

INTEGRIDAD, INTERÉS GENERAL Y DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Francisco Merino Amand¹

Sumilla

A partir de una reflexión alrededor del actual concepto de integridad pública, el texto se centra en la idea de interés general o público, aquel que la integridad promueve priorizar por sobre los intereses denominados particulares, especialmente los asociados al interés económico y político. Luego, se busca precisar algunas especificidades del concepto de interés general y su vinculación con el ejercicio de derechos ciudadanos y los desafíos del desarrollo sostenible desde los parámetros de un Estado democrático de Derecho. Tomando en cuenta que la defensa jurídica del Estado tiene como razón de ser la representación de los intereses del Estado, como expresión del interés general, se plantea, finalmente, la relevancia ética de preservar la imparcialidad en el ejercicio de la defensa jurídica del Estado, frente a cualquier posibilidad de influencia por parte de intereses particulares, ya sean estos económicos, políticos o de cualquier índole.

Palabras clave

integridad pública, interés general, derechos del ciudadano, defensa jurídica del Estado, imparcialidad

1. Integridad pública, hoy

Las orientaciones para un ejercicio ético de la función pública se expresan, en la actualidad, en el lenguaje de la integridad pública. En una primera aproximación, la integridad puede referirse a una virtud o cualidad personal. Es decir, una persona íntegra es aquella que se compromete y actúa de forma consistente con relación a un conjunto determinado de principios o valores, entre los que podrían destacar, por ejemplo, la honestidad, la veracidad y el trato respetuoso hacia las

¹ Es Doctor por la Universitat de Valencia (España), del programa Ética y Democracia, y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor del Departamento de Ciencias de la Gestión y docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Facultades de Gestión y Alta Dirección, y de Ciencias Sociales PUCP. Experiencia docente y diseño de cursos de Ética en la Gestión Pública en la Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP.

demás personas. En el caso de quienes ejercen funciones públicas, se esperan comportamientos íntegros en el desarrollo de sus labores y podrían sumarse algunos principios y valores adicionales, como los de legalidad, transparencia y responsabilidad por sus acciones.

La integridad pública busca promover comportamientos íntegros, sin duda. Sin embargo, en una segunda aproximación, se trata de un concepto que trasciende la mirada individual e intenta desarrollar un marco de gestión ética para organizaciones públicas orientado a la priorización del interés general y la prevención de la corrupción. Así, no solo se trata de la preocupación por comportamientos personales íntegros en quienes desempeñan funciones en el Estado, sino también un enfoque que busca incorporar mecanismos e instrumentos para la gestión de las entidades públicas, dirigidos a promover e incentivar tales comportamientos.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es quizás la instancia internacional que más ha promovido que diversos Estados incorporen la integridad pública como enfoque. En el documento *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, se la define como “la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público” (OCDE, 2017a; p. 3)². En el mismo sentido, la Directiva 002-2021 de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SIP-PCM) define integridad pública como:

la actuación coherente con valores, principios y normas, que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la generación de valor público.

Como puede constatarse, un elemento central en la manera de definir la integridad pública en estos dos documentos de referencia es la insistencia en buscar preservar el interés general o público en la acción estatal y en los servicios que ofrece el Estado a la ciudadanía. Este interés general es el que debe ser priorizado por encima de los intereses privados o particulares.

2 Esta mirada fue desarrollada en el Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente (2017b), uno de los documentos que orientó el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021.

2. Intereses particulares versus interés general

Los intereses particulares son las preferencias que personas, grupos y organizaciones toman en consideración para la realización de sus acciones, respondiendo a diversas motivaciones y necesidades que les llevan a orientar dichas acciones hacia determinados fines. Desde esta mirada amplia, todas las personas, grupos y organizaciones tienen intereses. En un sistema económico donde la obtención de recursos que puedan valorizarse en dinero está directamente vinculada a la posibilidad de disponer de capacidad de acción y poder, los intereses económicos son preponderantes. Pero también encontramos intereses que buscan reafirmar distintos tipos de poder, no solo económico, o que intentan fortalecer alguna identidad particular relativa a la pertenencia a determinado grupo. Así, otro tipo importante de intereses particulares son los intereses políticos, aquellos que expresan los intentos de hacerse de poder para llegar a gobernar y realizar algún plan o proyecto por parte de una agrupación o partido. Del mismo modo, tenemos intereses respecto a las personas que forman parte de los grupos a los que pertenecemos y nos dan identidad: los integrantes de mi familia, el círculo de amistades y personas conocidas, los que profesan una misma fe o religión, los que pertenecen a un mismo entorno territorial (barrio, ciudad, región), los que comparten alguna afiliación, gusto o experiencia (como, por ejemplo, quienes forman parte de la misma promoción de escuela o universidad), etc.

