



**“PROPUESTA DE FORMACIÓN ÉTICA PARA LA SUNAT EN EL
MARCO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE”**

**Trabajo de Investigación para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión
Pública**

Presentado por

Sra. Giuliana Maritza Chávez Jasahui de La Torre

Sr. César Roberto Vieira Cervera

Asesor: Profesor José Díaz Ismodes

2018

Una sociedad está perdida cuando los malos sirven de ejemplo y los buenos son objeto de burla.

Demócrito

Agradecemos a nuestros profesores que facilitaron nuestro aprendizaje, a nuestras familias por el apoyo y comprensión durante estos dos años, y a nuestros padres que siempre nos motivaron a seguir aprendiendo.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación nació del análisis que realizamos para identificar los principales problemas de nuestro país. Nuestra atención se centró en la corrupción, que está enquistada en altos funcionarios, y los servidores públicos en las más altas esferas del poder político e inclusive en el sector empresarial. La corrupción y la tolerancia por parte de la ciudadanía tienen un impacto negativo en la economía y la sociedad.

Entonces nos preguntamos, ¿de qué manera lo aprendido en la maestría podría servir para enfrentar este problema? Inicialmente, orientamos nuestra investigación a cómo enfrentar el problema de la corrupción mediante la formación ética. Sin embargo, nos encontramos con que este es un problema muy complejo y tiene muchas causas. Por este motivo, debe ser combatido de manera integral, lo que incluye la formación ética en las instituciones del Estado, lo que confirmamos luego de elaborar nuestro marco teórico.

Además, encontramos que no existían estadísticas suficientes respecto de la formación ética en el sector público peruano para establecer una correlación con la corrupción. No obstante, diversos autores señalaban que la formación ética debía estar en la base de una estrategia de lucha contra la corrupción.

En consecuencia, decidimos realizar una investigación cualitativa orientada a validar una propuesta de formación ética en el Estado que pudiera contribuir de mejor manera a la lucha contra la corrupción. Entonces, nos centramos en aquella institución pública con una buena *performance* en el desarrollo de esta actividad formativa entre el 2009 y el 2016 y, a partir de su experiencia, proponemos mejoras para lograr un mayor impacto en el desarrollo de una cultura de integridad en el marco de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La institución elegida fue la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). A pesar de su permanente trabajo de formación ética, verificamos que también se había visto involucrada en casos de corrupción, lo que nos llevó a investigar a profundidad las acciones realizadas y cómo estas se vieron reflejadas en mejoras o simplemente se hicieron por cumplir con las normas establecidas.

Nuestra investigación nos llevó a evaluar cada uno de los planes nacionales de lucha contra la corrupción desarrollados en el país desde el 2009 al 2016, así como los balances sobre su cumplimiento. Pudimos comprobar que pocas instituciones públicas realizaron acciones relacionadas con la ética pública en el período de análisis y que el énfasis estuvo en la aplicación de sanciones antes que en la prevención.

Otro aspecto es que, si bien se realizaron actividades de difusión del Código de Ética de la Función Pública, el objetivo fue cumplir con las metas comprometidas en los planes anticorrupción y no se realizó una medición del impacto de las actividades efectuadas ni tampoco si estas generaron un cambio de comportamiento en los servidores públicos. Otro aspecto observado fue que las actividades de formación ética en diversas entidades públicas se desarrollaron de manera intermitente y no permanente y que cada entidad las efectuó de acuerdo con sus recursos, prioridades, objetivos y el énfasis que le pusieron sus directivos.

Todo ello fue orientando nuestro trabajo de investigación y establecimos como objetivo general el desarrollo de una propuesta de formación ética para la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) en el marco de las recomendaciones de OCDE y como objetivos específicos nos planteamos mejorar el resultado de las actividades de formación ética, teniendo como línea de partida las desarrolladas durante el período comprendido entre el año 2009 al 2016, estableciendo objetivos y una propuesta clara, que implique el compromiso de los actores involucrados, determinar las limitaciones y proponer una forma de superarlas.

Con toda esta información, decidimos efectuar una investigación de tipo cualitativa utilizando la metodología del modelo descriptivo, por lo que nuestra labor se inició efectuando un análisis documental y la realización de entrevistas a diversos actores claves en el proceso de formación ética; es decir, funcionarios y servidores de la Sunat, expertos en materia ética, académicos, funcionarios encargados de escuelas de formación de servidores públicos, como la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú (ENAP/Servir) o la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República.

Las entrevistas realizadas y el análisis de las experiencias de otros países dieron luces respecto de lo que era posible mejorar en la experiencia de la Sunat para potenciarla. El aporte de nuestra investigación es una propuesta de formación ética participativa, sostenible y con un enfoque de gestión pública, que contribuye al desarrollo de una cultura de integridad en la Sunat, generando confianza en los ciudadanos y fortaleciendo su institucionalidad.

Índice

Índice de tablas.....	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Capítulo I. Balance de la formación ética en el Estado peruano	1
1. La formación ética de los planes anticorrupción 2006-2016	1
1.1 Antecedentes de la lucha anticorrupción	1
1.2 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011	2
1.3 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011	2
1.4 Plan 2012-2016	4
1.5 Política y recomendaciones para fortalecer la integridad en el Perú	6
2. Las actividades de fortalecimiento ético en la Sunat 2009-2016.....	7
2.1 Antecedentes.....	7
2.2 Principales actividades de formación ética en la Sunat	8
2.2.1 Primera etapa (2009-2012)	9
2.2.2 Segunda etapa (2013)	12
2.2.3 Tercera etapa (2014-2016).....	12
2.3 Balance de la experiencia en formación ética en la Sunat	14
3. Preguntas de investigación.....	17
3.1 ¿Existe un margen de acción para mejorar la formación ética en la Sunat en el marco de las recomendaciones de la OCDE?	17
3.2 ¿Cuál fue el objetivo de las actividades de formación ética realizadas en la Sunat durante el período de análisis?.....	18
3.3 ¿Quiénes fueron los principales actores en el proceso de fortalecimiento ético en la Sunat?	
18	
3.4 ¿Cuáles fueron las limitaciones existentes durante el período de análisis?	19

4. Objetivos	19
4.1 Objetivo general.....	19
4.2 Objetivos específicos	20
4.2.1 Sistematizar, ordenar y potenciar las actividades de formación ética de la Sunat en el período de análisis.....	20
4.2.2 Establecer los objetivos de la propuesta con claridad.....	20
4.2.3 Comprometer a los actores principales del proceso de formación ética en la Sunat	20
4.2.4 Superar las limitaciones que enfrentó dicho proceso.....	21
5. Justificación del problema	21
6. Limitaciones del trabajo de investigación.....	22
Capítulo II. Marco teórico.....	24
1. La ética y sus etapas.....	24
2. Más ética, más desarrollo.....	25
3. Ética pública y buen gobierno.....	26
4. Ética y prevención de la corrupción.....	27
5. Cultura ética para la generación de confianza	28
6. Infraestructura ética como piedra angular de la institucionalidad	30
7. El aprendizaje de la ética	31
Capítulo III. Análisis de otras experiencias de formación ética.....	34
1. Formación ética en instituciones del Estado peruano	34
2. Experiencias internacionales.....	38
2.1 La ética pública en los países latinoamericanos.....	38
2.1.1 La experiencia boliviana.....	39
2.1.2 La experiencia uruguaya.....	39
2.2 Experiencias de los países miembros de OCDE	40
3. Recomendaciones de la OCDE para el Perú.....	42

4. Consideraciones relevantes	44
Capítulo IV. Metodología	45
1. Diseño e investigación	46
2. Conveniencia del diseño	46
3. Investigación exploratoria y explicativa	46
4. Recolección de datos.....	47
5. Entrevistas a profundidad	47
6. Análisis de datos y entrevistas	48
Capítulo V. Propuesta de formación ética para la Sunat	51
1. Aspectos generales.....	51
2. Conducción	54
3. Estrategia y modalidades	54
4. Contenido y funcionamiento.....	54
5. Entorno visual de aprendizaje	57
6. Actividades externas	58
7. Actividades complementarias	58
8. Indicadores y medición del impacto	59
Conclusiones y recomendaciones	61
1. Conclusiones.....	61
2. Recomendaciones	62
Bibliografía	64
Anexos	70
Notas biográficas.....	81

Índice de tablas

Tabla 1.	Formación ética en la Sunat 2009-2017.....	8
Tabla 2.	Actividades relacionadas con la promoción de la ética pública en la Sunat 2011-2016	10
Tabla 3.	Evolución de las sanciones aplicadas en la Sunat 2013 - 2016.....	16
Tabla 4.	Número de sancionados en zonas de frontera 2015 - 2016.....	16
Tabla 5.	Cumplimiento de los planes nacionales anticorrupción.....	22
Tabla 6.	Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016.....	35
Tabla 7.	Ejemplos de indicadores diferentes para acciones similares en Ministerios.....	36
Tabla 8.	Actividades de formación ética realizadas por Servir.....	37
Tabla 9.	Recomendaciones de la OCDE e información obtenida de las entrevistas.....	50
Tabla 10.	Análisis comparativo de la formación ética en la Sunat	53
Tabla 11.	Actividades de formación de la ética pública en la Sunat.....	56
Tabla 12.	Indicadores de formación ética	59

Índice de gráficos

Gráfico 1.	El círculo virtuoso de la ética.....	52
Gráfico 2.	Propuesta de formación ética para la Sunat	57

Índice de anexos

Anexo 1.	Unidades orgánicas o grupos de trabajo para promover la integridad en el Estado.....	71
Anexo 2.	Actividades de formación ética de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República (CGR)	71
Anexo 3.	Oficio de Servir. Estudio sobre la implementación del Código de Ética de la Función Pública	72
Anexo 4.	Guías de indagación	73
Anexo 5.	Relación de entrevistados	74
Anexo 6.	Entorno virtual de aprendizaje, niveles propuestos.....	76
Anexo 7.	Actividades complementarias para fortalecer la cultura de integridad	77
Anexo 8.	Taller de Formación Ética 2018 “El liderazgo ético en el marco la modernización del Estado”	78

Introducción

Nuestro trabajo de investigación partió de analizar la experiencia de formación ética de la Sunat. Esta repitió el patrón de comportamiento de otras entidades públicas que realizaron actividades de formación ética para cumplir con las metas de los planes anticorrupción antes que contribuir al desarrollo de una cultura de integridad con un enfoque de gestión pública.

En el capítulo I, presentamos un balance de la formación ética en el Estado peruano a partir del análisis de los planes anticorrupción del 2006 al 2016. Asimismo, realizamos un balance de las actividades de formación ética en la Sunat entre el 2009 y el 2016 e identificamos el problema que nuestra investigación pretende solucionar. En ese sentido, nos planteamos cuatro preguntas de investigación de las cuales se desprendieron el objetivo general y cuatro objetivos específicos.

En el capítulo II, establecimos el marco teórico para nuestra investigación, vinculando el concepto de ética a los conceptos de desarrollo, buen gobierno, corrupción, cultura organizacional, institucionalidad y aprendizaje a partir de diversos autores que forman parte de nuestra bibliografía. Este marco nos sirvió para revalorar la formación ética como un medio para fortalecer una cultura de integridad en el Estado en la medida que es factible influir en los comportamientos de los funcionarios y servidores públicos mediante su formación.

En el capítulo III, efectuamos un análisis de experiencias de formación ética en algunos países de América Latina, en países de la OCDE y relevamos las recomendaciones de esta institución para fortalecer la integridad en el Perú. Esto nos permitió realizar un análisis comparativo con la experiencia peruana y de la Sunat en particular. De esta manera pudimos determinar que existía un margen de mejora de las actividades de formación ética en dicha institución, así como relevar algunas buenas prácticas que podían ser replicadas.

En el capítulo IV, explicamos la metodología desarrollada en nuestro trabajo de investigación, principalmente basada en la recolección de datos y las entrevistas a profundidad a expertos en ética, funcionarios públicos y de la Sunat responsables de la formación ética o relacionados con el tema, sea por su participación en la lucha contra la corrupción o su influencia en las decisiones institucionales.

En el capítulo V, presentamos la propuesta de formación ética para la Sunat como solución al problema identificado en nuestra investigación. En consecuencia, con dicha propuesta se logró el

objetivo general planteado. Respecto de los objetivos específicos debemos indicar que estos también fueron alcanzados. No obstante, es preciso señalar que aún hay un trabajo por realizar para lograr el compromiso de los actores principales de formación ética en la Sunat. Asimismo, en lo que se refiere a superar las limitaciones identificadas en el periodo de análisis, es necesario llevar a la práctica las actividades recomendadas como parte de la propuesta para determinar su efectividad.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones fruto de nuestra investigación. En algunos casos, nuestras recomendaciones pueden constituir un punto de partida para otras investigaciones complementarias al tema tratado.

Capítulo I. Balance de la formación ética en el Estado peruano

En este capítulo, analizamos las actividades relacionadas con la promoción de la ética pública que fueron realizadas por las instituciones públicas peruanas en el marco de la lucha contra la corrupción en el período 2006-2016.

1. La formación ética de los planes anticorrupción 2006-2016

La corrupción es uno de los principales problemas que limita las posibilidades de desarrollo en nuestro país. Según Quiroz (2013), es un fenómeno que se ha presentado desde tiempos de la Colonia y durante toda la República. Los intentos por combatirla han sido aislados e infructuosos a lo largo del tiempo.

1.1 Antecedentes de la lucha anticorrupción

El Gobierno del presidente Fujimori (1990-2000) marcó un punto de inflexión en la lucha anticorrupción porque se evidenció una corrupción generalizada en todos los poderes del Estado. Por ello, durante el Gobierno de transición, destacó la voluntad política del presidente Valentín Paniagua para implementar un sistema anticorrupción.

A partir de dicho gobierno en adelante se pudo destacar la Iniciativa Nacional Anticorrupción, que fue liderada por el Ministerio de Justicia en abril del año 2001 y contó con el apoyo del Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, la creación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, como un órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo N° 120-2001-PCM del 18 de noviembre de 2001).

De otro lado, en julio de 2002, el Acuerdo Nacional aprobó las siguientes políticas de Estado: Vigésimo Cuarta: afirmación de un Estado Eficiente y Transparente y Vigésimo Sexta: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero y la Evasión. Posteriormente, en agosto del 2012, se aprobó el Código de Ética de la Función Pública mediante la Ley N° 27815, que estableció los principios, deberes y prohibiciones éticos que rigen para los servidores públicos de las entidades públicas hasta el día de hoy.

Como se puede apreciar, estas iniciativas hacían referencia a la promoción de la ética ya sea en sus denominaciones o en sus objetivos.

A partir de junio del 2006 en adelante, se aprobaron sendos planes nacionales de lucha contra la corrupción, bien intencionados, pero sin el soporte necesario para su cumplimiento.

1.2 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011

Este plan fue presentado a un mes de concluir el Gobierno de Alejandro Toledo, en junio del 2006, pero no fue aprobado por norma alguna. Uno de los aspectos más importantes es que estableció como visión: «Un país libre de corrupción en el que imperan los principios de honestidad, ética, probidad, con una Administración Pública que trabaje bajo los lineamientos de la objetividad imparcialidad y transparencia». Además, tuvo como objetivo estratégico 2: «Institucionalizar en la Administración Pública la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción.» y la estrategia se orientó al «desarrollo de la cultura ética en la función pública mediante la mejora de los códigos de ética de las entidades públicas y el establecimiento de incentivos, estímulos y medidas de protección a los que denuncien el incumplimiento de la Ley N° 27815».

La inclusión del concepto de cultura ética fue solo declarativa, porque sus logros fueron bastante limitados. Por ejemplo, como uno de los principales se destaca que el Consejo Superior de Empleo Público (Cosep-PCM) emitió en el 2008 una norma para promover la cultura ética, su seguimiento y colaboración multisectorial. A partir de dicha norma los órganos de control interno implementaron acciones de seguimiento al cumplimiento de la normatividad ética. Esta es una evidencia del sesgo sancionador antes que preventivo que caracterizó a los planes anticorrupción.

En lo que respecta a las actividades de formación ética, solo destacó la realización de talleres de sensibilización por parte de la Defensoría del Pueblo entre abril y setiembre del 2008 en Apurímac, Ayacucho, Cusco y Lambayeque, mediante los cuales se llegó a 390 participantes entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil (Defensoría del Pueblo s.a.).

1.3 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011

El plan 2008-2011 se superpuso al anterior a partir diciembre del 2008. Las probables razones de su publicación fue la intención del Gobierno aprista de enviar una señal de compromiso contra la

corrupción para mejorar su imagen, que había sido afectada por el escándalo de los “petroaudios” y las visitas del presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo a la *suite* del empresario Canaán en el hotel Country Club.

Este Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción fue producto de un amplio proceso participativo y se estructuró en función del logro de siete objetivos. El objetivo 2 fue «[i]nstitucionalizar en la Administración Pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción». Para lograrlo se definieron las siguientes estrategias:

- Estrategia 2.1. Fortalecer un Sistema Nacional Coordinado de Lucha contra la Corrupción
- Estrategia 2.2. Coordinar y realizar el seguimiento de las políticas de carácter multisectorial, regional y local de lucha contra la corrupción

De otro lado, el objetivo 6 fue «[l]lograr el compromiso de la sociedad para que participe de manera activa en la lucha contra la corrupción y la fiscalice». Respecto de este objetivo, destacaba la estrategia 6.1. Desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad, fortaleciéndola con valores éticos.

En este contexto, en materia de desarrollar la Ética en la Administración Pública, destacó la emisión de la Directiva N° 050-2009-PCM/SGP, mediante la cual se establecieron lineamientos específicos para la Promoción del Código de Ética de la Función Pública en las Entidades del Poder Ejecutivo.

No obstante que se precisaron responsabilidades y criterios básicos para la realización de actividades de promoción del Código de Ética de la Función Pública como su difusión electrónica, la suscripción de declaraciones juradas de adherencia y respeto a su contenido, la conformación de comités o comisiones de ética y la premiación de buenas prácticas y acciones innovadoras, esta buena norma no fue puesta en práctica en su totalidad, como se puede deducir de la evaluación que la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)¹ efectuó posteriormente.

La CAN evaluó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008- 2011 sobre la base de «informes oficiales de entidades del Estado e instituciones internacionales que daban cuenta de acciones y avances en materia de lucha anticorrupción implementadas por distintas instituciones en el marco de sus funciones»² y reconoció que no realizó un análisis del «cumplimiento del Plan

¹ Comisión creada por el Gobierno de Alan García en el 2010.

² Decreto Supremo N° 119-2012-PCM. Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016.

en función a sus medidas de desempeño y metas debido a que el monitoreo y evaluación del Plan se basó esencialmente en la recepción de reportes que no incluyeron información completa y, en algunos casos, relevante»³.

Asimismo, constató que las instituciones públicas hicieron un mínimo trabajo respecto de la promoción de la ética pública o simplemente esta labor no fue realizada en dicho período. Respecto de los avances detectados en la promoción de la ética pública, señaló que «[s]olo un pequeño grupo de entidades públicas i) cuenta con normas internas para hacer efectivos los procedimientos y sanciones que establece el Código de Ética de la Función Pública ii) ha desarrollado actividades para difundir dicha normativa y iii) otorga incentivos a las buenas prácticas que han permitido lograr cambios en el comportamiento de quienes prestan servicios al Estado»⁴.

Del balance efectuado por la CAN, se puede concluir que pocas instituciones públicas realizaron acciones relacionadas con la ética pública y que el énfasis estuvo referido a la aplicación de sanciones, la difusión del Código de Ética de la Función Pública y la aplicación de incentivos a las buenas prácticas. Además, no se efectuó una medición del impacto de las actividades en el cambio de comportamiento de los servidores públicos.

1.4 Plan 2012-2016

Cabe destacar que este plan fue aprobado en diciembre del 2012 y el plan anterior concluyó en el 2011, entonces se evidencia un desfase en los planes sectoriales e institucionales que debieron elaborar los ministerios y un vacío en las acciones de las instituciones públicas de cada sector. Sin embargo, un aspecto positivo es que, a diferencia de los planes 2006-2011 y 2008-2011, el Plan 2012–2016 fue aprobado por el Decreto Supremo N° 119-2012-PCM, lo que reveló la voluntad política de darle un carácter vinculante al plan en mención.

En este plan se estableció como definición operativa de la corrupción: «el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona». Es una definición amplia apropiada, teniendo en cuenta

³ Decreto Supremo N° 119-2012-PCM. Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016.

⁴ Decreto Supremo N° 119-2012-PCM. Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016.

el carácter complejo, multidimensional y bidireccional de la corrupción, y que sirve para uniformizar el uso de dicho concepto en las instituciones públicas.

