

Ética Pública

Proética Capítulo Peruano de Transparencia Internacional

Carlos Fonseca Oliveira
3 de abril de 2007

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

1

¿Qué significa Ética?

- Principios de conducta que gobiernan a un individuo
- Estudio de la **moral** (moralidad)
- Actividad de examinar los estándares morales de uno mismo o los estándares morales de la sociedad, y de preguntarse como se aplican éstos a nuestras vidas y si son razonables o no (se encuentran sustentados por buenas o por malas razones)

▪ Ética ≠ Moral

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

2

¿Qué significa Moral?

- Estándares o normas que un individuo o grupo posee acerca de lo que cree que es correcto o incorrecto, o lo que es bueno o malo.
- Los estándares morales comprenden normas que seguimos para la clase de acciones que creemos son moralmente correctas o equivocadas, así como los valores que atribuimos a las clases de objetos que pensamos son moralmente buenos y moralmente malos.

Estándares Morales

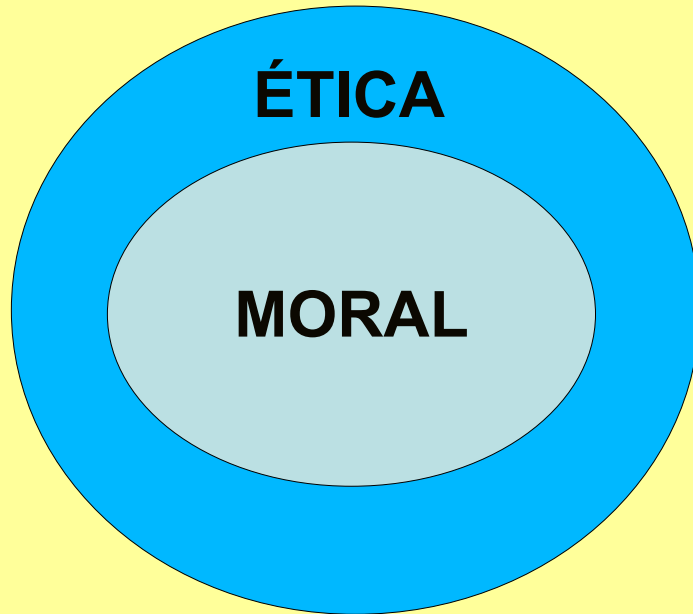
- **Estándares** vienen del colegio, la familia, los amigos, (medio social)
- **Estándares Morales vs. Estándares No Morales** (de urbanidad, de lenguaje, estética, atlético, etc.)
- **Estándares Morales:** Estándares que tienen que ver con problemas que pensamos que tienen serias consecuencias, que se basan en buenas razones y no en la autoridad, que están por encima del interés propio, que se basan en consideraciones imparciales, cuya trasgresión está acompañada de sentimientos de culpa y vergüenza

Ética

- Conjunto de principios, valores, costumbres y normas de conducta, adquiridos, asimilados y practicados de un modo estrictamente racional o consciente.
- Corresponde al ejercicio libre y consciente de la razón para justificar nuestros actos desde el punto de vista del bien y del mal (**nuestra moral**)

Elementos Básicos de la Conducta Ética

- ✓ La razón.
- ✓ La libertad o libre albedrío.
- ✓ Fundamento Moral.



Entonces...

- **¿No hay conceptos precisos?**
- **¿No hay conceptos definidos y universales?**
- **¿Existen comportamientos buenos o malos?**

¿Existe una razón ética universal? ... Sí

El principio de universalidad:

- Si puedo querer que todos hagan lo mismo que yo, mi acto es **moral**.
- Si no podría nunca querer que hagan como yo, mi acto es **inmoral** (ningún ladrón quiere ser robado).

De ahí se deduce otro principio:

Principio de Transparencia:

- Un propósito que necesita ser conocido de todos para lograr su fin es **justo**.
- Un propósito que necesita ser mantenido en secreto para lograr su fin es **injusto**.

Pero ...

Todo esto funciona solo si hay **democracia**... si la sociedad es un espacio público en el que se puede debatir, vigilar, denunciar, proponer, progresar, con relativa igualdad entre las personas...

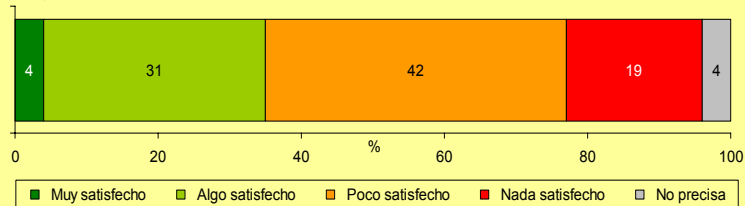
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

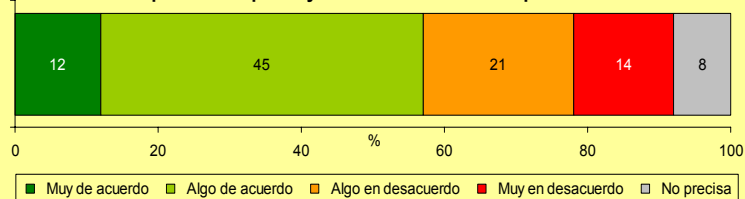
11

Democracia

¿Cuán satisfecho está con el funcionamiento de la democracia en el Perú?



