose concretamente al clima organizacional (pero que, consideramos, también aplica a nuestro análisis de clima o entorno ético), plantea una tipología referida a climas **coherentes o positivos**, caracterizado por la claridad de las comunicaciones y la sincronía entre lo que se dice y lo que se hace en la organización (Lizárraga 2016). Mientras tanto, Cullen también propone una clasificación entre clima profesional y clima instrumental; entre clima autoritario y clima participativo.

La mención a los tipos de clima ético es importante pues, partiendo de que los contextos de la función pública influyen o condicionan de alguna u otra manera nuestras percepciones y, por tanto, nuestros perfiles éticos, es necesario conocer en qué escenarios o ambientes interactúan los servidores públicos y cómo se dan los procesos de retroalimentación ética.

En ese mismo sentido, pero con un lenguaje más directo, comenta el conferencista Rafael Nuñez: “hombres y mujeres buenos en sistemas y reglas perversos o podridos, no funcionan” (Nuñez 2018).

### **B) Componentes o variables del clima ético**

Son los elementos mínimos que deben estar presentes en el diseño e implementación del clima ético y que son evaluados para medir su nivel de desarrollo.

Para Ferrato y Coutinho “la condición básica para que haya un clima ético en las organizaciones es que los sistemas normativos formales estén establecidos; es decir, que los empleados o los funcionarios deben percibir los estándares normativos de la organizaciones con un grado aceptable de consenso” (2005: 139-140). Ya hemos señalado que las reglas pueden ser formales o no, lo importante es que los servidores conozcan y sientan que existe un estándar ético claro, que se identifiquen con él y lo ejerzan.

Según Villoria e Izquierdo, (citados por Jiménez 2017: 5), entre los elementos esenciales de infraestructura ética o marcos de integridad (que, como lo hemos dicho también, no son propiamente clima ético sino que crean los escenarios

apropiados para su percepción) se encuentran: los códigos éticos, las evaluaciones de riesgo, la formación ética, los comités de ética, los sistemas de denuncias, los sistemas de protección y las encuestas de clima ético.

De acuerdo con Toro y Sanin, son muchos y distintos los atributos o variables que se miden en una encuesta de clima organizacional (ECO), tales como: Liderazgo, estabilidad, claridad de comunicación, coherencia y valores colectivos. Cada uno lo podemos definir de la siguiente manera (2014: 55):

- ✓ Liderazgo: el jefe respalda, estimula y da el ejemplo.
- ✓ Estabilidad: posibilidades claras de permanecer en la organización. Las desvinculaciones ocurren con justicia.
- ✓ Claridad de comunicación: la información recibida, en este caso sobre los estándares de comportamiento ético y otras normas de integridad de la entidad, es clara, en lenguaje sencillo y oportuno y debe estar enfocada a los roles que atañen al servidor, a la entidad y al beneficio al ciudadano.
- ✓ Coherencia y Valores colectivos: lo que la entidad establece o comunica (a nivel de valores) debe poder aplicarse o ejercerse en la práctica.

Toro y Sanin informan, también, sobre una comparación entre organizaciones públicas y privadas, realizada en Colombia y encuentran que las percepciones sobre coherencia respecto del clima son más bajas en el sector público que en el privado, pese a que las primeras están constantemente regidas por normas y controles. Una de las razones que explicaría esto, según los autores es por la alta rotación que hay en el Estado y las consecuencias que ello genera en la falta de continuidad de las políticas públicas (2014: 56). A ello le agregaría que no es suficiente contar con un conjunto de normas sobre la materia. Lo que más importa es que dichas normas sean difundidas, recordadas, discutidas, interiorizadas y puestas en práctica en el quehacer público. Así lo señala Jiménez: “una norma social internalizada tiene, así, una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo” (2017:4)

La propuesta inicial de infraestructura ética de la OCDE (que data de 1997), que como ya hemos dicho promueve la implementación de climas éticos, integraba ocho componentes: 1) El compromiso político, 2) El marco legal, 3) Los mecanismos de responsabilidad, 4) Los códigos de conducta, 5) La socialización profesional, 6) Las condiciones de servicio público, 7) Los organismos de coordinación y 8) La participación y escrutinios públicos. A su vez estos componentes se agrupan en tres funciones principales: Control, Orientación y Gestión (Diego 2015: 44). Si bien la última recomendación del Consejo de la OCDE, bajo una mirada conductual, rediseña y aglutina estos componentes en los ya mencionados tres pilares de integridad (cultura, sistema y rendición de cuentas), el detalle formulado en 1997 nos ayuda para entrar al análisis de algunos elementos compartidos con el clima ético e investigados en el estudio de SERVIR que aquí presentaré.

Habiendo hecho este recuento de elementos del clima ético y, considerando la evidencia que comentaremos, nos permitiremos tomar (y en algunos casos adaptar) los que son recurrentes y cuyas percepciones, por lo servidores, nos servirán como base para delinear los perfiles éticos y poder caracterizarlos. Es decir, siendo que el clima es la interpretación colectiva de los instrumentos, procesos y otros componentes que interactúan en una entidad, tomaremos algunos de tales elementos que, al crear escenarios determinados, también inciden en la concepción de los perfiles éticos: (i) Formación ética (como sistema de normas y capacitación); (ii) Liderazgo (visto desde el compromiso de la Alta Dirección con los marcos éticos); (iii) Sistemas de denuncias y protección a denunciantes (si se atreven a denunciar actos contra la ética o actos corruptos que saben que ocurren o que podrían identificar fácilmente) y (iv) Relaciones interpersonales o socialización profesional (si confían en sus pares y son optimistas respecto a que el cambio de conducta [antiética] es posible).

### **2.2.2 Perfil profesional y perfil ético**

Lo que podríamos asociar con el perfil de una persona es su personalidad, aunque no sean exactamente lo mismo. En efecto, de acuerdo con Salvaggio, “la personalidad es el resultado de la articulación dinámica de aspectos psicológicos (intelectuales, afectivos, cognitivos y pulsionales) y biológicos,

característicos de cada persona y que la distinguen de las demás” (2014: 1). Algunos puntos interesantes que anota la autora sobre la personalidad es que no es exclusivamente mental, ni exclusivamente neurológica; exige el funcionamiento de mente y cuerpo como unidad; que tanto el pensamiento como la conducta reflejan la adaptación de los individuos a su ambiente y que los sistemas psicológicos son tendencias determinantes que dirigen y motivan la acción (2014: 1) (el subrayado es nuestro). Para tal autora, la afectividad y el conocimiento son dos dimensiones que, estrechamente, forman parte de la estructura de la personalidad.

Normalmente, cuando hablamos de un perfil psicológico nos referimos a algo menos amplio que la definición personalidad. Es decir, a las características más singulares de los procesos mentales o psicológicos de una persona y, por tanto, de sus posibles o probables comportamientos. El perfil psicológico estaría conformado por aquellos rasgos de la personalidad que muestran una peculiar manera de ser de las personas en contextos determinados.

Partiendo de los conceptos que hemos vertido sobre clima ético y del tema que nos ocupa, podríamos afirmar que el perfil ético de un servidor público es la revelación individual del clima ético de la organización a la que pertenece, de lo percibido a través de él .

En la gestión de recursos humanos se suele distinguir entre el **perfil del puesto** y el **perfil profesional o laboral**. Por el primero debemos entender a la información estructurada respecto a la ubicación de un puesto dentro de la estructura orgánica de la entidad, su misión y funciones. El perfil profesional es el conjunto de requisitos y exigencias que se requieren para que una persona pueda conducirse y desempeñarse adecuadamente en el puesto. Es decir, que la descripción del cargo en cuanto a sus funciones y objetivos es el perfil del puesto, mientras que las cualidades, competencias, conocimientos y experiencia que se exigen para poder cumplir con dichas funciones a cabalidad, es lo que llamamos el perfil profesional o laboral. Ambos conceptos ya son utilizados en el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) elaborado por SERVIR, como instrumento a ser empelado por las entidades del Estado. (SERVIR: 2017)

Según García, “el perfil profesional es inherente a lo que debe ser (principios y valores), a lo que debe saber (conocimientos y experiencias) y a lo que debe hacer (habilidades) [una persona]” (García 2015: 24)

Para Elsa Barrientos, el perfil profesional es una descripción de características que se requiere para solucionar necesidades sociales y lo componen tanto conocimientos como actitudes (2005: 95). Los conocimientos son los contenidos o información sobre ciertas materias que las personas conocen y emplean para algún objetivo, en tanto que las actitudes son la predisposición a la acción, a desarrollar comportamientos.

De acuerdo con Giusti, al sistema de valores del paradigma ético del bien común Aristotélico, le corresponde un sistema de virtudes que son subjetivas pues corresponde a cada individuo ejercerlas con el mayor compromiso posible. Tales virtudes al desarrollarse, se convierten en rasgos del carácter o de la personalidad, es decir, en hábitos de comportamiento adaptados al perfil planteado por el sistema de valores (2007: 30).

Como vemos, los elementos más característicos de un perfil se resumirían, hasta el momento, en el aspecto cognitivo, en el actitudinal o afectivo y el conductual.

Entonces, un perfil puede responder a dos aspectos: el intrínseco, formado por nuestros condicionamientos heredados (físicos, biológicos, genéticos) y el extrínseco, formado por las percepciones del entorno y del ambiente en el que nos desenvolvemos (familiar, social, legal, geográfico, financiero, laboral, etc.).

Ambos aspectos, el intrínseco y el extrínseco, afectan nuestros procesos mentales (cognitivos y emocionales) y condicionan, de alguna manera, nuestros intereses, motivaciones personales, expectativas, sentido del logro y satisfacción.

Es importante mencionar que las percepciones juegan un papel clave en la configuración de los perfiles pues son los procesos de interpretación que hace una persona de los estímulos recibidos por los sentidos. El hábito perceptivo consiste en los procesos fisiológicos y neurológicos por los cuales se transmite al cerebro la información que llega del mundo exterior y que cada persona lo

representa y codifica de forma diferente, según sus vivencias (lo intrínseco y lo extrínseco). La percepción también es un proceso cognitivo que construye para conocer la realidad y responder a ella (Características de la percepción 2018). López Rosetti, para referirse al manejo de las emociones señala que “no importa lo que sucede sino lo que yo creo que sucede” (López Rosetti), y con ello intenta explicar el poder que tiene cada ser humano al darle sentido a lo que ocurre a su alrededor, poder en el que la percepción juega un rol vital.

Al igual que cuando hablamos del clima ético como un aspecto del clima laboral, el **perfil ético** también lo podemos definir como un aspecto del perfil personal y profesional, enfocado, primordialmente, en el conocimiento e interiorización de los valores y principios éticos; en la razonable y ponderada aplicación de ellos en el trabajo diario y en la identificación y gestión de dilemas, riesgos y conflictos éticos. No cabe duda que todo perfil profesional requiere también un alto componente ético aunque, muchas veces, esto se dé por descontado o, lo que es peor, subestimado.

Graham, en igual sentido, postula que el desarrollo moral es un cambio progresivo en la vida del individuo en la que cada área no es plenamente independiente una de la otra; el desarrollo de cada espacio: emocional, intelectual, social y moral, representa una abstracción de todas ellas (1972: 7).

En cuanto a los tipos de perfiles, la literatura incide más en la clasificación que parte de un criterio psicológico, que emplea cuestionarios y figuras o esquemas proyectivos para caracterizar personalidades, basándose en el grado de emotividad, empatía, consistencia, practicidad, reflexividad, atención a las normas, apertura al cambio, relación consigo mismo y con los demás, entre muchos otros (Cuestionario de personalidad).

Por el contrario, la academia no muestra una tipología específica sobre los perfiles éticos de los servidores del Estado y es nuevamente la psicología la que acude para describir, por el contrario, lo que son los perfiles corruptos. En efecto, Soler afirma que un perfil poco o nada ético<sup>20</sup> es el que suele identificar el éxito

---

<sup>20</sup> Aquí el término “ético” se usa como adjetivo calificativo positivo y no como una dimensión de la vida a analizar (sustantivo).

con el dinero, que prevalece en él la moral heterónoma (cumple solo si hay un tercero que lo obliga y lo puede sancionar) sobre la moral autónoma (cumple porque cree que es lo mejor, desde su propio ser); que carece de consciencia sobre lo que es el bienestar común, ignorando al otro, y convencido de que nunca será descubierto. Por ello, normalmente se le cataloga de egoísta (satisface a su ego) o de antisocial (no le interesa el bien del otro) (Soler 2018).

Salvaggio señala que las tipologías de personalidad toman “como referencia los distintos aspectos en que [se] diferencia la percepción de las personas” (2014:11). Dicha clasificación busca atributos o rasgos similares o preponderantes para establecer categorías. El “tipo” resume características, el “rasgo” las analiza. En tal sentido, Holland, citado por Salvaggio, identifica seis tipos de personalidad relacionadas al ambiente de trabajo: realista, analítico, expresivo, idealista, emprendedor y convencional (2014: 12). Graham, por su parte, establece cuatro tipos empíricos de “carácter moral”: el desafiante o provocador (en desacuerdo con las convenciones sociales), el sumiso (sin iniciativa pero con sentido del deber moral), el adaptado (sociable, sigue reglas de conducta) y el autorregulado (con autorreflexión y con altos estándares morales) (1972: 172-174).

Al no contar con una clasificación específica para los perfiles éticos y, al no tener un baremo o criterio para medir o comparar los valores asignados, por ejemplo, al mejor desempeño de dichos perfiles en alguno de los componentes descritos, he optado por realizar una interpretación propia de los principales rasgos de los perfiles éticos encontrados, de acuerdo a los condicionamientos dados por cada régimen laboral.

### **A) Atributos de los perfiles éticos**

Basándose en la filosofía de Aristóteles, Graham señala que el carácter<sup>21</sup> moral de las personas se divide en tres dimensiones: la cognitiva (conocimientos), la afectiva (actitudes y emociones) y la conductual. Pasamos a desarrollarlas:

---

<sup>21</sup> Graham llama “carácter moral” a lo que nosotros denominamos “perfil ético”, por lo que, los tomamos como sinónimos para efectos de nuestro trabajo.

- a) Conocimientos: Se refiere a los procesos mentales como hábitos perceptivos, razonamiento, discernimiento, saber y pensamiento. En el ámbito moral ello incluye conocimiento sobre reglas y estándares morales, entendimiento sobre su naturaleza y necesaria aplicación, internalización de principios morales, capacidad de autocrítica, etc.
- b) Actitudes: También llamado afectivo, incluye a los sentimientos que nos generan las acciones que son consideradas correctas o incorrectas, sentimientos como ansiedad, culpa, remordimiento cuando se trata de transgresiones o tentaciones. También incluye sentimientos positivos como satisfacción, orgullo, empatía y entusiasmo, cuando ayudamos a otros, incluso a costa de nuestro beneficio. Incluye, además, la indignación o frustración ante lo que consideramos injusto.
- c) Comportamientos: se refiere a la capacidad de resistir a la tentación (control inhibitorio), a tomar acciones para corregir nuestros errores, a confesar la culpa y, del lado positivo, actuar con corrección, con consciencia moral, actuar de la mejor manera. (Graham 1972: 12-13)

Graham señala también que, curiosamente, las evaluaciones o encuestas sobre honestidad, cooperación y otros, demostrarían que existen correlaciones muy bajas entre un (alto) conocimiento moral y los (mejores) comportamientos morales. De allí, la importancia de la interacción armoniosa y efectiva de estas dimensiones pues son tres aspectos que se legitiman entre ellos y que sirven para fortalecer nuestro perfil de servidores en la función pública. Desde el Estado debemos tratar de mantener en sincronía y actualización estas tres dimensiones pues no solo basta saber (pensar o creer), sino sentir y dirigir la acción hacia la ruta más coherente con la finalidad pública.