Otro aspecto importante de este plan es el establecimiento de una visión bastante ambiciosa: «Un país libre de corrupción con una Administración Pública eficiente, honesta e inclusiva y una ciudadanía donde impere una cultura de valores éticos». Se debe notar que establece como horizonte una Administración Pública eficiente honesta e inclusiva, lo que está relacionado con la ética pública, y una cultura de valores éticos en la ciudadanía, y al efecto multiplicador que puede generar el comportamiento ético de los servidores y funcionarios públicos.

El objetivo general del plan fue lograr «un Estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles». Este objetivo es coherente con la visión, pero evidencia un sesgo hacia el control y la sanción, así como ninguna referencia a la formación ética y solo una mención general a la prevención.

Al revisar los objetivos específicos, encontramos que el número 2 se refiere a la prevención eficaz de la corrupción y entre las estrategias relacionadas: Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su integridad. Entre las acciones establecidas: Uniformizar y mejorar el marco normativo sobre ética pública y desarrollar acciones orientadas a (i) fortalecer valores en los empleados públicos y (ii) generar incentivos a las buenas prácticas en las entidades públicas.

Según el Informe Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 -2016 de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la gran mayoría de las entidades del Gobierno Central y una reducida parte de los gobiernos subnacionales realizaron labores de capacitación en materia de ética. En el caso de los gobiernos regionales y locales, solo lo hicieron un número reducido.

Una vez más se comprueba que las actividades de formación ética en el Estado se desarrollaron en forma limitada. No obstante, la CAN destacó el desarrollo del Programa de Adherencia Ética y otras actividades de la Superintendencia de Administración Tributaria (Sunat), el establecimiento de estímulos e incentivos para el cumplimiento del Código de Ética de la función pública en el Despacho Presidencial - Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entre las principales instituciones públicas.

Como se puede apreciar, las actividades relacionadas con la promoción de la ética pública no fueron homogéneas y respondieron más bien a las iniciativas de cada institución. Al respecto, la Defensoría del Pueblo⁵ señaló adicionalmente que la mayoría de los ministerios supervisados realizaron capacitaciones, talleres de sensibilización, eventos o charlas sobre valores, principios o normas éticas, pero las actividades no fueron uniformes ni se usaron los mismos indicadores. En suma, el Plan 2012-2016 constituyó un avance respecto de los planes anteriores, pero evidenció deficiencias respecto de constituirse en una guía para la realización de actividades de formación de la ética pública en las instituciones del Estado.

1.5 Política y recomendaciones para fortalecer la integridad en el Perú

Del análisis anterior se puede concluir que los planes, incluido el componente de formación ética, no respondieron a una política pública relacionada con un objetivo nacional.

Durante el actual gobierno, en octubre del 2016, se conformó una Comisión Presidencial de Integridad⁶ como una respuesta al caso de corrupción del asesor presidencial Carlos Moreno. Fue presidida por Eduardo Vega, ex defensor del pueblo e integrada por personalidades como el embajador Allan Wagner; la rectora de la Universidad del Pacífico, Elsa del Castillo; Jorge Medina de Proética; y Max Hernández, ex secretario del Acuerdo Nacional. Tuvo el encargo de recoger y sistematizar propuestas de diferentes instituciones durante 45 días.

En su informe final del 4 de diciembre de 2016, destaca la recomendación del fortalecimiento de una cultura ética en el sector público mediante (i) la difusión efectiva del Código de Ética de la Función Pública, (ii) la elaboración de códigos de conducta por cada entidad y (iii) el desarrollo de programas de capacitación permanente sobre la ética pública. Una vez más se comprueba el vacío que tuvieron los planes anticorrupción en su implementación.

En esa misma línea, mediante el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, publicado el 14 de setiembre del 2017, se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, cuyo objetivo específico 4 es promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidoras/ras civil y en la ciudadanía.

Los lineamientos establecidos en dicho Decreto son los siguientes:

⁵ Para obtener más información, revisar el *Informe Defensorial Planes Sectoriales Anticorrupción: Recomendaciones para su formulación* de la Defensoría del Pueblo

⁶ Fue creada mediante la Resolución Suprema N° 258-2016-PCM, del 19 de octubre de 2016.

- Incluir en el currículo nacional la materia de valores y ética pública, de manera que se convierta en un elemento estructural en la formación de los estudiantes
- Evaluar y actualizar el código de ética de la función pública
- Implementar programas de integridad en los centros de estudios superiores que contribuyan a la concientización permanente de la ciudadanía en la aplicación práctica de estos valores y en su ejercicio cotidiano frente a escenarios complejos
- Formular códigos de ética efectivos en colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general
- Articular las iniciativas de capacitación en temas de integridad y lucha contra la corrupción de acuerdo con los objetivos planteados en esta política

Hay una coherencia entre las recomendaciones de la Comisión de Integridad y la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción respecto de la formación ética como medio para desarrollar una cultura de integridad

2. Las actividades de fortalecimiento ético en la Sunat 2009-2016

Desde el año 2009, la Sunat está realizando actividades para promover la ética pública en forma ininterrumpida, pero no formaban parte de un programa integral. Inicialmente, el único objetivo fue cumplir con los planes sectoriales e institucionales anticorrupción y posteriormente se pretendió mejorar con algunas propuestas para darle una mayor integralidad que no fueron aprobadas por la Alta Dirección en su momento.

2.1 Antecedentes

En la década de 1990, el personal de la Sunat recibía talleres de ética de manera permanente como parte de la reforma tributaria iniciada en 1992 y continuaron hasta el año 2000. Posteriormente, en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011 implementado por la Presidencia del Consejo de Ministros, la Sunat emitió la Resolución de Superintendencia N° 106-2009/SUNAT, aprobando el Plan Operativo Anticorrupción (POA) 2009-2010. Este plan estableció un conjunto de acciones entre las que destacaron la simplificación de procedimientos, la transparencia de los procesos, la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las acciones de control preventivo y correctivo.

Una de las acciones preventivas fue el desarrollo de un programa de formación con énfasis en la ética en la función pública, el compromiso y la vocación de servicio al ciudadano. La tarea fue encargada al Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA) de la Sunat, que diseñó y realizó Talleres de Ética en la Función Pública, también como parte del compromiso institucional con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) respecto del cumplimiento de las políticas nacionales, aprobadas por Decreto Supremo N° 027-2007-PCM y modificatoria. Más tarde, en marzo del 2012, la Sunat aprobó el Plan Institucional de Lucha contra la Corrupción 2012 mediante la Resolución N° 058 -2012/SUNAT, que dispuso la «[s]ensibilización y capacitación del personal en ética pública al personal de las entidades y a los usuarios que se vinculan a ellos».

2.2 Principales actividades de formación ética en la Sunat

Entre setiembre del 2009 y diciembre del 2016, la Sunat ha realizado ininterrumpidamente talleres presenciales de formación ética para el personal de la institución en todo el ámbito nacional (tabla 1) y diversas actividades relacionadas y complementarias (tabla 2).

Tabla 1. Formación ética en la Sunat 2009-2017

Año	Actividades	Número de participantes	Total de trabajadores de la Sunat	% del total	Unidad responsable
2009	27 talleres de formación ética	584	7.150	8,2	IATA
2010	58 talleres de formación ética	1.350	8.132	16,6	IATA
2011	22 talleres de formación ética– nivel I para ingresantes	619	9.103	6,8	IATA
	65 talleres de fortalecimiento ético – nivel I para trabajadores en general	1.648	9.103	18,1	
	2 talleres de formación ética– nivel II para promotores	40	9.103	0,4	
	2 conferencias magistrales.	454	9.103	5,0	
2012	71 talleres de formación ética	1.674	11.671	14,3	IATA
2013	49 talleres de formación ética	1.512	13.091	11,5	Indesta
2014	Programa virtual de adherencia ética (*)	11.539	12.636	91,3	Ofelccor Indesta Intendencia Nacional de Recursos Humanos
	55 jornadas de formación ética (**)	1.547	12.636	12,2	Ofelccor Indesta

Año	Actividades	Número de participantes	Total de trabajadores de la Sunat	% del total	Unidad responsable
2015	83 jornadas de formación ética	2.995	12.232	24,5	Ofelccor
2016	50 jornadas de formación ética	1.567	11.335	13,8	Ofelccor
	9 charlas de inducción para personal ingresante	456	11.335	4,0	
	Programa virtual de adherencia ética (complementario) (***)	1.841	11.335	16,2	
2017 (***)	12 jornadas de formación ética.	444	10.923	4,1	Ofelccor
	10 charlas de inducción para el personal ingresante.	355	10.923	3,3	

(*) Se convocó a todos los trabajadores, solo se registró a los que participaron y aprobaron.
(**) El INDESTA solo realizó dicha labor hasta marzo de dicho año. Debido a su reorganización, la tarea fue asumida por Ofelccor.
(***) Solo participaron nuevos trabajadores y los que no lo hicieron o no aprobaron en el 2014.
(****) Hasta julio del 2017.

Fuente: Elaboración propia, basada en Ofelccor – Sunat, 2017.

Es importante indicar que dichos talleres no fueron uniformes, pues tuvieron diferentes modalidades y objetivos, según el público al cual fue dirigido y la unidad orgánica encargada. En ese sentido, en el período de análisis, es posible identificar tres etapas bien definidas:

2.2.1 Primera etapa (2009-2012)

Entre el 2009 y el 2012, la realización de los talleres fue encargada al Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA), como parte del cumplimiento de los planes sectorial e institucional anticorrupción. En dicha etapa se realizaron 243 talleres dirigidos al personal de la Sunat y se alcanzó a 5.875 trabajadores. Además, se realizaron dos talleres para formar a cuarenta promotores y dos conferencias magistrales en las que participaron 454 trabajadores.

En esta etapa, la duración de los talleres fue inicialmente 14 horas efectivas. Estos incluyeron sendas charlas sobre el Sistema de Control Interno (COSO) y el procedimiento de denuncias. Estuvieron dirigidos principalmente al personal de la Sunat que laboraba en contacto con los contribuyentes o usuarios de comercio exterior como los auditores y los oficiales de aduanas.

No obstante que se elaboró un plan anual, previamente coordinado con los directivos de las diferentes unidades orgánicas en el ámbito nacional con la debida anticipación, a fin de asegurar la participación efectiva de los trabajadores, la principal dificultad fue completar el número promedio de treinta participantes. Para algunas jefaturas, era inconveniente distraer al personal a

su cargo en una actividad de formación ética durante dos días, pues los necesitaban para el cumplimiento de las metas operativas.

Por esta razón, a partir del 2011, la duración se redujo a siete horas efectivas; es decir, a una jornada laboral, lo que mejoró la disposición de las jefaturas y el número de participantes. Para ello, se excluyeron las exposiciones sobre COSO y el procedimiento de denuncias del programa. Otro detalle importante es que, en coordinación con la INRH, los talleres de ética fueron incluidos como parte de la capacitación del personal ingresante a la institución hasta el 2013.

Cabe indicar que los talleres culminaban con la elaboración de planes de acción para prevenir la corrupción, los cuales eran consolidados por el personal del IATA y remitidos a los principales Directivos (intendentes nacionales, regionales, de aduanas y jefes de la Oficina Zonal), así como a los superintendentes nacionales adjuntos. Las recomendaciones más frecuentes fueron que el 100% de los trabajadores participara en los talleres y que también se realizarán talleres específicos para la plana directiva. Estas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta. Por otro lado, en el año 2011, se aplicaron encuestas de satisfacción a los participantes, obteniendo un puntaje de 4,28 sobre una calificación máxima de cinco, lo que revelaba su aceptación.

De allí que la jefatura del IATA decidiera llevar a cabo un programa permanente de formación ética que fuera más allá del mero cumplimiento de las metas comprometidas por la institución. Mediante el Memorándum Circular N° 03-2011-SUNAT/1D0000, el jefe del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera informó a Gloria Luque, superintendente nacional adjunta de Aduanas y a Ricardo Toma Oyana, superintendente nacional de Tributos Internos sobre los resultados de los talleres de fortalecimiento ético realizados entre el 2009 y el 2011, formulando un programa de actividades de manera permanente.

Tabla 2. Actividades relacionadas con la promoción de la ética pública en la Sunat 2011-2016

Año	Actividad	Detalle
2011	Constitución de la Comunidad Ética	Se constituyó con los cuarenta promotores capacitados en los talleres respectivos.
	Realización de Video Foros en IR Cusco	Fue organizado por la promotora de la Intendencia Regional Cusco. Participaron 71 personas entre trabajadores de la Sunat y sus familiares.
2012	Acta de compromiso de la Alta Dirección para fortalecer la ética y luchar contra la corrupción.	Suscrita por el superintendente nacional y los superintendentes adjuntos.

Año	Actividad	Detalle
2012	Publicación del libro <i>La formación ética en la administración tributaria</i> .	Describe la experiencia de formación ética en la Sunat entre el 2009 y el 2011.
2013	Creación de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (Ofelccor)	Mediante el Decreto Supremo N° 259-2012-EF, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Sunat, creó la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (Ofelccor). Entre sus principales funciones está «[p]romover y realizar acciones para el fortalecimiento ético y la prevención de la corrupción en el ámbito interno de la institución».
2014	Desactivación de la Comisión de Ética	Resolución de Superintendencia N° 084-2014/ SUNAT. Por considerar que las funciones asignadas a la Comisión de Ética eran competencia según las bases de Ofelccor.
2016	Concurso: Mejor conducta ética en la Sunat	47 trabajadores fueron presentados por sus compañeros, de los cuales diez fueron reconocidos por sus buenas conductas éticas.

Fuente: Elaboración propia, basada en Ofelccor – Sunat, 2017.

No obstante que el referido informe no fue respondido por los superintendentes adjuntos, el IATA desarrolló algunas actividades para darle continuidad a la formación ética, entre las que destacaron dos talleres para formar a cuarenta promotores para que desarrollaran actividades complementarias en sus respectivas áreas y una comunidad ética virtual. Esta iniciativa no tuvo los resultados esperados, con excepción de la labor desarrollada por la promotora de la Intendencia Regional Cusco que cumplió con realizar video foros en dicha unidad orgánica con participación de los trabajadores y también de sus familiares.

Las principales razones del fracaso fueron que no se realizó una selección adecuada de los potenciales promotores, pues la designación estuvo a cargo de sus jefes inmediatos, quienes no tuvieron en cuenta el perfil solicitado. Además, también afectó negativamente la falta de compromiso de la mayoría de los promotores capacitados, la ausencia de un plan de trabajo específico con metas y la ausencia de incentivos para dedicar tiempo a esta labor extraordinaria.

Durante esta etapa, el IATA realizó tres tipos de talleres: Para el personal ingresante, trabajadores en general con prioridad para las áreas de riesgo y para promotores.

El año 2011 fue el de mayor cobertura en esta etapa alcanzando al 24,9% del total de los trabajadores, sin considerar los dirigidos para los promotores. Al año siguiente, la cobertura disminuyó a un 14,3%, debido principalmente a que se produjo un cambio en la jefatura del IATA, lo que originó un proceso de reestructuración.

Al año siguiente sucedieron algunos hechos más simbólicos que efectivos, como la suscripción de un acta de compromiso ético de los más altos directivos de la Sunat, la conformación de una

Comisión de Ética integrada por ellos y la publicación del libro *La formación ética en la administración tributaria peruana* que recogió las experiencias del período.

2.1.2 Segunda etapa (2013)

Esta etapa constituyó un retroceso en el proceso de formación ética en la Sunat. A finales del 2012, la Alta Dirección de la Sunat cambió la denominación del IATA por Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero (Indesta) y aprobó el proyecto para convertirlo en una “universidad corporativa”.

En el 2013, el Indesta se convirtió en la unidad orgánica responsable de todas las actividades de capacitación en la Sunat: temas tributarios y aduaneros, transversales y habilidades blandas. A pesar de que incrementó el número de su personal, las actividades de formación ética no fueron reforzadas y solo cumplió con las metas comprometidas en los planes anticorrupción y las políticas de cumplimiento obligatorio. En esta etapa se realizaron 49 talleres, alcanzando un total de 1.512 trabajadores y una cobertura de 11,5% del total del personal.

Un hecho relevante en este año fue la creación de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (Ofelccor) mediante el Decreto Supremo N° 259-2012-EF. Esta unidad orgánica dependía directamente del Superintendente Nacional y estaba encargada de promover la ética pública en la institución. Su creación motivó la desaparición de la Comisión de Ética, creada en el año 2012. Como consecuencia, el Indesta y Ofelccor debieron coordinar las actividades de formación ética, especialmente la aplicación del Programa de Adherencia Ética para el año 2014, lo que no estuvo exento de dificultades por un tema de competencias. Mientras el Indesta tenía la responsabilidad de toda la capacitación en la Sunat, Ofelccor era la unidad responsable de la promoción de la ética pública.

2.1.3 Tercera etapa (2014-2016)

Respecto de la formación ética, el 2014 fue un año de transición, pues el Indesta fue declarado en reorganización por un caso de corrupción de sus directivos en la contratación de cursos.

La formación ética fue competencia del Indesta durante el primer trimestre del 2014, porque el 2 de abril de dicho año, la Superintendente Nacional aceptó la renuncia del jefe del Indesta, dejó sin efecto la designación de sus directivos y solicitó la intervención del Órgano de Control

Institucional para investigar a los funcionarios involucrados en malos manejos mediante la Resolución de Superintendencia N° 101-2014/SUNAT. En julio de 2014, se dispuso la modificación de su denominación por Instituto Aduanero y Tributario (IAT) y su dependencia jerárquica de la Superintendencia Nacional mediante la Resolución de Superintendencia N° 212-2014/SUNAT.

Desde el segundo trimestre del 2014 en adelante, los talleres de ética fueron desarrollados por la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (Ofelccor), como parte de sus funciones. En este período, Ofelccor realizó 188 talleres presenciales con 6.109 participantes.

Durante el 2014, Ofelccor y el IAT realizaron los talleres de manera conjunta para los trabajadores que laboraban en áreas de riesgo, en cumplimiento del Plan Sectorial de Lucha Anticorrupción. Los talleres mantuvieron sus principales características y se alcanzó una cobertura del 12,2%, evidenciando una ligera mejora respecto del año anterior (tabla 1).

En dicho año, en cumplimiento del Plan Institucional de Lucha Anticorrupción 2014, se realizó el Programa de Adherencia Ética, que consistió en un curso auto instructivo virtual cuyo objetivo era promover el conocimiento del Código de Ética de la Función Pública entre los trabajadores de la Sunat. El curso fue diseñado y liderado por Ofelccor y ejecutado en coordinación con el IAT y la INRH. Todos los trabajadores de la Sunat fueron programados en grupos de quinientos y participaron mediante la plataforma web del IAT. Luego de un plazo, debían rendir y aprobar una prueba. Los que aprobaban debían suscribir un compromiso de adherencia al referido código, que fue remitido a la INRH para su inclusión en su legajo.

Este fue un logro importante porque alcanzó a 11.509 participantes, lo que al 91,3% de los trabajadores de la Sunat, lo que evidencia la potencialidad de los medios virtuales para lograr una mayor cobertura.

A partir del 2015, la formación ética fue responsabilidad exclusiva de Ofelccor porque el IAT se dedicó a la capacitación en aspectos tributarios y aduaneros. En dicho año se redujo la duración del taller a solo cuatro horas y se logró llegar al 24,1% de los trabajadores. Esta fue la mayor cobertura alcanzada mediante actividades presenciales entre el 2009 y el 2016. Además, se superó la meta establecida en el Plan Institucional Anticorrupción en casi 200%. La principal explicación de este resultado fue el interés de diversas jefaturas para promover la ética.

Cabe indicar que ese año no se realizó la segunda etapa del Programa de Adherencia Ética ni el Concurso a la Mejor Conducta Ética por decisión de la Alta Dirección, incumpliendo las metas establecidas en el Plan Institucional Anticorrupción 2015. Esto evidenció la ausencia de una política institucional respecto de las actividades de formación y promoción de la ética pública. Estas marchas y contramarchas continuaron con el cambio de Superintendente Nacional. Por ejemplo, recién en el 2016 recién se realizó la versión complementaria para el personal nuevo y aquellos que no participaron por diversas circunstancias o no aprobaron la prueba. En ese año, 1.841 trabajadores participaron, aprobaron la prueba y suscribieron su compromiso de adherencia ética.

Asimismo, Ofelccor llevó a cabo el Concurso a la Mejor Conducta Ética, junto a la Intendencia Nacional de Recursos Humanos, mediante el cual se reconoció a diez trabajadores como referentes de un buen comportamiento ético en la institución.

En lo que respecta a la formación ética, solo se logró una cobertura del 13,8% en el 2016 porque la jefatura de Ofelccor estableció una meta menor para dicho año y dispuso que no fuera superada en demasía para no tener que dar explicaciones a la Gerencia de Planeamiento, como ocurrió en el 2015.

Otros hechos relevantes fueron la participación de 160 directivos en un Programa de Capacitación para Directivos Tácticos diseñado por la Universidad del Pacífico para la Sunat en junio y julio de 2016, que contenía un Módulo de Ética con 32 horas de duración y la inclusión de una charla sobre la ética pública en la jornada de inducción que organizaba la INRH para el personal ingresante (nombrados, contratados, practicantes y formación laboral juvenil) a partir de junio de ese año.