¿Qué tan de acuerdo está con la frase "La democracia puede tener problemas pero ayuda a combatir la corrupción"?



Base: Total de entrevistados
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

12

En el Perú se progresa poco y lento porque existen poderosas barreras al progreso ético:

- Cultura de la trasgresión
- Ética del compadrazgo
- Liderazgo equivocado
- Carencia crónica de Capital Social
- Concepción obsoleta del Desarrollo y la Ética

El Compadrazgo dice:

- La fidelidad a los amigos es el valor supremo
- Los amigos de mis amigos son mis amigos
- Los enemigos de mis amigos son mis enemigos
- A los enemigos: la ley!
- A los amigos: todo!

La Ética dice:

- Cada persona humana es digna y tiene derechos y deberes.
- Todos somos iguales en derechos.
- La ley está hecha para que todos podamos tener derechos y ser dignos.
- Si mi amigo infringe la ley, debe ser sancionado según la ley. Y si lo protejo, me vuelvo tan indigno como él.

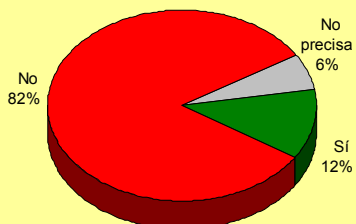
**“Hecha la ley
hecha la trampa”**

**“A los enemigos: la ley
A los amigos: ¡todo!”**

**La
“tolerancia a
la
trasgresión”
viene a ser
un rasgo
característico
de nuestra
cultura**

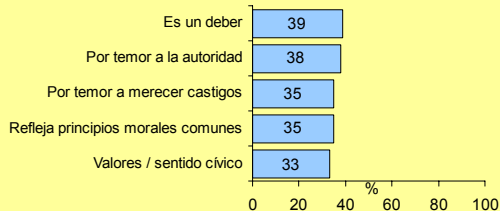
Respeto por las leyes y normas

¿Considera que los ciudadanos peruanos respetan las leyes o no?

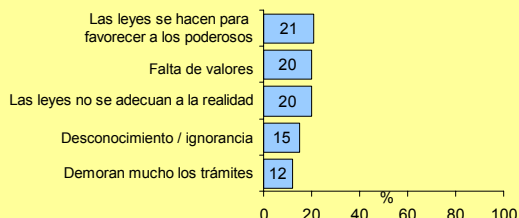


Base: Total de entrevistados
28/05/2007

¿Por qué cree que algunos ciudadanos respetan las leyes y normas?



¿Por qué cree que algunos ciudadanos no respetan las leyes y normas?



Proética - Carlos Fonseca Oliveira

17

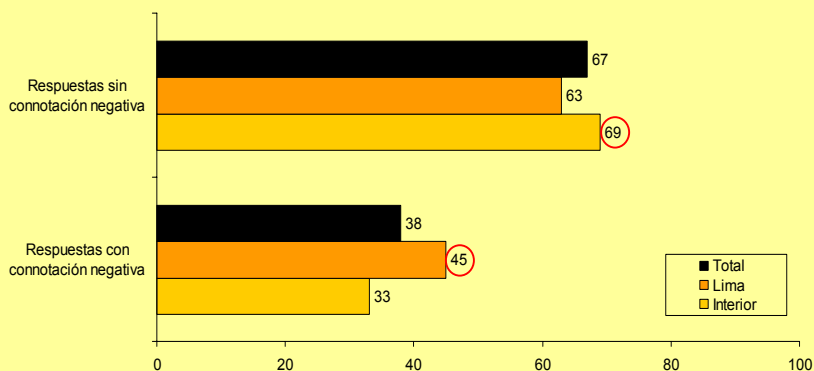
Tolerancia a la corrupción “de cada día”

Niveles de tolerancia

- Tolerancia alta 5%
- Tolerancia media 75%
- Rechazo definido 15%

Connotaciones de la palabra “coima”

¿Para usted, qué es una coima?



Base: Total de entrevistados
28/05/2007

○ = Porcentaje significativamente más alto
Proética - Carlos Fonseca Oliveira

19

Tolerancia hacia actos comunes de corrupción

Actos de corrupción más tolerados

	Alta tolerancia				Tolerancia media				Rechazo definido			
	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %
Comprar productos piratas	-	7	5	8	-	75	75	74	-	16	18	17
Que un funcionario público favorezca a parientes y amigos	4	6	6	7	64	70	70	65	31	22	22	27
Evitar pagar el pasaje si se puede	9	9	7	6	73	76	73	70	17	14	18	23
Pagar "propina" para que le perdonen una multa	4	3	3	5	74	71	69	67	22	25	26	27
No pedir factura para evitar el IGV	4	4	3	4	72	76	73	71	21	18	22	23
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite judicial	9	9	6	4	63	66	63	64	28	24	29	32
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite municipal			6	4			65	65			28	30

- Alta tolerancia : % Totalmente de acuerdo + De acuerdo
- Tolerancia media: % Ni de acuerdo ni en desacuerdo + En desacuerdo
- Rechazo definido: % Totalmente en desacuerdo

Base Total de entrevistados
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