Entonces, por cada uno de los cuatro componentes señalados en el acápite que describe el clima ético<sup>22</sup>, asumimos que hay un ejercicio de percepción individual que se revela en el perfil ético de los servidores, al que podemos calificar o describir con ciertos rasgos o atributos que presentamos para el análisis de la personalidad. En efecto, para los componentes seleccionados, los perfiles éticos

---

<sup>22</sup> (i) Conocimientos y capacitación ética, (ii) Liderazgo y compromiso de Alta Dirección, (iii) Sistema de denuncias y (iv) Socialización profesional.

de los servidores públicos, en una muestra de entidades del gobierno nacional y local, ofrecerían los siguientes atributos:

- a. Orientado o Prudente: conoce del tema y puede hablar con libertad. De acuerdo con Nussbaum, la persona prudente utiliza la flexibilidad y la imaginación para afrontar lo nuevo. Según la autora, Aristóteles califica al prudente como orientado al mayor bien práctico para el ser humano (2015: 417). Por su parte, Caviglia afirma que cuando el discernimiento moral parte de un referente o criterio intrínseco autónomo, es posible manejar con más claridad y vigor la orientación ética ante la diversidad de valores (2010: 261).
- b. Actualizado: Revela estar al tanto de las normas y enfoques de la gestión ética, así como de las tendencias en capacitación en materia moral.
- c. Dispuesto a mejorar: se muestra entusiasta ante las posibilidades de cambio y respecto a generar nuevos escenarios en la gestión ética, sobre todo en capacitación.
- d. Legalista: aquellos que equiparan la norma ética con la norma legal. Según Cortina, Derecho y Ética son complementarios pero no se identifican: “[...] Derecho y Ética son dos tipos de saber tan estrechamente ligados entre sí que en ocasiones se confunden y parece que basta con cumplir las norma jurídicas para actuar de una forma moralmente correcta” (Cortina 1996: 33).
- e. Seguro o Confiado: Firme en sus convicciones y en el apoyo de quienes dirigen la entidad.
- f. Crítico: Con capacidad de reflexión y autorreflexión respecto de los componentes.
- g. Decepcionado: Espera poco o nada de ciertas personas o procesos.
- h. Despreocupado: No muestra interés en el tema.
- i. Temeroso: No confía en el sistema de denuncias.

Estos rasgos no necesariamente comprenden a sus opuestos y, como lo veremos, tampoco llevan una relación positiva o negativa entre ellos. Es decir, no siempre un perfil ético orientado o prudente (en el componente de capacitación) será un perfil confiado (en el liderazgo de los que dirigen la organización). Cada componente podría tener más de un atributo y cada atributo

podría ser graduado (poco/mucho, más/menos, moderado). Nótese, y es algo que veremos más adelante, que las emociones o carga afectiva no son elementos ajenos a esta lista de rasgos del perfil ético.

### **B) Relación del perfil ético con el clima o ambiente ético**

Como ya lo señalamos, lo que hemos venido sosteniendo en este trabajo es que el contexto o clima ético está conformado por los marcos legales y de gestión que, en el contexto de nuestro sector público, vienen a ser los regímenes laborales vigentes: el régimen 276, el régimen 728 y el régimen CAS. Tales sistemas legales condicionan, en mayor o menor medida, las formas de pensar y de percibir de los servidores públicos, sus procesos mentales (cognitivos y afectivos) que son inherentes a la caracterización de perfiles éticos. En otras palabras, nuestro discernimiento ético no puede estar desligado de las circunstancias legales y materiales que nos afectan.

Blaustein, afirma que la ley tiene una función estructurante de la mente, en la relación con la realidad y en el conjunto de nuestras relaciones con los demás. “Es función de las instituciones sociales y políticas garantizar reglas de convivencia justas. La corrupción nos expone a pensamientos y sentimientos abrumadores y nocivos para nuestra salud mental individual y social: la confusión, la angustia y la violencia se generalizan a todo nivel de las relaciones humanas”. (Blaustein 2018)

Martha Nussbaum, filósofa política estadounidense, nos habla de una ética práctica, de la ética Aristotélica afirmando que el buen pensar, el pensar éticamente, no es independiente de las condiciones materiales y sociales, educativas e institucionales en las que nos desenvolvemos. Y para nosotros y para el sostenimiento de nuestra tesis, algunas de dichas condiciones están formadas por el trabajo que realizamos a lo largo de nuestra vida, por las formas a las que nos sometemos para producir bienes y servicios; por la calidad de nuestros vínculos laborales, de nuestros regímenes laborales. Dicha autora afirma que la vida humana y sus relaciones son especialmente vulnerables al cambio pues cabe pensar que los bienes externos son necesarios para la buena vida. Sin ellos, considerados no como instrumentos sino como fines en sí

mismos, las personas se verían imposibilitadas de vivir bien, de vivir de la mejor manera posible (Nussbaum 20015: 34). Por lo tanto, “la *eudaimonía* [o felicidad] o vivir una vida buena para Aristóteles [una vida ética] necesita de los bienes exteriores [...] pues no es fácil hacer el bien sin disponer de recursos” (Nussbaum 2015: 403)

En efecto, la filósofa señala que todas las sociedades deben garantizar un nivel mínimo de desarrollo de capacidades humanas fundamentales y es la referida a la individualidad, a la que promueve el derecho a trabajar, a realizar nuestros planes de vida y controlar con calidad nuestro entorno (Benedicto 2018), la que encuentra una conexión directa con los sistemas laborales vigentes.

En dicha línea de argumentación, Dahlström y Lapuente afirman que, “(...) la manera en que los individuos de esos grupos [políticos y burócratas] piensan en sus carreras futuras influencia en gran medida a quién son leales y, por tanto, también qué objetivos es probable que prioricen” (2018: 517). Ambos autores confirman que las reglas meritocráticas y flexibles generan un mejor escenario para el desarrollo de los servidores y de sus organizaciones. “Si las expectativas laborales de políticos y burócratas responden a dos canales de rendición de cuentas distintos [...] estos crearán un ambiente de trabajo confiable que estimulará, en lugar de inhibir, las iniciativas de mejora de la eficiencia de los empleados rasos” (Dahlström y Lapuente 2018: 555). Detrás de la mejora de la entrega de servicios de la entidad está el cumplimiento de principios rectores de la ética pública y el buen gobierno.

En el mismo sentido pero haciendo énfasis en el clima ético y de cómo este complementa los procesos mentales de los servidores, Carme McEvoy señala que “no es sólo la ausencia de ética [personal] lo que determina un comportamiento ilícito [...] sino también la existencia de un contexto (contingencia lo llama Arendt) que permite explicarlo” (McEvoy 2018).

### **C) Aportes de la Inteligencia emocional a la configuración de los perfiles éticos: la importancia de los procesos afectivos**

Ya hemos manifestado que un perfil se compone tanto de elementos cognitivos, como de elementos afectivos y de acciones o comportamientos que reflejan (o deberían reflejar) tales procesos mentales. En esta tesis, nos detendremos a analizar los dos primeros. Sostenemos que los procesos mentales cognitivos y afectivos que se producen en el ejercicio perceptivo de los servidores públicos, se ven afectados o condicionados, de alguna u otra forma, por los marcos legales y capacidades de gestión que ofrecen los regímenes laborales 276, 728 y CAS. Es decir, estos regímenes generan una serie de incentivos que motivan o gatillan procesos mentales (percepción, perfiles), con miras a la acción.

Daniel Goleman es un convencido de la importancia de las emociones en el razonamiento ético. Señala que dentro de las habilidades cognitivas se encuentran: el tener consciencia de uno mismo, comprender el punto de vista de los demás, entender las normas de conducta, saber interpretar indicadores sociales, entre otros. Por otro lado, entre las habilidades afectivas o emocionales se encuentran: expresar e identificar sentimientos, controlar impulsos, retrasar los premios, entre otros (Goleman: 252). Consideramos que los contenidos tan variados (y hasta opuestos) de los regímenes laborales, resumidos para este trabajo en cuatro componentes, influyen en el desarrollo de las habilidades cognitivas y afectivas que terminan afectando el perfil ético de los servidores.

Nussbaum también rescata la capacidad emotiva de las personas para afinar el sistema de razonamiento ético. Las emociones no son meros impulsos irracionales sino que tienen un alto contenido cognitivo sobre nuestro entorno y ello es un insumo para tomar decisiones éticas. En tal sentido, las emociones para Nussbaum, siempre que se enmarquen en un campo cognitivo o institucional solvente, no pueden ser expulsadas del razonamiento ético (Benedicto: 2018). Igualmente, la ética Aristotélica declara plenamente el involucramiento de las emociones y sentimientos en los juicios morales. “La mejor manera de vivir no es excluir las emociones de nuestra conductas, sino expresarlas claramente, pero en su justa medida. Dice por eso Aristóteles que

las virtudes son un modo inteligente, medurado de procesar las emociones”. (Giusti 20017: 30).

Esto también explica la conexión de la percepción con las emociones: “La experiencia de nuestras emociones implica un conjunto de cogniciones, actitudes y creencias sobre el mundo, a partir de la cual valoramos situaciones concretas y, por tanto, influyen en el modo en el que se percibe dichas situaciones” (UARM).

Ricard, siguiendo una línea semejante, pero desde una mirada budista, señala que la ética se encuentra estrechamente vinculada a las emociones de la felicidad y el sufrimiento. Para el budismo, la ética consiste en un ejercicio pragmático (nunca abstracto), de liberarse del sufrimiento pero siempre conciliando nuestro deseo de bienestar (que no es igual al placer) con el de los demás. Son importantes en este proceso: la motivación altruista, las consecuencias de nuestros actos y la sabiduría que se nutre de la experiencia para decidir adecuadamente (2005: 290).

Así como Goleman sostiene la necesidad de manejar nuestras emociones, a través de lo que denomina “inteligencia emocional” en la que razón y emoción se mantienen en equilibrio y se relacionan, poniéndose límites u orientando el camino entre ellas, proponemos, entonces, que los perfiles éticos debieran aspirar a desarrollar una suerte de “**inteligencia ética**”: desplegar una capacidad realista y práctica que, reconociendo los procesos mentales (racionales y emocionales) que ocurren tanto a nivel individual como en las dinámicas sociales en las que estamos inmersos los servidores, nos permita casi siempre, tomar la mejor decisión, para nuestro bienestar y el de la comunidad. La inteligencia ética sería la capacidad de acercarnos al camino correcto, al del bienestar ciudadano; autorregulando nuestro comportamiento, inhibiendo o potenciando algunas emociones. Para ello, necesitamos los incentivos adecuados y pertinentes por parte del Estado, incentivos que, desde la perspectiva del servicio civil (o de los recursos humanos) profesionalicen los regímenes laborales.

Tal y como lo señalan Dahlström y Lapuente, “los incentivos profesionales son fundamentales puesto que influyen en la vigilancia y la gestión cotidianas y en la motivación en el sector público” (2018: 509).

### **2.3 Rol de la Economía Conductual en la construcción o ajuste de perfiles éticos**

De acuerdo con la OCDE, la perspectiva comportamental nos ayuda a ver cómo las personas tomamos decisiones: desde nuestro mundo interior (percepciones y tentaciones que guían nuestras decisiones morales y de conducta) y desde las dinámicas sociales y comunidades en las que estamos envueltos y que también influyen en nuestras elecciones y, por ende, en nuestros comportamientos (2018:9). La realidad demostraría que los pensamientos y actuaciones de los seres humanos no obedecen enteramente a su fuero interno sino que las circunstancias del entorno y las creencias y comportamiento de quienes nos rodean, nos afectan más de lo que pensamos. Entonces, cuando hablamos de economía conductual nos referimos a la gama de estímulos variados que nos llevan a pensar y a actuar de determinada manera ¿Cuáles son entonces esos incentivos que nos llevan a interpretar los hechos de cierta manera y que podrían contribuir a modificar nuestros perfiles?

Ya hemos dicho, entonces, que las percepciones, opiniones y los comportamientos de los servidores revelan sus perfiles y, cuando hablamos de ética, tales creencias revelan un perfil ético que podría ser modificado según varíen los factores externos que influyen en ellos. Los regímenes laborales y el marco legal que los regula son uno de dichos factores externos. Ahora bien, las leyes pueden contener fórmulas que incentiven el cambio de percepción y, posteriormente, el cambio de conducta. Longo señala que algunos de tales incentivos pueden ser: el dinero (o mejores retribuciones), la satisfacción de ciertas necesidades, el sentimiento de equidad, las expectativas de recompensa, el reconocimiento personal, entre otros (2004:110). Nosotros coincidimos con Longo y creemos que tales incentivos, entre algunos otros, pueden ser canalizados a través de los regímenes laborales y sus subsistemas de gestión. Es así que las políticas públicas pueden considerar incentivos adecuados para corregir o reforzar las ideas de las personas, partiendo de nuestras preferencias,

expectativas, miedos, aversiones, sesgos entre otras emociones o sentimientos. En efecto, pareciera que los diseñadores de políticas públicas en el Perú, al menos en el campo de la ética y la integridad, no se han detenido a conocer y a repensar la naturaleza humana, la forma en que actuamos, reaccionamos y nos relacionamos, lo que, muchas veces, genera propuestas absolutamente divorciadas de la realidad, de los problemas éticos. De alguna manera, Saúl Peña confirma lo dicho cuando señala que la política tendría que tratar de armonizar las necesidades psíquicas de los ciudadanos con la organización de la sociedad. La mejor comprensión de la naturaleza humana, de sus motivaciones y de sus procesos mentales conscientes e inconscientes, aportaría a la política y a la solución de problemas (2003: 21).

Uno de los incentivos más poderosos sobre nuestros pensamientos es la reciprocidad. Lévi-Strauss afirma que la naturaleza opera según el doble ritmo de dar y recibir y que ese movimiento se reproduce de manera ampliada en la sociedad a través del principio de reciprocidad (citado en Nettel 1993: 336). Según dicho autor, la reciprocidad es la forma pacífica de evitar o resolver guerras. “[...] son un conjunto complejo de maniobras, conscientes o inconscientes<sup>23</sup> para ganar seguridades y precaverse contra riesgos en el doble terreno de las alianzas y las rivalidades” (citado por Nettel 1993: 331). Para Polanyi, la reciprocidad es “la dependencia del hombre con su medio y sus semejantes” (citado en Nettel 1993: 325). De acuerdo con Sahlins, hay tres tipos de reciprocidad: la generalizada, la equilibrada y la negativa. La primera representa la solidaridad, la generosidad y el altruismo; la segunda espera respuesta habitual y equivalencias de lo dado; la tercera busca máximas ventajas a expensas del otro, puede ser astuta y violenta (Nettel 1993: 334). La OCDE, por su parte, señala que la “reciprocidad es una conducta social que se observa, en diferentes grados, en todas las culturas del mundo. Aquél que recibe amabilidad, la retornará. Si es maltratado, buscará revancha” (2018: 24).

---

<sup>23</sup> De acuerdo a lo señalado por Marlene Molero de Gender Lab Perú, más del 90% de nuestros procesos mentales son inconscientes. Los sesgos cognitivos inconscientes son una elección aleatoria que influyen en nuestras percepciones (procesos mentales), nos sirven para tomar decisiones y establecer prioridades.

Con lo expuesto no pretendemos simplificar el diagnóstico de los perfiles éticos en el servicio público únicamente a las razones detrás de la reciprocidad, pero sí mostrar algunos argumentos que, desde la economía del comportamiento, podrían explicar el pedido de reconocimiento y de mejoras en general, por parte de los servidores públicos, respecto de sus reglas de juego en el servicio civil (regímenes laborales), como lo veremos en el Capítulo 3.

