



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

**Estudio sobre los medios de control social: Caso Ley
del Código de Ética de la Función Pública**

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Carlos Valentín CHONÓN GARCÍA

ASESOR

Mg. Erick Gregory CUBA MENESES

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

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

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

Referencia bibliográfica

Chonón, C. (2026). *Estudio sobre los medios de control social: Caso Ley del Código de Ética de la Función Pública*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Carlos Valentín Chonón García
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70199551
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0006-3645-6212
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Erick Gregory Cuba Meneses
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70388673
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-2730-2490
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06155396
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08248540
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Gabriela Sheryl Valenzuela Ramírez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	44703691

Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Enrique Rosendo Bardales Mendoza
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08571041
Datos de investigación	
Línea de investigación	Derecho Público
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Ciudad Universitaria UNMSM País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Cercado de Lima Calle: Carlos Germán Amezaga #375 Latitud: -12.05176 Longitud: -77.08558
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2024-2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO CON SUSTENTACIÓN DE TESIS

N° 116

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- | | |
|----------------|---|
| 1.-PRESIDENTE. | Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA |
| 2.- | Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE |
| 3.- | Mg. GABRIELLA SHERYL VALENZUELA RAMÍREZ |
| 4.- | Mg. ENRIQUE ROSENDO BARDALES MENDOZA |
| 5.- | Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES (Asesor) |

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado don:

CARLOS VALENTÍN CHONÓN GARCÍA

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

Estudio sobre los medios de control social: Caso Ley del Código de Ética de la Función Pública

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, el graduando fue aprobado con la nota de:

DIECISEIS(16)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECISEIS (16)

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los UN días del mes de JULIO del año 2026

Presidente del Jurado

Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA

Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

Mg. GABRIELLA SHERYL VALENZUELA RAMÍREZ

Mg. ENRIQUE ROSENDO BARDALES MENDOZA

Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES
(Asesor)



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Erick Gregory Cuba Meneses, en mi condición de docente asesor acreditado mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000016-2026-EPD-FDCP/UNMSM, de la Tesis, cuyo título es: “Estudio sobre los medios de control social: Caso Ley del Código de Ética de la Función Pública”, presentado por el bachiller Carlos Valentín Chonón García para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el 8% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogado.

Firma del Asesor

Lima, 03 de agosto del 2026.

Nombres y apellidos del asesor: Erick Gregory Cuba Meneses

DNI N°70388673

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Agradecimientos

A mi madre, Frida, quien me enseñó el amor desde el ejemplo, con cuidado, ternura y dedicación.

A mi padre, Carlos, quien quiso componer el mundo para después compartirlo conmigo.

Agradecimientos

A Jorge, Ángela y Gabriela.

Por sostenerme, acompañarme y estar ahí para mí.

A Ringo y Gala.

Por su amor incondicional.

Al profesor Erick Cuba Meneses.

Por la disposición y el apoyo brindado en el presente trabajo.

RESUMEN

La presente investigación analiza la Ley del Código de Ética de la Función Pública (LCEFP) como un medio de control social en la lucha contra la corrupción en el Perú, a partir de un enfoque genealógico e interdisciplinario del Derecho, el cual precisa complejizar la norma a partir de los discursos y relaciones de poder que subyacen su naturaleza dogmática y de eficacia formal.

Para ello se aborda cómo los discursos de la lucha contra la corrupción desde la ética corresponden a propuestas técnicas asociadas a procesos de desregulación, y liberalización promovidos por organismos internacionales. Asimismo, se elabora una reconstrucción del contexto histórico-político que determinó la promulgación de la LCEFP, en el marco de la modernización del Estado y la crisis institucional posterior al gobierno de Alberto Fujimori.

Finalmente, se explica la LCEFP desde su capacidad residual de agencia y performatividad en el sistema jurídico, especificando la problemática en torno a su régimen de sanciones, disposiciones de carácter indeterminadas, y su rol ornamental en la elaboración y medición de las estrategias en torno a la lucha contra la corrupción adoptadas por el Estado peruano.

Palabras clave: Ética normativa, corrupción, integridad, anticorrupción, modernización.

ABSTRACT

The present research analyzes the Ley del Código de Ética de la Función Pública (LCEFP) as a means of social control in the fight against corruption in Peru, based on a genealogical and interdisciplinary approach to Law. This perspective seeks to complexify the norm by examining the discourses and power relations that underlie its dogmatic nature and formal efficacy.

To this end, it addresses how the discourses on the fight against corruption through ethics correspond to technical proposals associated with deregulation and liberalization processes promoted by international organizations. Additionally, it reconstructs the historical-political context that led to the enactment of the LCEFP, within the framework of State modernization and the institutional crisis post Alberto Fujimori's government.

Finally, the LCEFP is examined in terms of its residual capacity for agency and performance within the legal system. This analysis specifies the issues surrounding its sanctioning regime, its indeterminate provisions, and its ornamental role in the development and measurement of anti-corruption strategies adopted by the Peruvian State.

Keywords: Normative ethics, Corruption, Integrity, Anti-corruption, Modernization.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Leyes e Instituciones

- **LCEFP:** Ley del Código de Ética de la Función Pública.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **SERVIR:** Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- **TSC:** Tribunal del Servicio Civil.
- **SIP:** Secretaría de Integridad Pública.
- **PCM:** Presidencia del Consejo de Ministros.
- **OECE:** Organización Europea para la Cooperación Económica (antecesora de la OCDE)

Instrumentos y Documentos Técnicos

- **ICP:** Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción.
- **DJI:** Declaraciones Juradas de Intereses.
- **TPL:** Préstamo de Reforma de la Política Comercial (Trade Policy Loan).
- **SAL:** Préstamo de Ajuste Estructural (Structural Adjustment Loan).
- **FSAL:** Préstamo de Ajuste del Sector Financiero (Financial Sector Adjustment Loan).

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	4
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	5
ÍNDICE.....	6
1. Introducción	9
2. Planteamiento del problema	10
3. Delimitación del problema	14
3.1. Delimitación del tema	14
3.2. Delimitación del grupo social	14
3.3. Delimitación temporal.....	14
3.4. Problema general.....	14
3.4.1. Problemas específicos	14
4. Objetivos	15
4.1. Objetivo general.....	15
4.2. Objetivos específicos	15
5. Hipótesis.....	15
5.1. Hipótesis general.....	15
5.2. Hipótesis específicas	15
5.3. Categorías de análisis.....	16
6. Metodología de la investigación	16
6.1. Justificación de la investigación	16
6.2. Enfoque de investigación	17
6.3. Tipo de investigación	18
6.4. Nivel de investigación.....	18
6.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	18
6.5.1. Técnicas de recolección de datos	18

6.5.2.	Instrumentos de recolección de datos	19
6.5.3.	Aspectos éticos de la investigación.....	19
7.	Administración del proyecto	19
8.	Marco teórico.....	21
8.1.	Antecedentes del estudio.....	21
8.1.1.	Antecedentes nacionales	21
8.1.2.	Antecedentes internacionales	23
8.2.	Marco conceptual.....	26
8.2.1.	Palabras clave.....	26
8.3.	Bases teóricas	27
8.3.1.	Corrupción.....	27
8.3.2.	Medios de control social en ética pública.....	35
8.3.3.	Ética normativa.....	40
8.3.4.	Construcción de la corrupción desde la genealogía.....	43
9.	Capítulos de la investigación.....	46
9.1.	CAPÍTULO 1: El desarrollo discursivo de la corrupción como problema ético	46
9.2.	CAPÍTULO 2: Antecedentes para explicar la LCEFP	63
9.3.	CAPÍTULO 3: El rol de la LCEFP	77
10.	Conclusiones	106
11.	Bibliografía	109
12.	ANEXO: Matriz de Consistencia.....	114

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Documentos emitidos por OCDE.....	59
Tabla 2	66
Tabla 3 Normas que afectaron la institucionalidad.....	75
Tabla 4 Iniciativas legales de lucha contra la corrupción.....	78
Tabla 5 Principios aplicables a la función pública.....	84
Tabla 6 Deberes aplicables a la función pública	84
Tabla 7 Acciones en el marco de la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo 2022	93
Tabla 8 Alcances de la LCEFP para la implementación del Modelo de Integridad.....	96

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	94
----------------------------	----

1. Introducción

La razón produce monstruos, pero la sinrazón los produce aún más, y Perú es un claro ejemplo de ello. Basta con hacer un recorrido ligero sobre las taras que hemos evidenciado como país en los últimos años, para concluir que nuestra gobernabilidad se ha convertido en una tragedia con tintes de comedia.

Lo irreparable de ello no radica necesariamente en que el aparato administrativo es corrupto; sino en cómo la ciudadanía acepta con pasividad dicha normalidad, de ahí que nadie cuestione la crisis de gobernabilidad, con expresidentes involucrados en escándalos de corrupción, y gobiernos deficientes que pusieron en remate su coraza moral por la validación electoral.

Entonces, la inconstancia del proceso peruano en estructurarse como democracia no es solamente un problema a nivel de normas o jurisprudencia, sino que a la fecha se traduce en crisis gubernamental, cuestionamientos a la clase política, interferencias en los poderes del estado, deshumanización de los sectores minoritarios, y finalmente una corrupción extendida como parte de la cotidianeidad, que incluso nos permite cuestionar si la misma solamente se trata de un problema de carácter ético.

De este modo, es natural generar la pregunta sobre la relevancia de la ética pública en medio del escenario descrito. A priori, dicho ejercicio puede ser visto de forma irónica, pues queda claro que la ciudadanía, en lo que menos piensa es en la ética pública como una respuesta al problema. Sin embargo, en el fondo encierra una cuestión alarmante: la ley del código de ética de la función pública en su objetivo de pensarse como la respuesta a la crisis de valores termina evidenciando sus limitaciones frente a la corrupción, y al poder político desmesurado.

En esa línea, el presente trabajo explora la naturaleza y eficacia preventiva de los medios de control social como estrategia de lucha contra la corrupción, específicamente en el caso de la ley del código de ética de la función pública. Ello implica evidenciar la ley no solamente como un elemento de carácter normativo, sino también desde su capacidad performativa, es decir, como un instrumento de cambio social.

Para ello, se explora a la corrupción como un problema de carácter ético, el modo en que discursivamente ha incorporada en la visión del estado peruano, y el rol que ocupa la ley del código de ética de la función pública en el entramado de medios de control social para la lucha contra la corrupción, a partir de los conceptos y marcos de análisis incorporados desde la genealogía del derecho.

2. Planteamiento del problema

La idea de elaborar un documento que establece directrices generales sobre el buen comportamiento dentro de determinado espacio en el que se gestan relaciones sociales continuas, como lo es la Ley del Código de Ética de la Función Pública (LCEFP); se basa en la corriente ideológica a través de la cual se postula que la razón esencial de la organización jurídica de la sociedad se encuentra basada en principios de carácter universal, inmutables en el tiempo e inherentes a la condición humana.

El centro de este razonamiento es que la limitación del poder político es necesaria para garantizar que este mismo no se convierta en autoritario, y son estos principios los cuales representan la base argumental sobre la cual se deben establecer límites. Dicha lógica nos señala que el abuso del poder político se ve reflejado en la corrupción, y el límite para ello es establecer una serie de parámetros generales los cuales guían el comportamiento de los individuos.

Esto claramente guarda relación a su vez con la idea de que el ser humano, como centro fundante del espectro socio-jurídico en el cual se encuentra inmerso, es esencialmente bueno; pero es el poder (que en este caso se proyecta como corrupción) el fenómeno que termina corrompiéndolo. De este modo, se genera una relación dicotómica entre la idea de corrupción y los valores universales e inherentes a las personas, bajo la línea de que se tratan de conceptos separados.

De igual manera, la forma en que se aborda la problemática, no solo nos introduce en la solución concreta, sino también en cómo se mira la problemática, desde qué ángulos y perspectivas. A partir de ahí podemos enfatizar en la caracterización de la corrupción como un abuso del poder público, donde el análisis en cuestión está circunscrito al Estado visto como problema, y a la ética como propuesta de mejora.

Esta idea central desde la genealogía permite abordar los dispositivos de control social desde el discurso que emanan, resaltando que la mirada hacia la LCEFP antes que centrarse en describir directamente sus contenidos (artículo por artículo), se enfoque en analizar las relaciones de poder que subyacen de ello, los discursos que edificaron el instrumento normativo, y sobre todo la forma en cómo esto se alinea a las estrategias del país para la lucha contra la corrupción.

El impulso a la LCEFP, como política pública en Perú, deviene como consecuencia directa de diferentes factores, entre los cuales se encuentran los desbalances económico-

políticos en el periodo comprendido entre 1980 y 2000¹; así como la injerencia por parte de organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial; sin embargo, ya desde su impulso representaba las lógicas argumentales expuestas en los párrafos precedentes.

En ese sentido, reconstruir la legitimidad del Estado post dictadura, no fue solamente revisar los desbalances presupuestales de los últimos años, sino también cuestionar los parámetros morales que permitieron a la corrupción impregnarse. Es básicamente encontrar en el trayecto de generar institucionalidad un orden dentro de los comportamientos de quienes trabajan en la administración pública, a fin de evitar que la corrupción se siga normalizando en el imaginario colectivo.

De este modo, en el ámbito del Poder Ejecutivo, la labor de la policía anticorrupción se vio fortalecida, en la medida de que era necesaria la investigación con respecto a los delitos en materia de corrupción que se habían perpetrado de forma sistemática en el Estado; así como la coordinación entre el Ministerio de Justicia y la Procuraduría Pública para presentar medidas anticorrupción relacionadas a la persecución del delito, protección de testigos y reestructuración en la organización de la procuraduría anticorrupción.

Del mismo modo, a nivel normativo se buscó por un lado fortalecer las medidas de control al interior del aparato estatal, de ese modo, se precisa la creación del Sistema Nacional de Control en base a la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley N° 28716), y el Reglamento de los Órganos de Control Interno (Resolución 459-2008-CG); así como por el otro lado, se contó con la creación del Programa Nacional Anticorrupción y el grupo de trabajo de la Iniciativa Nacional Anticorrupción.

Asimismo, se visibilizó que no solamente era necesario un sistema de contención con respecto a la corrupción, sino también la posibilidad de incentivar la participación ciudadana en un ámbito de transparencia; de lo señalado deviene la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806) y la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (Ley N° 28024).

Sin embargo, la labor no estaba completa, pues si bien se habían generado herramientas con las cuales establecer un marco de actuación frente a la corrupción, era necesario también

¹ Desde que se dio el autogolpe, se registra que se dictaron diversas normas orientadas a generar un marco inconstitucional que permita la perpetuación del gobierno en el poder. Bajo esa medida se debilitaron los sistemas de control del Estado, y poderes se convirtieron en sustentos del gobierno; bajo lo cual se terminó por concluir que, a diferencia de los regímenes anteriores, en el presente periodo la corrupción encontró raíces sistemáticas que le permitieron perpetuarse.

que se consolide a nivel institucional una serie de parámetros éticos, los cuales estén orientados, como mecanismos de control de carácter preventivo. De aquí que se tenga con mayor relevancia la vigencia de la LCEFP, que en perspectiva de su abordaje iusnaturalista, se presenta como la gran respuesta a las problemáticas expuestas: la corrupción no solo es un delito, sino un mal de orden ético.

Lo particular de ello es que al tratarse de normas hechas para regular la base social en la de las relaciones al interior del aparato estatal, no solamente se estaría tratando de un control monopolizado a través de un Estado coercitivo; sino también una intencionalidad por parte del aparato burocrático para permear en la consciencia de sus individuos, consolidando un ejercicio del derecho como instrumento de cambio social.

Sin embargo, como medio de control social, cabe preguntarse si ello no comprende además la alineación a discursos sobre la nueva visión del Estado: uno más reducido, con bajo nivel de injerencia y, sobre todo, que no representa un obstáculo para los procesos de privatización. A partir de este cuestionamiento también se analiza las estrategias incorporadas para la lucha contra la corrupción, que tienden a caracterizar a la corrupción como una problemática proveniente del Estado.

Ello es pertinente al considerar que no ha sido suficiente para poder prevenir actos de corrupción en el aparato estatal, ni tampoco para evitar que dicha problemática se sitúe como la principal tara cuando se discute sobre la condición de vías de desarrollo del Perú, a nivel del imaginario colectivo.

Más allá de las cifras que estima la Contraloría General de la República sobre una corrupción que afecta el 12.7% del presupuesto del sector público², existe también una mirada de esta como parte de nuestra cotidianeidad, generándose un diagnóstico poco alentador sobre las posibilidades de la institucionalidad para establecer mecanismos de control social adecuados, y por tanto un dilema en cuanto a la capacidad de la LCEFP para ser un instrumento de cambio social.

De este modo, es necesario hacer énfasis en cómo la problemática evidenciada puede perder fuerza si toma en cuenta solamente la discusión respecto a una dicotomía de bien o mal inherente a los sujetos; pues el centro de esta son los comportamientos normalizados dentro del espectro de las relaciones humanas, es decir, las dinámicas de poder horizontales, que evidencian un escenario fuera del alcance de lo plenamente normativo.

² De acuerdo con los estudios llevado a cabo por la CGR hacia fines del año 2023, se precisa que el costo extrapolado de la corrupción e inconducta funcional se estimaría en un total de S/24 264 millones.

A partir de lo indicado, se precisa entender cómo la elaboración de medios de control social en ética pública tiene incidencia en la prevención de actos de corrupción, a fin de dilucidar sobre su naturaleza y eficacia a nivel práctico; entendiéndose por ello que el estudio de las normas va más allá de sus matices normativos, sino que requiere ser contrastado con su naturaleza práctica.

Ello en el marco de entendimiento sobre la trayectoria histórica de la corrupción, y su asimilación a nivel discursivo por parte del Estado peruano, así como la presencia de medios de control en ética pública, y su relación con los individuos sobre los cuales se generan dinámicas de normalización; en tanto la corrupción como un problema social se sostiene en su capacidad de adaptación y trascendencia sobre los marcos político-ideológicos que guían la administración pública, y dicha capacidad a su vez tiene sustento en la normalización de actos de corrupción dentro de los espacios de socialización de los servidores públicos.

En ese sentido, como consecuencia del planteamiento presentado, se precisa que, a fin de contar con un entendimiento sobre la complejidad de los medios de control en ética pública, específicamente en el caso de la LCEFP y la corrupción; se requiere llevar a cabo un estudio sobre su prevención, con evidencia sobre la realidad práctica, es decir, a partir de las relaciones sociales entre los sujetos.

Finalmente, cabe precisar que el presente trabajo no tiene carácter propositivo, dada la naturaleza del análisis genealógico, donde se busca evidenciar las relaciones de poder que organizan un campo discursivo, al igual que las problemáticas en torno a la implementación de estrategias en la lucha contra la corrupción, para dar apertura al diálogo y cuestionamiento sobre la lectura de la corrupción en el país.

3. Delimitación del problema

3.1. Delimitación del tema

Se estudia de qué manera la ética normativa comprendida como un medio de control social, específicamente en el caso de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, interviene en la prevención de actos de corrupción.

3.2. Delimitación del grupo social

En referencia a la delimitación del grupo social, el presente estudio se encuentra orientado hacia el ámbito de aplicación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, es decir, el Estado peruano y sus servidores.

3.3. Delimitación temporal

La presente investigación precisa como parte de su temporalidad el periodo entre 1990 y 2021. Ello en consideración a la prioridad establecida a partir de 1990 en el diseño de estrategias de lucha contra la corrupción, los procesos de alineación del Estado peruano con las políticas de desarrollo promovidas desde la comunidad internacional, y la vigencia que ha mantenido la Ley del Código de Ética de la Función Pública en la lucha contra la corrupción, hasta la promulgación de los últimos instrumentos relacionados con ello.

3.4. Problema general

¿De qué manera la ética normativa, como un medio de control social, interviene en la lucha contra la corrupción, específicamente en el caso de la Ley del Código de Ética de la Función Pública?

3.4.1. Problemas específicos

- (i) ¿Cómo se desarrolló el discurso sobre la corrupción como un problema público de carácter ético para los Estados?
- (ii) ¿Cuáles son los antecedentes que explican el diseño y promulgación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública como un medio de control social en el Perú?
- (iii) ¿Cuál es el rol/roles que ha ocupado la ética normativa, específicamente la Ley del Código de Ética de la Función Pública, en la lucha contra la corrupción?

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Determinar de qué manera la ética normativa, específicamente en el caso de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, interviene en la lucha contra la corrupción.

4.2. Objetivos específicos

- (i) Explicar el desarrollo del discurso sobre la corrupción como un problema público de carácter ético para los Estados.
- (ii) Identificar los antecedentes que explican el diseño y promulgación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública como un medio de control social en el Perú.
- (iii) Determinar el rol/roles que ha ocupado la ética normativa, específicamente la Ley del Código de Ética de la Función Pública, en la lucha contra la corrupción.

5. Hipótesis

5.1. Hipótesis general

La LCEFP como un medio de control social ha sido incorporada en las políticas promovidas desde el Modelo de Integridad para la lucha contra la corrupción. De esta manera sus disposiciones adoptan el enfoque de situar a la corrupción como un problema ético desde el Estado, que se gesta desde la racionalidad e individualidad de personas que no han interiorizado los mandatos de la ética pública, donde subyacen discursos asociados a la desregulación de los Estados y promoción de políticas de modernización.

En el Perú, su promulgación es una consecuencia directa de las iniciativas de moralización del Estado, a partir de la crisis institucional causada al final del gobierno de Fujimori, donde se evidenciaron actos de corrupción y prácticas que trastocaron la confianza ciudadana. Actualmente, la norma se limita a sus mandatos normativos basados en conceptos indeterminados, por ello no cuenta con los mecanismos suficientes para orientar a los servidores públicos a actuar bajo los criterios básicos de la ética normativa.

5.2. Hipótesis específicas

- (i) La corrupción se desarrolla discursivamente como problema ético tras situarla en el marco universal de la elección racional e individual, donde el servidor público es

pasible de cometer actos de corrupción sobre la base de incentivos, que determinan la maximización de sus beneficios al no haber interiorizado las disposiciones sobre la ética pública. Esta lógica se encuentra alineada a los discursos promovidos por organismos internacionales respecto a la necesidad de desregular el Estado y promover políticas que favorezcan la modernización y privatización.

- (ii) La LCEFP fue promulgada como parte de las iniciativas realizadas para moralizar el Estado peruano, a partir de la crisis institucional evidenciada al final del gobierno de Alberto Fujimori donde ocurrieron diversos actos de corrupción y escenarios que afectaron la imagen del Estado frente a la ciudadanía. Sin embargo, su diseño normativo guarda relación con los discursos incorporados por el Estado peruano desde 1990 respecto a la racionalidad, eficiencia y modernización como estrategia de lucha contra la corrupción.
- (iii) La LCEFP es una herramienta de control social en ética pública, y forma parte de las políticas que proponen la implementación del Modelo de Integridad, que desarrolla un marco de trabajo transversal en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no cuenta con los mecanismos suficientes para orientar a los servidores públicos a actuar bajo los criterios básicos de ética normativa establecidos como parte de sus disposiciones, al estar establecidos como conceptos indeterminados.

5.3. Categorías de análisis

De acuerdo con lo abordado en el capítulo referente a las bases teóricas, se considera conveniente insertar como categorías de análisis las siguientes: i) “corrupción como fenómeno”, donde se aborda dicha categoría desde su enfoque social, jurídico y simbólico; y ii) “ética normativa como medio de control social”, donde se concibe a los instrumentos que determinan el control social desde la mirada ética, específicamente hacia la función pública, en dicha categoría se encuentra insertada la Ley del Código de Ética de la Función Pública.

6. Metodología de la investigación

6.1. Justificación de la investigación

- (i) Nivel metodológico: La importancia del presente trabajo radica en el análisis del discurso que subyace a la LCEFP, como un medio de control social, respecto a su forma de categorizar a la corrupción como un problema público de carácter ético, y su funcionalidad como instrumento de lucha contra la corrupción. En ese sentido, a

fin de presentar una radiografía sobre la LCEFP, el estudio explica la naturaleza y funcionalidad de un instrumento normativo, desde los discursos y antecedentes que explicaron su promulgación. Para ello se precisa de revisión documental de la LCEFP, sus documentos de promulgación, los antecedentes históricos de la norma, el conjunto de postulados que consolidaron el discurso que incorpora a la corrupción como un problema ético, y elementos jurisprudenciales que permiten explicar su actualidad.

- (ii) Finalidad teórica: Se busca configurar un nuevo abordaje conceptual sobre la relación entre ética y corrupción basado en un enfoque que considera las manifestaciones cualitativas de dichos conceptos. Asimismo, desde la genealogía, se precisa identificar los discursos y relaciones de poder que subyacen la categorización de la corrupción como un problema público y, particularmente, una afectación a la ética pública. La línea de dicho abordaje se basa en la genealogía del derecho, donde se tiene previsto el uso de metodologías que estudien la ética como respuesta del Estado para brindar respuesta moralizante y contener los actos de corrupción. Por ello, la novedad de este abordaje es centrarse en el conjunto de dispositivos que emanan del control social en ética pública y permiten al lector abordar los discursos de la lucha contra la corrupción.
- (iii) Importancia práctica: La importancia práctica del presente trabajo es reorientar la mirada de la corrupción, así como establecer una base teórica que parte de lo cotidiano de dicho fenómeno y su relación con los medios de control social de carácter ético, es decir, a nivel cualitativo.

6.2. Enfoque de investigación

El enfoque de la presente investigación es cualitativo, debido a que se estudia a la Ley del Código de Ética de la Función Pública desde su condición de fenómeno jurídico particular dentro del apartado normativo, así como precisa un entendimiento discursivo de la corrupción como un problema de carácter ético.

De este modo, la investigación se encuentra orientada a estudiar la intervención de la Ley del Código de Ética en la lucha contra la corrupción, lo cual implica una comprensión del fenómeno a partir de sus antecedentes, formulación discursiva, pero sobre todo su aplicación en la realidad problemática descrita.

6.3. Tipo de investigación

La investigación es de carácter interdisciplinario teórico-conceptual, al integrar tres enfoques metodológicos:

- El análisis genealógico, para deconstruir los discursos que naturalizan la asociación entre corrupción y ética pública;
- El análisis histórico-diacrónico, para reconstruir los antecedentes políticos e institucionales que determinaron la promulgación de la LCEFP; y
- El análisis exegético-normativo, para examinar el contenido, estructura y posicionamiento de la ley como medio de control social, complementado con el estudio de jurisprudencia relevante.

De este modo, se cuenta con un objeto de investigación definido, que es abordado desde diferentes perspectivas, lo cual implica la sincronización de diferentes conceptos o métodos propios, a fin de establecer un panorama mucho más completo del objeto a investigar.

6.4. Nivel de investigación

El nivel de la presente investigación es descriptivo y explicativo, pues está orientada por un lado a brindar detalle sobre las características y contexto que permiten aproximarnos a las categorías de análisis; no obstante, se pretende explicar la forma en cómo las mismas se encuentran presentes dentro de la investigación; es decir, tanto sus causas como efectos desde la óptica de su relacionamiento.

6.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

6.5.1. Técnicas de recolección de datos

A través de la presente investigación, se llevará a cabo la revisión de fuentes documentales que explican el discurso de la corrupción como un problema público de carácter ético, los documentos emitidos por el Congreso de la República que permitieron la aprobación de la LCEFP, y fuentes históricas que explican la crisis institucional que antecede la norma.

Por otro lado, se pretende revisar la jurisprudencia relevante para explicar el rol que cumple la LCEFP como un medio de control social, y por último los instrumentos normativos y de política pública que incorporan a la norma como parte de las estrategias para abordar la lucha contra la corrupción.

6.5.2. Instrumentos de recolección de datos

Para el presente trabajo se emplean matrices de análisis documental, a través de las cuales se identifican documentos emitidos por organismos internacionales relevantes para el análisis del discurso de la corrupción como un problema ético, los antecedentes históricos de la LCEFP, y los contenidos dispuestos a partir de dicha norma.

Por otro lado, se emplean fichas bibliográficas y de contenido, que registran fuentes doctrinales, normativas e históricas, precisando contenidos relevantes para la presente investigación.

6.5.3. Aspectos éticos de la investigación

La presente investigación tiene como compromiso el cumplimiento irrestricto de la normativa en materia de citado en APA; así como el respeto de los derechos de autor, a fin de evidenciar que se trata de un trabajo genuino, auténtico y veraz.

7. Administración del proyecto

a. Financiamiento: El presente trabajo es auto financiado, por lo que no se requiere asignación de recursos financieros de fuente externa.

b. Presupuesto:

Materiales o actividades	Total
Movilidad	S/.100.00
Gastos administrativos	S/.700.00
Capacitaciones y cursos	S/.300.00
Materiales bibliográficos	S/.300.00
Imprevistos	S/.100.00
Total	S/.1500.00

c. Cronogramas de ejecución:

Programación de actividades	Meses						
	III	VI	I	II	III	IV	I
	Trimestre 2024	trimestre 2024	Trimestre 2025	Trimestre 2025	Trimestre 2025	Trimestre 2025	Trimestre 2026
Revisión bibliográfica							
Búsqueda y adquisición de bibliografía	X						
Elaboración del Plan de investigación							

Antecedentes y justificación	X						
Formulación del problema	X	X					
Marco teórico y formulación de hipótesis		X					
Determinación de objetivos		X					
Presentación de avances							
Determinación de la metodología de investigación		X					
Procesamiento y análisis							
Procesamiento de datos		X	X				
Análisis e interpretación			X	X	X		
Discusión de resultados					X		X
Elaboración de informe final							
Revisión general de la información							X
Preparación del informe final							X
Presentación y sustentación del informe final							X

8. Marco teórico

8.1. Antecedentes del estudio

8.1.1. Antecedentes nacionales

- **La imputación de infracciones a principios y deberes de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública en los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil** (Gonzales, 2023):

El presente trabajo fue elaborado con la finalidad de analizar la constitucionalidad de las sanciones que son establecidas hacia servidores públicos, en el marco de imputación que se contempla en la Ley del Código de Ética de la Función Pública (LCEFP): suspensión o destitución.