20

Tolerancia hacia actos comunes de corrupción

Actos de corrupción medianamente tolerados

	Alta tolerancia				Tolerancia media				Rechazo definido			
	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %
Aceptar dinero o regalos a cambio de favores	4	4	3	2	68	73	70	69	27	22	25	28
Quedarse con el dinero de una billetera que tiene la dirección de su dueño	3	3	1	2	75	69	65	67	21	27	32	30
Quedarse con el vuelto cuando le dan de más	4	3	3	2	58	79	73	72	38	17	23	25
Conducir un auto a exceso de velocidad si no hay policías	2	1	1	1	73	76	71	68	23	22	26	30
Copiar en exámenes	2	1	1	1	70	75	73	70	28	23	24	28
Evadir impuestos si sabe que no lo descubrirían	2	2	2	1	68	73	71	69	28	23	25	28
Pasarse una luz roja si no hay autos	2	2	2	1	73	73	68	66	25	24	28	31

- Alta tolerancia : % Totalmente de acuerdo + De acuerdo
- Tolerancia media: % Ni de acuerdo ni en desacuerdo + En desacuerdo
- Rechazo definido: % Totalmente en desacuerdo

Base Total de entrevistados
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

21

Tolerancia hacia actos comunes de corrupción

Actos de corrupción menos tolerados

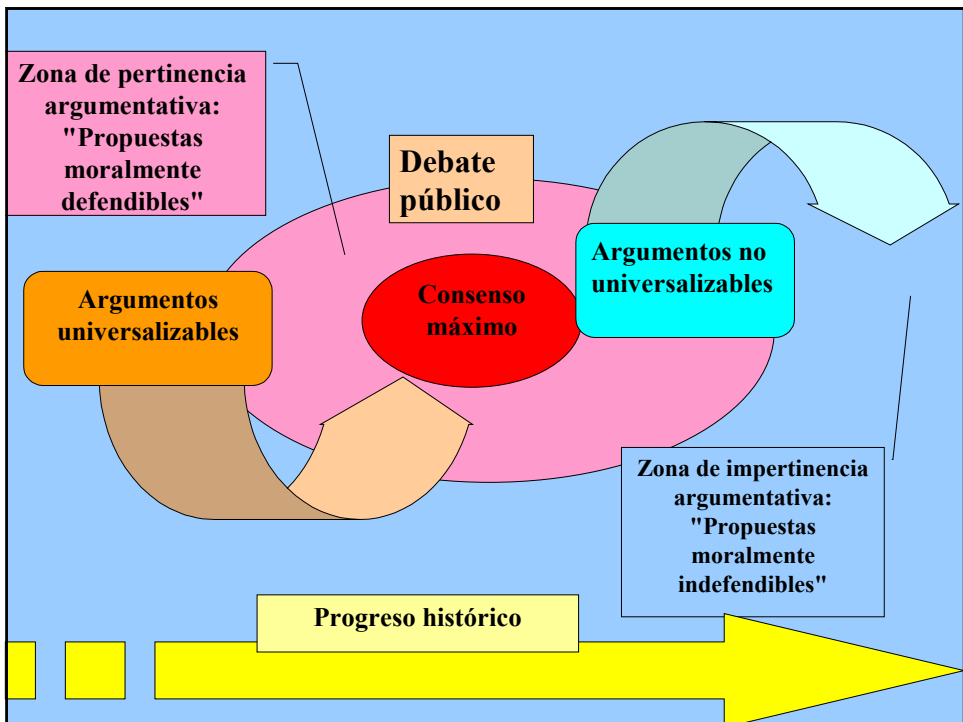
	Alta tolerancia				Tolerancia media				Rechazo definido			
	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %	2002 %	2003 %	2004 %	2006 %
Llenar documentos con datos falsos por conveniencia	1	1	0	0	58	70	66	65	41	28	33	34
Llevarse sin pagar productos de una tienda o supermercado	1	0	0	0	63	63	61	60	35	36	38	39
Robar luz	1	1	0	0	60	67	65	60	39	32	34	39
Sustraer dinero o propiedades de un escritorio cuando nadie te ve	0	0	0	0	51	62	59	59	48	37	40	41
Promedio Total	3.3	3.3	2.7	2.9	66.4	71.4	68.3	66.6	29.5	24.1	27.3	29.5

- Alta tolerancia : % Totalmente de acuerdo + De acuerdo
- Tolerancia media: % Ni de acuerdo ni en desacuerdo + En desacuerdo
- Rechazo definido: % Totalmente en desacuerdo

Base Total de entrevistados
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

22



Esquema de organización centrada en personas y en valores éticos

- Personas
- Valores éticos
- Valores de la Organización
- Visión - Misión
- Estrategias, Objetivos, Políticas
- Estructura de la Organización
- Normas, Procedimientos, Régimen Disciplinario

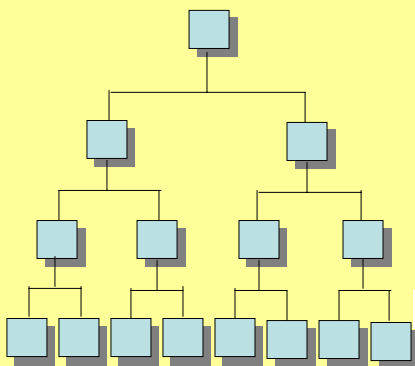
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

25

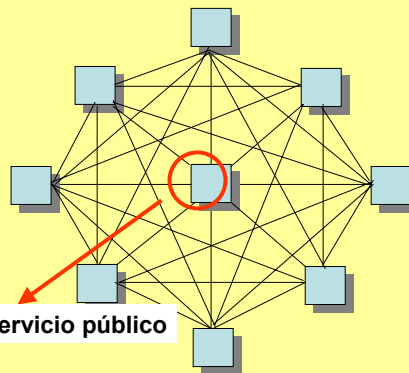
Transformación Organizacional

De:
Organizaciones burocráticas,
Centralizadas y verticales



Cadena de Comando. Jerarquía.
División del Trabajo.
Departmentalización.