Es propio del ámbito de los deseos y preferencias humanas tener intereses particulares. Por tanto, no se trata de erradicar estos intereses. Cuando la integridad pública señala que ha de priorizarse el interés general o público, propone, en el caso de quienes ejerzan funciones públicas, que sus acciones tomen como prioridad este tipo de interés, lo que implica un deber de mantener los intereses particulares supeditados al mismo.

Si queremos apostar por la integridad pública, siendo tan importante la priorización del interés general, ¿cómo entender este concepto? No hay una respuesta clara ni unívoca de cómo comprender la idea de interés general. Cualquier intento de definir el interés general, interés público o, en una versión mucho más compleja, el bien *común*, se topa con la dificultad de no poder contar con alguna fórmula definitiva, atemporal o ajena a algún contexto. No hay un interés general universal o algún interés general determinado y definitivo para una sociedad particular. El interés general requiere construirse e interpretarse desde contextos históricos específicos y, desde ahí, ofrecer su pretensión universalista.

El interés general, como interés *universalizable*, pretende representar preferencias del conjunto de grupos o personas que conforman una colectividad en contextos históricos concretos. Así, delimitar qué podemos entender como interés general en una sociedad concreta, requiere un espacio de interpretación y deliberación permanente donde dar razones para optar por un conjunto específico de contenidos que definan dicho interés general.

Desde una apuesta por el fortalecimiento de un Estado democrático de Derecho en el Perú contemporáneo, tomando en cuenta una historia y un presente donde la institucionalidad democrática tiende a ser débil (Guadalupe, 2019), es posible proponer algunos parámetros que permiten dar contenido al interés general o interés público. En esta tarea, un punto de partida fundamental es considerar que el interés general procura la “defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad” (art. 1 de la Constitución Política del Perú), así como el reconocimiento, protección y garantía del ejercicio de los derechos ciudadanos; ejercicio que requiere el cumplimiento de correspondientes deberes por parte de la misma ciudadanía y el propio Estado. Esta apuesta por los derechos fundamentales es explícita en el marco constitucional y, desde ahí, busca orientar el conjunto de normas que derivan del mismo, así como las políticas públicas que puedan proponerse inspiradas en dicho marco. En este sentido, que más peruanos y peruanas y todas las personas que habitan en nuestro país puedan ejercer de manera cada vez más efectiva todos sus derechos, cumpliendo sus deberes ciudadanos, constituye una propuesta consistente de lo que constituye el interés general o público.

Este lenguaje de la dignidad y los derechos, propio de los regímenes democráticos contemporáneos, puede complementarse y profundizarse con otra propuesta de horizonte normativo que busca orientar la convivencia humana en la actualidad. Nos referimos al marco del *desarrollo sostenible* promovido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y que se expresa en la denominada Agenda 2030 y en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que muchos Estados y sociedades van incorporando como estándares de justicia básica. Los ODS, en su diversidad, ofrecen un marco adicional para enriquecer nuestra comprensión del interés general, en tanto se pretende ofrecer una alternativa al modo en que se ha entendido el desarrollo, planteando una mirada de largo plazo por la sostenibilidad económica, social y ambiental. El logro progresivo de estándares en materia de eliminación de la pobreza, salud, educación de calidad, equidad de

género, energías no contaminantes, trabajo decente, etc. son también la expresión de intereses que favorecen al conjunto de grupos y personas de nuestras sociedades.

Si la integridad pública ha de centrar sus esfuerzos en promover que quienes ejercen funciones públicas prioricen en sus prácticas y decisiones el interés general por encima de los intereses particulares, es fundamental que tengamos identificados qué es lo que se busca priorizar. Hemos mostrado que la protección de derechos o los desafíos que nos plantea el desarrollo sostenible en nuestra sociedad son parámetros válidos para darle contenido al interés general.