2.3 Balance de la experiencia en formación ética en la Sunat

Durante el período de análisis, las actividades de formación ética evidencian un sesgo al cumplimiento de los planes nacionales, sectoriales e institucionales anticorrupción, y las políticas públicas de cumplimiento obligatorio

Estas se realizaron de manera ininterrumpida, principalmente en forma presencial y orientada al análisis de casos, pero sin responder a una política ni estar sistematizadas. El esfuerzo más

importante por implementar un programa integral se dio en el 2012, pero la experiencia fue infructuosa por la falta de apoyo de la Alta Dirección y el cambio en la jefatura del IATA.

También se ha podido apreciar que los talleres de formación no fueron uniformes, pues tuvieron diferentes modalidades y finalidades, según el público objetivo al que estaban dirigidos y la unidad orgánica encargada de su realización. En ese sentido, un aspecto a relevar para una propuesta integral es que debe considerar diversos tipos de talleres según el tipo de participantes.

Asimismo, no se apreció una buena coordinación entre las unidades relacionadas con el desarrollo de esta actividad. Por ejemplo, llama la atención la poca importancia que le ha dado la Intendencia Nacional de Recursos Humanos especialmente respecto del personal ingresante. Recién a partir de 2016, incluyó la ética pública en el programa de inducción al personal que ingresa a la institución, aunque solo con una charla de cincuenta minutos que resulta insuficiente para la importancia del tema. Anteriormente entre el 2012 y el 2013, solo se habían dado talleres de ética para algunos grupos de ingresantes.

Otro aspecto que marca la indefinición sobre el camino a seguir fue la creación de una Comisión de Ética integrada por los principales directivos de la institución y su posterior desactivación cuando se creó Ofelccor. En primer lugar, era irreal que las máximas autoridades integrarían una comisión para promover la ética pública, considerando sus recargadas labores. En segundo lugar, revela un desconocimiento de la importancia de un Comité de Ética como una instancia máxima para evaluar las conductas éticas en la institución y ejercer un liderazgo. En tercer lugar, evidencia que fue una acción más efectista que efectiva. En ese sentido, el mayor o menor desarrollo de las actividades de formación ética dependió de la voluntad de la autoridad de turno. Inclusive, la creación de Ofelccor tuvo un impacto limitado en la formación ética porque se orientó más al control y la sanción.

Además, salvo las encuestas de satisfacción que se efectuaron en el año 2011 y los indicadores cuantitativos establecidos para cumplir con las metas de los planes anticorrupción, no se evidencia una evaluación del impacto de los talleres. Esta es una de las principales limitaciones, pues no es posible conocer fehacientemente si la realización de estas actividades tuvo un efecto positivo en la mejora del comportamiento de los integrantes de la organización, el fortalecimiento de la cultura organizacional y la disminución de los casos de corrupción. No obstante, a partir de información de la Ofelccor y la INRH, ha sido posible encontrar indicios de un impacto positivo de estas actividades.

En primer lugar, a partir del 2016, dicha oficina fue facultada a realizar investigaciones de comportamientos irregulares a solicitud del jefe de la unidad orgánica, en virtud de una modificación del Reglamento de Organización y Funciones. Durante ese año, realizó 35 investigaciones en el ámbito nacional. De este total, el 20% tuvo su origen en denuncias de trabajadores que habían participado en los talleres de ética.

Tabla 3. Evolución de las sanciones aplicadas en la Sunat 2013 - 2016

Tipo de sanción	2013	2014	2015	2016
Amonestación verbal	13	22	17	21
Amonestación escrita	16	35	36	23
Suspensión	51	50	82	50
Despido	31	51	25	19
Inhabilitaciones	---	---	7	---
Total	111	158	167	113

Fuente: Elaboración propia, 2018, basada Intendencia Nacional de Recursos Humanos, 2018.

En segundo lugar, la evolución del número de sancionados entre los años 2013 y 2016 (tabla 3) y el porcentaje de participantes en los talleres de fortalecimiento ético (tabla 1) nos dan otro indicio de un posible impacto positivo de los referidos talleres. De esta comparación, podemos inferir que el mayor alcance de las actividades de formación ética en el 2015 habría contribuido a la disminución del número de sancionados en el 2016.

En ese mismo sentido, considerando que se dio prioridad al fortalecimiento ético del personal de las unidades orgánicas de mayor riesgo, como las dependencias de Tumbes y Tacna, también se puede apreciar una disminución del número de sancionados en dichas sedes, entre los años 2015 y 2016 (tabla 4).

Tabla 4. Número de sancionados en zonas de frontera 2015 - 2016

Unidad orgánica	2015	2016
Intendencia de Aduanas de Tumbes	6	3
Oficina Zonal Tumbes	6	0
Intendencia de Aduanas de Tacna	11	9
Intendencia Regional Tacna	4	1

Fuente: Elaboración propia, 2018, basada Intendencia Nacional de Recursos Humanos, 2018.

Es posible afirmar que no hubo una política de formación ética porque su ejecución dependió de iniciativas individuales y la disposición de la Alta Dirección para darle apoyo.

A pesar de sus limitaciones, su sesgo al control y la falta de apoyo en algunos casos, la creación de Ofelccor resultó positiva para la formación ética, especialmente durante y después de la reorganización del instituto. El inconveniente es que de dieciséis integrantes solo uno se ha dedicado exclusivamente a la promoción de ética pública.

Finalmente, la formación ética ha estado centrada básicamente en actividades presenciales y generalmente a cargo de un profesional, como mencionamos anteriormente, lo que ha limitado su alcance. Al respecto, a partir de las estadísticas de la tabla 1, un cálculo simple revela que se requiere entre cuatro y seis años para llegar a todo el personal de manera presencial, lapso en el cual el trabajador se ve enfrentado muchas veces a un entorno adverso poco ético y tolerante a la corrupción. Para superar esta limitación, además de la conformación de un equipo de profesionales para conducir los talleres presenciales, sería conveniente el uso de medios virtuales en concordancia con la valiosa experiencia del Programa de Adherencia Ética realizado en los años 2014 y 2016.

Todo el trabajo de formación ética desarrollado entre el 2009 y el 2016, ubica a la Sunat como una de las instituciones públicas que ha puesto mayor énfasis en esta labor. Sin embargo, el esfuerzo desplegado ha resultado insuficiente para prevenir la ocurrencia de inconductas éticas y los actos de corrupción, como lo demostró el caso emblemático ocurrido en el Indesta en el 2014, donde paradójicamente estuvieron involucradas los principales directivos de una de las unidades orgánicas encargadas de la formación ética en la Sunat.

3. Preguntas de investigación

3.1 ¿Existe un margen de acción para mejorar la formación ética en la Sunat en el marco de las recomendaciones de la OCDE?

En primer lugar, nuestro trabajo de investigación se orienta principalmente a determinar si las acciones de fortalecimiento ético realizadas por la Sunat fueron suficientes para el desarrollo de una cultura de integridad, según lo establecido en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción aprobada por el Decreto supremo N° 092-2017-PCM, y las recomendaciones hechas por la Comisión Presidencial de Integridad, designada por Resolución Suprema N° 258-2016-PCM, así como por el Estudio de la OCDE sobre la integridad en el Perú.

De acuerdo con la evaluación de la CAN respecto del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 y los informes de cumplimiento de los planes sectoriales e institucionales anticorrupción, la Sunat ha sido una de las instituciones públicas que más actividades de fortalecimiento ético ha realizado en los últimos años. Sin embargo, no hay evidencia de que esto haya sido suficiente para mejorar las conductas y prevenir los actos de corrupción, como el caso Indesta antes señalado.

3.2 ¿Cuál fue el objetivo de las actividades de formación ética realizadas en la Sunat durante el período de análisis?

En esa orientación, es importante conocer cuál fue el principal objetivo de las actividades de fortalecimiento ético de la Sunat dado que en el balance precedente no se evidencia una línea de trabajo homogénea y más bien se constata una serie de marchas y contramarchas, así como actividades discontinuas entre el 2009 y el 2016.

Es lógico concluir que debe haber coherencia entre los objetivos trazados y las acciones desplegadas para alcanzarlos. Entonces será posible comprobar si es suficiente con estas acciones o será necesario potenciarlas para alcanzar el objetivo recomendado por la OCDE y otras instancias y organismos públicos que es desarrollar una cultura de integridad en el aparato estatal como medio para fortalecer la institucionalidad.

3.3 ¿Quiénes fueron los principales actores en el proceso de fortalecimiento ético en la Sunat?

Esta pregunta tiene singular importancia porque el desarrollo de este proceso depende de diversas personas desde su formulación hasta su implementación, y es determinante la aprobación de la Alta Dirección de la Sunat y el apoyo de los demás directivos para la designación de los participantes.

No obstante, la existencia de normativa que sustenta las actividades de fortalecimiento y promoción de la ética pública, su ejecución depende en gran medida del apoyo real y no solo formal que le brinden los directivos, especialmente, porque se trata de una institución pública.

La evidencia nos indicaría que muchos de los vaivenes en las actividades de fortalecimiento ético en la Sunat se debieron a los cambios ocurridos en la dirección. Este es un tema que se debe

validar. Por otro lado, además de Ofelccor, hay otras unidades orgánicas de la Sunat que realizan actividades relacionadas con la formación ética.

En consecuencia, nuestra propuesta debe tener en cuenta quienes son los actores claves del proceso en la toma de decisiones de manera que se pueda diseñar una estrategia para que lideren el proceso y se puedan alcanzar los objetivos trazados.

3.4 ¿Cuáles fueron las limitaciones existentes durante el período de análisis?

El balance de las actividades de fortalecimiento ético realizadas por la Sunat nos ha permitido conocer algunas dificultades que limitaron su impacto en el logro de los objetivos trazados.

Para fines de la propuesta, es indispensable comprobar si dichos inconvenientes constituyen realmente limitaciones a la luz de otras experiencias de fortalecimiento ético en el ámbito nacional e internacional, así como en función del marco teórico y la opinión de expertos en el tema.

4. Objetivos

Los objetivos del presente trabajo de investigación son los siguientes:

4.1 Objetivo general

Está orientado a desarrollar una propuesta de formación ética en la Sunat en el marco de las recomendaciones de OCDE.

De la información relevada se puede comprobar *a priori* que la Sunat es una de las instituciones públicas que más actividades de fortalecimiento ético ha realizado entre el 2009 y el 2016. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de dificultades que han limitado su impacto en la mejora de las conductas.

Al respecto, el estudio de la OCDE sobre la integridad en el Perú señala que es necesario desarrollar un sistema de integridad pública para mejorar la gobernabilidad, priorizando la promoción de la ética pública y la gestión del conflicto de intereses, entre otros aspectos. En ese sentido, a partir de un enfoque de motivación intrínseca, recomienda la realización de «un proceso

de socialización entre los funcionarios y servidores públicos para que interioricen los principios, deberes y prohibiciones y los apliquen en el ejercicio de la función pública» (OCDE 2017).

Precisamente, el objetivo de nuestra investigación es en qué medida podemos mejorar lo realizado por la Sunat en materia de formación ética según las recomendaciones de la OCDE de manera que sea posible desarrollar dicho proceso de socialización como base para la construcción de una cultura de integridad.

4.2 Objetivos específicos

En concordancia con el objetivo general, los objetivos específicos son los siguientes:

4.2.1 Sistematizar, ordenar y potenciar las actividades de formación ética de la Sunat en el período de análisis

Diseñar una propuesta integral de formación ética que mejore los resultados del período analizado, mediante su interrelación con el Plan Estratégico Institucional para que tenga un impacto en el fortalecimiento de la cultura organizacional, facilite la participación de los trabajadores y tenga una mayor aceptación entre los directivos.

4.2.2 Establecer los objetivos de la propuesta con claridad

Los objetivos de la propuesta de mejora deben ser superiores a los alcanzados con las actividades realizadas en el período 2009-2016 y concordantes con las recomendaciones de la OCDE para fortalecer la gobernabilidad y la institucionalidad del Perú.

4.2.3 Comprometer a los actores principales del proceso de formación ética en la Sunat

La elaboración de la propuesta debe considerar como características principales que sea atractiva y viable para comprometer a los principales actores del proceso, según su nivel jerárquico y su ámbito de influencia. De esta manera, se conseguirá su apoyo para su realización por considerar que tienen un impacto positivo en el cumplimiento de sus metas operativas, ejerciendo un liderazgo en sus respectivas unidades orgánicas.

4.2.4 Superar las limitaciones que enfrentó dicho proceso

El balance de las acciones realizadas en el período de análisis ha identificado en forma preliminar que estas no fueron consecuencia de una política institucional ni de un plan de trabajo estructurado, sino simplemente acciones para cumplir metas comprometidas, entre otras limitaciones. Por tanto, nuestra propuesta debe superar estas limitaciones para darle a una mayor continuidad al proceso de fortalecimiento ético y ampliar su alcance a todo el personal de la institución de manera permanente y participativa en concordancia con el objetivo general propuesto.

5. Justificación del problema

De acuerdo con el balance realizado respecto de la formación ética en la Sunat, en el punto 2.3., el problema identificado es que dicha institución repitió el patrón de comportamiento de otras entidades públicas que realizaron actividades de formación ética para cumplir con las metas de los planes anticorrupción antes que contribuir al desarrollo de una cultura de integridad con un enfoque de gestión pública.

Conforme señala Tafur (2014: 145), al «justificar la tesis el investigador ofrece una prueba convincente de la razón que lo mueve a plantear para qué lleva a efecto un proceso de investigación». De acuerdo con esta cita, la presente investigación tiene como eje principal elaborar un diagnóstico de la formación ética en la Sunat y plantear una propuesta de mejora llevando a la práctica las recomendaciones de la OCDE sobre la integridad en el Perú.

Durante la VII Conferencia Anual Anticorrupción, organizada por la Contraloría General de la República del Perú y realizada los días 6 y 7 de diciembre de 2017, diversos expositores y panelistas, como el Dr. Francisco Caamaño Domínguez de la Fundación Goberna del Instituto Ortega y Gasset de España, coincidieron en que para combatir la corrupción: «La cultura de la prevención es más importante que la represión.»⁷. En esa línea de acción, destacaron la importancia de promover la ética pública para desarrollar una cultura de integridad en el Estado, pero lamentablemente no se planteó el cómo durante todo el evento.

Precisamente, este es un aspecto que se puede comprobar fácilmente al revisar el cumplimiento de los planes nacionales anticorrupción (tabla 5)

⁷ Conferencia Magistral: La corrupción: obtención de beneficios irregulares y amenaza a la estabilidad democrática.

Tabla 5. Cumplimiento de los planes nacionales anticorrupción

EVIDENCIA	FUENTE	INSTITUCIÓN
Algunas entidades han adoptado herramientas orientadas al fortalecimiento de las cualidades éticas del empleado público (en referencia al Plan 2008-2011)	Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016	Presidencia del Consejo de Ministros – Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
Gran parte de las entidades del Gobierno central y una reducida parte de los gobiernos subnacionales realizan labores de capacitación en materia ética. Solo menciona los casos replicables	Informe de evaluación final de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016	Presidencia del Consejo de Ministros – Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
La mayoría de los ministerios supervisados han realizado capacitaciones talleres de sensibilización, eventos o charlas sobre valores, principios o normas éticas. Las actividades no son uniformes ni tienen los mismos indicadores. No hay medición respecto del total de trabajadores.	Informe Defensorial Planes sectoriales anticorrupción Recomendaciones para su reformulación	Defensoría del Pueblo

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Esto evidencia que las actividades de formación y promoción de la ética pública en las entidades estatales solamente se hicieron por cumplir con las metas establecidas en los planes sectoriales e institucionales anticorrupción.

En lo que respecta a la Sunat, el balance realizado en el acápite 2.2.3 nos muestra que el comportamiento fue similar, pues dichas actividades no estuvieron relacionadas con el objetivo de fortalecer una cultura de integridad como parte de una estrategia integral de lucha contra la corrupción con énfasis en la prevención.

Precisamente, este vacío es el que justifica el tema de nuestro trabajo de investigación.

6. Limitaciones del trabajo de investigación

Las principales limitaciones que enfrentamos para realizar nuestra investigación son las siguientes:

- Hay escasa bibliografía referida al análisis de las actividades de formación ética en las instituciones públicas en el Perú y en otros países.
- Las actividades de formación ética realizadas en otras instituciones públicas no han sido sistematizadas y no hay información consolidada.
- Solo es posible encontrar algunos informes semestrales sobre los avances de los planes sectoriales y el Plan Nacional 2012-2016 en las páginas web de algunas entidades estatales. No existe información consolidada respecto de sus actividades de promoción de la ética pública por parte de los organismos rectores como la CAN y Servir.

- En sus evaluaciones del cumplimiento de los planes nacionales anticorrupción, ni la CAN ni la Defensoría del Pueblo detallan las actividades realizadas por las entidades públicas en cumplimiento de sus metas.
- Por su parte, Servir solo presenta información cuantitativa sobre las actividades de formación ética que realizó para trabajadores de otras instituciones públicas en el ámbito nacional. Carece de un diagnóstico sobre la formación ética en el Estado y no ha establecido lineamientos para estandarizar las actividades de fortalecimiento ético.
- Las evaluaciones existentes carecen de indicadores de impacto. Asimismo, los indicadores utilizados por las diferentes instituciones públicas no son homogéneos ni comparables entre sí.
- La Sunat solo utilizó indicadores cuantitativos de acuerdo con las metas establecidas en los planes institucionales y sectoriales. No efectuó una medición del impacto de dichas actividades en los hábitos de comportamiento de los participantes ni en la cultura de la organización.

En vista de ello, nuestro trabajo de investigación está orientado a un análisis cualitativo de las actividades de formación ética en la Sunat y elaborar una propuesta viable.

Capítulo II. Marco teórico

1. La ética y sus etapas

Nuestra investigación recoge la concepción práctica de la ética, por lo que entendemos la ética como la capacidad de una persona para decidir hacer lo correcto ante un dilema de su vida diaria, priorizando el bienestar general, antes que su interés personal y llevando a la práctica un conjunto de valores y principios. Este concepto fue elaborado por los trabajadores de la Sunat en los talleres de ética realizados en el 2015.

En ese mismo sentido Adela Cotrina afirma que “la ética es un tipo de saber de los que pretende orientar la acción humana en un sentido racional”, “la ética es esencialmente un saber para actuar de un modo racional”.

Asimismo, encontramos diversas teorías sobre la ética, como la ética de la convicción de Immanuel Kant o la ética utilitarista de John Stuart Mill.

Mill sostiene que nuestro deber supremo es promover la felicidad, entendida como placer y ausencia de dolor. Responde a las objeciones que se hicieron al utilitarismo de su antecesor Jeremy Bentham y señala que “debemos maximizar la utilidad, no caso a caso, sino a largo plazo. Y con el tiempo, sostiene, reforzar la libertad conducirá a la mayor felicidad.” (Sandel, 2016). Además, a diferencia de Bentham, señala que es posible diferenciar si un placer es más deseable y valioso que otro para determinar la felicidad.

Por su parte, Kant rechaza el utilitarismo porque hacer a un hombre feliz es distinto que hacer un buen hombre. Considera que el respeto por la dignidad humana significa tratar a las personas como fines y no usarlas como para alcanzar el bienestar general. Por ello, nuestro accionar debe ser guiado por imperativos categóricos (Sandel 2016).

También la Teoría del Desarrollo Moral de Lawrence Kohlberg sostiene que el ser humano pasa por tres etapas la preconventional (niños) etiqueta solo lo bueno y lo malo y sus consecuencias agradables o desagradables, la convencional (adolescentes) considera lo correcto o incorrecto y si cumple normas convencionales de grupo, familia o sociedad y la postconvencional (adultos) analiza si son aplicables las normas convencionales con una orientación al contrato social y principios morales universales. En términos de Kohlberg consolidar la etapa postconvencional.

2. Más ética, más desarrollo

Según la X Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción en el Perú 2017, elaborada por IPSOS por encargo de Proética, la delincuencia y la corrupción son los principales problemas que afectan a nuestro país. Asimismo, la corrupción (62%) y la ineficiencia de funcionarios públicos (15%) son los principales problemas del Estado. En esencia, la causa de ambos problemas está relacionada con la puesta en práctica de la ética pública.

Bernardo Kliksberg⁸ (2005) señala que la corrupción no puede ser analizada como un problema aislado, pues sus causas y consecuencias son muy complejas, además afecta el desarrollo de los países y el bienestar de sus habitantes. Él establece una relación entre ética y desarrollo. Parte de que hay una diferencia sustancial entre crecimiento económico y desarrollo. Explica que el concepto de desarrollo no se limita únicamente a considerar el crecimiento económico, sino también a incorporar variables de bienestar, democracia y reducción de la corrupción.