Recordemos, además, que la mayoría de las personas no se ubican en los extremos de la reciprocidad. Es decir, muy pocas personas serían puramente altruistas o absolutamente negativas o corruptas. Compartiendo dicha postura, de acuerdo con la Comisión Australiana para el cumplimiento de la Ley de Integridad, existe tres grupos de personas dentro de las organizaciones: las que tienen una fuerte identidad moral independientemente del contexto; las que sus pensamientos y actos dependen de las circunstancias pero tienen una clara orientación moral y las que siempre tienden a actuar de manera antiética, prefiriendo sus intereses (citado por OCDE 2018: 13). Además, recientes investigaciones en ciencias conductuales concluyen que a ninguna persona le gusta perder<sup>24</sup> (las decisiones conscientes o inconscientes que toman lo hacen tratando de favorecerse) y que su orientación moral dependerá de cuán “justo” se sienta tratado (OCDE 2018: 12). Entonces, sabiendo que hay más personas cuyas características se ubican en el segundo grupo (OCDE 2018: 12) de reciprocidad equilibrada, es necesario revisar y diseñar incentivos pertinentes, desde las competencias legales y de gestión del Estado, para lograr reforzar o modificar los pensamientos y actitudes de los servidores de este grupo. En el análisis del presente trabajo proponemos que esos incentivos vienen dados por el contexto que crean los regímenes laborales: ¿cómo logramos que los servidores interioricen y recuerden las normas y criterios éticos? ¿cómo hacemos para que perciban el buen ejemplo de sus jefes? ¿cómo conseguimos que se sientan seguros y capaces para denunciar actos antiéticos? ¿cómo les devolvemos la confianza en sus pares y en que el cambio es posible? Es obvio que las respuestas no se resumen solo en cambios normativos. Hay un conjunto de acciones de gestión y estrategias de resignificación cognitiva que se podrían

---

<sup>24</sup> Esto se conoce como el sesgo de aversión a la pérdida: las personas tendemos a sufrir más las pérdidas que disfrutar más las ganancias.

empezar a trabajar en conjunto. Pero, comenzar con el diagnóstico de los perfiles éticos, como lo pretende esta tesis, es uno de los primeros y necesarios pasos.

Entonces, la economía del comportamiento se convierte en una herramienta necesaria para diseñar nuevos contextos que incentiven (o afiancen) nuevas y mejores formas de pensar, de decidir y de actuar. Parte de dicho diseño del entorno podría venir de los ajustes a los sistemas legales laborales y su consecuente gestión y toma de decisiones en las entidades.

Lo importante aquí es generar, a través de políticas públicas, de normas, de instrumentos técnicos o de gestión, los incentivos apropiados para modificar y reforzar creencias, para afinar percepciones. Mientras una norma sea más costosa de entender y de cumplir, será menos eficaz, pues terminaremos incumpléndola o “encargando” a otros su cumplimiento. Por ejemplo, si bien el Código de Ética, a raíz de una modificación en el 2005, planteó que *“Todo empleado público, bajo responsabilidad, tiene el deber de comunicar, así como la persona natural o jurídica tiene el derecho de denunciar, los actos contrarios a lo normado en el presente Código (...)”*; no es sino hasta enero de 2017 que, mediante el Decreto Legislativo N° 1327, el Estado plantea las medidas de protección personales y laborales al denunciante. Entonces, si bien había una obligación de denunciar, no es difícil advertir que, ante la falta de mecanismos claros de protección, no muchos se hayan atrevido a hacerlo.

### Capítulo 3. Diagnóstico de perfiles éticos de los servidores públicos

*Percibimos sintiendo y lo que se percibe hace sentir*

(Sabido Ramos)

#### 3.1 Resumen de la Investigación realizada por SERVIR: muestra, objetivos y variables

Presentamos aquí, bajo una interpretación propia y con la debida autorización de la institución, los resultados de la investigación exploratoria y cualitativa realizada por SERVIR, entre noviembre de 2017 y mayo de 2018, con el fin de formular un diagnóstico sobre el conocimiento del Código de Ética de la Función Pública y su uso para gestionar algunos subsistemas de recursos humanos. No obstante tales objetivos, para demostrar nuestra hipótesis usaremos algunas de las respuestas a las preguntas formuladas en las entrevistas y en las encuestas, realizadas a los servidores públicos de las 11 entidades seleccionadas del gobierno nacional y 5 municipalidades distritales de Lima, ciudad capital.

- ✓ Enfoque metodológico: Estudio cualitativo descriptivo y exploratorio
- ✓ Método de recolección de datos: Encuesta y entrevista
- ✓ Unidad de análisis: Servidor civil de las entidades seleccionadas
- ✓ Procedimiento y Muestra: Investigación realizada a 16 entidades, de las cuales 11 son de nivel de gobierno nacional y 5 municipalidades distritales de Lima, ciudad capital.
  - 4 (cuatro) Ministerios (Gobierno Nacional)
  - 2 (dos) Organismos Constitucionalmente Autónomos (Gobierno Nacional)
  - 2 (dos) Organismos Reguladores (Gobierno Nacional)
  - 2 (dos) Organismos Técnicos Especializados (Gobierno Nacional)
  - 1 (un) Organismo Público Ejecutor (Gobierno Nacional)
  - 5 (cinco) Municipalidades Distritales (Gobierno Local)

En cada entidad pública se realizaron encuestas (181) y entrevistas (181) personales. Los servidores públicos fueron divididos en dos grupos: (i) Personal administrativo (servidores y servidoras de variados puestos y niveles jerárquicos: auxiliares, asistentes, analistas, especialistas, entre otros) y (ii) Jefe de Recursos

Humanos y Jefe de Oficina de Integridad, Ética o Anticorrupción. De las 16 entidades intervenidas, solo en 6 de ellas había un área de ética o integridad.

De los 181 entrevistados, 75 fueron hombres y 106 mujeres de 45 años de edad en promedio.

Dichos servidores pertenecían a tres regímenes laborales analizados: 728 (31 servidores), 276 (49 servidores) y CAS (101 servidores).

- Plazo de ejecución : 60 días calendario
- Inicio : 25 noviembre 2017
- Trabajo de campo : 18 diciembre 2017
- Término : 23 enero 2018
- Incidencias: Tras observaciones iniciales, el estudio culminó en el mes de mayo de 2018 con la presentación del Informe Final.
- Tamaño de la muestra: 181 personas de los regímenes 728, 276 y CAS encuestadas y entrevistadas.

Cabe mencionar que cada entidad tiene a sus servidores bajo más de un régimen laboral:

Tipo de entidad	Régimen laboral
Ministerios (4)	276 y CAS
Organismos Constitucionalmente Autónomos (2)	728 y CAS
Organismos Reguladores (2)	728 y CAS
Organismos Técnicos Especializados (2)	728 y CAS
Organismo Público Ejecutor (1)	728 y CAS
Municipalidades (5)	276 y CAS

Cuadro N° 5: Tipos de entidades y regímenes laborales

### **3.2 Interpretación de las respuestas obtenidas: un acercamiento a lo que piensan los servidores públicos y al clima ético en el que se desenvuelven**

*No somos seres racionales, somos seres emocionales que razonan*

(Daniel López Rosetti)

Ahora que ya sabemos qué es un clima ético y cómo este se conecta con los perfiles éticos, podemos inferir que no es una práctica común de las entidades

públicas implementar climas éticos y menos realizar mediciones de clima. La mayoría de las entidades si bien mostraron disposición para colaborar con el estudio, la reacción de los servidores, en general y al principio, mostró un poco de temor y reserva en comentar sus opiniones.

Considerando que ni la CAN ni la Secretaría de Integridad Pública ni la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>25</sup> manejan data o información sobre la gestión de los temas éticos al interior de las entidades y, tomando en cuenta las recomendaciones del Estudio de Integridad de la OCDE para el Perú (2017:p 69-70), entre las que se señala que SERVIR podría realizar encuestas para determinar la familiaridad de los servidores públicos con los valores éticos y para monitorear la implementación del Código de Ética de la Función Pública, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, a través de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil (órgano de línea), decidió llevar adelante un primer sondeo que nos brinde datos sobre algunos elementos del clima ético en el que se desenvuelven los servidores públicos, de manera que nos permita sentar una primera línea de base en este aspecto tan vital del desarrollo humano pero, sobre todo, en el quehacer público.

La investigación se denominó *Estudio sobre el nivel de implementación del Código de Ética de la Función Pública y de otras normas que regulen la integridad en el sector público*. De acuerdo al objetivo propuesto por los términos de referencia, se buscaba analizar la gestión de dos ejes: (i) el de capacitación, difusión o sensibilización de dicho código o de otras normas de integridad y (ii) el uso de tales normas o enfoques como instrumentos en la propia dinámica de recursos humanos (tanto de los jefes de recursos humanos y de integridad como de los servidores).

Los resultados de dicho estudio revelan aspectos que, de alguna u otra manera, ya sabíamos o intuíamos (pero que no se había medido formalmente en el Estado): que la capacitación en materia ética no se da, y si se da, se brinda a

---

<sup>25</sup> En un conversatorio sobre integridad, realizado el 22 de mayo de 2018 en SERVIR, representantes de la Defensoría del Pueblo señalaron que, durante la medición que realizó la Defensoría de los planes anticorrupción aplicados por diferentes entidades, detectaron que muchas de las que formularon códigos de ética específicos para su organización, lo hicieron solo por cumplir, siendo en la mayoría de casos, una copia resumida del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815.

unos pocos servidores y de manera tradicional; y que existe una mirada o percepción algo pesimista del asunto, tanto desde las causas que la originan como de las formas para disminuir su ocurrencia o ponerle solución, a través de la gestión de recursos humanos.

Si bien el estudio puede otorgar información valiosa sobre las relaciones que se pueden formar en el tema de la gestión ética a partir de la edad, grado de instrucción, sexo, formación, etc., en el presente trabajo nos centraremos en el análisis de las características de los perfiles éticos encontrados con relación a los regímenes laborales predominantes que existen en las entidades seleccionadas. Estamos seguros que dicho análisis nos puede brindar algunas luces sobre por dónde podríamos empezar a delinear el camino para desarrollar mejor la labor preventiva en materia de integridad, por supuesto, desde la perspectiva de los recursos humanos.

Como ya lo he manifestado, si bien el estudio sobre la implementación del CEFPP realizado por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, se realizó con un objetivo orientado a medir la difusión, capacitación y gestión de las normas éticas; gracias a que las preguntas y respuestas abordan, en alguna medida, los componentes del clima ético, señalados en el Capítulo 2 y dado que, tal y como lo hemos explicado, tales componentes son percibidos bajo procesos cognitivos y afectivos que se proyectarían en perfiles éticos; hemos podido emplear parte de las encuestas y entrevistas (y de las verdades “ocultas” o “no dichas” en ellas) para sustentar la construcción de dichos perfiles éticos, según la influencia del régimen laboral del servidor o servidora.

Podríamos empezar diciendo que los servidores públicos muestran cierta decepción (interpretación propia) cuando describen, en general, el clima ético que los rodea, sobre todo en lo que respecta a los componentes descritos y priorizados por el estudio: (i) Formación ética de los servidores (capacitación y conocimiento de principios y normas éticas como el Código de Ética de la Función Pública); (ii) Liderazgo y compromiso de la Alta Dirección (si percibían que sus jefes y la Alta Dirección de sus entidades están comprometidos o creen en los sistemas de integridad); (iii) Sistemas de denuncias y protección a

denunciantes (si se atreven a denunciar actos contra la ética o actos corruptos que saben que ocurren o que podrían identificar fácilmente) y (iv) Relaciones interpersonales o socialización profesional (si confían en sus pares y son optimistas respecto a que el cambio de conducta [antiética] es posible).

Los resultados podrían parecer un poco desalentadores pues se resumen en que si bien los servidores conocen algunas normas y directrices éticas (la mayoría por lo menos sabe que existe un Código de Ética de la Función Pública aunque no le encuentran una aplicación efectiva en la práctica), afirman que no son capacitados en dicha materia y que lo que saben en temas éticos o de integridad lo conocen por iniciativa propia. No perciben mayor apoyo o compromiso de la Alta Dirección, señalando que muy pocos funcionarios<sup>26</sup> públicos pregonan con el ejemplo y que la falta de meritocracia en la contratación de personal y en el acceso a las oportunidades de capacitación es una clara muestra de ello. La gran mayoría sostiene que no denunciaría un acto antiético pues temen perder su puesto de trabajo o temen a las represalias internas y se muestra una cierta desesperanza en que las cosas vayan a cambiar, al menos no con las personas que ya se encuentran en el sector público y con la estructura política y normativa que tenemos.

Siguiendo lo comentado en el marco teórico, podríamos señalar que los servidores públicos de las instituciones de la muestra se desenvuelven en un clima ético que podríamos catalogar como *incoherente y frágil* pues aunque ellos mismos reconozcan que el ejercicio ético o íntegro de la actuación pública es esencial durante su servicio, perciben que no hay claridad en las comunicaciones ni en los procesos para ejercer plenamente la orientación ética en la gestión de recursos humanos y porque, ante tal panorama, tienen que proteger su propio interés (mantener su puesto de trabajo o evitarse problemas) antes que nada.

Ahora bien, aunque el clima ético encontrado en la mayoría de las entidades del gobierno nacional y en 5 municipalidades distritales de Lima, lo podríamos

---

<sup>26</sup> De acuerdo a la clasificación de la Ley del Servicio Civil, funcionario es un tipo de servidor público que es elegido por elección popular o que es designado según un conjunto de normas que, previamente, han regulado dicho proceso o que es designado por confianza.

denominar, a grandes rasgos, como *incoherente o frágil* (no podríamos afirmarlo plenamente pues no hemos medido todos los aspectos o componentes sugeridos para los diagnósticos del clima ético); no podemos decir lo mismo de los perfiles éticos encontrados por cada régimen laboral que agrupa a los servidores públicos. En efecto, cada régimen laboral, analizado desde las percepciones de los servidores que lo conforman, podría estar influyendo o condicionando la construcción o caracterización de perfiles éticos con ciertas peculiaridades. Las rutinas de gestión y la estructura legal de cada régimen, así como las condiciones de integridad que estos han ido generando desde su vigencia en las entidades del sector público, promoverían caracteres éticos medianamente distintos. Recordemos que en cada entidad evaluada hay, por lo menos, dos regímenes laborales generales para contratar y mantener a su personal, por lo que no podríamos hablar de climas éticos puros o estrictamente diferenciados.

### **3.2.1 Perfil ético de los servidores públicos: Análisis Cuantitativo de los componentes seleccionados**

Veamos ahora la configuración de los perfiles éticos encontrados por cada régimen laboral según el componente de clima ético medido en la investigación, a través de las encuestas. Como ya lo mencionamos, considerando que el perfil ético está formado por: conocimientos, actitudes o afectos y comportamientos, en este capítulo nos limitaremos a analizar las dos primeras dimensiones, dado que no hemos podido evaluar conductas u acciones concretas.

Y, tomando en cuenta los componentes que hemos seleccionado para el análisis de los perfiles y que han sido materia de la investigación realizada por SERVIR, proponemos algunas características o rasgos a los perfiles éticos según cada régimen laboral.

- En cuanto al componente de Formación ética: Este elemento mide el conocimiento básico sobre gestión ética (Código de Ética de la Función Pública, marco legal general, principales principios y directrices internas) y también las oportunidades de capacitación en tal materia.

- En cuanto al componente de Liderazgo y Compromiso de la Alta Dirección: Este elemento mide la capacidad que tienen los miembros que dirigen la institución de atender los asuntos éticos, ya sea con sus propuestas y gestión directa o con la promoción y supervisión del manejo ético.
- En lo que atañe al componente del sistema de denuncias y protección al denunciante: Este campo buscó medir si los servidores conocen cómo realizar denuncias de actos contra la ética o casos de corrupción y si estarían dispuestos a hacerlo.
- En lo que respecta a las relaciones interpersonales o socialización profesional, las encuestas y entrevistas buscaron conocer qué piensan los servidores respecto del comportamiento ético de sus compañeros de labores y si consideran que las personas podemos cambiar malos hábitos en el corto o mediano plazo.

En líneas generales, podríamos decir que el perfil ético de los servidores públicos peruanos se caracteriza por conocer o entender ciertos conceptos del razonamiento ético en el sector público, mostrando un perfil ético orientado. Esto se manifiesta de manera más clara cuando los servidores citan ejemplos de lo que serían comportamientos antiéticos.

### **3.2.2 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente de Formación Ética**

Para conocer este componente se realizó la pregunta: *¿Conoce y cumple las normas éticas del CEFP en su institución?*

Las respuestas fueron analizadas tomando como universo el total de encuestados por régimen laboral.