Al respecto, dicho trabajo se sostiene sobre la problemática que involucra la presencia de conceptos jurídicos indeterminados, contemplados a través de la LCEFP, en consideración a que tales presupuestos, y su posterior aplicación en el ámbito de las imputaciones, a primera vista podría evidenciar una afectación sobre los principios de tipicidad y debido procedimiento; bajo los cuales se sostiene que toda aplicación de sanciones debe contar con un margen de justificación sobre presupuestos.

En ese sentido, en análisis en cuestión se realiza tomándose en cuenta por un lado la naturaleza de las imputaciones y sanciones establecidas en la LCEFP, en tanto si es un instrumento que involucra la tutela de garantías necesarias en todo procedimiento administrativo disciplinario; pero por otro realiza un estudio con respecto a los pronunciamientos elaborados por el Tribunal del Servicio Civil.

Cabe realizar la precisión en el escenario descrito, que el Tribunal del Servicio Civil (TSC), es un órgano resolutorio que forma parte de la Autoridad Nacional del Servicio (SERVIR) y tiene como principal función la resolución, en última instancia administrativa, de los recursos de apelación derivados de procedimientos que forman parte del Sistema de Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

De ese modo, el trabajo señalado hace particular énfasis sobre los pronunciamientos elaborados por el TSC, que se encuentran sostenidos tanto en consideración a los aspectos formales de la problemática descrita, así como también sobre la base de desarrollar en forma sustantiva los contenidos establecidos en la LCEFP.

De la revisión sobre el trabajo en cuestión, se precisa que cuenta con una comprensión exhaustiva con respecto a los alcances jurídicos que comprenden los contenidos de la LCEFP, siendo un estudio de carácter transversal, en tanto se apoya sobre la base de lo señalado por el aparato discrecional.

- **Procedimiento disciplinario en el servicio civil: ¿Es constitucional la imposición de sanción de suspensión o destitución invocando una falta grave de tipificación abierta contenida en la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública?** (Rioja, 2019)

El presente trabajo mantiene el mismo punto de partida que el anterior, en consideración a que se toma en cuenta la posibilidad de aplicar sanciones a servidores públicos sobre la base de faltas graves hacia los contenidos de carácter abierto, que se encuentran establecidos en la LCEFP. De esta forma la vulneración del principio de respeto, eficiencia, idoneidad o el deber de responsabilidad, que en su mero señalamiento se evidencian como tipos abiertos de imputación.

Cabe enfatizar a su vez, que se toma en cuenta criterios referidos a la idea del Estado y su papel como empleador, por lo que se explica de forma general los fundamentos teóricos bajo los cuales se explica la relación laboral entre trabajadores y el sector público.

Asimismo, se toma en consideración la diferenciación en cuanto a funcionarios y servidores públicos, por lo que se señala los procedimientos pertinentes para los mismos en el ámbito sancionador; a partir de dicha precisión se enlaza el tema en cuestión con los actos de corrupción.

Un aporte para resaltar es que, a nivel argumentativo, en el presente trabajo se detalla sobre la relación entre los actos de corrupción y la LCEFP. En esa línea, se sostiene que mantienen una relación de antagonismo, sobre la regulación de principios, deberes y prohibiciones que se encuentran establecidos en la norma referida, y la forma en cómo estos se vinculan con lo que representa la idea de corrupción en sí.

En línea con lo señalado, el trabajo en cuestión finalmente lleva a cabo un análisis en clave de categorías constitucionales sobre la tipificación abierta que representan los parámetros contemplados por la LCEFP, así como también hace uso de los parámetros de análisis puestos a disposición por los pronunciamientos del TSC. Si bien guarda similitud con el trabajo previo, se distancia en cuanto adopta un enfoque más cercano al derecho laboral, así como toma a la idea de corrupción como un concepto presente a la hora de enfatizar en las problemáticas expuestas.

De igual modo, el trabajo señalado sugiere posicionar a las faltas graves de tipificación abierta como un alcance supletorio a las faltas que se encuentran reguladas en la Ley del Servicio Civil.

En esa línea, el presente trabajo introduce a la Ley del Servicio Civil como una construcción normativa necesaria para tomar en consideración en la tesis que se expone, en consideración a que constituye un ámbito de análisis cercano a la LCEFP en cuanto a la regulación de sanciones sobre servidores públicos; sin embargo, tampoco se expone con mayor profundidad las perspectivas sobre las cuales se aborda el concepto de corrupción y su relación con las directrices morales que se regulan en la LCEFP.

Bajo dicha argumentación, no se hace particular énfasis en el cuestionamiento sobre la potestad sancionadora del Estado, ni tampoco en cómo la LCEFP se constituye como un elemento de trascendencia significativa dentro del espectro normativo que se encuentra orientado a prevenir los actos de corrupción, pero sí se explora de carácter sustantivo su constitucionalidad y lo que la misma reviste en su aplicación práctica.

8.1.2. Antecedentes internacionales

- Ética pública, revalorando el servicio público (Carrillo Landeros, 2011)

En el apartado internacional, inicialmente se identificó la presente tesis, la cual tiene como finalidad establecer una reflexión sobre la importancia de la ética dentro del aparato público. Ello en consideración a que se resalta el papel del servidor público como sujeto orgánico a través del cual se puede generar reacciones en cadena orientadas a un estado de hecho donde la función pública se encuentre en armonía con la ética.

Cabe precisar a su vez que la concepción misma de ética, planteada en el presente trabajo, parte de un diagnóstico sobre una realidad experimentada bajo tres perspectivas: lo que es, lo que puede ser y el deseo de ser. Bajo ese punto de vista, la ética no es solamente un concepto esquemático que se instruye a través de un Código, sino que representa una mayor complejidad a nivel social, en cuanto subyace a las estructuras de control social.

De este modo, se resalta que si bien el enfoque inicial parte de concebir la ética como un fin en sí mismo, también se permite en el camino problematizar sobre lo esquemático de la práctica jurídica en torno a normatizar la ética, y por lo tanto la idea misma del control social.

En esa línea, se propone la construcción integral de una idea de ética a partir del ámbito discursivo de la institucionalidad, de este modo se instruye sobre la base de un deber ser que

se aplica como horizonte para todos los servidores públicos; y como un componente que permite la consolidación de un estado democrático.

Para ello, se concibe a su vez que la ética es la respuesta hacia la corrupción evidenciada como el abuso de poder, pero a su vez se manifiesta que la ética no solamente puede ser encasillada como una contraparte para los actos de corrupción, sino que debe evidenciarse desde su posibilidad de constituir un estado de cosas dentro de la administración pública. En ese sentido, la ética es un elemento fundamental cuando se analiza a qué debe aspirar la administración pública, en tanto constituye un estándar de actuación y eficiencia para el servicio público.

Al respecto, si bien la presente investigación toma en consideración a la ética desde una dimensión mucho más amplia que la que se concibe en Perú con la LCEFP, en consideración a que incluso se permite formar una crítica con la idea de normar la ética dentro del aparato estatal; se parte de una base teórica iusnaturalista, bajo la cual son los principios de carácter ideal e inmutable los que se encuentran como guía fundamental dentro del raciocinio del ser humano; por lo que en otras palabras, se concibe al ser humano como esencialmente bueno.

Por otro lado, se concibe a la ética como un fin en sí mismo, y en el camino opta por posicionar la responsabilidad individual frente a la falta de ética y los actos de corrupción, como un problema tan igual o más trascendente que el carácter sistemático de la corrupción. Es decir, se hace énfasis en que la posibilidad de revertir la corrupción en sí parte de la responsabilidad individual, y no de un abordaje sistemático.

Finalmente, cabe precisar que el presente trabajo marca distancia a su vez con los dos trabajos anteriores que fueron expuestos, en consideración a que, posiblemente por ser una tesis de doctorado en estudios humanísticos, no se centra en analizar el apartado sustantivo de las disposiciones normativas sobre la ética o la constitucionalidad de dichos aparatos legales, sino más bien constituye una reflexión de carácter filosófico social.

- **El desafío ético en la función pública: El caso de carabineros de Chile** (Cifuentes Torres, 2009)

La articulación de la tesis denominada “El desafío ético en la función pública: El caso de carabineros de Chile”, parte sobre la base de entender qué es la ética normativa. Para ello toma en consideración las nociones primordiales en el ámbito filosófico-normativo. Una vez considerado ello, se estudia en particular la construcción de identidad institucional en el cuerpo Carabinero de Chile, y la relación que se mantiene entre la misma y la aplicación de nociones éticas dentro de los sujetos en su individualidad.

De esta forma, el análisis presentado toma en consideración un estudio de carácter cualitativo sobre los carabineros como institución; es decir, de qué forma se gestan los principales discursos de heroísmo y altruismo que sostienen la base ideológica en su toma de decisiones. Asimismo, el papel que se traza en cuanto al vínculo intrínseco del comportamiento ético y los imaginarios de representación de lo tradicional como punto de partida para entender el grado de pertenencia dentro de los individuos.

Cabe precisar en ese punto, que el estudio en cuestión tiene aportes significativos a la hora de brindar un análisis con respecto a una institución orientada a brindar un servicio público específico; ello en consideración a que se toma en cuenta los mecanismos organizacionales que permiten reforzar el sentido de pertenencia de los carabineros en Chile.

De este modo, explorar las relaciones identitarias de un cuerpo institucional no solamente pasa por entender los discursos normalizados por los sujetos, sino también la comprensión sobre las herramientas institucionales que se encuentran disponibles para ser aplicadas al interior de la organización. Para ello, los mecanismos señalados son: sistema de carrera, red de apoyo social y la política de retiro.

Por otro lado, se precisa que el sentido de la ética, construido en torno a las redes identitarias que marcan los imaginarios colectivos de los carabineros, también se ven reflejados en las decisiones de fondo tomadas por los agentes frente a circunstancias que representan un dilema ético, o en la incorporación de buenas prácticas policiales, siempre tomándose en cuenta la presencia de mecanismos institucionales de control.

Al respecto, cabe precisar que el presente estudio, en consideración a que fue elaborado en el año 2009, toma en consideración premisas que son parte de su propio espacio y tiempo histórico, de esta forma se explica el alto grado de credibilidad y confianza que tuvieron los carabineros, de conformidad a la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana llevada a cabo en el año 2007.

Finalmente, el estudio sobre carabineros en Chile es útil para el desarrollo de mi investigación sobre la Ley del Código de Ética como un medio de control social, en consideración a que es acertado en cuánto a la relación entre la generación de discursos de carácter identitario relacionados con el comportamiento ético y la función teleológica del aparato institucional. De este modo, se cuenta con un análisis amplio sobre la capacidad de agencia por parte de los discursos sobre la ética en el proceso de normalización de prácticas al interior del Estado, que en últimas está relacionado con el concepto de medios de control social.

8.2. Marco conceptual

8.2.1. Palabras clave

Código de Ética de la Función Pública: Instrumento normativo aprobado a través de la Ley N° 27815, el cual tiene por finalidad establecer un marco de carácter ético que establezca principios, deberes y prohibiciones en el ejercicio de la función pública. Cabe precisar que el instrumento señalado se encuentra desarrollado a su vez por el Reglamento de la Ley del Código de Ética, aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2005-PCM.

Ética en la Función Pública: Conjunto de nociones que orientan el comportamiento del individuo, a través de parámetros de carácter axiológico que, aplicados en el marco de la Función Pública, determinan una serie de valores que requieren ser incorporados por parte del servidor público, así como puestos en práctica en situaciones concretas del actuar cotidiano.

Medios de control social: Es el conjunto de herramientas con las que cuenta el poder sancionador para establecer un orden sobre los límites de la permisibilidad dentro de determinado espacio social. En ese sentido, tienen como función regular la dimensión social de los individuos, estableciendo con ello los límites de la permisibilidad, así como las sanciones a las conductas que son consideradas como nocivas para dicho espacio social. De este modo, se valen de un sistema axiológico normado, el cual señala las conductas que se consideran como contraproducentes en el escenario social.

Poder sancionador: Se trata de la capacidad por parte del aparato burocrático que detenta el monopolio de la fuerza, a través de la cual se sirve para imponer determinado orden legal dentro de un espacio social, así como la posibilidad de hacer uso de recursos coercitivos para garantizar su cumplimiento. Ello se encuentra altamente relacionado con los medios de control social, en consideración a que estos últimos son una manifestación del poder por parte del Estado.

Moral: Conjunto de normas implícitas adoptadas por determinada sociedad, las cuales son aplicadas sobre el imaginario colectivo, y se encuentran orientadas a mantener el orden público y brindar un escenario de estabilidad. A fin de cumplir con ello se sirven de numerosas instituciones dentro de la sociedad, las cuales cumplen con el fin de normalizar conductas, así como establecer un sentido común de carácter normativo.

Actos de corrupción: Se trata del conjunto de conductas ejercidas por parte de determinado individuo, a través de las cuales en un escenario de poder obtiene ventajas para sí mismo o para terceros, las cuales son contraproducentes para el uso correcto de los recursos

públicos, o directamente contraviene el marco normativo en materia de principios y deberes aplicables a la función pública.

Políticas anticorrupción: Es el conjunto de estrategias, planes, programas y directrices que han sido establecidas con la finalidad de establecer un marco normativo que permita identificar, prevenir y sancionar los actos de corrupción en el ámbito institucional. Para ello se sirven del fortalecimiento de la transparencia, establecimiento de controles, participación ciudadana y la cultura de integridad.

Integridad institucional: La integridad institucional es el desempeño coherente de la función pública con los valores, principios y normas que promueven la ética en el servicio público. De esta forma, se busca establecer una adecuación por parte de los individuos involucrados en el ámbito público y las orientaciones axiológicas que determinan su comportamiento.

Modelo de Integridad: Es el conjunto de Componentes desarrollado por el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, a través del cual se establecen acciones priorizadas, indicadores, metas y responsabilidades en la labor de implementar un marco de actuación frente a los actos de corrupción. El Modelo de Integridad está estructurado sobre la base de diversos ámbitos de trabajo, los cuales requieren una serie de medidas orientadas al fortalecimiento institucional.

8.3. Bases teóricas

8.3.1. Corrupción

Se parte sobre las dificultades que engloba la posibilidad de disputar un concepto concreto de corrupción. Ello en tanto la corrupción está arraigada a determinados sistemas de valores con múltiples formas de entender el fenómeno. En esa línea, Carassale (2013) precisa que la caracterización del concepto de corrupción privilegia determinados campos discursivos como lo son el de la filosofía política y de las ciencias sociales, generándose con ello una serie de propuestas desde dichas materias.

Señalar a la corrupción como un hecho social en sí mismo, construido sobre la base del espacio colectivo, implica evidenciarla como una herramienta aplicada dentro de escenarios de confrontación simbólica, lo cual va más allá de actos racionales aislados para beneficiarse indebidamente. Para ello se traza una línea donde la racionalidad responde a las pulsaciones culturales que se encuentran trazadas dentro de la línea de la normalidad acreditada a cada sociedad.

A partir de ello, se entiende el uso del relativismo cultural como una herramienta metodológica que conceptualiza a la corrupción como un fenómeno particular dentro de la sociedad. En ese sentido, se trata de un fenómeno que existe dentro de determinado ejercicio de poder en el escenario social, y que se reviste de sus propios componentes de carácter moral.

Un análisis importante de ello es el presentado por Adler-Lomnitz (2012), a través del cual se estudia la institución del compadrazgo como una práctica de carácter cultural basada en un concepto de carácter abierto como lo es la ideología de la amistad. Ello se define como “una ayuda empleada para obtener algo con mayor facilidad y en menor tiempo donde los objetivos son usualmente legales, pero los medios no suelen serlo”. Se trata de una práctica propia de la clase media chilena, donde existe como limitante que los favores no representan una afección de carácter ética, pero sí con el posible quiebre del orden legal.

Sobre la misma premisa, se tiene el abordaje elaborado por Bicchieri (2019), para quien la incorporación de creencia de segundo orden tiene un papel fundamental a la hora de entender los mecanismos sociales y su trascendencia en los niveles macro y micro de la teoría social. En otras palabras, la presencia de un fenómeno social como la corrupción, se puede entender a nivel macro, y la forma en cómo afecta el comportamiento de los individuos, es decir, el nivel micro.

Se parte primero de comprender que las normas sociales, si bien son un constructo simbólico propio de su contexto cultural específico, bajo la idea de una normalidad objetiva; muchas veces a la hora de ser interpretadas por los sujetos participantes tienen interpretaciones disímiles, por lo que se requiere de la comprensión colectiva para favorecer una percepción subjetiva de mayor claridad.

Dicha premisa aterrizada sobre la idea de corrupción permite entender que esta se desenvuelve bajo la legitimidad de los pares, no distinguiéndose la idea de una corrupción pasiva y activa, sino como un solo constructo que requiere de ambas dimensiones para existir dentro del ámbito cultural. De esta forma, si bien se plantea evitar la corrupción como norma general, esta misma al final se termina manifestando dentro de las interpretaciones disímiles llevadas a cabo por el ciudadano.

Pensar a la corrupción como una institución, permite a su vez situarla dentro de la dimensión macro que, para encontrar legitimidad en los comportamientos individuales, requiere de un marco que la valide. Así se toma en consideración que la corrupción es un fenómeno que va más allá de la tradicional separación entre lo público y lo privado, se requiere incluso transitar por un cuestionamiento sobre las categorías occidentales de institucionalidad, y por lo tanto los valores que acarrea la idea misma de legitimidad.

Por otro lado, puede entenderse a la corrupción, en perspectiva filosófico-política como la incapacidad de sus ciudadanos para formar compromisos moralmente desinteresados hacia acciones, símbolos e instituciones que tengan por finalidad contribuir al bienestar colectivo. Esta idea precisa que la corrupción guarda esencial relación con un orden que trasciende lo cultural, en tanto se alinea con mandatos objetivos (iusnaturales). Ello comprende la ruptura de la ciudadanía dentro de determinados espectros sociales que le permiten a la corrupción emerger como un escenario producto del poco control y crisis institucional.

De este modo, la corrupción como un fenómeno político en sí mismo, representa un peligro para el quehacer democrático, pues en el fondo genera deslegitimidad sobre las instituciones mismas del Estado (Pérez Tapias, 1995); e incluso puede llegar a conducir reacciones profundamente antidemocráticas que ponen en cuestionamiento las razones que sustentan la existencia de un Estado y sus fines.

Roth, en paralelo a ello, afirma que la corrupción se presenta como una amenaza a los valores democráticos (Pastrana Valls, 2019), en consideración a que genera un contraste y posterior sustitución entre los intereses generales y particulares, con lo que a la larga se termina corrompiendo los ideales de igualdad, justicia y transparencia que persiguen los Estados. Esta perspectiva a su vez guarda conexión con la perspectiva de la corrupción como fenómeno histórico, ya que trae consigo la idea de una enorme red de transgresiones que se pueden trazar a nivel generacional, que se apuntan desde la mera existencia de un poder político.

De este modo, el trabajo más prominente en cuanto a la historización de la corrupción en el Perú entiende dicho concepto como el mal uso del poder político-burocrático, bajo ciertos intereses privados, con la finalidad de obtener ventajas del tipo económicas o políticas que sean contrarias a las metas del desarrollo institucional, lo cual es aplicable dentro de las categorías históricas para trazar una línea de sucesos que determinan el devenir institucional de un país (Quiroz, Historia de la corrupción en el Perú, 2013).

Cabe indicar que un abordaje económico sobre la corrupción, que la posiciona como un fenómeno presente dentro de la idea de lo público, señala que la misma es un obstáculo cuando se requiere garantizar la eficiencia del aparato estatal, y por ende de sus recursos. En esa línea, se habla de poner en jaque los conceptos de crecimiento y desarrollo de las propias economías nacionales. Sin embargo, dentro de dicha idea, se termina excluyendo la actuación de los agentes privados, y por tanto de los intereses que pueden presentar los mismos (Estévez, 2005).

Entonces, se enfatiza también que la corrupción es a primeras una cuestión trazada sobre varias aristas que dificultan la claridad del panorama; ya que la corrupción representa un problema que a lo largo del tiempo ha ido evolucionando, con la adaptación de sus formas de

acuerdo a los escenarios específicos, dejando todo intento de definición en un esfuerzo ingenuo tanto en lo teórico como lo práctico.

Según lo evidenciado, no es muy factible ni viable dar una respuesta concreta a qué es la corrupción desde una presunción universal; en consideración a la multiplicidad de sus manifestaciones y formas. Pese a ello, sí es conveniente que la misma sea analizada desde la experiencia local.

En ese sentido, en perspectiva del presente trabajo, la corrupción como parte de la actividad pública, es un fenómeno que transita desde el ámbito relacional, es decir, como una manifestación básica de las relaciones humanas, que se vincula con las vías institucionales sostenidas sobre la base del poder político; y por último precisa de la superposición de intereses ante el funcionamiento normado del aparato estatal.

A partir de dicha posición, la corrupción requiere de tres elementos fundamentales: la presencia necesaria de relaciones humanas, las cuales se manifiestan irremediabilmente en todo ámbito social; el desenvolvimiento del poder político evidenciado en la articulación institucional, a partir del cual se tiene entendido que se puede hacer uso de una posición de privilegio, o tener un grado alto de cercanía con el concepto de recursos públicos, y finalmente la idea de un interés que se encuentra contrapuesto a los procedimientos instaurados al interior del aparato público para garantizar su correcto funcionamiento.

Ello puede ser evidenciado, dentro de las aproximaciones llevadas a cabo por Quiroz, quien, si bien parte de una premisa que le permite enfatizar dicho fenómeno en cada espacio histórico por el que ha transitado el país, también se detiene en abordar el fenómeno con la presencia necesaria de la actividad pública, y por ende que necesariamente va de la mano con el concepto de servicio público.

En ese sentido, señala que la corrupción es un fenómeno variado, que transita entre actividades públicas y privadas, pero que no solo es el tosco saqueo de los fondos públicos, sino también acciones de carácter sistemático como lo son el ofrecimiento y recepción de sobornos, la malversación y mala asignación de fondos y gastos públicos, e incluso el fraude electoral y el financiamiento ilegal de partidos políticos (2013, pág. 38).

El hecho de que la corrupción sea sistemática también trae a colación, en perspectiva de Pastrana, que los sujetos partícipes de la corrupción son aquellos funcionarios públicos con cierto grado de responsabilidades atribuidas que, persuadidos para realizar acciones que favorecen determinado interés que provee beneficios. Entonces, dicho fenómeno se lleva a cabo cuando las decisiones colectivas son confiadas a un individuo o grupo específico, y se da la ruptura de las normas que regulan el ejercicio del poder político.

En el mismo ámbito, la corrupción tampoco puede ser entendida solamente en perspectiva de un gran acto que desencadena el escarnio público, porque llegar a ese punto necesariamente implica que una serie de valores institucionales se fueron quebrando de forma sistemática. Por lo tanto, todo acto final que desencadena un escándalo también puede entenderse como una serie de actos menores que desde diversos puntos de vista no necesariamente configuran corrupción en sí.

Ello puede ser ejemplificado mejor con el porcentaje significativo de funcionarios que reciben coimas, específicamente en el aparato policial. Al respecto, si bien el acto final que se evidencia es la recepción de sobornos; dentro de ello permean una serie de actos menores que van desde la deficiencia en la provisión de un servicio público, pasando por la falta de interés por parte del aparato policial en recibir y atender denuncias de sobornos, hasta llegar a la posibilidad de que los actores denunciantes de sobornos puedan sufrir represalias posteriores.

En perspectiva de dicho acto concreto, también entra en consideración la construcción de redes al interior del aparato público, que conlleva generar complicidades, las cuales a su vez permiten cierto grado de normalización de los actos de corrupción. Ello se ve evidenciado cuando se señala que redes de relacionamiento evidencian una repetición sistemática de acciones de corrupción, las cuales lejos de estar orientadas a desestabilizar un sistema concreto, están enfocadas en reforzar vínculos entre actores. (Mujica, 2011).

Ello es más evidente cuando los abogados se permiten usar contactos preexistentes en el aparato judicial, no solamente con el objetivo de obtener un beneficio económico de su actuar, sino también para garantizar que la red sigue aún vigente. De este modo, las redes se reactivan a través de la gestación de contratos tácitos de confidencia y secreto, pero del mismo modo, permiten discriminar qué actores sí se encuentran involucrados o comprometidos con determinada red de corrupción, y qué otros representan un potencial riesgo.

De este modo, dicha perspectiva puede ser considerada como la contrapartida del modelo de la recomendación, a través del cual se considera que mientras más fuertes y sólidos sean los vínculos entre individuos, más aumenta la confianza y por lo tanto la facilidad para luchar contra la corrupción y la desigualdad. Pues si bien ambos escenarios parten de describir a la corrupción como un fenómeno cultural, finalmente llegan a conclusiones completamente distintas en cuanto a la formulación de soluciones al respecto (Cohaila, 2021).

Del mismo modo, tras analizar cómo se desenvuelve la corrupción dentro del aparato burocrático, inequívocamente se enfatiza en las dificultades que enfrenta la administración pública para hacer frente a la provisión de servicios públicos eficientes. De esta forma, el soborno se encuentra altamente relacionado con el grado de barreras burocráticas colocadas

por el Estado; es decir, a mayores niveles de burocracia, son mayores los sobornos (Yamada & Montero, 2020).

De este modo, se presenta a la corrupción como un fenómeno que trastoca la eficiencia económica, en cuanto genera desbalance en la asignación de recursos, producción y consumo. Así, se da el típico ejemplo del contratista con mayor habilidad de soborno que se adjudica de los contratos del gobierno y, por ende, una afectación directa sobre la calidad de los servicios públicos brindados.

Ello involucra una doble relación donde los funcionarios públicos, al verse motivado desde oportunidades de beneficio provenientes de agentes externos, fomentan el uso de barreras burocráticas que les generen posibles beneficios económicos o políticos. Es decir, se visibiliza al soborno como el medio para “agilizar trámites”, pero del mismo modo esto presupone una relación asimétrica en cuanto a la redistribución de ingresos, es decir, son los ciudadanos con menos recursos quienes aportan proporcionalmente más de sus ingresos para este fin.

A partir de dichas ideas, la corrupción es sistemática en cuanto no solo corresponde ser vista como un desorden moral por parte de los agentes del Estado, sino también existe el interés privado que, en una dinámica de continua retribución, orienta a los funcionarios a establecer mayor número de barreras burocráticas, y a la larga obtener beneficios de ello.

De dicha precisión se hace énfasis en que la corrupción requiere necesariamente de la contraposición de intereses públicos y privados, dentro del servicio público, pero también de la existencia de barreras burocráticas y finalmente una disminución en la capacidad del Estado para ser eficiente en la provisión de servicios públicos; asimismo, como una problemática compleja, requiere que los elementos analizados no sean interpretados en su naturaleza abstracta, sino más bien en su relacionamiento entre sí; de ahí que sea imposible definir un escenario ético separado de la moralidad, o el concepto de corrupción sin la presencia de las instituciones.

Por otro lado, toda idea de sociedad se encuentra trastocada por sus dinámicas internas, que son producto de sus convencionalismos de carácter formal, así como los alcances de los mismos en el ámbito informal. En ese sentido, la Administración Pública, al ser un producto social, no es la excepción en el escenario descrito, ya que, si bien se encuentra recubierta por el aura de la institucionalidad, al ser los individuos una parte fundamental de la misma, es posible que la moralidad al interior no solamente se construya por las directrices formales emitidas por un documento normativo, sino también sobre la base de acuerdos y premisas implícitas de comportamiento.

“En esa línea, se afirma que las normas que regulan formalmente la actuación de la Administración Pública no constituyen un aspecto que determine u oriente la conducta de las personas, sino que, por el contrario, permiten el surgimiento de un conjunto de estrategias dirigidas a su propia transgresión. Se genera así una nueva manera de relacionarse que vincula lo formal con lo informal, construyéndose nuevas formas de autoridad y de ejercicio del poder. Así, la corrupción va cimentando una estructura alternativa al sistema formalmente reconocido hasta lograr invadirlo, instrumentalizarlo y suplirlo”. (Torres Pachas, 2019)

Sin embargo, las redes sociales no podrían ser identificadas únicamente como una problemática, sino más bien como un elemento constitutivo desarrollado tanto desde la configuración de la sociedad colonial, así como parte del motor social construido en el ámbito de la marginalidad de los pueblos andinos. Ello se explica a su vez, en perspectiva de Bourdieu, como el conjunto de conexiones sociales que permiten el acceso a recursos en la reproducción de la diferenciación de clase, que en últimas representa la pertenencia a un grupo, es decir, una configuración identitaria que sostiene las relaciones de producción, pero que en perspectiva de Harriss, puede convertirse en un capital social perverso que acentúa conflictos en grupos locales para el beneficio individual.

De esta forma, el vínculo entre corrupción, moral y sociedad arroja como resultado la incapacidad por parte de agentes globales para brindar una definición que abarque la complejidad de las relaciones sociales. En ese marco Huber describe (2005, pp. 34) cómo la sola asimilación de la corrupción como el abuso de un cargo público no permite comprender los valores culturales, relaciones económicas, y la trayectoria histórica de la sociedad analizada.

Ello llega a diluir la visión weberiana de una racionalidad uniforme al interior de las estructuras sociales, y por lo tanto del poder político; pues dichos aspectos se encuentran contruidos sobre una base social de relaciones difusas, que precisan finalmente de elementos formales e informales que a la larga brindan el mismo diagnóstico: no existe un poder político, sino varios poderes políticos.

Sin embargo, la multiplicidad de órdenes sociales y la difuminada aproximación hacia la moralidad y ética de sus sujetos no debería ser el único alcance para elaborar un diagnóstico sobre la corrupción, en la medida en que aquello puede caer en discursos de justificación de dicho fenómeno, sobre la base de que se trataría únicamente de una cuestión cultural.

Desde dicha aplicación teórica, se estaría restando importancia a la capacidad performativa de los dispositivos normativos y por lo tanto, cayendo otra vez en una distinción

arbitraria sobre lo cultural y lo normativo. En esa línea, la corrupción como una problemática compleja, requiere que los elementos analizados no sean interpretados en su naturaleza abstracta, sino más bien en su relacionamiento entre sí; de ahí que sea imposible definir un escenario ético separado de la moralidad, o el concepto de corrupción sin la presencia de las instituciones.

Todo lo descrito, permite abordar finalmente cómo se institucionaliza a la ética como elemento sustancial en la inserción de políticas anticorrupción. En consideración a que las prácticas de corrupción descritas, y su entendimiento sobre la base de lo cultural y moral, no deberían ser impedimento para desechar iniciativas orientadas a la prevención de la corrupción, considerando un diagnóstico que identifica cómo la misma se sostiene en el ámbito institucional a partir de su repetición constante y la presencia de redes sociales con agentes trascendentes.