En el caso de los países latinoamericanos, explica que sus gobernantes se han preocupado y se preocupan solo por el crecimiento económico. Ello ha originado una paradoja de la pobreza en nuestra región. Significa que hay países latinoamericanos muy ricos en recursos naturales y con elevado PBI, pero mantienen grandes niveles de pobreza por falta de ética en las decisiones de sus gobernantes, como es el caso de Brasil, México, Argentina y Perú, entre otros.

Para Kliksberg (2005), el desarrollo implica alcanzar mayores niveles de bienestar para la población, fortalecer la democracia entendida como participación ciudadana y eliminar toda forma de corrupción. En ese sentido, identifica a los países anglosajones y escandinavos, como aquellos que verdaderamente han alcanzado estos indicadores y, por tanto, el desarrollo.

Ahora bien, dichos países han podido alcanzar los referidos indicadores porque a lo largo de su historia como sociedades modernas han construido un capital social, basado en el desarrollo de una cultura de respeto a los valores éticos y morales mediante la educación. Esto explica por qué en estas sociedades, la condena social a la corrupción es más efectiva que la sanción administrativa o penal y por qué su legislación sancionatoria es reducida. El rechazo a los corruptos es general, incluidos sus propios familiares, por el daño que ocasionan a la sociedad.

⁸Economista, sociólogo, escritor y consultor argentino especializado en temas de desarrollo y pobreza. Es considerado como el “padre” de la responsabilidad social corporativa.

Entonces, plantea que es necesario que las políticas económicas sean consistentes con los valores éticos, que estén al servicio de los más vulnerables y que cada quién asuma sus responsabilidades éticas. Así se refiere a las responsabilidades éticas de los políticos, la ética de los funcionarios públicos y la responsabilidad social de la empresa privada como elementos claves para alcanzar el desarrollo.

El Informe de la Comisión Presidencial de Integridad y la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción coinciden con los argumentos de Kliksberg.

3. Ética pública y buen gobierno

En ese mismo sentido, Bautista (s.a.) considera que «una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, etc. Situaciones que impiden se alcancen la metas y objetivos institucionales».

Un ejemplo de ello es la declaración del presidente Kuczinsky a propósito de la vacancia, reconociendo que mantuvo intereses en conflicto por intermedio del banco de su propiedad, y que incluso obtuvo dividendos cuando fue ministro de Economía en el gobierno de Toledo, lo cual está expresamente prohibido por el Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815).

Entonces, no puede haber confianza de los ciudadanos en sus instituciones ni una democracia sólida, cuando el encargado de conducir el Gobierno no es ético ni reconoce sus errores. En vez de hacer un “mea culpa”, insiste en que actuó correctamente porque todo fue legal. Una pobre defensa que revela desconocimiento de la ética pública y su importancia.

Bautista (s.a.) además señala que el camino para “saber” gobernar pasa por una formación ética adecuada del gobernante y la puesta en práctica de las virtudes éticas en las acciones políticas. Por ello, recomienda el estudio de la ética de manera constante y paciente como un medio para controlar y dominar los deseos, lo cual resulta indispensable si se quiere gobernar con virtud y justicia, priorizando el bienestar general.

En ese sentido, manifiesta que la justicia es una de las cualidades que deben tener quienes conducen el Estado y se refiere a tener virtudes éticas para saber gobernar. Es la cualidad más difícil porque requiere de un profundo conocimiento, tiempo, voluntad y paciencia.

El gobernante que se capacita en ética y sabiduría logra distinguir lo conveniente o nocivo en la acción de gobierno y lo evita. En consecuencia, la ética no es abstracta, sino que constituye un proceder constante, por cuanto se debe poner en práctica el bien en cada acto.

En concordancia con lo anterior, la ética pública constituye la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público, mediante actos concretos de los servidores públicos con la finalidad de alcanzar el interés público. En ella se establece una serie de principios y normas para que sean adheridas a las conductas de las personas que realizan una función pública.

El objetivo de la ética pública es que quienes se desempeñan en un cargo público lo realicen con diligencia y honestidad como resultado de razón, la conciencia, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber. Para ello, se requiere un sustancial cambio de concepción, de actitud psíquica, de mentalidad, que priorice el bien común entendido como el conjunto de condiciones de vida para que tanto los hombres, las familias y las asociaciones puedan alcanzar la plenitud. En suma, su actuación debe estar orientada a la generación de valor público para los ciudadanos; es decir, bienes y servicios de calidad que satisfagan sus demandas y generen confianza en sus instituciones y autoridades.

En consecuencia, la formación ética del gobernante y del servidor público debe considerar la puesta en práctica de las virtudes éticas. Aquí radica la importancia de la formación ética.

4. Ética y prevención de la corrupción

La formación ética de los gobernantes, funcionarios y servidores públicos también cumple un papel importante en la lucha contra la corrupción. Como señalamos anteriormente, durante la VII Conferencia Anual Anticorrupción Internacional, el énfasis de los expositores y panelistas estuvo en la prevención más que en la represión de la corrupción. Asimismo, destacaron la importancia de la promoción de la ética pública y la utilización de códigos de conducta como medios para desarrollar una cultura ética en el campo preventivo.

Precisamente, en esa orientación, Alexandra Mills⁹ plantea una estrategia piramidal para enfrentar la corrupción, que constituye un enfoque integral y un conjunto de acciones ordenadas por niveles según su naturaleza. Comprende hasta seis bloques bien definidos. El primero está en la base de la pirámide y abarca las actividades formativas y de sensibilización ética cuyo objetivo es desarrollar buenos hábitos de comportamiento, buenas costumbres y, en consecuencia, una cultura ética en las organizaciones.

Entonces, si las personas actúan en función de sus valores personales y alineados con los valores institucionales, resolverán correctamente sus dilemas ante cualquier situación de conflicto ético. El resultado será una disminución de los actos de corrupción y la condena social de aquellos pocos que se produzcan.

La estrategia también considera que las medidas sancionatorias, punitivas o represivas de la corrupción se deben aplicar en última instancia para aquellos que no tienen posibilidades de cambio de conducta y deben ser difundidas a modo de ejemplo. En consecuencia, la parte represiva también es importante en la medida que complementan a las anteriores.

Este marco nos permite analizar con mayor certeza si las acciones desarrolladas por la Sunat fueron suficientes para alcanzar un objetivo de mayor envergadura que solo cumplir con las metas de un plan.

5. Cultura ética para la generación de confianza

En consecuencia, también debemos conocer si estas actividades tuvieron un impacto positivo en la cultura organizacional de la Sunat.

Según Schein (1999), la cultura organizacional de una entidad tiene tres niveles escalonados como si fuera un árbol. El primer nivel está constituido por los artefactos. Se denomina así a todo lo que se puede ver, oír y sentir en una organización. En la analogía, sería la parte visible del árbol. El segundo nivel está conformado por los valores o sea la parte del tronco que está en la tierra. Por último, el tercer nivel está conformado por las creencias o supuestos compartidos. Esta es la base de la cultura organizacional, como lo son las raíces para un árbol.

⁹ Oficial principal de la División de Investigación, Educación y Prevención de la Corrupción. Comisión Independiente contra la Corrupción. Nueva Gales del Sur - Australia

Las creencias o supuestos compartidos son determinantes para el comportamiento de los integrantes de una organización. En una institución pública donde la mayoría tiene un comportamiento incorrecto y alejado de la ética, el personal ingresante creará que esa es la forma en que se deben comportar.

Por lo tanto, cuando una organización quiere realizar un cambio se equivoca si solo genera artefactos en vez de promover creencias positivas y eliminar las creencias negativas. Por ejemplo, como parte de una campaña para fortalecer la cultura se colocan afiches con los valores institucionales entre los que destaca la honestidad; si el principal directivo está involucrado en actos irregulares, entonces el artefacto resulta una evidencia de cinismo, lo que refuerza las creencias negativas y debilita la cultura de dicha institución. Al respecto, Fischman (2009) señala que «los artefactos no forman la cultura, pueden reforzarla o contradecirla».

En suma, un elemento fundamental para fortalecer la cultura organizacional es el liderazgo. El profesor Manuel Guillén (2009) señala que «[u]n papel clave en el desarrollo de la calidad ética de la organización corresponde a quienes las dirigen. Como es lógico, quienes poseen mayor poder formal, mayor capacidad de decisión, tienen a su vez mayor responsabilidad en la construcción de la confianza dentro y fuera de la organización». Por ello, «parece razonable pensar que el comportamiento ético del líder puede ser otra de las razones que expliquen su influencia, pues comportamiento ético (...) es sinónimo de confianza en los colaboradores e interés por su desarrollo humano integral». Refuerza esta idea al indicar que «[a]l líder se le juzga y se le admira, no solo por su eficacia, o capacidad para alcanzar bienes útiles, sino también por su atractivo o capacidad para lograr bienes agradables y por su bondad, o capacidad para proporcionar bienes éticos».

El desarrollo de una cultura ética en una institución pasa porque sus integrantes interioricen que es un concepto práctico que guía sus propias acciones, pues contribuye a desarrollar buenos hábitos de comportamiento y lo hacen mejor persona. Asimismo, deben entender que no basta con hacer acciones benéficas o tener un código de ética.

En este proceso, el ejemplo de los directivos es fundamental. Cuando los directivos tienen un comportamiento ético frente a los subordinados se genera un clima de confianza que a su vez refuerza el liderazgo de los primeros. De esta manera, aumenta el grado de compromiso de los miembros con los objetivos de la organización porque tienen confianza en que están haciendo lo correcto y contribuyendo simultáneamente a su propio bien, al logro de los objetivos de la

organización y al bienestar de la sociedad. Asimismo, la confianza propicia que se puedan asumir mayores retos porque se genera respeto, lealtad y solidaridad entre los integrantes de la organización. De otro lado, se minimizan los costos de control porque los trabajadores y directivos son dignos de confianza dentro y fuera de la organización.

Por lo expuesto, la formación y promoción de la ética pública en las instituciones estatales no se pueden limitar a las actividades de difusión o brindar un conocimiento teórico, sino que deben constituir un proceso integral y permanente, que comprenda la aplicación práctica de la ética pública e incorpore la participación activa y el liderazgo de la plana directiva.

6. Infraestructura ética como piedra angular de la institucionalidad

La estrategia piramidal de Alexandra Mills es coherente con la construcción de una infraestructura ética que propone la OCDE como piedra angular para una estrategia de carácter general contra la corrupción. Esto parte de la consideración de que la corrupción es el resultado de una deficiencia de todo el sistema y precisamente de una cultura sin énfasis en la ética.

El Comité de Administración Pública (*Public Management Committee – PUMA*) de la OCDE determinó los factores que influyen en la conducta ética de los integrantes del sector público. En función de este análisis, estableció que la infraestructura de la ética debe contener elementos de orientación, administración y control.

La orientación está constituida por un sólido compromiso de los dirigentes políticos, la elaboración y aplicación de códigos de conducta, la instrucción y la capacitación de los servidores públicos. La administración se efectúa por medio de un cuerpo especial o de un organismo administrativo central existente. El control se realiza en función de un marco legal que permita la investigación, la determinación de responsabilidad, el enjuiciamiento y la sanción oportuna y ejemplar de los infractores, la creación de mecanismos de control eficaces, la transparencia y la participación de la ciudadanía.

Respecto de la orientación, Bertok (2001) señala que, si los valores no se comunican eficientemente, entonces solo son palabras en papel. A lo que agregamos que pueden reflejar buenos deseos o estar representados en artefactos de la cultura organizacional, pero ser ajenos a las creencias existentes en la organización.

Por ello, los países miembros de la OCDE han adoptado una serie de medidas para distribuir y comunicar los valores a los servidores públicos, siendo el método más frecuente entregar la declaración de valores esenciales cuando se incorporan al servicio público, desarrollar cursos de capacitación y utilizar las nuevas tecnologías como el internet, la intranet y el CD-ROM para lograr su interiorización.

Ahora bien, si únicamente se pone énfasis en comunicar e inculcar los valores, se alcanzaría parcialmente el objetivo. Por ello es importante que esta etapa de orientación comprenda la retroalimentación de los servidores públicos para determinar en qué medida los valores contribuyen al cumplimiento de su función pública.

Para ponerlos en práctica, los valores esenciales deben ser traducidos en normas de conducta para que se conviertan en las directrices sustanciales para el desarrollo de las funciones públicas, facilitando la autorregulación. Así, es necesario que los servidores públicos conozcan de manera más concreta las normas que deben aplicar en sus labores cotidianas y cuáles son los límites para tener un comportamiento adecuado.

En cuanto a cómo informar y capacitar en ética a los servidores públicos, la socialización profesional constituye una gran oportunidad para que ellos puedan poner en práctica los valores esenciales en casos concretos. Esta es la razón por la cual la capacitación sobre las normas de conducta debe considerar el desarrollo de habilidades y actitudes para que puedan decidir correctamente ante dilemas en el ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, el objetivo principal de la capacitación de los países de la OCDE es crear conciencia en los servidores públicos con relación a los temas éticos, garantizar que se encuentren bien informados sobre las normas de conducta y desarrollar habilidades para el razonamiento moral y el juicio ético. Por este motivo, los cursos de capacitación en ética en muchos de estos países desarrollan una parte teórica y su aplicación a casos concretos.

7. El aprendizaje de la ética

De lo antes reseñado, podemos concluir que la ética pública no puede ser enseñada como otros temas, pues el objetivo principal es su aplicación práctica y el fortalecimiento de la cultura organizacional en las instituciones del Estado.

Sobre el particular, podemos tomar como referencia lo señalado por Ken Robinson¹⁰ en su histórica conferencia TED en el 2001. Allí nos refiere que la educación está en crisis porque «en un cierto sentido aleja a muchas personas de sus talentos naturales».¹¹ En consecuencia, debe pasar del paradigma lineal al orgánico; es decir, dejar de concebir la educación como un proceso industrial estandarizado porque no podemos predecir los resultados del desarrollo humano y entenderla como un proceso agrícola en el que se crean las condiciones para que florezcan las plantas según sus propias características. Por ello, planteó orientar la educación hacia un aprendizaje personalizado en el que se crean las condiciones para que pueda florecer el talento natural de los niños.

De otro lado, el Dr. Mario Alonso¹² sostiene que la inteligencia no es algo fijo, sino «una ventana que se puede abrir o cerrar».¹³ Cuando se abre es posible crear. Explica que no existe una única inteligencia, sino nueve: lógico-matemática, visual-espacial, kinestésica, interpersonal, intrapersonal, lingüístico-verbal, musical, naturalista y trascendental. Además, concluye que «la clave de toda la transformación educativa será entender que, si un niño o un adulto no sabe o no aprende, no es porque no sea inteligente sino porque no le estamos hablando en la forma en que esa persona aprende».¹⁴

Entonces, el aprendizaje no se puede basar en la obligación o la sanción, sino que se debe sustentar en la necesidad, la motivación y los deseos de aprender. En ese sentido, es imprescindible adaptar los métodos de enseñanza al tipo de inteligencia de cada persona.

El aprendizaje de la ética pública no debe ser ajeno a los planteamientos de Robinson y Alonso. Por el contrario, debe constituir la chispa que lleva a las personas a creer en su potencial para ser agentes de cambio y fortalecer la cultura organizacional.

Adicionalmente, considerando que las actividades de formación ética de carácter presencial resultan insuficientes para abarcar el universo de servidores públicos, las tecnologías de

¹⁰ Educador, escritor y conferenciante británico, experto en asuntos relacionados con la creatividad, la calidad de la enseñanza, la innovación y los recursos humanos. Doctor por la Universidad de Londres desde 1981. Fue nombrado Sir por la Reina Isabel II de Inglaterra en el 2003.

¹¹ La conferencia completa se puede encontrar en <<https://www.youtube.com/watch?v=zuRTEY7xdQs>>

¹² Médico especialista en Cirugía General y del Aparato Digestivo, *fellow* en Cirugía por la Facultad de Medicina de la Universidad de Harvard, en Boston, y miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York y de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia, ha dedicado gran parte de su vida a explorar el impacto que tienen los procesos mentales en el despliegue de nuestros talentos y en los niveles de salud, energía y bienestar que experimentamos.

¹³ La conferencia completa se encuentra en <<https://www.youtube.com/watch?v=dBv0U7KwQdI>>

¹⁴ La conferencia completa se encuentra en <<https://www.youtube.com/watch?v=dBv0U7KwQdI>>

información y comunicación (TIC) constituyen una herramienta valiosa para orientar el aprendizaje ético en el sentido analizado en los párrafos precedentes.

Los nuevos entornos educativos basados totalmente en las TIC son denominados entornos virtuales de aprendizaje (Martínez, Galindo y Galindo 2013). Han permitido ampliar «los escenarios del espacio para aprender y de las actividades de los estudiantes para acceder, apropiarse y procesar información, así como para desarrollar competencias profesionales» (Martínez, Galindo y Galindo 2013). Asimismo, «se están utilizando y adaptando al ámbito educativo para propiciar la participación, la publicación de contenidos, socialización del conocimiento, interacción, cooperación, colaboración y construcción colectiva de nuevos aprendizajes» (Martínez, Galindo y Galindo 2013).

La diversidad de medios disponibles por las TIC facilitará que los integrantes de la organización aprendan como se deben comportar ante dilemas en el ejercicio de su función pública de acuerdo con sus propias características y su tipo de inteligencia. Ahora bien, para promover la participación voluntaria, es posible aplicar el concepto de la ludificación al entorno virtual de modo que los participantes reciban una compensación emocional conforme realizan diferentes actividades de fortalecimiento y sensibilización ética conformantes de los niveles del EVA. La ludificación está en auge en la gestión de los recursos como consecuencia del uso de entornos digitales y los videojuegos.

Capítulo III. Análisis de otras experiencias de formación ética

Con la finalidad de determinar en qué aspectos es posible mejorar las actividades de fortalecimiento ético en la Sunat, en esta parte hacemos un análisis de otras experiencias en el ámbito nacional e internacional, así como de algunas propuestas de organismos internacionales.

1. Formación ética en instituciones del Estado peruano

El fortalecimiento de los mecanismos para promover la integridad y la ética pública en las instituciones del Estado estuvo considerado en los planes nacionales, sectoriales e institucionales anticorrupción implementados en el período de análisis. No obstante, su implementación se realizó de manera heterogénea y sin una planificación centralizada, dependiendo más bien de la iniciativa de cada institución.

Prueba de ello es que, respecto del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011, el diagnóstico de la CAN sobre sus objetivos y acciones señala lo siguiente: «Desde el 2008, se han aprobado normas de complemento a la Ley 27815, “Ley del Código de Ética de la Función Pública”, disponiendo actividades para la promoción de la ética pública, así como incentivos para los empleados públicos del Poder Ejecutivo que cumplan con esta Ley. Sobre la base de este marco, algunas entidades han adoptado herramientas orientadas al fortalecimiento de las cualidades éticas del empleado público, por ejemplo, campañas de promoción de la ética pública (PCM, 2009: 15), normas internas que regulan la protección, incentivos y estímulos para los funcionarios y servidores que cumplen con el Código de Ética de la Función Pública, códigos de ética institucionales, comisiones de ética, o planes de promoción, difusión y práctica del Código de Ética de la Función Pública. No obstante, estos avances, es necesaria una mayor difusión y conocimiento de la normatividad sobre ética pública, mecanismos de sanción efectivos frente a su incumplimiento y mayores incentivos para lograr cambios en el comportamiento de las personas que prestan servicios al Estado (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, 2009: 19)»¹⁵.

Inclusive del párrafo citado se desprende que la recomendación solo se limitó «a una mayor difusión de la normatividad sobre la ética pública», lo que evidencia una limitación respecto de las actividades de formación ética.

¹⁵ Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016.

Esta afirmación también es aplicable al Plan 2012-2016. En su Informe al Congreso de la República sobre los avances en la implementación entre los años 2012 y 2014, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción señala que «es posible observar importantes avances en materia normativa e institucional para comprender y enfrentar la corrupción. Sin embargo, también es visible la urgencia de contar con herramientas de gestión de la política que permitan superar la disociación entre las acciones normativas, las instituciones y programas y los indicadores de cumplimiento e impacto, tanto de la corrupción como de las acciones adoptadas por el Estado para luchar contra ella» (Alza s.a.). Esta disociación entre la normatividad y su aplicación práctica es una limitación que subsistió en los años siguientes.

Esta limitación se reflejó también en la evaluación del cumplimiento de la Acción Estratégica 2.2.2 del Plan 2012-2016: Desarrollar actividades orientadas a (i) fortalecer valores en los empleados públicos y (ii) generar incentivos a las buenas prácticas en las entidades públicas.