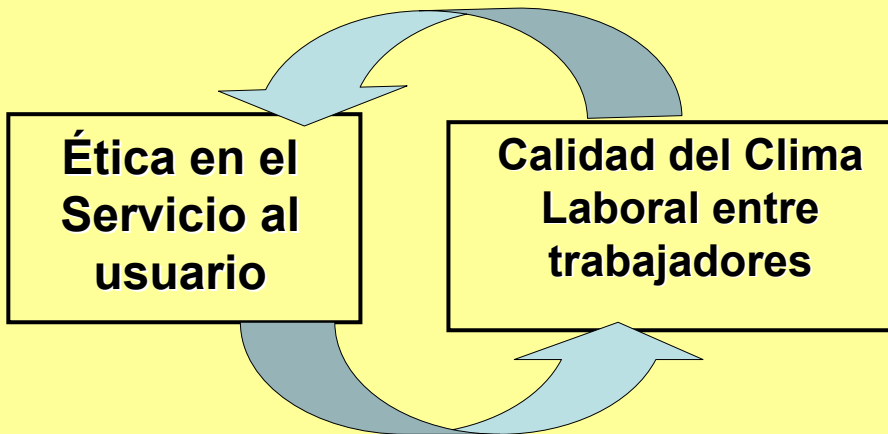
A:
Organizaciones horizontales
y descentralizadas



Calidad servicio público

Redes Integradas de Equipos.
Flexibilidad. Sinergia.
Unidades de Negocios

Existe una relación intrínseca entre:



28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

27

Intensidad de la coacción	MUCHA COACCIÓN	POCA COACCIÓN
Protagonismo de la autoridad		
MUCHO PROTAGONISMO	Jefatura autoritaria (imposibilita el autoaprendizaje y las relaciones de calidad humana)	Líder carismático (dificulta el autoaprendizaje, riesgo de confundir relaciones de calidad humana con paternalismo, riesgo de relaciones infantilizadoras)
POCO PROTAGONISMO	Modelo burocrático (dificulta la flexibilidad y el cambio institucional, riesgo de despersonalización de las relaciones humanas)	Liderazgo de Calidad Humana (facilita el autodesarrollo y la creatividad, riesgo de "laisser-faire" y estrategia del "free rider" si no se mantiene un alto nivel de comunicación, compromiso y autoaprendizaje)

LA FUNCIÓN PÚBLICA

**Servicio a la comunidad
orientado al Bien Común
(Interés General)**

Función Pública

- Actividad temporal o permanente
- Remunerada u honoraria
- En nombre o al servicio de la Adm. Púb.
- En cualquiera de sus niveles jerárquicos
- Se puede sancionar a quienes ya no la ejerzan
- Fines:
 - Servicio a la Nación
 - Mayores niveles de eficiencia
 - Optimizar uso de recursos públicos

Empleado Público

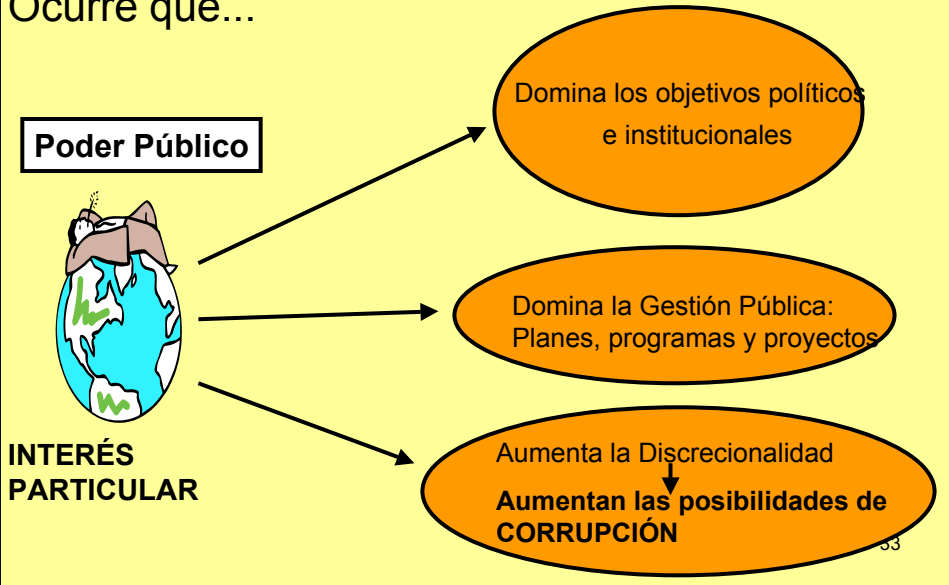
- Todo funcionario o servidor de la Adm. Púb.
- En cualquier nivel jerárquico
- Nombrado, contratado, designado, de confianza o electo
- Que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado
- No importa el régimen laboral o de contratación

A los Funcionarios y Servidores Públicos se les exige que velen por **dos cosas:**

- i) **El Erario Público**
- ii) **La Confianza Pública** (La cual existe sólo si la función pública se basa en el **Interés Público**)

¿Qué pasa si no existe Interés Público en la Función Pública?