Los servidores de los tres regímenes laborales generales señalan conocer y cumplir las normas del CEFP. La respuesta a esta pregunta puede calificarse como una con sesgo cognitivo (el de “opinión de la mayoría”) pues todos saben cuál es la mejor respuesta y, conforme a ello, respondieron. No obstante, si bien reconocemos que desde una perspectiva metodológica no es lo más apropiado

juntar acciones (en este caso representadas por los verbos “conocer” y “cumplir”), era necesario formular esta pregunta.

Son los servidores bajo el régimen 728 los que responden con mayor contundencia, manifestando casi todos que sí conocen y cumplen las normas éticas (9.5 de cada 10 encuestados en dicho régimen).

La mayoría, también, de los servidores públicos bajo el régimen 276 señala que sí conoce las normas y principios éticos, en tanto que los servidores del régimen CAS también dan una respuesta afirmativa a tal conocimiento (7.5 de cada 10 encuestados).

Por otro lado, llama poderosamente la atención que ante la pregunta si realizan su trabajo cumpliendo los valores éticos, los servidores públicos del régimen 276 manifiesten mayoritariamente que no lo hacen. El informe de la consultora señala que la encuesta anónima habría permitido que los servidores se sinceren. Sin embargo, no dejan de indicar que también les parece muy llamativa este tipo de respuesta. Lamentablemente no se hizo una pregunta precisa en las entrevistas que pudiera profundizar las razones de este resultado.

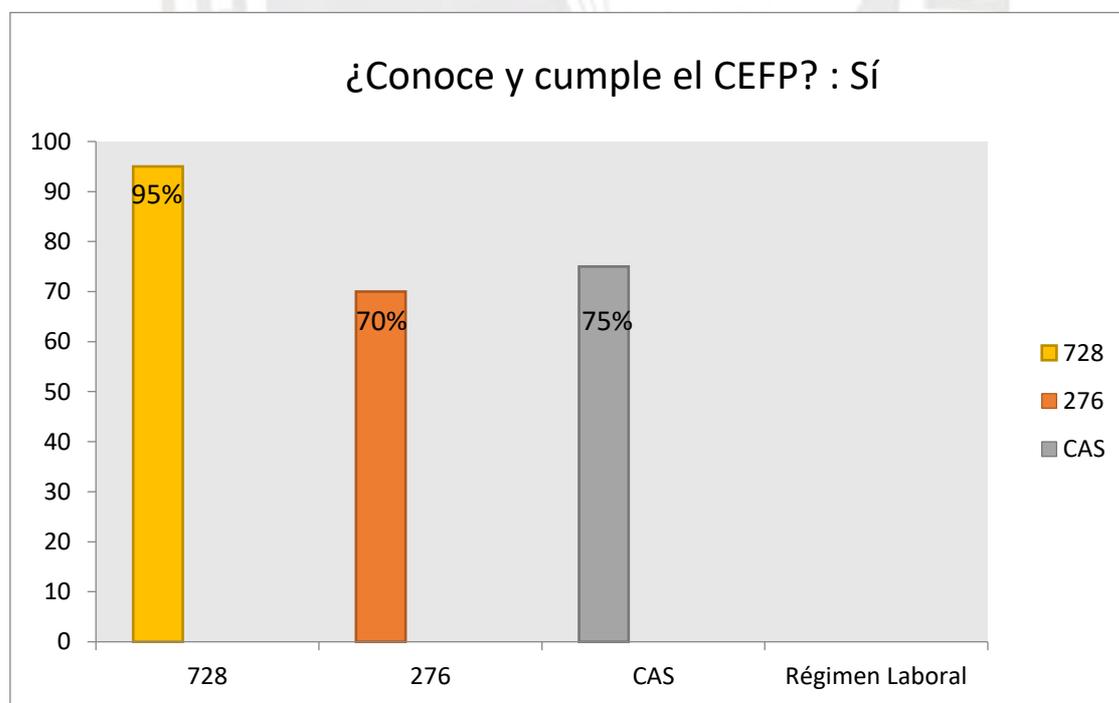


Gráfico N° 1 (porcentaje)

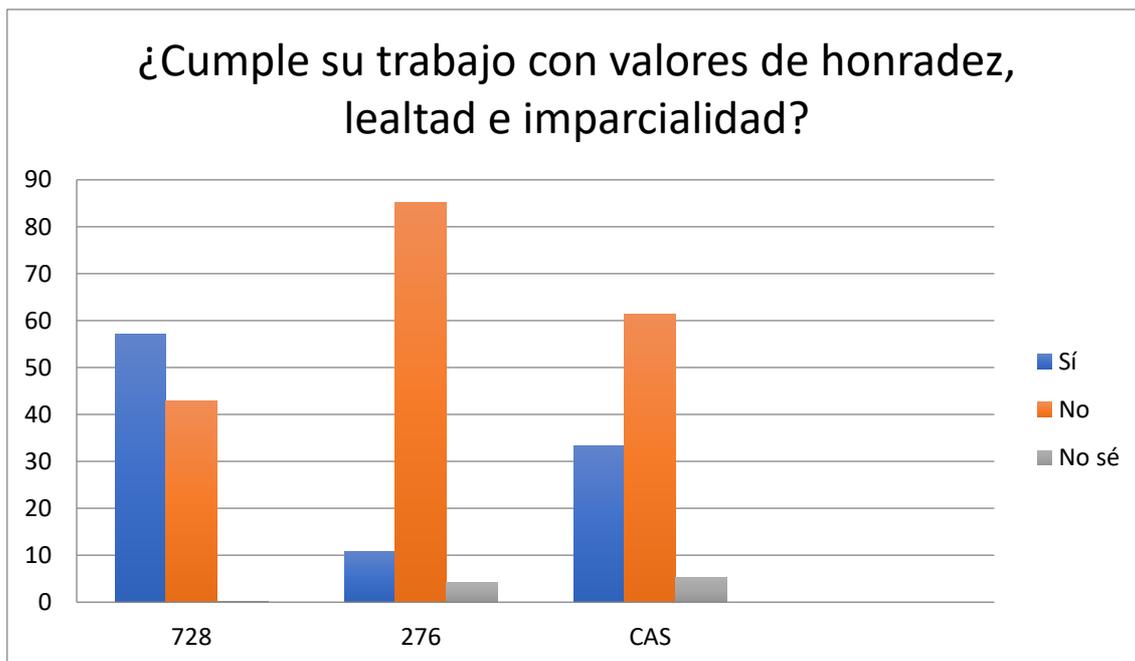


Gráfico N° 2 (porcentaje)

### **3.2.3 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente de Liderazgo y Compromiso de la Alta Dirección**

En este componente, se trata de averiguar si hay un doble discurso de quienes dirigen la institución o si verdaderamente quieren generar cambios dentro de su entidad, para favorecer el manejo ético.

Los servidores de los tres regímenes laborales muestran su decepción y desconfianza frente al liderazgo que ejercen los jefes y los funcionarios de alta dirección de sus entidades. Personal de los tres regímenes laborales señalan que cuando un acto corrupto o antiético es denunciado, las autoridades no sancionan, siendo esta afirmación contundente. Y las razones que los llevarían a no sancionar, según las entrevistas, van desde que “no les interesa el tema”, “no les conviene que se resuelvan los conflictos éticos” y “protegen a sus amigos”. Acá podemos comentar que las emociones de frustración, resentimiento e indignación son las que más fluyeron en las respuestas.

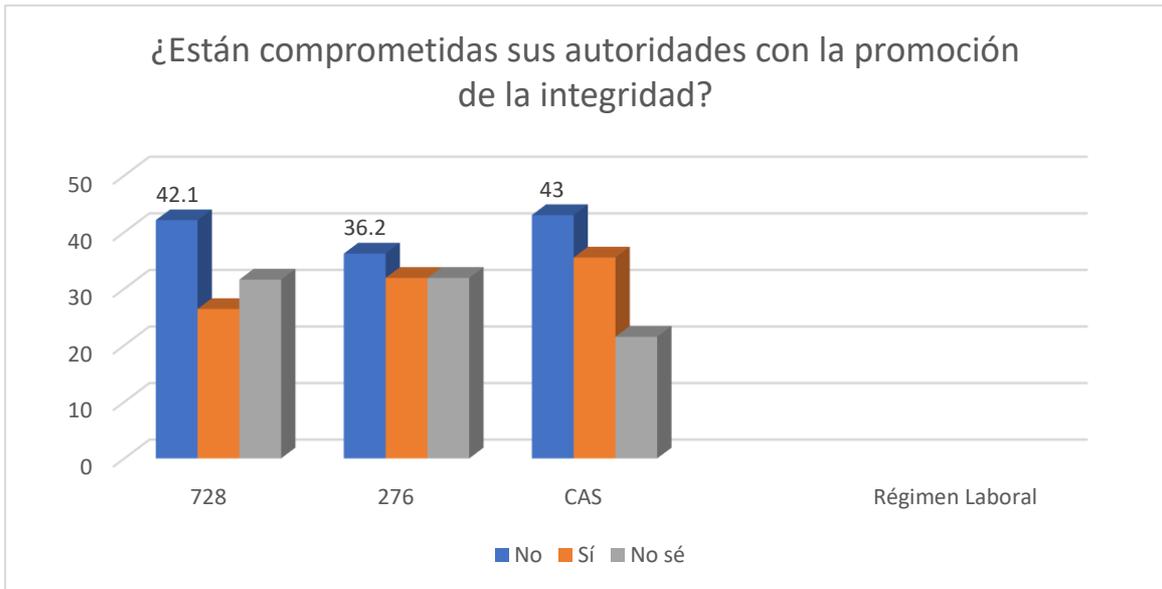


Gráfico N° 3

Sin embargo, encontramos una respuesta diferente de los jefes de las oficinas de recursos humanos y de las pocas oficinas de integridad instaladas, pues, la gran mayoría de tal grupo de servidores, responden que sí existe tal apoyo, lo que también puede entenderse por un sesgo funcional (o de confirmación) en la respuesta (se sienten obligados a responder de esa manera por el puesto que ocupan).

### 3.2.4 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente de sistemas de denuncias

En este aspecto, se preguntó si los actos contra la ética son difíciles de denunciar y los servidores de los tres regímenes laborales responden que sí, siendo el régimen 728 el que mayoritariamente lo afirma, frente una tercera parte de los encuestados bajo el régimen 276 y el régimen CAS. En ese mismo sentido, los tres regímenes manifiestan no conocer incentivos morales o de otro tipo para denunciar faltas a la ética al interior de su entidad. Sin embargo, se muestran a favor de que existan tales incentivos pues consideran que sería un respaldo para tomar la decisión de denunciar.

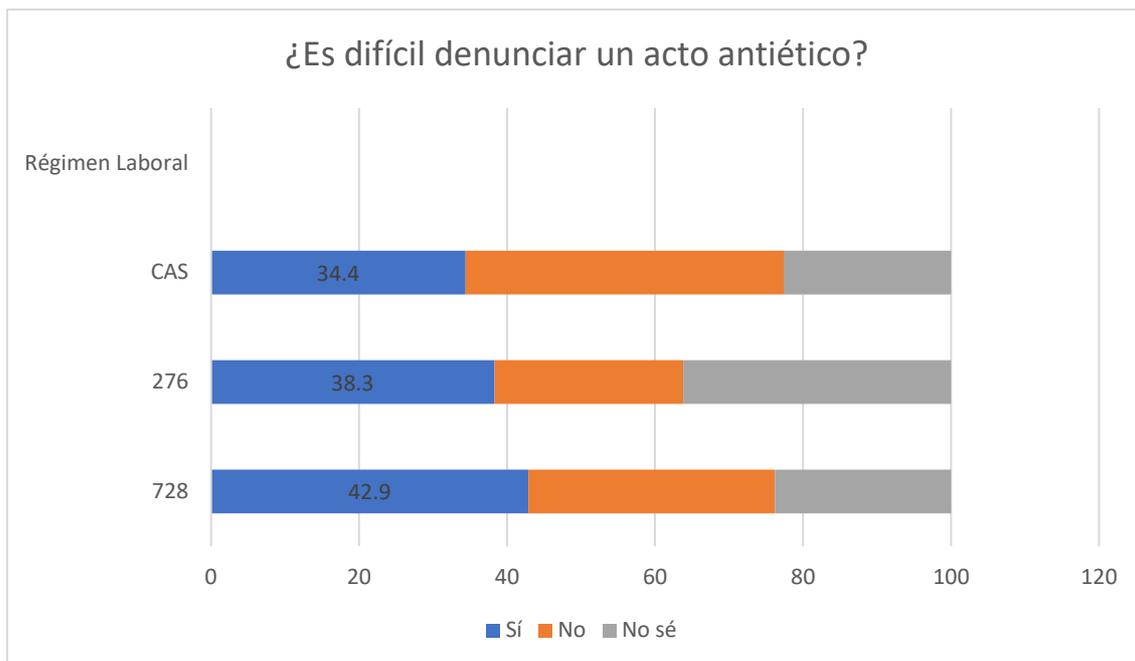


Gráfico N° 4

También, ante la pregunta sobre el por qué no denunciarían un acto contra la ética, las respuestas mayoritariamente se inclinan por el claro temor a perder el trabajo y, en segundo lugar, a las represalias de las que podrían ser objeto por haber realizado la denuncia y perjudicado la reputación de la entidad.

Un punto que llama poderosamente la atención es que los servidores de los tres regímenes consideran que los sueldos no condicionan el actuar poco o nada ético, es decir que las bajas remuneraciones no provocan, necesariamente, malos comportamientos, siendo los servidores del régimen 728 los que contundentemente afirman esto (7.5 de cada 10), les siguen los CAS con un 6.3 de cada 10 servidores encuestados. Para los servidores 276, sin embargo, esta afirmación se sostiene en menos de la mitad de los que respondieron.

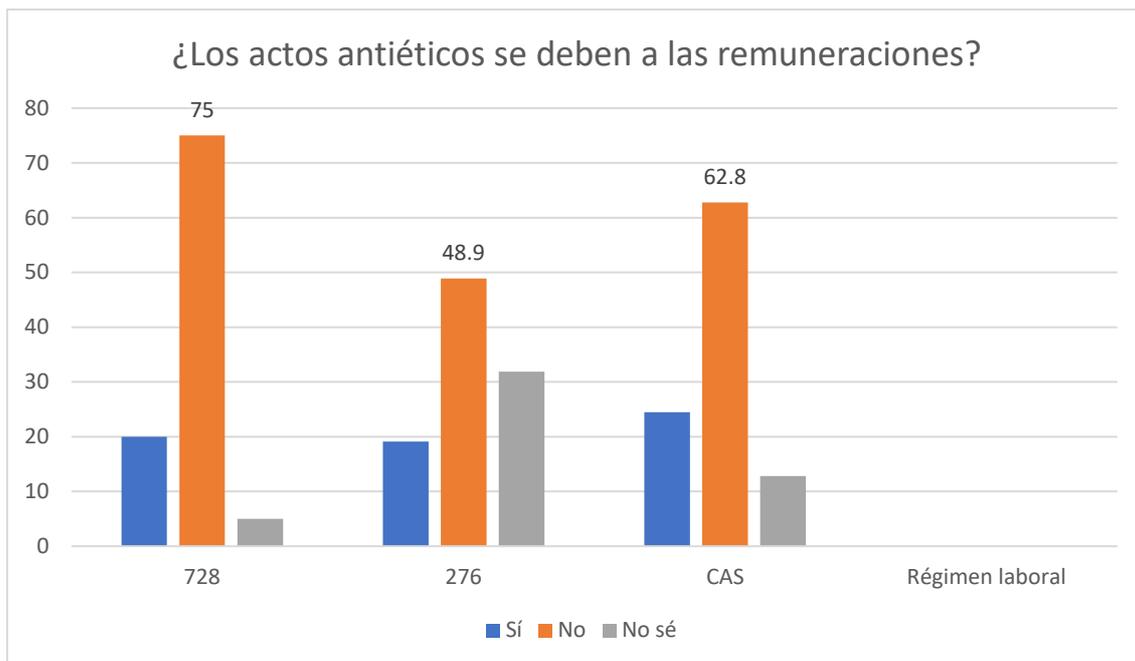


Gráfico N° 5

### 3.2.5 Análisis Cuantitativo: Percepción sobre el componente relaciones interpersonales o socialización profesional

Mediante este componente buscamos saber cómo es la relación ética de los servidores con sus pares o compañeros de trabajo y lo analizamos desde la pregunta si las malas conductas respecto de la ética, dentro de la entidad, pueden “contagiar” o pueden estimular a otros servidores (nuevos servidores) a comportarse de la misma manera, es decir, en contra de lo éticamente correcto o pueden motivar a servidores íntegros a transgredir sus límites éticos.