Del mismo modo, la corrupción como problema público es originalmente definida desde los estándares internacionales, de este modo se señala el fenómeno como una tara en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, que en su desarrollo especifica dentro de sus metas la reducción del soborno, el fortalecimiento institucional y el acceso a la información pública como pilares de especial trascendencia.

A partir de lo indicado, Munive señala cómo dentro de los actos de corrupción siempre quedan dañados derechos como a la participación política efectiva, a la igualdad y al autogobierno efectivo; en tanto significa una grave amenaza para la consecución de una vida digna en la ciudadanía (Munive Pariona, 2022). En el marco de aquella precisión, la corrupción como una cuestión de carácter fáctica presupone el socavamiento sistemático sobre los derechos humanos, y la credibilidad de orden público. A partir de dicha lógica se presenta a la corrupción como un desmedro en el correcto funcionamiento del aparato estatal.

Sobre la base de ello, se puede citar lo señalado por Cárcamo (2017), quien precisa que la corrupción frena el crecimiento económico, genera ineficiencias y sobre costos; es decir, un uso ineficiente de nuestros recursos, así como el Informe de Adjuntía elaborado por la Defensoría del Pueblo (2022), a través del cual se señalan las cifras elaboradas por la Contraloría General de la República, que refleja a la corrupción como un problema equivalente a 23 mil millones de soles, es decir, la posibilidad de aliviar el 88% de la brecha de infraestructura en el Sector Salud.

Claro está que lo descrito sobre la corrupción tiene capacidad de trastocar los espacios morales y éticos de la sociedad, en tanto carga consigo la idea de una moralidad administrativa que se ve fuertemente cuestionada desde los actores civiles, tanto en su dimensión como

principio rector dentro de la función administrativa, así como en el diagnóstico sobre la falta de protección en materia de derechos fundamentales.

Sin perjuicio de ello, una vez que dicho cuestionamiento trasciende los confines del poder político, y se posiciona como una práctica referencial entre los agentes sociales y servidores públicos, llegamos a un problema de escala institucional, que deriva finalmente en la idea de una moral resquebrajada, la cual manifestada en la ética termina por significar una problemática de mayor índole.

Ello se complementa a su vez con los pronunciamientos llevados a cabo por la Corte Constitucional de Colombia respecto a la problemática que representa la idea de una moralidad administrativa que no abarque toda la gama del comportamiento que la sociedad espera de quienes tienen manejo de los recursos públicos (Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1994), y que en últimas pasa a ser representada como la expectativa normativa que la sociedad vincula con la actividad del servidor (Florez Hernandez);

En efecto, la consecuencia moral de la corrupción se evidencia a partir de la ruptura de las expectativas sociales hacia las instituciones, y por ende hacia la misma naturaleza de la gobernabilidad. En la explicación de dicha circunstancia, se condice un desmedro en las capacidades racionales del individuo para alinear su ética por fuera de las condiciones materiales donde se relaciona su vida social, y por ello, la potestad que el mismo tiene para poder tomar acción respecto a los actos de corrupción.

8.3.2. Medios de control social en ética pública

Es trascendente evidenciar el proceso que institucionaliza a la ética como elemento sustancial en la inserción de políticas anticorrupción. Ello en tanto las prácticas de corrupción descritas, y su entendimiento sobre la base de lo cultural y moral, no deberían ser impedimento para desechar iniciativas orientadas a la prevención de la corrupción, considerando un diagnóstico que identifica cómo la misma se sostiene en el ámbito institucional a partir de su repetición constante y la presencia de redes sociales con agentes trascendentes. Caso contrario, se estaría restando importancia a la capacidad performativa de los dispositivos normativos y, por lo tanto, cayendo otra vez en una distinción arbitraria sobre lo cultural y lo normativo

Por un lado, la idea de institución comprende una serie de procesos constituidos al interior de determinado órgano funcional, que determinan tanto sus objetivos primarios, como sus lógicas de acción y espacios de articulación. Dentro de ello se precisa la conjunción de actores parte, que pueden tener incidencia a nivel interno o externo, pero que son relevantes a

la hora de caracterizar tales procesos; así como una serie de jerarquías y estamentos, que determinan las condiciones sobre las cuales determinada institución se encuentra vinculada con la ciudadanía.

Para ello, se entiende que las instituciones, como producto complejo de las relaciones sociales adquieren para sí mismas un orden de carácter racional, manifestadas a nivel organizacional como un poder burocrático. Ello a su vez se representa como una forma de organización del poder político mediante jerarquías, que comprenden a su vez un marco de responsabilidades y obligaciones, así como la capacidad de administrar y dominar las sociedades contemporáneas (Reyes, 2020).

Dicho poder, en su ámbito relacional, se encuentra compuesto por alcances formales representados por la idea del derecho positivo, así como en alusión a elementos informales, que en últimas se evidencian como la constitución de una identidad compartida. Asimismo, las instituciones en su dimensión social forman parte de las estructuras arraigadas a través de lo histórico y cultural, que analizadas por su intervención en la acción social son constitutivas en las relaciones de producción, y en el proceso de toma de decisiones al interior del poder político, moldeando finalmente la conducta de los actores sociales (Brismat, 2014).

Bajo la problemática expuesta, se entiende que los medios de control social no solamente se evidencian desde la categoría de lo imperativo, es decir, las órdenes directas de no cometer actos de corrupción, sino también en la posibilidad de normalizar conductas dentro del ámbito cotidiano que permitan dilucidar a la corrupción dentro de su alcance social, y por ende político.

Para ello, se debe comprender inicialmente que el ejercicio de controlar las sociedades es parte de las dinámicas de poder que han consolidado al Estado como el ente facultado para monopolizar la fuerza. Es decir, una forma de organización jerarquizada, cuya naturaleza se encuentra basada en el ejercicio de control y dominio.

Sin embargo, dentro del mismo acercamiento, también se precisa que el control social no ha sido uniforme en su trayectoria histórica, pues si bien su práctica se puede extender a un modo primigenio de convivencia entre sujetos, el proceso de teorizarlo se remonta más bien a la organización de las sociedades a través del Estado como figura central.

De este modo, hacer historia sobre el control social necesariamente implica el estudio sobre la configuración del poder político y, por ende, establecer una trazabilidad que toma en cuenta a las sociedades eclesiásticas iniciales, así como posteriormente la fundamentación del contractualismo, la formación del derecho punitivo como una manifestación del positivismo, o

las lecturas posteriores sobre la sociedad que principalmente enfatizaron en el sistema antes que en el individuo.

Ello finalmente generaría una relación intrínseca entre la configuración del *ius puniendi* como una manifestación de control por parte del Estado, así como el establecimiento de márgenes de actuación hacia los individuos. Es decir, la creación de un límite sobre las conductas que se encuentran permitidas, y las que no; así como la reacción por parte del sistema penal. De este modo, Bustos Ramírez (1997) señala al *ius puniendi* como una decisión política criminal que establece la condición de punible sobre los hechos, y la posibilidad de perseguir al autor.

Del mismo modo, se brinda valor al control social por su capacidad de ser efectivo y funcional en la incidencia que tiene sobre los individuos; y la finalidad de reproducción de las condiciones sociales que garantizan el orden social establecido; generándose para ello una realidad donde es el poder el que reprime y tolera, así como establece un marco que propone como fórmula inicial la integración-cooptación, para después perfilarse sobre la base de la corrección y exclusión (Pegoraro, 2003).

Así, la idea de control social se encuentra ligada de forma natural con el establecimiento de límites sobre la permisibilidad social; es decir, establecer una serie de márgenes que determinan qué se encuentra permitido como parte de un ejercicio de normalidad. Sin embargo, no precisa de forma natural respecto a un ideal de sociedad constituida, sino que se construye con base en los ideales que se plasman respecto al orden, de determinados grupos sociales; por ello la forma en que se castiga y excluye a quienes atentan contra el orden, no ha sido siempre homogénea.

Del mismo modo, el control social por sí solo no representa la totalidad de acciones orientadas a establecer parámetros dentro de las sociedades, sino que requieren valerse de medios para efectuarse. Estos medios comprenden una serie de mecanismos que les permiten hacerse efectivos en la realidad social, así como permutarse y tener el alcance suficiente para representar un control eficiente.

Por ello, los medios de control social formal se encuentran definidos como aquellos que se ejecutan exclusivamente a través de instituciones propias del Estado, haciéndose uso del monopolio de la fuerza y coerción que se puede permitir (Cucchi, 2007). De este modo, se hace referencia al Estado como el principal impulsor de dicho control, así como quien detenta las facultades conferidas por la sociedad para ejercerlo.

De este modo, se presupone también que la transgresión de límites del control social, no solamente son una afectación hacia las normas de carácter social, que se encuentran

presentes de forma intrínseca en las relaciones humanas básicas, sino también hacia las normas jurídicas y la institucionalidad que representan; de ahí la aparición de las medidas reactivas que tienen una naturaleza punitiva.

En esa línea, los medios de control social formales son establecidos por los aparatos gubernamentales, en aplicación de la norma jurídica, y pueden tener una naturaleza meramente regulatoria, con dirección específica sobre ciertos grupos sociales; así como en respuesta a la transgresión del orden que se pretende instaurar. A partir de ello se señala que el presente control social aparece de forma directa frente a la inconsistencia del control social informal.

En cuanto al control social informal, se puede precisar que el mismo es ejercido por los actores de la sociedad, a través de sus propias instituciones, es decir, de modo horizontal. Para ello, se requiere entender el funcionamiento de los patrones sociales, costumbres y normas implícitas.

Del mismo modo, cuentan con un bagaje de castigos y recompensas hacia las conductas sociales, que son diferentes a los medios tradicionales que ejerce el poder político. De este modo, tal como expresa Castro Delgado (2019), tanto la vergüenza, como el sarcasmo y la crítica representan sanciones a nivel informal, llegando incluso a trascender sobre los procesos de identidad y autoestima de los sujetos que forman parte de grupos sociales.

Es a través de los medios de control social informales que se percibe como el objetivo último de los grupos sociales es la aceptación total, desideologizada de la idea de bienestar general (Cucchi, 2007, pág. 49). A partir de aquí, la normalización de discursos es el vehículo idóneo, a través del cual se gestan las relaciones de poder, y las prácticas que establecen la moralidad de los actos en los grupos sociales.

Por ello, se hace comúnmente énfasis en que los imaginarios dentro de la sociedad se gestan a partir de las instituciones primarias, que forman parte del espectro normativo propio del ámbito informal. De ahí la relevancia de la familia, grupos religiosos, instituciones educativas y medios de comunicación como principales catalizadores del control social.

En aplicación al control social en ética pública, se tiene por entendido que existe normativa, la cual forma parte del control social formal, en tanto son medidas expuestas por parte de los aparatos institucionales; sin embargo, expresan una visión informal en tanto se busca consolidar al conocimiento de los valores en ética pública como el elemento sustancial para la normalización de prácticas anticorrupción al interior de las instituciones. Ello explica que se genere un relato sobre la capacidad racional de los sujetos para insertarse dentro del imaginario colectivo, y tener un rol activo en el derecho como instrumento de cambio social.

Sobre la base de la experiencia normativa puesta a disposición por el Código Penal Peruano (CPP en adelante), se encuentran identificados una serie de tipos penales que corresponden a una descripción específica sobre las formas delictivas que son representativas de la corrupción.

De este modo, se cuenta con las disposiciones establecidas en el Capítulo II del Título XVIII del Libro II del CPP, a través de las cuales se puede obtener una aproximación hacia la idea de la corrupción que comprende no solamente una descripción del acto en sí, sino también una perspectiva construida desde el ámbito sancionador. A partir de lo señalado se cuenta con delitos como el cohecho, colusión, peculado, enriquecimiento ilícito o negociación incompatible; donde cada uno de ellos describe un presupuesto de hecho concreto, así como la sanción correspondiente.

Por otro lado, partiendo desde la óptica adoptada por el sistema jurídico peruano a través del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se encuentra definida como “el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales” (2017).

En esa línea, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, elaborado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, que tiene como premisa inicial establecer un marco de operatividad a los planteamientos elaborados por la Política Nacional, sostiene que la respuesta a la problemática expuesta radica en la implementación del Modelo de Integridad, cuyo desarrollo se encuentra sostenido sobre la base de las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública.

A partir de dicho dispositivo normativo, se sitúa al Código de Ética como un pilar fundamental del Modelo de Integridad, en consideración a que la corrupción, en su esfera de problema público, se ha evidenciado que transita desde el ámbito moral, es decir, que quien comete actos de corrupción es un individuo que no tiene el suficiente refuerzo moral como para poder encaminar una decisión diferente, pero también sobre la base de lo ético en su actuar, es decir, en el ámbito subjetivo.

De este modo, la LCEFP, por un lado, señala los principios y deberes éticos que deben ser orientadores para el actuar del servidor público, mientras que en los capítulos siguientes desarrolla las prohibiciones, incentivos y sanciones aplicables en casos de incumplimiento.

Asimismo, con el desarrollo e institucionalización del Modelo de Integridad, el impulso del Código de Ética se vuelve mucho más exigible, en consideración a que aquello pasa a

formar parte del Componente: Políticas de Integridad; donde se establece una serie de medidas orientadas a que todas las entidades cuenten con un documento guía que oriente los comportamientos de los servidores sobre una base moral.

Cabe precisar de este modo que el ejercicio aquí planteado corresponde a la interrelación que existe dentro de la ética normativa y la metaética. Ello pues la primera se encuentra orientada a establecer parámetros objetivos sobre lo que es correcto dentro de determinado espacio social, que para el caso de estudio es el servicio público; mientras que la segunda corresponde a un análisis sobre los parámetros objetivos establecidos (Melchor, La vigencia de la ética normativa, 2018).

De este modo, mientras el primer punto representa la acción concreta, el segundo se vislumbra como un análisis de la misma, lo cual a su vez se enlaza con la presente investigación en cuanto se busca elaborar precisiones sobre las formas en que se presenta la LCEFP, siendo un medio de control social que establece a la ética pública como un elemento preventivo frente a la corrupción.

De este modo, la norma en cuestión vista como instrumento de cambio social, concibe que los servidores públicos, a partir de tomar conocimiento sobre sus contenidos, normalizan el discurso de la ética pública como parte de su espectro racional, y se encuentran como conjunto en capacidad de prevenir actos de corrupción, ya que encuentran en el marco normativo un fundamento teleológico de acción.

8.3.3. Ética normativa

Analizar la ética como clave central para el desarrollo de la presente tesis, implica diseccionarla a partir de las dos grandes escuelas que marcaron el punto de partida sobre su discusión en la historia de la humanidad: la ética teleológica y la ética deontológica. Dicho ejercicio también nos permite tomar distancia entre ética y moral, explicando la relevancia de dicha diferenciación para el presente trabajo.

En primer lugar, la ética se piensa como una reflexión teórica hacia el modelo de vida, estándares y acciones del ser humano (Betancur, 2016). La cuestión filosófica es trascendente aquí, porque implica poner en cuestionamiento los elementos fundantes de la realidad y, por lo tanto, las perspectivas que hemos adoptado desde la normalidad sobre aquellas cuestiones morales que requieren de un análisis más profundo.

Por otro lado, desde la cuestión hegeliana, se aborda esta distinción concibiendo que ética está marcada como el orden de vida y la expresión de voluntad de una comunidad,

mientras que moral desde su acepción moderna se entiende como el conjunto de principios aplicables a la sociedad, como producto de un proceso complejo de reflexión, cuestionamiento y conciencia sobre la ley moral (De Zan, 2004). Esta forma de abordar la ética marca la pauta sobre una intención de unificación, o reordenamiento central de la ética y moral.

Sin embargo, en la modernidad se señala a la moralidad como una manifestación del mundo vital, es decir, aquel conjunto de postulados, orientaciones y principios que forman parte de la conciencia colectiva, y que tienden a transmitirse de forma intergeneracional (Vílchez, 2012). No presupone una reflexión a priori, sino más bien su aceptación, sea por su validez natural, o por la imperiosa necesidad del ser humano para vivir en sociedad.

Habiéndose abordado previamente ello, se puede señalar que la relevancia de la distinción entre ética deontológica y teleológica debe ser aclarada en el marco del mundo contemporáneo, que va más allá del acercamiento meramente especulativo. Ello en tanto, la lectura que se tiene es que la realidad actual ha sido profundamente transformada por las relaciones materiales de producción, la globalización como fenómeno transversal, los medios de comunicación masivos, guerras sucesivas, entre otros aspectos que cobran relevancia en el debate actual sobre la ética.

La ética deontológica entonces hunde sus raíces en la razón esencial de la norma, de este modo se adhiere a la visión de una ley natural universal, siendo una herencia concreta del proyecto moral de la ilustración, que articula a la ley como un instrumento de control al poder. Se asocia al deber común, las normas y su carácter exigible, como una forma de construir ciudadanía.

La presencia de la ética deontológica en las sociedades actuales representa una necesidad de diálogo y consenso sobre la relevancia del estricto cumplimiento de la norma, así como de las formas en que criterios mínimos y universales se manifiestan y pueden, en ocasiones, contraponerse a visiones referidas a la pluriculturalidad (Sandoval). De esta manera, el lenguaje de la globalización requiere de acepciones deontológicas para establecer paradigmas de validación.

Por otro lado, la ética teleológica se piensa desde los fines, en vez de sus fundamentos en sí. En perspectiva de Adela Cortina y Emilio Martínez (2001), la ética teleológica se ocupa del bien no-moral, antes que la determinación del deber, de ahí que se considere moralmente bueno maximizar el bien no-moral. Es una ética aristotélica en tanto hace reminiscencias a la vida buena o felicidad como fin fundamental de la persona.

Sin embargo, la contemporaneidad ha puesto en tela de juicio las formas de pensar en la ética, principalmente hacia los postulados de las escuelas de la ética más relevantes. Ello

porque los fenómenos actuales han condicionado un sujeto de la moral que maneja sus propias dinámicas internas de cooptación, alienación, y sobre todo de consumo. Esta nueva formación del individuo también ha tenido incidencia en la transformación de la sociedad y el Derecho, que ha transitado más allá del viejo debate entre iuspositivismo y iusnaturalismo.

De igual modo, tanto el sobre apego a las normas como máxima de un proyecto ético, o la centralidad del fin en sí mismo, revelan un carácter procedimental o rutinario de la ética, que no es suficiente para adaptarse al mundo de hoy. De hecho, diferentes proyectos de Estado-Nación, que en algún punto manifestaron un apego rígido, desde su propia lógica, hacia las clásicas escuelas de la ética, también han tenido incidencia en la violación sistemática de derechos humanos en diferentes escenarios.

De ahí que la ética normativa represente, en la medida de lo posible, un proyecto de unificación de dichas escuelas. Ello en tanto se identifica con la ética deontológica al resaltar el cuidado específico de las normas jurídicas, como un medio para garantizar sus fines (ética teleológica); de igual modo, se persigue en construir una ideación de la ética más allá de sus presupuestos metafísicos (De Zan, 2004).

De igual manera, en su formulación requiere apoyarse de criterios universales y objetivos. Primero al posicionarse como una guía concreta que se apoya dentro de nociones aplicables a toda la humanidad en sí, por otro lado, su condición de objetividad está dada por el grado de independencia que busca generar de los agentes que tienen injerencia en la formulación de las normas (Melchor, 2018).

La esencia de la ética normativa entonces recae en lo que no es: una ética descriptiva. No se ciñe únicamente a presentar las condiciones objetivas del mundo, sino a transformarlo, a determinar cómo este debería ser. Representa una superación del dogma o los convencionalismos temporales, en tanto requiere pensarse desde el justo medio, marcando así la pauta de la ética como una filosofía práctica.

En esa línea, la LCEFP representa un ejercicio de ética normativa, a través de la cual se busca presentar las condiciones necesarias para guiar el ejercicio de la función pública. De este modo, la norma se ciñe a estándares de conducta, así como prescripciones basadas en criterios de juicio. Ello implica un proceso de integración entre lo deontológico y lo teleológico, al establecer una guía del deber al servidor público, que tiene una marcada finalidad en la lucha contra la corrupción.

En ese punto, la relación entre corrupción y ética no se representa como una causalidad unidireccional, sino que dichos fenómenos se encuentran emparentados y en un escenario de retroalimentación constante; por ello que la dimensión cultural a través de la cual se desarrollan

la ética y la moral es trascendente a la hora de generar un esbozo a la corrupción como una problemática, y a la ética normativa como su respuesta.

8.3.4. Construcción de la corrupción desde la genealogía

La genealogía parte de que las cosas en el mundo no tienen una condición inherente: la corrupción vista como una cosa, es un elemento que debe ser entendido desde la pluralidad de sus visiones, y no como un concepto aislado, neutral u objetivo. Estas nociones hegemónicas que le otorgamos a las cosas se entienden verdaderamente a través de sus procesos históricos, los cuales no constituyen la formación de una “verdad” sino más bien un proceso acumulativo del saber.

En adición a ello, un proceso acumulativo del saber está basado en la discontinuidad histórica; en otras palabras, para arribar a un relato hegemónico de la corrupción, es importante entender que las dinámicas de la historia no son lineales, sino que se entrecruzan a partir de las diferencias contextuales que requieren analizarse hacia la historia de los pueblos: no es lo mismo hablar sobre la corrupción en la incipiente república peruana que en la Europa post revolución francesa.

Bajo esa premisa, la genealogía de Nietzsche nos conduce a entender que la verdad única e irrefutable es inestable, en tanto se forma y comunica a través de la heterogeneidad de sus interpretaciones. En dicha inestabilidad se precisa cómo la formación gramatical de las palabras (el conjunto de términos concretos usados para referirse a las cosas), subvierte toda pretensión de objetividad al representar expresiones de la voluntad del tirano que se agencia de las interpretaciones y discontinuidades de la historia (Sánchez Santiago, 2017).

Foucault, por su parte, entiende que la formación de verdades basadas en la discontinuidad histórica revela lo siguiente: modos para configurar la verdad, las formas de poder, y las prácticas para gestionar la vida. La genealogía entonces no se pregunta sobre cuál la definición de las cosas, sino más bien de las relaciones de poder que han determinado las formas en que las cosas han sido definidas.

Las formas de poder se explican a través de modos históricos, que predisponen el análisis sobre el tratamiento de los sujetos punibles. De este modo, el tránsito entre castigos públicos al desarrollo de institutos penitenciarios permite explorar la reproducción de saberes en la sociedad del castigo, que explican también la existencia de un poder soberano, poder disciplinario y el biopoder.

El poder soberano es visto como una tenencia, un objeto de disputa para ejercer la administración de la muerte; de ahí que sea caracterizado bajo la denominación de “hacer morir y dejar vivir”. El poder en este caso se localiza en el Estado, lo que lo convierte en el sujeto exclusivo que se manifiesta a través de la ley, concebido básicamente desde la soberanía producto del contrato social, que le otorga al Estado un derecho natural sobre el poder.

Este pensamiento entiende que la figura del soberano es exterior al poder que posee; existiendo así una relación de sujeto-objeto que permite explicar la naturaleza del poder soberano y su manifestación: mantener, reforzar y proteger la pertenencia. De igual modo, la idea orden y disciplina responde a mandatos directos, porque la ley es la forma en que el poder se manifiesta, se trata entonces de una relación vertical.

En síntesis, el soberano tiene el derecho natural para normar la muerte de los ciudadanos a partir de mandatos directos. El poder funciona como un espectáculo visible basado en la prevalencia del territorio, el orden y la exclusividad, así como castiga los comportamientos a través de toda la performatividad pública: ejecuciones en plazas, trabajo forzoso, peregrinaje, entre otros.

Conforme a las necesidades de mayor regularidad y eficacia del castigo, que mantienen un trasfondo vinculado al cálculo económico y político, se ubica el poder disciplinario que encierra el punto de transición hacia la modernidad. Esta transición final se explicó desde la acumulación de cuerpos y capitales en el ámbito urbano, la necesidad de normalizar los sujetos bajo el principio de igualdad ante la ley, y la reproducción de saberes propios de la sociedad disciplinaria (Castro, 2014).

El poder disciplinario entonces opera desde la individualización de los cuerpos, en los cuales aparece un nuevo principio: hacer vivir y dejar morir; de esta manera, el enfoque no está dado en decidir sobre quién recae la muerte, sino precisamente en la normalización de los individuos a partir de la disciplina como un conjunto de técnicas resumidas en tecnologías, estructuras sociales, instituciones de coerción, procedimientos, etc. Esta cuestión refuerza la necesidad de educar los cuerpos para su control, es decir, hacerlos dóciles (Toscano López, 2016).

Aquí se hace la distinción entre ley y norma como elementos sustanciales para diferenciar los poderes soberano y disciplinario: la primera busca determinar lo prohibido y lo permitido a partir de mandatos concretos que generan dinámicas directas de exclusión (los castigos públicos separaban entre merecedores y no merecedores del favor del soberano), la norma en cambio persigue normar a partir de la adecuación de los individuos hacia los

parámetros de lo óptimo en la sociedad, es decir, la homogeneización, por ello se piensa en la cárcel como un espacio de resocialización.

En ese orden de ideas, el biopoder se constituye bajo dos caminos: por un lado, incorpora las lógicas del poder disciplinario enfocado en la normalización de los cuerpos y, por otro lado, requiere de la biopolítica, como la forma de normalizar la vida biológica de las personas, es decir, orientándose a la especie en sí. A diferencia del poder disciplinario, su enfoque no radica en la individualidad, sino más bien en el gobierno de la multiplicidad.

Para ello se incorporan enfoques basados en la medición cuantitativa de la ciudadanía: tasas de nacimiento, crecimiento y mortalidad, dispositivos basados en métodos estadísticos, entre otros. Se incluye la tecnología política del cuerpo, que busca entender la vida para su regulación y ordenanza; es en la gestión calculadora de la vida en la que se manifiesta la biopolítica (Cadirola & Mc Donnell, 2014).

Este preámbulo nos sirve para explicar que, bajo la mirada de la genealogía, no se busca entender la noción de corrupción como una verdad aplicable de forma universal, sino más bien como un correlato, un instrumento que, en vez de describir un hecho, se permite expresar las formas del poder, siendo ello lo que se busca exponer desde el presente trabajo de investigación.

En esa línea, la forma en que se aborda la corrupción es una forma de entender el ejercicio del poder, representando precisamente una continuación del orden, o su forma de perpetuarse. Desde la genealogía, cobra relevancia la problematización de la corrupción como un escenario discursivo de disputa y reacción, en tanto son las relaciones de poder las que moldean las nociones que podemos aplicar a una idea tan presente como “corrupción”.

Así, la idea de corrupción impone condiciones de análisis más allá de una presunción de su objetividad, trayendo consigo la necesidad de incorporar visiones que la diseccionen, categoricen e identifiquen las condiciones a través de las cuales llegamos a definirla. Entonces, el objetivo de la genealogía no está orientado hacia la búsqueda del origen de las “cosas”, sino de su procedencia comprendida a partir de las discontinuidades de la historia.

Esta operación comprende cuestionar las partes de una cosa (ética y corrupción en el presente trabajo), desde su relacionamiento y pluralidad, contrastándose ello con los procesos de verdad que gestionan sus aspiraciones de orden y control, y nos explican la relevancia del apartado histórico que incide en categorizar un acto como corrupto o ético.

Asimismo, la relevancia de la lucha contra la corrupción, y específicamente el trabajo desde la ética normativa, también comprende dispositivos de poder, orientados a la exclusión

y consolidación de los regímenes de verdad, que van de la mano con las interpretaciones que se ha tenido del problema a resolver.

En concordancia a ello, es válido estudiar las políticas anticorrupción como dispositivos de verdad, que se gestan desde el discurso sobre la lucha contra la corrupción y la consolidación del capitalismo tardío. El biopoder en este caso opera como una fuerza de clasificación y orden desde la Administración Pública, teniendo injerencia en el grado de relacionamiento, repetición y castigo hacia las prácticas que pasan a ser consideradas en el margen de lo punible, al igual que las pequeñas manifestaciones aún presentes de un poder soberano, conforme será tratado.

9. Capítulos de la investigación

9.1. CAPÍTULO 1: El desarrollo discursivo de la corrupción como problema ético

Consideraciones iniciales

Comprender la corrupción exige ir más allá de sus manifestaciones visibles para analizar cómo se ha institucionalizado históricamente. Para ello, es necesario rastrear cómo la corrupción se institucionalizó a través del resquebrajamiento de los poderes públicos ante prácticas cuestionables, lo que finalmente ha erosionado la confianza en las instituciones.

En esa línea, el relato sobre la corrupción se asocia primero desde relatos trágicos y cuestionamientos morales. No obstante, también requiere entender la respuesta institucional de los Estados y organismos internacionales. Así abordamos los esfuerzos para visibilizar a la corrupción como un problema público de carácter ético, es decir, cómo institucionalmente se ha llegado al razonamiento de que no es ético cometer actos de corrupción.

Las acciones concretas de lucha contra la corrupción en el Perú materializan una narrativa del problema público. No es lo mismo que el Estado exponga a la corrupción solo desde el Código Penal, a que haya un tratamiento desde una LCEFP: el primer caso sitúa a la corrupción como una ilegalidad, mientras que el segundo la entiende como un problema desde la ética individualizada.

La construcción discursiva de la corrupción como problema ético se articula en dos niveles. Primero, a partir del conjunto de postulados discursivos que construyeron el relato sobre la corrupción como una falencia natural de la sobrerregulación del Estado y, por otro lado, mediante las herramientas técnico-legales que promueven la ética e integridad en la función pública como parte de las políticas de desregulación de los Estados.

Dichos elementos, analizados también en su interacción con la academia, no solamente permiten comprender la profundidad discursiva que trae consigo la promulgación de la LCEFP, sino también la incidencia de la ética normativa como elemento que aspira a consolidar la lucha contra la corrupción en la cultura organizacional en el Estado, y finalmente los contrastes histórico-políticos que trastocaron la confianza de las instituciones en el Perú.

Para ello, entendemos a la corrupción en su conjunto, como una práctica que no puede ser definida en el vacío, en tanto requiere de agencia, dispositivos y discursos para gestarse. Esto permite explicar que son las relaciones de poder las que consolidan lo que entendemos por corrupción, y también las formas en que han sido articuladas las estrategias de lucha contra la corrupción, conforme será evidenciado en los siguientes párrafos.