Ocurre que...



Visión del Poder Público

Sin Interés Público

- Excluyente: pertenece a pocos (*propiedad privada*)
- Relación clientelista, en base a favores/relaciones
- Arbitrario
- Énfasis en **finés, resultados**
- Autoridad:** no rinde cuentas

Con Interés Público

- Inclusivo: pertenece a todos.
- Relación igualitaria, en base a la ley
- Sujeto a reglas
- Énfasis en **medios, procedimientos**
- Responsabilidad:** rinde cuentas

El **Poder Público** ejercido sobre la base del Interés Particular genera...

“Corrupción”

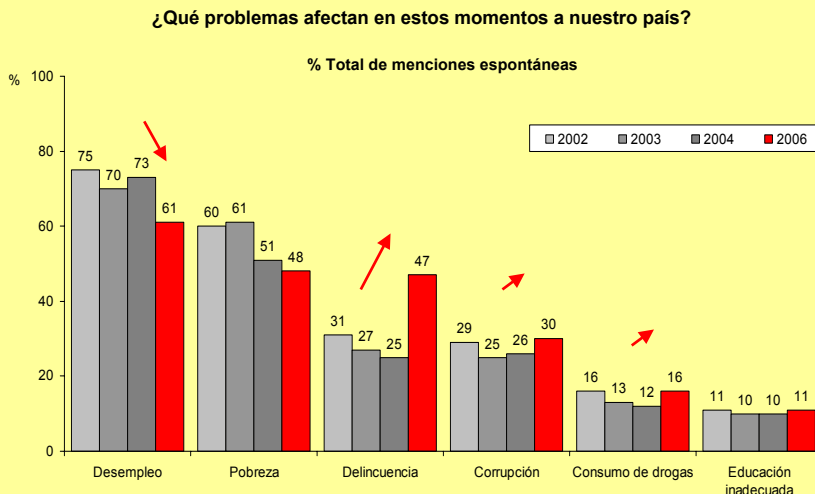
Uso (abuso / mal uso) de un poder público (un poder confiado) en **beneficio privado.**

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

35

Principales problemas que afectan al país

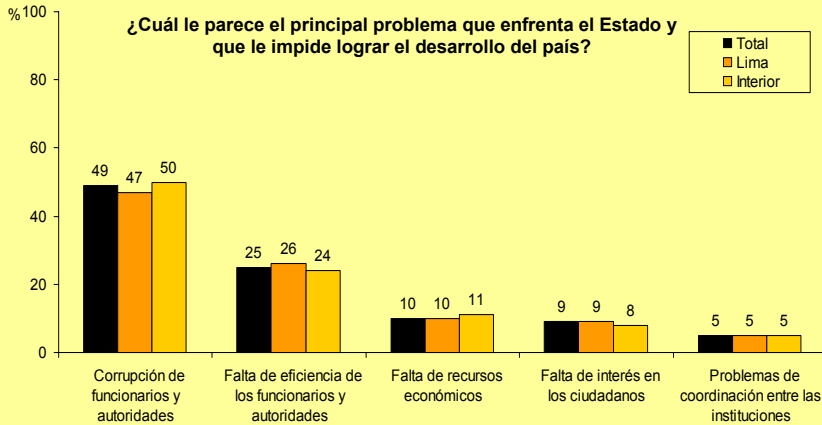


Base: Total de entrevistados
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

36

Principal problema del Estado peruano

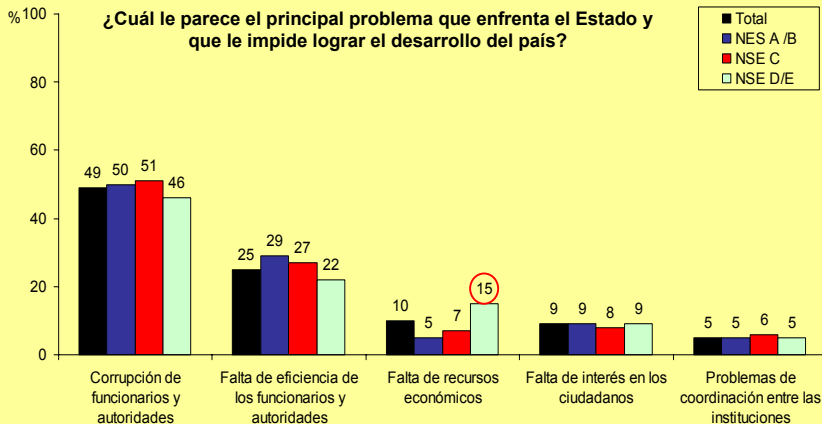


Base: Total de entrevistados
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