Tabla 6. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016

Actividades destacadas referidas a la Acción Estratégica 2.2.2
Desarrollo del Programa de Adherencia Ética y otras actividades de la Sunat
Establecimiento de estímulos e incentivos para el cumplimiento del Código de Ética de la función pública en el Despacho Presidencial - Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Diseño e implementación del procedimiento para el reconocimiento público e incentivos a las unidades orgánicas del sector interior cumplidoras de estándares de integridad, innovación y metas
Charlas de sensibilización en materia anticorrupción a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Capacitaciones sobre ética pública y responsabilidad a cargo del Ministerio de Educación
Capacitación sobre el Código de Ética de la Función Pública y lucha contra la corrupción por parte de la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
Difusión virtual del Código de Ética de la Función Pública y reconocimiento al empleado público que destaque en el cumplimiento del código de ética, valores y buenas prácticas, a cargo del Ministerio de Cultura
Elaboración, publicación y distribución de la Guía para Funcionarios y Servidores del Estado: Principios, Deberes y Prohibiciones Éticas en la Función Pública a cargo de la CAN
Implementación del Modelo de Integridad Institucional, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus).
Aprobación de normas de conducta de los miembros del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)

Fuente: Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. CAN, 2016.

Dicha evaluación concluyó que «[s]e tiene que aclarar que gran parte de las entidades del Gobierno Central y una reducida parte de los gobiernos subnacionales realizan labores de capacitación en materia de ética, razón por la cual en este acápite se mencionará solo aquellas que han incorporado algún elemento novedoso replicable en otras entidades de la administración pública» (CAN 2016). Es posible apreciar una evaluación genérica y sin mención específica de su impacto, destacando las más novedosas (tabla 6).

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo también señala en forma genérica lo siguiente: «La mayoría de los ministerios supervisados ha realizado capacitaciones, talleres de sensibilización, eventos o charlas sobre valores, principios o normas éticas. Algunos los hicieron en el marco de sus planes sectoriales anticorrupción; otros, aun cuando no estaba dispuesto en su plan sectorial» (CAN 2016). De manera similar a la (CAN), el informe de la Defensoría del Pueblo también releva diversas actividades realizadas por los ministerios, destacando una encuesta virtual desarrollada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) sobre el conocimiento del Código de Ética (CAN 2016), el módulo de capacitación virtual del Ministerio de Educación (Minedu) y la creación de unidades orgánicas o grupos de trabajo para promover la integridad en las entidades públicas (ver anexo 1). Sin embargo, enfatiza que los informes de cumplimiento de los ministerios no abordaron acciones similares, por lo que no es posible establecer una línea de base para medir apropiadamente los avances. En consecuencia, tampoco es posible conocer el avance de cada sector en la formación y sensibilización ética del personal de cada institución. Asimismo, cuestiona que los ministerios hayan utilizado indicadores distintos que tampoco permiten hacer un análisis comparativo. En tabla 7, se puede apreciar lo disímiles que son los indicadores utilizados.

Una de sus conclusiones es que «[n]o se trata de que las acciones sean medidas con una cantidad interminable de indicadores, sino de seleccionar acciones que sirvan para evaluar aspectos claves de la implementación del plan sectorial. Si en el objetivo general se señala que se busca lograr un estado que promueva la ética, es necesario medir de forma especial aquellas acciones vinculadas con capacitaciones al personal en estos temas» (CAN 2016: 28). Ahora bien, llama la atención que no haya habido una mayor coordinación entre estas oficinas promotoras de la integridad para tener una formación ética más uniforme. Quizás la razón haya sido su creación reciente.

Tabla 7. Ejemplos de indicadores diferentes para acciones similares en Ministerios

Ministerio	Acciones	Indicadores	Meta
1	Capacitar en materia de ética, responsabilidad y lucha contra la corrupción en la función pública	Número de capacitaciones	20
2	Implementar talleres, campañas y conferencias de sensibilización, entrega de materiales del Código de Ética Pública y su reglamento, así como de delitos contra la administración pública en aplicación del NCPP, entre otras temáticas	Porcentaje de servidores sensibilizados	100%
3	Desarrollar las capacidades del personal en ética pública	Número de empleados públicos capacitados en temas vinculados a la ética pública	600 (en un año)

Fuente: Informe Defensorial N° 176. Planes sectoriales anticorrupción: Recomendaciones para mejorar su formulación. Defensoría del Pueblo. Estos indicadores han sido extraídos de las matrices de los planes sectoriales anticorrupción del Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

En ese sentido, llama la atención que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) no haya consolidado la información ni efectuado una evaluación de los esfuerzos de formación ética realizados por las diversas entidades públicas. Tampoco diseñó una propuesta innovadora y específica sobre la ética pública para ayudar a centralizar, relevar las buenas prácticas, homogenizar y mejorar la relación costo-beneficio de dichas actividades.

Desde el 2013, Servir ha realizado el Curso Ética en la Función Pública en Lima y varias regiones del Perú, así como diversas conferencias y talleres por medios presenciales y virtuales, llegando a 9.097 servidores públicos (tabla 8). Además, ha desarrollado una propuesta metodológica que incorpora la perspectiva ética como un tema transversal en el proceso formal enseñanza-aprendizaje. Por ello, en todos los cursos o programas que desarrolla la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), la ética pública está contenida a lo largo del sílabo. Sin embargo, estos esfuerzos formativos han sido en el ámbito institucional y no se generalizaron al resto del sector público.

Tabla 8. Actividades de formación ética realizadas por Servir

Actividad	Nº	Cantidad de participantes	Tipo	Modalidad	Año
Curso Ética en la Función Pública	1	89	Servidores públicos de Lima	Presencial	2013
Curso Ética en la Función Pública	8	1.128	Servidores públicos de Lima y regiones	Presencial (7) B – Learning (1)	2014
Curso Ética en la Función Pública	21	1.078	Servidores públicos de Lima y regiones	Presencial (2) B- Learning (18) e-Learning (1)	2015
Curso Ética en la Función Pública	17	1.398	Servidores públicos de Lima y regiones	Presencial (15) B- Learning (1) e-Learning (1)	2016
Talleres binacionales ética en la función pública	2	114	Servidores públicos de Perú, Colombia y Bolivia	e-Learning	
Conferencias varias	7	661	Servidores públicos	Presencial	
Curso Ética en la Función Pública	29	1.242	Servidores públicos de Lima y regiones	Presencial (24) e-Learning (5)	2017
Programa de integridad	1	17	Servidores públicos de Lima	Presencial	
Conferencias varias	8	3.254	Servidores públicos de Lima y regiones	Presencial (4) e-learning (4)	
Talleres varios	5	116	Servidores públicos de Lima	Presencial	
	Total	9097			

Fuente: Elaboración propia, 2018, basado en Servir, 2018.

Recién en el 2018, Servir está realizando un estudio cualitativo acerca de la implementación del Código de Ética de la Función Pública y de otras normas que regulan la integridad de la función pública en las entidades del Estado (ver anexo 3).

De otro lado, la Escuela Nacional de Control (ENC) de la Contraloría General de la República realizó 22 actividades de formación ética entre el 2014 y el 2017, las cuales tuvieron un alcance de 1.038 participantes entre personal de la Contraloría y público en general, tal como se detalla en el anexo 2. Dicha institución tampoco asumió un rol para homogenizar los esfuerzos de formación ética en el Estado.

2. Experiencias internacionales

En el plano internacional, la integridad pública es fomentada y guiada por instrumentos internacionales como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que promueve principios como la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción prevé que cada Estado debe garantizar la existencia de un órgano encargado de prevenir los actos de corrupción.

2.1 La ética pública en los países latinoamericanos

La mayoría de los países latinoamericanos, como Brasil, Colombia, Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Bolivia, Uruguay, Costa Rica, El Salvador y Guatemala han aprobado un Código de Ética de la Función Pública bajo diferentes denominaciones.

Respecto de la formación ética, nuestra búsqueda resultó infructuosa hasta cierto punto en vista de que no ha sido posible relevar información sistematizada sobre las actividades realizadas en los diferentes países latinoamericanos.

No obstante, hemos identificado dos experiencias aleccionadoras: las Superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial de Bolivia en 1999, bajo el auspicio del Banco Mundial; y la Dirección General de Impuestos de Uruguay en el 2010, siguiendo el modelo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

2.1.1 La experiencia boliviana

En las Superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial de Bolivia se desarrolló un proceso participativo denominado “Nuestro modo de proceder” entre los meses de agosto y octubre de 1999. Este fue concebido como una nueva manera de implementar el código de ética profesional para ayudar a descubrir, aclarar y perfeccionar su propia cultura institucional.

El proyecto consistió en elaborar un documento final que recogía los valores y principios que expresaban lo que realmente deseaban ser y hacer los participantes del proceso. De esta manera, ellos se sentían identificados con las normas de conducta establecidas y no las veían como algo ajeno e impuesto.

Un primer aspecto relevante fue la voluntad y apoyo de los miembros de la Alta Dirección, quienes tuvieron participación directa en las cinco etapas del proceso: investigación, capacitación, elaboración de un plan, difusión y retroalimentación e implementación. En segundo lugar, el proceso se desarrolló en un ambiente positivo que propició la participación de los servidores de todos los niveles. Un tercer elemento es que el proceso contó con un comité impulsor para la difusión y retroalimentación, así como un comité de ética para analizar los casos de incumplimiento y aplicar las sanciones morales, de ser el caso. Lo destacable es que ambos comités fueron conformados por servidores de la propia institución, que no necesariamente eran directivos. Finalmente, se aplicó una capacitación permanente y continua, mediante una metodología de casos que propició una enseñanza interactiva, el desarrollo de habilidades y una reflexión sobre la importancia de aplicar la ética en sus funciones.

Un elemento adicional es que este proceso fue liderado por trabajadores con el apoyo de un equipo integrado mayoritariamente por profesionales de la Universidad Católica Boliviana y el padre Eduardo Schmidt de la Universidad del Pacífico del Perú.

2.1.2 La experiencia uruguaya

En la Dirección General de Impuestos (DGI) de Uruguay se aplicó el modelo de promoción de la ética del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en el año 2010. Cabe indicar que dicho centro promueve la ética de manera transversal en sus asambleas y reuniones de trabajo. En los años 2003-2006, conformó un grupo de trabajo sobre la promoción de la ética en la administración tributaria que aprobó un modelo de código de conducta del CIAT, para sus

asociados y en el año 2008 conformó el Comité Permanente sobre Ética y Administración Tributaria integrado por representantes de diversos países miembros que se encargan de analizar experiencias y difundir las lecciones y buenas prácticas. A pesar de reiteradas invitaciones de la Secretaría Ejecutiva del CIAT, la Sunat no forma parte de dicho comité. En este contexto, la Dirección General de Impuestos de Uruguay desarrolló un proyecto piloto, que contó con la colaboración de Eurosocial y el apoyo de los miembros del Comité Permanente de Ética. Los factores claves en la implementación de este proyecto fueron los siguientes:

- La decisión política de las autoridades de la DGI para llevar a cabo en proceso, a pesar de los cambios de autoridad por parte del gobierno de turno.
- La comunicación constante, transparente objetiva y permanente con los funcionarios permitió entender de qué se trataba desde un principio y contrarrestó la información negativa o rumores que hubieran jugado en su contra.
- La conformación de un equipo de facilitadores con funcionarios provenientes de diversas áreas que no desempeñaban funciones directivas y que tenían un gran conocimiento de la organización, así como una excelente relación y reconocimiento de sus compañeros.
- La capacitación de los facilitadores fue fundamental para el éxito del proceso.
- El grupo de trabajo realizó un acompañamiento y retroalimentación del proceso. Además, se constituyó un Comité Asesor, conformado por el director general de Rentas, el director de Administración, el director de Informática y el auditor general interno.
- La elaboración de un plan de mejoramiento y su incorporación en el plan estratégico y operativo de la DGI.

Debemos indicar que no hemos encontrado estadísticas sobre las actividades de formación ética propiamente dichas realizadas en la referida administración tributaria como parte de este proyecto piloto.

2.2 Experiencias de los países miembros de OCDE

Si bien considera las sanciones para promover un cambio, el énfasis de la OCDE está en la administración de la ética basada en la integridad, que prioriza los incentivos y promueve el buen accionar de los servidores públicos. Por ello, la OCDE ha establecido un conjunto de principios como guía para la administración de la ética en sus países miembros, y ha adoptado una serie de acciones como:

- «La definición, comunicación e inculcación de valores y normas éticas.

- La vigilancia y promoción de conductas éticas y normas elevadas de conducta mediante el desarrollo de una carrera en el servicio público.
- La información, detección, investigación, enjuiciamiento y castigo del mal comportamiento de funcionarios públicos» (Bertok 2001).

Los países miembros de la OCDE no necesariamente tienen un único código de ética como guía para el comportamiento de los funcionarios públicos. Esto varía dependiendo del país y de la institución. Se da el caso de la existencia de normas generales para todos los servidores públicos, que coexisten con pautas complementarias para grupos o profesionales especiales, según las funciones que realizan y si laboran en áreas sensibles o de riesgo. Por tanto, estas pueden ser aprobadas como leyes, códigos y pautas de conducta.

Por ejemplo, existen normas específicas para funcionarios públicos de alto nivel cuya designación responde a una decisión política como guía para el desarrollo de sus labores gubernamentales, como es el Manual del Consejo de Ministros de Irlanda. Asimismo, la Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido ha elaborado normas especiales para las campañas electorales y el Departamento de Primer Ministro y del Consejo de Ministros de Australia guía a los servidores públicos durante el periodo de transición de un gobierno a otro. Un caso diferente es Estados Unidos, donde mediante el Decreto Ejecutivo N° 12674, el presidente Bush dispuso que la Oficina de Ética creara normas de conductas únicas y generales en 1989.

En lo que respecta a cómo informar y capacitar en ética a los servidores públicos, no existe un criterio uniforme en los países de la OCDE. Por ejemplo, la formación ética en Australia es voluntaria en la mayoría de los casos. No obstante, cuando una institución pública identifica una necesidad específica, esta se convierte en obligatoria. Otro es el caso, de Finlandia y Estados Unidos donde la capacitación es obligatoria para el personal nuevo. Cabe destacar que los funcionarios de confianza designados por el presidente deben ser capacitados en ética cada año. Por su parte, en el Reino Unido se llevan a cabo cursos de inducción ética para los nuevos servidores civiles de alta jerarquía.

Otro tema relevante es que los superiores y principales directivos son responsables de orientar a los servidores públicos a su cargo sobre la correcta solución de dilemas éticos en la mayoría de los países miembros de la OCDE, la que puede ser brindada personalmente, por teléfono o por correo electrónico. En Estados Unidos cada institución tiene uno o dos funcionarios para esta labor, y en Japón es realizada por los funcionarios encargados de la disciplina.

Finalmente, el uso de la tecnología en la formación de la ética es un aspecto resaltante en los países integrantes de la OCDE. La mayoría cuenta con páginas web con información sobre leyes, documentos orientadores y material de capacitación para los programas de formación ética. Así tenemos, la página web de la Oficina del Consejo de Ministros del Reino Unido, el foro abierto de la Oficina del Consejero de Ética de Canadá para que los servidores públicos y los ciudadanos envíen sus comentarios y sugerencias sobre temas relacionados con la ética, y la Biblioteca de Recursos Éticos de la Oficina Ética Gubernamental de Estados Unidos.

3. Recomendaciones de la OCDE para el Perú

La OCDE apoya las actividades que realizan los países para mejorar sus sistemas de gobernanza y administración del sector público por medio del Comité de Administración Pública (*Public Management Committee – PUMA*). El objetivo es que puedan contar con estructuras eficaces que favorezcan la integridad y prevengan la corrupción de los funcionarios públicos, a partir de la promoción y formación ética.

En el caso peruano, un primer aspecto que señala es el establecimiento de un marco normativo institucional de ética pública para promover la integridad en el sector público. Precisamente, a esto apunta la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción aprobada en setiembre del 2017, mediante el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.

Además, según el Informe sobre Integridad en el Perú, para el desarrollo de una cultura de integridad en la Administración Pública es necesario definir los valores comunes a los cuales deberían alinearse todos los servidores públicos. También recomienda la elaboración de estándares concretos de conducta en un código de ética, necesarios como guía para la resolución de dilemas. Por ello, precisa que el código de ética debe ser implementado en forma activa, en especial en aquellas situaciones de conflictos de intereses, destacando la importancia de la socialización del Código de Ética de la Función Pública por diferentes medios.

Respecto de la Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública de Perú, señala que, si bien el Perú ya cuenta con un conjunto de principios, deberes y prohibiciones éticos aplicables a los servidores y funcionarios públicos, incluido el tratamiento de los conflictos de intereses, tiene una limitación: no están claramente definidas las sanciones por su incumplimiento.

En cuanto a la formación, considera que los esfuerzos de capacitación en el Perú deben ser consolidados y liderados por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Servir,

la que debería actuar en estrecha coordinación con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Contraloría General de la República para uniformizar las actividades que desarrollen las oficinas de recursos humanos o de integridad de las instituciones públicas. De esta manera, se garantizaría la coherencia de las políticas de gestión de recursos humanos, la capacitación y su aplicación.

Cabe indicar que actualmente, la CAN, la CGR, la SGP y Servir tienen facultades para promover la ética pública y realizan actividades de formación al respecto. Sin embargo, el nivel de coordinación entre estas instituciones es reducido, así como con el resto de las instituciones públicas, lo que constituye una gran debilidad. Esta es la causa principal para que la formación ética sea muy heterogénea y no se brinde de manera sistemática en toda la Administración Pública peruana. Es indispensable clarificar las funciones y responsabilidades de dichos organismos respecto del desarrollo y la gestión de la ética pública. Dicho organismo considera que los esfuerzos actuales de capacitación, que son muchos y variados, deben ser priorizados y enfocados a objetivos concretos para mejorar su relación costo-beneficio. Así, recomienda que Servir efectúe una evaluación de las necesidades de formación ética en el sector público con énfasis en los gerentes de alto nivel. Al parecer, a esta recomendación responde el estudio que está realizando Servir en el 2018 sobre la aplicación del Código de Ética en las entidades públicas. Además, sugiere a la implementación de una campaña de concientización en el sector público sobre ética pública como una actividad compartida y coordinada entre Servir la SGP y la CAN, destinada también al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos.

Es categórica al afirmar que «[e]l Perú podría considerar la posibilidad de implementar una capacitación innovadora y específica sobre la ética y sobre cómo enfrentar situaciones de conflicto de intereses» (OCDE 2017). Para ello, debe pasar de un enfoque reactivo y sesgado a los aspectos represivos a la realización de cambios estructurales más profundos como establecer un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente que sea la base de una cultura de integridad. Además, destaca que los funcionarios públicos de alto nivel no reciben la orientación adecuada, no se les utiliza como promotores internos de conducta ética, y no se atienden de forma explícita las áreas de riesgo específicas. En ese sentido, Servir debe brindar orientación, asesoramiento y consultoría a las instituciones públicas y asegurar que existan altos funcionarios responsables de la ética pública en cada organización.

Entonces, debería elaborar directrices específicas sobre la aplicación del Código de Ética de la función Pública y los códigos a nivel organizacional, que contengan ejemplos prácticos de situaciones de conflicto de intereses, cómo identificarlas y resolverlas. Adicionalmente, sería

recomendable preparar orientaciones específicas para los funcionarios públicos que laboran en áreas sensibles o en situaciones de riesgo, como altos funcionarios públicos, reguladores del mercado financiero y auditores, entre otros. Asimismo, debe promover que el Manual Nacional de Principios Éticos, Obligaciones y Prohibición en la función pública desarrollado por la CAN sea empleado efectivamente en todo el sector público para que tenga un impacto en la mejora del comportamiento de los servidores públicos.

Por último, la OCDE considera indispensable asegurar el control, seguimiento y evaluación de las actividades de promoción de la ética. En consecuencia, Servir debe diseñar herramientas y procesos, incluidas las encuestas y evaluaciones de las directrices y estándares establecidos. Además, debe publicar periódicamente los informes anuales sobre los avances en la aplicación del Código de Ética de la Función Pública y la formación ética. Para lo cual, es imprescindible la elaboración de indicadores claros y transparentes que hagan posible medir el impacto de dichas actividades en forma homogénea en todo el sector público. En suma, la OCDE destaca la importancia de la socialización del Código de Ética de la Función Pública a través de diferentes medios para fortalecer la integridad en el Perú.

4. Consideraciones relevantes

En este acápite presentamos una síntesis de la información analizada en este capítulo en relación con aquella presentada de los capítulos I y II.

En el Perú hay normas y planes que obligan a las instituciones públicas al desarrollo de actividades de formación y promoción de la ética pública, pero estas han sido realizadas principalmente para cumplir con las obligaciones asumidas, no han sido vinculadas al objetivo de fortalecer una cultura de integridad ni ha existido voluntad política para ello. Este también es el caso de la Sunat. De acuerdo con el marco teórico y las experiencias desarrolladas en otros países de Latinoamérica y miembros de la OCDE, así como con las recomendaciones formuladas por dicho organismo para fortalecer la integridad en el Perú, la formación ética debe ser un proceso continuo, permanente, sostenible y diferenciado por tipo de trabajador o función, bajo la conducción de un órgano responsable, basado en ética aplicada (casuística), impartido mediante diversas modalidades y cuyo impacto debe ser medido para su retroalimentación y mejora. Esta apreciación será corroborada mediante el desarrollo de entrevistas a expertos y funcionarios públicos responsables de la formación ética en el Estado y en la Sunat.