En este aspecto las percepciones de los servidores no distan mucho. Un poco más de la mitad de los servidores del régimen 728 consideran que esta afirmación no es cierta (es decir que las malas conductas no se imitan), en tanto que un poco menos de la mitad de los CAS también lo consideran así. Por el contrario, la mitad de los servidores bajo el régimen 276 señala que las malas conductas sí se contagian y terminan contaminando a las personas honestas (un poco más de un tercio indica que tal afirmación no es cierta). Esta percepción del “contagio” se puede explicar por la teoría de las “Ventanas Rotas” elaborada por James Wilson y George Kelling, a partir de un experimento social: si en un

edificio aparece una ventana rota y no se arregla pronto, inmediatamente el resto de ventanas acaban siendo destruidas por los vándalos, debido a la falta de control. Se concluye que cuando en un entorno dado no hay capacidad de detección de conductas incorrectas, el desorden y el caos se apoderan y toman la situación, progresivamente. Los problemas, entonces, no siempre son consecuencia de una sola persona sino de un colectivo, de múltiples personas volviéndose problemáticas en un mismo lugar. Ello confirma la idea de que si en una organización se descuida el cumplimiento de normas éticas (formales o informales) y de control, el ambiente se deteriora progresivamente involucrando, incluso, a los que, en situaciones normales, nunca habrían cometido faltas (Argandoña 2004).

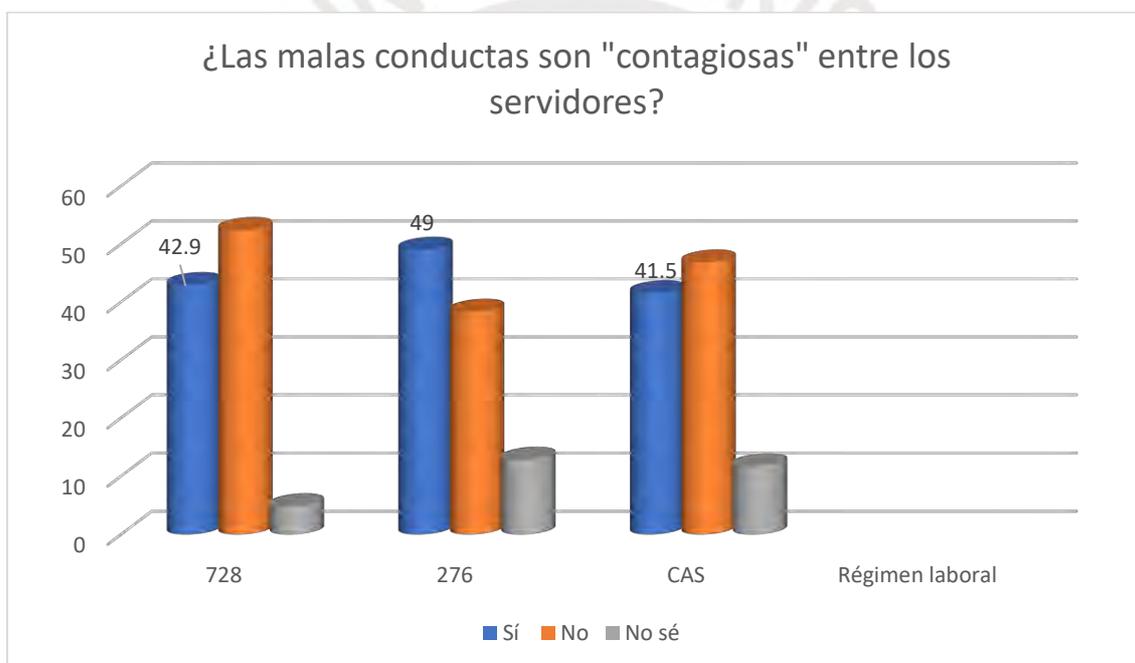


Gráfico N° 6

En adición a ello, son nuevamente los servidores bajo el régimen 276 los que mayoritariamente afirman que la corrupción es fomentada por los propios servidores públicos, frente a menos de la mitad de servidores 728 y la tercera parte de los CAS encuestados, que afirman ello.

Por otro lado, son los servidores bajo el régimen 728 los que demuestran una mejor disposición hacia este componente, al afirmar que es común o frecuente encontrarse con personas éticas o íntegras en su entidad (lo que guarda

coherencia con la respuesta anterior), en tanto que un mayoritario número de servidores 276 y de servidores CAS, señalan que ello no es común.

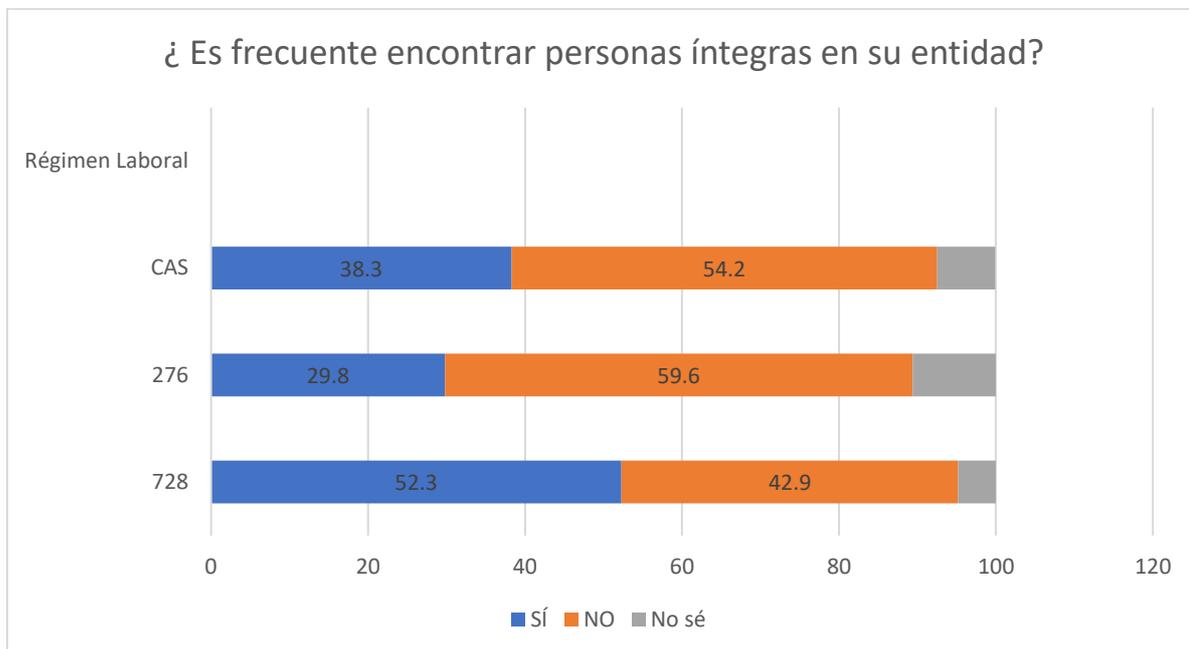


Gráfico N° 7

En tal sentido, y en cuanto a las posibilidades de cambio y de mejora del sector público respecto al ejercicio de la ética, nuevamente, la mayoría de los servidores encuestados del régimen 728 afirman que para modificar conductas es más efectivo enfocarse en la prevención que en la sanción, en tanto que casi la mitad de los servidores de los regímenes 276 y CAS manifiestan que es mejor sancionar que prevenir. La percepción de los servidores de estos dos últimos regímenes contradice, de alguna manera, lo que el Estado a través de la Política y del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción, ha diseñado y que enfatiza el eje preventivo (sin dejar de lado los otros dos ejes: gestión de riesgos y el punitivo) para promover la ética en el aparato público.

Como bien lo hemos señalado, si bien es absolutamente necesario perseguir y sancionar ejemplarmente las faltas y los delitos, si no fortalecemos el campo preventivo, si no recordamos constantemente a los servidores no solo las consecuencias de sus actos sino los buenos resultados que podemos conseguir actuando en concordancia con los valores éticos, si no reforzamos lo que significa ser un servidor público, si no adecuamos el contexto o clima

organizacional a las exigencias que una gestión ética demanda, si no realizamos “recordatorios morales” regularmente, si no hacemos todo esto, nuestras creencias y percepciones pueden contaminarse (teoría de la ventanas rotas) e interpretar que la gestión ética es vulnerable, es incoherente y que no tiene mayor sentido apostar por ella.

En igual sentido, cuando se pregunta a los servidores si es posible modificar valores, a pesar de la edad, son los servidores del régimen 728 que responden favorablemente y con mayor optimismo (más de 4 de cada 10 encuestados), frente a unos (aparentemente) más pesimistas 276 y CAS que señalan que ello no es posible.

### **3.3 ¿Qué perfiles éticos podrían empezar a caracterizarse a partir de la influencia de los regímenes laborales?: Análisis Cualitativo**

Cada régimen laboral, tal y como lo he venido sosteniendo en este trabajo, ha influenciado o condicionado la configuración ética de los perfiles de los servidores públicos, logrando que podamos identificar algunas características de tales perfiles referidas a las dimensiones de cognición y de actitudes, según el régimen al que se sujeta.

En líneas generales, no podríamos afirmar, en absoluto, que son perfiles éticos desadaptados o negativos, en términos de los descrito por Graham, sino que son perfiles éticos todavía en construcción, en proceso de maduración, con cierta formación y conocimiento sobre la gestión de la ética en el sector público peruano, pero con una actitud de interés por conocer más sobre el tema; con un conocimiento poco claro sobre cómo hacer las denuncias y con una actitud sumamente temerosa como para denunciar actos irregulares (de saber cómo hacerlo); con cierta decepción y frustración por no encontrar en la Alta Dirección de sus organizaciones, el ejemplo a seguir, ni el respaldo de que siempre es mejor hacer lo correcto. Sin embargo, pese a que algunos muestran cierto desinterés en el tema, podríamos decir que existe una actitud de optimismo en que las cosas podrían cambiar si se empiezan a hacer los ajustes pertinentes, confiando en que no todo está perdido.

Cada régimen laboral, desde la regulación legal de cada subsistema de recursos humanos y, desde la posibilidad de gestión particular que le ofrece a cada entidad para dichos subsistemas (dependiendo de su estilo de dirección, de los liderazgos asumidos en las áreas de recursos humanos, de los recursos presupuestales asignados, entre otros), tiene la potencialidad de promover tres perfiles éticos moderadamente distintos, bajo los cuatro componentes ya analizados, y cuya identificación, consideramos es clave para iniciar procesos de cambio efectivos desde el Estado. Sin lugar a dudas, si el marco legal de un régimen laboral, por ejemplo, establece límites presupuestarios para el subsistema de compensaciones económicas o pago de salarios (por ejemplo, los aguinaldos de 300 soles para los servidores del régimen 276 y CAS), en tanto que para otro régimen no lo hace y, por el contrario, habilita el pago de gratificaciones equivalentes a un sueldo adicional (como lo es para el régimen 728), no podemos esperar que los servidores con menores ingresos sientan que es justa la diferencia en dicho tratamiento y que, por tanto, muestren un perfil ético dispuesto a mejorar. Es el propio Estado que, como empleador, brinda mensajes contradictorios, desmotivando o frustrando las expectativas de los servidores públicos y alterando sus percepciones. Podría decirse que, en mayor medida, los servidores bajo el régimen 276 (y, sobre todo, los de las municipalidades) revelaron algún resentimiento (por la falta de reconocimiento a su labor, a sus años de servicio o por sentir que no hay reciprocidad), decepción y una suerte de agotamiento emocional producto del contexto laboral.

Por otro lado, desde el ámbito propio de la gestión que ofrece cada régimen laboral por cada subsistema de recursos humanos (sin que, necesariamente, haya una directriz legal para ello), si la entidad brinda un clima organizacional participativo, coherente, mostrándose cercana a las necesidades o expectativas de vida de los servidores (por ejemplo, a través de planes de salud o de actividades culturales o de balance de vida familiar laboral) o si la entidad gestiona apropiadamente la oferta de capacitación hacia sus servidores, haciendo que esta llegue a todos meritocráticamente, o que la progresión profesional sea efectiva; es probable que los servidores, bajo dicho contexto, tiendan a construir un perfil ético mucho más orientado, seguro y dispuesto a mejorar, enfocado probablemente en el agradecimiento, en la mayor

identificación con los objetivos de la entidad y en la mejor forma de servir al resto. Estas características abren espacios para reflexionar sobre lo que significa ser un servidor público y generar, así, mayor consciencia ética. Recordemos que la mayoría de servidores se ubicaría en el grupo con características de reciprocidad equilibrada, lo que significa que, en muchas ocasiones dependemos de las circunstancias para opinar y actuar.

Debemos aclarar que, basándonos en nuestro marco teórico, hemos establecido ciertos atributos a los perfiles éticos de los servidores públicos, según cada uno de los campos o componentes investigados del perfil. Son atributos extraídos tanto de lo que expresan sentir los servidores entrevistados como de la interpretación de sus respuestas que he realizado para esta tesis. Por tanto, cada atributo del perfil ético, según cada componente propuesto, no mantiene necesariamente una relación positiva con el otro. En tal sentido, por ejemplo, es que encontramos a un servidor del régimen CAS que se muestra orientado en cuanto a la formación en ética, porque manifiesta conocer las normas y actuar bajo valores éticos, pero muestra cierto grado de decepción frente al acceso a la capacitación pues su falta de estabilidad hace que las entidades no inviertan en servidores bajo este régimen, por lo que se sienten en alguna medida desactualizados, aunque lo intentan suplir mediante iniciativas personales.

Esperamos que esta caracterización alimente la posibilidad de iniciar cambios en la cultura ética de los servidores de nuestro sector público, partiendo de lo que se conoce en neuropsicología como “reprogramación” o “flexibilidad cognitiva”, aquella capacidad mental que nos permite volver a aprender o que nos permite aprender de manera diferente, variando elementos del contexto (en este caso, nuestros marcos legales y de organización del servicio civil).

Entonces, si tuviéramos que asignar rasgos o características a los perfiles éticos, tomando en cuenta la valoración de los atributos propuestos en el Capítulo 2 del presente trabajo, tanto desde la dimensión cognitiva como desde la afectiva, podríamos decir lo siguiente:

- **Perfil ético de los servidores bajo el régimen 728**

En cuanto al componente de la formación o capacitación ética, este perfil de servidor se muestra más orientado en el tema pues no solo describe mejor lo que debe entenderse por ética y sus principios sino que lo puede identificar con ejemplos claros en sus labores diarias, abordándolos con mayor crítica y ponderación.

*“Un acto antiético consiste en detectar lo que va en contra de los valores. Si no somos capaces de reconocer las consecuencias de los problemas, no podremos mejorar”*

(Personal administrativo bajo el régimen 728 de un organismo regulador)

*“Son actos antiéticos realizar procesos o perfiles CAS a dedo, hacer pasar como propio el trabajo ajeno, llevarse útiles de la oficina y recibir obsequios de proveedores”*

(Personal administrativo bajo el régimen 728 de un organismo constitucionalmente autónomo)

Actitudinalmente, este grupo aparenta tener una entusiasta disposición a aprender y mejorar, proponiendo más e innovadora capacitación.