37

Principal problema del Estado peruano



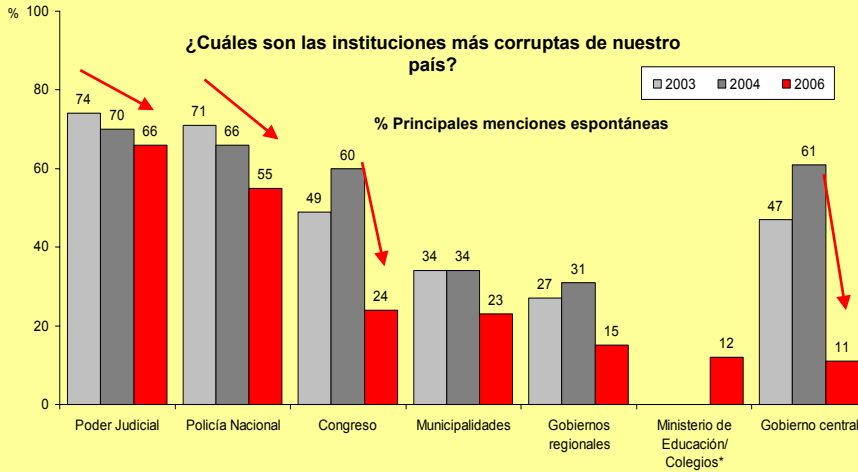
Base: Total de entrevistados
28/05/2007

○ = Porcentaje significativamente más alto

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

38

Instituciones consideradas más corruptas



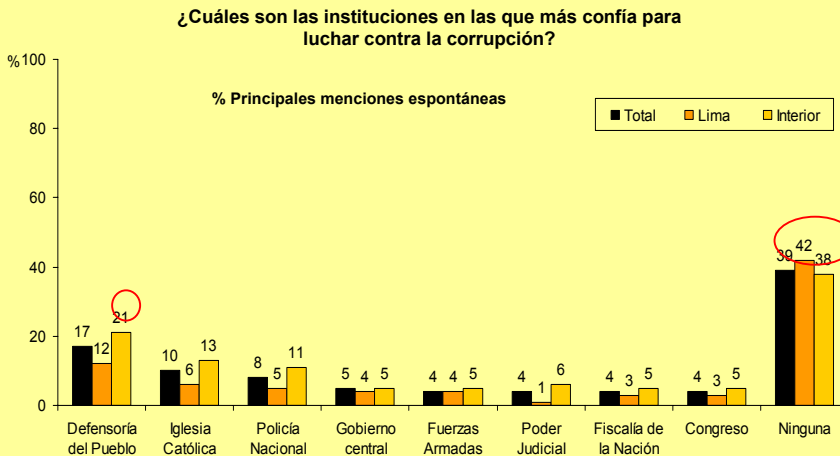
Base: Total de entrevistados
28/05/2007

(*) No se evaluó anteriormente

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

39

Lucha contra la corrupción



Base: Total de entrevistados
28/05/2007

○ = Porcentaje significativamente más alto

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

40

Corrupción: Causas Generales



28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

41

Corrupción: Principales Consecuencias



28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

42

Sistema Nacional de Integridad



28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

43

“En el sentido moral del ciudadano reside el bienestar de la nación”

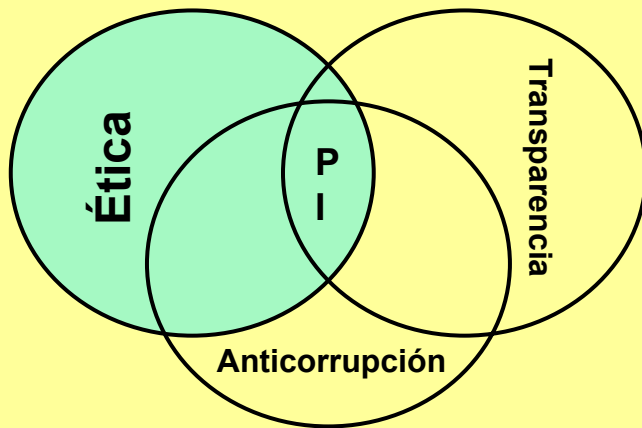
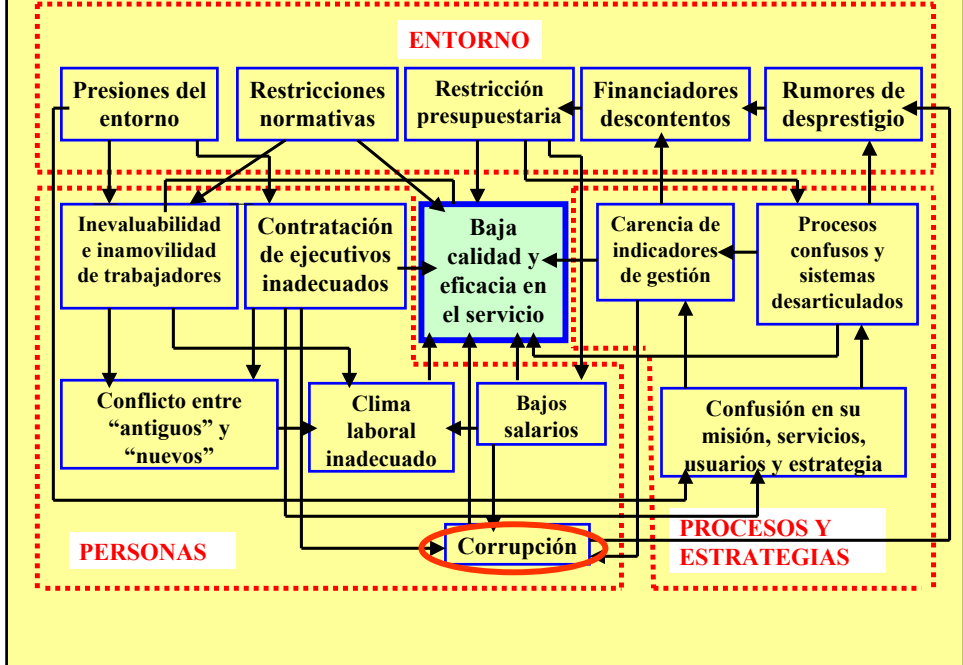
Cicerón (Orador, Político, Filósofo y Escritor Romano...casi un siglo A.C.)