Capítulo IV. Metodología

La metodología usada en el presente trabajo de investigación se basa en el modelo descriptivo, por lo que hemos considerado emplear un enfoque cualitativo, a partir del análisis documental y la realización y evaluación de entrevistas.

Según Sánchez y Reyes (1998), el método bibliográfico documental o de análisis documental tiene como propósito «sistematizar la información [...] (pues) hace uso de procedimientos analítico-cualitativos e interpretativos».

Al respecto, Bunge (1972) enfatiza que la investigación cualitativa se basa en «una teoría fenomenológica (netamente cualitativa, la misma que) [...] suministrará explicaciones subjuntivas [...] explicaciones interpretativas» al fenómeno que se estudia. En el presente trabajo, el estudio se centra en la formación ética en una institución pública específica.

Por otro lado, Hernández Sampieri (2010) señala: «Los resultados de este tipo de estudios no intentan generalizarse a poblaciones más amplias, sino que se dirigen a la comprensión de vivencias en un entorno específico, cuyos datos emergentes aportan al entendimiento del fenómeno». Nuestro trabajo busca comprender la experiencia de formación ética en la Sunat en el marco de los planes de lucha contra la corrupción del estado peruano y no necesariamente tiene por finalidad generalizarlo a un ámbito más amplio.

De otra parte, Mertens, Coleman y Unrau, (2005) señalan que «la investigación cualitativa es particularmente útil cuando el fenómeno de interés es muy difícil de medir o no se ha medido anteriormente (deficiencias en el conocimiento del problema)». Como señalamos en la introducción, la experiencia de la formación ética en la Sunat y en otras instituciones públicas peruanas no ha sido objeto de medición ni evaluación de su impacto.

Hernández Sampieri (2010) menciona que en un estudio cualitativo «las hipótesis adquieren un papel distinto [...] Más bien, durante el proceso, el investigador va generando hipótesis de trabajo que se afinan paulatinamente conforme se recaban más datos». Precisamente. la investigación cualitativa nos ayudará a perfilar nuestra propuesta de formación ética en la Sunat, la que deberá ser evaluada posteriormente.

En consecuencia, con la investigación cualitativa buscamos validar las recomendaciones relevadas y las limitaciones detectadas en las experiencias anteriores.

1. Diseño e investigación

Para el presente trabajo, hemos optado por una investigación de tipo cualitativo, correspondiente a la metodología basada en la técnica de observación, que comprende el análisis documental de los planes sectoriales anticorrupción, los planes institucionales anticorrupción de la SUNAT y otras disposiciones relacionadas con el tema, como la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Asimismo, consideró la realización de 24 entrevistas a tres tipos de actores relacionados con el tema. En primer término, a funcionarios de la Sunat que están o estuvieron encargados de la realización de actividades de formación ética en el período de análisis.

El segundo grupo está conformado por funcionarios de otras instituciones públicas relacionados con la formación ética y el tercero por expertos y académicos en el tema. (anexo 5).

2. Conveniencia del diseño

Consideramos que el diseño elegido es el más apropiado, dado que nos permitirá evaluar la formación ética realizada en una entidad pública específica. Más aún, teniendo en cuenta que dicha actividad no ha sido medida ni se ha determinado el impacto causado por su aplicación en la mejora del comportamiento de los trabajadores ni en la cultura de la organización.

En vista de que no existe una data tal que nos permita establecer una correlación entre las actividades de formación ética y su impacto, una forma viable de estudiarla es por medio del análisis documental y las entrevistas a los funcionarios encargados de realizar dichas actividades, así como a expertos en el tema.

3. Investigación exploratoria y explicativa

La presente investigación es exploratoria porque analiza la formación ética en la Sunat en el marco del Estado peruano y también en otros países, haciendo un análisis comparativo e interpretando los resultados obtenidos.

Nuestro escenario de estudio está en los planes y actividades de formación ética llevadas a cabo como parte de la lucha contra la corrupción en la Sunat en el periodo 2009-2016.

4. Recolección de datos

Para la recolección de datos se tuvo acceso a los archivos de la Sunat respecto de las actividades de formación ética y la difusión efectiva del Código de Ética de la Función Pública, así como a los informes de evaluación de los planes institucionales anticorrupción. También se revisaron los informes de la CAN y la Defensoría del Pueblo respecto del cumplimiento de los planes nacionales de lucha contra la corrupción y se obtuvieron estadísticas sobre las actividades de formación ética realizadas por SERVIR.

5. Entrevistas a profundidad

Por medio de esta técnica de investigación hemos realizado 24 entrevistas personales y directas, tal como indicamos precedentemente.

Para la realización de las entrevistas se elaboró una guía de indagación (anexo 4), la cual sirvió de base para el desarrollo de las conversaciones con los diferentes interlocutores seleccionados. Es importante precisar que dicha guía no constituyó un cuestionario fijo de respuesta obligatoria, sino una pauta para que como entrevistadores lográramos una mejor interacción con los entrevistados. En ese sentido, la guía fue modificada luego de las primeras entrevistas, pues resultó algo rígida al inicio, incluyendo una pregunta amplia y general para generar confianza con el entrevistado.

La guía abordaba temas como la institucionalidad del país, las recomendaciones de la OCDE y normas sobre integridad, el aprendizaje de la ética, el código de ética de la función pública y las experiencias de formación ética en el ámbito internacional, nacional y de la Sunat, temas relacionados con las preguntas de la investigación.

En líneas generales se logró hacer una indagación en la que el entrevistado expresó libremente y en detalle sus motivaciones sobre la ética. En algunos casos, reveló información y sentimientos que normalmente no se comparten. Cabe destacar que evitamos influir en las respuestas de los entrevistados, a fin de evitar la pérdida o distorsión de la información.

6. Análisis de datos y entrevistas

De la información obtenida en los archivos e informes de la Oficina de Fortalecimiento Ético de la Sunat, es posible verificar que dicha institución ha realizado una cantidad significativa y variada de actividades de formación y sensibilización ética para su personal.

Se puede destacar que en su mayoría han sido presenciales y se llegó al 24% de los trabajadores en el mejor de los casos. Es posible afirmar que hay personal de unidades orgánicas que debe esperar un entre cuatro y seis años para participar en un nuevo taller o una sesión de refuerzo. También se ha podido verificar que dichas actividades formativas han estado a cargo de tres unidades orgánicas, que solo tuvieron un nivel de coordinación en algunas ocasiones. Asimismo, que la mayor o menor intensidad de las actividades han dependido del apoyo de la Alta Dirección.

No se aprecia una medición ni evaluación del impacto, pues los indicadores utilizados fueron únicamente cuantitativos y destaca la experiencia virtual del Programa de Adherencia Ética como actividad de sensibilización, que alcanzó a más del 91% del personal de la institución, incluidos los directivos.

De las entrevistas realizadas, se obtuvo información de carácter general, en el ámbito del sector público y en el ámbito específico de la Sunat. Respecto de la información de carácter general, tanto los entrevistados externos como los que trabajan en la Sunat coincidieron en señalar que lo fundamental para la sostenibilidad de la formación ética es la voluntad política y el involucramiento de los más altos directivos de la institución. En caso contrario no se obtendrán los resultados esperados, aunque se haya utilizado la mejor metodología y contado con los mejores facilitadores.

El involucramiento referido no se limita a un compromiso del directivo para apoyar la realización de estas actividades, sino principalmente que su actuación sea coherente con la conducta ética que se quiere promover. En el caso de la Sunat, es sintomático que los directivos priorizan el trabajo operativo y son renuentes a enviar personal a las capacitaciones o pretenden que tengan el menor número de horas posibles. Otro punto de coincidencia es que la ética si se puede enseñar a llevarla a la práctica. En consecuencia, la formación ética debe ser un proceso continuo e integrado y no un conjunto de actividades aisladas. Asimismo, debe estar orientado a la ética aplicada y al desarrollo de casos en los que el trabajador pueda aprender a resolver los dilemas

éticos que se le presentan en el ejercicio de sus funciones y se vean reflejados. Por tanto, deben orientarse al desarrollo de la ética como una competencia y no limitarse al plano cognitivo.

Es importante mencionar que, en su mayoría, los entrevistados señalaron que no se ha hecho una medición de los resultados ni del impacto de las actividades realizadas en las diferentes instituciones públicas. Si bien esta no es una tarea fácil, los esfuerzos han estado dirigidos principalmente al campo cuantitativo y al cumplimiento de metas. Por ende, recomiendan que se haga un esfuerzo para medir el impacto de las actividades de la formación ética en la mejora de los hábitos de comportamiento de los funcionarios y servidores públicos objetos de la formación. Con respecto al Código de Ética de la Función Pública, coinciden en que es susceptible de ser actualizado y mejorado. Es un buen punto de partida para su aplicación al desarrollo de casos prácticos, pero se debe entender que es un medio y no un fin en sí mismo. No basta con tener un buen código de ética para que la institución sea ética. Es imprescindible que sus integrantes lo conozcan, lo interioricen y lo apliquen.

Un tema preocupante es el desconocimiento de las recomendaciones sobre integridad de la OCDE y la Comisión Presidencial de Integridad, así como de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada recientemente, salvo las excepciones de aquellos que han tenido participación directa en su formulación o tienen relación directa con el tema.

Adicionalmente, en el caso de los entrevistados externos a la Sunat, podemos indicar que algunos evidencian sesgos particulares propios de su ámbito de actuación. Por ejemplo, Francois Vallaey enfatiza que la formación ética se refiere sólo al ámbito de las virtudes dentro de su propuesta de la ética en 3D y Walter Albán expresa su inclinación por priorizar la vigilancia ciudadana antes que la formación ética como medio para prevenir la corrupción y hacer más eficiente el Estado. Por su parte, el padre Eduardo Schmidt advirtió la existencia de dos corrientes sobre el aprendizaje de la ética. Señaló que un grupo de docentes sostiene que la ética proviene de casa y que no se puede adquirir, solo “refrescar”.

De otro lado, nos llamó la atención que nuestros entrevistados no identificaran un caso emblemático de formación ética en el sector público, que sirviera de referencia; no obstante, reconocieron la existencia de actividades de formación ética en diversas instituciones públicas en los últimos años. Al respecto, desconocían las actividades que ha realizado la Sunat en este campo, más allá de algunas invitaciones puntuales que recibieron para dictar charlas o conferencias sobre la materia.

En la tabla 9 presentamos de manera conjunta un resumen de las recomendaciones de la OCDE y las recogidas de las entrevistas con los expertos.

Tabla 9. Recomendaciones de la OCDE e información obtenida de las entrevistas

OCDE	Entrevistados
Entidad pública centralizadora para estandarización de la formación ética: Servir	Voluntad política indispensable.
Socialización de la ética pública y creación de infraestructura ética	La formación ética como proceso colectivo y participativo.
Alineada a planes estratégicos y operativos	La formación ética debe responder a un plan.
Ética aplicada y diferenciada por actividad	Basada en casuística por tipo de función.
Sostenible en el tiempo	Permanente. Uso de medios virtuales.
Es necesario medir el impacto	Evaluación y uso de mejores indicadores.
Códigos de ética diferenciados	El Código de Ética de la Función Pública debe ser mejorado. Es un punto de partida.
Necesidad de difusión permanente	Hay desconocimiento entre las instituciones públicas respecto de lo que hacen.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

En lo que respecta a los entrevistados de la Sunat, se relevó que, si bien formalmente Ofelccor es la unidad orgánica encargada de la política de fortalecimiento ético, en la práctica hay tres unidades que desarrollan actividades de formación ética: la Ofelccor, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos y el Instituto Aduanero y Tributario. También se evidenció que, en varias oportunidades, estas actividades se desarrollan de manera independiente y sin coordinación. Al parecer, existiría una forma de trabajo bajo la modalidad de compartimentos estancos. Tan es así, que las entrevistas revelaron que una unidad orgánica desconoce lo que hace la otra respecto de la formación ética. Inclusive, esto también se dio en dos unidades orgánicas de la propia Intendencia Nacional de Recursos Humanos.

Una recomendación positiva relevada en las reuniones es que la formación ética por sí sola no va a desarrollar una cultura de integridad. Debe ser integrada y complementada con otras herramientas de la gestión de recursos humanos, como la selección, inducción, evaluación de desempeño, reconocimiento y sanciones.

Por último, cabe destacar que también encontramos una opinión particular en el sentido que las actividades de fortalecimiento ético y la creación de la Ofelccor son parte de una “cortina de humo” para desviar la atención de los casos de corrupción en los que estarían involucrados directivos de la institución. De allí la importancia para llevar a cabo una mejora sustancial en las actividades de formación ética en la Sunat y medir su impacto.

Capítulo V. Propuesta de formación ética para la Sunat

A partir de la valiosa experiencia desarrollada en la Sunat entre los años 2009 y 2016, las experiencias de otros países, las recomendaciones de la OCDE, y la investigación cualitativa realizada, nuestra propuesta de formación ética se plantea como parte de un proceso integral para desarrollar una cultura de integridad en el Estado para mejorar la gestión pública y prevenir la corrupción, tener mayor institucionalidad y contribuir al desarrollo del país, tal como lo recomiendan la CAN, la OCDE, la Comisión Presidencial de Integridad y lo establece la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Tiene viabilidad en la medida que ordena y sistematiza actividades ya habían sido realizadas en diferentes momentos y por diferentes unidades orgánicas de la Sunat en el periodo de análisis. No obstante, una condición imprescindible es la decisión política de la más alta autoridad es decir el superintendente nacional, el involucramiento de los principales directivos y su liderazgo por medio del ejemplo y la coherencia de sus acciones.

Este proceso debe ser liderado y centralizado por Ofelccor y la formación debe estar centrada en la ética aplicada; es decir, el desarrollo de casos, diferenciada por tipo de trabajador y complementada con medios virtuales para tener una mayor cobertura y sostenibilidad.

Además, debe estar alineada e integrada con otros procesos de gestión de los recursos humanos (selección, inducción, evaluación del desempeño, reconocimientos y sanciones), ser parte de los planes estratégicos y operativos, así como contar con indicadores que hagan posible medir el impacto, evaluación, control de gestión y la retroalimentación.

1. Aspectos generales

Nuestra propuesta consiste en un proceso integral y sostenible de socialización para que los funcionarios de la Sunat adopten normas éticas, estándares de conducta y valores de la función pública, contribuyendo a la generación de mayor valor público, recobrar la confianza de los ciudadanos y fortalecer la institucionalidad del país (ver gráfico 1).

Gráfico 1. El círculo virtuoso de la ética



Fuente: Elaboración propia, 2018.

El soporte legal para su implementación está en el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y el Decreto Supremo N° 259-2012-EF, que modificó el ROF de la Sunat y creó la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la Sunat.

La formación ética por sí sola no basta para desarrollar una cultura de integridad, por lo que es necesario complementarla con otro tipo de acciones que permitan superar las limitaciones identificadas, destacando la inclusión de un Entorno Virtual de Aprendizaje. Este recoge la experiencia del Programa de Adherencia Ética realizado en los años 2014 y 2016.

Nuestra propuesta pone énfasis especial en el rol de los directivos para ejercer un liderazgo durante el proceso de formación. Además, recoge la recomendación de la OCDE (2017): «Un enfoque basado en valores puede ser defendido a través de una cultura organizacional abierta en la que la actitud de la dirigencia debe ser propicia para fomentar un clima basado en la ética» En ese sentido, no es suficiente que los directivos suscriban actas de compromiso ético, sino que además es necesario que muestren un comportamiento coherente entre lo que se dice, se piensa y se hace. En algunos casos, la suscripción de un acta de este tipo termina generando creencias negativas y debilitando la cultura organizacional cuando un directivo aparece involucrado en una inconducta ética o un caso de corrupción, como ocurrió en el caso del Indesta en la Sunat en 2014. Otro aspecto que recoge nuestra propuesta es el principio de continuidad establecido para el control gubernamental; es decir, considera que el proceso de formación ética debe afectar lo menos posible el funcionamiento institucional, el cumplimiento de las metas operativas y el servicio a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior. De esta manera, se podrá superar

una de las limitaciones existentes entre el 2009 y 2012, en que se evidenció una resistencia de los jefes para que los trabajadores a su cargo participaran en los talleres. Por ello, considera actividades de formación presenciales según el tipo de trabajador y un entorno virtual de aprendizaje a modo de complemento.

Tabla 10. Análisis comparativo de la formación ética en la Sunat

	2009-2016	Propuesta
Objetivo	Cumplimiento de metas anticorrupción	Fortalecimiento de cultura de integridad
Enfoque	Prevención - sanción	Gestión pública
Cobertura	Masiva	Focalizada en siete unidades orgánicas
Ofelccor	Órgano ejecutor	Líder del proceso
Proceso	Formativo con análisis de casos.	Formativo con análisis de casos, participativo y colectivo
Participación	Obligatoria	Parte obligatoria y parte voluntaria (inducida)
Plazo	Corto	Largo
Ejecución	Tres unidades orgánicas (Ofelccor, IAT e INRH)	Centralizada y coordina por Ofelccor
Tipo de actividad	Presencial	Presencial y virtual
Evaluación	Uso de indicadores cuantitativos	Auditoría ética

Fuente: Elaboración propia, 2018.

También incidimos en la planificación de las actividades en coordinación con otras unidades orgánicas para cumplir con el referido principio, así como evitar la duplicidad de acciones relacionadas con la promoción de la ética pública, mejorando la coordinación con la Intendencia Nacional de Recursos Humanos y el Instituto de Administración Tributaria. Asimismo, considera su vinculación con el Plan Estratégico Institucional, a fin de que las actividades sean consideradas en los planes operativos, se establezcan indicadores que permitan medir su impacto y la retroalimentación.

Finalmente, la propuesta considera la aprobación de normas de convivencia por supervisiones como parte de un proceso colectivo, que puede devenir en códigos de ética diferenciados como lo recomienda la OCDE y la formación de nuevos cuadros (promotores) para conducir las actividades de formación ética, llevar a cabo un plan de actividades complementarias y la promoción de la participación de los trabajadores de su área en el entorno virtual. Para ello, será necesario identificar líderes y referentes durante las actividades presenciales en todo el ámbito nacional y en el proceso de elaboración de las normas de convivencia.

En la tabla 10, se presenta una comparación entre la formación ética en la Sunat en el período 2009-2016 y nuestra propuesta.

2. Conducción

La OCDE recomendó que la formación ética en el Estado peruano debe ser estandarizada y guiada por un solo organismo. Por analogía, la formación ética en la Sunat debe ser liderada por Ofelccor, ya que, según el ROF de la Sunat, es la unidad orgánica encargada de establecer la política y los lineamientos del fortalecimiento ético en la institución. En consecuencia, deberá coordinar estrechamente con la Intendencia Nacional de Recursos Humanos y el Instituto Aduanero y Tributario, que son las otras unidades orgánicas encargadas de la formación y con las demás unidades orgánicas para la programación de las actividades propiamente dichas, así como otras complementarias.

3. Estrategia y modalidades

La información analizada revela que no es posible llegar de manera presencial a todos los trabajadores de la institución en el corto plazo. Por ello, nuestra propuesta plantea realizar un conjunto de actividades formativas de manera gradual en la Intendencia Nacional de Recursos Humanos en Lima y las Intendencias ubicadas en Tumbes, Ayacucho, Arequipa, Tacna, Loreto y Puno, durante el primer año, considerando su importancia para la labor de la Sunat y su exposición al riesgo. Luego de su evaluación y retroalimentación serán replicadas al resto de la organización.

La formación ética se llevará a cabo según los diferentes públicos objetivo y estará orientada a la ética aplicada; es decir, al análisis colectivo y participativo de casuística de modo que el trabajador pueda ver reflejados sus dilemas del día a día y desarrolle la capacidad de resolverlos mediante la correcta aplicación del Código de Ética de la Función Pública.

Para darle una continuidad a esta formación presencial, se desarrollará un entorno virtual de aprendizaje, tal como se explica en el punto 6.2.5.

4. Contenido y funcionamiento

El contenido teórico de nuestro programa está referido a la ética como un saber que orienta el actuar de las personas de un modo racional (Cortina 1994) y determina reglas generales de conducta en el contexto de circunstancias cambiantes (Schmidt 1999). En ese sentido, es determinante para resolver correctamente los dilemas en las organizaciones y generar un efecto positivo en la cultura organizacional. No es justificable un comportamiento incorrecto, alegando

que se acepta en forma democrática el parecer de los demás ni limitarse a examinar del fin sin tener en cuenta los medios utilizados para alcanzarlos (Schmidt 1999).