Génesis de una construcción hegemónica del discurso

El presente apartado se centra en la génesis del discurso hegemónico de la lucha contra la corrupción, que implica la comprensión hegemónica de dicho fenómeno según los marcos ideológico-políticos del liberalismo y modernidad, los cuales fueron consolidados a través de procesos históricos que marcaron la pauta entre corrupción, ética pública y Estado de Derecho.

El Estado monárquico transita hacia cuestionamientos cuando se visibiliza el contrato social. El poder político trasciende de una autoridad de gobierno a resignificar los valores sociales que constituyen el Estado de Derecho. Bajo esa lógica, la teoría política moderna entiende al contrato social como producto de la razón histórica del hombre, que pone en entredicho la síntesis entre gobierno y religión, partiendo de postulados iusfilosóficos que identifican un estado natural del ser humano, a partir del cual se justifica la necesidad de delegar el poder político sobre una figura gobernante.

La teoría del contrato social marca un punto de inflexión al cuestionar la legitimidad del Estado monárquico. El poder político trasciende de una autoridad de gobierno a resignificar los valores sociales que constituyen el Estado de Derecho; explicándose la transición de autoridad divina a un pacto racional entre individuos. Esta teoría, producto de la razón ilustrada, parte de postulados iusfilosóficos que identifican un estado natural del ser humano que justifica la necesidad de delegar el poder político sobre una figura gobernante.

Esta transformación no solo redefine el poder político, sino que establece una base racional para pensar a la sociedad. Para John Rawls, la idea del contrato es un recurso teórico que permite poner condiciones básicas de moralidad aplicables en sociedad, que más allá de

centrarse únicamente en configurar un modo de gobierno, se propone generar las condiciones básicas de una justicia distributiva (Jaramillo Marín, 2012).

Se gesta entonces un cambio de paradigma: del orden tradicional donde el poder permanece inquebrantable por representar lo divino a la modernidad, donde el ser humano se concibe como individual, racional y libre de transformar su realidad. Lo señalado coincide con la materialización de revoluciones que tienen fundamento ideológico en pactos sociales basados en libertad y razón. El Estado se vislumbra como una ficción creada por el ser humano racional, que requiere de controles políticos fundamentados en evitar la corrupción inherente al estado de naturaleza.

De esta lógica se desprende que la acumulación desmedida de poder se identifica como raíz de la corrupción gubernamental y, por extensión, del fracaso del pacto social. Esta línea entiende que la corrupción es una desviación del contrato social, y por ende una deformación del poder político, que trastoca las bases éticas de naturaleza libre y racional del pacto entre los hombres. Las premisas guardan relación con los fundamentos teóricos que consolidarán posteriormente el discurso de la ética en la función pública.

Del mismo modo, dichas premisas entienden al derecho como un elemento de contención a los excesos del poder político desbordado. La ley es vista como la materialización de los controles establecidos por el ser humano fundamentados además por nociones universales de igualdad y justicia. De ahí que sea entendible reconocer la necesidad de establecer líneas de lucha contra la corrupción basadas en la potestad normativa.

Ciertamente, es importante resalta que la concepción del cargo público es trastocada a partir de las ideas expuestas. Inicialmente vislumbrado como propiedad privada, era complejo objetar las prácticas contrarias a la ética que su ejercicio podría conllevar, sin embargo, a partir de consolidar la tributación regular y salarios, se permitió crear la idea de servicio civil permanente, consolidándose una idea final del Estado como una entidad moral y el ejercicio de la autoridad pública como un deber (Johnston, 1991).

Sin embargo, el tránsito del poder evidenciado desde la moral a la racionalidad instrumental es una forma de reconfigurar la idea de ética pública, así como el sentido que nosotros le damos a la corrupción: no solamente es un vicio moral, sino también una disfuncionalidad del aparato administrativo. De esta manera, cobra relevancia la corrupción como un problema público que va más allá de meras interpretaciones aisladas desde el ámbito privado.

Precisamente esta inflexión analiza la funcionalidad de las instituciones, según el grado de corrupción en el que operan, partiendo desde una interpretación sobre los alcances de la

colonialidad en la formación de los aparatos burocráticos tempranos en América Latina. Frente a la pregunta sobre la diferencia en las dinámicas de corrupción entre países colonizados por el Gran Bretaña y España, se asocia la perspectiva que ambos imperios asumieron en la formación del Estado-Nación y las economías coloniales.

Un estudio sobre la calidad de los sistemas judiciales presentó como variable determinante la tradición jurídica incorporada en cada país. De este modo, los resultados precisaron que los países regidos bajo el common law tienen más altos grados de eficiencia y protección al inversionista que otros países donde se incorporó la tradición del derecho continental. Para ello se utilizaron los siguientes parámetros: eficiencia, imperio de la ley, riesgo de corrupción, riesgo de expropiación y riesgo de incumplimientos contractuales (Fajardo, 2002).

Existe una difundida tradición pensada desde occidente para resolver las deficiencias burocráticas a partir del trabajo intelectual e iniciativas legales. Desde el Reino Unido y Estados Unidos se presentaron iniciativas en el Siglo XIX pensadas en favorecer sus transformaciones económico-políticas, las cuales tuvieron incidencia en el proceso de reforma y modernización del Estado, lo cual finalmente permitió reducir la incidencia de actos de corrupción, fortalecer la defensa de la propiedad privada, y garantizar un tránsito funcional hacia un capitalismo inicial.

Esta forma de pensar en la corrupción, a partir de la genealogía, sitúa la necesidad del Reino Unido de incorporar nuevos mecanismos para transformar el Estado, en función de garantizar la protección del capital, y la consolidación de relaciones de poder entre clases burguesas y proletarias. De esta manera, aquella circunstancia económica se vale de los parámetros de análisis del common law y civil law para consolidar la base liberal del discurso sobre la corrupción: elemento que no permite el crecimiento de las naciones.

A diferencia de ello, en España se consolidó una mentalidad de corte corporativista, donde las esferas de prioridad no están basadas en criterios de libertad y propiedad privada, sino más bien en la protección de los círculos más cercanos de la persona, es decir, la familia y el cuerpo social que le sucede. Para sus colonias la historia no fue diferente, pues el fracaso de las reformas borbónicas no modernizó las prácticas institucionales, por el contrario, permitió la transición de una corrupción virreinal a una corrupción de caudillos (Huber, 2005).

La situación descrita también es un reflejo de cómo opera el poder disciplinario: ya habiéndose consolidado el discurso de la república como proyecto político, también operaba de forma paralela la gestión de los cuerpos indígenas, para categorizarlos y separarlos,

imponiéndoles distintos regímenes laborales, estatus dentro de la sociedad y posibilidades de movilidad.

De esta manera, sus formas de relacionamiento estaban cercadas a micro comunidades que dependían de la relación trabajo-cuerpo, haciendo más proclive la consolidación de una mentalidad corporativista, que antes de mirar hacia un reflejo casi lejano de servicio al país, esté principalmente centrado en el beneficio de las personas que compartían vivencias cotidianas (Bonilla, 1988).

El discurso sobre la consolidación de un servicio público de calidad que incorpora valores esencialmente liberales producto de la razón humana se evidencia contrariado en este caso a partir de las relaciones de poder que determinaron colonialidad. Por ello, se permite entender que la ética pública hegemónica, que se piensa como un producto del convencionalismo racional, no toma en cuenta la fragmentación identitaria como elemento de cuestionamiento y disputa.

Aproximaciones a la corrupción desde el funcionalismo y desarrollismo

Desde la mirada funcionalista, Huntington (1968) entendía que el límite entre sociedades desarrolladas y subdesarrolladas es el número, dimensión y eficacia de sus organizaciones, así como la adaptabilidad, autonomía y coherencia entre sus procedimientos. Ello nos hace comprender que la diferencia se encuentra asociada con la profundidad en que se ha desarrollado y juridificado la técnica legal dentro de los procesos estatales.

Este análisis se circunscribe en los modelos de desarrollo impulsados en la sociedad estadounidense de los años cincuenta, que a su vez tomaban como marco de análisis las teorías de modernización en las sociedades a partir de los cambios sociales basados en elementos empíricos: sociedad, burocracia, instituciones y organicidad, elementos importados a su vez desde el enfoque weberiano sobre la racionalidad uniforme al interior de las estructuras sociales, y por lo tanto del poder político.

Lo importante aquí recae en el debate público de los denominados “países en vías de desarrollo”, caracterizados comúnmente por pasados coloniales. Dichos países se caracterizan por su rápida transición hacia la modernidad, sin considerar sus capacidades institucionales frente a nuevos cambios socioeconómicos, ni sobre el proceso de aprendizaje por el que pasaron otros países para consolidar el ideario de la modernización.

En esta visión, la corrupción se explica a partir de la contraposición entre lo moderno y tradicional, ya que la perspectiva de ciudadanos de países de desarrollo que pudieron conocer

la experiencia moderna, muchas veces tiende a confrontarse con las normas tradicionales que forman parte de su cultura de origen.

Huntington (1990) para ello pone el ejemplo del rey: en una sociedad tradicional, está bien visto que un funcionario les brinde trabajo a sus familiares, sin embargo, para la sociedad moderna, ello sería tipificado como nepotismo. Entonces, el reproche institucional de una conducta responde a los valores asociados a la misma, en perspectiva del grado de modernización en una sociedad.

Dichos postulados, entienden que la corrupción, en ciertos escenarios de crecimiento económico, puede brindar más beneficios de los esperados al socavar la burocracia institucional característica de países en vías de desarrollo. Bajo este argumento, la corrupción dismantela redes de burocracia, y permite que las instituciones puedan llegar a acuerdos de manera más eficiente, bajo marcos de desregulación, posibilitando la consolidación de políticas de crecimiento económico.

En perspectiva de Leff (1964), a pesar de que los gobiernos puedan desarrollar políticas con objetivos claros y específicos, los actores encargados de su implementación pueden presentar discrepancias sobre los procedimientos a adoptar, es en dichos escenarios en que los costes de la corrupción pueden ser menores a sus beneficios, al permitir que se tomen las decisiones más eficientes en términos prácticos.

Para ello, se pone como ejemplo a Chile y Brasil, en escenarios similares de estancamiento en la producción alimenticia y posterior incremento de precios. En ambos casos, sus gobiernos reaccionaron congelando precios, y estableciendo controles burocráticos. Mientras en Chile la burocracia actuó conforme a los objetivos trazados, se tuvo un aumento inflacionario significativo; en Brasil, la burocracia caracterizada por su menor capacidad de cumplimiento, permitió el aumento de precios y de producción alimenticia, lo cual limitó posteriormente el aumento de la inflación.

Desde esta perspectiva utilitarista, el éxito de los empresarios y la burocracia corrompida, se basó en aplicar políticas más efectivas en la práctica que las dispuestas desde el aparato institucional, sin importar que las mismas representen un quiebre al orden legal. Finalmente, el análisis económico posterior permitió “justificar” la decisión tomada por los agentes económicos y la burocracia enraizada, toda vez que se obtuvieron externalidades positivas frente a la crisis señalada.

Esta cuestión se enlaza con la falta de esfuerzos para generar un discurso unificado de lucha contra la corrupción. En la medida en que la misma no suponía una preocupación hacia el desarrollo de una política administrativa alineada con el crecimiento económico, sino más

bien era vista como su soporte en determinados escenarios de temprana inserción de políticas de mercado, se entendería la falta de prioridad a la hora de establecer estrategias sincronizadas para combatirla.

Esto va de la mano, por un lado, con el bajo nivel de corrupción evidenciado en países como Estados Unidos hacia la década de los sesenta, donde los índices de medición situaban a la corrupción por debajo de los umbrales evidenciados en décadas anteriores, por lo que no se consideraba una de las principales preocupaciones en el panorama político, sino más bien que se entendía a la corrupción bajo el estándar de la tolerancia (Glaeser & Goldin, 2004).

En esa línea, la posición adoptada en la Declaración de Punta del Este, que consolidó el programa denominado “Alianza para el Progreso”, el cual fue promovido por Estados Unidos, estaba más orientada a generar un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, sostenibilidad y fortalecimiento democrático para los países latinoamericanos, siendo la lucha contra la corrupción un elemento tangencial de dichos objetivos (1961).

A pesar de esta falta de esfuerzos en el ámbito internacional, se encuentran iniciativas orientadas a resaltar la relevancia de la ética en el servicio público. De acuerdo con Rohr (1989), la ética aplicada sobre el Derecho y los valores en el servicio público, son un bien proveniente de la Constitución de Estados Unidos, y su espíritu democrático. De esta manera se genera un escenario de equilibrio entre los valores del régimen, con la ética que deben adoptar los servidores públicos dentro de su trayectoria profesional.

Se enfatiza que los valores un régimen se asocian con la fundación de estándares éticos para el servicio público, si bien en Estados Unidos se relacionan con valores constitucionales, en otros regímenes pueden aplicarse según la naturaleza de sus sistemas legales (Winn, 1990). Así, la forma en que los valores del régimen tienen vigencia en la aplicación de las normas es a través de la adhesión moral que los administradores han hecho de las mismas, desde su interpretación y aplicación del Derecho.

Pese al énfasis en la ética, el concepto de integridad no se abordó aún como el eje de cohesión en la trazabilidad y compatibilidad de normas orientadas a redefinir el servicio público. Dicha apertura llegaría años después, a partir de las propuestas presentadas por autores como Robert Klitgaard, y organismos internacionales como Transparencia Internacional, el Banco Mundial y, sobre todo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El discurso económico de la corrupción

Lejos de ver a la corrupción como una consecuencia del fenómeno cultural, o el engranaje usado en países en vías de desarrollo para consolidar políticas de crecimiento; hacia los años ochenta emergieron estudios desde enfoques micro-organizacionales, que traían al debate las dinámicas de acción entre propietarios, ejecutivos, accionistas, y otros actores relevantes, y entendían a la corrupción más allá del análisis que moral y cultural (Jimenez Sánchez, 2014).

Por consiguiente, el ámbito de discusión sobre la ética en el sector público vislumbra que las herramientas del Derecho, deben insertar elementos de análisis más allá de los valores esenciales de todo régimen democrático. Rose-Ackerman (1978), por ejemplo, identifica a la corrupción como un problema de costos y oportunidades, para ello involucra las siguientes categorías económicas: cleptocracias, sobornos competitivos, monopolio bilateral, y finalmente la debilidad del Estado.

La presentación de Rose-Ackerman en este punto, nos permite abordar el modelo racionalista, que entiende a los actos de corrupción como la consecuencia transaccional entre los agentes e individuos, determinada sobre la base de incentivos. En esa línea, los actos de corrupción son una consecuencia de las elecciones racionales de agentes e individuos, quienes identifican una oportunidad de ganancia superior a los costos en determinados actos ilícitos.

El escenario descrito no sería posible de no existir gobiernos con baja capacidad de respuesta institucional, en los cuales se ha encomendado la discrecionalidad sobre sus agentes de forma tal que ellos disponen de los beneficios y costes de sus acciones, traduciéndose ello en la plena disposición de actos racionales. Ello finalmente desemboca en el quiebre de la confianza de las vías institucionales para satisfacer las demandas de la población, así como la falta de disposición por parte del privado para involucrarse de forma activa en el mercado, siendo ello un obstáculo al crecimiento económico.

Por otro lado, para Robert Klitgaard, la corrupción es un crimen de cálculo y no de pasión, es decir, un acto racional que se basa en lo siguiente: los comportamientos ilícitos prosperan en escenarios donde los agentes (servidores públicos) tienen poder monopolístico sobre los clientes (administrados), un alto nivel de discrecionalidad, y la falta de controles internos aplicables desde la dirección.

Esta dinámica involucra una relación tripartita trasladada del sector privado entre: actores, clientes y directores. Cada uno de ellos representa una debilidad estructural, que

finalmente es sintetizada como: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Rendición de cuentas (Klitgaard, 1998).

Se identifican tres factores fundamentales: oportunidad evidenciada desde la presencia de monopolios y discrecionalidad en la toma de decisiones, el beneficio que se puede obtener cuando se comete un acto de corrupción, y finalmente el riesgo de ser descubierto y sancionado. Asimismo, otros factores relevantes son la falta de marcos legales precisos, que permitan identificar y sancionar actos de corrupción, así como las puertas giratorias y actividades de la delincuencia organizada.

Estos factores permiten a Klitgaard entender que, mientras más en competencia se encuentren los monopolios de decisiones, limitada esté la discrecionalidad de los actores, y promovida sea la rendición de cuentas, se puede establecer un marco efectivo en la lucha contra la corrupción. Ello implica un trabajo sistémico, donde los tres elementos esenciales se encuentren dirigidos bajo una política coherente, acorde con los objetivos planteados desde una idea de gestión pública ágil.

Este análisis encierra una guía doble de acción práctica. Por un lado, entiende a la corrupción como una fórmula matemática fácil de entender por todos, en contraposición con análisis previos, que vistos en conjunto representaban una serie de ideas distantes. Por otro lado, es relevante al establecer un plan de trabajo específico para luchar contra la corrupción, ello representa una respuesta a diagnósticos trágicos de la corrupción en países en vías de desarrollo, al igual que una receta estandarizada que se puede aplicar en diversos escenarios políticos.

Críticas al discurso racionalista

En perspectiva de Sandoval Ballesteros (2016), la obra de Klitgaard encierra ciertos prejuicios: primero que su constructo teórico se basa en señalar a las fuerzas del libre mercado como el parámetro de lucha contra la corrupción, por otro lado, tiene una perspectiva de la corrupción como un vicio emergente desde el Estado, y finalmente, esta construcción teórica se alinea con los intentos de legitimar el neoliberalismo, a partir de posicionar al Estado como un ente confiable que cumple requisitos mínimos para garantizar el libre mercado y la eliminación de excesivas regulaciones.

Del mismo modo, el análisis propuesto tiende a ser visto como reduccionista de la corrupción, y su propuesta de solución, un simple artificio que no toma en cuenta las redes de clientelismo, desigualdad de oportunidades, marcos de análisis históricos, y la cultura política

de cada país. Así, generar competencia para la toma de decisiones puede incentivar a los agentes a ofrecer oportunidades cada vez más atractivas para la corrupción, mientras que reducir la discrecionalidad puede representar una iniciativa para que los agentes quiebren el orden legal (Stephenson, 2014).

La toma de decisiones monopólicas no necesariamente es negativa, de hecho, hay ciertos sectores estratégicos que dependen de decisiones centralizadas, como lo evidencia Cumbers respecto a la Unión Soviética y el uso de sus activos como petróleo, acero y energía. Por otro lado, se utiliza el caso de privatización económica post Unión Soviética para ejemplificar redes oligárquicas que generaron saqueos masivos y enriquecimientos sin precedentes respecto a recursos energéticos y minerales (Cumbers, 2012)

Por consiguiente, la afectación sobre la rendición de cuentas no necesariamente es un problema desde la falta de competencia, sino respecto a la falta de regulación. La idea de discrecionalidad no necesariamente es una causa de la corrupción sino una consecuencia. Por ello, la conclusión de Sandoval Ballesteros sobre la situación expuesta es que la fórmula de corrupción y privatización no son elementos separados ni antítesis, sino más bien fuerzas que en determinados escenarios y tiempos históricos pueden acompañarse perfectamente (2016).

El conjunto de propuestas y visiones respecto a la corrupción: tanto desde las lógicas institucionales, como sobre los sistemas de valores, tienen incidencia en la construcción de la integridad como discurso, que posteriormente pasa a ser institucionalizado por países en vías de desarrollo. Sin embargo, esta operación representa un diseño de política institucional hegemonizada mediante organismos internacionales, que actuaban bajo la lógica de la desregulación y privatización.

Ello se manifiesta cuando el Banco Mundial establece la prioridad de la lucha contra la corrupción, sienta antes un elemento subestimado por la misma organización, bajo el argumento de ser “un enfoque puramente político”; pero también con la aproximación que han tenido organizaciones como Transparencia Internacional en la ideación de la corrupción desde sus instrumentos de medición.

Estos instrumentos incorporan metodologías múltiples, a través de las cuales predomina el análisis racional de la corrupción. De esta manera se presenta el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que mantiene una periodicidad anual desde 1995, y se basa en un conjunto de aproximaciones presentadas por organismos internacionales, sociedad civil y comités de expertos, respecto a la percepción que se tiene sobre la corrupción en los países.

Particularmente, el tipo de corrupción que se estudia en el IPC está relacionada con aquella que se genera hacia la Administración Pública, dejándose de lado elementos como el

fraude fiscal, movimientos ilícitos de fondo, blanqueo de fondos y sobre todo la corrupción en el sector privado. Esta decisión de tratar a la corrupción como una manifestación del Estado, nos expone de antemano su posicionamiento, sobre todo teniéndose en cuenta la relevancia de los procesos de globalización en los últimos años que avizoran una mayor presencia del sector privado en actos de corrupción.

Sin embargo, dicho análisis reproduce relaciones asimétricas de poder entre el Primer y Tercer Mundo, y al mismo tiempo permite legitimar la incorporación de políticas neoliberales, en tanto existe el diagnóstico previo de la corrupción como una problemática proveniente del sector público. De esta manera, se atribuye a los Estados la condición de ser inherentemente corruptos, pero no permite establecer una trazabilidad en la relación con el sector privado, más allá de elementos tangenciales como el soborno o tráfico de influencias.

Esta cuestión toma más relevancia cuando el IPC pone sobre la mesa la discusión sobre los países que articulan mayor cantidad de sobornos, pero deja de lado el origen de dichos actos, esto puede ser explicado en la falta de desarrollo de instrumentos como el Índice de Pagadores de Sobornos (IPS). De este modo, se reproducen prácticas exclusión sobre países aptos, al igual que se persiste en hacer caso omiso a la corrupción como una manifestación entre los países y la globalización.

Una variable interesante de ello es la captura del Estado, que se define como las “acciones conducentes para tener influencia sobre leyes, reglamentos o políticas de Estado por parte de individuos, grupos o firmas”, y no se incorpora como un elemento determinante en la metodología del IPC. De hecho, la decisión de Transparencia al encaminarse hacia la recepción de sobornos antes que un enfoque basado en la captura del Estado corresponde a una decisión política (Kajsiu, 2018).

Esta cuestión se complejiza al comprender que la captura del Estado no es una acción posible de ejercerse desde la ciudadanía en su ámbito individual, sino que requiere de organizaciones (sector privado) con la suficiente capacidad político-económica para conducir la toma de decisiones en el Estado; por ello, su exposición como parte de la cadena de corrupción en los países, es en efecto contraproducente hacia el desarrollo de políticas de modernización y privatización.

De esta manera, a nivel de discursivo la lucha contra la corrupción pasa a ser evidenciada como condición de desarrollo económico. Dicho enfoque encuentra sinergias con los postulados de la OCDE, que hacia mediados de los años 90 incorporó enfoques tecnocráticos en la lucha contra la corrupción.

La OCDE como representante de un micropoder

La OCDE hunde sus raíces originalmente como Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), una organización internacional de gobiernos que tienen al Plan Marshall como marco referencial para consolidar un nuevo marco económico-ideológico hacia los países afectados por la Segunda Guerra Mundial; en el camino de un diferente entendimiento sobre las vías de cooperación y desarrollo económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2020).

A partir de la incorporación de Estados Unidos y Canadá, se firmó oficialmente la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que entró en vigencia hacia 1961. En efecto, bajo la crisis ocasionada por la guerra fría, y la bipolaridad experimentada en el mundo, el Plan Marshall representó también una forma de adquirir validación y cercanía con Estados Unidos. En una dinámica de amigo-enemigo, los países en situación de necesidad postguerra, tenían la decisión de alinearse a un bloque o perecer en el intento.

Al ser esencialmente un foro de países, existe una política de la exclusión: hacia 2020, solamente treinta y siete países forman parte de la OCDE. Esta cuestión inherentemente incorpora un discurso de poder, es decir, pensar que treinta y siete países tienen la suficiente legitimidad para tener voz y voto en la visión hegemónica del desarrollo, también deja de lado visiones alternativas de países que no tienen el suficiente reconocimiento para ser parte del foro.

En perspectiva de su objetivo final de brindar ayuda a los gobiernos en el diseño y aplicación de políticas que mejoren la calidad de vida, también se incorpora un dispositivo de poder, el cual determina por un lado cuáles son las políticas viables para implementar en los países, así como se permite generar la expectativa en aquellos que no son parte (ejm. Perú) para implementar políticas que en algún punto les permitan el reconocimiento e ingreso al foro.

La manera a través de la cual opera la OCDE, mantiene las dinámicas de expresión propias de la biopolítica, estableciendo directrices y parámetros de cumplimiento orientados a la gestión de los cuerpos; que a su vez se basan en los procesos para determinar el saber. Es decir, en nombre de verdades técnicas, se impulsan políticas orientadas al control, que no recurren a prácticas de soberanía, sino las propias de un poder horizontal: la normalización y exclusión a partir de sus dispositivos.

Estos dispositivos se traducen en los estándares internacionales que les permiten la promoción de valores y prácticas esenciales que deben ser adoptados a nivel de políticas públicas. Aquello implica consolidar una exigencia voluntaria, desde la cooperación internacional; sin necesariamente tener la condición de vinculantes, estos documentos se manifiestan a través de compromisos políticos que los países deben asumir, bajo la expectativa de ser adheridos eventualmente.

Esto permite introducir los estándares elaborados en materia de lucha contra la corrupción, específicamente la implementación de los parámetros éticos. No se trata de represión, sino de gestión técnica de la vida, productividad, procesos, riesgos, etc., el lenguaje en este caso se interpreta como el medio que canaliza los saberes que construyen la idea de corrupción (producto de las relaciones de poder), y la reproducción del conocimiento que persiste en las dinámicas de clasificación y exclusión de países.

En esa línea, la “Recomendación del Consejo sobre la mejora de la conducta ética en el servicio público incluidos los principios para la gestión de la ética en el servicio público” es un documento legal emitido en 1997, a través del cual se sintetiza el aparato discursivo que trae consigo la incorporación de la ética como elemento fundamental de la lucha contra la corrupción en el servicio público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997).

Dicho documento se resume en tres ejes fundamentales: i) la lectura de la corrupción se encuentra basada en el marco desarrollado por Klitgaard; ii) se reivindican los valores que exige toda institucionalidad democrática, siendo esto una alusión a las bases del contractualismo; y iii) se entiende que la corrupción es un elemento contrapuesto al desarrollo económico. Por consiguiente, la infraestructura de la ética es un elemento transversal en la estrategia anticorrupción de la OCDE, vista incluso como un mecanismo necesario para la privatización y liberalización de la gestión pública.

El documento involucra entonces la necesidad de rendición de cuentas como eje central (comprendido también de transparencia y participación ciudadana), así como los compromisos éticos vistos como el límite a la irracionalidad del abuso del poder. Esta idea de solidez institucional entonces representa la posibilidad de incentivar la inversión y desarrollo económico a partir de identificar confiabilidad en las instituciones para apostar por el comercio.

Por otro lado, de acuerdo con la revisión documental efectuada, se reúnen los siguientes documentos elaborados por la OCDE respecto a la modernización del Estado y la introducción de elementos como la ética e integridad en ello.

Tabla 1*Documentos emitidos por OCDE*

Título	Enfoque	Temática específica
Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries (1995)	Se trata de un estudio comparativo, a través del cual se evidencian las nuevas complejidades y desafíos que debe asumir la gestión pública para encaminarse a la modernización. La transformación global y desarrollo de nuevas tecnologías requiere de una gestión con suficiente capacidad de adaptación, eficiencia y descentralización.	Modernización en la gestión pública
Integrating People Management into Public Service Reform (1996)	Se introducen los Códigos de Ética al interior de las organizaciones, como una forma de alinearse con el proceso de modernización y descentralización. Así, incorporar documentos que generen correlación entre los valores tradicionales y la conciencia colectiva de la organización, es una forma de generar trazabilidad y transparencia, al determinar los parámetros adecuados de comportamiento. Igualmente, la idea de ética aparece como un límite a los actos de corrupción, enfatizando que se tratan de una respuesta estratégica que se articula bajo la transformación de la gestión, y se relaciona a su vez con eficiencia, rendición de cuentas y flexibilidad.	Gestión de los Recursos Humanos
Principles for Managing Ethics in the Public Service: OECD Recommendation (1998)	Se desarrollan los principales parámetros éticos que deben ser incorporados en las organizaciones. Para ello se toma en cuenta como primer punto, que la integridad es señalada como esencial para que los mercados globales prosperen y se respeten acuerdos internacionales (frente a la desconfianza que puede significar la corrupción). Se enmarca en instrumentos internacionales como Código Internacional de Conducta para Cargos Públicos, aprobada por las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada por la Organización de los Estados Americanos en marzo de 1996, y el Programa de Acción contra la Corrupción aprobado por el Consejo de Europa en noviembre de 1996. Cada parámetro representa un nivel de cumplimiento, que debe ser incorporado por las organizaciones. De este modo, los principales elementos a considerar son la rendición de cuentas, promoción de la conducta ética, procedimientos de sanción frente a faltas éticas, transparencia, etc.	Principios éticos de las organizaciones

Título	Enfoque	Temática específica
Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures	Se reconoce que la transformación del orden mundial, puede generar que funcionarios estén involucrados en diferentes conflictos de intereses, ello deviene en desconfianza, y finalmente la trasgresión de estándares éticos.	
	Esta idea de confianza no solamente se proyecta a la ciudadanía, sino también como elemento central para permitir relaciones comerciales.	
	El presente estudio se presenta como un complemento de lo previamente evidenciado, presentando medidas que vienen siendo implementadas por países miembros de la OCDE. Para ello se destaca a la integridad como condición fundamental para generar un marco de confianza hacia la vida económica y social de la ciudadanía.	
	Se presenta a la corrupción definida como “uso indebido del cargo, funciones o recursos para el beneficio privado”, señalando que se requieren mecanismos interrelacionados para combatirla. Ello implica incorporar a la ética en el marco de la administración pública.	Desarrollo de los principios éticos bajo el enfoque de la nueva gestión pública.
	Asimismo, sitúa la elaboración de Códigos que sirvan de guía para la formación de funcionarios. Ello comprende la declaración de valores y parámetros de comportamiento, así como la necesidad de incrementar la conciencia ética.	
	La idea de modernización y reforma administrativa requiere promover la libre competencia, incorporándose la desregulación y simplificación, como elementos preventivos de actos de corrupción. Entonces la ética se articula bajo el fomento de la libre competencia y el nuevo rostro de la gestión pública, basada en un rendimiento ágil y flexible frente a la globalización.	