*“Debería realizarse casuística de las normas éticas pues nunca se aterriza, todo queda en el papel”*

(Personal administrativo bajo el régimen 728 de organismo público)

En cuanto al componente de Liderazgo y Compromiso de Alta Dirección, el perfil de este servidor revela una confianza moderada en sus autoridades aunque no deja de mostrarse crítico y cuestionar su actuación:

*“Están comprometidos medianamente. Aún hay muchas barreras por romper pues hay personas que encubren a otras por su línea de amistad”*

(Personal administrativo bajo el régimen 728 de organismo público)

*“La Alta Dirección pide opiniones anónimas al personal para mejorar el clima laboral”*

(Personal administrativo bajo el régimen 728 de organismo público)

*“No se comprometen tanto pues tienen [a mucha gente en] puestos de confianza”*

(Personal administrativo bajo el régimen 728 de organismo público)

En lo que atañe al componente del sistema de denuncias (que incluye el saber denunciar y la motivación para hacerlo) este perfil se muestra orientado en cuanto a los procesos de cómo realizar las denuncias y menos temeroso para denunciar actos contra la ética.

En cuanto al componente de relaciones interpersonales o socialización profesional, los servidores bajo este régimen se muestran mucho más entusiastas en que sus pares pueden mejorar o cambiar comportamientos, incluso a pesar de la edad, y son los únicos servidores que, mayoritariamente, creen que es preferible apostar por la prevención antes que por la sanción.

Si los comparamos con los servidores de los otros dos regímenes, este perfil es el que menos cree que la corrupción (o las faltas éticas) tiene niveles (leve – grave); el que, pese a todo, manifiesta con seguridad tener más confianza en la Administración Pública y el que, con una clara mayoría, afirma que labora cumpliendo los principios éticos de honestidad, vocación de servicio y eficacia.

- **Perfil ético de los servidores bajo el régimen 276**

En cuanto al componente de la formación o capacitación ética este perfil revelaría un nivel cognitivo orientado, pues saben en qué consiste el razonamiento ético, pero tienen más dificultades para describir ejemplos reales de lo que significa ser ético en el servicio público. Se aprecia cierta tendencia a la desactualización pues manifiestan no ser capacitados con frecuencia y les cuesta un poco más identificar conductas antiéticas.

También se muestra como un perfil ético mucho más legalista en este aspecto pues, en la mayoría de las entrevistas, cuando se les ha pedido definir una conducta antiética, han asociado su definición al incumplimiento de normas jurídicas o mandatos legales formales:

*“Puedo describir una conducta antiética como las que contradicen toda normativa. Las conductas antiéticas son las que ameritan sanción disciplinaria”*

(Personal administrativo del régimen 276 de un ministerio)

*“Es importante capacitarse para poder conocer las sanciones y los alcances de incurrir en algún falta que se encuentre tipificada en el código de ética y demás normativa”*

(Personal administrativo del régimen 276 de una municipalidad)

En el mismo sentido, si bien gran parte de estos servidores tuvieron más dificultades para identificar ejemplos concretos de comportamientos antiéticos, algunos coincidieron en señalar lo siguiente:

*“El conocimiento del CEFP debería disminuir las malas acciones de los servidores como, por ejemplo, dejar de vender cosméticos dentro de las horas de trabajo pues nos pagan para realizar trabajos en bien de la comunidad y no para realizar ventas personales”*

(Personal administrativo del régimen 276 de una municipalidad)

*“Eso se refleja en el favoritismo en el personal, en contrataciones dirigidas y en la venta de ropa o comida”*

(Personal administrativo del régimen 276 de un ministerio)

En cuanto al componente de Liderazgo y Compromiso de Alta Dirección, este perfil revelaría una actitud de cierta desconfianza y decepción pues no encuentran un respaldo efectivo en dicha área para promover cambios en la gestión ética:

*“Ellos no son coherentes con lo que dicen y las acciones que hacen [...] no consideran nuestras sugerencias, no se involucran con los trabajadores; los jefes son amigos entre ellos y eso no les permite ser justos”* (personal administrativo del régimen 276 de un ministerio)

*“No veo el compromiso ni el interés de la Alta Dirección en promover la ética ya que están más ocupados en resolver la problemática del día a día”*

(Personal administrativo del régimen 276 de una municipalidad)

*“No siento el compromiso de la Alta Dirección con los temas éticos, no hay consideración con el personal y menos existe reconocimiento al esfuerzo en la realización de las tareas asignadas [...] sería favorable implementar algún tipo de estímulo o reconocimiento emocional”*

(Personal administrativo del régimen 276 de un ministerio)

En lo que atañe al componente del sistema de denuncias, este perfil se muestra despreocupado en conocer cómo operan estos procesos y temeroso de realizar las denuncias por el miedo al despido y a las represalias (que las traducen en rotaciones de puesto y retiro de beneficios). También perciben que la denuncia no va a cambiar las cosas, por lo que la ven como una pérdida de tiempo.

*“¿Cómo podemos accionar sobre algo que está totalmente contaminado? Al que cumple las normas o denuncia lo ven como el raro, el sobón, el malo”*

(Personal administrativo del régimen 276 de un ministerio)

*“No podemos decir nada y no es que seamos indolentes, es que procuramos cuidar nuestros puestos”*

(Personal administrativo del régimen 276 de un ministerio)

En cuanto al componente de relaciones interpersonales o socialización profesional, podríamos afirmar que la mayoría de estos servidores señalan que no es frecuente encontrar personas éticas en sus contextos laborales y que a medida que envejecemos, es más difícil cambiar creencias y valores, mostrando con ello un perfil menos entusiasta y algo despreocupado por iniciar cambios. Finalmente, confían en que es mejor sancionar una mala conducta que prevenirla.

De los tres regímenes laborales, este perfil es el que mayoritariamente cree que la corrupción tiene niveles (leve – grave); el que menos confía en el actuar de la Administración Pública y en el que solo uno de cada 10 servidores manifiesta que cumple sus funciones de acuerdo o los principios éticos de honestidad, vocación de servicio y eficacia. Como ya lo comentáramos, puede resultar extraño que un número tan bajo manifieste ceñirse a principios éticos. Algunas posibles explicaciones podrían ser que entendieron mal la pregunta o que fueron abiertamente sinceros y con tal respuesta manifestaron cierta frustración a la falta de reciprocidad que perciben.

- **Perfil ético de los servidores bajo el régimen CAS**

Desde el régimen CAS, en cuanto al componente de la formación o capacitación ética, los servidores muestran un perfil ético orientado (en menor medida que el régimen 728 pero mejor que el del 276), aunque algo legalista también. Respecto de la capacitación podría decirse que este grupo se encuentra algo desactualizado, sin embargo se muestra muy dispuesto a mejorar pues reclama más formación y de mejor calidad. Alegan que por tener contratos temporales no son considerados en los programas o acciones de capacitación, a diferencia de los servidores de los regímenes permanentes. No obstante, y pese a señalar que reciben poca capacitación, los servidores bajo este esquema legal declaran que la capacitación en la materia la hacen por iniciativa propia y con sus recursos.

*“Una conducta antiética es faltar a las normas y se manifiesta en procesar convocatorias de personal que ya están asignadas; cuando llegan tarde y se lo pasan como comisión de servicios; cuando se imprimen trabajos de la universidad”*

(Personal administrativo bajo el régimen CAS de un organismo constitucionalmente autónomo)

*“Sería bueno que consideren a todos en la capacitación del personal. Para conocer algo tengo que hacerlo por mis propios medios”*

(Personal administrativo bajo el régimen CAS de una municipalidad)

Solo la tercera parte de este perfil afirma cumplir sus funciones con honestidad, vocación de servicio y más de la mitad de ellos confía en el actuar de la Administración Pública.

En cuanto al componente de Liderazgo y Compromiso de Alta Dirección, este perfil se muestra decepcionado con una crítica moderada:

*“La Alta Dirección no siempre se muestra abierta a escuchar las sugerencias de los trabajadores”*

(Personal administrativo bajo el régimen CAS de un ministerio)

*“La Alta Dirección no está muy comprometida. Hacen lo que tienen que hacer y no llegan al trabajador”*

(Personal administrativo bajo el régimen CAS de un ministerio)

En lo que atañe al componente del sistema de denuncias, este perfil mostraría más seguridad sobre el conocimiento de los procesos para hacer denuncias y menos temeroso en la posibilidad de denunciar un acto irregular pues no lo consideran tan difícil, suponemos porque neutralizan su sesgo de aversión a la pérdida (al no tener mucho que perder).

En cuanto al componente de relaciones interpersonales o socialización profesional, estos servidores son los que mayoritariamente no creen que la corrupción sea fomentada por los propios servidores, mostrándose como un perfil más confiado en el actuar de sus pares. Al igual que el perfil del régimen 728, la mayoría tampoco considera que las malas conductas son necesariamente “contagiosas” o que tienden a replicarse al interior de una organización, revelando con ello una postura más entusiasta para que el cambio opere.

- **Atributos en común de los perfiles éticos de los servidores públicos**

Los servidores de los tres regímenes laborales muestran un mismo perfil ético, en cuanto a los conocimientos de la ética en el sector público: están orientados pues conocen el Código de Ética de la Función Pública (al menos saben que existe el documento y que contiene un conjunto de principios y deberes) y saben

diferenciar, con ejemplos, lo que es un actuar correcto de uno incorrecto en el sector público.

Si bien manifiestan conocer las normas y principios éticos, también coinciden en que no existe la suficiente capacitación en estos temas; que es dispersa e intermitente y que siempre se da de la misma manera o con la misma metodología; solo alcanza a cierto grupo de servidores (no hay meritocracia para acceder a ella) y no logra los efectos esperados o no los miden. Esto nos hace suponer que son perfiles éticos desactualizados.

Otro aspecto detectado es que los tres perfiles confunden (en mayor o menor medida) las faltas éticas con faltas legales (siendo más recurrente en los servidores del régimen 276, probablemente por su esquema estatutario de carrera). Ello se demuestra en los conceptos y definiciones vertidos sobre ética y en los ejemplos dados, en los que se considera que toda falta legal es una falta ética. En tanto, tampoco distinguen con precisión actos de corrupción de faltas éticas en la función pública.

Por otro lado, cuando perciben, en general, el funcionamiento del sistema de denuncias y de protección al denunciante, sienten que no funciona eficazmente pues manifiestan que hay represalias, que la denuncia no seguirá su curso y que tienen miedo a perder su puesto de trabajo. Es un perfil ético temeroso o inseguro en este aspecto. Esto, desde la economía del comportamiento, se explicaría por la premisa de que a nadie le gusta perder (sesgo de aversión a la pérdida) y si encuentran que una situación o acción (denuncia) los podría perjudicar o colocar en una situación de desventaja respecto de la que se encuentran (pérdida del trabajo, acoso laboral, etc.), es muy probable que no tomen tal decisión.

Algo que sorprende, contrariamente a lo que siempre se ha pensado, es que, en mayor proporción, los servidores de los tres regímenes laborales afirman en las encuestas tomadas que las remuneraciones (o escala salarial) no condicionarían el mal comportamiento de un servidor, con lo que se podría pensar que los bajos sueldos no son detonadores de faltas a la ética.

No obstante, hay algunos estudios que evidenciarían lo contrario: mientras haya bajos sueldos hay más riesgo de apartarse del camino correcto. A partir de las respuestas vertidas en las entrevistas, barajamos algunas hipótesis sobre el por qué los servidores de los tres regímenes laborales manifiestan que los sueldos no influyen en el razonamiento ético:

- a) Los encuestados pueden haber pensado que la respuesta otorgada es la “políticamente correcta” (también se conoce como sesgo de arrastre), la que produce los mensajes de tipo “tolerancia cero” a la corrupción. Esto se ve reafirmado con las entrevistas en profundidad a los servidores de los tres regímenes laborales (aunque, en mayor medida, los del régimen 276) pues en ellas mencionan que necesitan ganar mejores sueldos ya que eso los motivaría a trabajar mejor. Plantean que, de no poder incrementar las remuneraciones, las entidades deberían proponer otros incentivos económicos para promover los buenos comportamientos y las denuncias de las faltas a la ética, afirmando que con tal incentivo sí serían capaces de denunciar.
- b) La segunda hipótesis es que los servidores encuestados piensan que la formación en valores viene de casa, de la familia o desde la niñez y, por tanto, tal consciencia ética es incólume e inalterable: ni la carencia de dinero podría modificarla.
- c) La tercera, y por la que nos inclinamos (además de la primera explicación), es que la forma en que se refleja el descontento con las remuneraciones es a través del desgano y la poca predisposición de los servidores para el trabajo (la “ley del mínimo esfuerzo”) y este escenario estaría “normalizado”, es decir, que no está considerado como actos poco íntegros. Esto, que también se explica desde la economía conductual y desde teoría de la reciprocidad equilibrada, se conoce como las consecuencias contrarias al control o presión (también llamado sesgo de reactancia): “si no me siento bien compensado, no tengo que cumplir con lo que me piden o busco la manera de compensarme”. Algunos servidores bajo el régimen 276 de una municipalidad señalaron que *“la falta de reconocimiento y oportunidades son causas de ciertas conductas que no están en lo correcto”*

Una vez más podríamos afirmar, tal y como lo señala Nussbaum, que las condiciones institucionales y materiales en las que se desarrollan los servidores, ejercen una gran influencia en la configuración de su razonamiento ético y, por tanto, de su perfil ético. A partir de allí podríamos concluir que ante condiciones o contextos laborales (tanto legales como de gestión) poco eficientes, poco coherentes, no meritocráticos y que no sintonicen con las necesidades y expectativas comunes (profesionales y de convivencia) de los servidores y de la ciudadanía, habrá una mayor tendencia a encontrar perfiles éticos frágiles, con atributos de inseguridad, de desactualización, de decepción, de temor y con poca disposición a mejorar.

Otro dato extraído de las encuestas es que los servidores que tienen menos tiempo trabajando en el sector público (en mayor medida los CAS y luego los 728), se muestran con un perfil más entusiasta y con mayor disposición a mejorar que los que tienen muchos más años en el Estado.

A continuación, sintetizamos los atributos asignados a los perfiles éticos para cada componente seleccionado y según el régimen laboral:

	Régimen Laboral	Componentes del perfil ético			
		Formación y capacitación	Liderazgo y Compromiso de la Alta Dirección	Sistema de Denuncias	Relaciones Interpersonales
Atributos del perfil ético	728	orientado/ desactualizado/ dispuesto a mejorar	confianza moderada/ crítico	orientado / temeroso moderado	confiado/dispuesto a mejorar
	CAS	orientado/ legalista/ desactualizado	decepcionado/ crítico	temeroso moderado	confiado/dispuesto a mejorar
	276	orientado/ desactualizado/ legalista	decepcionado/ crítico	despreocupado / temeroso	despreocupado

Cuadro N° 6: Atributos de los perfiles éticos, por componente, según régimen laboral

### 3.4 ¿Podemos proponer un perfil ético ideal?

Sin lugar a dudas, siempre cabe diseñar perfiles ideales para servidores del sector público pero debemos tomar en cuenta el entorno laboral y cultural en el que nos encontramos. De nada sirve copiar modelos o proponer perfiles casi “perfectos” primero porque ya hemos dicho que los seres humanos no lo somos (nuestra razón y emoción no siempre están equilibrio y tendemos a responder con reciprocidad) y, segundo, porque el cambio cultural no se construye por un

mandato impuesto; se construye a partir de los cambios de pensamientos de las personas, de su resignificación para, posteriormente, variar conducta. Aunque para la economía conductual también es posible que los incentivos del entorno varíen directamente la conducta para luego, variar las actitudes. Para la modificación de nuestro pensar, y bajo la perspectiva de análisis que nos ocupa, será necesario que el Estado proponga adecuadas estrategias de comunicación e implementación de la Ley del Servicio Civil pues es la vía apropiada para demostrar que la meritocracia sí funciona y sí tiene impacto positivo cuando las reglas laborales son predecibles, flexibles y atienden expectativas de los servidores y ciudadanos; que consolide la capacidad de los directivos públicos, de manera que se puedan ir creando esta suerte de islas o círculos de integridad, ligados a la Alta Dirección y comprometidos, a través del ejemplo, con la implementación del razonamiento ético; que se diseñen mecanismos innovadores de formación en ética y que se propongan planes alternativos para mejorar ciertas condiciones de los regímenes laborales que se mantendrán vigentes<sup>27</sup> por algunos (o muchos) años más.