3. Integridad y defensa jurídica del Estado

¿Y cómo pueden vincularse estas reflexiones a la defensa jurídica del Estado? ¿No se trata de una reflexión que alcanza a cualquier servicio o función pública? En principio, sí. La defensa jurídica del Estado sería una más de muchas otras importantes funciones públicas, una que va ganado en fortalecimiento institucional en los últimos años. Sin embargo, la defensa jurídica del Estado tiene una particularidad que queremos destacar: su razón de ser está centrada específica y explícitamente en la representación de los intereses del Estado. Estos últimos son una expresión del interés general, es decir, todo aquello que se oriente a la protección y garantía de derechos ciudadanos, así como el logro progresivo de estándares en su ejercicio que aporten a alcanzar objetivos de desarrollo desde horizontes de justicia y sostenibilidad.

Si la identidad de la defensa jurídica del Estado se centra en defender los intereses del Estado y estos expresan el interés general, queda clara la relevancia ética de garantizar una defensa jurídica del Estado libre de posibles injerencias por parte de intereses particulares. El compromiso por un enfoque de integridad pública en el ejercicio de la defensa de los intereses del Estado por parte de la Procuraduría General del Estado y el conjunto de procuradores/as públicos/as, pasa, por tanto, por preservar y cuidar la autonomía en el ejercicio de sus funciones.

La relevancia ética de una defensa jurídica del Estado imparcial y autónoma frente a la influencia de intereses particulares es explícita en normas específicas. El D.L. N° 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, postula entre los principios rectores de la defensa jurídica del Estado (art. 6), el de autonomía funcional y el de objetividad e imparcialidad, enfatizando que las funciones de los procuradores/as públicos/as deben ejercerse libre de influencias e injerencias. Como

puede constatarse, la defensa del interés general del Estado es consustancial a un ejercicio imparcial de estas funciones, lo que supone la independencia respecto al conjunto de intereses particulares que se han comentado líneas arriba.

Vivimos en tiempos en los que el Estado peruano se ve convertido en una arena donde el interés general se enfrenta a múltiples intereses particulares y sometido a acuerdos pragmáticos que buscan favorecerlos. Vemos, en los distintos poderes del Estado, la priorización de criterios no meritocráticos en la designación de funcionarios, la propuesta y elaboración de normas dirigidas a favorecer preferencias de grupos de poder económico o intereses políticos particulares e indiferencia frente a supuestos actos de corrupción. Todo ello no hace sino poner en cuestión el sentido de servicio a la ciudadanía que se espera de quienes nos gobiernan y ejercen funciones públicas. En un marco así, defender los intereses del Estado requiere la máxima autonomía y compromiso por un gobierno transparente y una gestión de lo público orientada al interés general. De ahí la necesidad de defender la imparcialidad de la labor de la Procuraduría General del Estado y de los/as procuradores/as públicos frente al acecho de intereses particulares. En un contexto donde la ciudadanía ha expresado su hartazgo respecto al uso arbitrario y abuso del poder político para fines particulares, la labor de los/as procuradores/as debe ser testimonio de defensa del interés general del Estado. La ciudadanía lo demanda en su afán por contar con un Estado que esté al servicio de las personas y sus derechos.

Referencias

- Guadalupe, C. (2019). Institucionalidad, corrupción y cultura política en el Perú contemporáneo. En Portocarrero, F. y Vergara, A. *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales*, pp. 93-111.
- Merino, F. (2017). *Ética para la función pública. De la indiferencia al reconocimiento*. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- OCDE. (2017a). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. París: OCDE.
<https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> (consulta 30/03/22).
- OCDE. (2017b). *Estudio de la OCDE para la integridad en el Perú*. Lima: OCDE.
<https://www.oecd.org/gov/ethics/peru-estudio-integridad-folleto.pdf> (consulta 30/03/22).
- PCM-SIP. (2021). *Integridad pública: Guía de conceptos y aplicaciones*. Lima: PCM.
- UNODC. (2019). *Integridad y ética: Introducción y marco conceptual*. Serie Módulos Universitarios 1. Viena: UNODC.