Nota. Elaboración propia.

La lucha contra la corrupción como un discurso

La lógica descrita nos permite entender que la lucha contra la corrupción planteada bajo el modelo racionalista representa el gran consenso desde sectores hegemónicos, impulsado principalmente desde el ámbito empresarial y de instituciones de ayuda como el Banco Mundial (Johnston, 2005), que condicionaron su apoyo a líderes mundiales, a cambio de que adopten

proyectos políticos que buscaban tecnificar el Estado a través de su limitación, abriendo paso a los procesos de mercado.

Dicho proceso es simbólico, ya que implica que los problemas públicos requieren respuestas técnicas, asociadas con métricas cuantitativas de progreso, y siempre bajo el discurso de ser ideológicamente neutrales. De esta manera, se plantea una narrativa sobre verdades objetivas y universales; siendo simplificada la corrupción a una fórmula de racionalidad, cuantificable en estadística objetiva y, por tanto, con soluciones que igualmente tienden al reduccionismo de todo el aparato estatal.

La anticorrupción traducida en ética normativa está lejos de pensarse como una articulación de resistencias, de hecho, desde la genealogía no se la piensa como un concepto esencialista. En su campo se alberga la relación entre conocimiento y poder, que desde sectores hegemónicos se reproducen sobre el orden ideológico, ahí radica el detalle de la OCDE como una iniciativa del Plan Marshall, a través del cual se manifestaron dispositivos de control y dependencia hacia el bloque capitalista en la Guerra Fría.

Para profundizar en ello, podemos tomar en cuenta cómo llegamos a atribuirle sentido a las cosas. De acuerdo con Saussure, la articulación lingüística está basada en un conjunto de signos, los cuales a su vez nos remiten la relación de signifiante y significado. El primero corresponde lo que escuchamos, y el segundo al conjunto de interpretaciones que le atribuimos a los significantes. Estos conceptos están íntimamente unidos y se reclaman de forma recíproca (Savio, 2021).

Lo relevante en cuestión es que los diferentes significados que le atribuimos a la anticorrupción no se determinan de forma armónica, en tanto reflejan tensiones y superposiciones propias de las dinámicas de poder; constituyen entonces un ejercicio por hegemonizar el campo discursivo. De ahí que la clave para entender cómo se desarrolla la anticorrupción hacia los años noventa se encuentra íntimamente relacionada con los postulados sobre la necesidad de modernizar los Estados y encaminarlos hacia reformas neoliberales.

La anticorrupción como signo comprende un campo, donde traza su reconocimiento en clave de la racionalidad económica. Según el estudio de Beare (2000), la anticorrupción como un lenguaje de poder se caracteriza como un discurso unitario y cohesionado que le atribuye sus males al sobredesarrollo de los Estados y la falta de mercados competitivos. En perspectiva de la racionalidad, se atribuyen a las soluciones planteadas características propias de la eficiencia y estabilidad, además del enfoque técnico y predictivo.

Esta racionalidad no es solo análisis económico, sino que además esconde matices ideológicos. La ética en este caso, representa una verdad única, que somete a cualquiera que

duda al cuestionamiento público y, por lo tanto, una herramienta funcional para consolidar un discurso que tiende a individualizar los problemas sistemáticos; el abordaje a la corrupción entonces omite cualquier atisbo sobre profundas desigualdades, limitada protección de derechos humanos, y gobiernos que convirtieron el autoritarismo en una política institucional para apropiarse de los recursos del Estado.

Su naturaleza transita de ser un rasgo de humanidad, en un medio de control social. Se desvirtúa la figura de la ética, que inicialmente se entiende como parte de un proyecto democrático orientado a limitar el abuso del poder político, pero que, en un marco de racionalidad, va de la mano con propuestas de solución que precisan generar desincentivos racionales a la corrupción, la individualidad de este enfoque se circunscribe tanto a la visión de la problemática como de su respuesta.

La ética ya no se discute entonces en el ámbito filosófico, sino que se valida desde su universalidad, como una respuesta técnica aplicable a todo Estado, legitimando en último a las políticas de liberalización. Esta acción de insertar a la ética normativa en las políticas de lucha contra la corrupción alineadas a las macropolíticas de desregulación no es coincidencia, sino una estrategia discursiva para construir autoridad moral en la imagen del nuevo Estado.

Se trae a colación el contenido discursivo de la ética pensada desde el liberalismo para construir junto a la razón el Estado de Derecho, aplicada precisamente a los marcos de individualidad y tecnicismo que acompañan las estrategias de lucha contra la corrupción. Su naturaleza disruptiva que, en algún momento permitió enunciar revoluciones en nombre de la libertad, igualdad y fraternidad, es trastocada por una caracterización más dócil, a modo de acompañamiento a estrategias medibles, cuantificables y operativas.

La lógica descrita espera que el agente en un marco de desregulación, internalice el discurso de la ética como motor de la función pública, y por lo tanto identifique que el costo ético de un acto de corrupción es mayor que las oportunidades obtenidas de ello; ya no se trata de un límite al abuso del poder, sino en un elemento de legitimación y control social, siempre a la expectativa de que los agentes actúen desde su individualidad y racionalidad.

En esa línea, la ética normativa como medio de control social se convierte en un mecanismo para disciplinar la conducta, la imagen del servidor ideal, pero sobre todo los imaginarios respecto a la individualización de la corrupción. De este modo, se resignifica la imagen del servidor público, a partir de sus valores individuales asociados a la eficiencia, modernidad y uso primordial de la razón.

Este sujeto racional entiende que la corrupción es una deficiencia de cálculo proveniente de la antigua gestión pública, por lo que se justifica a nivel ético la implementación

de políticas asociadas a la privatización, eliminación de la sobrerregulación y fomento de la transparencia.

9.2. CAPÍTULO 2: Antecedentes para explicar la LCEFP

Perú: Contexto sociocultural

El presente apartado pretende explicar cómo se desarrolla discursivamente la corrupción como problema público a partir de la experiencia peruana concreta, partiendo de entender que el periodo colonial y de inicios de república en Perú precisa un devenir histórico, marcado por prácticas clientelistas de la colonia y la incipiente república, caracterizados por la formación de grupos que detentaron el poder político, usurpando con ello el dominio de lo público, para favorecer el interés privado.

Quiroz (2013) sostiene que la corrupción es un legado colonial, sustentado en la repetición de prácticas tradicionales, que partían desde los vehículos de ascenso en una sociedad colonial, la cual tenía como engranaje principal el conjunto de dádivas y favores que se otorgaban a cambio del favor real.

Para ello se señala el nacimiento de una mentalidad corporativista, la cual se cimentaría en época republicana de forma opuesta con los grandes relatos sobre la nación, y que se explicaba desde las políticas de opresión hacia la población andina, hasta las redes familiares tejidas por las altas esferas del poder (Huber, 2005).

Existía una suerte de fracaso a la hora de generar un funcionamiento por parte de las instituciones públicas, en la medida en que las mismas solo pudieron ser constituidas sobre la base de vínculos clientelistas. Se evidenció entonces un Estado fragmentado frente a intereses de pequeños sectores preponderantes, y una especie de irracionalidad dentro del cuerpo administrativo, que extendía prácticas cuestionables como forma esencial de relacionamiento.

Para ello la confianza institucional se basaba en reciprocidad según proyectos corporativistas, donde el marco de prioridades estaba marcado primero por relaciones familiares y/o comunitarias, y después el bien común.

En consecuencia, el relato moderno de la sociedad racional, basada en el mutuo entendimiento sobre la corrupción como una problemática a erradicar, se ve trastocada a partir de la experiencia paralela en Perú, donde los proyectos de carácter corporativistas, así como la falta de mecanismos institucionales que garanticen un adecuado control político, y en última

instancia una efectiva lucha contra el poder desbordado, generaron un resquebrajamiento general sobre la idea de un contrato social como el orden ético necesario.

Julio Cotler (2005) señala que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el capital norteamericano encontró en Perú un espacio con relativa paz laboral, libertad de cambio y oportunidades de inversión. En ese periodo, se tuvo una serie de políticas basadas en la exoneración tributaria, que permitió el ingreso de capital extranjero, así como una especie de armonía con la burguesía local, consolidando así el auge de políticas imperiales en materia económica, pero perpetuando las inmensas desigualdades en la región.

Una interpretación funcionalista de la corrupción en ese periodo, describiría un escenario de transición en el país, donde la flexibilidad en los criterios de control y fiscalización (ejm. la prohibición de actividades sindicales) fueron elementos clave para la entrada de capitales extranjeros, generando un escenario de crecimiento económico, a partir de los procesos de lubricación de la burocracia local.

Ello va de la mano con la corrupción permitida en los gobiernos de turno, donde cualquier iniciativa de progreso podía ser fácilmente descartada a partir de intereses particulares. De este modo, la corrupción como problema ético era únicamente un relato funcional hacia los intereses partidarios de los diferentes sectores políticos, pero no necesariamente un plan estructurado de larga vigencia. Dicha estructura teórica sirve para explicar los sucesivos periodos políticos hacia los años noventa.

Por ejemplo, se detallan los acuerdos tácitos entre los partidos de Manuel Prado y Manuel Odría, para dejar de lado cualquier investigación por presuntos actos de corrupción e infracciones constitucionales durante los periodos de gobierno antecesores (Quiroz, Historia de la corrupción en el Perú, 2013).

Entonces, se blindaba cualquier acto de corrupción, pero también se generaban los incentivos para actos posteriores; se trataba entonces de un doble o triple discurso, donde la corrupción era vista como un mal individual, un incentivo para el crecimiento económico, y finalmente un pacto entre partidos.

Del mismo modo, respecto a los gobiernos militares, se describe una profunda deformación del espíritu democrático de las instituciones, entendiéndose que un régimen altamente estatista y burocratizado permitió consolidar diversas prácticas clientelistas al interior del aparato estatal, así como los niveles de informalidad en los acuerdos transaccionales relacionados con derechos de propiedad (Quiroz, 2005).

El primer gobierno de Alan García encuentra un elemento determinante: el personalismo. Se evidenció un inusual grado de concentración del poder desde el Ejecutivo,

que implicó una alta discrecionalidad de militantes del APRA, quienes no necesariamente cumplían con criterios técnicos exigidos para un cargo público. La línea jerárquica partidaria se trasladó hacia los actos procedimentales del gobierno, por ello Alan García no solamente era la figura prominente del Ejecutivo, cooptando así cualquier espacio de oposición (2005).

La realidad peruana describe todo lo contrario a los estándares de ética que se debía alcanzar desde un gobierno que ha incorporado buenas prácticas. Así, los inicios de los años noventa estuvieron marcados por la experiencia siempre compleja de un conflicto armado interno, que cuestionó la capacidad del Estado para gestionar la violencia, y trajo consigo numerosos atentados a derechos humanos sobre poblaciones siempre invisibilizadas.

La idea entonces de un gobierno preocupado por la ética, se diluía tras la incapacidad de actores estatales para gestionar la crisis del país, que fines para entonces constituía una amenaza directa hacia los lazos sociales y la precaria organización estatal (Cotler, 2000). En esa línea argumentativa, Tanaka (1998) define que la gran problemática política de ese entonces no recaía sobre la polarización, sino más bien por la escasa capacidad estatal para afrontar una estrategia funcional contra la crisis.

Dicho escenario de incertidumbre política y social fue la antesala directa hacia la victoria electoral de Alberto Fujimori, quien en una marea de cuestionamientos llegó a la presidencia en 1990. Aprovechándose de su agencia discursiva para posicionarse ante el electorado como una opción viable, fuera de los tradicionales partidos políticos que representaba la opción de Vargas Llosa, se dio inicio a la etapa más importante para analizar sobre la corrupción y ética en este capítulo.

Si bien la corrupción en el Perú es un fenómeno de tintes históricos, evidenciado en práctica común desde siglos atrás, su institucionalidad se deriva de la época reciente, pues a diferencia de las etapas virreinales o republicanas iniciales, donde la corrupción era una problemática situacional, con posterioridad al periodo de conflicto armado interno y el gobierno de Fujimori, se evidenció como una política de Estado (Quiroz, 2013).

Ello porque la erosión de confianza, de la que en su momento se aprovechó el fujimorismo, fue también el arma simbólica de su gobierno. De acuerdo con Tanaka, la lógica del gobierno era la acumulación del poder, porque no contaban con una base social partidaria, siendo su manifestación más avanzada la permanencia en el mismo, mediante el manejo del Estado y sus recursos (Tanaka, 1998).

Durante su mandato se creó un sistema nacional centralizado de la corrupción, basado en prácticas de represión. Si bien Fujimori llegó al gobierno por vía democrática, se trastocó el Estado de Derecho tras la disolución del Congreso, e intervención en el Poder Judicial y

Ministerio Público (Peña-Mancillas, 2011). A partir de ello, las acciones del gobierno se orientaron a copar el Estado, aprobación de leyes inconstitucionales y el debilitamiento de los sistemas de control público, bajo el mandato del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

Para dar un mayor detalle de lo señalado, se recurre a una revisión general de los principales actos de corrupción acaecidos durante el gobierno de Fujimori, que permiten dar una mejor explicación del asunto.

Tabla 2

Actos de corrupción en el gobierno de Fujimori

Nº	Ámbito	Hechos concretos	Delito	Fuentes
1	Desvío de fondos	Sustracción y desvío de grandes cantidades de dinero del presupuesto público para ser entregados a Vladimiro Montesinos y financiar la red de corrupción. Fujimori frente a los hechos imputados se acogió a la conclusión anticipada del juicio (reconociendo los hechos, aunque alegando no responsabilidad penal).	Peculado (malversación de fondos).	Sentencia del 20 de julio de 2009 (Sala Penal Especial de la Corte Suprema)
2	Control de medios	La entrega de millonarias sumas de dinero a dueños, accionistas y directores de canales de televisión y periódicos para asegurar una línea editorial a favor del régimen y desinformar a la población. Uso de fondos públicos para financiar periódicos sensacionalistas ("prensa chicha") cuya única función era realizar una campaña de propaganda política a favor del gobierno y de demolición moral de los opositores.	Peculado, Asociación Ilícita.	Sentencia del 8 de enero de 2015 (Sala Penal Nacional, posteriormente confirmada)
3	Tráfico de armas	Fujimori fue investigado por Encubrimiento Real y Omisión de Denuncia por el tráfico de 10,000 fusiles a las FARC a través de Jordania. Este caso formó parte de la solicitud de ampliación de su extradición desde Chile y fue un delito de corrupción y crimen organizado vinculado al SIN de Montesinos.	Peculado, Cohecho, Tráfico Ilícito de Armas.	<i>The New York Times</i> , <i>La República</i> , <i>Informe OEA (2000)</i>
4	Control político	Pago de sobornos a congresistas de oposición para que renunciaran a sus bancadas originales y se unieran a la bancada oficialista (Perú 2000), logrando así una mayoría artificial en el Congreso. Frente a ello se condenó a Alberto Fujimori a 6 años de prisión por los delitos de Peculado y Espionaje Telefónico, al comprobarse que utilizó fondos públicos para sobornar a	Peculado, Asociación Ilícita.	Sentencia del 30 de septiembre de 2009 (Sala Penal Especial de la Corte Suprema)

Nº	Ámbito	Hechos concretos	Delito	Fuentes
		congresistas de oposición y lograr una mayoría en el Congreso.		

Nota. Elaboración propia.

Las prácticas de corrupción desde Fujimori agregan un sentido común aplicable a toda lógica de gestión: trazar una política interna de trabajo, basada en relaciones de poder que requieren de la cotidianeidad para afianzarse. He ahí que el Estado capturado por programas centrales de grupos corporativos, evidencia que el problema deja de ser una marginalidad para formar parte del engranaje central de cada proceso institucional, es decir, adquirir la condición de sistemático.

La corrupción se traduce en el abuso del poder público al apropiarse de la agencia de las personas, mediante la fuerza de represión o desde un sistema de clientelas con niveles altos de operatividad. Esto implica un plan sistemático de reciprocidades complejas: no es lo mismo actos aislados de corrupción, a una red que mantiene su propia dinámica organizacional. El autoritarismo entonces consolida a la corrupción como una vía de legitimidad desde ejercicio monopólico de la fuerza hasta la normalización de sus actos.

El Estado peruano, que adquiere dimensiones cleptocráticas, proyecta su captura en manos jerarquías depredadoras, basadas en extensas redes clientelares como eje central de un proyecto político orientado a perpetuarse en el poder. En perspectiva de Huber (2005), la corrupción no existe en el vacío social, sino que forma parte de las lógicas culturales; de ahí que visibilizar el debilitamiento del aparato público y la capacidad de movilización de los agentes es una forma de agregar contexto a la dinámica que permitió interiorizar la corrupción en dicho periodo.

Así Durand (2004) construye su interpretación de los hechos sobre la base de una permisibilidad por parte de los sectores hegemónicos en la economía peruana para sostener un régimen ilegítimo desde la proclamación del autogolpe. Si bien el empresariado como clase no se encontraba colectivamente envuelto en corrupción, sí los sectores predominantes del mismo, los cuales en coordinación con los principales gremios se encontraron en la situación de financiar la permanencia de Fujimori en el poder.

Ello puede explicarse a su vez por el marco de la inestabilidad institucional acaecida en dicho periodo, donde el desequilibrio de los poderes públicos, así como la dificultad para construir legitimidad posterior a un autogolpe de Estado eran un recordatorio constante sobre la falta de confianza por parte de la ciudadanía hacia los sectores políticos. Todo encaminado a su vez en medio de la crisis de derechos humanos como consecuencia del conflicto armado

interno, y la vorágine de las políticas neoliberales insertadas como respuesta a la crisis inflacionaria.

Sin perjuicio de ello, se puede señalar que el Estado peruano, en el periodo señalado, pudo presentar ciertas mejoras en materia económica, en la medida en que se implementaron políticas neoliberales asimiladas a lo hegemónico del norte global, lo cual termina siendo trascendente a la hora de enfocar a la corrupción y su enorme proliferación, que era directamente proporcional al crecimiento económico evidenciado en la época, según Tanaka, se detalla lo siguiente:

El Estado se recupera notablemente en el contexto de las reformas neoliberales, hecho que muchas veces es pasado por alto. Por ejemplo, el Presupuesto General de la República aumentó 4.8 veces entre 1992 y 1998, pasando de 6'107,494 soles en 1992 a 29'523,775 soles en 1998. El Presupuesto como porcentaje del PBI ha ido de un 11.6% en 1992 hasta un 15.1% en 1998; además, al estar el PBI «inflado» aproximadamente en un 20%, según muchos analistas, este porcentaje podría en realidad estar bordeando el 18% del PBI. La recuperación de las finanzas estatales ha permitido un aumento significativo del gasto social en los últimos años. En 1992 el gasto social implicó al 19.2% del presupuesto, mientras que en 1998 este porcentaje llegó hasta el 40%. El gasto social per cápita también aumentó de manera notable: en 1990 fue de 23.9 dólares de 1979; en 1995, llegó a 61.3 dólares. A pesar de ser uno de los niveles más bajos de la región, lo importante en términos políticos es que aumentó en términos absolutos a nivel nacional. Desde este punto de vista, el Estado no ha hecho sino crecer y hacerse más presente en la vida de los peruanos, lo que por supuesto le permite construir sus bases de legitimación (Tanaka, 1999)

Medidas tecnocráticas adoptadas por el Estado peruano

La adopción de medidas tecnocráticas orientadas a la transformación del Estado peruano durante el régimen de Fujimori, coincidió con la prevalencia de enfoques racionalistas en la lucha contra la corrupción. De este modo, los diagnósticos elaborados por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional sobre la urgencia de adoptar en Perú medidas en

la lucha contra la corrupción se alinea con la propuesta de soluciones técnicas a problemas estructurales.

Se persigue a la reducción del Estado como la solución universal, tanto para la debacle económica como para la corrupción, estando acompañado ello de discursos en torno a la idea de “verdad irrefutable” que acompaña a toda iniciativa técnica, a partir de producir datos objetivos, estadísticas irrefutables y enfoques de medición para determinar el nivel de subdesarrollo en un país, y la necesidad de incorporar nuevas fórmulas al respecto.

Ello trae consigo procesos de liberalización con matices económicos, que esconden también enfoques ideológicos. La lucha contra la corrupción entonces representa una manifestación de la biopolítica, al enfocarse en la administración de la vida de las personas, utilizar tecnologías de vigilancia e incorporar un discurso moralizante, con la finalidad de prevenir una corrupción que pueda ser contraproducente para el crecimiento económico.

En esa línea, las políticas pragmáticas que se implementan durante el gobierno de Fujimori, responden a programas de ajuste estructural y financiero, principalmente enfocados en la privatización masiva, la apertura comercial y consolidación del rol subsidiario del Estado (BID, 2002). El conjunto de estas medidas fue denominado “fujishock”, teniendo así el apoyo de organismos internacionales, que le brindaron apoyo al Perú a través de financiamiento, y apertura hacia los mercados internacionales, lo cual años atrás habría sido una quimera.

Dicho apoyo representaba también un condicionamiento para Perú respecto a la adopción de políticas beneficiosas al sector privado y acordes con el marco internacional. De esta manera, la transición del Estado peruano no era solamente económica, porque implicaba supeditar la línea de políticas públicas hacia lo señalado desde los espacios de dominio hegemónico; siendo la construcción teórica de la lucha contra la corrupción uno de sus elementos más representativos.

De acuerdo con los reportes elaborados por el Banco Mundial (1995), se otorgaron tres préstamos significativos al Perú: i) el Préstamo de Reforma de la Política Comercial (TPL por sus siglas en inglés), el Préstamo de Ajuste Estructural (SAL por sus siglas en inglés) y el Préstamo de Ajuste del Sector Financiero (FSAL por sus siglas en inglés):

Préstamo de Reforma de la Política Comercial (TPL): Fue un préstamo de ajuste de 300 millones de dólares, aprobado en febrero de 1992. Tuvo como objetivos generales el apoyo al programa integral del gobierno para la estabilización, rehabilitación y ajuste estructural, así como la reintegración del país como parte de la comunidad financiera internacional, tras la liquidación de sus préstamos anteriores.

Dicho préstamo además incorporó las siguientes acciones concretas:

- Reducir la protección arancelaria, consolidando mecanismos para la salvaguarda de comportamientos no competitivos, y prácticas de simplificación en el establecimiento de tarifas arancelarias.
- Eliminación de barreras no arancelarias: Con ello se garantizaba limitar las regulaciones a las importaciones, así como la reducción de controles técnicos de seguridad y sanitarios.
- Regímenes de exportación: Se buscaba mantener la eliminación de subsidios a las exportaciones, así como la reforma de la administración aduanera, incorporando mejoras en los procesos de importación y recaudación de ingresos.

En perspectiva final del reporte elaborado por el Banco, se considera que dicho préstamo fue exitoso, debido a la previa implementación de dichas medidas antes de la presentación del préstamo a la Junta Directiva del Banco Mundial, y por lo tanto permitió el ingreso de garantías a la implementación de las reformas.

Préstamo de Ajuste Estructural (SAL): Fue un préstamo de 300 millones de dólares (igual que el préstamo precedente), desembolsado en marzo de 1993. Tuvo dos principales focos de injerencia: la hiperinflación característica del país durante dicho periodo, y la implementación de reformas estructurales sobre el papel del Estado. Cabe precisar que dicho préstamo se materializó a partir de diferentes condicionamientos sectoriales:

- Disciplina fiscal para la estabilización macroeconómica: Ello se caracterizó por la determinación de precios clave en el mercado, el tipo de cambio y tasas de interés. Asimismo, se garantizó la convertibilidad de la moneda nacional para transacciones externas hacia un único tipo de cambio.
- Política Fiscal: Se apostó, al igual que en el TPL, por la simplificación tributaria, reduciendo así gran parte de la carga tributaria sobre el sector privado, así como la disciplina en el gasto, para evitar el déficit y financiamiento de la inflación.
- Privatización: Se apostó por la privatización de las empresas del Estado, para ello se abordó el marco constitucional y legal que permita su materialización. Ello fue complementado con la reducción de la inversión en sectores clave como energía, telecomunicaciones, banca, etc.
- Mercado laboral: Se implementaron medidas que contribuyeron a la flexibilización de las regulaciones en materia laboral, permitiendo diferentes

marcos de despidos, periodos de prueba y contrataciones temporales. Ello fue correlativo con el nuevo marco legal que introdujo el sistema de pensiones basado en fondos de inversión privados (AFP)

De acuerdo con la información reportada por el Banco, se evidenció una implementación exitosa, al garantizar un periodo rápido de estabilización de la hiperinflación, así como la reducción del déficit público, y un aumento en la inversión privada

Préstamo de ajuste del sector financiero (FSAL): Fue un préstamo de 400 millones de dólares, desembolsado en dos partes: tras la implementación de las medidas y al finalizar 1995. Tuvo como principal finalidad apoyar al país en la estabilización, rehabilitación financiera y apoyo en la ejecución de reformas estructurales para el sector financiero, que habían sido realizadas a partir de 1990 por el gobierno. Sus principales puntos de referencia fueron los siguientes:

Banca de desarrollo y Banca pública: Se liquidaron los bancos de desarrollo, y redujo el rol central que había tenido el Banco de la Nación en años anteriores. Para ello se eliminó el monopolio de depósito aplicado desde el sector público, así como una reducción paulatina de su grado de injerencia, abriendo paso al sector privado.

Privatización de los bancos comerciales: Se apoyó la venta de los principales bancos al sector privado. De este modo se reporta la disolución y liquidación del Banco del Perú, por ejemplo, así como la privatización del Interbank, tras la compra del 91% de sus acciones por Carlos Rodríguez-Pastor en 1994.

Regulación y supervisión bancaria: El Estado, tras la privatización masiva de la banca, apuesta por un rol más subsidiario, abocado a la regulación y supervisión. En este marco se promulga la Ley de Banca de 1991, así como un programa de reglamentos prudenciales, que precisa evaluaciones de los bancos.

Considerándose las principales problemáticas de la estructura financiera previa a la implementación de dichas políticas, el reporte del Banco Mundial enfatizó en la necesidad de materializar un enfoque de crecimiento para el sector financiero. Esto responde a su vez a un criterio de rehabilitación financiera profunda, marcándose la pauta de apoyo para la implementación de las otras condiciones requeridas en los préstamos precedentes.

Si debemos marcar una analogía en la relación de los tres préstamos, podemos señalar que el FSAL estuvo orientado a fortalecer los cimientos de un inmueble, el TPL tuvo como principal foco la fachada hacia las partes interesadas, y finalmente el SAL fue la reconstrucción de los espacios internos del mismo.

Por otro lado, se puede confirmar que las medidas propuestas mantienen una retórica el Estado moderno. Se concibe la lógica de Klitgaard respecto a la fórmula para la lucha contra la corrupción: reducir toda apariencia de monopolio que pueda afectar el desarrollo del capital; disminuir la capacidad discrecional del funcionario, con la eliminación de gran parte de la burocracia, y finalmente fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas orientados a la estabilidad financiera.

La privatización de la lucha contra la corrupción en el Perú

El proceso de insertarse bajo las dinámicas de la globalización, no implicaba tecnicidad financiera, sino también adoptar políticas que marquen la pauta ideológica sobre la solución de los problemas públicos desde el Estado. De este modo, hacia 1997 el Banco Mundial diseña programas para la lucha contra la corrupción que, alineados también a la visión de la OCDE (desarrollada en los párrafos precedentes), establece la definición más arraigada de corrupción: “abuso del poder público para el beneficio privado”.

Esta definición ha sido la utilizada por el Estado peruano al momento de elaborar políticas públicas de la lucha contra la corrupción. Según Ludwig Huber, dicha definición fue elegida por ser concisa y lo suficientemente amplia para incluir diversas formas de corrupción adoptadas por el Banco Mundial. Aquello explica cómo dicho organismo pasó de legitimar financieramente con préstamos a regímenes señalados por actos de corrupción, a cancelar años después cualquier préstamo en países como India, Kenia o Bangladesh por temas relacionados a la corrupción (Huber, 2005).

Los organismos multilaterales, desde su espacio de enunciación, introdujeron en Perú la idea de una corrupción vista como un problema de agencia individual, cuya solución residía en la ética normativa y en soluciones técnicas útiles para desalentar cualquier conducta trasgresora. Así, el marco neoliberal trasladó la discusión hacia la política de incentivos y costos de la conducta del servidor público, configurando la ética como un instrumento técnico de control y legitimación institucional de las políticas de liberalización.

Por otro lado, esta alineación de lucha contra la corrupción y políticas alineadas a la globalización es adoptada por organismos internacionales a partir de la caída de la Unión Soviética: durante la guerra fría, occidente consideraba que la corrupción en países cercados al régimen de la Unión Soviética era una manifestación de libertad empresarial en oposición al alto nivel de burocracia centralizada.

Sin embargo, a partir de la caída de la URSS, el discurso sobre desarrollo impone que la corrupción no constituye una genuina manifestación de libertad, sino una afectación hacia las iniciativas de modernización de los Estados, bajo la implementación de políticas de privatización. De este modo, la lucha contra la corrupción se ondea como bandera de la civilización moderna, que se permite demostrar su utilidad en una sociedad post Guerra Fría, como una estrategia de legitimar una victoria frente al bloque socialista (Krastev, 2004).

Esto también genera que los recursos presupuestarios de ayuda, que una vez fueron destinados a financiar gobiernos sumidos en la corrupción, se vean limitados en ese punto. Esta situación genera un ambiente de competitividad entre países, por obtener el galardón de “buen gobierno, apto para la inversión” y, por lo tanto, también una situación de meritocracia en la recepción del apoyo de organismos internacionales.

Bajo estas premisas, es entendible que un país como el Perú, que venía de transitar diversas dificultades para insertarse en el mundo globalizado, tenga mayor predisposición para adoptar políticas afines al posicionamiento de organismos internacionales; proyectando su imagen como un país moderno, que implementa políticas que le permiten ser reconocido entre la precariedad de los países en vías de desarrollo.