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

44

Problemas de la Administración Pública



Política Institucional = E + T + A

¿QUÉ PUEDEN HACER LAS ENTIDADES?

Gestión Estratégica de la Ética

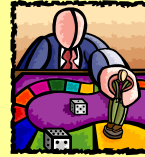
¿Cómo?



Desarrollar una
visión y misión



Determinar objetivos



Crear estrategias



Poner en práctica y
ejecutar la estrategia



Evaluar el desempeño y
hacer los ajustes

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

47

¿Cómo implementar la Lucha contra la corrupción?

Fórmula...

Mejor Gestión & Menor Corrupción

$$\mathbf{MG \& MC = LP + CI + AC}$$

Liderazgo + Conocimiento + Acción
Político + Información + Colectiva

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

48

Ejes Clave

- **Fórmula de Robert Klitgaard**

$$C = M + D - T$$

C: Corrupción

M: Poder decisorio monopólico

D: Discrecionalidad de funcionarios

T: Falta de transparencia

Modelo de Susan Rose-Ackerman

NC = f (honestidad): k

$$NC = f (NB, R, CNA)$$

NC: Nivel de corrupción

NB: Nivel general de beneficios disponibles

R: Riesgo de que se sancionen los actos corruptos

CNA: Capacidad negociadora de agentes corruptos

49

Enfoques

Enfoque Tradicional

El (La) que
corrompe

+

El (La) que se
corrompe

Enfoque de Moderno

El (La) que
corrompe

+

El (La) que se
corrompe

+

El (La) que calla

Fortalecer Mecanismos de
Protección de Denunciantes

Estrategias de la Ética Pública

- Establecimiento de **reglas éticas** (¿Códigos?)
- Formación ética **permanente** en todos los niveles jerárquicos de la entidad (desde la incorporación)
- Mecanismos de control, incentivo y sanción sobre la base de reglas éticas claras
- Organización por valores, basada en el **servicio público** (desde la visión estratégica)
- Coordinación entre reglas éticas y procesos de gestión (**procedimientos administrativos**)
- Asignar recursos (humanos, técnicos, económicos) a la “gestión de la ética”

51

De lo contrario...

- Una política institucional sin presupuesto es sólo una **declaración de buenas intenciones**
- Una política institucional sin herramientas o instrumentos es **pura demagogia**
- Una política institucional sin capacidades o competencias es temporal o **insostenible**

Un punto crucial: Relación entre Ética y Ley



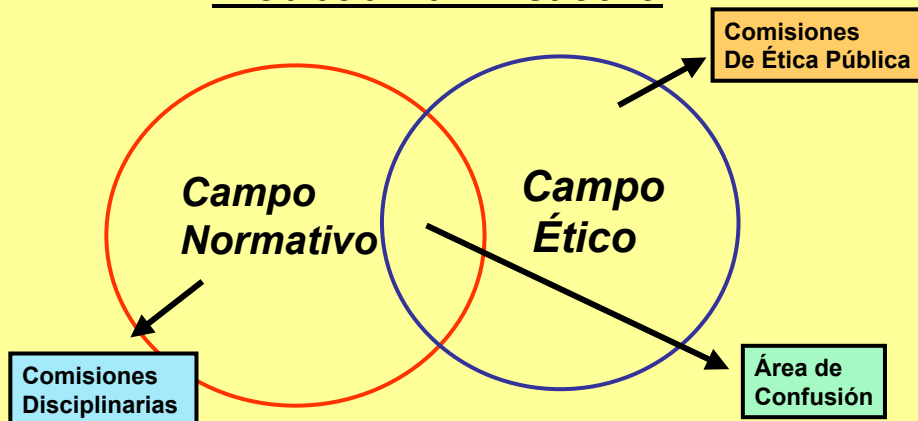
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

53

Campo de Acción de la Ética

Probidad Administrativa



28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

54

¿Qué cosas pueden estar en el área exclusiva del campo ético?

Situaciones, supuestos, circunstancias o acciones **legal o normativamente válidas**, pero **éticamente cuestionables**, de acuerdo con la ética pública que adopta la entidad



BASE: Análisis de sus interrelaciones internas y externas

¿Sirven los Códigos de Ética?

- Para dar luces sobre “**zonas grises**”: Cómo actuar en situaciones ambiguas (Crítica: a veces hace falta más que “unas luces”)
- Establecer reglas claras para no llegar a situarse en “**zonas grises**” (Crítica: difícil abarcar todos los supuestos ambiguos)
- Determinar cuál es el comportamiento esperado de los servidores y funcionarios públicos (Crítica: si se necesita colocar los valores en un código, éstos no fluyen de la actuación ordinaria)

¿Cómo se hacen efectivos?