Los perfiles éticos que aquí he comentado no son absolutos ni permanentes pero pueden darnos pistas importantes sobre la interacción de los servidores públicos con su contexto institucional y, lo que es más importante, sobre los puntos en los que deberíamos concentrarnos para empezar a generar cambios. La suma de dichos cambios, progresivamente, generará una nueva cultura ética, no al revés.

El perfil ético ideal de un servidor público no consiste en que deba tener un razonamiento ético infalible sino que las percepciones que dan origen a dicho razonamiento o reflexión (tanto en sus dimensiones cognitiva y afectiva), en los cuatro componentes analizados, deba mantenerse (o entrenarse) en la orientación moral, en la prudencia, en la confianza en las reglas de juego, en sus compañeros; en la seguridad de conocer los procesos, del actuar adecuado de las autoridades; en la disposición a mejorar, a seguir aprendiendo, en la reflexión

---

<sup>27</sup> De acuerdo con la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 y su Reglamento General, el pase de los servidores públicos al nuevo régimen es voluntario pues tienen que someterse a concurso público de méritos. Quienes decidan no postular a dichos concursos podrán permanecer en sus puestos, bajo el régimen y condiciones en el que se encuentren (sea este 276, 728 o CAS).

crítica y flexible. Ese perfil debe conocer el entorno, la realidad, las orientaciones y normas éticas (formales o informales). Dicho servidor público debe conocer que trabajar para el Estado significa recibir un encargo de los ciudadanos y servirlos; debe saber ejercer con ponderación el razonamiento ético en la práctica diaria; debe reflexionar constantemente sobre las decisiones que toma y sus riesgos, y sobre su validez y pertinencia; debe estar seguro que existe capacidad de detección y sanción efectiva de actos antiéticos por parte del Estado; debe sentirse a gusto y reconocido en su entorno laboral, debe sentir que conduce con calidad su vida y debe elegir las decisiones que aporten y beneficien al bien común, al de los ciudadanos. Al Estado le toca trabajar entonces en los incentivos, estímulos y motivadores que podrían generar ese perfil, en un marco sostenido de institucionalidad que refuerce la capacidad de lograrlo.

Considero que tenemos un perfil ético frágil en el sector público, originado en parte, por las percepciones que genera el entorno laboral inequitativo y desordenado, y por la poca solidez y legitimidad institucional con el que se conducen las organizaciones, siendo una de sus más crudas representaciones, la debilitada meritocracia percibida. Razonar éticamente, en estas circunstancias en las que se percibe emociones de frustración, injusticia, falta de reconocimiento y hasta un aire de revanchismo, puede resultar muy complejo aunque no imposible.

## Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones

*Las masas humanas más peligrosas son aquellas en  
cuyas venas ha sido inyectado el veneno del  
miedo...del miedo al cambio*

Octavio Paz

Luego del recorrido que hemos hecho para plantear que una alternativa viable y eficiente para empezar el cambio cultural en la gestión ética del sector público (refiriéndonos siempre al campo preventivo), es la exploración de los perfiles éticos de los servidores públicos, podemos concluir lo siguiente:

- 1) No hay una sola forma de ser servidor público en el Perú. Contamos con un servicio civil desordenado e inequitativo, producto, entre muchas otras cosas, de mantener tres regímenes laborales con diferentes marcos legales y con diferentes estructuras de organización y gestión. Ello condiciona a las entidades que aplican estos regímenes para, finalmente, afectar directamente en las percepciones y motivaciones de los servidores públicos. En líneas generales, perciben poca justicia en el manejo de la ética institucional y un clima ético poco coherente, en el que es el propio Estado, personificado en sus entidades, el que no da el ejemplo y no implementa cambios efectivos.
- 2) La perspectiva de las ciencias del comportamiento nos enseñan que los seres humanos no somos absolutamente buenos ni absolutamente malos. La mayoría de personas (y servidores públicos) se encuentran en el grupo cuyos pensamientos y percepciones responden a las circunstancias del entorno, bajo un criterio de reciprocidad equilibrada. Conociendo ello y la necesidad humana de mejorar expectativas de vida profesional y personal, es que debemos realizar ajustes a las políticas e instrumentos que se relacionen con la gestión ética para que, de esta manera, surjan nuevos contextos laborales que influyan apropiadamente en las percepciones de los servidores.
- 3) La filosofía y la psicología nos ayudan a comprender que los procesos cognitivos están íntimamente relacionados con los afectivos o emocionales. De allí la importancia de considerar cómo se sienten los servidores públicos

en sus contextos organizacionales pues ello contribuirá a generar pensamientos y acciones de reciprocidad.

- 4) Hay una fractura entre los valores éticos que proclama nuestro Código de Ética de la Función Pública (y otras normas éticas) y su aplicación posible y viable en la práctica laboral, pues no hay documentos orientadores o dinámicas internas en cada entidad (comisiones de ética o áreas especializadas), que contribuyan a promover o consolidar verdadera consciencia ética, con el probable cambio de perfiles éticos de los servidores. Debemos buscar convertirnos en seres éticos, más por nuestros actos o ejemplos que por lo que sabemos o decimos.
- 5) Como Estado no estamos familiarizados con medir y diagnosticar el clima laboral. Hay cierto miedo por parte de los servidores de hablar y contar lo que pasa y lo que sienten. Nuestra recomendación es que siempre que se mida el clima organizacional de una entidad pública, se mida también el clima o ambiente ético porque son dos caras de una misma moneda. La integridad es un concepto transversal al quehacer de la entidad. El estado de bienestar y motivación del servidor es un factor que condiciona el pensamiento ético pero que depende, en gran medida, del clima ético en el que se desenvuelva.
- 6) Si la cultura, tal y como lo hemos visto, es el resultado de los patrones de comportamiento de los seres humanos, la cultura se puede modificar a partir de modificar comportamientos. Sin embargo, para lograr dicho cambio es necesario empezar a pensar de otra manera, empezar a percibir de manera distinta y, en ese sentido, las reglas de trabajo y las condiciones que sus esquemas legales ofrecen (como los regímenes laborales) son factores clave para modificar pensamientos y creencias.
- 7) Todas las organizaciones generan climas organizacionales (intencionalmente o no) que influyen de forma positiva o negativa en las percepciones y, por tanto, en los perfiles éticos de los servidores públicos. El clima ético, si bien puede medirse o diagnosticarse aisladamente, es un elemento esencial de la configuración del clima organizacional que sintetiza el conjunto de creencias

que se forman a partir de la propia personalidad y, también, de la forma en que la entidad maneja la sensibilización y resolución de problemas éticos.

- 8) Un perfil ético es el conjunto de conocimientos, actitudes y comportamientos (resumidos en procesos perceptivos, cognitivos y afectivos) que tiene un servidor público en materia ética y que le permiten no solo conocer los principios éticos, sino aplicarlos en su quehacer diario para tomar decisiones y resolver problemas. El perfil ético de un servidor es la manifestación individual de la percepción del clima ético de su entidad, aunque no coincidan en rasgos, necesariamente.
- 9) Los perfiles éticos forman parte de los perfiles profesionales. La selección de un servidor público siempre debe contemplar la evaluación de sus calificaciones técnicas pero también de las cualidades o atributos éticos.
- 10) Los regímenes laborales influyen en la construcción de perfiles éticos de los servidores públicos porque la estructura legal y organizativa que traen con ellos producen diferentes procesos que afectan a dos agentes: (i) a las entidades, que tienen que organizar sus procesos de gestión de recursos humanos de una determinada manera (la que prevé el régimen laboral) y (ii) a los servidores públicos que son los primeros receptores de las consecuencias de dicha organización. Estos procesos que, al principio, pueden no ser considerados propiamente dentro del campo ético en estricto, sí condicionan, de diferentes maneras, el perfil ético de los servidores públicos pues influyen en sus creencias y hábitos perceptivos. Los regímenes laborales, entonces, se convierten en variables extrínsecas que alimentan o condicionan el clima ético de las entidades en las que rigen y los perfiles éticos de sus servidores. Por tanto, un perfil ético no debe considerarse aislado pues siempre es producto de un contexto.
- 11) A todo perfil le corresponde una probable línea de actuación. Los perfiles éticos actúan y se manifiestan en el entorno laboral, por lo que sus acciones impactan en la administración de la entidad. Diríamos que hay un efecto de retroalimentación: los servidores se nutren de las dinámicas del clima

organizacional y ético; alimentan con dichas percepciones su perfil y, al interactuar, contribuyen a la gestión de la entidad, al mantenimiento del clima y cultura laboral.

- 12) El régimen laboral 728 tiene un esquema legal y organizativo que plantea mejores remuneraciones (12 sueldos, 2 gratificaciones y una CTS al año, lo que equivale a 15 sueldos anuales) y una organización medianamente más ordenada y flexible de los subsistemas de recursos humanos, en cuanto al proceso de selección (concursos meritocráticos), de capacitación, de relaciones humanas y de estabilidad laboral de salida. No existe legalmente una línea de carrera prevista, aunque algunas entidades regulan libremente sus procesos de promoción interna. Este régimen, aunque no sea el apropiado para el sector público, revela perfiles éticos más orientados, confiados, seguros y dispuestos a mejorar en los campos analizados.
- 13) El régimen laboral 276, cuyo esquema legal y organizativo plantea procesos de selección meritocráticos pero residuales (ya casi no hay ingresos bajo este régimen), un sistema de carrera cerrado, capacitación desarticulada, los ingresos remunerativos más bajos en promedio (12 sueldos y 2 aguinaldos al año) y estabilidad laboral de salida casi absoluta, se caracterizaría por mostrar perfiles éticos orientados, menos actualizados, decepcionados y temerosos.
- 14) El régimen CAS cuyo esquema legal y organizativo plantea procesos de selección con una meritocracia muy debilitada (la percepción de concursos dirigidos predomina entre los servidores públicos), una limitada gestión de la capacitación (en alcance de servidores y en metodología), ingresos mensuales, en general, más altos que los del régimen 276, pero sin beneficios sociales (12 sueldos y 2 aguinaldos al año; sin CTS) y sin estabilidad laboral de salida pues es el régimen temporal por excelencia; muestra perfiles éticos orientados pero desactualizados (aunque con iniciativas propias de mejora personal) temerosos, decepcionados y dispuestos a mejorar.
- 15) Los perfiles éticos de los servidores públicos en general, se muestran orientados, es decir, conocen o saben en qué consiste la reflexión o

razonamiento ético y también conocen, de forma general, las normas o preceptos éticos. Servidores de los tres regímenes coincidieron en señalar a la falta de meritocracia como un ejemplo de lo que agravia a la ética.

- 16) La estabilidad laboral de salida, si bien es una característica de un régimen civil profesionalizado, no es una condición que por sí sola genere perfiles éticos más orientados, actualizados, confiados o dispuestos a mejorar. Vemos que en dos regímenes que cuentan con dicha estabilidad (el 728 y el 276), los perfiles éticos de sus servidores son muy diferentes. Por tanto, es un mito el que se afirme que cuando los servidores gozan de estabilidad laboral, mejoran automáticamente su perfil ético y su desempeño. Si bien la estabilidad laboral es un elemento importante para el servicio civil, debe estar acompañada de otros elementos para garantizar la gestión adecuada de la ética pública.
- 17) Parecería que hay una relación positiva entre los mayores ingresos de los servidores públicos (concretamente es el caso de los servidores bajo el régimen 728 y CAS) y un perfil ético más confiado, seguro y dispuesto a mejorar.
- 18) El ejemplo es un poderoso elemento de influencia en la gestión de temas éticos pues es casi unánime la condena a los funcionarios o servidores de Alta Dirección que realizan acciones contrarias a la ética, como la falta de exigencia de procesos meritocráticos, las capacitaciones dirigidas solo a un grupo de servidores y el exceso de designaciones de confianza.
- 19) La ética se puede y se debe enseñar constantemente y de formas diversas. La capacitación que se da en temas éticos, según lo perciben los propios servidores públicos, es mínima, no es constante, es tradicional (sin nuevas dinámicas o metodologías de enseñanza y con ejemplos muy alejados de la que ocurre en la vida diaria), desarticulada, no llega a todos los servidores y no mide sus resultados y menos su impacto.
- 20) Si bien existen normas de protección al denunciante, estas no sirven de nada si, en la práctica, los servidores sienten que no son realmente protegidos por ningún estamento o mecanismo efectivo. En efecto, la mayoría de los

servidores de los tres regímenes laborales analizados muestran una clara desconfianza respecto de la posibilidad de ser respaldados por la entidad en caso hagan una denuncia, pues temen perder su trabajo o ser víctima de represalias.

21) No obstante, la mayoría de los servidores CAS, que son los que ostentan contratos de trabajo temporales (entre un mes a un año, de manera renovable) son los servidores que, mayoritariamente en las encuestas, manifiestan que denunciar un acto antiético no es difícil, con lo que, podríamos inferir que tampoco hay una relación positiva entre la temporalidad del contrato o la falta de estabilidad y el conocimiento sobre cómo hacer una denuncia. Al parecer, el saber que no permanecerán mucho tiempo en una entidad podría reforzar la idea que no se pierde nada con la denuncia y arriesgarían la “volatilidad” de su puesto, por tratar de hacer justicia. Con ello, también romperíamos el mito de que los servidores CAS siempre buscan permanecer en el puesto o harían cualquier cosa por quedarse en la entidad. Sin embargo, en las entrevistas también se mostraron algo temerosos sobre las consecuencias de la denuncia.

22) Pareciera que hay perfiles éticos mejor configurados o con mejores rasgos allí donde las normas laborales no regulan mucho sobre el tema o son flexibles. En efecto, aunque suene paradójico, los regímenes laborales 728 y CAS, que específicamente no regulan el tema de integridad pública, debiendo remitirnos de forma supletoria a la Ley Marco del Empleo Público (que no es propiamente un régimen laboral) y otras normas; condicionarían perfiles éticos más orientados, actualizados, seguros y dispuestos a mejorar que los promovidos por el régimen 276, que sí regula a través de sus disposiciones, el comportamiento ético de sus trabajadores. Esto demuestra que no siempre la sobre-regulación normativa es garantía de una efectiva aplicación ética. Es un mito.

23) Asimismo, la información analizada y la literatura comentada revelaría que regímenes más profesionalizados, flexibles y meritocráticos, ofrecerían mejores condiciones para la construcción y administración de perfiles éticos

más orientados, confiados y actualizados. Bajo dichas características se encontraría el régimen 728. Si bien el régimen CAS es un régimen “precario” al no garantizar condiciones mínimas de permanencia y tener serios cuestionamientos a sus mecanismos de selección y de compensaciones, sus reglas de juego son bastante flexibles, favoreciendo el espacio para gestiones distintas tanto de empleadores como de servidores. En tal sentido, es de suma relevancia acelerar la implementación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que se caracteriza por regular articuladamente todos los subsistemas de recursos humanos, enfocándose en revalorar al servidor público, a través de procesos meritocráticos, y mejorar los servicios a la ciudadanía. No se trata de que los regímenes meritocráticos atraigan a servidores más éticos, necesariamente, sino que tales sistemas cuentan con elementos claros y precisos para perfilar mejor la inteligencia ética y, en tal sentido, detectar y retener, dentro de su contexto organizacional, a servidores íntegros.

- 24) De otro lado, no tendría que descartarse la posibilidad de considerar ajustes y mejoras a algunos subsistemas del régimen 276, pues son cerca de trescientos mil servidores bajo tal esquema (sin contar carreras especiales) y se espera que no todos pasen al nuevo régimen del servicio civil, por lo que su permanencia en dicho sistema laboral se prolonga. La mediana fragilidad que revelarían algunos componentes del perfil ético de los servidores bajo dicho régimen, demanda una atención especial por parte del Estado.
- 25) Las entidades deben aprobar sus lineamientos internos referidos a regular el clima y cultura organizacional, así como sus procesos de comunicación interna, tengan el régimen que tengan. Una organización que no lo hace no podrá, primero, plantear sus objetivos de mejora en gestión de integridad y menos la estrategia y, segundo, tampoco podrá comunicar adecuadamente sus propósitos, lo que quiere ofrecer y lo que espera obtener de sus servidores. Si bien ya existen directivas aprobadas sobre estos procesos, SERVIR, como ente rector, debe reforzar la implementación y capacitación de estas directrices en todas las entidades, a nivel nacional y con un enfoque ético.