Al margen de esta imagen proyecta, al interior se tenía un fujimorismo compuesto por estructuras jerarquizadas de poder con tintes personalistas, y las ávidas pretensiones de perpetuarse en lo más alto de la cadena de mando (Tanaka, 2005). Ello permitió legitimar la corrosión interna de las instituciones, evidenciándose sus intentos de una tercera reelección, prácticas para promover redes clientelares mediante sobornos, chantajes y coerciones a las instancias del poder político, y finalmente el engrandecimiento de la capacidad del Estado para atentar contra los derechos humanos y libertades básicas.

La visión de la lucha contra la corrupción mediante políticas de liberalización y reducción de la injerencia del Estado, planteada desde organismos internacionales, se vio contrapuesta al escenario de crisis institucional tras el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos, así como la poca capacidad de regulación hacia funcionarios públicos. Con ello, los márgenes de ganancia obtenidos de la liberalización pasaban a formar parte del patrimonio personal de las cúpulas que detentaban el poder político de ese entonces, sin controles efectivos.

Lucha contra la corrupción: experiencia de una dualidad

Como se explica desde la genealogía, la anticorrupción es un lenguaje que se construye desde el biopoder, como una forma de orden y control sobre la gestión de la vida. Este discurso se presenta como funcional a las iniciativas de organismos internacionales para encaminar el país hacia las vías del desarrollo, a través de políticas que favorezcan el capital y que, por lo tanto, permitan consolidar procesos de liberalización.

Sin embargo, la anticorrupción también puede evidenciarse como un ejercicio de legitimidad, a partir de establecer límites entre sujetos “limpios” y “corruptos”, que se corresponde con un ejercicio de poder disciplinario. De esta manera se acrecientan las tensiones entre contrarios, pero también se construye un discurso de ética como una gran verdad en la lucha contra la corrupción, permitiéndose consolidar los compromisos políticos asumidos por el gobierno de Fujimori para generar identidades y lealtades al proyecto de liberalización.

Esto se explica cuando el gobierno mantuvo un posicionamiento meramente simbólico en torno a la lucha contra la corrupción. El ejercicio del poder se manifiesta a partir de la norma escrita, pero también en los actos performativos del gobierno de Fujimori para mantener una simulación sostenida sobre la lucha contra la corrupción; dando la apariencia de estar comprometido, a pesar de no impulsar en la práctica medidas efectivas para ello.

Aquello explica su participación activa en las Cumbres de las Américas, donde se evidencia dicho rol performativo:

- Primera Cumbre de las Américas - 1994: Fue partícipe del compromiso suscrito para combatir la corrupción de forma integral, entendiéndose que la misma se veía como un factor de desintegración social, y de distorsión del sistema económico; es decir, la perspectiva sostenida organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE.
- Segunda Cumbre de las Américas – 1998: También fue partícipe en aquella oportunidad. Si bien ahí no se hace una mención extensa de la corrupción (prácticamente es visibilizada como una de las muchas problemáticas del país), se permite un enfoque particular hacia el desarrollado fortalecido mediante instituciones democráticas, diálogo político y justicia social, así como el fortalecimiento de aquella transparencia que permita sostener relaciones económicas.

Del mismo modo, no fue solamente en las Cumbres donde se adoptó aquel rol, también se registran sus participaciones en la Organización de Estados Americanos, especialmente en la adopción de los acuerdos para la Convención Interamericana contra la Corrupción, hacia marzo de 1996.

Se resalta el compromiso para elaborar normas de conducta para los funcionarios públicos, donde se precise la regulación sobre conflictos de intereses, mecanismos de transparencia, y uso adecuado de los bienes del Estado. Dicha cuestión se materializó seis años después de su adopción, a partir de la LCEFP.

Por otro lado, se precisa el uso de mecanismos de transparencia como las declaraciones juradas, donde los funcionarios puedan brindar información sobre sus principales ingresos, bienes y rentas.

Finalmente, la Convención se permite una definición amplia sobre la corrupción, estableciendo diferentes escenarios sobre su aplicabilidad. Teniéndose en cuenta incluso el delito de soborno transnacional como una realidad concreta, pero también siendo una oportunidad de cooperación entre los países firmantes.

Pese a lo señalado, no se registran medidas sustantivas en la lucha contra la corrupción dentro de su gobierno. Esto por un lado nos permite sostener el doble discurso mantenido desde las esferas institucionales: la participación activa como país comprometido en fortalecer la gobernanza y buenas prácticas; pero también el deterioro del sistema jurídico y la democracia, donde tuvo injerencia directa.

Tabla 3
Normas que afectaron la institucionalidad

Año	Ley	Tema	Acciones concretas
1992	Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional	Concentración del poder político	El Poder Ejecutivo, tras la disolución del Congreso, se atribuye potestades para la gobernanza transitoria. Uno de los puntos señalados es la necesidad de modernización del Estado, así como establecer una lucha frontal contra la corrupción.
1992	Decreto Ley para la reorganización del Ministerio Público	Potestades discrecionales	Se le brindó potestades discrecionales al Fiscal de la Nación, tanto para la administración del personal, como la organización y estructura del Ministerio Público.
1991	Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado	Marco de privatizaciones	Se dispone la transferencia de los bienes del Estado al sector privado, detallándose la venta de activos, contratos de asociación, prestación de servicios, entre otros. Cabe precisar que dicho proceso, a nivel legal, no observó

			mecanismos de transparencia o rendición de cuentas.
1995	Ley de Amnistía	Brindar amnistía al personal militar, policial y civil	Se dispuso una amnistía total hacia cualquier militar, policía o civil por los hechos acontecidos en el marco de la lucha contra el terrorismo. Con ello, también se dispuso la anulación de la acción judicial sobre militares involucrados en presuntos delitos de lesa humanidad. Ello permitió legitimar los actos del Estado que perpetraron violaciones a los derechos humanos.
1992	Ley del Sistema de Inteligencia Nacional	Concentración de poder del SINA	Otorgó al Servicio de Inteligencia Nacional (SINA) el rango ministerial, bajo la dependencia directa del presidente de la República, ampliando con ello su rango de discrecionalidad y monopolio en la toma de decisiones. Se permitió además un incremento del presupuesto asignado, el cual fue aumentado de forma sistemática en años posteriores.
1996	Ley de Interpretación Auténtica	Reinterpretación de la Constitución	Se aprobó en el Congreso una Ley que favoreció una tercera reelección del gobierno de Fujimori, proyectada hacia el año 2000. De esta manera, se interpretó que la reelección estaba condicionada a los mandatos presidenciales posteriores a la promulgación de la Constitución. Ello facultaba al presidente volver a postularse, una vez concluido su mandato de 1995-2000.

Nota. Elaboración propia.

Es decir, no se trata de ausencia de medidas concretas, sino de una simulación institucional. Se evidenciaron las limitaciones de las medidas tecnocráticas para fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción: era contradictorio comprometerse a adoptar programas sobre estándares globales de cumplimiento normativo, buenas prácticas y modernización en la gobernanza, cuando por otro lado las políticas que perpetuaban la consolidación de un régimen cuestionado se seguían permitiendo y sobre todo validando.

El relato de la ausencia es trascendente, porque explica lo determinante que es el periodo de Fujimori para construir un discurso en torno a la lucha contra la corrupción. A partir de aquí se pensó en soluciones tecnocráticas para los problemas del país, atribuyéndoles una naturaleza tangible a través de mediciones, estadísticas, objetividades, y sobre todo la condición de individualidad; es decir, consolidar un desarraigo de cualquier índole político, ideológico o cultural que se le puede atribuir a la corrupción.

Este proceso instala entonces la visión posterior que definiría la lógica de las políticas de lucha contra la corrupción, representando en su génesis una contradicción de concepto y práctica: establecer las condiciones discursivas de lucha contra la corrupción, alineadas a la

desregulación y modernización del Estado, así como un sistema de cooptación y redes clientelares que desmantelaron todo atisbo de democracia e institucionalidad.

Ello permite explicar que la corrupción se manifestó en el gobierno de Fujimori de forma sistemática, bajo la consolidación de redes partidarias que permitieron el privilegio de impunidad. Sin embargo, la respuesta a ello no necesariamente se formuló desde la iniciativa de solucionar el problema, sino más bien desde la necesidad de legitimar políticas alineadas a la desregulación y privatización asumidas por el gobierno dada la crisis financiera, y la necesidad de obtener reconocimiento en el ámbito internacional.

La voluntad política posterior a su gobierno genuinamente generó acciones concretas de cambio: implementar juzgados anticorrupción, fiscales anticorrupción, así como la garantía de contratar personas capacitadas en la lucha contra la corrupción. Por otro lado, se datan las principales iniciativas para repensar la idea del servicio civil y la ética (LCEFP), así como el marco de referencia sobre la transparencia y rendición de cuentas.

Bajo dicha lógica, visibilizar a la corrupción en el aparato público como un elemento estático, incapaz de ser transformado, puede generar una interpretación errada sobre la constitución de discursos en la consciencia colectiva del servidor público; de lo contrario solo se referenciaría a la corrupción como un fenómeno de carácter objetivo, medible y cuantificable, es decir, inexacto si se requiere profundizar en las iniciativas para instaurar un análisis sobre la ética normativa.

En esa línea, reconocer a la corrupción como un problema ético también requiere profundizar en la disputa discursiva sobre la lealtad en el sector público, frente a los múltiples casos de corrupción analizados; es decir, marcar la pauta sobre continuar con las prácticas que han llevado al declive institucional del aparato estatal, o transitar hacia una política que coloque a la ética normativa como el centro del cambio institucional. Dicha cuestión nos introduce directamente a la LCEFP, que será abordada a través del siguiente punto de análisis.

9.3. CAPÍTULO 3: El rol de la LCEFP

Iniciativas en torno a la lucha contra la corrupción

El presente apartado entiende a la ética normativa más allá de las políticas de privatización, abordándola en perspectiva del Derecho como un instrumento de cambio social, frente a la institucionalidad de la corrupción. Se resalta la capacidad de los agentes para

interiorizar lo simbólico de los instrumentos jurídicos, desde lo aspiracional en el funcionamiento del sistema: el “deber ser” en el contexto de las relaciones humanas.

Internalizar la ética no solo se basa en la capacidad discrecional de quien detenta el monopolio de la fuerza, ni del más ortodoxo aparato burocrático-administrativo, requiere además de la mutabilidad de los discursos para insertarse en las instituciones, generar significados y movilizar agentes con capacidad para generar sentidos comunes, que a la larga determinan la sistematización de las prácticas.

Asimismo, es importante entender que la LCEFP es un instrumento complejo, que va más allá de entender a la corrupción desde un discurso de privatización. No se descartan los diferentes matices que se tuvo a la hora de concebir un documento normativo que relacione el servicio público con la ética: como la injerencia del neoliberalismo en la visión de la lucha contra la corrupción, pero también se la puede pensar como una respuesta a la erosión de confianza en las instituciones.

Desde la dogmática jurídica, la corrupción es entendida como problema ético desde la promulgación de la LCEFP, a través de la cual se constituye el primer esfuerzo por normar el desempeño ético de los servidores públicos frente a la corrupción. Sin embargo, desde un análisis más complejo, los dispositivos legales son una manifestación de los marcos ideológico-políticos y de los periodos históricos que guían la administración pública.

Por ello, no se puede hablar del problema ético únicamente desde la promulgación de una norma, apartándonos de la complejidad que representa el contexto histórico. En ese marco, se tiene el detalle de las siguientes iniciativas en la lucha contra la corrupción anteriores a la LCEFP.

Tabla 4
Iniciativas legales de lucha contra la corrupción

Nº	Año	Hito/norma	Características
1	1924	Código Penal de 1924	Se regulaban delitos como cohecho o malversación de fondos públicos, entre otros; sin embargo, dadas las circunstancias políticas, y la poca iniciativa del Estado para proponer políticas de acción, la tipicidad de los delitos quedaba únicamente en aspectos enunciativos
2	1930	Ley N°6784	Se institucionaliza la Contraloría General de la República, órgano rector responsable de los actos de control para garantizar el uso adecuado de los recursos del Estado.
3	1971	Decreto Ley N°19039	Se dispone la creación del Sistema Nacional de Control, a través del cual se define y regula el concepto, ámbito,

Nº	Año	Hito/norma	Características
			organización y procesos de control en las actividades de la administración pública, basándose en los criterios de control previo y posterior.
4	1984	Decreto Legislativo N°276	Se busca regular la incorporación de personal idóneo en la administración pública. Precisa la clasificación de servidores según calificaciones y méritos, así como establece disposiciones respecto a las obligaciones de los servidores en su desempeño, así como la aplicabilidad de sanciones frente a faltas disciplinarias como el uso indebido de los recursos, abuso de autoridad con fines de lucro y actos de inmoralidad.
5	1996	Ley N°28850	Se regulan los criterios básicos de racionalidad y transparencia en los procesos de contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios u obras, por parte de las entidades de la administración pública.

Nota. Elaboración propia.

A partir de la entrada en vigencia del Código Penal de 1991, el criterio para la regulación de los delitos cometidos en contra de la administración pública adquiere un matiz distinto a lo regulado en el Código de 1924, que limitaba su visión de la corrupción al sector público. Para ello, cabe hacerse la precisión de que la corrupción, en el Código Penal actual forma parte de los delitos contra la administración pública, explicándose en ello una relación de género-especie.

Bajo dichos términos, la corrupción manifestada en la determinación de los tipos penales prevé también la presencia del sector privado, pero sobre todo la idea del abuso del poder: que puede darse desde la autoridad, la concusión, y exacciones ilegales, dichos elementos nos permiten ahondar en la imposición de voluntades como la circunstancia necesaria para la configuración de los delitos contra la administración pública (Vílchez Chinchayán, 2021).

Sin embargo, el discurso de tipificar dichos delitos, sin una estrategia conjunta en la lucha contra la corrupción, refleja una visión individualista de la misma, como si se trataran de hechos particulares, sin implicancias mayores sobre la administración pública. De este modo, la corrupción evidenciaba en ese entonces un cuestionamiento ético hacia los sujetos partícipes, sin embargo, no reconoce una visión más compleja de la misma, ni tampoco un proyecto institucional elaborado para su prevención y acción.

Esta situación, sumada a los múltiples escándalos de corrupción que acontecieron hacia inicios del presente siglo, permitieron que el legislador entienda que más allá de remontarnos

a un extenso debate sobre la corrupción como fenómeno inherente a la condición humana, se requiere agenciarse de la capacidad de los agentes en escenarios públicos y privados para transformar imaginarios y procesos corroídos, en la expectativa de generar un cambio real en las personas, desde la capacidad performativa del lenguaje jurídico.

Todo bajo la necesidad de expresar en la ética un escenario de normalización, y reconocimiento en el imaginario colectivo, sobre los valores que deben ser inherentes al ejercicio de la función pública. Es decir, consolidar una imagen del servidor público, que desde su racionalidad ha asimilado los valores que deben conducir su actuar, generándose una idealización de la moral. Para explicar ello, se describe el siguiente proceso:

Proyecto de Ley del Código de Ética en la Función Pública

A partir de revisar la Ficha de Seguimiento aplicada al Proyecto de Ley 00432 “Propuesta de Ley que crea el Código de Ética y el Registro Nacional de Funcionarios Públicos”, que posteriormente se materializaría como la LCEFP, se da cuenta que el proyecto fue elaborado por el Congresista en funciones Luis Iberico Núñez, quien en ese entonces formaba parte del Frente Independiente Moralizador. Cabe precisar que, al ser un proyecto, el mismo no necesariamente pudo incorporar todos sus contenidos finales en la LCEFP, pero sí gran parte de ellos.

El contexto del proyecto fue el escenario de transición vivido con posterioridad a la caída de Alberto Fujimori, el mandato temporal de Valentín Paniagua y la llegada de nuevas elecciones hacia el 2001, con la presidencia de Alejandro Toledo. Considerando que la fecha del proyecto es agosto de 2001, se afirma que se dio en el marco de la reconfiguración del poder parlamentario, y la necesidad de constituir una nueva mirada sobre la función pública, pensándose en la base de los valores y principios.

Dicha precisión viene acompañada de la Exposición de Motivos del proyecto, donde la premisa inicial es la afectación que representa la corrupción hacia los cimientos del Estado de Derecho y los principios morales de la sociedad, así como se refuerza la visión de una corrupción como obstáculo para la gobernabilidad y un retraso hacia el desarrollo de la comunidad. De igual modo, en dicha exposición de motivos se señala directamente que la necesidad de configurar una respuesta legislativa hacia los “hechos graves acontecidos en el país”.

Cabe señalar que, en los considerandos iniciales, se toma en cuenta la vigencia de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, suscrita en 1996 y ratificada un

año después. A partir de ello, se sustenta la necesidad de incorporar un Código de Ética que establezca parámetros necesarios para guiar el ejercicio de la función pública en torno a la transparencia y claridad de procedimientos administrativos.

De igual manera, el objetivo del proyecto fue normar la conducta de los funcionarios, incorporando como elemento esencial el bien común. Aquello iría de la mano con la creación de un Comité de Ética de Funcionarios Públicos adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y que sería responsable de promover los valores éticos asociados a la función pública; para ello se hace la precisión que dichas especificaciones no fueron incorporadas en el texto final de la norma.

Por otro lado, el Proyecto buscaba regular los parámetros éticos a partir de principios y valores, sin hacer mayor distinción del mismo, pero incluso llegándolos a confundir, como se evidencia en el artículo 10, que señala “el principio de honestidad”, cuando anteriormente en el artículo 8 se lo determinó como un valor. Dicha situación permitió establecer la línea base de lo que hoy conocemos como los principios, deberes y prohibiciones aplicables a la LCEFP, a pesar de no brindar mayor detalle o explicación al respecto.

Finalmente, el documento se permitió establecer un apartado de sanciones, el cual se alinea con la responsabilidad asignada a todo funcionario de comunicar toda situación donde presuntamente se estén cometiendo vulneraciones a la norma; en esa línea, se estableció que cualquier incumplimiento de lo señalado en el Código hace pasible la aplicación de sanciones a los funcionarios, independientemente de las consecuencias civiles o penales aplicables.

A partir de la revisión del Dictamen emitido por la Comisión de Fiscalización y Contraloría, se resalta que el Proyecto estaba basado en las iniciativas presentadas en el Derecho comparado, específicamente en los documentos similares promulgados en Brasil, Colombia y Argentina, como parte de sus procesos de modernización de la gestión pública y reformas constitucionales. Bajo dicha premisa, la estructura de la LCEFP es similar a sus pares: establecer disposiciones generales y especiales, además de precisar principios, deberes y prohibiciones.

Una precisión necesaria del Dictamen es lo que señala la PCM cuando analiza el proyecto: que la ética no se impone mediante la ley, sino en la creación de mecanismos e incentivos que (desde un ejercicio racional) orienten a las personas en actuaciones correctas, transparentes y leales. Esto sería criticado por la Comisión de Fiscalización y Contraloría, incidiendo que se trataría de una postura principalmente pragmática, abocada hacia la eficacia.

La relevancia de aquello nos permite reflejar la tensión doctrinaria que es representativa en la formulación de la LCEFP. Por un lado, una visión de economía centrada en la

racionalidad, utilidad y sobre todo eficacia de la norma, que entiende a las sanciones como mecanismos de prevención y, por otro lado, la necesidad de constituir un pacto ético que establezca lineamientos clave en la conducta, y que se centre en el bien común como finalidad de la función pública.

De igual modo, a través de la revisión efectuada al Dictamen posterior emitido por la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado, se resalta en la sección de análisis la consideración que se le tiene a la ética como un medio de control social, para ello se la detalla del siguiente modo:

“(…) es necesario también considerar que la ética está basada en valores morales internos de la persona, fundados en lo que es <<correcto>>, ello es algo que proviene de la formación que han recibido las personas en su hogar, y luego la educación que tuvieron en la escuela, sin embargo, puede resultar beneficioso para nuestro país, un pronunciamiento de parte del Congreso de la República, en cuanto determinar cuáles son los principios y valores éticos considerados infaltables en todo aquel que ingresa a laborar en la Administración Pública”. (2002)

Bajo dicha premisa, hay un reconocimiento sobre los medios de control social que tienen incidencia respecto a la formulación de la ética en la función pública, así como la necesidad de incorporar vías de cambio social a través del Derecho. Esta posición entiende que la lucha contra la corrupción no puede basarse únicamente en lo dispuesto a través de la normativa penal, o los medios de control social informales, sino que requiere también de la promoción de principios y valores al interior del aparato estatal.

Otra precisión relevante es lo señalado por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Oficio N°258-2002-PCM, sobre la viabilidad del proyecto. Bajo dicho posicionamiento, se considera que la ética no puede promoverse únicamente en mérito de la ley, en tanto requiere además de mecanismos e incentivos que permitan una correcta adecuación de comportamientos y objetivos en los servidores públicos. Esta posición sobre incentivos, nos refiere a una concepción racionalista del servicio público, donde los comportamientos presuponen un análisis de costos y beneficios como mínimo.

Uno de los puntos previamente señalados respecto a la relación entre la promoción de la ética y las nociones de modernización del Estado, también se corrobora en el análisis efectuado por el Dictamen: se precisa directamente que hacia los años noventa, el impulso que tuvo la ética normativa como mecanismo de prevención a la corrupción fue el proceso de reforma y modernización del Estado (liberalización en concreto).

La referencia a la incidencia de las cuestiones socioculturales aplicables al análisis de la ética normativa, así como las limitaciones del Derecho en la performatividad de la sociedad, se encuentran impresas a través de uno de los párrafos del documento. De esta manera se señala lo siguiente:

“(…) su efectividad [de la LCEFP] no depende, en opinión de especialistas, solamente de consideraciones jurídicas y de mecanismos de seguimiento y auditoría para asegurar su cumplimiento. Este código deberá ser acompañado además por condicionantes socioculturales que contribuyan a desarrollar nuevas formas de vinculación y de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, que redunden en mayores niveles de confianza y gobernabilidad democrática, logrando un Estado al servicio del ciudadano que es el gran objetivo que nos hemos planteado”.

Finalmente, con fecha 12 de agosto de 2002, y con las modificaciones presentadas en Dictamen por la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Fiscalización y Contraloría, el proyecto presentado hacia 2001 fue aprobado y renombrado como “LCEFP”, marcando así el hito determinante sobre la consolidación de la ética normativa en el Perú.

Disposiciones desarrolladas por la LCEFP

La presente norma se encuentra alineada con las disposiciones contenidas en el Acuerdo Nacional, a través del cual se aprobaron políticas orientadas a la mejora en la gobernabilidad, justicia social, institucionalidad y democracia, ancladas al proceso promovido inicialmente por el gobierno de Valentín Paniagua para moralizar y reconstruir la imagen del Estado

La LCEFP establece disposiciones relevantes como el compromiso que deben asumir las altas direcciones de las instituciones para promover el enfoque ético desde la gestión, incluyéndose campañas u otros mecanismos de incentivos. Sin embargo, el contenido más importante de la LCEFP se encuentra recogido a través de sus artículos 6, 7 y 8, a través de los cuales se regula el apartado de principios, deberes y prohibiciones aplicables a la función pública.

Por ello, con la finalidad de ahondar en dicho apartado, se ha elaborado el siguiente cuadro:

Tabla 5
Principios aplicables a la función pública

Precepto	Contenido
Respeto	Adecuar la conducta al respeto de la Constitución y las leyes, garantizando los derechos a la defensa y al debido procedimiento en todas las fases de la toma de decisiones.
Probidad	Actuar con rectitud, honradez y honestidad, procurando el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.
Eficiencia	Brindar calidad en cada función a cargo, procurando obtener una capacitación sólida y permanente.
Idoneidad	Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. Implica una formación sólida y capacitación permanente.
Veracidad	Expresarse con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de la institución y con la ciudadanía, y contribuir al esclarecimiento de los hechos.
Lealtad y Obediencia	Actuar con fidelidad y solidaridad hacia los miembros de la institución, cumpliendo las órdenes del superior competente, salvo que sean manifiestamente arbitrarias o ilegales (caso que debe comunicarse al superior).
Justicia y Equidad	Tener disposición permanente para el cumplimiento de las funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido y actuando con equidad en las relaciones con el Estado, los administrados, superiores, subordinados y la ciudadanía.
Lealtad al Estado de Derecho	El funcionario de confianza debe lealtad a la Constitución y al Estado de Derecho. Ocupar cargos de confianza en regímenes de facto es causal de cese automático e inmediato.

Nota. Elaboración propia.

Tabla 6
Deberes aplicables a la función pública

Precepto	Contenido
Neutralidad	Actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones, demostrando independencia de sus vinculaciones personales, partidarias o institucionales.
Transparencia	Ejecutar los actos del servicio de manera transparente (con carácter público y accesible). Brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna.
Discreción	Guardar reserva sobre hechos o informaciones conocidos con motivo del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las normas de transparencia y acceso a la información pública.
Ejercicio Adecuado del Cargo	No adoptar represalias ni ejercer coacción alguna contra otros servidores públicos o personas con motivo del ejercicio de sus funciones.
Uso Adecuado de los Bienes del Estado	Proteger y conservar los bienes del Estado. Utilizar los bienes asignados de manera racional, evitando su abuso o derroche, y sin emplearlos o permitir su uso para fines particulares.
Responsabilidad	Desarrollar las funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública. En situaciones

Precepto	Contenido
	extraordinarias, puede realizar tareas no estrictamente inherentes a su cargo si son necesarias para superar dificultades. Respetar los derechos de los administrados

Nota. Elaboración propia.

Los principios acuñados en la LCEFP no simplemente son un concepto indeterminado abstracto y teórico, sino precisamente un ejemplo de reacción normativa a problemáticas institucionales evidenciadas tiempo antes de promulgar la norma, de ahí el énfasis en la probidad, transparencia y lealtad al Estado de Derecho. Parte de ello se expresa en la prohibición de ocupar cargos de confianza durante “régimen de facto”, teniéndose en cuenta la experiencia dictatorial por la que transitó el Estado en ese periodo de tiempo.

Por otro lado, los principios de eficiencia e idoneidad (desde la mirada técnica), así como la idea de brindar calidad nos ofrece una mirada gerencial de la función pública, que va acorde hacia los criterios de la nueva mirada de la gestión pública promovida por organismos internacionales. Esta cuestión será profundizada con posterioridad, a partir de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil que, en su camino de profesionalizar el servicio público, se verá contrapuesta a la antigua tradición administrativa.

Asimismo, el principio de lealtad y obediencia guarda un correlato con el principio de lealtad al Estado de Derecho, porque en ambos se enfatiza que no basta con el cumplimiento de mandatos o procedimientos únicamente. Esto se ve relacionado además con la exigencia de respeto por la función pública previsto en el deber de responsabilidad, pero sobre todo con el iusnaturalismo que encarna la LCEFP.

Sin perjuicio de ello, la LCEFP no incorpora elementos de relevancia nacional como el reconocimiento a la pluriculturalidad y/o respeto por las identidades nacionales, la justicia social, sostenibilidad ambiental, enfoque de género e institucionalidad. De esta manera, se evidencia un instrumento reactivo, orientado básicamente a la reconstrucción de la identidad ética nacional desde el modelo gerencial de la función pública; pero que no se detiene específicamente a abordar demandas necesarias de reconocimiento y construcción de acuerdos sociales.

Un análisis genealógico de la LCEFP la revela como un instrumento de control social de origen transitorio, que respondió a una coyuntura específica posterior a la crisis, y no necesariamente a un marco consolidado que oriente la ética pública. Mantiene una estructura híbrida de influencias referidas al colapso democrático, necesidad de modernizar la gestión

pública, y racionalidad en los incentivos. Esta falta de unidad conceptual revela sus contradicciones a nivel práctico, y dificultades para operativizar su apartado de sanciones, como se revelará en los siguientes párrafos.

Régimen de sanciones de la LCEFP

No menos importante ha sido la complejidad que importa el apartado de sanciones de la norma. Considerándose que no existe un criterio uniforme y sinterizado para poder tipificar una conducta como sancionable ante la LCEFP, en tanto dicho documento contiene principios y deberes redactados de forma abstracta o poco certera, se cuestionó de qué manera dicho apartado normativo sería aplicable a la función pública cumpliendo con el principio de legalidad.

En el caso concreto, la LCEFP no desarrolla por sí misma criterios para la aplicación de sanciones frente al incumplimiento de sus disposiciones, es decir, no se establecen cuáles son las sanciones si un servidor incurre en una falta ética, sino que dispuso en su momento que dicho apartado sería desarrollado por un posterior Reglamento. Por otro lado, la idea de incumplimiento tampoco es del todo precisa, en tanto no existe una definición uniforme, estándar y certera sobre lo que representan los principios y deberes que desarrolla la LCEFP.

Para ello, todo régimen de sanciones debe encontrarse apoyado de criterios mínimos de legalidad, conforme lo desarrolla el Tribunal Constitucional (TC) a través del Expediente N° 1805-2005-HC/TC, en donde se reitera que las conductas prohibidas deben estar claramente delimitadas por la ley, conforme a las bases de todo Estado de Derecho.

Esta situación nos permite determinar los siguientes parámetros que deben acompañar a dicho principio: prohibición de la aplicación retroactiva de la ley penal, prohibición de otro derecho no escrito, prohibición de analogía y finalmente la prohibición de cláusulas legales indeterminadas. Frente a ello, el TC enfatiza también en la dimensión subjetiva del principio de legalidad, a través del cual se protege el derecho de la persona a no ser procesada y/o sancionada al margen de la ley.

La primera problemática, referida a la falta de regulación de sanciones a través de la LCEFP, sino desde su Reglamento, se solucionó en una primera instancia, a través de la emisión de la Ley del Servicio Civil (LSC), y la posterior emisión de una opinión vinculante del Consejo Directivo de Servir, donde se señaló que, si bien inicialmente las infracciones a la LCEFP eran sancionadas conforme a sus normas sustantivas y procedimentales, a partir de la

entrada en vigencia de la Ley del Servicio Civil, dichas infracciones serían sancionables en mérito a este último dispositivo normativo((Calderón, 2023).

No obstante, a pesar de haberse “subsanoado” en la práctica el apartado procedimental que implica regular y sancionar conductas en el servicio público, se hace evidente la falta de evolución de criterios normativos concretos que permitan brindar un atisbo sobre los principios y deberes aplicables a la LCEFP. En tanto los contenidos de la Ley tienen un carácter aspiracional, sin elaboración de situaciones concretas aplicables (Calderón, 2023).