Asimismo, se sustenta en que la puesta en práctica de virtudes prácticas en el desempeño de un cargo o función pública tiene un impacto positivo sobre la gestión pública y la generación de mayor valor público, lo que contribuye a una mayor institucionalidad. (Diego Bautista 2009).

Esto nos lleva a una visión más amplia que considerar la ética como un medio para luchar contra la corrupción, porque existe una relación directa entre ética, capital social y desarrollo (Kliksberg 2005). En consecuencia, la formación ética es la base para desarrollar una infraestructura ética (Bertok 2001) que promueva una cultura y un sistema de integridad (Mills 2008). Esto es fundamental para mejorar la gestión pública y crear valor público.

En este sentido, los códigos de ética constituyen medios para gestionar la cultura organizacional y los más aceptados son los de autogobernanza o también denominados normas de convivencia elaboradas por los propios integrantes de la organización (Pou Mont, Fabbri, Chamon, Villavicencio y Schmidt 2000).

Otro contenido relacionado con la gestión de la cultura organizacional en las instituciones del Estado está referido al liderazgo ético. El comportamiento ético del líder es una de las razones de su influencia en las creencias de la organización y la generación de confianza en los colaboradores y, por tanto, despierta un interés por su desarrollo integral (Guillén 2006). Además, la ética debe ser cultivada mediante el ejemplo de los líderes (Kliksberg 2005), lo cual es básico para el desarrollo de una cultura de integridad.

Los contenidos teóricos antes señalados han sido incorporados en cada actividad de formación ética que conforma nuestra propuesta con su respectivo sílabo y la bibliografía respectiva, como se muestra en el Anexo N° 8.

Las diferentes actividades por tipo de trabajador se detallan en la tabla 12 y su articulación en el gráfico 2. Cabe indicar que adicionalmente se han considerado actividades externas que están referidas a las solicitudes de apoyo de otras instituciones públicas y la realización de foros interinstitucionales para la atención de problemáticas comunes.

El núcleo central de la propuesta está constituido por las actividades de formación ética dirigida al personal no directivo de la institución en sus diferentes modalidades contractuales, incluidos los practicantes y la formación laboral juvenil. El funcionamiento es el siguiente:

- Al ingresar a la institución el personal ingresante participa en un taller de inducción.
- Posteriormente al incorporarse a sus funciones participa en un segundo taller junto a sus compañeros en actividad. Estos talleres tienen un carácter obligatorio y se realizan en el horario de trabajo.
- Para darle continuidad a lo aprendido, el trabajador podrá participar en un entorno virtual que se explica en el punto 6.
- De otro lado, los directivos participarán en un taller sobre importancia de liderazgo ético y la importancia de su actuación en el fortalecimiento de la cultura organizacional. Para que esto no quede solo en teoría, también se les capacitará para que lleven a cabo un proceso colectivo para que cada una de sus áreas apruebe de manera colectiva sus normas de convivencia y elijan entre sus compañeros más reconocidos por su ascendencia e integridad a los guardianes de este compromiso colectivo. Esta parte se basa en la experiencia desarrollada por el padre Schmidt en Bolivia.

Tabla 11. Actividades de formación de la ética pública en la Sunat

Actividad	Público objetivo	Modalidad	Objetivo	Duración
Taller de Inducción	Personal que ingresa a la institución (incluye contratados, practicantes y formación laboral juvenil)	Presencial	Internalización del rol de la Sunat en el desarrollo del país Comprensión del impacto de la ética en las competencias laborales	Cuatro horas
Taller de Integridad	Servidores públicos en general por tipo de actividad	Presencial	Comprensión de la importancia de la ética pública en la generación de valor público	Cuatro horas
Taller de Integridad para áreas de riesgo	Servidores y funcionarios públicos que laboran en áreas sensibles: contacto con el público y mucha discrecionalidad	Presencial	Internalización de la ética pública como medio para prevenir la corrupción Análisis de dilemas en el ejercicio de la función pública Aplicación del Código de Ética de la Función Pública	Cuatro horas
Taller de Integridad Directivos	Directivos actuales y potenciales	Presencial	Importancia del liderazgo ético en la modernización del Estado y la prevención de la corrupción Conducción de Taller de Normas de Convivencia	Doce horas
Taller de Integridad Promotores	Trabajadores líderes, referentes y potenciales promotores de la ética pública	Presencial	Desarrollo de competencias para promover actividades de socialización de la ética pública	Veinte horas
Taller de Integridad Externo	Directivos de instituciones estatales relacionadas con la	Presencial	Articulación de esfuerzos para generar confianza en la ciudadanía, prevenir la	Cuatro horas

	Sunat en el ámbito regional.		corrupción y fortalecer la institucionalidad	
Entorno virtual de aprendizaje	Todos los trabajadores	Virtual	Refuerzo de las competencias adquiridas en las actividades presenciales	Permanente

Fuente: Elaboración propia, 2017, basada en Sunat, 2017.

- De los diferentes guardianes de la integridad de cada unidad orgánica se elegirán, previa validación, a los promotores que serán capacitados para llevar a cabo un programa de actividades complementarias y promuevan la participación voluntaria de los trabajadores en el entorno virtual de aprendizaje. Asimismo, su participación será de suma importancia en la conformación de una comunidad ética como resultado final.

Gráfico 2. Propuesta de formación ética para la Sunat



Fuente: Elaboración propia, 2018.

La propuesta busca lograr resultados en el cambio de comportamiento de las personas relacionados con la autorregulación, la socialización, el liderazgo y la generación de confianza.

5. Entorno visual de aprendizaje

Dado que existen limitaciones reales de recursos humanos y materiales para realizar un proceso de formación ética permanente solo con actividades presenciales, nuestra propuesta considera que los trabajadores pasen por un Entorno Virtual De Aprendizaje (EVA) para reforzar lo aprendido en las etapas anteriores. Es requisito previo que los trabajadores hayan participado en un taller presencial para tener acceso al EVA.

La participación será voluntaria y fuera del horario de trabajo, pero inducida por los promotores y directivos. Este constará de varios niveles de actividades por los cuales deberá pasar el trabajador. El entorno incorpora los conceptos de ludificación o gamificación, la compensación emocional y la fidelización.

- **Ludificación o gamificación:** La idea es que participe en un juego en el que debe avanzar niveles para ganar puntos y reconocimiento; es decir, conforme avanza por los distintos niveles recibe distintivos y reconocimientos. Para acceder a un nivel superior, debe completar satisfactoriamente el nivel previo. Cada nivel aborda temas diferentes y otorga mayores puntajes y designaciones (ver anexo 6).
- Es importante indicar que, al llegar al nivel intermedio, el participante deberá acreditar una buena práctica en la aplicación del código de ética y recibir un determinado número de aprobaciones (*likes*) de otros participantes para que sea válida.
- **Reconocimiento emocional:** A lo largo de su participación, el colaborador recibirá distintivos por estar en un determinado nivel, lo que originará una sana competencia.
- **Fidelidad:** Al pasar el primer nivel, recibirá un carné de integridad en el que podrá acumular puntos que le servirán como un plus adicional para acceder a invitaciones a eventos nacionales e internacionales, o en casos de concursos internos, según lo permita la normativa vigente.
- El medio virtual facilita que se pueda participar desde cualquier computadora y en el horario disponible. De esta manera, se reforzarán los aprendizajes de las etapas anteriores y el trabajador no deberá esperar dos o tres años para participar en otra actividad de formación ética presencial, tiempo en el cual puede ser absorbido por el entorno y desmotivarse.

6. Actividades externas

Están referidas a invitaciones de otras instituciones públicas y actividades conjuntas desarrolladas para fortalecer la ética con instituciones vinculadas a la labor de lucha contra el contrabando y las drogas para lograr una mejor articulación y compartir las buenas prácticas.

7. Actividades complementarias

Como señalamos anteriormente, la formación ética debe ser complementada por una serie de actividades en las que participan otras unidades orgánicas de la institución, tal como se muestra en el anexo 7. Solo se hace la mención porque su desarrollo no forma parte de la investigación.

8. Indicadores y medición del impacto

La interacción de Ofelccor con la Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos es clave para incorporar la cultura de integridad como un objetivo en el Plan Estratégico y las actividades de formación ética en los planes operativos, así como la determinación de indicadores. Para medir el impacto de nuestra propuesta planteamos los indicadores que se presentan en la tabla N°12:

Tabla 12. Indicadores de formación ética

Indicador		Fuente	Periodicidad	Medición
Trabajadores denunciados en cada unidad orgánica/ total de participantes en el programa en cada unidad orgánica.	%	Reportes de la Intendencia Nacional de Recursos Humanos (INRH) Y la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (OFELCCOR)	Anual	Impacto de la formación ética en el comportamiento de los trabajadores de cada unidad orgánica
Trabajadores sancionados en cada unidad orgánica/ trabajadores participantes en el programa en cada unidad orgánica	%	Reportes de la INRH y OFELCCOR	Anual	Impacto de la formación ética en el comportamiento de los trabajadores de cada unidad orgánica
Índice de mejora de clima laboral en las unidades orgánicas que elaboraron normas de convivencia.	Número Índice	Encuesta de clima laboral de la INRH	Anual	Impacto de la elaboración de normas de convivencia en la mejora del clima laboral en las unidades orgánicas que desarrollaron dichas normas.
Índice de satisfacción de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior en las unidades orgánicas que realizaron círculos de integridad.	Número Índice	Estudio de satisfacción de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior de la Intendencia Nacional de Estrategias y Riesgos.	Anual	Impacto de la formación ética en la atención de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior
Número de trabajadores capacitados que participan en el Entorno Virtual de Aprendizaje/ Total de trabajadores capacitados.	%	Registros de OFELCCOR	Trimestral	Grado de aceptación de los participantes en la etapa voluntaria de la formación ética.
Número de trabajadores que alcanzan los niveles avanzados del EVA/Total de trabajadores que participan en el EVA	%	Registros de OFELCCOR	Trimestral	Grado de conocimiento, interiorización y aplicación (buenas prácticas) de los participantes del EVA.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Sin embargo, para medir el impacto no basta con tener indicadores. Proponemos una auditoría ética, según el modelo desarrollado por la Contraloría General de la República de Costa Rica en el 2008. Este es un proceso sistemático, objetivo y profesional, que estudia el funcionamiento y la efectividad del marco institucional en materia ética; y examina el programa ético, el ambiente ético y la integración de la ética en los sistemas de gestión. Consta de cuatro partes: planificación, examen, comunicación de resultados y seguimiento de recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Las principales conclusiones de nuestro trabajo de investigación son las siguientes:

- Se logra el objetivo general, al demostrar que, en la Sunat, es posible desarrollar un proceso permanente, continuo, colectivo, integrado y sostenible para la formación ética de sus colaboradores, incorporando las principales recomendaciones de la OCDE. Nuestra propuesta se presenta en el Capítulo V, la cual ha sido validada mediante la investigación cualitativa, que incluyó entrevistas a expertos y funcionarios públicos.
- Nuestra propuesta logra el objetivo específico señalado en el 4.2.1. En primer lugar, ordena las actividades de formación ética que fueron realizadas en la Sunat de manera heterogénea e intermitente entre el 2009 y 2016. En segundo lugar, las integra e interrelaciona en un sistema que busca promover la autorregulación, el liderazgo, la socialización de la ética y la confianza. Finalmente, las potencia al incluir actividades innovadoras y el uso de medios virtuales para darle continuidad en el tiempo, establece un objetivo de largo plazo, un nuevo enfoque de gestión pública y una estrategia realista en concordancia con las recomendaciones de la OCDE.
- También logramos alcanzar el objetivo específico planteado en el 4.2.2, porque nuestra propuesta define concretamente su objetivo. No se limita al cumplimiento de metas en el corto plazo, sino que se orienta a contribuir al fortalecimiento de una cultura de integridad en la Sunat. En ese sentido, precisa explícitamente que la construcción de dicha cultura depende de su interrelación con otras actividades de gestión de recursos humanos.
- En cuanto al objetivo indicado en 4.2.3, este ha sido alcanzado parcialmente en la medida que nuestra propuesta ha sido apoyada por la Sunat e incorporada íntegramente en el Programa de Integridad que desarrollará Ofelccor a partir del presente año. Asimismo, el intendente nacional de Recursos Humanos y la jefa del Instituto de Administración Tributaria han expresado su aceptación a dicho programa, aunque de manera verbal en una reunión formal. No obstante, todavía hay un trabajo por hacer respecto de lograr el compromiso y la participación de la Alta Dirección y los intendentes nacionales, de aduana y jefes de las oficinas zonales.
- En lo que respecta al objetivo específico 4.2.4, nuestra propuesta plantea acciones concretas para superar las limitaciones identificadas en el período de análisis referidas a la centralización del proceso en Ofelccor, como unidad líder, la definición de un programa alineado a los planes institucionales, actividades específicas para directivos para

comprometerlos con el proceso y la introducción de medios virtuales para darle continuidad sin afectar la operatividad, evitando la resistencia de los directivos para la participación del personal a su cargo. Asimismo, para la evaluación del impacto, proponemos la realización de una auditoría ética, que puede ser materia de otra investigación. No obstante, es necesario indicar que estos aspectos deben ser materia de aplicación, evaluación de su impacto y seguimiento posterior.

2. Recomendaciones

Como consecuencia de nuestra investigación, han surgido algunos temas que deben ser profundizados y desarrollados como una línea de trabajo específica.

- Un primer asunto es la necesidad de continuar con el trabajo de involucramiento de los directivos de la Sunat en la implementación del proceso de formación ética en los términos propuestos.
- Otro tema que surgió de la investigación cualitativa está referido al debate que existe sobre si las personas pueden aprender la ética o ya la traen de su casa. Es conveniente profundizar en la discusión, ello dependerá la dimensión de las acciones de formación, control y sanción.
- También se ha relevado la necesidad de hacer un diagnóstico sobre la cultura organizacional existente en la Sunat y en otras instituciones públicas, a fin de determinar las creencias positivas a promover y las creencias negativas a desterrar, así como el uso de los artefactos y la gestión de recursos humanos más apropiados.
- Precisamente otro asunto a definir es la forma en que se debe articular la formación ética con las otras actividades de gestión de recursos humanos: selección, inducción, capacitación, promoción, reconocimiento y sanción, entre otras, y cómo estas deben incorporar la ética como un eje transversal.
- En esa orientación, se debe investigar en qué medida nuestra propuesta constituye una base para que la institución pueda certificar el ISO 19600 de Sistemas de Gestión de Cumplimiento y el ISO 37001 de Sistemas de Gestión Antisoborno.
- Considerando que nuestra propuesta redefine y precisa el rol de la Ofelccor como oficina de integridad de la Sunat y orienta principalmente su accionar a la promoción de la ética pública, es recomendable que se evalúen sus resultados para incorporarlos en las oficinas de integridad existentes actualmente en el Estado o las que se creen por mandato legal.
- Un trabajo pendiente que deriva de nuestra investigación es el desarrollo del Entorno Virtual de Aprendizaje. Sobre el particular, es importante precisar las competencias que se van a

- desarrollar en cada nivel, el diseño gráfico, los aspectos lúdicos, los mecanismos de control y los reconocimientos que se otorgaran para promover la participación voluntaria.
- Finalmente, se debe evaluar las posibilidades existentes para que esta propuesta sea replicada al resto del sector público, bajo la dirección de Servir, la CAN o la CGR.

Bibliografía

Alza, Carlos (s.a.). “Construyendo la Política Anticorrupción: Primeros Pasos”. *Informe al Congreso de la República sobre los avances en la implementación entre los años 2012 Y 2014 del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016*.

Autoridad del Servicio Civil [Servir] (2016). *Modelo Educativo de la Escuela Nacional de Administración Pública. Documento de Trabajo N° 2*. [En línea]. Lima: Servir. Fecha de consulta: 18/03/2018. Disponible en: <http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_2_2016_servir.pdf>.

Bautista, Diego (s.a.) *Ética y política: valores para el buen servicio civil*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/03/2018. Disponible en: <<http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticaypolitica-TI.pdf>>.

Bertok, Janos. (2001). “Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE. Gestión y Política Pública”. *Gestión y política pública*. México D.F., vol. X, núm 2, pp. 335-373. Fecha de consulta: 18/03/2018. <www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310208>

Bunge (1972). *La investigación científica*. Barcelona: Ariel.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [CAN] (2006). *Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/03/2018. Disponible en: <<http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Informe-CAN.pdf>>

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2011). *Administración Tributaria/ Ética. Serie Temática Tributaria N° 8*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/03/2018. Disponible en: <<https://www.ciat.org/publicaciones>>

Carmagnani, Leda. (2005). “Como combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica: un enfoque centrado en la conducta humana”. *XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de*

la Administración Pública 2004 -2005. Caracas. Fecha de consulta: 25/05/2017. Disponible en: <<http://siare.clad.org/fulltext/0052006.pdf>>

Comisión Presidencial de Integridad. (2016). *Informe final*. Lima. Fecha de consulta: 25/05/2017. Disponible en: <<http://www.transparencia.org.pe>>

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [CAN] (2016). *Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*.

Contraloría General de la República (2008). *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa*. Secretaría Técnica. Costa Rica. Fecha de consulta: 18/03/2018. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/control_interno/secretaria/2009/auditoria-etica/herramientas/ae_01_marco-conceptual-AE-v1-2.pdf>

Cortina, Adela (1994). *Ética de la Empresa. Claves para una nueva cultura empresarial*. Trotta. Madrid.

Cortina, Adela (2004). *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Madrid.

Defensoría del Pueblo (2017a). *Planes Sectoriales Anticorrupción: Recomendaciones para mejorar su formulación. Estudio de casos en dieciséis ministerios del Poder Ejecutivo 2013-2016*. Lima. Fecha de consulta: 16/05/2017. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe_Defensorial_-176-Planes_anticorrupcion.pdf>

Defensoría del Pueblo (2017b). *Radiografía de la Corrupción en el Perú, Reporte de Corrupción N° 1*. Fecha de consulta: 16/05/2017. Disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>>

Defensoría del Pueblo (s.a.). “Documento N° 12”. En: *Serie Documentos Defensoriales*. Fecha de consulta: 24/02/2018. <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc10062010-233036.pdf>

Diego, Oscar (2005). “La ética y la corrupción en la política y la administración pública”. Tesis de maestría en la Universidad Complutense. Madrid. Fecha de consulta: 16/05/2017. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf>

Diego, Oscar. (2009). *La Gestación de la Ética Pública. Serie Cuadernos de ética para servidores públicos N° 3*. [En línea] México: Universidad Autónoma de México. Fecha de consulta: 10/05/2017. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/9700/1/3GESTACION_DE_LA_ETICA.pdf>

Du Puit, José (1995). *Corrupción: en el Perú: breve reseña histórica*. Biblioteca virtual de Cervantes.

Durand, F. (2002). *Desarrollo institucional de la Sunat: Factores de éxito y fracaso. Aportes al debate*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Fischman, D. (2009). *Cuando el liderazgo no es suficiente*. Lima: Editorial UPC.

Gómez, Mario (2004). *El análisis económico de la corrupción*. Madrid: Universidad de Alcalá. Fecha de consulta: 25/05/2017. Disponible en: <<http://www3.uah.es/econ/Ensayos/Corrupcion03.pdf>>

Grupo de Trabajo contra la Corrupción (2012). *Informe de la Lucha contra la Corrupción en el Perú 2011 -2012. Lo que nos dejó el gobierno aprista y lo que se avanzó en el primer año del nuevo gobierno*. Lima: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción – GTCC. Fecha de consulta: 16/05/2017. Disponible en: <<http://www.cerjusc.org.pe/adjuntos/notas/prensa20150824133001.pdf>>

Guillén, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Madrid: Pearson Prentice Hall.

Hernández Sampieri, Roberto (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw.

Kliksberg, Bernardo (2005). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas. Fecha de consulta: 18/03/2017. Disponible en: <<http://www.bioetica.org/cuadernos/contenidos/klisberg.pdf>>

Lozano, Eleonora y Tamayo, Daniela. (2016). “Gestión de la Ética en la Administración Tributaria Colombiana”. *Revista de Derecho Privado* N° 55. Bogotá: Universidad de los Andes. Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/3600/360046467004.pdf>>

Mertens, D (2005). *Investigación y evaluación de la diversidad con método cuantitativo, cualitativo y mixto*. 2ª Ed. Thousand Oaks C.A.: Sage.

Martínez de la Cruz, Nadia, Galindo, Rosa María y Galindo, Leticia. (2013). “Entornos virtuales de aprendizaje y sus aportes a la educación”. *XXI Encuentro Internacional de educación a Distancia*. México: Universidad de Guadalajara. Disponible en: <<http://www.udgvirtual.udg.mx/encuentro/encuentro/anteriores/xxi/ponencias/80-127-1-RV.pdf>>.