➤ **No** se necesitan incentivos o sanciones porque es un **ejercicio de auto-regulación**

➤ **Sí** se necesitan incentivos y sanciones

Mecanismos de control

¿Regulado o “De Conciencia”?



*Tribunal } ¿Interno o externo a la Entidad?
*Árbitro } ¿*Ad Honorem* o Remunerado?

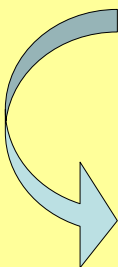
28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

57

¿Cómo hemos abordado nuestra “Probidad Administrativa”?

La PA es la observancia de una conducta funcional intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.



En el Perú : Código de Ética de la Función Pública (CEFP) - Ley No. 27815 ... ¿Es una apuesta correcta?

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

58

Principios

- **RESPETO** de la Constitución y las leyes, al debido procedimiento
- **PROBIDAD**, actuar con rectitud, honradez, honestidad; satisfacer el interés general
- **EFICIENCIA**, brindar calidad en el servicio, capacitarse permanentemente
- **IDONEIDAD**, aptitud técnica y moral, condición para el acceso y ejercicio de la función pública
- **JUSTICIA y EQUIDAD**, otorgar a c/u lo debido
- **LEALTAD** al Estado de Derecho, ocupar cargos de confianza en régimen de facto causal de cese

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

59

Deberes ↔ Prohibiciones

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Neutralidad▪ Transparencia▪ Discreción▪ Ejercicio adecuado del cargo▪ Uso adecuado de los bienes del Estado▪ Responsabilidad | <ul style="list-style-type: none">▪ Mantener intereses en conflicto▪ Obtener ventajas indebidas▪ Realizar actividades de proselitismo político▪ Hacer mal uso de la información privilegiada▪ Presionar, amenazar y/o acosar |
|---|--|

60

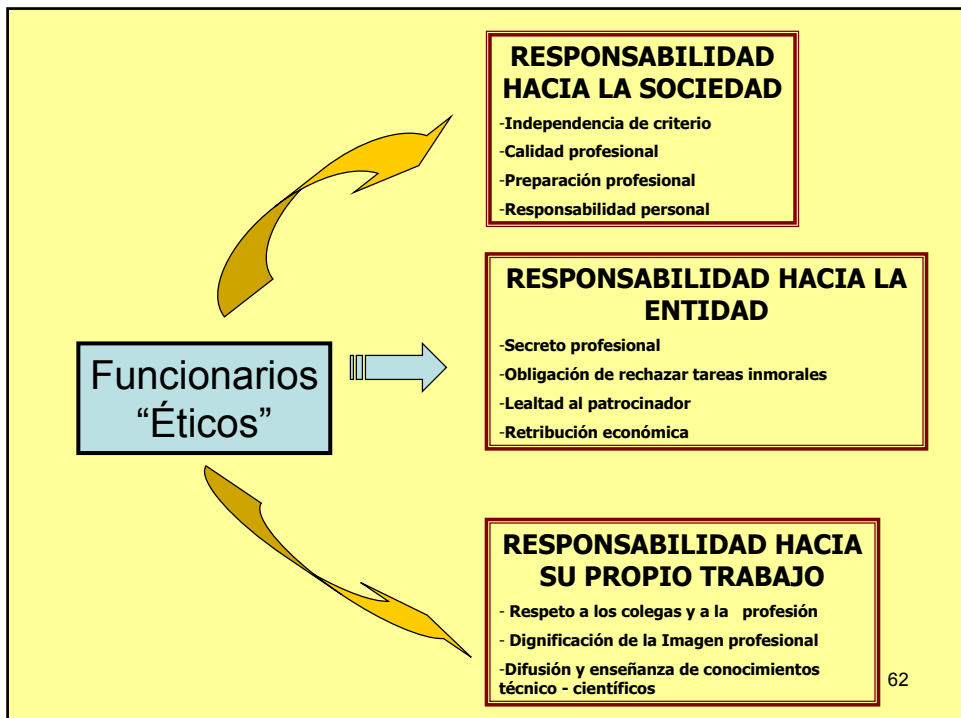
¿Y las Sanciones del CEFP quién las aplica?

- ¿La Comisión Disciplinaria?
- ¿La Comisión de Ética?
- ¿Las dos a la vez?
- ¿Las dos por separado?
- ¿Ninguna?

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

61



62



Código Iberoamericano del Buen Gobierno - CLAD

- ➔ Necesidad de consolidar una ética pública en la región que garantice una gestión estatal **orientada efectivamente por el interés general** como condición para lograr el desarrollo social, político y económico de las naciones iberoamericanas
- ➔ Debido a que hay una vinculación directa entre la ética pública y la buena gestión pública que persigue la justicia social bajo criterios de calidad y valores democráticos

28/05/2007

Proética - Carlos Fonseca Oliveira

63

Principios básicos:

- El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana
- La búsqueda permanente del interés general
- El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho

64

La experiencia FONAFE

- ◆ Código Marco de Buen Gobierno Corporativo (transparencia, eficiencia y prudencia fiscal)
- ◆ Código Marco de Ética de los Trabajadores de las Empresas del Estado
- ◆ Lineamientos del Desempeño del Estado como Propietario

“El bien no se levanta por si mismo sino que hay que imponerlo, así como la noche cede al día cuando la luz domina el firmamento”

William Shakespeare