Esta cuestión no pasaría inadvertida, en tanto generaba afectación a los principios de legalidad y tipicidad aplicables a todo régimen disciplinario y procedimiento administrativo sancionador: cuando un servidor cometía una falta grave, esta podía ser tipificada en mérito de lo dispuesto a través del artículo 85 de la Ley del Servicio Civil (LSC), pero también sobre los artículos 7, 8 y 9 de la LCEFP; generando una imputación simultánea que trastoca la seguridad jurídica y criterios básicos de tipicidad.

Tal situación de indiferencia también imposibilitaba el correcto ejercicio del derecho a la defensa de los servidores civiles, en tanto la falta de criterios doctrinales, jurisprudenciales y legislativos sobre los parámetros de sanción, también dificultaban el adecuado ejercicio de subsunción entre el presupuesto de hecho y la consecuencia jurídica, el cual es un criterio básico para la viabilidad de todo procedimiento administrativo disciplinario.

Con base en ello, el Tribunal de Servicio Civil, dispuso a través de la Resolución de Sala Plena N° 006-2020-SERVIR/TSC, que la aplicación de los criterios establecidos en la LCEFP para el régimen disciplinario tiene carácter residual, optándose principalmente por lo regulado a través de la LSC y su procedimiento administrativo disciplinario; además de la prohibición de la imputación simultánea, en tanto constituía una afectación al derecho de defensa del infractor (Morales, 2022).

A efectos prácticos, la técnica jurídica propone la técnica de tipificación indirecta para justificar que los principios, deberes y prohibiciones se puedan manifestar en un procedimiento regulado bajo lo dispuesto por la LSC. Sin embargo, ello no constituye necesariamente una oportunidad para ahondar en los contenidos estrictamente protegidos de la norma, ni tampoco en el desarrollo de mínima predictibilidad que exige la coherencia jurídica para todo dispositivo normativo.

De igual modo, bajo el principio de especialidad también se exige imputar infracciones administrativas a la LCEFP solamente cuando se haya determinado que la conducta infractora no ha sido recogida previamente por lo dispuesto en el artículo 85 de la LSC, por lo que ello constituye también un mecanismo para limitar la relevancia de la LCEFP (Roque Tesen, 2025).

En cumplimiento con la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la LSC, cobra relevancia entonces la aplicación supletoria de la LCEFP, imposibilitando que se pueda sancionar una conducta con la única invocación de sus disposiciones, sin considerar la LSC, así como estableciendo la prohibición de subsumir un hecho infractor dentro de la LSC y LCEFP al mismo tiempo, es decir, generando imputaciones simultáneas.

Asimismo, el Tribunal de Servicio Civil llegó a señalar, mediante Resolución de Sala Plena N°007-2020-SERVIR/TSC (2020), que la ética pública debe ayudar al comportamiento del funcionario mediante el control y uso de la razón, mediante discursos que promuevan la colectividad. Esta visión del órgano colegiado, interpretada también con la perspectiva utilizada en la anterior Resolución, nos permite entender que la LCEFP tiene una condición relegada dentro de la administración pública, al ser incluso etiquetada como problemática para la funcionalidad del aparato administrativo.

A nivel práctico entonces, si un servidor público comete actos de proselitismo político en una entidad, lo cual corresponde a una conducta prohibida por ambas leyes, únicamente se le podría imputar las infracciones hacia la LSC, ya que el análisis de legalidad aplicable determinaría que la conducta se subsume con las infracciones previstas en dicho apartado normativo, quedando al margen cualquier atisbo de incumplimiento sobre la LCEFP.

Por otro lado, de identificarse en algún momento una conducta que contravenga algún principio de contenido indeterminado de la LCEFP, su imputación tendría que analizarse inicialmente según los presupuestos del artículo 85 de la LSC, y de identificarse que la imposibilidad de subsumirlo se remitiría a LCEFP garantizando primero que dicha imputación esté acorde a las exigencias propias de la legalidad: la ley cierta.

Desde la técnica jurídica entonces, se persiste en relegar a la LCEFP como un instrumento ornamental que sirva de acompañamiento a las disposiciones de la LSC, a pesar de que ello no necesariamente se condice con los motivos para su promulgación, ni con el diseño legal que en su momento se le precisó. Teóricamente ambos instrumentos son complementarios para regir el servicio público, sin embargo, en la práctica la LSC ha terminado devorando las disposiciones de la LCEFP.

Representatividad de la LCEFP

A partir de lo explicado, se cuestiona lo que representa simbólicamente para la sociedad que el instrumento principal que regula la ética pública no sea un documento útil en la práctica jurídica. Aquello se profundiza a partir de entender que, en el escrutinio de la administración

pública, se requiere una serie de esfuerzos mayores para fundamentar la viabilidad de las infracciones éticas que puede cometer un servidor público, y lo tanto, parece representar una norma sin la suficiente capacidad para sustentar su eficacia.

La LCEFP funciona como un instrumento del biopoder en dos aspectos: primero por tener la iniciativa para establecer un campo de permisos y prohibiciones aplicables a la gestión de la vida en la administración pública, profundizando en tecnologías que le permitan idear un servidor público ético y racional, así como uno que no cumple estos parámetros. Ello es conducente como un modelo en el cual no basta con las meras prohibiciones que podrían darse desde el poder soberano, sino precisamente enfatizar en cómo se construye un modelo de vida hacia la función pública.

Por otro lado, persiste en mecanismos de incentivos, racionalidad e institucionalidad acordes a las iniciativas de reducir el Estado, garantizar la libre competencia y fortalecer la liberalización. Se enmarca en los proyectos para moralizar la gestión pública llevados a cabo en América Latina durante los años noventa e inicios de siglo, que fueron promovidos a su vez por organismos internacionales, con la finalidad de prevenir que los actos de corrupción sean contrarios a la promoción de una agenda neoliberal.

Otra cuestión para precisar es lo explorado a nivel teórico sobre los significantes y significados presentes en los dispositivos de poder. Aterrizando ello, un significante vacío en perspectiva de la LCEFP es el conjunto de preceptos que recogen conceptos jurídicos indeterminados, como es su apartado de principios, deberes y prohibiciones. Esta idea de verdad describe las prácticas sociales que en última instancia se encargan de perpetuar los dominios del saber.

Bajo dicha lógica, el saber insertado en la administración pública refleja la tipificación del servidor público racional y consciente, pero también una forma de abordar la ética pública como un medio de control social desde la individualidad. Esta imagen constituye el significado que le llegamos a atribuir a los preceptos que constituyen el apartado de principios y deberes aplicables a la función pública, basándose en significantes vacíos.

Del mismo modo, esta dualidad de significantes y significados también nos permite expresar la tensión a nivel doctrinal que llegó a representar la formulación de la LCEFP. El Perú en ese entonces transitaba por la necesidad de modernizar el Estado, reflejando su relevancia en clave de racionalidad y utilidad, aquello permite expresar discursos al interior del documento normativo, que se ven contrapuestos a la necesidad de moralizar la administración pública después de numerosos escenarios de corrupción.

En esa línea, representa un monumento jurídico a la transición del Estado con posterioridad a Fujimori. Efectivamente regula conductas, pero su trasfondo busca reorientar la ética pública para construir vías de legitimidad, a pesar de seguir respondiendo a las lógicas de racionalidad, utilidad y modernización. Aquello explica su falta de contenidos precisos que le permiten adecuar criterios mínimos de operatividad en la gestión del servicio público.

Por ello como medio de control social por sí mismo carece de vías para garantizar su eficacia. Su expresión de la moral pública tradicional, la característica tecnocracia de la lucha contra la corrupción y particular generalidad en sus mandatos convierte a la Ley en un documento ambivalente y sujeto a interpretaciones dispares. Dada la necesidad de limitar el Estado con medios que prevengan arbitrariedades, contar con un instrumento de ética pública que se caracteriza por conceptos indeterminados es un retroceso.

Serra Rojas sostiene que el derecho administrativo moderno debe pasar mínimamente por un tamiz de depuración que elimine imprecisiones u otros elementos que puedan representar una afectación a la seguridad jurídica. De ahí que enfatice en el criterio de coherencia y certeza del derecho escrito, como un límite al riesgo que conduce la discrecionalidad, que bajo determinadas circunstancias de indeterminación puede convertirse en arbitrariedad (1977).

Por otro lado, para Carlos Santiago Nino, la textura abierta es una forma en la que se manifiestan las indeterminaciones del derecho y que en última instancia afecta la certeza y predictibilidad de los sistemas jurídicos. Donde las palabras encierran entendimientos, estos pueden evidenciarse como contrariados frente a circunstancias específicas; para ello entiende cómo la idea de “lapicera” en algún punto puede requerir una nueva palabra cuando estemos frente al mismo objeto, pero este tenga propiedades “mágicas” como redactar de manera automática (2003).

En esa línea, un criterio más aterrizado lo tiene Recasens Siches (2008), para quien el derecho no tiene una estructura coherente, de hecho, está en su naturaleza expresar normas generales insuficientes (indeterminadas para nuestro caso). Mientras el lenguaje de la norma es la abstracción, la realidad es una manifestación de lo particular y concreto; de ahí se introduce la razón del juez que, operando desde la razonabilidad, puede incorporar los principios generales del derecho como la respuesta frente a las deficiencias producidas por los conceptos indeterminados.

De igual modo, desde la psicología legal, se señala la relevancia de la brecha entre el acto de redactar una norma concreta y nuestras capacidades cognitivas basadas en experiencia y prototipos. Este último precisamente se basa en repetición y asimilación de conceptos que no

son iguales para todos, así quedan afectadas la previsibilidad y justicia del sistema jurídico; cuando una norma tiene alcances indeterminados, las personas no pueden identificar específicamente qué conductas están permitidas o prohibidas, por lo que sus posibilidades en casos concretos quedan bajo el criterio y discrecionalidad del juez (Solan, 2010).

Un ejemplo con la LCEFP es el principio de veracidad, que desde la construcción prototípica se concibe como la proscripción de mentiras o engaños, sobre todo considerando la relevancia de la función pública; sin embargo, desde la norma expresa la autenticidad como elemento principal, lo cual se encuentra prototípicamente más cercano con la coherencia personal.

De igual modo ello se evidencia con el principio de respeto, a través del cual la imagen prototípica puede expresar el reconocimiento de la dignidad humana como elemento fundamental para el relacionamiento entre personas, sobre todo en el ámbito de la administración pública. Sin embargo, para la LCEFP este principio está asociado ante todo con el cumplimiento irrestricto del Estado de Derecho y el debido proceso.

En perspectiva de Laporta, la falta de publicidad y claridad en las normas es una amenaza propia de la opacidad del derecho, en tanto ello constituye un detonante para la arbitrariedad del Estado, transformando el contexto de decisión de la ciudadanía: pasar de un contexto paramétrico donde cuentan con disponibilidad de datos fijos y previsibles a uno estratégico, donde la información es variable y caprichosa, lo cual fuerza a la ciudadanía a actuar a la defensiva.

Todo sistema jurídico requiere de credibilidad y equidad para ser eficaz, en tanto ello permite construir interpretaciones homogéneas y criterios mínimos de convencionalidad respecto a su cumplimiento. El imperio de la ley no solo se construye desde su carácter coactivo, sino también desde la percepción social que se le invoca, sobre todo cuando se concibe a la norma como una expresión unívoca de la justicia, construyendo en el derecho una forma de convivencia.

LCEFP como parte del Modelo de Integridad

Para entender la relación entre el Modelo de Integridad y el papel designado a la LCEFP, es preciso comprender inicialmente la relevancia de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Fue aprobada hacia el 2017 y representa un esfuerzo conjunto de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Cámara de Comercio de Lima, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y las Secretarías de Coordinación y Gestión Pública.

A partir de la Política, se empieza a pensar en la cultura de integridad como concepto aplicable a la lucha contra la corrupción. De este modo, se desarrollan actividades programáticas enfocadas en cumplimientos mínimos: prevenir conflictos de intereses, promover la meritocracia, establecer límites básicos para la contratación pública, y fortalecer el control. Del mismo también se desprende la promoción de la ética pública a desarrollarse en colegios, universidades y, sobre todo, en la universidad pública.

Cabe precisar que el presente documento fue elaborado en el marco de las Recomendaciones emitidas por la OCDE en el documento denominado “Estudio de Integridad en el Sector Público Peruano” (en adelante “el Estudio”), también del mismo año, el cual constituye el documento marco para el desarrollo de estrategias orientadas a la promoción de la cultura de integridad y fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

De acuerdo con el análisis de ambos documentos, se enfatiza que requieren cambiar el paradigma reactivo a uno preventivo de la corrupción. Del mismo modo, señalan que la misma es un obstáculo al crecimiento económico y la sostenibilidad, generando afectaciones a la productividad y la gestión de negocios en el país, pero sobre todo un aprovechamiento insuficiente de los recursos y estabilidad macroeconómica.

Ambos documentos coinciden además en el impacto limitado de la ética normativa como un medio de control social, precisando justamente la OCDE que los conceptos indeterminados de la LCEFP tienen poca incidencia en servir como guía ética y que se requiere eventualmente su actualización. Igualmente, la Política establece como lineamiento prioritario la actualización de la LCEFP, que sirva como infraestructura ética que prevenga una corrupción abordada desde la racionalidad e individualidad de los agentes que actúan en beneficio propio.

A pesar de este énfasis, el Modelo de Integridad, que nace como un plan de trabajo dentro del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, toma a la LCEFP principalmente como un documento referencial, cuyo contenido eventualmente debe ser integrado por cada entidad en un documento articulador denominado “Código de Ética”, donde se identifiquen diversas prácticas de corrupción.

Asimismo, ninguno de esos documentos establece una guía de acción respecto a la ética. De hecho, tampoco se aborda un plan de acción específico para la integración del “Manual Nacional de Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública. Guía para funcionarios y servidores del Estado”, el cual constituye un documento orientador sobre contenidos éticos que no ha tenido mayor alcance a nivel de la administración pública.

Se reconoce entonces inicialmente un reconocimiento simbólico a la ética normativa, aterrizada en la LCEFP, como un instrumento ornamental que tiene principios y deberes

abstractos. Sin embargo, estos elementos no tienen cabida para ser discutidos, desarrollados o ampliados en alguno de los documentos, su labor se orienta más a la necesidad de garantizar eficiencia en el Estado.

Por ello la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, señala a los principios de la LCEFP como un compilado de elementos aspiracionales al servicio de la modernización. En este apartado se enfatiza particularmente en la transparencia y rendición de cuentas, como mecanismos que favorecen la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; dicho relacionamiento se encuentra alineado a los postulados de Klitgaard respecto a la fórmula para luchar contra la corrupción.

Considerando que la vigencia del Plan referido fue del periodo 2018-2021, hacia fines de dicho año se emitió la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción. En dicho documento se estableció que la probidad e idoneidad en el ejercicio de la función pública corresponde uno de los ejes fundamentales para abordar la lucha contra la corrupción, considerándose las siguientes acciones:

Tabla 7

Acciones en el marco de la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo 2022

Acción	Precisiones para considerar
Implementar mecanismos de debida diligencia para la designación y contratación de funcionarios, servidores y locadores	Designación de funcionarios y directivos bajo el cumplimiento estricto de los perfiles de puestos actualizados según normas de Servir. Asimismo, se incorporan criterios para verificar la idoneidad técnica y moral de las personas. Las entidades deben adoptar criterios que permitan el acceso justo a los puestos públicos y limiten la participación de áreas usuarias a lo estrictamente necesario. Incorporar cláusulas anticorrupción en los contratos, bajo la posibilidad de responsabilidad bajo el incumplimiento de los contenidos de la LCEFP
Fortalecer capacidades y desarrollar campañas de información, difusión y sensibilización interna y externa en materia de integridad pública	Asegurar el acceso a mecanismos estandarizados de inducción y desarrollo de capacidades Incorporar acciones o actividades en su Plan de Comunicación Interna Desarrollar actividades de sensibilización al personal Participar en estrategias de comunicación intersectorial sobre la materia Desarrollar actividades de difusión dirigidas a la ciudadanía y partes interesadas

Nota. Elaboración propia.

Por otro lado, un punto relevante para analizar posteriormente es que, a partir de la entrada en vigencia de la Estrategia referida, también se aprobó la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva (ICP), a través del cual se mide el grado de implementación del Modelo de Integridad. De este modo, las entidades públicas pueden acceder a clasificaciones y puntajes para determinar sus avances periódicos y, sobre todo, obtener reconocimiento público.

De forma paralela a ello se elaboró la Directiva N°002-2021-PCM/SIP, la cual significa un elemento fundamental para precisar los componentes (ámbitos de trabajo) que constituyen el Modelo de Integridad. Es un modo de operativizar o establecer criterios mínimos de cumplimiento que deben aplicar todas las entidades, considerando también responsabilidades aplicables a cada nivel organizacional. En esa línea, el Modelo de Integridad explicado desde sus componentes se evidencia del siguiente modo:

Ilustración 1

Modelo de Integridad



Nota. Directiva N°002-2021-PCM/SIP

Se ahonda además en el marco conceptual que define la integridad en el sector público, de ahí que se aborden conceptos como integridad pública, cultura de integridad, enfoque de integridad, entre otros, los cuales nos permiten efectuar un esbozo de la corrupción más allá de una simple problemática individual. Sin embargo, los conceptos aplicables de ética pública o normativa no tienen cabida en ello, no encontrándose elementos que permitan alinearlos al enfoque cultural que se pretende fortalecer.

Las menciones que se dan hacia estos conceptos son aplicables desde su condición de objeto: “prácticas contrarias a la ética”, mas no necesariamente hacia criterios conceptuales mínimos, o un posicionamiento central de la ética como la herramienta en la que se estructura el Modelo de Integridad. Así, se prioriza otros marcos de trabajo que son mucho más concretos,

como la prevención de conflictos de intereses, gestión de riesgos, atención de denuncias y debida diligencia.

De igual manera, en el Componente de Políticas de Integridad que aporta en la operatividad del Modelo de Integridad, se piensa en los códigos de conducta como documentos a incorporar en las entidades. Para ello, se precisa que el código de conducta es el documento donde las organizaciones describen el comportamiento esperado de los servidores; por otro lado, la LCEFP es la norma que se viene analizando, y que tiene alcance general para toda la administración pública a través de principios y deberes.

Otro punto para analizar es una de las Disposiciones Complementarias de la Directiva, a través de la cual se establece la obligatoriedad de los servidores públicos de observar un comportamiento alineado a los valores institucionales (código de conducta) y los principios, deberes y prohibiciones de la LCEFP, además de comunicar cualquier situación que configure un posible acto de corrupción o trasgresión a las normas de la ética normativa.

Esta integración normativa que evidencia el rol de la LCEFP en medio de la evolución del Modelo de Integridad, finalmente desemboca en el Decreto Supremo N°148-2024-PCM, a través del cual se aprueba dicho Modelo. La norma en cuestión fue promovida por la Secretaría de Integridad Pública (SIP), la cual ejerce como órgano responsable de la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (en adelante “la Política”).

La línea argumental que sigue la norma para su aprobación parte de los postulados de la Constitución, específicamente el artículo 39, donde se señala que todo funcionario y trabajador público está al servicio de la Nación. Esta base legal se ve alineada con el objetivo general de la Política, relacionado con promover integridad, transparencia y probidad en el empresariado y sector público; y con lo dispuesto en el Eje 6 de la Política General de Gobierno, que tiene como título “Lucha contra la corrupción, orden público y seguridad y defensa de la soberanía nacional”.

Sin perjuicio de ello, la declaración de intenciones se aborda desde la mención al Decreto Supremo N°041-2023-PCM, que establece como parte del interés nacional la adhesión del Perú a la OCDE. En este documento se crea una Comisión Multisectorial que supervisa el proceso referido, además que se detallan aspectos operativos que deben implementarse para efectuar un seguimiento adecuado a las acciones del gobierno peruano para garantizar esta adhesión.

De esta manera, el Modelo de Integridad que se aprueba a nivel de Presidencia del Consejo de Ministros se concibe como una estrategia de validación, que se compagina al conjunto de criterios mínimos establecidos por OCDE, entre los que se encuentran temas

relacionados con sostenibilidad, cambio climático, desarrollo económico, entre otros. La implementación de estos programas permite finalmente determinar la elegibilidad de un país, de ahí que se pueda entender su grado de relevancia actual.

Como se viene detallando en párrafos anteriores, las menciones o desarrollos a la ética normativa, específicamente a la LCEFP como medio de control social, tiene bastantes limitaciones. Esto no es la excepción en el presente Decreto, precisando incluso que la LCEFP no cuenta con ninguna mención específica, y sus principios tampoco tienen mayor relevancia. De esta manera, la ética normativa que se concibe en la administración pública no tiene mayor cabida en la voluntad política del Estado para adherirse a la OCDE.

El Modelo de Integridad, en cambio, sí cuenta con dicha relevancia. De ahí que el Decreto enfatice en la obligación de toda entidad pública de participar en la determinación del ICP. Los contenidos de la LCEFP son meramente declarativos, pero no medibles en el tiempo y/o cuantificables, ahí radica su diferencia con el Modelo de Integridad, que sí puede ser convertido en una estadística a través de la evaluación de cada una de sus partes, y permite mayor certeza para el relato neutral que constituye la lucha contra la corrupción y, sobre todo, el proceso de adhesión del país a la OCDE.

Analizando el ICP con mayor detalle, podemos señalar que en los últimos documentos aprobados en 2025 detallan una categorización de todas las entidades a partir de tres etapas (posteriormente serán cinco). En cada etapa existe un cuestionario, a través del cual se requieren parámetros específicos de cumplimiento dependiendo del Componente establecido por el Modelo de Integridad.

Como ha sido mencionado en párrafos anteriores, la LCEFP forma parte del Componente 3: Políticas de Integridad. Sin perjuicio de ello, ahondando en cada pregunta del cuestionario, se evidencian cómo se abordan los contenidos de la Ley, y su grado de relevancia para la implementación del Modelo de Integridad.

Tabla 8

Alcances de la LCEFP para la implementación del Modelo de Integridad

Componente	Etapas	Número de preguntas	Contenidos
Compromiso de la Alta Dirección	1	1-2	- Haber incorporado la función de integridad. - Contar con un Programa de Integridad.
	2	1-2-2003	- Contar con los recursos presupuestales suficientes desde la unidad orgánica que se encarga de la función de integridad. - Incorporar materias de integridad, ética o lucha contra

			la corrupción en los Planes Estratégicos y Operativos Institucionales. - Haber sostenido reuniones entre entidades que conforman Redes de Integridad.
	3	1-2	- Dotar de recursos a la oficina encargada del Modelo de Integridad. - Garantizar que la máxima autoridad administrativa participe en reuniones de coordinación con la Red de Integridad
	1	3-4	- Designar roles para la gestión de riesgos - Capacitar al personal en gestión de riesgos.
Gestión de riesgos	2	4-5	- Identificar contextos de riesgos en procesos misionales y de soporte. - Realizar asistencias técnicas a las unidades orgánicas que tienen determinado rol en la gestión de riesgos.
	3	3-4	- Identificar riesgos de corrupción a los que se establecen medidas de prevención y/o mitigación. - Implementar las medidas de prevención y/o mitigación de los riesgos de corrupción.
	1	5-6	- Asignar usuarios para el uso de la Plataforma de Debida Diligencia. - Mecanismos de transparencia e integridad en la contratación de personal.
	2	6-7-8-9-10-11	- Brindar asesoramiento en el marco de Declaraciones Juradas de Intereses (DJI). - Acreditar que se realiza debida diligencia en la contratación de personal. - Incorporar procedimientos de reconocimiento a los servidores.
Políticas de integridad			- Contar con un Código de Conducta. - Alinear instrumentos de recursos humanos con la Ley 31419. - Cumplir con las disposiciones específicas en materia de prevención y/o mitigación de puertas giratorias.
	3	5-6-2007	- Garantizar que los sujetos obligados a registrar su DJI cumplan con los plazos normativos. - Efectuar seguimiento a los riesgos moderados identificados en los procesos de debida diligencia. - Reportar la identificación o no de posibles conflictos de intereses en los funcionarios de libre designación y remoción.
	1	7-8-2009	- Implementar el registro de visitas en línea. - Contar con un Portal de Transparencia Estándar y canales para recibir Solicitudes de Acceso a la Información Pública. - Atención de Solicitudes de Acceso a la Información Pública.
Transparencia	2	12-13-14	- Monitorear los contenidos del Portal de Transparencia - Implementar en todas las sedes institucionales el registro de visitas en línea. - Contar con un el registro de visitas en línea y de agendas oficiales actualizado.

Controles	3	8-9-10	- Garantizar que no se reciban resoluciones desfavorables provenientes del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. - Monitorear el cumplimiento y actualización del Registro de Visitas en Línea en todas las sedes institucionales. - Asegurar la actualización del Registro de Visitas en Línea, evitando solicitar habilitación de registros extemporáneos.
	1	10	- Presentar entregables en materia de Sistema de Control Interno.
	2	15-16	- Implementar recomendaciones de Informes de Servicios de Control Posterior - Presentar oportunamente acciones preventivas o correctivas inmediatas
	3	11-12	- Tener un grado óptimo de madurez del Sistema de Control Interno. - Implementar acciones preventivas y correctivas respecto a los informes con situaciones adversas.
	1	11-12	- Capacitaciones en ética, integridad pública o similares. - Difusiones internas y externas sobre la cultura de integridad.
Comunicación y capacitación	2	17-18-19	- Incorporar capacitaciones específicas en los Planes de Desarrollo de Personas de las entidades. - Incorporar contenidos mínimos de ética e integridad pública en los procesos de inducción. - Incorporar acciones de difusión en materia de integridad dentro de los Planes de Comunicación Interna.
	3	13-14-15	- Brindar asistencia técnica especializada en materia de integridad a funcionarios con capacidad de decisión. - Realizar acciones de difusión interna y externa orientadas a la cultura de integridad. - Realizar análisis para identificar a las partes interesadas de la unidad encargada del Modelo de Integridad.
	1	13	- Implementar la Plataforma Digital de Denuncias del Ciudadano.
Canal de denuncias	2	20-21	- Realizar acciones de difusión interna y externa sobre la Plataforma de Denuncias. - Contar con una directiva interna que regule la gestión de denuncias y otorgamiento de medidas de protección.
	3	16	- Cumplir con los plazos de trámite para la atención oportuna de denuncias y medidas de protección al denunciante.
Supervisión y monitoreo	1	14	- Proponer la mejora en la incorporación de la función de integridad.
	2	22-23	- Realizar una encuesta en materia de integridad pública. - Evaluar la capacidad operativa de la unidad orgánica que promueve el enfoque de integridad.

Encargado del Modelo de Integridad	3	17	- Implementar todas las recomendaciones de la encuesta de la Etapa 2. - Garantizar que todas las entidades de la Red de Integridad tengan un puntaje apto de implementación.
	1	15-16	- Sostener reuniones de coordinación con las unidades orgánicas que participan en la implementación del Modelo de Integridad - Comunicar a todas las unidades orgánicas cuál es el área u oficina que brinda orientación y asistencia técnica respecto al Modelo de Integridad.
	2	24-25-26	- Contar con el suficiente número de servidores y/o proveedores para cubrir las actividades prioritarias de la unidad encargada del Modelo de Integridad. - Brindar asesoramiento a los funcionarios sobre temas específicos en materia de integridad. - Realizar monitoreos del Modelo de Integridad a partir de informes emitidos a la máxima autoridad administrativa y titular de la entidad.
	3	19-20	- Asegurar la preservación de la documentación correspondiente a los medios de verificación presentados. - Haber obtenido el máximo puntaje en todas las etapas previamente evaluadas.

Nota. Elaboración propia.

Analizando los contenidos aplicables a medir el Modelo de Integridad, se corrobora que la integridad es un instrumento que se puede cuantificar, es decir, convertir en una estadística que permita determinar resultados o grados de cumplimiento respecto a los parámetros establecidos por Perú para ser parte de la OCDE. A diferencia de ello, la ética normativa traducida en la LCEFP no forma parte central de dicha narrativa, no se puede cuantificar, por lo que tiene un lugar residual en la medición del Modelo de Integridad.

Aquello se evidencia con los criterios evaluados por el ICP, donde no existen contenidos mínimos relacionados con la LCEFP, más allá de simplemente contar con un Código de Conducta en las entidades, el cual se encuentra más orientado a brindar ejemplos que aterricen valores de la organización, incorporar principios y exigir el cumplimiento de deberes en la función pública; o el incluir capacitaciones que brinden contenidos sobre ética e integridad.

Cabe señalar que la LCEFP cuenta con un apartado de incentivos a través de su artículo 9. En el mismo se detalla que el Órgano de la Alta Dirección de cada entidad pública es responsable de establecer mecanismos de incentivos, difusiones periódicas de la LCEFP, y desarrollar campañas sobre las sanciones a servidores públicos que tengan prácticas contrarias a los principios éticos abordados.

Sin perjuicio de ello, únicamente las difusiones es uno de los puntos requeridos estrictamente para medirse en ICP. Por lo demás, no es común que las entidades elaboren programas específicos para operativizar las disposiciones relacionadas directamente a campañas en materia de sanciones por la LCEFP y/o incentivos aplicables a la promoción de los principios contenidos en la norma.

Genealogía del ICP

A partir de los marcos de análisis de la genealogía, se puede precisar que el ICP expresa categorizaciones, las cuales tienen incidencia en los discursos que se generan sobre las entidades públicas y su capacidad para adecuarse a la lucha contra la corrupción. A partir de ello se instrumentalizan estadísticas, parámetros y criterios para pensar en la integridad y ética normativa.

El éxito concreto de las entidades públicas no se mide por su capacidad para gestionar adecuadamente la ética normativa en sus espacios de relacionamiento, sino precisamente en la medida en que cumplan con requisitos específicos durante el periodo de evaluación del ICP. A partir de ello es que se categoriza el trabajo y tiempo destinado a la integridad, como una forma de legitimarse y permitir que se encaminen las estrategias del Estado para formar parte de la OCDE.

Esta legitimidad incorpora a su vez discursos, los cuales persisten en las ideas previamente formadas respecto a la corrupción como un fenómeno individualizable, capaz de prevenirse a partir de cumplir con requisitos específicos. No se ahonda en redes sociales, ni en el ejercicio del poder como limitantes para pensar en la integridad y ética normativa.