- 26) Podríamos intuir que habría cierta relación positiva entre los presupuestos que manejan las entidades y su disposición para preocuparse por desarrollar con más discrecionalidad el subsistema de gestión de las relaciones humanas y sociales (que incluye el clima organizacional y los planes de bienestar social) pues son las entidades con mejor presupuesto de la muestra, las que manejan regímenes 728 y las que, coincidentemente, arrojan un perfil ético con mejores atributos que los otros regímenes.
- 27) Recomendamos que los procesos de inducción sean iguales para todas las entidades del Estado peruano, siendo SERVIR el ente rector que regule un contenido estándar, dentro del cual debe estar presente la ética de la función pública. De hecho, esta acción se prevé en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra Corrupción. No obstante, no se precisa quienes deben tomar dicho curso. Consideramos que deben pasar por ese proceso todos los servidores de la entidad: desde el titular hasta el servidor de menor jerarquía. En esa misma línea, creemos que los cursos de inducción deben tener cierta continuidad o proyección, más allá de su culminación formal. Una forma de hacerlo es a través de los “recordatorios éticos” que se le presenten a los servidores, con cierta regularidad.
- 28) El conocimiento de los principales atributos de los perfiles éticos de los regímenes laborales permitirá que el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos (SERVIR), que el órgano rector de la política nacional de integridad (Secretaría de Integridad) y que las entidades públicas en general cuenten con información valiosa para empezar a delinear mejores instrumentos y mecanismos que aporten a la prevención y gestión de riesgos éticos.
- 29) Si lo que se pretende es reforzar, potenciar y mejorar el perfil ético del servidor público peruano, recomendaríamos iniciar acciones con los servidores bajo el régimen 728 y el régimen CAS, que representan el 32% (el 13% y 19% respectivamente) de toda la población de servidores del sector público. Por el contrario, si lo que se pretende es formar una mayor consciencia ética y construir un perfil ético mucho más actualizado, seguro,

motivado y confiado, sugerimos empezar focalizando la atención en los servidores del régimen 276 que representan al 20% de los servidores públicos. Aunque si contamos a las carreras especiales que representan el 50% (siendo que muchas de ellas comparten disposiciones del régimen 276), estaríamos concentrando a casi el 70% del servicio civil.

- 30) Es recomendable emplear perspectivas de la economía conductual (para mejorar los atributos de los perfiles éticos) que permitan generar mecanismos flexibles, realistas, diferenciados y más cercanos al contexto en el que se desenvuelven los servidores públicos. Partiendo de las percepciones, de los sesgos cognitivos que en su mayoría son inconscientes, se deben promover lineamientos y prácticas viables, que hagan sentir partícipes a los servidores de los cambios que se empiezan a gestar, que hagan sentir la congruencia entre lo que se predica y lo que se hace, y que los incentiven, realmente, a no apartarse del camino ético.
- 31) Se requieren formar liderazgos claros, tanto en las áreas de recursos humanos como en la Alta Dirección de las entidades, que persuadan y que enseñen con el ejemplo pero que también se planteen objetivos y metas claras, a corto y mediano plazo, en cuanto a la gestión de la integridad, no sin antes realizar los diagnósticos pertinentes.
- 32) Se requiere generar un efectivo cambio institucional. Antes de aplicar el nuevo Plan de Integridad Nacional y Lucha contra la Corrupción, cada entidad debería realizar un diagnóstico inicial del clima ético para así establecer una línea base sobre el clima y los perfiles éticos y, luego, medir el avance. Potenciar a las oficinas de Recursos Humanos o las que hagan sus veces, es clave en esta tarea. Sabido es que sistemas de recursos humanos fortalecidos, incentivan mejores climas laborales y menos riesgos de corrupción.
- 33) SERVIR debe fortalecer su posicionamiento (a través de habilitaciones legales o de un gran impulso o respaldo político del más alto nivel), de manera que pueda vincular de forma efectiva a las entidades con el objetivo de gestionar adecuadamente los subsistemas de recursos humanos, en especial,

el referido a las relaciones humanas y sociales, cuyos procesos de cultura y clima organizacional encuentran una clara intersección con la ética y con los instrumentos que sobre integridad (política y plan nacional de integridad) está a punto de llevar adelante nuestro país. Otros subsistemas que se tornan clave con relación a los perfiles éticos es el de gestión del empleo y, dentro de él, el de proceso de incorporación (contratación pública y meritocrática) y de inducción y el subsistema de gestión del desarrollo (procesos de capacitación más frecuentes y que lleguen a todos los servidores).



## **BIBLIOGRAFÍA**

ARELLANO, David

2008 En: Longo Francisco; La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB

ARGANDOÑA, Antonio

2004 Teoría de las Ventanas Rotas. 2004. EL PAÍS. Consulta: 5 de julio de 2018  
[https://elpais.com/diario/2004/10/18/catalunya/1098061644\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/10/18/catalunya/1098061644_850215.html)

ASHKANASY, Neal M.

2011 Organizational Culture and Climate. London: SAGE publications.

BAILEY, Catherine y SHANTZ, Amanda

2017 Construir una organización éticamente sólida. En: Harvard Deusto Business Review. Massachusetts Institute of Technology. pp: 22-31

BART, Victor y CULLEN, John B.

1988 The Organizational Bases of Ethical Work Climates Administrative Science Quarterly Vol 33. N° 1. Pp. 101-125

BARRIENTOS, Elsa

2005 El Perfil profesional y el Plan de Estudios, en Revista del Instituto de Investigaciones Educativas, Año 9, N° 16. Lima. pp. 95-99

BENEDICTO, Rubén

2018 Martha Nussbaum: Las capacidades humanas y la vida buena. Consulta: 15 de setiembre de 2018.  
[http://www.ieturolenses.org/revista\\_turia/index.php/actualidad\\_turia/mart-ha-nussbaum-las-capacidades-humanas-y-la-vida-buena](http://www.ieturolenses.org/revista_turia/index.php/actualidad_turia/mart-ha-nussbaum-las-capacidades-humanas-y-la-vida-buena)

BLUSTEIN, Liliana

2018 Columnista. Pensando la corrupción: ¿elegimos la acción o el olvido?, en Diario La República. 5 de agosto.  
Consulta: 7 de agosto de 2018.

BOEHM, Frédéric

2015 Códigos de Comportamiento en la Función Pública, en Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 14, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia. pp. 65-89

BOSCH, Magdalena y CAVALLOTTI, Rita

2016 ¿Es posible una definición de integridad en el ámbito de la ética empresarial? 2016. Consulta: 8 de diciembre 2018.  
<http://www.eafit.edu.co/centrointegridad/guiasdocentes/SiteAssets/Es%20oposible%20una%20definicion%20de%20integridad.pdf>

CAVIGLIA, Alessandro

2010 Discernimiento público, educación democrática y derechos humanos, en: Frisancho, Susana y Gonzalo Gamio (comps.). El cultivo del

discernimiento. Ensayos sobre ética, ciudadanía y educación. LIMA: UARM, 2010 (pp-255-261)

CORTINA, Adela

1996 El quehacer ético. Guía para la educación moral. Madrid: Aula XXI Santillana.

Daniel López Rosetti [página de Facebook]. Servicio de Medicina del estrés. Consulta: 18 de enero de 2019

DIEGO Bautista, Oscar

2015 Componentes para el diseño de un Sistema Ético Integral para prevenir la corrupción. Consulta: 18 de junio de 2018

[http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista\\_Rc\\_et\\_Ratio/Rc\\_et\\_Ratio\\_10/Rc10\\_04\\_OscarDiego.pdf](http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_10/Rc10_04_OscarDiego.pdf)

DORTA, Amelia

Definiciones y Dimensiones del clima organizacional. 2013. consulta formulada: 1 de julio de 2018

<http://centrodedesarrollogerencial.blogspot.com/2013/01/definiciones-y-dimensiones-del-clima.html>

FERRATO Elio y CUTINHO de Arruda, Maria Cecilia.

2005 Clima ético corporativo: Una aplicación del modelo de Victor y Cullen en las empresas del Estado de Sao Paulo.

FIGUEROBA, Alex

psicologiamente.net. Consulta 29 de mayo de 2018

FRISANCHO, Susana y Delgado Enrique

2017 “¿Qué aporta la psicología moral al enfoque de capacidades y derechos humanos en contextos de diversidad cultural?” En MUÑOZ, Ismael y Blondet, Marcial y Gamio, Gonzalo (editores). Ética, Agencia y Desarrollo Humano. V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial

GARCÍA, Oswaldo

2015 “Factores que influyen en la definición del perfil profesional del egresado de la ETS-PNP y el desempeño laboral”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Graduados, Ciencia Política y Gobierno.

GRAHAM, Douglas

1972 Moral Learning and Development. Theory and Research. London: Willmer Brothers Limited.

GIUSTI, Miguel

2007 Introducción al sentido de la ética. En: Debate de ética contemporánea. Lima: PUCP, pp. 13-42

- GOLEMAN, Daniel  
2017 La inteligencia emocional. Lima : B de Bolsillo. Consulta: 18 de setiembre de 2018  
<http://ezproxyu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.611706&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- HARARI, Yuval Noah  
2015 Sapiens. De animales a dioses. Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U.
- HARRISON, Michael I.  
1994 Diagnosing Organizatons. Methods, Models and Processes. Second edition. California: SAGE Publications
- JIMENEZ Asensio, Rafael  
2017 Marcos de Integridad Institucional y códigos de conducta: encuadre conceptual y algunas buenas prácticas, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999>.  
Consulta: 15-02-2017
- LONGO, Francisco  
2004 Mérito y Felxibilidad. La Gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidos
- LIZARRAGA, Karin  
2016 Clima Organizacional. Consulta: 15 de junio de 2018  
<http://karinlizarraga.blogspot.com/2016/02/clasificacion-del-clima-organizacional.htm>
- LUTHANS, Fred y KREITNER, Robert  
1989 Modificación de la conducta organizacional. Sexta edición. México: Trillas
- McEVOY, Carmen  
2018 Mentira y Poder. El Comercio. Lima. 16 de diciembre. Consulta: 16 de diciembre de 2018.  
<https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/pucp-marcial-rubio-mentira-carmen-mcevoy-noticia-588197>
- MARTIN, Kelly D y CULLEN, John B.  
2006 Continuities and extensions of ethical climate theory: A meta-analytic review. *Journal of Business Ethics*, volumen 69 (2): 175–194,
- NETTEL, Patricia  
1993 El Principio de reciprocidad desde la perspectiva sustantivista. Consulta: 18 de enero de 2019.  
<https://www.redalyc.org/pdf/267/26700319.pdf>

NUÑEZ, Rafael

2018 Conferencia Plenaria 3: "Articulando esfuerzos para prevenir la corrupción: Periodistas, Empresarios y Ciudadanos por la Integridad". Ponencia presentada en la Conferencia Anual Internacional por la Integridad. Prevención de la corrupción: De un Estado reactivo a un Estado proactivo. Contraloría General de la República del Perú. Lima, 7 de diciembre.

NUSSBAUM, M. C., & BALLESTEROS, J. A.

2015 La fragilidad del bien: Fortuna y ética en la tragedia y la filosofía griega. Boadilla del Monte, Madrid: Antonio Machado Libros.

OSZLAK, Oscar

2009 La Profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de Democratización. Trabajo elaborado en el marco del proyecto OEA-PNUD. La Democracia de Ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina

PEÑA, K. Saúl.

2003 Psicoanálisis de la corrupción: Política y ética en el Perú contemporáneo. Lima, Perú: PEISA.

PEREIRA, Alexandre Severino; CUNHA, Cristianne Pereira; POMPEU, Júlio Cesar.

2016 Influência do clima ético sobre o comprometimento organizacional dos servidores de uma universidade federal. Estudos do CEPE, Santa Cruz do Sul, p. 49-67. ISSN 1982-6729. Consulta: 16 de junio de 2018 <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/6462/5053>> <http://dx.doi.org/10.17058/cepe.v0i43.6462>.

POL DROIT, Roger

2010 La ética Explicada a todo el mundo. Paidós, Barcelona.

QUIROZ, Alfonso

2013 Historia de la corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos; Instituto de Defensa Legal. Lima.

RAMOS, Sabido

2016 Cuerpo y Sentidos. El análisis sociológico de la percepción. Debate Feminista [serial online]; 51(1/2):63-80. En Academic Search Complete, Ipswich, MA. Consulta: 16 de agosto de 2018

RICARD, Matthieu

2005 En defensa de la felicidad. La ética ¿ciencia de la felicidad?. Barcelona: Ediciones Urano. pp. 283-304.

RODRIGUEZ, T. A.

2010 Ética, deontología y psicología jurídica. Cultura/Universidad De San Martín De Porres.)

SALVAGGIO, Diana

2014 La personalidad. Consulta: 30 de noviembre de 2018

<http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/2410/La%20personalidad.pdf?sequence=1>

SCHNEIDER, Benjamín

1975 Organizational climate: An essay. Personnel Psychology. Vol. 28, PP.447-479

SOLER Montagud, Alberto

La corrupción desde una perspectiva psicológica. Consulta: 29 de junio 2018.

<http://www.gestalt-terapia.es/la-corrupcion-desde-una-perspectiva-psicologica/>

STONE, Alex

2018 Aunque no lo creas, es bueno que tu hijo te diga mentiras. Consulta: 1 de mayo de 2018.

<https://www.nytimes.com/es/2018/01/09/ninez-crianza-mentir-desarrollo/>

TORO, Fernando y SANÍN, Alejandro (compiladores)

2014 Gestión del Clima Organizacional, Intervención basada en evidencias. Medellín: Centro de Investigación en Comportamiento Organizacional (Cincel)

VELEZ Mejía, Sara

2003 Análisis de la ética y los valores en el proceso de creación del servicio civil de carrera en la administración pública poblana. Panel: Reflexiones sobre la ética y los valores en la Formación de los servidores públicos en México. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública, Panamá, 28-31

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR

2011 El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma

2014 Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH “Normas para la gestión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en las entidades públicas” aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE

2016 Características del Servicio Civil

2017 Directiva N° 004-2017/GDSRH Normas para la gestión del proceso de diseño de puestos y formulación del Manual de perfiles de puestos - MPP

CONGRESO DE LA REPUBLICA (CR)

2001 Proyecto de Ley N° 432/2001-CR

2002 Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública

2008 Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

- 2016 Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo: Capítulo 5. Construcción de un servicio civil estable y profesional en el Perú
- 2017a Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Éditions OCDE, Paris.
- 2017b Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública
- 2018 Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the human factor to counter corruption, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2014 Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Lima, 13 de junio
- 2017 Decreto Supremo N° 092-2017-PCM. Lima, 14 de setiembre.
- 2018a Decreto Supremo N° 042-2018-PCM. Lima, 22 de abril
- 2018b Decreto Supremo N° 044-2018-PCM. Lima, 26 de abril

Cuestionario de personalidad

Consulta: 10 de octubre de 2018

<http://web.teaediciones.com/16-PF-5--CUESTIONARIO-FACTORIAL-DE-PERSONALIDAD--5-EDICION.aspx>

Características de la percepción

Consulta: 5 de julio de 2018

<https://www.caracteristicas.co/percepcion/>

Departamento de la Función Pública de Colombia

Función Pública Colombia. Consulta: 1 de junio de 2018.

[http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/FP\\_LE\\_DiagyEstrategiaFinal\\_Ccultural\\_Vers19-01-15.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/FP_LE_DiagyEstrategiaFinal_Ccultural_Vers19-01-15.pdf)

UNIVERSIDAD ANTONIO RUÍZ DE MONTROYA (UARM)

2019 Curso Taller. Séptima Edición. Desarrollo en el manejo de las emociones para una comunicación asertiva.