Mills, Alexandra (2008). “Applying the enforcement pyramid to organizational corruption prevention”. *Documento presentado en el Grupo de Estudio de Ética e Integridad del Gobierno en la Conferencia del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA)*. Fecha de consulta: 16/05/2017. Disponible en: <<https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/rotterdam-2008/mills.pdf>>

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Evaluación del Plan Sectorial Anticorrupción del Sector Economía y Finanzas correspondiente al II semestre del 2016*. Lima: MEF. Fecha de consulta: 16/05/2017. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/Evaluacion_PSLCC_II_Semestre_2016.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2016). *Evaluación del Plan Sectorial Anticorrupción del Sector Economía y Finanzas correspondiente al I semestre del 2016*. Lima: MEF. Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/Evaluacion_PSLCC_I_Semestre_2016.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2016). *Evaluación del Plan Sectorial Anticorrupción del Sector Economía y Finanzas correspondiente al I semestre del 2015*. Lima: MEF. Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en:

<https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/Evaluacion_PSLCC_I_Semestre_2015.pdf>

North, Douglas (2012). *Institución, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nye, Joseph. (1967). “Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis”. *American Political Science Review* N° 51, Junio.

OCDE (2017). *Estudio de la OCDE, sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: Ediciones OCDE. Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>>.

Portocarrero, L. (2005). “El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú”. *Proética. VIII Encuesta Nacional de Percepción de la Corrupción en el Perú*. Lima: IPSOS.

Pou Munt, G., Fabbri, M., Chamon, J., Villavicencio, R. y Schmidt, E., S.J. (2000). “Nuestro Modo de Proceder”: *Una nueva forma de concebir y desarrollar códigos de ética profesional en América Latina. La Paz y Lima*. Instituto de Estudios en Ética profesional de la Universidad Católica Boliviana y Universidad del Pacífico. En: <http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas /centrodoc/centrodoc_450.pdf>

Proética (2015). *IX Encuesta Nacional de Percepción de la Corrupción en el Perú*. Lima: IPSOS.

Quiroz, Alfonso (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú* Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Quintana, A. y Montgomery, W. (Eds.) (2006). *Psicología: Tópicos de actualidad*. Lima: UNMSM. Metodología de Investigación.

Robbins, Stephen (2004). *Comportamiento Organizacional*. México: Pearson Prentice Hall.

Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos, causas, consecuencias y reforma*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Sánchez, Hugo y Reyes, Carlos (1998) *Metodología y diseño en la investigación científica*. Lima: Editorial Mantaro.

Sandel, Michael (2016). *Justicia ¿Hacemos lo que debemos?* Barcelona: Penguin Random House.

Schein, Edgar (1999). *The Corporate Culture Survival Guide*.

Schmidt, Eduardo (1999). *Ética y negocios para América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria [Sunat] (2011). *Informe Taller de Fortalecimiento Ético I Trimestre del 2011. Memorando Circular N° 03-2011/SUNAT/ID0000 del 19 de abril del 2011*.

Tafur, Raúl (2012). *La tesis universitaria*. Lima: Editorial Mantaro.

Tello, M. (2006). *Aspectos teóricos del Capital Social y elementos para su uso en el análisis de la realidad*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas (CIES). Fecha de consulta: 24/03/2017. Disponible en: <<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2012/06/Aspectosteoricoscapitalsocial.pdf.pdf>>

Vieira, César (2012). *La formación ética en la administración tributaria peruana*. Lima: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

Vieira, César (2015). *Código de Ética: Mucho más que buenas intenciones*. Lima: Imagen Ediciones.

Vigil, Jorge (2012). *El problema de la inconsistencia normativa en la lucha contra la corrupción administrativa en el Perú. Tesis para optar el título de abogado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en: <<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/4423>>

Anexos

Anexo 1. Unidades orgánicas o grupos de trabajo para promover la integridad en el Estado

Denominación	Institución
Equipo Líder encargado de la Implementación del Modelo de Integridad Institucional (MII)	Ministerio de Justicia
Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción	Ministerio de Educación
Unidad de Ética, Transparencia y Anticorrupción	Ministerio del Interior
Oficina de Integridad y Lucha contra la Corrupción	Ministerio de Vivienda
Oficina de Transparencia y Anticorrupción	Ministerio de Salud
Oficina de Promoción de la Integridad y Ética Institucional	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Oficina de Integridad Institucional	Seguro Social de Salud (Essalud)
Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción	Superintendencia Nacional de Migraciones
Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria

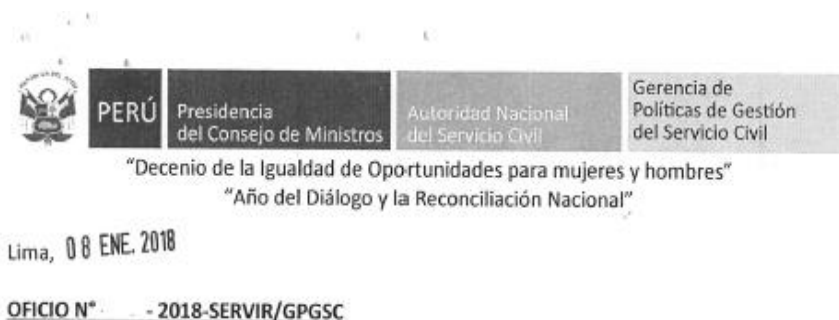
Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 2. Actividades de formación ética de la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República (CGR)

Actividad	Nº	Cantidad de Participantes	Tipo	Modalidad	Año
Ética y valores para el trabajo	1	36	Personal CGR y público en general	Presencial	2014
Ética en la función pública	1	42	Personal CGR	Presencial	2015
Ética en la función pública	5	123	Personal CGR y público en general	Presencial	2016
Ética en la función pública	15	837	Personal CGR y público en general	Presencial	2017
Total	22	1038			

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 3. Oficio de Servir. Estudio sobre la implementación del Código de Ética de la Función Pública



Asunto: Solicitud de visita

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarla cordialmente y hacer de su conocimiento que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) viene realizando un estudio cualitativo acerca de la implementación del Código de Ética de la Función Pública y de otras normas que regulan la integridad de la función pública en las entidades del Estado.

En tal sentido, consideramos de suma importancia realizar una investigación que sirva para detectar el nivel de conocimiento y aplicación de las normas éticas en el sector público peruano, es decir, el grado de observancia en su implementación interna que han logrado alcanzar las entidades públicas, de modo que podamos advertir determinadas necesidades de ajustes normativos.

Por ello, a través de la presente comunicación, le solicitamos pueda brindar facilidades a los especialistas de concepto Mercado, consultor contratado por SERVIR, para que puedan aplicar 10 entrevistas y 10 encuestas a servidores civiles (jefe de Recursos Humanos y otros servidores de distintos cargos jerárquicos) que laboran en la y que pueda realizarse en la semana del 8 de enero del presente año, con el fin de tomar conocimiento acerca de sus percepciones con respecto a las normas éticas y los logros de su aplicación.

Cabe señalar que las conclusiones y recomendaciones del estudio mencionado permitirán a SERVIR, como rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, realizar cambios a través de instrumentos pertinentes, a los procesos de gestión, capacitación y sensibilización en temas de integridad y ética.

En los próximos días, SERVIR se estará contactando con representantes de su institución, con el fin de poder coordinar la visita antes señalada. Si surgieran consultas o dudas, por favor sírvase contactar al correo electrónico: csu@servir.gob.pe.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

CYNTHIA SÚ LAY
Gerente (e) de Ética de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Anexo 4. Guías de indagación

GUÍA DE INDAGACIÓN MODIFICADA

1. ¿Cuál considera que es el principal problema de nuestro país?
 2. Sobre la institucionalidad del país
¿Conoce cuáles son las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Integridad? Si la respuesta es sí. ¿Qué opina?
 1. ¿Conoce las recomendaciones de la OCDE sobre la integridad en el Perú? Si la respuesta es sí. ¿Qué opina?
 2. ¿Conoce la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción? Si la respuesta es sí. ¿Qué opina?
- Sobre la formación ética
1. ¿Es posible aprender la ética?
 2. ¿Es posible enseñar la ética??
 3. ¿Cómo?
- Sobre el Código de Ética de la Función Pública
1. ¿Conoce la Ley N° 27815 que aprobó el Código de Ética de la Función Pública en el año 2002?
 2. En términos generales ¿es un buen código de ética? ¿requiere mejoras? ¿es suficiente para promover ética pública en el Perú?
 3. ¿Cuál es su principal limitación para alcanzar dicho objetivo?
- Sobre la integridad en el Perú
1. ¿Conoce las recomendaciones de la Comisión Presidencial de la integridad respecto de la formación de una cultura ética en el estado?
 2. ¿Conoce lo que establece la Política de Integridad y lucha contra la corrupción respecto de la promoción de la ética pública?
 3. ¿Tendrán resultados estas recomendaciones? ¿Por qué?
- Sobre las experiencias internacionales de formación ética
1. ¿Conoce experiencias internacionales de formación ética?
 2. ¿Cuáles?
- Sobre las experiencias de formación ética en el Perú.
1. ¿Conoce de experiencias de formación ética en las instituciones públicas del Perú?
 2. ¿Cuál o cuáles?
 3. En su opinión, ¿han tenido resultados? ¿impacto?
- Sobre la promoción de la ética pública en la Sunat
1. ¿Conoce usted sobre la realización de actividades de promoción de la ética pública en la Sunat? ¿En el IAT?
 2. ¿Han sido positivos los resultados? ¿por qué?
 3. ¿Considera que estas actividades son necesarias? ¿por qué?
 4. ¿Qué recomendaría para que tenga mejores resultados? ¿Es viable su aplicación? ¿Cómo debe de ser?
 5. ¿Cuál es el nivel de decisión de Ofelccor para la planificación y ejecución de las actividades de fortalecimiento ético?

Anexo 5. Relación de entrevistados

Relación de entrevistados en Sunat

Nº	NOMBRE Y APELLIDOS	CARGO	PROFESIÓN
1	Rosmary Cornejo Valdivia	Jefa de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la Sunat	Abogada. Jefa de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, excoordinadora de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
2	Ana Cecilia Matsuno Fuchigami	Jefe del Instituto Aduanero y Tributario Sunat	Licenciada en Administración de empresas egresada de la Universidad del Pacífico, exdirectora de Gestión de Humanidades de la Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTEC)
3	Regina Prieto Bacigalupo	Gerente de Formación Interna IAT-Sunat	Abogada, magister en Tributación y Política Fiscal
4	Javier Alarcón	Jefe de División Capacitación Instituto Administración Tributaria Sunat	Economista
5	Jimmy Velázquez	Jefe de la División de Formación y Desarrollo de la INRH-Sunat	Ingeniero
6	Gino López	Supervisor de Gestión de las contrataciones/ División de Incorporación de personal INRH-Sunat	Administrador de empresas
7	Arnulfo Moreno Bardales	Exjefe del Instituto de Administración Tributario y Aduanero	Abogado
8	Álvaro Bouroncle Rodríguez	Exjefe de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción de la Sunat	Contador público colegiado
9	Oscar Sánchez Rojas	Secretario general del Sinaut-Sunat	Abogado
10	Néstor Mugruza	Docente de Ética del IAT	Licenciado en Lengua y Literatura, magister en Gestión y Docencia y egresado del Doctorado en Educación

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Relación de entrevistados externos o expertos

Nº	NOMBRE Y APELLIDOS	CARGO	PROFESIÓN
1	Walter Albán Peralta	Director ejecutivo de Proética	Abogado. Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Decano de la Facultad de Derecho. Ejerció las funciones de defensor del pueblo entre los años 2001 y 2005.
2	Francisco Durand	Docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP	Sociólogo, PHD en Ciencias Políticas Universidad Berkley California USA
3	Eduardo Schmidt	Profesor de ética en la Universidad del Pacífico	Sacerdote Jesuita. Bachiller en Administración con mención en Economía en la Xavier University de Cincinnati. Estudios de Maestría en Relaciones Sociales e Industriales en la Loyola University of Chicago. Autor de los libros Moralización a fondo y Ética y Negocios para América Latina.
4	Francois Valloys	Responsable del Departamento de Ética del Centro Liderazgo, Ética y Responsabilidad Social (CLERS) de la Universidad del Pacífico.	Doctor en Filosofía de la Universidad de París Este. Primera tesis francesa de filosofía dedicada a la problemática de la Responsabilidad Social y sus fundamentos éticos. Fue Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú, titular de los cursos de ética y liderazgo de la Maestría en Gerencia Social y del curso de Ética y RSE en el MBA (CENTRUM-Católica).
5	Dante Mendoza Antonioli	Director de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú (ENAP/Servir)	Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, magister en Ciencias de la Administración Pública por la Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer – DHV de Alemania. Ha sido adjunto al defensor del pueblo y superintendente nacional adjunto de la Sunat.
6	Manuel Velarde Dellepiane	Alcalde de la Municipalidad de san Isidro	Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, En el 2006 fue sido designado miembro del directorio de Conasev. En febrero de 2009, se le nombró superintendente de la Sunat.
7	Joel Segura Alania	Exprocurador anticorrupción	Abogado, profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
8	Juan Carlos Cortés	Presidente de Servir	Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidato a máster en Derecho Constitucional por la misma casa de estudios. Consultor externo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Nº	NOMBRE Y APELLIDOS	CARGO	PROFESIÓN
9	Patty Aguirre Carhuamaca	Coordinadora académica de la Plataforma Virtual de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores	Doctora en educación
10	Karina Vargas Terrones	Gerente municipal de la Municipalidad de San Isidro	Abogada
11	Elisa Noain Moreno	Jefe de la Oficina de Integridad y Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Justicia	Abogada
12	Cinthia Su	Gerente de Política de Gestión del Servicio Civil (Servir)	Economista
13	Rafael Anaya	Coordinador general (e) Comisión Alto Nivel Anticorrupción	Administrador de Empresas
14	Nathalie Ingaruca	Directora de la Escuela Nacional de Control	Abogada
15	Ricardo Clavo	Subgerente de Desarrollo de Talento Banco de la Nación	Administrador de Empresas
17	Eduardo Herrera	Consejero privado anticorrupción, director Escudo Azul S.A.	Abogado

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 6. Entorno virtual de aprendizaje, niveles propuestos

Nivel	Tema	Designación
I	Ética y corrupción	Bronce
II	Ética y cultura organizacional	Plata
III	Ética pública y valor público	Oro
IV	Liderazgo ético en la modernización del Estado	Platino
V	La ética como competencia personal.	Turquesa
VI	El Código de Ética y su importancia en la gestión estratégica y operativa	Rubí
VII	Ética y responsabilidad social empresarial	Esmeralda
VIII	Ética y desarrollo	Diamante

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 7. Actividades complementarias para fortalecer la cultura de integridad



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Anexo 8. Taller de Formación Ética 2018 “El liderazgo ético en el marco la modernización del Estado”

I. INFORMACIÓN GENERAL

1.1 Modalidad: Presencial

1.2 Número de horas

1.3 Participantes: Intendente nacional, gerentes, jefes de división y supervisores

1.4 Intendencia usuaria: Intendencia Nacional de Recursos Humanos

1.5 Número de asistentes: 1-25

1.6 Coordinador y facilitador: César Viera Cervera

II. OBJETIVOS

Objetivo general

Al finalizar el taller, los participantes habrán desarrollado la capacidad para resolver correctamente los dilemas ante diversas situaciones en su organización y poner en práctica sus valores y principios, ejerciendo un liderazgo entre el personal a su cargo.

Objetivos Específicos

Al finalizar el taller, los participantes habrán logrado:

- Tomar conciencia de la dimensión ética de su actuación en la organización.
- Desarrollar la capacidad para analizar de manera crítica y reflexiva las situaciones laborales y sus implicancias éticas individuales y sociales.
- Revalorar la importancia del código de ética como herramienta de gestión de la cultura organizacional.
- Promover la formulación de principios éticos objetivos entre el personal a su cargo.
- Ser referentes para el desarrollo de una cultura de integridad en la institución.

III. METODOLOGÍA

Expositivo: Explicación y participación de los participantes. Preguntas y respuestas.

Interactivo: Trabajo en equipo, análisis de casos y videos, resolución de dilemas y aprendizaje colaborativo.

Dialógico: Discusión grupal y debate, argumentación crítica. Interacción entre todos los participantes.

IV. COMPETENCIAS

El participante adquirirá:

Conocimientos: Ética, ética pública, valor público, código de ética, cultura organizacional, corrupción, capital social, institucionalidad y desarrollo.

Habilidades: Análisis y resolución de dilemas en el ámbito personal y laboral, aplicación del Código de Ética de la Función Pública y desarrollo de normas de convivencia.

Actitudes: Identificación y compromiso como agente de cambio y promotor del fortalecimiento de la cultura de integridad en su institución.

V. RECURSOS Y MATERIALES

Vídeos, Presentaciones en power point, lecturas y dinámicas grupales.

VI. EVALUACIÓN

Asistencia obligatoria al 100%.

Participación en trabajos grupales y desarrollo de casos prácticos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Obligatoria

Bautista, Diego (s.a.) *Ética y política: valores para el buen servicio civil*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/03/2018. Disponible en: <<http://eprints.ucm.es/6972/1/art-%C3%A9ticapolitica-TI.pdf>>.

Bertok, Janos. (2001). “Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE. Gestión y Política Pública”. *Gestión y política pública*. México D.F., vol. X, núm 2, pp. 335-373. Fecha de consulta: 18/03/2018. <www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310208>

Fischman, David (2009). *Cuando el liderazgo no es suficiente*. Lima: UPC.

Guillén, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Madrid: Pearson Prentice Hall.

Ley N° 27815. Código de Ética de la Función Pública.

Pou Munt, G., Fabbri, M., Chamon, J., Villavicencio, R. y Schmidt, E., S.J. (2000). “Nuestro Modo de Proceder”: *Una nueva forma de concebir y desarrollar códigos de ética profesional en América Latina. La Paz y Lima*. Instituto de Estudios en Ética profesional de la Universidad Católica Boliviana y Universidad del Pacífico. En: <http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_450.pdf>

Schmidt, E. (1999). *Ética y negocios para América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

Complementaria

Cortina, Adela (2004). *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Madrid.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [CAN] (2006). *Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/03/2018. Disponible en: <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Informe-CAN.pdf>

Kliksberg, Bernardo (2005). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas. Fecha de consulta: 18/03/2017. Disponible en: <http://www.bioetica.org/cuadernos/contenidos/klisberg.pdf>

Mills, Alexandra (2008). *Applying the enforcement pyramid to organisational corruption prevention*. Documento presentado en el Grupo de Estudio de Ética e Integridad del

Gobierno en la Conferencia del Grupo Europeo de Administración Pública (EGPA) Rotterdam Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en: <https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/rotterdam-2008/mills.pdf>

OCDE (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Paris: Ediciones OCDE. Fecha de consulta: 16/05/2017 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

Sandel, M. (2016), *Justicia ¿Hacemos lo que debemos?* Barcelona: Penguin Random House.

Vieira, C. (2015). *Código de ética: Mucho más que buenas intenciones*. Lima: Imagen Ediciones.

Notas biográficas

Giuliana Maritza Chávez Jasahui de La Torre

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con registro del Colegio de Abogados de Lima N° 22648, y diplomada en Gestión Municipal y en Derecho Administrativo y Gestión Pública.

Se ha desempeñado como asesora de la Gerencia Municipal en la Municipalidad Distrital de San Isidro, jefa de la Oficina de Asesoría Legal de la Empresa Municipal de Mercados S.A. EMMSA, consultora sobre simplificación administrativa en el Ministerio de Economía y Finanzas - Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales, subgerente de Autorizaciones Comerciales en la Gerencia de Desarrollo Empresarial en la Municipalidad Metropolitana de Lima, subgerente de Comercialización en la Municipalidad Distrital de La Molina, entre otros cargos públicos en gestión municipal. Actualmente, ocupa el cargo de gerente de Autorizaciones y Control Urbano en la Municipalidad Distrital de San Isidro.

César Roberto Vieira Cervera

Economista por la Universidad del Pacífico y máster en Dirección Estratégica del Factor Humano por la Escuela de Negocios EOI de España. Cuenta con estudios de postgrado en Tributación en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y en Planeamiento y Gestión Organizacional y en Administración con mención en Dirección Estratégica en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Es formador de instructores en economía por el Consejo para la Educación Económica del Departamento de Estado de los EE. UU y docente de cursos de especialización en ética tributaria y ciudadanía fiscal en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Además, es docente de Ética Pública y Modernización del Estado en la Academia Diplomática del Perú y Análisis Económico de los Tributos y Ética en la Función Pública en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y Ética en los negocios en el Instituto de Comercio Exterior de ADEX.

Es autor de los libros de *La formación ética en la administración tributaria peruana* (Sunat 2012), *Código de ética: Mucho más que buenas intenciones* (Imagen Ediciones 2015) y responsable de la Sección Ética y Lucha contra la Corrupción de la revista *Gestión Pública y Desarrollo* (2012-2015).