Esto se profundiza cuando los criterios para validar cumplimientos, por parte de la SIP, en los últimos años han estado orientados principalmente en aspectos de forma antes que el fondo. Entonces la construcción del discurso sobre la integridad pasa de enfocarse en cumplir con capacitaciones o medidas de debida diligencia, entre otras actividades, a requerimientos disciplinarios respecto a registrar de manera correcta formatos preestablecidos.

Se explican prácticas biopolíticas asociadas a la integridad cuando se mira al ICP como un instrumento para medir poblaciones (entidades públicas), a partir de elementos concretos que permiten generar un discurso respecto a la naturaleza (cómo entendemos) y efectividad (el funcionamiento) de la lucha contra la corrupción. Se precisa entonces una gestión de la productividad basada en la competencia y categorización de entidades, a fin de orientar sus conductas a cumplir con métricas de aceptación ante la OCDE.

Entonces, el estándar creado no se basa en orientar conductas éticas en las entidades públicas, sino gestionar adecuadamente el cumplimiento de actividades cuantificables: cantidad de reuniones, número de capacitaciones, difusiones realizadas, etc. Esto contribuye a disminuir el debate y agencia de la ética normativa en las entidades públicas, para orientar el discurso de la lucha contra la corrupción a través de actividades concretas, que son pasibles de asimilarse y contribuir a una narrativa de crecimiento.

La forma de ejercer disciplina desde el ICP viene a través de sus instrumentos para generar estadísticas aplicables a la lucha contra la corrupción. La figura del ranking aparece como una tecnología que interviene en el campo, generando comparabilidad, normalizaciones, y visibilidad; las entidades públicas entienden entonces la presión simbólica que representa ocupar un lugar beneficioso en el ranking.

De esta manera, el Modelo de Integridad constituye un discurso de acciones específicas que puedan ser medidas para brindar soporte a las estrategias de formar parte de la OCDE, a la par que sitúa en un lugar residual a la LCEFP, al contener conceptos indeterminados que no necesariamente son congruentes con los dispositivos concretos de eficacia que requieren en el proyecto país.

La residualidad final de la LCEFP

Para Kelsen, se piensa a la teoría del derecho como el estudio de la estructura normativa, caracterizada por ser autosuficiente, autorreferente y coherente, que divide la realidad práctica de la norma jurídica a partir de la distinción kantiana entre ser y deber ser (Pérez Luño, 2005). El derecho, bajo estos postulados, se concibe como un conjunto ordenado y preciso de normas destinadas a establecer parámetros concretos de conductas.

Sin embargo, la contrariedad en los matices que encarna la vigencia de la LCEFP expresa la insuficiencia de dichos postulados; la norma no tiene mecanismos de regulación y/o cumplimiento, carece de relevancia en torno al Modelo de Integridad, y sus disposiciones se caracterizan por su grado de abstracción. Esta separación de ser y deber ser permite ahondar en cómo la construcción de una dogmática jurídica coherente, estructurada y uniforme, requiere ir más allá para pensar en la realidad práctica que se requiere regular.

La idea del derecho visto desde su eficacia aparente es una forma de desviar el debate sobre la relevancia de regular conductas de forma concreta y práctica para la realidad social. Esta es una forma de expresar la disolución entre el saber teórico y la práctica social que evidencia la problemática relacionada a la LCEFP. Los principios y deberes expuestos dentro de sus disposiciones se mantienen vigentes, pero sin la suficiente relevancia en la práctica.

Se ha de pensar en la norma, a nivel genealógico, como un recipiente de discursos que encarnan relaciones de poder: de ahí su énfasis en la individualidad, racionalidad y eficiencia, o su instrumentalización desde las políticas de modernización del Estado que en su momento lo pensaron como un dispositivo para gestionar cuerpos dóciles; sin embargo, su trascendencia a efectos del tiempo no ha llegado a tener mayor impacto, sea por su falta de claridad conceptual, o por su poco margen de cuantificación.

Aquello aunado a la dificultad que incorpora establecer un régimen de sanciones acorde a sus contenidos, teniendo en cuenta la relevancia de la LSC en el diseño de un régimen de procedimientos disciplinarios uniforme, concreto y coherente; se expresa una relevancia secundaria de la LCEFP, siendo un instrumento con mayor presencia a modo de difusiones periódicas en afiche o correo electrónico antes que un ejemplo concreto del derecho como instrumento de cambio social.

De esta manera, la trascendencia que en su momento tuvo como el instrumento para encarnar el proceso de moralizar el Estado, alinear finalmente los discursos contra la corrupción de Fujimori hacia medidas concretas reflejadas en el cuerpo normativo, y sobre todo permitir la conducción democrática e institucional del país en el proceso post dictadura y conflicto armado interno, poco a poco ha perdido espacios de enunciación.

En este caso, la lectura que se tiene de la LCEFP, desde los hechos de su promulgación, es que encarnó una metáfora de un “proceso constituyente” nacido desde una democracia representativa. Esto en tanto los representantes de un cuerpo parlamentario llegaron a convencionalidades concretas sobre el diseño y estructura de la ética normativa, tomándose en cuenta los principios y deberes que deben seguir a la función pública, bajo el reconocimiento implícito del quiebre del pacto social, la falta de mecanismos institucionales de respuesta y necesidad de refundar el país.

De acuerdo con Nicolas Lynch (2024), todo proceso constituyente trae consigo un proceso destituyente, en el cual se piensa al antiguo régimen como un modelo desgastado, que no tiene la suficiente legitimidad y capacidad democrática para brindar respuesta a las necesidades soberanas. Ello implica pensar en la LCEFP como un espacio de disputa y contradicción a través del cual se juridificó la ética, apostándose por la consciencia cívica y la inserción de parámetros básicos de democracia en el ejercicio de la función pública.

Sin perjuicio de ello, pensar en la dimensión constitucionalista de la LCEFP, también nos permite explicar otra razón de su carácter residual. En perspectiva de Roberto Gargarella, cuando se piensa en el constitucionalismo latinoamericano, se explican las tensiones propias

de un proceso constituyente orientado a pensar en el país desde el diseño jurídico-político de la constitución, que encarna precisamente la distancia entre enfoques conservadores, liberales y republicanos.

El pacto liberal-conservador permitió explicar inicialmente la organización del poder político tripartita: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Este diseño se caracterizaría además por la marcada desconfianza en la ciudadanía y el ejercicio del control popular; y la falta de garantías concretas que permitan vías de solución institucionales ante los posibles quiebres entre Poderes del Estado (2015).

Años después, a partir de la relevancia ganada por las demandas sociales iniciadas en el pasado por el republicanismo, se pensó en el constitucionalismo como un vehículo donde se integren las necesidades de la cuestión social. A partir de ello se piensa en la emergencia de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que ha podido evidenciarse hacia los últimos años.

La problemática se expone cuando, a partir de los nuevos cambios, y la progresiva inserción de las demandas sociales transformadas en derechos fundamentales, las constituciones como elementos que incorporan principios, deberes y criterios básicos de un país, no han sabido alinear dichas disposiciones a las necesidades de reestructurar las viejas instituciones del poder político, que se pensaron en su momento para excluir lo popular del debate público.

Para Gargarella entonces, los líderes del reformismo social asumen que la potencia transformativa del derecho es tal, que con solo incorporar derechos producto de las demandas sociales, estos adquieren la condición de autooperativos (2019). Sin embargo, el viejo derecho tiende a resistir, y con ello también sus formas de expresión y mantenimiento de estructuras políticas que evaden el debate y persisten en una configuración restrictiva del poder.

Esto permite explicar la falta de trascendencia de la LCEFP. Como instrumento jurídico, se tiene la potestad de incorporar todos los principios, deberes y prohibiciones que sean posibles, reconociendo la necesidad de un nuevo pacto social al respecto. Sin embargo, en la medida en que estos no estén acordes al cuestionamiento y control del poder político, o incorporación de una visión de la corrupción extendida más allá de lo público, sus disposiciones pierden la capacidad de hacerse operativas en el tiempo.

De igual modo, se reconoce que la LCEFP no reconoce espacios de diálogo y confrontación para la construcción de una ética normativa desde el servicio público. Sus disposiciones responden a criterios aplicables al momento de incorporar al Perú en vías del

desarrollo, y generar un estímulo inmediato para moralizar el Estado. De esta manera, dichos alcances son insuficientes reforzar los medios de control social en ética pública.

En esa línea, la LCEFP no cuenta con mecanismos para dismantelar las viejas instituciones del poder político y abrir el debate sobre la relevancia de la ética normativa en la función pública. Esta falta de mecanismos se ve reflejada a su vez en el Modelo de Integridad, donde no se han incorporado medidas concretas para pensar en la lucha contra la corrupción más allá de los cumplimientos precisos, oportunos y cuantificables.

A partir de lo expuesto, se explica cómo se ha generado una circunstancia de la desuetud de la norma. A nivel conceptual, ello explica la pérdida de vigencia de la norma escrita, debido a la costumbre o el uso social contrario (corrupción generalizada), así como la falta de instrumentos para aplicar la norma en un régimen que aborde la gestión de personas.

En la obra de Kelsen, se explica que toda norma debe contener un apartado de validez y otro de eficacia para garantizar su manifestación en el tiempo. Estos elementos son productos de los hechos sociales, donde se cumple lo regulado por las normas. De esta manera, si bien desde el positivismo se piensa por separado a la realidad del deber, se evidencia cómo las normas finalmente dependen del hecho en sí para mantener su validez (Calvo Soler, 2007).

Esto permite explicar la desuetud de la LCEFP, no existen condiciones para que una comunidad jurídica pueda adoptar la norma, esta falta de condiciones explican las dificultades de operatividad encarnadas por la norma desde su promulgación y, por último, las convicciones de cumplir la norma son difusas frente al derecho espontáneo y la posterior articulación de la norma con el Modelo de Integridad.

Habiéndose expuesto entonces el marco general a través del cual se impulsa la LCEFP, como medida orientada a prevenir los actos de corrupción; inicialmente se cuenta con la problemática sobre la lógica primigenia que fundamenta la elaboración de este tipo de documentos: sus disposiciones indefinidas. Sin embargo, ahondando más en ello ubicamos su dificultad para adaptar su régimen de sanciones, y papel relegado en el Modelo de Integridad.

Todo ello, aunado a las dificultades que emana su diseño jurídico como un instrumento de cambio social que no tiene potestad para transformar la realidad concreta, ni repensar en torno a las viejas estructuras del poder político frente a las cuales puede palidecer; evidencia entonces un grado de desuetud que no requiere de una norma derogatoria concreta para efectivizarse.

Se piensa en la LCEFP como un instrumento del biopoder, que en su momento se alimentó de los discursos promovidos por la necesidad de alinear al Estado con políticas de modernización y privatización, para repensar en la función pública y establecer nuevas formas

de legitimidad desde la ética, a través de la producción de realidades, discursos y formas de control.

Sin embargo, a lo largo del tiempo lo que más le ha caracterizado es su pérdida de relevancia discursiva, con la carencia entonces de su apego a la realidad social que requiere regular. La LCEFP configura un caso complejo, de reivindicaciones y contradicciones, que con el paso del tiempo ha pasado de ser lenguaje de transformación a instrumento ornamental.

Finalmente, no existe en la realidad una convicción concreta de no cumplir la norma, sino la falta de convicción para cumplirla. Aquello es sintomático no solamente de las problemáticas que encarna el derecho como una expresión de las relaciones de poder, sino también de la necesidad de repensar la corrupción más allá de las políticas que se gestionan en el Estado peruano para alinearse al mundo en los ámbitos de desarrollo y crecimiento.

10. Conclusiones

Primera.

El discurso de la corrupción como problema ético tiene dos niveles: el relato de la corrupción como una falencia de la sobrerregulación del Estado, y la promoción de herramientas técnico-legales que incluyen a la ética como parte de las políticas de desregulación.

El modelo de Klitgaard fue considerado como funcional por organismos internacionales para abordar la corrupción, y proponer políticas públicas orientadas a la desregulación y liberalización. La biopolítica explica cómo la OCDE establece directrices y parámetros de cumplimiento orientados a la gestión de las poblaciones. Esto permite configurar modos de saber técnicos, que reproducen a su vez verdades funcionales a los procesos de desregulación, como lo fue el modelo de corrupción = monopolio + discrecionalidad - rendición de cuentas.

De ahí que se justifica la lucha contra la corrupción como una fórmula simplificada, aplicable desde la verdad técnica. La ética se piensa entonces como verdad única, que somete cualquier duda al cuestionamiento público, ya no se discute en el ámbito filosófico, sino que se valida desde su universalidad técnica. Esto la convierte en una herramienta funcional para consolidar un discurso simplifica problemas sistemáticos, y otorga respuestas técnicas aplicables a todo Estado.

La naturaleza disruptiva de la ética que enunció revoluciones en nombre de la libertad, igualdad y fraternidad, es trastocada por una caracterización más dócil, a modo de acompañamiento a estrategias medibles y operativas. La corrupción es un problema ético que proviene de la vieja gestión pública, se aprovecha de la falta de privatización, se mantiene gracias a la sobrerregulación y consolida por la falta de transparencia.

Segunda.

Las medidas tecnocráticas para transformar el Estado durante el régimen de Fujimori coincidieron con los enfoques racionalistas en la lucha contra la corrupción. De este modo, los diagnósticos elaborados por organismos internacionales sobre la urgencia de adoptar en Perú medidas en la lucha contra la corrupción se alinea con la propuesta de soluciones técnicas a problemas estructurales.

Se persigue a la reducción del Estado como la solución a la debacle económica y la corrupción extendida, estando acompañado ello de discursos sobre la verdad que acompaña toda iniciativa técnica, a partir de producir datos objetivos, estadísticas irrefutables y enfoques de medición.

Los organismos multilaterales introdujeron la idea de una corrupción como problema de agencia individual, con soluciones desde la ética normativa y medidas técnicas útiles para desalentar cualquier conducta trasgresora. El marco neoliberal trasladó entonces la discusión hacia la política de incentivos y costos de la conducta del servidor público, configurando la ética como un instrumento técnico de control y legitimación institucional de las políticas de liberalización.

De esta manera la LCEFP es una respuesta de la voluntad política posterior al gobierno de Fujimori a los excesos del poder evidenciados, pero también una manifestación discursiva de la visión de Estado adoptada durante dicho periodo. De ahí esta dualidad que permite explorar su complejidad y rol actual, como una forma de repensar la idea de ética y servicio civil, pero también desde sus manifestaciones discursivas alineadas a relaciones de poder y universalidad técnica.

Tercera.

La LCEFP se revela como un instrumento de control social de origen transitorio con limitaciones para orientar la ética pública. Mantiene una dispar de visiones principalmente referidas a prevenir otra vez el quiebre democrático, racionalizar la conducta y promover un nuevo paradigma de la gestión pública.

La LCEFP es residual al momento de sancionar servidor por la comisión de conductas que atenten contra sus principales disposiciones. Ello en tanto persiste la tipificación indirecta de la norma, como un mecanismo para dar prioridad a la LSC, caracterizada por tener disposiciones más concretas en la regulación de la función pública.

Asimismo, desde la incorporación del Modelo de Integridad en las entidades públicas, concebido como una estrategia de validación y alineamiento a la OCDE, se explica cómo la LCEFP pierde relevancia significativa. El ICP como instrumento para medir el Modelo de Integridad no considera parámetros referidos a profundizar en la LCEFP, por ello se resalta su carácter ornamental.

En ese espacio, la lucha contra la corrupción es una competencia, a través de la cual se categorizan poblaciones (entidades) de forma estadística. El ICP establece un paralelismo competitivo que finalmente categoriza y clasifica entidades aptas y no aptas con los mecanismos de OCDE.

Sin embargo, la LCEFP no cuenta con instrumentos de medición que se acerquen a la indeterminación de sus contenidos. La norma se explica desde las lógicas la racionalidad, utilidad y modernización, pero no es suficiente para formar parte del discurso general de los últimos años que construye la lucha contra la corrupción en estadísticas y valoraciones.

Aquello motiva a explicar que la LCEFP constituye un ejemplo de desuetudo, una norma que por sus condiciones específicas no cuenta con operatividad y, por lo tanto, tampoco con la suficiente vigencia. De este modo, si bien existe una validación formal del instrumento, no se evidencian mecanismos desarrollados por la LCEFP para evidenciarse en la realidad práctica.

Finalmente, se concluye que la falta de proposición del presente trabajo no constituye una afectación a la lectura crítica de la norma, sino precisamente una invitación para reconocer las deficiencias y oportunidades en la lucha contra la corrupción, privilegiando entonces avanzar en el diálogo sobre la relevancia de la ética en la función pública, y la consolidación de un régimen donde el poder sea un reflejo del espíritu democrático de las normas, especialmente en la lucha contra la corrupción.

11. Bibliografía

- Adler Lomnitz, L. (2012). Redes sociales, cultura y poder. *Ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.
- Beare, M. (2000). The Business of Bribery: Globalization, Economic Liberalization, and the ‘Problem’ of Corruption . *Crime, Law and Social Change*, 115-146.
- Betancur, G. (2016). La ética y la moral: paradojas del ser humano. *Revista CES Psicología*, 109-121.
- Bonilla, H. (1988). Etnia, región y la cuestión nacional en el área andina. *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*, 87-110.
- Brismat, N. (2014). Instituciones: Una mirada general a su historia conceptual. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 31-40.
- Bustos Ramírez, J. (1997). *Lecciones del Derecho Penal* (Vol. I). MADRID: Editorial Trotta.
- Cadirola, G., & Mc Donnell, C. (28 de Marzo de 2014). Gubernamentalidad en Foucault. Crítica al modelo soberanía-gobierno. *Herramienta: Revista de debate y crítica marxista*.
- Calderón, W. (2023). La imputación de infracciones a principios y deberes de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública en los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil. *Trabajo académico para optar el título de Segunda*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Calvo Soler, R. (2007). La ineficacia de las normas jurídicas en la Teoría Pura del Derecho. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 171-191.
- Carassale, S. (2013). Corrupción. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* .
- Cárcamo, E. (Febrero de 2017). *ESAN Graduate School of Business*. Obtenido de Hablemos de corrupción: ¿cómo afecta la economía de un país?: <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/hablemos-de-corrupcion-como-afecta-la-economia-de-un-pais>
- Carrillo Landeros, R. (Marzo de 2011). Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Humanísticos. *Ética pública, revalorando el servicio público*. Ciudad de México, México: Instituto Tecnológico de Monterrey.
- Castro Delgado, P. E. (2019). Control Social bajo la perspectiva de algunas teorías criminológicas. *Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 3-25.
- Castro, E. (2014). *Introducción a Foucault*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- Cifuentes Torres, F. A. (Diciembre de 2009). El Desafío Ético en la Función Pública: el Caso de Carabineros de Chile. *TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS* . Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile.
- Cohaila, E. (2021). Confianza interpersonal y corrupción en Perú: análisis de modelos de ecuaciones estructurales. *Perfiles latinoamericanos*, 28(56).

- Comisión de Modernización de la Gestión del Estado. (2002). Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N°432/2001-CR, Ley que crea el Código de Ética y el Registro Nacional de Funcionarios Públicos. Lima: Congreso de la República.
- Cortina, A., & Martínez, E. (2001). *Ética*. Madrid: Ediciones Akai.
- Cotler, J. (2005). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cucchi, R. (Julio de 2007). El sistema penitenciario como instrumento de. *Tesina de grado*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Cumbers, A. (2012). *Reclaiming Public Ownership: Making Space for Economic Democracy*. Londres: Zed Books.
- De Zan, J. (2004). Conceptos de ética y moral. En J. De Zan, *La ética, los derechos y la justicia* (págs. 19-43). Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Durand, F. (2004). Cleptocracia y empresariado en el Perú. *Nueva Sociedad*(192), 120-132.
- Durand, F. (2005). Dinámica política de la corrupción. En F. Portocarrero, *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Este, D. d. (1961). Alianza para el Progreso. Organización de los Estados Americanos.
- Estévez, A. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29).
- Fajardo, L. (2002). La corrupción heredada: pasado colonial, sistema. *Revista de Estudios Sociales*, 20-28.
- Gargarella, R. (2015). La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas Entre lo viejo y lo nuevo. *Nueva Sociedad*, 96-106.
- Gargarella, R. (2019). El constitucionalismo latinoamericano y la sala de máquinas de la Constitución (1980-2010). En P. Riberi, *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea* (págs. 95-118). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- Glaeser, E., & Goldin, C. (2004). Corruption and reform: An introduction. *NBER Working Paper No. 10775*. Cambridge: National Bureau of economic research.
- Gonzales, W. J. (2023). Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo. *La imputación de infracciones a principios y deberes de la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública en los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil*. Lima, Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huber, L. (2005). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio* (Segunda ed.). Barcelona: Ediciones Paidós.
- Jaramillo Marín, J. (2012). Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. *Civilizar*, 112-123.

- Jimenez Sánchez, F. (2014). La trampa política: La corrupción como problema de acción colectiva. *Gobernabilidad y Ciudadanía*, 157-174.
- Johnston, M. (1991). Historical conflict and the rise of standards. *Journal of Democracy*, 2(4), 48-60.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption. Wealth, Power and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Kajsiu, B. (2018). Un análisis discursivo postestructuralista de la corrupción. *Analecta Política*, 131-158.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against Corruption. *Finance & Development*, 3-6.
- Krastev, I. (2004). *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*. Budapest: Central European University Press.
- Leff, N. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *Sage Publishing*, 8-14.
- Lynch, N. (2024). *El proceso constituyente en el Perú*. Buenos Aires: CLACSO.
- Melchor, A. P. (2018). La vigencia de la ética normativa. *Euphyía*.
- Melchor, A. P. (2018). La vigencia de la ética normativa. *Euphyía. Revista de Filosofía*, 10-36.
- Morales, C. (2022). Consideraciones sustantivas y procesales para la adecuada imputación de las infracciones al Código de Ética de la Función Pública desde la perspectiva de la jurisprudencia administrativa del Tribunal del Servicio Civil. *Revista de Derechos Procesal del Trabajo*, 133-164.
- Mujica, J. (2011). Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 32(126).
- Munive Pariona, E. (2022). El Sistema de Integridad pública en el Perú: una propuesta para fortalecer la gobernanza con integridad. *Ius et veritas*(65).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (1997). *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *60 años de OCDE*. París: OCDE.
- Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*(27).
- Pegoraro, J. (2003). Una reflexión sobre la inseguridad. *Revista de crítica social*, 1-7.
- Peña-Mancillas, V. (2011). Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(51), 211-240.
- Pérez Luño, A. (2005). *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho*. Lima: Palestra Editores.
- Pérez Tapias, J. A. (1995). 'Homo moralis' and his democratic citizenship. On corruption: Democracy and morals from an anthropological perspective. *Gazeta de Antrpología*.
- Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. (2017). *Decreto Supremo N° 092-2017-PCM*. Perú.

- Quiroz, A. (2005). Costos históricos de la corrupción. En F. Portocarrero, *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Recasens Siches, L. (2008). *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Ciudad de México: Editorial Porrúa S.A.
- Resolución de Sala Plena, 007-2020 (Tribunal del Servicio Civil 2020).
- Reyes, V. (2020). Tesis en Maestría en Desarrollo de Talento Humano . *Vigencia de la Teoría Burocrática de Max Weber y su relación con la satisfacción laboral en una institución pública*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar .
- Rioja, D. V. (Mayo de 2019). TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Procedimiento disciplinario en el servicio civil: ¿Es constitucional la imposición de sanción de suspensión o destitución invocando una falta grave de tipificación abierta contenida en la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública?* Lima, Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rohr, J. (1989). *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values*.
- Roque Tesen, J. M. (2025). Nivel de cumplimiento de la Ley 27815 en las resoluciones administrativas emitidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil. *Tesis para optar el título profesional de abogada*. Universidad Señor de Sipán.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption. A study in political economy*. New York: Academic Press New York.
- Sánchez Santiago, A. (2017). Aproximación al concepto de genealogía en Nietzsche y Foucault. *Revista de Estudios Culturales*, 1-8.
- Sandoval Ballesteros, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, 119-152.
- Sandoval, B. (s.f.). Adela Cortina Orts: Ética sin moral. Una lectura para embelesar una vida feliz . *Universidad de Valencia* , 1-20.
- Santiago Nino, C. (2003). *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.
- Savio, K. (2021). El significante. Encuentros entre el psicoanálisis y los estudios del lenguaje . *Lengua y Habla*, 34-54.
- Senci, C., & Hasrun, H. (2019). Corruption and social norms: macro to micro transition in Psycho-social mechanisms of legitimation of corruption. *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*, vol. 19, núm. 39, 221-261.
- Serra Rojas, A. (1977). *Derecho Administrativo*. Ciudad de México: Editorial Porrúa S.A.
- Solan, L. (2010). *The language of statutes*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Stephenson, M. (27 de Mayo de 2014). *Klitgaard's Misleading "Corruption Formula"*. Obtenido de The Global Anticorruption Blog: https://globalanticorruptionblog.com/2014/05/27/klitgaards-misleading-corruption-formula/?utm_source=chatgpt.com
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Toscano López, D. (2016). El poder en Foucault: «Un caleidoscopio magnífico». *Logos: Revista de Lingüística, Filosofía y Literatura*, 112-124.
- Vílchez Chinchayán, R. (2021). Bien jurídico, corrupción pública, abuso, gestión y oportunidad en los delitos contra la Administración pública en el Perú. *Revista de Derecho*, 21, 173-189.
- Vílchez, Y. (2012). Ética y moral. Una mirada desde la gerencia pública. *Revista Formación Gerencial*, 233-247.
- Winn, M. (1990). La ética en las organizaciones: Una perspectiva basada en la reciprocidad. *Política Exterior*, 45-56.
- Yamada, G., & Montero, R. (2020). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Consorcio de investigación económica y social.

12. ANEXO: Matriz de Consistencia

Título	Problemas	Objetivos	Hipótesis	Variables	Categorías	Subcategorías	Metodología
Medios de control social: Ley del Código de Ética de la Función Pública y su vigencia en el tiempo	Problema general	Objetivo general	Hipótesis general	Corrupción como fenómeno	Ética normativa	- Ética - Moral - Categorías morales - Deber ser	Tipo de investigación Cualitativa
	¿De qué manera la ética normativa como un medio de control social interviene en la lucha contra la corrupción, específicamente en el caso de la Ley del Código de Ética de la Función Pública?	Determinar de qué manera la ética normativa, específicamente en el caso de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, interviene en la lucha contra la corrupción.	La LCEFP como un medio de control social ha sido incorporada en las políticas promovidas desde el Modelo de Integridad para la lucha contra la corrupción. De esta manera sus disposiciones adoptan el enfoque de situar a la corrupción como un problema ético desde el Estado, que se gesta desde la racionalidad e individualidad de personas que no han interiorizado los mandatos de la ética pública, donde subyacen discursos asociados a la desregulación de los Estados y promoción de políticas de modernización.				Nivel de investigación Descriptivo - Explicativo Diseño No experimental Método Inductivo Técnica de Instrumento Revisión documental

Título	Problemas	Objetivos	Hipótesis	Variables	Categorías	Subcategorías	Metodología
			En el Perú, su promulgación es una consecuencia directa de las iniciativas de moralización del Estado, a partir de la crisis institucional causada al final del gobierno de Fujimori, donde se evidenciaron actos de corrupción y prácticas que trastocaron la confianza ciudadana. Actualmente, la norma se limita a sus mandatos normativos basados en conceptos indeterminados, por ello no cuenta con los mecanismos suficientes para orientar a los servidores públicos a actuar bajo los criterios básicos de la ética normativa.		Medio de control social	- Ejercicio del poder - Monopolio de la fuerza - Ideología - Orden social	
	Problemas específicos	Objetivos específicos	Hipótesis específicas	Ética normativa como medio de control social	Corrupción	- Crisis institucional - Conflicto de	

Título	Problemas	Objetivos	Hipótesis	Variables	Categorías	Subcategorías	Metodología
	¿Cómo se desarrolló el discurso sobre la corrupción como un problema público de carácter ético para los Estados? ¿Cuáles son los antecedentes que explican el diseño y promulgación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública como un medio de control social en el Perú? ¿Cuál es el rol/roles que ha ocupado la ética normativa, específicamente la Ley del Código de Ética de la Función Pública, en la lucha contra la corrupción?	Explicar el desarrollo del discurso sobre la corrupción como un problema público de carácter ético para los Estados. Identificar los antecedentes que explican el diseño y promulgación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública como un medio de control social en el Perú. Determinar el rol/roles que ha ocupado la ética normativa, específicamente la Ley del Código de Ética de la Función Pública, en la lucha contra la corrupción.	Hipótesis específica N° 1: La corrupción se desarrolla discursivamente como problema ético tras situarla en el marco universal de la elección racional e individual, donde el servidor público es pasible de cometer actos de corrupción sobre la base de incentivos, que determinan la maximización de sus beneficios al no haber interiorizado las disposiciones sobre la ética pública. Esta lógica se encuentra alineada a los discursos promovidos por organismos internacionales respecto a la necesidad de desregular el Estado y promover políticas que favorezcan la modernización y privatización. Hipótesis específica N° 2: La LCEFP fue promulgada como parte de las iniciativas realizadas para moralizar el Estado peruano, a partir de la crisis institucional evidenciada al final del gobierno de Alberto Fujimori donde ocurrieron diversos actos de corrupción y escenarios que afectaron la imagen del Estado frente a la			intereses - Crisis de valores - Mal uso de fondos públicos - Deslegitimación	

Título	Problemas	Objetivos	Hipótesis	Variables	Categorías	Subcategorías	Metodología
			ciudadanía. Sin embargo, su diseño normativo guarda relación con los discursos incorporados por el Estado peruano desde 1990 respecto a la racionalidad, eficiencia y modernización como estrategia de lucha contra la corrupción. Hipótesis específica N° 3: La LCEFP es una herramienta de control social en ética pública, y forma parte de las políticas que proponen la implementación del Modelo de Integridad, que desarrolla un marco de trabajo transversal en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, no cuenta con los mecanismos suficientes para orientar a los servidores públicos a actuar bajo los criterios básicos de ética normativa establecidos como parte de sus disposiciones, al estar establecidos como concetos indeterminados.		Discurso	- Institucionalidad - Dispositivos de poder - Genealogía - Biopolítica - Biopoder - Poder disciplinario	